

GT 11 – GETS: Tecnologias Digitais na Sociedade

À IMAGEM DE UM GESTOR

Uma análise sobre a disponibilidade de dados de transparência ativa durante a prefeitura

Dória-Covas

FOR THE IMAGE OF AN ADMINISTRATOR

*An analysis about the availability of active transparency data during the Dória-Covas
administration*

Das Starobinas¹

RESUMO

O presente artigo propõe uma análise da disponibilidade dos dados de transparência ativa em portais públicos do município de São Paulo durante a prefeitura Dória-Covas (2017-2020). Para isso, será feita a discussão sobre a importância da transparência de dados para a democracia, seguida do levantamento das leis de transparência Federais, do Estado de São Paulo e de sua capital. Em sequência, haverá a caracterização da imagem política de João Dória e de sua trajetória, traçando sua relação com as ideias de “empresário” e “gestor”. Então, será apresentada a análise da disponibilidade dos dados de transparência ativa nos domínios “Portal da Transparência - SP” e “Planeja Sampa” ao longo do mandato, para, por fim, refletir sobre como a inação de Dória sobre a ausência de dados referentes às suas ações como prefeito se relaciona com a sua construção de imagem.

Palavras chave: Transparência; Acesso à informação; Democracia; Imagem Pública.

ABSTRACT

This article proposes an analysis of the availability of active transparency data on public portals in the city of São Paulo during the Dória-Covas administration (2017-2020). To this end, a discussion will be made on the importance of data transparency for democracy, followed by a survey of Federal, State of São Paulo, and capital city transparency laws. Subsequently, the political image of João Dória and his trajectory will be characterized, tracing its relationship with the ideas of "businessman" and "manager." Then, an analysis of the availability of active transparency data in the domains "Portal da Transparência - SP" and "Planeja Sampa" throughout the term will be presented, to finally reflect on how Dória's inaction regarding the absence of data concerning his actions as mayor relates to his image construction.

Keywords: 1. Transparency 2. Access to information 3. Democracy 4. Public Image

Data de envio do artigo: 5 de dezembro de 2025

¹ Graduando do curso de Sociologia e Política da FESP-SP. dasstarobinas@gmail.com.

INTRODUÇÃO

As leis de transparência de dados no Brasil se fundamentam na ideia de que o acesso à informação quanto às ações de um governo é uma questão de interesse público - tanto que se torna um direito fundamental do cidadão à partir da Constituição brasileira de 1988. Desde então, a internet ganha um papel de grande aliada para o exercício desse direito. Se antes a divulgação dos dados de gastos públicos, planos orçamentários e balanço das metas do Estado dependiam de audiências públicas - limitando pelo espaço físico o número de pessoas e a frequência com que as informações poderiam ser divulgadas - ou de documentos, jornais e revistas impressas - cuja consulta de publicações anteriores pedia aos mais interessados um acesso à um arquivo físico - a partir da popularização da internet, surge a possibilidade da transparência ser exercida online, com dados concentrados em portais, atualizados em tempo real e com acesso ilimitado, 24 horas, de qualquer lugar do país - conquanto que a cidade tenha banda larga e o cidadão tenha acesso à dispositivos com conexão à internet (MONTEIRO; FANSTONE, 2012). Assim, o desenvolvimento do arcabouço legal sobre transparência está profundamente atrelado ao entendimento do digital como ferramenta para o exercício da democracia.

No entanto, independentemente do quão sofisticada a legislação de transparência de dados tenha se tornado, é necessário que os atores do Estado tenham interesse em mantê-la funcionando. Para que a transparência ocorra plenamente pela via online é necessária a criação de uma infraestrutura complexa, que engloba tanto a parte técnica de manutenção de códigos e pagamento de domínios para manter uma página no ar, quanto a de pesquisa e sistematização desses dados para serem publicados - algo que exige investimento contínuo pela instância pública.

Já existem estudos que se dedicam à olhar a transparência dos municípios brasileiros. Em escala geral, pode-se olhar os trabalhos do Mapa Brasil Transparente (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2019) e de Cruz (et al, 2012), os quais estabelecem uma série de critérios para definir o que configuraria um estado ideal da expressão de transparência de uma unidade administrativa e aplicam em larga escala, comparando portais de todo o Brasil. Há também aqueles que se voltam para casos específicos, como Gama (2015), que analisa a transparência nos portais eletrônicos dos municípios do Pará, e Souza (et al, 2008), o qual compara o cumprimento da LRF nos municípios de Minas Gerais, entre

muitos outros. Um dos aspectos que aparece em todos esses trabalhos é a questão da ausência de dados de transparência disponíveis pela internet, seja pelo abandono dos portais, em que se deixa de atualizar os sites com novas informações, seja pela inexistência do próprio portal em si.

A proposta deste artigo é avaliar a transparência de dados nos portais da cidade de São Paulo, no período de mandato da prefeitura Dória-Covas (2017-2020), pelo critério de sua existência e disponibilidade online. Compreende-se que a transparência plena com política de dados abertos (ATTARD; et al, 2015; apud OLIVEIRA; CKAGNAZAROFF, 2022) depende de diversos aspectos, como a atualidade e qualidade dos dados, a possibilidade de processamento por máquinas, a acessibilidade de sua leitura para um público não especializado, entre outros. No entanto, o foco em avaliar a existência dos dados e portais foi escolhido por se entender que nenhum outro critério pode ser cumprido se os dados não estão disponíveis para acesso em primeiro lugar. Por isso também, houve-se a escolha de trabalhar apenas com a transparência ativa, por se tratarem de informações que devem sempre estar disponíveis, independentemente da requisição dos cidadãos. Para isso, será levantado à legislação nacional e municipal quanto à transparência ativa de dados públicos, seguida pela caracterização do então prefeito João Dória, com o objetivo de discutir, ao levantar o desempenho do mandato na disponibilização dos dados - que será feito através da análise dos sites “Portal da Transparência - SP” e “Planeja Sampa” ao longo dos 4 anos de mandato e pela pesquisa por notícias que demonstrem como essa disponibilidade se deu ao longo do tempo - os interesses em envolvidos em manter ou não manter dados públicos no ar.

1. TRANSPARÊNCIA DE DADOS PÚBLICOS COMO FERRAMENTA PARA A DEMOCRACIA DIGITAL

Historicamente, o começo das discussões sobre a internet foi marcado por um pensamento muito otimista. O potencial de conexão entre as pessoas vinha com a promessa de um futuro de entendimentos mútuos através do diálogo, levando de vez ao “fim dos conflitos”. A popularização dela no Brasil coincidiu em grande parte com o período de redemocratização, pós ditadura militar (1964-1985), de forma com que as expectativas quanto a nova fase do país se estenderam para como a internet poderia ajudar nos processos democráticos (AVELINO; POMPEU, FONSECA, 2021). Não apenas o debate entre os sujeitos poderia ser ampliado para além dos veículos tradicionais, mas o digital permitiria uma aproximação entre o Estado e os cidadãos, possibilitando o engajamento popular quanto

às questões públicas. A transparência rapidamente se torna um dos focos para a execução da “democracia digital”, concepção caracterizada por Gomes (2018), na qual “recursos tecnológicos, projetos baseados em tecnologias da comunicação e até as experiências de uso pessoal e social das tecnologias de comunicação e informação podem ser empregados para produzir mais democracia e melhores democracias.”

