

Acesso à Informação e a sua percepção na forma de política pública (de Estado): as alterações promovidas na regulamentação da Lei de Acesso e a sua tentativa de alteração por Medida Provisória durante a Pandemia do Covid-19¹

Access to Information and its perception in the form of public (State) policy: the changes promoted in the regulation of the Access Law and its attempt to change it by Provisional Measure during the Covid-19 Pandemic

Rafael Gustavo Cavichiolo*

Nei Alberto Salles Filho**

Resumo: Este artigo analisa os aspectos correlacionados ao Acesso à Informação sob o viés de política pública (de Estado), considerando a publicação do Decreto n.º 9.690, de 23 de janeiro de 2019, que introduziu alterações no regulamento da Lei de Acesso à Informação, a declaração de sigilo dos dados que embasam a proposta de Reforma da Previdência, convertida na Emenda Constitucional n.º 103, de 12 de novembro de 2019 e a recente tentativa de restringir o Acesso à Informação em virtude da Pandemia. Trata-se de uma pesquisa documental e bibliográfica, com análise qualitativa, amparada nos dados coletados junto aos sistemas de informações públicas abertas dos órgãos federais e veículos de informação. É feita uma breve análise da conjuntura relacionada com a pretensa intenção de restrição de Acesso à Informação, o que caracteriza

¹ Uma versão preliminar deste texto foi apresentada no “III SIMPÓSIO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS: Democracia e direitos humanos” realizado em Ponta Grossa- PR, entre 11 a 13 de setembro de 2019, sendo indicado pelo evento para compor este volume especial da Emancipação.

*Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa - UEPG. Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas pela UEPG. Especialista em Gestão Pública pela UEPG. Especialista em Direito e Auditoria Ambiental pela Universidade Positivo. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. E-mail: raguscav@bol.com.br.

** Docente e pesquisador da Universidade Estadual de Ponta Grossa - UEPG. Doutor em Educação pela UEPG. Pós-Doutor em Ensino de Ciência e Tecnologia pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR. Mestre em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba - UNIMEP. Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas (Mestrado/Doutorado) da UEPG e do Curso de Educação Física (Graduação) da UEPG. E-mail: nei.uepg@gmail.com.



This content is licensed under a Creative Commons attribution-type BY

séria afronta a uma garantia constitucional basilar, com alcance em possíveis violações quanto aos direitos humanos.

Palavras-chave: Acesso à Informação; Política Pública; Regulamento Lei de Acesso à Informação.

Abstract: This article analyzes the aspects related to Access to Information under the bias of public policy (of State), considering the publication of Decree n.º 9,690, of January 23, 2019, which introduced changes in the regulation of the Access to Information Law, and the declaration of the confidentiality of the data that support the Social Security Reform proposal, converted into Constitutional Amendment n.º 103, of November 12, 2019 and the recent attempt to restrict Access to Information due to the Pandemic. This is a documentary and bibliographic research, with analysis qualitative, supported by data collected from the open public information systems of federal agencies and information vehicles. A brief analysis of the conjuncture related to the alleged intention to restrict Access to Information is made, which characterizes a serious affront to a basic constitutional guarantee, with scope for possible violations regarding human rights.

Key-Words: Access to information; Public policy; Regulation of Access to Information Act.

Recebido em: 17/09/2020. Aceito em 20/09/2020

A essência da questão: nota introdutória

Embora chame atenção o fato do Brasil enfrentar a discussão sobre o seu futuro previdenciário, a questão basilar e inquisitorial na qual o presente artigo propõe-se discutir, refere-se ao sigilo (FABRINI e CARAM, 2019; VASSALO, 2019) imposto aos “estudos” que fundamentaram a proposição da Emenda Constitucional n.º 6 de 2019 (BRASIL, 2019^b) a qual foi convertida na Emenda Constitucional n.º 103, de 12 de novembro de 2019 (BRASIL, 2019^d) modificando o sistema de Previdência Social e estabelecendo regras de transição. Em sentido semelhante, procurou-se compreender sobre a frustrada tentativa de alteração do regulamento da Lei de Acesso à Informação, o qual foi alterado no início de 2019 como objetivo de facilitar a classificação de informações como ultrassecretas por autoridades não previstas no texto da lei, o que poderia implicar em sério comprometimento à Transparência Pública (FIDALGO; VECCHIATO, 2019). O terceiro ponto analisado, refere-se à tentativa de restrição do Acesso à Informação, Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011), em decorrência da Pandemia do Coronavírus (Covid-19), situação que foi objeto de discussão judicial junto ao Supremo Tribunal Federal.

Tal situação implica na necessidade de um debate com maior aprofundamento quanto à questão do Acesso à Informação, no sentido deste ser ou não uma política pública, como também, a circunstância de que havendo a caracterização do Acesso à Informação como tal, na medida em que se constitui com garantia constitucional, se implicara em afronta aos direitos humanos.

Partindo de pesquisas documentais e bibliográficas, com análise qualitativa, o presente artigo tem como objetivo demonstrar a amplitude para com a qual o Acesso à Informação deve ser tratado, uma vez que ele não mais está restrito à uma simples medida legislativa, mas tem alcance maior, já que a extensão do seu conteúdo permeia todos os requisitos correlatos a uma verdadeira política pública.