O portal da Controladoria Geral da União descreve a Transparência Pública como a ampliação da “visibilidade das ações governamentais pela sociedade” (BRASIL, [2025?]). A defesa da possibilidade de “se ver através” das instituições estatais vem sendo discutida há muito tempo, em razão de seus impactos tanto sobre a governabilidade - enquanto agência e confiança dos cidadãos sobre a máquina pública. Já no século XVIII, o tema foi trazido à tona por Jean-Jacques Rousseau e Jeremy Bentham, em contexto de oposição ao absolutismo francês, os quais argumentavam que tal prática ajudaria a evitar “intrigas desestabilizadoras” e “coibir abusos de poder” (OLIVEIRA; CKAGNAZAROFF, 2022). Pensando em governos democráticos, essas ideias também se aplicam. A possibilidade de acompanhar as etapas da decisão, o direcionamento do uso dos orçamentos e o andamento da ação proposta, geraria uma confiança muito maior nos processos por quem está olhando de fora, ao mesmo tempo em que a constante prova de dados constrangeria as tentativas de corrupção, aumentando a eficiência da máquina estatal (AVELINO; POMPEU, FONSECA, 2021). Combinado com a internet, a transparência se torna uma das duas dimensões do que será chamado de “governo aberto” (OLIVEIRA; CKAGNAZAROFF, 2022) - a outra sendo a participação - na qual o digital aparece como meio para exercer o direito à informação:

“Os conceitos de dados abertos e de transparência estão interligados devido à possibilidade de tornarem dados governamentais acessíveis a todos, eliminando as restrições referentes à tecnologia, à legislação e à acessibilidade, garantindo o irrestrito acesso e a utilização dos dados pelos cidadãos (Diniz, 2010; Vaz; Ribeiro; Matheus, 2010). Segundo a Open Knowledge (2007), os dados abertos são aqueles que qualquer pessoa pode livremente acessar, utilizar, modificar e compartilhar para qualquer finalidade. São aqueles que as administrações públicas coletam no exercício de suas funções e, em seguida, os disponibilizam gratuitamente, para que possam ser usados por cidadãos e organizações para seus próprios fins. O termo aberto significa que qualquer pessoa pode usá-lo, reutilizá-lo e redistribuí-lo (García, 2014)” (FONSECA; OLIVEIRA, 2021)

Por isso, não basta apenas a publicação desordenada de todos os dados produzidos pelas instituições do Estado. Para que a transparência seja efetiva (HEALD, 2003), é necessária a reunião e sistematização desses dados, de forma que as informações sejam facilmente localizáveis e legíveis ao público amplo, ou seja, que possuam visibilidade (MICHENER; BERSCH, 2013 apud OLIVEIRA; CKAGNAZAROFF, 2022). Isso engloba a

importância da concentração de dados em portais e da navegabilidade desses sites ser intuitiva o suficiente para que a busca seja efetiva, além de estarem organizados de forma que seja compreensível para aqueles de fora da instituição. A ideia é de que a transparência pela internet possibilite uma ampliação do acesso aos dados públicos, os quais, agora, ficariam disponíveis à qualquer um com acesso à rede, ao invés de armazenados separadamente em diferentes instituições de governo. Dessa forma, o monitoramento da publicação de dados poderia ser feito também pelos próprios cidadãos, contando que “se houver mudança de informação, alguém perceberá e relatará o fato” (MONTEIRO; FANSTONE, 2012).

A expectativa, também, se voltava para a adesão da transparência como ferramenta de governança. A legitimidade que o poder público ganharia ao se mostrar transparente auxiliaria na redução de conflitos entre sociedade e governo, uma vez que se aumenta a confiança no funcionamento e, em consequente, a popularidade de um governo, permitindo que o próprio ganhasse mais espaço de ação. Ademais, a sua natureza normativa “parte da suposição de que a transparência levará os decisores a tomarem as melhores decisões devido à responsabilização” (DROR, 1999 apud OLIVEIRA; CKAGNAZAROFF, 2022), de modo que, em uma perspectiva democrática, deveria também ser do interesse dos atores do Estado que o governo fosse aberto.

São esses os aspectos que, então, serão levados em conta na defesa da construção do arcabouço legal de transparência em benefício da democracia digital.

2. SOBRE AS POLÍTICAS DE TRANSPARÊNCIA NO BRASIL E EM SÃO PAULO

Dessa forma, a legislação de transparência pública foi desenvolvida com o entendimento de que essa seria uma ferramenta para a manutenção da democracia. Já no artigo 5º da Constituição da República (BRASIL, 1988), o acesso às informações públicas foi determinado como um direito fundamental do cidadão (incisos XIV e XXXIII). As leis posteriores servem para detalhar e regular o como as instituições das diferentes escalas estatais devem praticar a transparência. Em um Brasil recém democratizado e sem tradição de transparência, a estrutura que permitiria um governo ser aberto teria de ser construída desde o início, aplicando estratégias para que houvesse interesse, em especial das cidades menores em implementá-lo (GAMA, 2015). Em 2000, é aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal

(LRF)², que regula a obrigatoriedade da prestação de contas dos gastos do governo, por meio de audiências públicas, nas quais também se garantia a participação popular para a elaboração dos planos orçamentários futuros. Em 2009, a Lei Capiberibe³ entra em vigência, tornando obrigatória a publicação em tempo real da execução orçamentária na internet, algo que antes era feito apenas por alguns entes da união, de forma autônoma.

2.1 Lei de acesso à informação

Em novembro de 2011, no entanto, é que a lei mais importante em respeito à transparência de dados públicos foi implementada: a Lei nº 12.527/2011 - ou Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011). Além de regulamentar os direitos constitucionais dos cidadãos de acesso às informações públicas sob a guarda do Estado brasileiro, a LAI estabeleceu as normas do que e como deve ser publicado, em que frequências, e a obrigatoriedade de que as instituições criassem canais de transparência ativa - na qual o Estado deve publicar periodicamente dados e documentos pertinentes - e passiva - na qual o Estado tem a obrigação de estar disponível para responder as perguntas feitas pelos cidadãos, desde que não requeira abertura de dados sigilosos. No Quadro 1, é possível perceber como os conceitos discutidos até agora aparecem nos princípios que fundamentam a LAI.

Quadro 1 – Lista dos princípios mais importantes contidos na Lei 12.527/2011

Princípio	Significado
1. Da publicidade máxima	A abrangência do direito à informação deve ser ampla no tocante ao espectro de informações e órgãos envolvidos, bem como quanto aos indivíduos que poderão reivindicar esse direito
2. Da transparência ativa e a obrigação de publicar	Os órgãos públicos têm a obrigação de publicar informações de interesse público, não basta atender apenas aos pedidos de informação. O ideal é que a quantidade de informações disponibilizadas pró-ativamente aumente com o passar do tempo;
3. Da abertura de dados Estímulo à disponibilização de dados em formato	Estímulo à disponibilização de dados em formato aberto;
4. Da promoção de um governo aberto	Os órgãos públicos precisam estimular a superação da cultura do sigilo e promover ativamente uma cultura de acesso. É preciso que todos os envolvidos na gestão pública compreendam que a abertura do governo é mais do que uma obrigação, é também um direito humano

² Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm > acesso em 5 de nov de 2025.

³ Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2009, disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/572886/publicacao/15749688> > acesso em 5 de nov de 2025.

	fundamental e essencial para a governança efetiva e apropriada;
5. Da criação de procedimentos que facilitem o acesso	Os pedidos de informação devem ser processados mediante procedimentos ágeis, de forma transparente e em linguagem de fácil compreensão, com a possibilidade de apresentação de recurso em caso de negativa da informação. Para o atendimento de demandas de qualquer pessoa por essas informações, devem ser utilizados os meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação.

(GAMA, 2015)

Cabe adicionar à essa lista, também, como a legislação já prevê a necessidade de formulação de regras para a classificação de informações sigilosas (quais devem ser restritas e por quanto tempo), de forma a cumprir com o ideal de que o acesso é regra e o sigilo é sempre exceção. Além disso, configura como atos ilícitos o indeferimento indevido aos pedidos de acesso, assim como a exposição ilegal de informações sensíveis (Art. 32º), e estabelece possíveis consequências aos responsáveis por tais infrações (Art. 33º). No que diz respeito às obrigações dos governos, a LAI se volta muito mais para regular a transparência passiva, com o Art. 14º ao Art. 18º definindo os procedimentos à serem tomados caso o acesso à alguma informação for negado, enquanto os Art. 8º e 30º, os quais estabelecem normas da transparência ativa, discorrem sobre a obrigação de publicar os dados de orçamento público (em especial de emprego e folhas de pagamento) e as métricas da própria transparência passiva (número de pedidos e atendimentos efetuados). É claro que esses números também compõem a transparência ativa, mas mantêm vago o dever de publicar outras informações de desempenho da ação do Estado. Segue em destaque exigências da LAI quanto às informações mínimas de transparência ativa que devem ser publicadas, já que essas são alvo deste trabalho:

Art. 8, § 1º: Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

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

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

III - registros das despesas;

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

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

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

(BRASIL, 2011)

2.2 Leis de transparência na cidade de São Paulo

A cidade de São Paulo já possuía algumas legislações homologadas durante a prefeitura de Marta Suplicy (entre 2001 e 2005) voltadas para a transparência passiva, em especial as Leis nº 13.135, de 6 de junho de 2001⁴, e nº 13.284, de 9 de janeiro de 2002⁵. A LAI é institucionalizada no município pelo Decreto nº 53.623, de dezembro de 2012, durante o mandato do então prefeito Gilberto Kassab (2006 à 2013), sem deixar de fazer valer a legislação anterior. O que destaca nesse documento é a qualificação em seu Art. 5º sobre quais informações são responsabilidade do governo de disponibilizá-las:

Art. 5º. O acesso à informação previsto neste decreto compreende, entre outros, os direitos de obter:

I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;

II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados pelos órgãos ou entidades municipais, recolhidos ou não a arquivos públicos;

III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com os órgãos ou entidades municipais, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades municipais, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitações e a contratos administrativos;

VII - informação relativa:

a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades municipais, bem como metas e indicadores propostos;

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores

(SÃO PAULO, 2012)

Posteriormente, o Decreto nº 54.779, de 22 de janeiro de 2014, da prefeitura de Fernando Haddad (2013 à 2016), propôs alterações ao decreto anterior, com a justificativa de estabelecer “procedimentos e outras providências correlatas para garantir o direito de acesso à informação” (SÃO PAULO, 2014). O mais interessante deste decreto é a responsabilização do monitoramento da aplicação da legislação à Controladoria Geral do Município, indicando também a necessidade da formação de agentes públicos (ou de grupos privados sem fins lucrativos) para o desenvolvimento das práticas de transparência (Art. 75º e 76º).

⁴ Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13135-de-06-de-junho-de-2001/> > acesso em 5 de nov de 2025.

⁵ Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13284-de-09-de-janeiro-de-2002/> > acesso em 5 de nov de 2025.

Além da LAI, outro marco importante quanto a transparência ativa em São Paulo é relativo às normas de publicização do Plano de Metas, que é a Emenda Legislativa de 26 de fevereiro de 2008 sobre a Lei Orgânica do município de São Paulo (1990) - a qual dispõe das funções do prefeito⁶. Homologada no final do primeiro mandato de Kassab, a emenda dispõe torna obrigatória a disposição de uma lista de metas e objetivos que o prefeito em cargo pretende cumprir, o qual deve ser publicado no início de seu mandato, seguida atualizações periódicas do andamento dessas metas:

Art. 69-A. O Prefeito, eleito ou reeleito, apresentará o Programa de Metas de sua gestão, até noventa dias após sua posse, que conterà as prioridades: as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, Subprefeituras e Distritos da cidade, observando, no mínimo, as diretrizes de sua campanha eleitoral e os objetivos, as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas da lei do Plano Diretor Estratégico. [...]

§ 3º O Poder Executivo divulgará semestralmente os indicadores de desempenho relativos à execução dos diversos itens do Programa de Metas. [...]

§ 6º Ao final de cada ano, o Prefeito divulgará o relatório da execução do Programa de Metas, o qual será disponibilizado integralmente pelos meios de comunicação previstos neste artigo.
(SÃO PAULO, 2008)

Essa emenda é muito relevante para a construção da transparência ativa da cidade, uma vez que ajuda a tornar transparente não apenas a movimentação orçamentária do município, mas adiciona a possibilidade de acesso à progressão do desempenho do governo nos objetivos que escolhe traçar. De certa maneira, essa dinâmica pode funcionar tanto como propaganda da base de governo vigente - ao mesmo tempo passando credibilidade pela transparência e exibindo resultados (quando os tem) - quanto como veículo para questionamento do público geral, caso as metas estabelecidas pela própria legenda não sejam cumpridas. A partir do governo Haddad, é montado um programa - na época chamado de Planeja Sampa - que consistia em um portal online no qual os dados de progressão de conclusão das metas do Plano de Metas eram atualizados regularmente, de forma que os dados de transparência das ações do Estado ganham um caráter de *atualidade*, de *tempo real* (ATTARD 2015; HEALD, 2012; apud OLIVEIRA; CKAGNAZAROFF, 2022), uma vez que não era mais preciso esperar os relatórios semestrais ou entrar com um pedido na

⁶ A Lei Orgânica da cidade de São Paulo está disponível em:

<https://plpconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Forms/MostrarArquivo?ID=68&TipArq=1> > acesso em 6 de nov. de 2025

transparência passiva para se obter essas atualizações - ela deve ser liberada assim que produzida e de forma contínua.

O arcabouço legal da transparência pública na cidade de São Paulo, então, ganha uma complexidade importante nos anos de 2010, prevendo as ações necessárias para que tal tecnologia pudesse ser fundamental como ferramenta para a manutenção da democracia e estabelecendo as consequências para seu não cumprimento. No entanto, para Cunha Filho (2018), a existência de leis não garante nem que ela seja cumprida efetivamente, nem que, quando cumprida, atinja os ideais que a fundamentaram em primeiro lugar.

Assim, apesar da importância teórica dessas Leis, muitas têm um status de mera “vitrine”, ou seja, parecem boas à distância, porém funcionam de maneira deficiente ou até disfuncional na prática (Michener, 2011). Ou seja, em algumas situações o mero fato de haver uma LAI pode fazer com que um governo seja bem avaliado aos olhos da comunidade internacional, independentemente de como a lei é operacionalizada na prática.

(CUNHA FILHO,2018)

Essa dimensão nos permite avaliar casos específicos sem limitar nosso entendimento da conjuntura na existência ou não existência da estrutura necessária para a digitalização da transparência em uma cidade. Isso será importante para entender em especial a cidade de São Paulo, cujo, como veremos mais para frente, os diferentes interesses se expressam de formas diferentes sobre uma mesma lei. Mas antes disso, é preciso entender o perfil de governo alvo de nosso objeto de análise.

3. CARACTERIZAÇÃO DA FIGURA DO POLÍTICO, DO GESTOR E DE JOÃO DÓRIA

As eleições para a prefeitura de São Paulo em 2016 são marcadas tanto por relação da cidade com a política nacional, quanto pelas questões internas do próprio município. A capital paulista havia se tornado uma das grandes representantes do antipetismo em 2013, sendo palco de algumas das maiores manifestações no país contra a então presidenta Dilma Rousseff. As Marchas de Junho, configuradas como um “mosaico de mobilizações simultâneas” (ALONSO, 2023), amontoou uma série de cisões quanto às políticas de renda, violência (“segurança”) estatal e sociais - atravessadas pelo cunho moral - as quais cresciam desde o primeiro governo Lula. Juntas no espaço das ruas, alimentadas pela recessão da economia e pelo espetáculo público que havia se tornado a operação Lava Jato (COSTA, 2019), tomam força as ideias neoliberais que associavam “PT” com “corrupção”, “PT” com “política tradicional” e, logo, “política tradicional” com “corrupção” (COUTO, 2021). A

concretização do Impeachment de Dilma Rousseff, em agosto de 2016, era uma bandeira de vitória para esse movimento, independentemente de sua justificativa legal não estar de fato correlacionada à condenações por grandes esquemas de corrupção ou à uma suposta justiça pelos “males que teria afligido ao país”.

As eleições para o cargo de prefeito aconteceram dois meses depois da votação do Impeachment, no dia 2 de outubro de 2016. Na eleição paulista anterior (2012), Fernando Haddad (PT) havia vencido José Serra no segundo turno com uma margem de 4 pontos percentuais, no entanto, o petista chega no final de seu mandato com um índice de rejeição altíssimo, passando de 40% um mês antes das eleições (DATAFOLHA, 2016). O candidato que sai na frente das intenções de voto, nesse primeiro momento, é Celso Russomanno, pelo então Partido Republicano Brasileiro (agora apenas Republicanos), sendo uma figura já conhecida pelo público por apresentar o quadro “Patrulha do Consumidor” no canal Record, em que confrontava donos e funcionários de comércios que teriam infringido o direito do consumidor. Russomanno já aparece como persona de cidadão de fora da política se envolvendo na política, colocando a *justiça* e *defesa* das pessoas no centro de seu discurso (ALVES, 2017). Marta Suplicy (PMDB) não começa muito atrás do republicano. Ela já havia sido prefeita de São Paulo pelo PT entre 2001 e 2005, mas não conseguiu a reeleição. Depois disso continuou presente na política, sendo Ministra do Turismo pelo segundo governo Lula e Ministra da Cultura pelo governo Dilma. Se desvinculando do PT em 2015, Marta constrói sua imagem em torno da ideia de *mudança*, defendendo a própria mudança na carreira política como possibilidade de trazer mudança à São Paulo - isso sempre ligado ao seu pertencimento à cidade e das suas habilidades como mulher.