Como fatos específicos e objeto de análise, elegeu-se inicialmente a intentada alteração promovida pelo Decreto Federal n.º 9.690, de 23 de janeiro de 2019 na Lei de Acesso à Informação e no seu regulamento, o qual teve parte de seus dispositivos sustados pelo Decreto Legislativo, n.º 3 de 2019, da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2019^A), sendo, mais tarde, objeto de revogação expressa por intermédio do Decreto n.º 9.716, de 26 de fevereiro de 2019 (BRASIL, 2012).

Observada a pertinência com o assunto, também foi analisado o cenário de discussões iniciais no âmbito da reforma da previdência, especialmente em face da discussão gerada em torno do sigilo atribuído aos “estudos” preliminares que a embasam, medida adotada sem que houvesse qualquer respaldo jurídico, o que evidencia inconstitucionalidade, especialmente por se tratar de ato unilateral e especialmente antidemocrático (OAB-SP, 2019).

O terceiro ponto analisado, refere-se à edição da Medida Provisória n.º 928, de 23 de março de 2020 (BRASIL, 2020^B), a qual alterou a Lei Federal n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 (BRASIL, 2020^A), que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, inserindo em seu conteúdo o Art. 6.º-B, o qual possuía nítido propósito de restrição ao Acesso à Informação, situação que foi questionada com êxito, junto ao Supremo Tribunal Federal.

Estando evidente a existência de restrição quanto ao Acesso à Informação em momentos distintos e recentes, é pertinente que se faça um aprofundamento quanto ao tema, uma vez que a sua essência não deve ser percebida apenas sob o viés do atendimento à normativas legais, mas sim, na perspectiva mais ampla, eis que a situação é permeada por vários elementos e requisitos que possibilitam enquadrar o assunto sob a perspectiva de política pública.

Políticas Públicas: elementos e fundamentos

A terminologia correlacionada com as Políticas Públicas necessita de uma delimitação, sendo pertinente considerar que toda a prestação o bens postos à disposição da sociedade pelo Estado deve deter um caráter voltado para a consecução de direitos fundamentais, sendo impossível a implementação de retrocessos, conforme aponta Oliveira Júnior (2009).

Contudo, a concepção de uma política pública prescinde de um texto legal, o qual pode ser específico ou decorrente dos instrumentos de planejamento orçamentário (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei do Orçamento Anual), que criam ações, projetos e programas, com horizonte de continuidade, determinando as condições para a prestação dos serviços e bens públicos fornecidos pelo Estado.

Ainda que toda a ação estatal decorra da sua previsão orçamentária, existem situações, que são delimitadas em textos legais específicos, que induzem as pessoas políticas (União, estados-membros, municípios e Distrito Federal) em implantar nos seus respectivos instrumentos de planejamento os respectivos serviços ou a disponibilização dos bens previstos nestas normas legais, estruturando com isso, os meios necessários para implementação de tais medidas e as competências de seus respectivos órgãos.

Em determinadas situações, esta prestação e disponibilização ocorre de forma descentralizada e interdependente sob o aspecto federativo, como é o caso da Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011), responsável por regulamentar a garantia constitucional de obtenção de informações de interesse particular e coletivo existentes junto aos órgãos públicos, conforme previsão constitucional inserida no Art. 5.º inciso XXXIII (BRASIL, 1988).

Embora seja percebida como um instrumento legislativo que permite a garantia do amplo acesso à informação, o qual, por premissa constitucional somente deve ser restringido em casos de segurança da sociedade e do Estado, a sua essência merece um aprofundamento em face de seus requisitos e elementos fundantes.

Como aponta Di Giovanni (2009) a política pública é mais do que uma intervenção estatal, mas sim, uma forma de poder em sociedades democráticas, com relações sociais estabelecidas, também, no campo econômico. Dentre as suas estruturas elementares, ele aponta a necessidade de “observação histórica” somada à “construção teórica”, o que permite a identificação de “elementos invariantes”.

Contudo, segundo Sorrentino *et al* (2005, p. 289), os pressupostos de uma política pública estão afetos a um “conjunto de procedimentos formais e informais que expressam a relação de poder e se destina à resolução pacífica de conflitos, assim como à construção e ao aprimoramento do bem comum”, registrando como demandas que induzem à sua criação os sistemas políticos mundial, nacional, estadual, e os subsistemas políticos, sociais e econômicos, que ao identificarem demandas específicas que afetam a sociedade, constroem correntes de opinião e debates em torno do assunto.

Em que pese as relações e elementos afetos às políticas públicas, é imprescindível considerar que a sua consecução somente ocorre no mundo factual, e no caso do Acesso à Informação, representa um verdadeiro sistema interdependente e com fluxo contínuo de dados, que resgatados de suas bases originais no âmbito dos respectivos órgãos produtores de informação, são espontaneamente, ou por provocação, disponibilizados para consulta particular e pública.

Inobstante estar claro que o processo desencadeado pela Lei de Acesso à Informação é algo maior que apenas o cumprimento de uma garantia constitucional, não está suficientemente evidente o seu alcance, uma vez que é tratado apenas sob a perspectiva de uma garantia (individual ou coletiva) e um dever por parte de todos os órgãos públicos das esferas federadas e seus respectivos poderes.

Isto ocorre, principalmente, porque no Brasil o grau institucional de estudo e análise de políticas públicas pode ser percebido com maior frequência a partir da década de 1990, muito embora existam análises desde a década de 1930, sendo relevante observar uma crescente diversificação dos atores envolvidos (governamentais e não governamentais), tanto na sua concepção, como na avaliação e implementação, especialmente sob o viés da descentralização, traço caracterizador das políticas públicas nacionais (FARAH, 2016).