Todavia, o último mês pré-eleição passou por uma mudança drástica nas intenções e resultados de voto. Russomanno, que havia começado setembro com 32% das intenções de voto, caíra para 16% na véspera da eleição, recebendo, de fato, 13,64% dos votos. Marta passou de 25% para 14% no mesmo período, terminando com 10,14% dos votos. Haddad, apesar de ter um pequeno aumento, nunca deixou a faixa dos 10%, começando com 11%, chegando à 13% das intenções e conseguindo, ao final, 16,70% dos votos (DATAFOLHA, 2016). Quem absorve boa parte dos votos, no lugar, é João Dória Jr.

Formado em marketing, Dória é dono de um conglomerado de empresas de comunicação e marketing (Grupo Dória). Seu envolvimento com a política até então havia sido em cargos não eletivos, sendo Secretário municipal do Turismo na prefeitura de Mário Covas (1983-1986) e entre 1986 e 1988 foi presidente da Embratur (momento em que ela

ainda era uma empresa pública), durante o governo de José Sarney. Em 2001 se filia ao PSDB e lidera em 2007 o “Movimento Cívico pelos Direitos Brasileiros”, mais conhecido como “Cansei”, o qual integrava parte da elite artística paulistana em protestos que se declaravam apartidários, ainda que fosse aparente o caráter anti-lulista das manifestações (AMARANTE, 2020). Fora da política partidária per se, Dória já projetava a sua imagem de empresário de sucesso na TV desde os anos 90. Foi criador do programa de entrevistas sobre economia e negócios “Show Business”, sendo seu apresentador de 1992 até 2016, deixando o programa para concorrer à prefeitura. Para além, entre 2010 e 2011 foi apresentador de duas temporadas do programa “O Aprendiz”, versão brasileira do reality show estadunidense que consistia em uma competição entre aspirantes e/ou pequenos empresários para determinar quem teria as melhores habilidades nos negócios. O perfil que Dória toma nesse programa imita a imagem construída por Donald Trump, apresentador das primeiras 14 temporadas no Estados Unidos: o empresário linha dura, que conhece todos os caminhos necessários para atingir o sucesso e, por isso, é capaz de julgar quem tem o que é preciso para vencer no mundo do empreendedorismo.

Sua candidatura para prefeito de São Paulo pelo PSDB em 2016 não veio sem disputas acirradas dentro do próprio partido. Geraldo Alckmin - que no momento era governador do Estado - escolhe “apadrinhar” João Dória, com seu apoio ajudando-o a vencer as eleições para pré-candidato no partido, contra nomes de peso como Andrea Matarazzo e Ricardo Tripoli, ambos com uma carreira política muito mais extensa que a de Dória naquele momento (AMARANTE, 2020). Não por menos, apesar de sua presença televisiva, o tucano não era particularmente conhecido pelo eleitorado da cidade - em agosto daquele ano, apenas 50% dos eleitores já haviam ouvido falar de João Dória, acumulando apenas 5% das intenções de voto (G1, 2016). A aposta para sua campanha, então, foi no investimento massivo em marketing, contando com grande tempo em rádio e televisão. O primeiro movimento foi de uma coligação massiva entre 14 partidos mais o PSDB⁷, o que garantiu uma fatia de 31% do horário eleitoral gratuito (ESTADÃO, 2016). Para além do horário eleitoral, a campanha foi marcada pelas doações enormes feitas pelo partido e pelo próprio candidato. A eleição à prefeitura de 2016 era a primeira sob a regra que impedia o financiamento de campanhas por empresas. Dória, que sozinho possuía um patrimônio declarado de 179,7 milhões de reais,

⁷ A coligação “Acelera SP” era composta pelos partidos PSDB, PP, PSB, DEM, PTN, PMN, PPS, PHS, PV, PSL, PMB, PRP, PR, PTC e PTdoB

doou cerca de 2,39 milhões de reais para a sua campanha, sendo responsável por 40% do seu financiamento no total (CARTA CAPITAL, 2016). Com o tempo de mídia estabelecido, o seu estado de desconhecido foi rapidamente superado no mesmo passo em que as suas intenções de voto subiam exponencialmente.

O conteúdo de suas propagandas se voltavam a aproximar a figura do empresário rico e distante do cidadão comum. A estratégia foi apresentar a biografia de João Dória Jr - afinal ele não era uma figura já muito conhecida - o construindo como alguém que havia trabalhado desde cedo para conseguir chegar no lugar de empresário de sucesso que está agora. *Trabalho* é a máxima de sua campanha, chegando até à adotar o slogan de “João Trabalhador”.

“Trabalho” é o valor que aproxima o candidato, que é um empresário, do trabalhador comum. Afinal, no universo da campanha, empresários de sucesso são administradores e gestores. O perfil que o paulistano, cansado do mau uso do dinheiro público e da política e políticos tradicionais, precisa. (ALVES, 2017)

O discurso se volta para a ideia de que a diligência na vida pessoal e profissional de Dória se traduziria na sua atuação de coordenação da prefeitura. A construção de sua imagem, no entanto, não vem apenas na afirmação de si, mas na oposição do que é o outro. Dória se denomina gestor, administrador, como forma de se afastar da ideia de “político tradicional” que estava manchada no país (SILVA; FILHO, 2017). Sua falta de experiência em cargos públicos é posta como vantagem, uma cara nova e de sucesso - ainda que em um partido tradicional no comando de São Paulo - que colocaria o Estado para funcionar, pois possuiria trabalho e técnica no lugar de interesses políticos prévios.

João Dória: Você nunca me viu antes concorrendo a qualquer cargo público porque eu não sou político, sou um administrador. Administrador é aquele que cuida, administrador público é aquele que cuida das pessoas [...] como prefeito serei um administrador, um cuidador. Esse é o meu compromisso com você. (ALVES, 2017)

Na prefeitura, quero colocar toda a minha experiência como gestor para realizar as mudanças que São Paulo tanto precisa. Com o atual prefeito, falta gestão, como também faltou na época da ex-prefeita. E quando falta gestão, os maus administradores criam novas taxas e impostos. Quem paga o preço é você. (PSDB; DÓRIA, 2016)

No discurso, Dória equivale o Estado à uma empresa mal gerida. Se o Estado é uma empresa, seu líder não deve ser o político, mas o empresário, o qual trás consigo “a experiência do setor privado”. Dória ser “trabalhador” infere que os outros candidatos não trabalham. O marketing do peemedebista engloba os ideais de “mudança” e “justiça” ligando com os seus símbolos de mérito e trabalho, juntando as insatisfações locais e nacionais para

construir sua imagem e diminuir seus oponentes. A campanha de Haddad voltada para continuidade (ALVES, 2017) apenas afastava os eleitores já enfatizados pelo contexto do impeachment e do antipetismo. O próprio slogan de campanha de Dória “Acelera São Paulo” se sustenta como oposição ativa de uma das medidas mais polêmicas de Haddad enquanto prefeito - a de reduzir o limite de velocidade das ruas e marginais da cidade - ao mesmo tempo que carrega os teores de avanço e trabalho em seu imaginário.

Através do marketing extenso dessa persona gestora, Dória consegue subir de forma exponencial nas pesquisas de intenção de voto, saindo de 5% em agosto, para 19% no início de setembro, chegando à 44% na véspera da eleição e se elegendo como prefeito com 53,29% dos votos em primeiro turno - algo que não acontecia desde a vitória de Erundina em 1988 (DATAFOLHA, 2016). João Dória Jr toma o cargo no dia 1 de janeiro de 2017 e cumpre seu papel como prefeito até 6 de abril de 2018, quando deixa a cadeira para concorrer a governador - assim como fizeram Paulo Maluf, José Serra e Jânio Quadros - assumindo o novo cargo em 1 de janeiro de 2019.