É importante considerar também os traços analíticos oriundos da *policy analysis* norte-americana, cujo embasamento perpassa a inserção na agenda e formulação, chegando à avaliação e monitoramento dos resultados. Embora exista uma lógica específica que se volta para que os formuladores ou “tomadores de decisão” não sejam os mesmos atores responsáveis pela análise, decorrente da institucionalização do processo de formação dos analistas que se voltaram para a resolução de problemas públicos, é imprescindível considerar o enfoque finalístico das atividades realizadas por aqueles profissionais, dado o deslocamento das atividades desempenhadas como meios para atividades fins (FARAH, 2016).

Ainda que exista um mínimo de padronização e institucionalização, conduzida por interesses específicos dos autores quanto à formulação da estrutura subjetiva de uma política pública (DI GIOVANNI, 2009), o processo de formulação e avaliação dos analistas ainda é segmentado por áreas como economia, engenharia, direito, medicina, arquitetura, sociologia e serviço social, o que impede a constituição de uma comunidade de avaliadores com identidade e agenda comum (FARAH, 2016).

Percebe-se com isso, o esforço que se faz necessário quanto ao enquadramento e análise das prestações estatais, o que prescinde de um aprofundamento específico quanto ao caso do Acesso à Informação, que ao rigor, apenas é percebido como um serviço público cuja característica principal seria a disponibilização de dados pelos canais cibernéticos, o que, ao nosso entender, é algo de maior abrangência. Por esta razão, é necessário um pequeno apanhado sobre o contexto regulamentar, para que ao final, seja possível entabular algumas considerações.

Acesso à Informação: legislação e operacionalização no âmbito federal

A Lei de Acesso à Informação se trata de um direito fundamental contido na Constituição Federal de 1988 que passou a ser regulamentado para todas as esferas políticas, impelindo que todos os órgãos da Administração (direta e indireta), sejam eles federais, estaduais, distritais ou municipais, e os seus respectivos poderes, passassem a organizar as informações de caráter público em um portal específico, junto aos respectivos sítios de internet.

Ainda em decorrência da Lei de Acesso à Informação (LAI), estão obrigados a garantir o acesso à informação entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos oriundos dos orçamentos públicos (BRASIL, 2011).

Insta considerar que a regulamentação no âmbito federal do dispositivo constitucional abrange a LAI e o Decreto n.º 7.724, de 16 de maio de 2012 (BRASIL, 2012), devendo cada Estado-membro, Distrito Federal e município, regulamentar os preceitos gerais da LAI em suas respectivas esferas normativas.

A lógica contida no âmbito da LAI determina que cada ente federado, seus respectivos órgãos e poderes, disponibilizem de forma espontânea informações que lhe são peculiares, como a estrutura administrativa com aspectos que tratam do seu respectivo funcionamento, dados orçamentários, contratações e informações sobre quadro funcional, o que inclui também os valores dos vencimentos e subsídios percebidos pelos servidores públicos.

No caso de informações que atendam a interesses específicos, é prevista a necessidade do ente público em se criar um portal que permita o fluxo destes dados entre o interessado e o órgão público para fins de encaminhamento. Desta forma e conforme o procedimento previsto na própria LAI, o interessado nas informações terá o prazo de vinte dias para aguardar que seja feito este encaminhamento, prazo este, que poderá ser prorrogado por mais dez dias de forma justificada (BRASIL, 2011).

Conforme principal escopo trazido pela LAI é obsequioso reafirmar a primeira diretriz contida em seu bojo na qual a publicidade é o preceito geral, sendo exceção o sigilo (BRASIL, 2011).

Muito embora a publicidade seja a regra, há casos em que é necessária a classificação da informação, conforme previsões específicas contidas na LAI, que se voltam para a segurança nacional, as relações internacionais, a segurança da saúde populacional, a estabilidade econômica, as operações estratégicas das forças armadas, o desenvolvimento científico e tecnológico,

a segurança institucional e das autoridades nacionais e estrangeiras constituídas e as atividades de inteligência (BRASIL, 2011).

Importante considerar, conforme os fatos inicialmente apontados e correlacionados com a tentativa de alteração do Decreto 7.724, de 16 de maio de 2012, que a LAI defere competências para fins de classificação das informações como ultrassecretas ao Presidente e Vice-Presidente da República, Ministros de Estado e pessoas com estas prerrogativas, além dos comandantes das Forças Armadas e Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares no exterior (BRASIL, 2011).

Ainda que o Acesso à Informação, em regra, seja prestado por intermédio dos portais de acesso cibernético, a legislação contempla a possibilidade de consulta física de documentos e informações, e quando for o caso, o interessado poderá obter, às suas expensas, as respectivas fotocópias ou reproduções supervisionadas dos documentos solicitados (BRASIL, 2012).

Diante desta lógica, e no caso do Poder Executivo federal, cabe à Autoridade de Monitoramento a verificação do cumprimento da LAI pelo ente público pertencente à estrutura administrativa, enquanto a Controladoria Geral União (CGU) monitora a lei no âmbito de todo o Executivo, fomentando ainda, a cultura da transparência e conscientização sobre os direitos decorrentes do Acesso à Informação, o que é feito pela produção de relatórios anuais encaminhados ao Congresso Nacional, bem como, na veiculação de estatísticas e informações a respeito da implementação das medidas relacionadas à LAI (CGU, 2019).

Mesmo que tais atribuições sejam segmentadas em dois órgãos, Autoridade de Monitoramento e CGU, o que é evidente são as medidas implementadas por força da LAI pelo próprio ente federal, o que de certa forma limita a abrangência das análises em torno do Acesso à Informação e o seu respectivo aperfeiçoamento, uma vez que a instância responsável pela consecução dos serviços é a mesma responsável pela sua avaliação e monitoramento.

Isso evidencia o que anteriormente foi apontado por Farah (2016), no sentido de que os formuladores e tomadores de decisão ocupam o mesmo lócus administrativo daqueles que realizam a avaliação e o monitoramento. Uma deficiência pontual neste aspecto pode ser facilmente observada diante da consulta aos relatórios destinados a acompanhar a implementação da LAI, que devem ser anualmente encaminhados ao Congresso Nacional. Em consulta à respectiva fonte, observa-se que o último relatório foi produzido e encaminhado em 2017, não havendo apontamentos para o relatório de 2018 e 2019 (GOVERNO FEDERAL, 2020).

Em que pese esta situação, o que deve ser notado é a preocupação em torno da produção de relatórios, estatísticas, manuais, cartilhas e coletâneas de decisões, deixando evidente que a LAI não se refere apenas a um direito de obtenção de dados e informações que pode ser percebido de forma isolada, mas uma rotina de serviços onde ocorre a respectiva gestão, com a alocação da tríade de recursos (humanos, materiais e orçamentários) que dão robustez a esta política, que prescinde de constante monitoramento, traço suficientemente determinante para que haja uma análise mais aprofundada e adequada a seu respeito.

Percepção sobre a conjuntura e a restrição do Acesso à Informação

Consoante apontamentos iniciais, a construção do presente artigo foi motivada, principalmente, pela intentada alteração no regulamento da LAI, desencadeado pelo Decreto n.º 9.690, de 23 de janeiro de 2019, pela imposição de sigilo dos estudos que embasaram a construção da Proposta de Emenda Constitucional da Reforma da Previdência (PEC 6 de 2019) a qual foi convertida na Emenda Constitucional n.º 103, de 12 de novembro de 2019 (BRASIL, 2019^o) e pela recente

tentativa de alteração da Lei Federal n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 (BRASIL, 2020^A), que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, pela Medida Provisória n.º 928, de 23 de março de 2020 (BRASIL, 2020^B), com o nítido propósito de restringir ao Acesso à Informação em meio à pandemia provocada pelo Covid-19, situação que foi questionada com sucesso no âmbito do Supremo Tribunal Federal, que concedeu monocraticamente medida cautelar (BRASIL, 2020^C) a qual foi referendada no âmbito do seu Plenário (BRASIL, 2020^E).

No primeiro caso, houve uma pronta reação da Câmara dos Deputados em afastar da ordem jurídica parte do conteúdo do decreto presidencial de janeiro de 2019, assinado pelo Vice-Presidente em razão do afastamento temporário do Presidente em virtude de compromisso internacional. A sustação do ato promovida pelo Legislativo foi motivada pela evidente amplitude quanto à possibilidade de classificação de informações como ultrassecretas, além de possível prejuízo à transparência e o controle social das instituições (BRASIL, 2019^A).

Embora a motivação não aponte para as competências contida na Lei de Acesso à Informação, é importante que seja esclarecido que o decreto não pode alterar o conteúdo previsto na lei, apenas detém a função regulamentar e de esclarecimento. No caso do Decreto n.º 9.690, de 23 de janeiro de 2019, o que houve em parte do seu conteúdo foi uma tentativa manifesta de ampliar o rol de autoridades que poderiam classificar uma informação como ultrassecreta, o que, ao rigor do sistema normativo legal violaria a hierarquia legal e implicaria em evidente inconstitucionalidade caso houvesse discussão judicial a seu respeito. Importante, com isso, a iniciativa, pronta discussão, e especialmente, a sua sustação do ato por parte da Câmara dos Deputados, mostrando que o sistema de freios e contrapesos, decorrente da clássica separação entre poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), acionado pelo Legislativo, mostrou-se bastante funcional nesta questão.

Quanto ao sigilo dos estudos para fins de alteração de regras constitucionais relacionadas com a Previdência Social, segundo ponto abordado neste artigo, obsequioso considerar que houve a sua “quebra” somente em 25 de abril de 2019 (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019), após a admissibilidade, com ressalvas, da Proposta de Emenda à Constituição 6, de 2019, feita pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados em 23 de abril de 2019, ainda que pese o fato de que a citada proposta tenha sido apresentada dois meses antes, ou seja, em 20 de fevereiro de 2019 (BRASIL, 2019^B).

Inobstante os dois pontos relacionados com o Acesso à Informação, a proposta de emenda ainda seria alvo de outros questionamentos judiciais no âmbito do Supremo Tribunal Federal, em virtude da necessidade de um maior aprofundamento em relação à análise prévia que é feita no âmbito das propostas legislativas. No caso de uma emenda constitucional é necessário que sejam observados vários aspectos do texto constitucional (formais e materiais), necessários para que sejam aferidos os pontos de alcance do texto a ser modificado. Inobstante este quadro, e considerando a possibilidade de restrição de garantias individuais pretendidas pela emenda, especialmente quanto aos direitos decorrentes do sistema previdenciário, cogitou-se sobre a possibilidade de violação de cláusula pétrea, invocando-se o enunciado do Art. 60, § 4.º e seu inciso VI da Constituição Federal de 1988, o qual orienta que “não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais” (BRASIL, 1988).