O contexto da eleição para a prefeitura de São Paulo em 2016 é importante para entendermos que a construção do ser político de João Dória se dá em diálogo direto com um momento histórico em que a confiança popular nos atores políticos e nas instituições democráticas se encontrava em uma queda exponencial, abrindo espaço para uma figura cujo sucesso no meio privado desse a esperança que seu trabalho à frente do Estado geraria frutos.

4. LEVANTAMENTO DA DISPONIBILIDADE DE DADOS DA TRANSPARÊNCIA ATIVA DURANTE O PERÍODO DÓRIA-COVAS

O levantamento à seguir analisa a disponibilidade dos dados de transparência ativa previstos na LAI e na Lei do Plano de Metas, respectivamente no Portal da Transparência - SP e no site Planeja Sampa (depois renomeado Programa de Metas, mas ocupando o mesmo domínio), entre 1 de janeiro de 2017 e 31 de dezembro de 2020. A escolha dos sites se dá por serem os veículos oficiais da prefeitura para a divulgação desses dados, logo, a reprodução de seus conteúdos em outros portais não oficiais não podem ser considerados como o cumprimento da legislação ou efetivação de política pública e, portanto, não serão contemplados. Como se trata de discutir sobre um período passado, é preciso levar em conta que as versões anteriores dos sites diferem daquelas atuais, de forma que não é possível fazer esse panorama diretamente com eles. Por isso, os materiais utilizados de referência serão a 1ª edição da pesquisa Escala Brasil Transparente - Avaliação 360º

(CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2019), a qual analisa a transparência em portais de 691 municípios do Brasil entre julho e novembro de 2018, as versões anteriores dos portais objeto, salvos na biblioteca de arquivos digitais Wayback Machine⁸ e notícias da mídia quanto a disponibilização (ou não) desses dados.

Entende-se, para esse fim, que os dados de transparência estão “disponíveis” quando

1. o portal de transparência existe, possuindo link de acesso que pode ser encontrado ao pesquisar no navegador;
2. ao clicar no link, o domínio deve estar funcionando, não se encontrar no status de “página não encontrada” ou “em manutenção”;
3. o portal deve ter acesso não discriminatório, ou seja, não deve requerer identificação e/ou senha para seu acesso e;
4. os dados previstos por lei devem poder ser encontrados ao navegar o portal.

(AMORIM; ALMADA, 2016; ATTARD; et al, 2015 apud OLIVEIRA; CKAGNAZAROFF, 2022).

4.1 Portal da Transparência - SP e a disponibilidade da transparência ativa prevista na LAI

O Portal da Transparência - SP é uma ampliação do site “De olho nas contas”, criado em 2009, durante o governo Kassab, como iniciativa para aumentar a acessibilidade aos relatórios como a LRF entre outras contas públicas (SÃO PAULO, [2025?]). Durante o governo Haddad, ele é reformulado para aderir às demandas exigidas pela LAI, servindo como principal site de divulgação de transparência ativa da cidade desde então.

A nota emitida pela Escala Brasil Transparente - Avaliação 360° (2019) ao município de São Paulo - tendo este site como base - foi de 7.94 de 10 pontos possíveis. Apesar da pesquisa atribuir uma única nota para o conjunto do desempenho da transparência passiva e ativa dos portais, os resultados da transparência passiva foram quase impecáveis pelos critérios apresentados, ou seja, o desconto de pontos está majoritariamente na transparência ativa. O estudo aponta uma taxa alta no cumprimento da LAI - o portal existe e funciona, tendo um link facilmente localizável e podendo ser acessado indiscriminadamente por qualquer sujeito. O Art.8 é em boa parte cumprido, mas com exceções: a impossibilidade de localização das informações sobre receitas, de ferramentas para gerar relatórios de empenho e de consulta para o acompanhamento de obras públicas.

⁸ Disponível em: <https://web.archive.org>

Ao olhar as versões disponíveis do site pelo Wayback Machine entre 2017 e 2020⁹, é possível notar que desde de 2017 já há um botão de acesso para uma aba que seria dedicada às receitas, porém, até 2020, não era possível visualizar os dados na página em si - ao invés, ela apresentava um link externo em que essas informações estariam disponíveis. O URL deste link não está mais no ar e nem foi salvo dentre os arquivos do Wayback Machine, portanto, não é possível afirmar se ele de fato funcionava quando estava ativo. De todo modo, a partir de 2020 as informações de receita passaram a ser disponibilizadas no próprio site do Portal da Transparência - SP, facilitando o seu acesso e navegação. O que não é possível de se encontrar em nenhuma versão do site são os “dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades”, exigidos pelo Art.8 da LAI.

4.2 Planeja Sampa, Programa de Metas 2017-2020 e o Plano de Metas

Como já citado, o portal Planeja Sampa é criado em 2013 pela prefeitura Haddad, como um programa para a divulgação em tempo real do andamento da conclusão das metas estabelecidas no Plano de Metas de cada governo. É importante destacar que, apesar de ser uma ferramenta auxiliar importante à Emenda Legislativa de 26 de fevereiro de 2008, sua existência não é prevista ou garantida pela lei. O que é de fato legislado é a obrigatoriedade da publicação de relatórios semestrais e anuais quanto ao andamento das metas.

No início de 2017 a primeira versão do Plano de Metas 2017-2020 da prefeitura de João Dória é publicada e logo é incorporada ao site do Planeja Sampa. Cada meta ganha um tópico que pode ser acessado para se obter mais detalhes. Na primeira parte de 2017, momento em que não havia tempo hábil para se esperar que muitos dos resultados já tivessem sido atingidos, a descrição das metas consistia na apresentação dos resultados esperados, na sua justificativa, na ligação com projetos correlatos e no estabelecimento de linhas de ação para a conclusão da meta¹⁰. Parte da proposta do site neste início de governo era de receber naquele espaço virtual os comentários da população quanto às metas e sugestões de “soluções estratégicas” para a cidade. Já no final daquele ano, fora lançado os relatórios da “devolutiva da população” e da “base de dados de participação”, juntamente da versão final do plano de metas, com a notícia de que a partir de janeiro de 2018, os dados de andamento e marcos das

⁹ As versões do site comparadas nesse trecho são as dos dias 22 de set. de 2017, 20 de dec. de 2018, 5 de jan. de 2019 e 26 de jun de 2020. As datas dizem respeito aos dias em que o URL foi salvo no Wayback Machine. Disponível em: https://web.archive.org/web/2025000000000*/http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/

> Acesso em 5 de out. de 2025

¹⁰ A versão do portal analisada nesse trecho é a do dia 6 de jul. de 2017, disponível em: https://web.archive.org/web/20170801000000*/http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br > Acesso em 5 de out. de 2025

metas começariam a ser publicados¹¹. De fato, em fevereiro de 2018¹² o site já apresentava os dados do Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2017-2020 - nome dado ao plano de metas especificamente daquele mandato - exibindo em gráficos e tabelas o quanto já se havia progredido nos dois primeiros semestres de 2017 em relação ao valor estabelecido pela meta, além de publicar o Relatório de Execução Anual de 2017, como exigido por lei.