Diante de tal cenário, o Supremo Tribunal Federal (STF) foi acionado em sede de Mandado de Segurança. A decisão, inicialmente exarada monocraticamente, caminhou no sentido de indeferimento da liminar, já que o seu acolhimento cautelar “poderia configurar ingerência indevida do Poder Judiciário no Poder Legislativo, hipótese nociva à separação de poderes” (BRASIL, 2019^D).

Em sentido semelhante, o mesmo ministro responsável pela decisão inicial, decidiria outros dois pedidos congêneres e decorrentes dos mandados de segurança impetrados com a finalidade de suspender a tramitação da reforma da previdência (STF, 2019).

O que é importante considerar em todas as decisões proferidas pelo STF, é que em momento algum houve a análise quanto à violação de dispositivos da Lei de Acesso à Informação, ou ao princípio da publicidade, que é o seu principal sustentáculo jurídico, havendo uma discussão circunspecta aos aspectos formais, especialmente relacionado aos artigos 113 e 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (que tratam da necessidade de apresentação de relatório de impacto financeiro e orçamentário e da suspensão do prazo para fins de análise quando apresentada proposta de novo Regime Fiscal). Sob outro ponto de vista, ficou evidenciado que a interposição de Mandado de Segurança com pedido de liminar para fins de obstar a tramitação no âmbito do processo legislativo é medida excepcional, conforme o entendimento invocado na decisão monocrática (BRASIL, 2019^D).

Ao que parece, o sistema de Acesso à Informação, ainda que detenha peculiaridades e conforme resgate anteriormente feito, é revestido de uma lógica específica, que se volta para impedir que o sigilo volte a prevalecer como regramento geral. Mesmo diante das medidas adotadas pela Câmara dos Deputados quanto ao Decreto n.º 9.690, de 23 de janeiro de 2019, e do sigilo dos “estudos” que embasaram a PEC 6, de 2019, o que ficou evidente, foi uma reação imediata do sistema de freios e contrapesos entre os poderes, no primeiro caso impondo a sustação do ato pelo Legislativo, e no segundo caso, com a divulgação espontânea dos dados pelo próprio Executivo, evitando, com isso, uma possível decisão desfavorável por ocasião do julgamento final dos Mandados de Segurança impetrados perante ao STF, que até então havia decidido apenas os pedidos liminares.

Evidenciado o funcionamento deste sistema no âmbito do Executivo e Legislativo federais, situação diferente, porém relacionada com a Pandemia do Covid-19, inseriria o Judiciário no contexto dos freios e contrapesos que compõe o balanço entre os poderes.

Essa situação é bem representada em relação à tentativa de alteração da Lei Federal n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 (BRASIL, 2020^A), pela Medida Provisória n.º 928, de 23 de março de 2020 (BRASIL, 2020^A), a qual inseriu o Art. 6.º-A no texto da citada lei, cujo conteúdo apontava para a suspensão de prazos relacionados a pedidos de Acesso à Informação em virtude da quarentena que se iniciava no âmbito dos serviços públicos em decorrência da pandemia. Em virtude desta clara afronta à garantia de pleno acesso à informação, o Supremo Tribunal Federal foi acionado, e desta vez decidiu monocraticamente a respeito da pretensa restrição, especialmente porque ela não contemplava qualquer situação excepcional e concreta relacionada com um impedimento justificado ao Acesso à Informação, “pelo contrário, transforma a regra constitucional de publicidade e transparência em exceção, invertendo a finalidade da proteção constitucional ao livre acesso de informações a toda Sociedade” (BRASIL, 2020^C).

O socorro às vias judiciais mostrou-se de fundamental importância em relação à garantida da regra de outro do Acesso à Informação, situação que foi consolidada por unanimidade no âmbito do Tribunal Plenário do Supremo Tribunal Federal, ressaltando que “o princípio da publicidade e o direito à informação são corolários de um Estado republicano e Democrático de Direito” (BRASIL, 2020^E).

Todas as situações anteriores ocorreram após a assunção ao cargo de Chefe do Poder Executivo Federal, via pleito eleitoral de 2018, do Senhor Jair Messias Bolsonaro, detentor da patente de Capitão do Exército e militar reformado em virtude de ocupar os cargos de Vereador

(1989-1990) e Deputado Federal (1991-2019), iniciando o seu governo com restrição à pauta de costumes, especialmente em aspectos correlacionados às demandas LGBT e questões homossexuais, viés bastante conservador, porém com aspectos neoliberais na área econômica, evidentes restrições às políticas ambientais e sociais, como se observa no caso seguridade social (Proposta de Emenda Constitucional n.º 6, de 2019 e a sua conversão na Emenda Constitucional n.º 103, de 12 de novembro de 2019), intensa utilização e mídias sociais com a finalidade de comunicação de atos pessoais e do seu governo, seja por comentários ou por vídeos, o que invariavelmente é feito nas suas contas pessoais junto às plataformas *Twitter* e *Youtube*, cisão entre membros do seu governo, especialmente diante dos apoiadores de Olavo de Carvalho (principal ideólogo do Presidente e seus filhos) e do segmento militar, que ocupam mais de uma centena de cargos nos três principais níveis do governo, segundo Monteiro *et al* (2019).

Independentemente deste cenário político, o Planeta passou a conviver com algo inesperado, quando constato ao final de 2019 a existência de uma nova espécie de Coronavírus, denominado de Covid-19. Tal situação evidenciou o desconhecimento científico em torno desta questão de saúde pública em contexto global, uma vez que não há, ao menos no momento em que se revisa este texto, qualquer remédio, vacina ou conhecimento específico relacionado à suscetibilidade quanto àqueles que possuem maior propensão para contágio e desenvolvimento de quadro clínico que avance para a morte, provocando a manifestação da Organização Mundial da Saúde, em 11 de março de 2020, de “que a COVID-19, doença causada pelo novo Coronavírus, é agora caracterizada como uma pandemia” (OPAS, 2020).

Apresentada esta perfunctória conjuntura, e considerando a lógica com que o Estado habituava-se em tratar os dados e informações custodiadas em seus órgãos, especialmente em relação à atribuição de sigilo como regra e a transparência como exceção, é perceptível que ocorram situações isoladas como as apontadas neste artigo, que somente podem ser tratadas desta forma dada a abrangência e significação com a qual o Acesso à Informação deve ser visto, como verdadeira política pública (de Estado).

Política Pública (de Estado) e os Direitos Humanos

Conforme observado, a questão do Acesso à Informação perpassa a condição de mero dispositivo legal que passou a ser implementado pelos órgãos dos três poderes e pertencentes a todas as esferas federadas.

Embora possa ser considerada como recente, a legislação que deu aporte a esta nova forma de tratamento e disponibilização de dados custodiados nos órgãos públicos vem sendo diariamente fortalecida no âmbito federado, contando, especialmente, com o mecanismo de freios e contra pesos para a sua consolidação institucional.

Os serviços decorrentes do Acesso à Informação apresentam caráter de continuidade e tem perpassado períodos de governos e planejamentos plurianuais, sem que haja a sua suspensão ou interrupção, o que é mais fácil de observar no caso do Executivo federal. Tão pouco o contexto da pandemia tornou possível o afrouxamento em torno do seu principal princípio, onde a informação é a regra e o sigilo a exceção.

É evidente, diante dessa lógica, que o Acesso à Informação é algo que veio para ficar, mostrando, até então, o seu caráter de continuidade e interpenetração em todas as esferas e poderes da federação, o que representa uma ação estatal que perpassa governos e as típicas divisões de poderes-funções do Estado.

Como lembrado por Agnelli (2016), o processo legal para que houvesse a abertura das informações públicas no Brasil, além de ser decorrente da garantia prevista no inciso XXXIII do Art. 5.º da Constituição Federal de 1988, teve como contributo a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000) e a sua alteração, promovida pela Lei Complementar n.º 137, de 27 de maio de 2009, que ampliou os instrumentos de transparência quanto aos aspectos do planejamento e execução orçamentária de todos os entes. A partir de 2009 e conforme cronograma de implantação que perdurou por quatro anos, o que era uma opção, passou a ser uma obrigação, impondo-se que todos os entes passassem a divulgar suas informações orçamentárias em tempo real junto à internet, surgindo, com isso, os “portais de transparência”.

Em decorrência do lançamento de um Portal de Transparência pelo Governo Federal em 2004, outros veículos de informação foram disponibilizados aos cidadãos na internet, como o Portal de Compras do Governo Federal, o Portal de Convênios e o Portal Brasil, apontando traços para um “governo aberto” (AGNELLI, 2016).

Observada desta forma, a questão da transparência, inicialmente ligada à questão do acompanhamento orçamentário, pode ser vista como a principal fomentadora da organização do Acesso à Informação, e neste viés, dada a topografia constitucional, deve ser inequivocamente vista como um direito fundamental, o que implica em um tratamento correlato às questões relacionadas com os Direitos Humanos, especialmente porque a própria lógica constitucional prevê uma cláusula de abertura e reconhecimento desta espécie de direitos quando decorrentes de tratados e convenções internacionais de natureza humanitária, ou ainda, quando representam aumento de garantias em face de documentos internacionais que são reconhecidos na ordem jurídica interna, nos termos dos §§ 2.º e 3.º do Art. 5.º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Um exemplo evidente desta situação é Pacto de San Jose da Costa Rica, adotado pela Convenção Americana de Direitos Humanos no âmbito da Organização dos Estados Americanos em 22 de novembro de 1969, e incorporado à ordem jurídica brasileira pelo Decreto n.º 678, de 6 de novembro de 1992, o qual já previa o direito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em solicitar informações aos Estados aderentes, diante de possíveis violações de ordem humanitária, nos termos do seu Art. 48, 1, ‘e’ (BRASIL, 1992).

A questão em evidência demonstra que desde 1969 já havia no âmbito interamericano uma preocupação quanto aos obstáculos em face ao Acesso à Informação, reservando, por isso, cláusula específica a este respeito no corpo do tratado aprovado naquele ano e somente incorporado na ordem jurídica nacional após o interregno de mais de duas décadas.

Importante considerar, segundo Oliveira Júnior (2009), que as políticas públicas compatíveis com o sistema constitucional voltado para o atendimento de garantias e direitos fundamentais, impõe aos poderes públicos uma impossibilidade quanto a retrocessos sociais.

No caso em questão, pode-se dizer que a plena garantia de Acesso à Informação, além de constituir um direito sensivelmente correlacionado com a qualidade da democracia, oportuniza que a sociedade tenha resguardada a possibilidade do fluxo contínuo de dados e informações, permitindo um acompanhamento em face aos objetivos traçados pelas políticas públicas e ação estatal, ainda que a motivação para tal acesso decorra do fato de que existam informações pessoais custodiadas em órgãos públicos e que detém características de acessibilidade, o que constitui garantia constitucional inabalável.