Até então, a disponibilidade do portal e dos dados da transparência ativa estava ocorrendo de forma consistente. O portal podia ser encontrado ao navegar na internet, funcionando plenamente e sendo aberto ao acesso de todos. No entanto, no dia 6 de abril de 2018, João Dória deixa a cadeira de prefeito para poder concorrer à Governador do Estado de São Paulo, assumindo em seu lugar o vice-prefeito Bruno Covas (PSDB) para assumir o cargo. Ao entrar como prefeito, Covas opta por, ao invés de seguir o plano traçado por seu antecessor, adaptá-lo para seu próprio governo, lançando em abril de 2019 a alteração de 28 das metas já existentes e adição de 25 novas (REIS, 2019). Já em um primeiro momento, isso significa a criação de uma dificuldade na contabilização do progresso das metas, uma vez que é preciso ser reavaliado o que se aplica ou não se aplica às alterações propostas. Mais do que isso, significa que o site do Planeja Sampa teria que ser atualizado para a inclusão das novas metas. Os relatórios e dados até o primeiro semestre de 2018 continuaram a ser publicados no site, porém, a partir de 2019, não apenas o site deixa de ser atualizado com novas informações, mas a prefeitura deixa de publicar os balanços semestrais de julho de 2019 e de 2020 e o balanço anual de 2020. O problema se aprofunda quando em fevereiro de 2020 o site do Planeja Sampa sai do ar (PINHONI, 2020), com o seu URL levando para uma página com o aviso que o site estaria em manutenção e que voltaria em breve¹³. O site nunca voltou ao ar e hoje seu link leva à um aviso de “Erro 404 - Página não encontrada¹⁴”. Covas publica o Relatório Final de 2019-2020 (SÃO PAULO, 2020), no qual se apresenta o balanço dos 4 anos sobre as metas alçadas em 2019. Com o site fora do ar, os relatórios de 2017 e 2018 também se tornaram indisponíveis por meios oficiais e o novo relatório fez pouco para

¹¹ A versão do portal analisada nesse trecho é a do dia 12 de dez. de 2017, disponível em: https://web.archive.org/web/20170801000000*/http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br > Acesso em 5 de out. de 2025

¹² A versão do portal analisada nesse trecho é a do dia 12 de fev. de 2018, disponível em: https://web.archive.org/web/20170801000000*/http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br > Acesso em 5 de out. de 2025

¹³ A versão do portal analisada nesse trecho é a do dia 15 de mai. de 2020, disponível em: https://web.archive.org/web/20170801000000*/http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br > Acesso em 5 de out. de 2025

¹⁴ Disponível em: <http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br> > Acesso em 5 de out. de 2025

demonstrar o que foi feito em cada período, tornando muito difícil de se entender como o andamento do cumprimento das metas se deu ao longo do tempo. Apenas em fevereiro de 2022 é lançado um novo site oficial da prefeitura de São Paulo para o acompanhamento do Plano de Metas (SÃO PAULO, 2022).

5. A TRANSPARÊNCIA E A IMAGEM

Ainda que a indisponibilização de dados tenha se dado majoritariamente durante a parte do mandato encabeçada por Bruno Covas, a parte curiosa deste cenário está no fato de que João Dória, que se elege prefeito e depois governador de São Paulo através do discurso de trabalho e mérito não toma ação quando as informações sobre seus feitos, sobre o que de fato foi concluído durante seu mandato à frente da cidade, passam a se tornar inacessíveis.

É importante realçar como, diferente da questão da transparência em outras cidades, São Paulo não possui problemas de infraestrutura para produzir os dados e manter os portais de transparência no ar. Covas justifica os problemas com o Planeja Sampa pela suspensão de atividades não essenciais durante o período da pandemia de Covid-19 (PINHONI, 2020), no entanto, o decreto que institui tal condição só foi emitido em março de 2020¹⁵, enquanto o portal saiu do ar em fevereiro de 2020 e os Relatórios do Programa de Metas deixaram de ser publicados à partir da metade do ano anterior. De qualquer maneira, as ferramentas necessárias para o cumprimento da transparência já haviam sido implantadas na cidade em prefeituras anteriores. O caso aqui tratado tem haver com uma precarização ativa do acesso aos dados.

Mas não são todos os dados que passam por esse processo. O que o as descrições sobre o Portal de Transparência - SP e o Planeja Sampa tem em comum é o desrespeito ao inciso V, Art.8 da LAI, o qual prevê a publicação dos “dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades”. As informações exigidas ligadas às questões orçamentárias e de folha de pagamento - às quais se relacionam muito mais à característica anti-corrupção da transparência, exigindo o acompanhamento da entrada e saída de discursos - continuaram a ser, de modo geral, publicadas no Portal da Transparência - SP durante todo o mandato. São justamente os dados sobre as ações práticas do governo que passam a ser ocultados.

¹⁵ Decreto nº 64.881, de 22 de março de 2020, disponível em:

<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2020/decreto-64881-22.03.2020.html> > acesso em 20 de nov. de 2025

Por isso, chama atenção a inação de João Dória - o qual constrói sua imagem em cima da ideia de “trabalho” e, principalmente, de que os princípios da iniciativa privada seriam um caminho melhor para gerir a máquina pública do que “a velha política” - sobre o desligamento de um site o qual deveria servir de propaganda de seus feitos como liderança. Como governador, ele poderia ter pressionado a prefeitura da cidade para que se reativasse o portal ou que, de algum modo, re-publicasse o conteúdo nele perdido. Se Dória não o fez, foi porque não teve o interesse de fazê-lo.

Se aderirmos à ideia de que transparência é uma ferramenta que produz legitimidade à um governo, tanto pela geração de confiança quanto pela demonstração de resultados (OLIVEIRA; CKAGNAZAROFF, 2022), é de se estranhar que o peemedebista abra mão deste recurso. No entanto, essa premissa apenas leva em conta um cenário de plena confiança do público nas instituições democráticas e na adesão dos políticos às suas lógicas. Dória, no entanto, faz política a partir da lógica do marketing. Para pensar nesse aspecto, a ideia de “campo político” de Pierre Bourdieu nos ajuda a entender esta dinâmica:

O campo político é o lugar em que se geram, na concorrência entre os agentes que nele se acham envolvidos, produtos políticos, problemas, programas, análises, comentários, conceitos, acontecimentos, entre os quais os cidadãos comuns, reduzidos ao estatuto de “consumidores”, devem escolher, com probabilidade de mal-entendido, tanto maiores afastados estão do lugar de produção. (BOURDIEU, 2004 apud CRUZ, 2024).

O afastamento cada vez maior dos cidadãos aumenta a função da publicidade na relação entre políticos e sociedade. As dimensões sobre o funcionamento e dia-à-dia do Estado se tornam cada vez mais vagas, de forma que a disputa política para a conquista de adesão de votos se torna uma competição de “imagem marca” - quem consegue construir um perfil que concentre os símbolos e sentidos que cativa o maior número de apoiadores (SILVA FILHO; CAMPOS. 2017). A construção da imagem de Dória, como já discutido, mobiliza a identificação com o público através da narrativa de mérito ligado ao trabalho. Em meio à um momento em que as estruturas democráticas estão sendo postas em dúvida em larga escala, se opta por vendê-lo como externo à dúvida, um empresário que luta e consegue atingir o sucesso em suas empresas. Essa construção, no entanto, exige um grande controle para sua manutenção:

Para o marketing comercial, a marca e o produto devem ser indissociáveis, por isso o cuidado excessivo das equipes publicitárias dos políticos com o risco de contradição. Uma vez estabelecida, a imagem marca de um “personagem” político, se faz necessário, uma re-alimentação desta a fim de garantir a continuidade desta marca (...) (BEZERRA; SILVA. 2005)

O real é um problema para o marketing político. Dória mobiliza os seus símbolos independentemente dos resultados de suas ações no governo, da “informação precisa das características e funções do produto.” (BEZERRA; SILVA. 2005). A legislação de transparência é pensada justamente sobre uma lógica de promover a aproximação do público geral à política - de poder enxergar para além da fachada criada pelo mandato vigente. É preciso considerar que a própria “legitimidade” que um governo ganha com transparência também é simbólica, pois ela pode, de fato, ser apenas imagética, uma vez que se basta parecer transparente para receber os efeitos da confiança. Mas a quantidade de informações a que se tem acesso também tem grande impacto para a manutenção da imagem preterida pela equipe do político:

Quanto mais informações os eleitores processam sobre os candidatos, mais eles relacionam essas informações a seus valores e disposições ideológicas, o que afeta a formação de imagens políticas. Portanto, quanto mais os eleitores souberem sobre questões e posições dos candidatos, mais essas questões podem afetar as suas escolhas na hora do voto. No caso de um governo, quanto mais os cidadãos se inteirarem sobre os seus atos, maior será a percepção da gestão em curso, impactando em sua avaliação. (PERLOFF, 1998 apud AMARANTE, 2020)

A inação de João Dória, como governador de São Paulo, perante a ocultação ativa dos dados de transparência durante a continuidade de seu mandato por seu predecessor, Bruno Covas, diz respeito ao fato que não era de seu interesse, para a construção de sua imagem, que esses dados estivessem disponíveis ao público geral. Sua construção como um gestor de sucesso não dependia da divulgação ampla do quanto as metas propostas foram cumpridas ou quanto progrediram as obras públicas sob seu nome. Pelo contrário, o excesso de informações sobre o funcionamento de seu governo poderia ser prejudicial à sua imagem (OLIVEIRA; FONSECA, 2021), abrindo espaço para a oposição para convencer o “cidadão consumidor” de que a “marca Dória” não é confiável.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A alocação da transparência no meio digital nos leva à uma profunda discussão sobre preservação de arquivos. Apesar da sofisticação da legislação brasileira quanto a transparência de dados, a sua aplicação é limitada por inúmeros fatores, seja pela necessidade da criação de um setor público em cada unidade administrativa (cidades, Estados, Governo Federal) dedicada à produzir, processar e gerir esses dados, seja pela limitação de estrutura,

com inúmeros municípios cuja a população geral não possui acesso à internet (GAMA, 2015). No entanto, mesmo em lugares em que os portais de transparência existem e funcionam, há questões à serem pensadas. A disponibilidade dos arquivos hoje presentes na internet não é uma garantia de que eles permanecerão acessíveis à longo prazo. Uma pesquisa da Pew Research Center aponta que 38% das páginas da internet que existiam em 2013 não estão mais disponíveis para acesso. Não apenas, 21% das páginas governamentais estadunidenses possuem ao menos 1 link quebrado (CHAPEKIS, 2024). A pergunta do o que permanece e o que pode ser apagado é de deveras importância, ainda mais considerando que é extremamente difícil de se fiscalizar o nível de disponibilidade de forma contínua, devido ao fluxo imenso de informações publicadas todos os dias - quem nota quando um link deixa de funcionar?

Levando à digitalização do Estado, a continuidade da disponibilidade de arquivos se torna um problema público. Com arquivos físicos, o acesso pode ser dificultado, mas um documento deixa de existir apenas quando é destruído. A descontinuidade em páginas oficiais em governo significa que um arquivo pode não ser encontrado novamente em seu domínio original. Pensando especialmente em transição de governos, isso leva à séries inteiras de informações se tornando indisponíveis, em nome de dar espaço à divulgação do mandato vigente. Apesar de terem utilizado do mesmo domínio, as informações sobre o balanço de metas de Haddad não podiam ser mais acessadas no Planeja Sampa quando Dória assumiu a prefeitura. Depende-se então, que algum sujeito salve aqueles dados e os republique em outro local, para que permaneçam acessíveis. Sites de biblioteca de arquivos como o Wayback Machine são muito interessantes nesse quesito, mas dependem de iniciativas individuais - é preciso que alguém lembre de salvar o site enquanto ele ainda está ativo, se não, o conteúdo não será recuperado.

Há um uso político dessa neblina da disponibilidade de dados. Como aqui descrito, a indisponibilização de informações pela internet é uma escolha que leva a impactos na vida prática, nas disputas entre partidos e na percepção dos sujeitos sobre o que de fato acontece em escala. No momento em que se dá por garantido que “se está na internet, ficará na internet”, se perde a possibilidade de realmente transformar a transparência em uma ferramenta para a democracia

REFERÊNCIAS

ALONSO, Angela. **Treze: A política de rua de Lula a Dilma**. São Paulo: Companhia das Letras, 2023

ALVES, Mércia. **A imagem dos candidatos à prefeitura de São Paulo na campanha eleitoral de 2016**. Revista Agenda Política, [S. l.], v. 1, n. 2, p. 148–170, 2017. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/137> > acesso em 9 de set. de 2025

AMARANTE, Erivelto D. do. **A construção da imagem pública nos 100 primeiros dias de governo: uma análise dos jornais Folha e Estado de S. Paulo dos Prefeitos Fernando Haddad (PT) e João Dória JR (PSDB)**./ Erivelto Diego do Amarante. – Curitiba, 2020. Disponível em: https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/1884/70721/R%20-%20D%20-%20ERIVELTO%20DIEGO%20DO%20AMARANTE.pdf?isAllowed=y&sequence=1&utm_source=chatgpt.com > acesso em 9 de set. de 2025

AMORIM, Paula Karini; ALMADA, Maria Paula. **E-transparência: proposta de modelo metodológico para avaliação de portais de executivos nacionais**. Logos, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, 2016. DOI: 10.12957/logos.2016.19601. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/logos/article/view/19601> > acesso em 9 de set. de 2025

BEZERRA, Ada Kesea Guedes. SILVA, Fabio Ronaldo da. **O marketing político e a importância da imagem marca em campanhas eleitorais majoritárias**. BOOC, Brasil, 2005. Disponível em: <https://arquivo.bocc.ubi.pt/pag/silva-fabio-marketing-politico-imagem.pdf> > acesso em 9 de set. de 2025

BRASIL. **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. Casa Civil, Brasil, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm > acesso em 5 de nov de 2025

BRASIL. **Transparência Pública no Governo Federal**. Controladoria-Geral da União, Brasil, [2025?]. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/campanhas/integridade-publica/transparencia-publica> > acesso em 9 de set. de 2025

CARTA CAPITAL. **Em SP, cada voto custou 95 centavos a Dória**: Tucano teve o segundo melhor ‘custo-benefício’ na relação doação-voto entre os milionários eleitos que se autofinanciaram. Carta Capital, São Paulo, 3 de out. de 2016. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/em-sp-cada-voto-custou-95-centavos-a-doria/> > acesso em 17 de nov. de 2025

CHAPEKINS, Athena; BESTVATER, Samuel; REMY, Emma; RIVERO, Gonzalo. **When Online Content Disappears**. Pew Research Center. Mai, 2024. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/data-labs/2024/05/17/acknowledgments-link-rot/> > acesso em 15 de nov. de 2025

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Escala Brasil Transparente - Avaliação 360°**. Brasil, 2019. Disponível em: https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/66. > acesso em 9 de set. de 2025

COUTO, Cláudio Gonçalves. **Do governo-movimento ao pacto militar-fisiológico**. Retrocesso democrático e degradação política. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p.35-49

CRUZ, Cláudia Ferreira. **Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros**. rap — Rio de Janeiro 46(1):153-76, jan./fev. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/S6N6r6z7B6> > acesso em 9 de set. de 2025

CRUZ, Luiz Pedro Passos da. **Campo político: o pensamento de Bourdieu e uma releitura a partir da sociedade em midiaticização**. Revista Contemporânea, v. 4, n. 1, 2024. Disponível em: <https://ojs.revistacontemporanea.com/ojs/index.php/home/article/view/2770>. Acesso em 15 de nov. de 2025.

CUNHA Filho, Márcio. C. **O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica**. Revista da Controladoria-Geral da União, Vol. 10, nº16, jan/jun, 2018. p. 878 - p. 907. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/34493/14/V10_n16_Sabemos.pdf > acesso em 9 de set. de 2025

DATAFOLHA. **Doria lidera e Haddad, Russomanno e Marta empatam pelo 2º lugar em SP**. Folha de S. Paulo, São Paulo, 2 de out. de 2016. Disponível em: <https://datafolha.folha.uol.com.br/eleicoes/2016/10/1819065-doria-lidera-e-haddad-russomanno-e-marta-empatam-pelo-2-lugar-em-sp.shtml> > acesso em 15 de nov. de 2025

DATAFOLHA. **Gestão Haddad é reprovada por 48%**. Folha, São Paulo, 15 de jul. de 2016. Disponível em: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2016/07/1792034-gestao-haddad-e-reprovada-por-48.shtml> > acesso em 27 de out. de 2025

ESTADÃO. **Candidatos terão metade do tempo de exposição na TV: Em compensação, eles terão direito a mais inserções**. Época Negócios, Brasil, 15 de ago. de 2016. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2016/08/epoca-negocios-candidatos-terao-metade-do-tempo-de-exposicao-na-tv.html> > acesso em 17 de nov. de 2025