Além deste aspecto, é pertinente que se considere que as bases de informação públicas também orientam-se para a promoção dos direitos correlacionados ao livre processo de informação, aproveitáveis tanto pelos veículos de comunicação, como por analistas externos, o que permite

uma ruptura avaliativa em relação ao *locus* de análise relacionada à execução e a avaliação das ações estatais, vindo de encontro com o que Farah (2016) apregoa em relação à formação de uma comunidade de avaliadores que estejam distantes da formulação e implementação das políticas públicas. Percebe-se a grandiosidade que orbita em torno do Acesso à Informação, talvez como política pública (de Estado) central, vez que a sua permanente continuidade e ampliação pode viabilizar o aprimoramento geral em torno de todas as ações estatais e respectivas políticas a ela inerentes.

Dessa maneira, compreendemos a questão de forma assemelhada com o pensamento de Flores (2009), quando este aponta que os Direitos Humanos não se trata apenas de algo positivado, mas sim, de um processo, onde a sua busca essencial é o seu efetivo reconhecimento e implantação, ou seja, uma verdadeira aproximação entre as práticas sociais e as efetivas garantias reconhecidas juridicamente, implementadas e realizadas pelo Estado. Como aponta o referido autor, é pertinente considerar que as nossas necessidades basilares não prescindem imediatamente de direitos, mas sim de bens (materiais e imateriais), estando, ao nosso entender dentre eles e nesta categoria de classificação, o Acesso à Informação, já que o seu pleno atendimento permite que os bens estatais possam efetivamente ser objeto de acompanhamento, análise, e quem sabe avaliação externa, garantindo que o desenho articulado em torno das demais políticas públicas, caminhe em uma agenda de avanços e com vistas a um processo distributivo mais justo.

Considerações Finais

Quanto às situações trazidas ao debate como exemplos factuais, denota-se que a intentada medida voltada para a ampliação da possibilidade de classificação de informações em nível ultrassecreto, como o sigilo imposto de forma completamente injustificável do ponto de vista legal aos estudos que motivaram a construção do texto de Reforma da Previdência, tiveram uma repercussão imediata e com considerável grau de reprovação, diante da análise entabulada em torno das matérias divulgadas a respeito destes dois fatos. Em igual sentido, ficou evidente a pronta intervenção cautelar promovida monocraticamente pelo Supremo Tribunal Federal e mais tarde reconhecida unanimemente em sede Plenária, quando a edição de uma medida provisória procurou criar obstáculos ao Acesso à Informação utilizando-se como justificativa o estado de emergência em saúde pública provocada pelo Covid-19.

A despeito dessas situações, procurou-se um breve aprofundamento quanto ao tema, especialmente porque a sua percepção ainda não conduz o Acesso à Informação em relação ao contexto de política pública, em nossa perspectiva, estabelecida em caráter permanente e com horizonte de continuidade, o que condiz com uma ótica de Política de Estado (e não somente de governos temporários), especialmente porque o seu cerne jurídico e humanitário, detém peculiar abrangência e interpenetração em relação a todos os poderes e esferas federados.

Para estabelecer uma análise preliminar em torno da correlação de política pública de Estado e de Direitos Humanos, procurou-se evidenciar a importância com que o tema é tratado no âmbito da clássica divisão de poderes (funções), especialmente à luz do sistema de freios e contrapesos existentes entre Executivo, Legislativo e Judiciário, o que se mostrou eficaz em um primeiro momento quando Legislativo federal editou ato de sustação em relação ao decreto do Executivo, o qual pretendia ampliar a possibilidade de classificação de informações. No segundo momento, ficou evidente que a espontânea disponibilização das informações relacionadas à reforma da previdência por parte do Executivo, somente ocorreu em face de possível julgamento

desfavorável no âmbito do Supremo Tribunal Federal, que não chegou a analisar o mérito principal das questões correlatas a esta situação. E o terceiro ponto, constatado diante de situação peculiar causada pela pandemia, evidenciou a importância em torno da qual a publicidade e o Acesso à Informação devem ser vistos em um contexto democrático, já que a almejada edição de medida provisória em relação às medidas de emergência em saúde pública, não pode constituir obstáculo ao fluxo de informações que é garantido pela Lei de Acesso à Informação.

Por fim, ainda que não pareça haver uma correlação direta entre a publicidade e o amplo acesso à informação, considera-se como possível categorizar o Acesso à Informação como espécie de Direito Humano, especialmente porque ele decorre de práticas que estão sendo regularmente adotadas pelas esferas federadas e seus respectivos poderes quanto à implementação medidas voltada para garantir o contínuo fluxo de informações, havendo critérios mais abrangentes quanto à sua avaliação e monitoramento no âmbito Federal, traço característico de uma ação estatal permanente que se volta para o atendimento de importante garantia constitucional individual e coletiva, a qual resguarda a viabilidade do contínuo fluxo de dados e informações, aptos a promover um controle difuso e concentrado em face das políticas e ações estatais.

Referências

ANGELI, Alzira Ester. Transparência e acesso à informação: quem é o cidadão que demanda a abertura de informações públicas no Brasil? **Revista Eletrônica de Ciência Política**, [S.l.], v. 7, n. 2, dez. 2016. ISSN 2236-451X. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/48648>>. Acesso em: 01 maio 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais números 1/1992 a 99/2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 24 abr. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo 3 de 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2190880>>. Acesso em: 29 abr. 2019 (A)

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição PEC 6 de 2019. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS36423.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2019 (B).

BRASIL. Decreto n.º 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em: 2 mai. 2019.