FERRACIOLI, Paulo. **João Doria é populista? Elementos de populismo na campanha à prefeitura de São Paulo de 2016**. Temática, v. 14, n. 10, p. 77-91, out. 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/332577923_Joao_Doria_e_populista_Elementos_de_populismo_na_campanha_a_prefeitura_de_Sao_Paulo_de_2016 > acesso em 9 de set. de 2025

G1. **Russomanno tem 31%, Marta, 16%, e Erundina, 10%, diz pesquisa Datafolha.**

Globo, São Paulo, 26 de ago. de 2016. Disponível em:

<https://g1.globo.com/sao-paulo/eleicoes/2016/noticia/2016/08/russomanno-tem-31-marta-16-e-erundina-10-diz-pesquisa-datafolha.html> > acesso em 17 de nov. 2025

GAMA, Jader Ribeiro. **Transparência pública nos portais eletrônicos dos municípios do Estado do Pará.** In: ANPOCS, n. 39 (2015), Caxambu/MG, p. 1-30. Disponível em:

<https://biblioteca.sophia.com.br/terminal/9666/acervo/detalhe/3731?guid=1758122899367&returnUrl=%2fterminal%2f9666%2fresultado%2flistar%3fguid%3d1758122899367%26quantidadePaginas%3d1%26codigoRegistro%3d3731%233731&i=16> > acesso em 6 de out. de 2025

GOMES, W. **A Democracia no mundo digital: história, problemas e temas.** São Paulo: Edições Sesc, 2018. Disponível em:

<https://inctdd.org/wp-content/uploads/2022/09/a-democracia-no-mundo-digital-wilson-gomes.pdf> > acesso em 10 de out. de 2025

HEALD, DAVID. **Fiscal transparency: Concepts, measurement and UK practice.** Public Administration, Vol 81, n°4, p.723-759, 2003. Disponível em:

<https://www.davidheald.com/publications/ftheald.pdf> > acesso em 9 de set. de 2025

IPEA. **Democracia Digital: Mapeamento de experiências em dados abertos, governo digital e ouvidorias pública.** Brasil, Ipea. 2021. Disponível em:

<https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/ad9fcfd5-43bf-4314-9f29-493597eab9c/content> acesso em 9 de set. de 2025

MONTEIRO, Érico Lúcio Oliveira; FANSTONE, Pollyana dos Reis Pereira. **A internet como ferramenta da gestão pública municipal.** CIEGESI, Goiânia, GO, BRASIL, 22- 23 DE JUNHO DE 2012. Disponível em:

<https://www.anais.ueg.br/index.php/ciegesi/article/view/1124> acesso em 9 de set. de 2025

MORAIS, Nelson Russo de. **Internet, Prestação de Contas e Transparência na Gestão Pública Municipal.** Salvador. UFBA - Faculdade de Comunicação, 2013. 1 v. 266.

Disponível em:

<https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/13014/1/Nelson%20russo%20de%20moraes.pdf> acesso em 9 de set. de 2025

OLIVEIRA, Daniel José Silva; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. **A Transparência como um princípio-chave de Governo Aberto Administração Pública e Gestão Social.** Vol. 14, núm. 3, 2022. Universidade Federal de Viçosa, Brasil, 2022. Disponível em:

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351571681009> > acesso em 9 de set. de 2025

OLIVEIRA, Wanessa. Q. de Souza; FONSECA, Igor Ferraz da. **Fatores de sucesso na abertura de dados: o caso do Banco Central do Brasil.** Revista Do Serviço Público, 72(4), 724 - 752, Brasil, 2021. Disponível em:

<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/4535> > acesso em 9 de set. de 2025

PINHONI, Marina. **Covas não divulga relatório com balanços do Plano de Metas da Prefeitura de SP e site para acompanhamento está fora do ar.** G1, São Paulo, 14 de ago de

2020. Disponível em:

<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/08/14/covas-nao-divulga-relatorio-com-balan-cos-do-plano-de-metas-da-prefeitura-de-sp-e-site-para-acompanhamento-esta-fora-do-ar.ghtml>
> acesso em 15 de nov. de 2025

PSDB; DÓRIA, João. **João Dória (PSDB) - Gestão - Horário Eleitoral São Paulo/SP - 17/09/2016 [G]**. Youtube, Arquivo Eleitoral, 17 de set. de 2016. Disponível em:
<https://www.youtube.com/watch?v=5RJdMdCyfUo> > acesso em 18 de nov./2025

REIS, Vivian. **Covas altera 28 metas do plano de Doria para SP e cria outras 25**. G1, São Paulo, 8 de abr. de 2019. Disponível em:
<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/04/08/covas-anuncia-novo-plano-de-metas-para-sao-paulo-altera-28-metas-de-doria-e-cria-outras-25.ghtml> > acesso em 15 de nov. de 2025

SÃO PAULO. **Decreto Nº 53.623, de 12 de dezembro de 2012**. Regulamenta a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito do Poder Executivo, estabelecendo procedimentos e outras providências correlatas para garantir o direito de acesso à informação, conforme específica. São Paulo, Diário Oficial, 2012. Disponível em:
https://drive.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/decreto_n_53_1701697568.623_de_12_de_dezembro_de_2012 > acesso em 5 de nov de 2025

SÃO PAULO. **Decreto Nº 54.779, de 22 de janeiro de 2014**. Introduce alterações no Decreto nº 53.623, de 12 de dezembro de 2012, que regulamenta a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito do Poder Executivo, estabelecendo procedimentos e outras providências correlatas para garantir o direito de acesso à informação; institui o Catálogo Municipal de Bases de Dados - CMBD. São Paulo, Diário Oficial, 2014. Disponível em:
https://www.imprensaoficial.com.br/DO/GatewayPDF.aspx?link=/2014/diario%20oficial%20cidade%20de%20sao%20paulo/janeiro/23/pag_0001_5FBS9K0FP2BF4e4583RT6VS1JC5.pdf
> acesso em 5 de nov de 2025

SÃO PAULO. **Emenda Legislativa nº 30 de 26 de fevereiro de 2008**. Acrescenta dispositivo à Lei Orgânica do Município de São Paulo, instituindo a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do Programa de Metas pelo Poder Executivo. São Paulo, Diário Oficial, 2008. Disponível em:
<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/emenda-legislativo-30-de-26-de-fevereiro-de-2008>
> acesso em 5 de nov de 2025.

SÃO PAULO. **Prefeitura de São Paulo divulga 1º Relatório de Execução Anual do Programa de Metas 2021-2024 e lança Portal Oficial 2022**. Cidade de São Paulo, 7 de mar de 2022. Disponível em:
<https://prefeitura.sp.gov.br/web/planejamento/w/noticias/325642#:~:text=Portal%20Oficial%20do%20Programa%20de,Programa%20de%20Metas%20clicando%20aqui> > acesso em 5 de out de 2025

SÃO PAULO. **Relatório Final 2019-2020**. Cidade de São Paulo, 2020. Disponível em
[/https://drive.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/arquivos/programa_de_metas/Relatorio_PdM_Final.pdf](https://drive.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/arquivos/programa_de_metas/Relatorio_PdM_Final.pdf) > Acesso em 5 de out. de 2025

SÃO PAULO. **Sobre o portal de transparência.** Portal da Transparência - SP, São Paulo, [2025?]. Disponível em:
<https://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/sobre-o-portal-de-transparencia/> > acesso em 6 de nov de 2025

SILVA FILHO, Alberto. L. A; CAMPOS, Isadora. L. V.. **A construção da imagem eleitoral do candidato João Dória em 2016:** uma análise qualitativa a partir da Folha Online. Revista Textos Graduated, 3(1), (2017). Disponível em:
<https://periodicos.unb.br/index.php/tg/article/view/16377/14665> > acesso em 9 de set. de 2025

SOUZA, Antônio Artur de; et. al. **Evidenciação contábil nos municípios mineiros:** atendimento ao artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal. In Anais do Congresso Brasileiro de Contabilidade, Gramado, RS, 2018. Disponível em:
https://www.researchgate.net/publication/281976918_EVIDENCIACAO_CONTABIL_NOS_MUNICIPIOS_MINEIROS_ATENDIMENTO_AO_ARTIGO_48_DA_LEI_DE_RESPONSABILIDADE_FISCAL > acesso em 9 de set. de 2025