BRASIL. Decreto n.º 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm>. Acesso em: 29 abr. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm>. Acesso em: 20 ago. 2020 (D).

BRASIL. Lei n.º 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/112527.htm>. Acesso em: 24 abr. 2019.

BRASIL. Lei n.º 13,979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L13979.htm>. Acesso em: 21 ago. 2020.

BRASIL. Medida Provisória n.º 928, de 23 de março de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, e revoga o art. 18 da Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv928.htm#:~:text=MPV%20928&text=Altera%20a%20Lei%20n%C2%BA%2013.979,22%20de%20mar%C3%A7o%20de%202020.>. Acesso em: 21 ago. 2020 (B).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Mandado de Segurança 36.423 Distrito Federal. Relator: Min. Gilmar Mendes. **Pesquisa de Jurisprudência**. Decisão Monocrática, 22 abril 2019. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS36423.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2019 (D).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.351 Distrito Federal. Relator: Min. Alexandre de Moraes. **Pesquisa de Jurisprudência**. Decisão Monocrática, 26 março 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342764415&ext=.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2020 (C).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.351 Distrito Federal. Relator: Min. Alexandre de Moraes. **Pesquisa de Jurisprudência**. Acórdão, 13 agosto 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344001246&ext=.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2020 (E).

CGU. Controladoria Geral da União. Acesso à Informação. Quem garante o cumprimento da LAI? Disponível em: <<http://www.acaoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/quem-garante-o-cumprimento-da-LAI>>. Acesso em: 30 abr. 2019.

GOVERNO FEDERAL. Acesso à Informação. Mapeamento da situação da Lei. Disponível em: <<https://www.gov.br/acaoainformacao/pt-br/assuntos/relatorios-dados/mapeamento-da-implementacao-da-lai>>. Acesso em: 20 ago. 2020.

DI GIOVANNI, Geraldo. As Estruturas Elementares das Políticas Públicas. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP. **Caderno de Pesquisas** n.º 82, 2009.

FABRINI, Fábio; CARAM, Bernardo. Governo decreta sigilo sobre estudos que embasam reforma da Previdência. Folha de São Paulo. 21 abril 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/04/governo-decreta-sigilo-sobre-estudos-que-embasam-reforma-da-previdencia.shtml>>. Acesso em: 25 abr. 2019.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. **Rev. Adm. Pública** — Rio de Janeiro 50(6):959-979, nov./dez. 2016.

FIDALGO, Alexandre; VECCHIATO, Hugo. Alteração no decreto da Lei de Acesso à Informação contraria princípio da transparência. Estadão. Jornal Estado de São Paulo, 31 janeiro 2019. Disponível em:

<<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/alteracao-no-decreto-da-lei-de-acesso-a-informacao-contraria-principio-da-transparencia/>>. Acesso em: 29 abr. 2019.

FLORES, Joaquín Herrera. **A reinvenção dos direitos humanos**. Tradução: Carlos Roberto Diogo Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis (SC): Fundação Boiteux, 2009.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Secretaria da Previdência. Secretário especial apresenta dados e estudos que embasam Nova Previdência. 25 abril 2019, 13:25. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/2019/04/secretario-especial-apresenta-dados-e-estudos-que-embasam-nova-previdencia/>>. Acesso em: 30 abr. 2019.

MONTEIRO, Tânia; FERRAZ, Adriana; BRIDI, Carla; LARA, Matheus; KRUSE, Túlio. Militarização atinge 2º e 3º escalões do governo Bolsonaro. 3 março 2019 5h00. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,militarizacao-atinge-2-e-3-escaloes-do-governo-bolsonaro,70002742313>>. Acesso em: 30 abr. 2019.

OLIVEIRA JÚNIOR, Valdir Ferreira de. Políticas públicas concretizadoras dos direitos fundamentais: controle judicial do dever de progresso e da proibição de retrocesso. **Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas**. Vitória da Conquista-BA n. 7 33-49 2009. Disponível em: <<http://periodicos2.uesb.br/index.php/ccsa/article/download/1930/1647/>>. Acesso em: 25 abr. 2019.

OAB-SP. Ordem dos Advogados do Brasil. Seção do Estado de São Paulo. Nota Pública. Manter sigilo sobre estudos da PEC da Reforma Previdência é inconstitucional. Disponível em: <<http://www.oabsp.org.br/noticias/2019/04/nota-publica-manter-sigilo-sobre-estudos-da-pec-da-reforma-previdencia-e-inconstitucional.12935>>. Acesso em: 29 abr. 2019.

OPAS. Organização Pan-Americana de Saúde. OMS afirma que COVID-19 é agora caracterizada como pandemia. 11 março 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6120:oms-afirma-que-covid-19-e-agora-caracterizada-como-pandemia&Itemid=812>. Acesso em: 21 ago. 2020.

SORRENTINO, Marcos; TAIBER, Rachel; MENDONÇA, Patrícia; FERRARO JÚNIOR, Luiz Antonio. Educação ambiental como política pública. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 285-299, maio/ago. 2005.

STF. Supremo Tribunal Federal. Ministro nega liminares para suspender tramitação da reforma da Previdência. 29 abril 2019 15h45. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=409746>>. Acesso em: 30 abr. 2019.

VASSALO, Luiz. Juízes e procuradores ‘condenam’ sigilo na reforma da Previdência. Estadão. Jornal do Estado de São Paulo. 24 abril 2019. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/juizes-e-procuradores-condenam-sigilo-na-reforma-da-previdencia/>>. Acesso em: 25 abr. 2019