

REFLEXÕES PARA A PESQUISA EM DESENVOLVIMENTO DE INDICADORES DE ACESSO À INFORMAÇÃO

CONSIDERATIONS FOR THE RESEARCH DEVELOPMENT OF ACCESS TO INFORMATION INDICATORS

George Fredman Santos Oliveira^a

Ana Paula Alves Soares^b

RESUMO

Objetivo: refletir sobre a possibilidade da elaboração de indicadores em acesso à informação pública no Brasil, de modo a contribuir para a construção de um modelo válido de indicadores para avaliação do tema. **Metodologia:** é apresentando um breve histórico conceitual introdutório, seguido de uma pesquisa exploratória na base legislativa da Câmara dos Deputados Federal. **Resultados:** foi possível constatar que a hipótese é viável, para tanto fizemos uma breve análise situacional a respeito de uma ocorrência sobre uma norma de acesso à informação durante a ocorrência do estado de calamidade provocado pela pandemia de Covid-19. **Conclusões:** por se tratar de uma pesquisa exploratória, as conclusões são provisórias, mas já apontam para a relevância da pesquisa e para a viabilidade de mensurar e aliar estes resultados outras operacionalizações empíricas para: 1) construir indicadores sobre o acesso à informação nas normas que visam à sua implementação como política pública, 2) avaliar e confrontar indicadores relativos à implementação dessa política, 3) usar indicadores como fontes para propor renovação, fortalecimento, revisão de uma política pública.

Descritores: Acesso à informação. Indicadores. Pesquisa. Políticas públicas.

^a Doutorando em Educação pela Universidade Federal de Santa Catarina no (UFSC). Arquivista na Universidade Federal Minas Gerais (UFMG). E-mail: georgefredoliveira@gmail.com

^b Doutora em Ciência da Informação pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Arquivista na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E-mail: ana.paula.soares@ufsc.br

1 INTRODUÇÃO

1.1 ALICERÇANDO CONCEITOS

É importante buscarmos a memória histórica do pensamento ocidental nesta reflexão introdutória. O fio da navalha que abre a fundamentação é uma dualidade antiga: público X privado. O pano de fundo para a questão do acesso à informação de caráter de público é demarcado pelo entendimento prévio de como se dá a constituição dos temas: público X privado, Estado X sociedade, direitos civis, dever de publicidade e transparência, e as suas correlações. Noutra momento, é igualmente necessária a abordagem, ainda que sumária, do desenvolvimento de indicadores a partir de seu histórico nas ciências sociais.

Os gregos estão na base da herança do conhecimento ocidental, nesse sentido, texto importante é legado ao presente por Platão na *Apologia de Sócrates*: “da virtude vem, aos homens, as riquezas e todos os outros bens, tanto públicos como privados” (PLATÃO, 2003, p. 17). Em resumo, a narrativa traz o julgamento do filósofo Sócrates, sob a feição platônica, para os delitos de não reconhecer os deuses do Estado, introduzir novas divindades e corromper a juventude (PLATÃO, 2003).

Qual relação que a dramaturgia desse julgamento na antiguidade clássica tem com a dualidade público X privado nas formas de vida ocidentais contemporâneas? Estamos diante da fórmula primitiva da democracia, a política greco-ateniense da antiguidade clássica é o palco para o julgamento. A *pólis* se organiza em torno da *ágora* onde os cidadãos, aqueles considerados livres, debatem e formulam as decisões que norteiam a condução da vida da/na cidade. Ou seja, é a vida política pública que coroa a existência do homem individual, privado.

Sócrates se situa nesta consciência. Mesmo tendo sido considerado vencedor em sua própria defesa (conforme a interpretação do seu discípulo Platão), em sujeição à equidade racional que propugna e às normas da *pólis*, ele opta pela sanção mais severa que pode ser aplicada a um criminoso daquela época: a morte por ingestão de cicuta. O crime cometido por Sócrates, em suma, foi a tentativa de dar publicidade à verdade; tentar viver publicamente em

conformidade com os princípios da *pólis*: “eu, porém, durante toda a minha vida, se fiz alguma coisa, em público ou em particular, vos apareço sempre o mesmo, não tendo jamais concedido coisa alguma contra a justiça” (PLATÃO, 2003, p. 21).

É preciso darmos um salto histórico e falarmos resumidamente sobre a Idade Média. Neste período o binômio público X privado é absorvido pelo fenômeno da Cristandade (BACELAR, 2018). Os *éditos*, as *bulas* papais, o Direito Canônico são exemplares da documentação que representa o domínio da religião sobre a vida pública e privada da sociedade europeia feudal. De um lado a superveniência do rito canônico, a hierarquia eclesial e opulência da nobreza em oposição à vida rural, iletrada, a religiosidade doméstica dos servos e camponeses. Não se fazia distinção entre a propriedade particular da propriedade das terras comunais. O controle do acesso à informação se restringe à vida clerical e monástica, singularmente ilustrado no romance *O nome da rosa*, do italiano Umberto Eco (1984).

Esse é o cenário predominante até o desenvolvimento da prensa de tipos móveis por Gutenberg em meados de 1400 (ANTISERI e REALE; 1990). Tal marco na propagação da informação conjuga-se com o movimento da Reforma da Igreja Católica, a expansão marítima da Ibéria, e abre o caminho para a consciência onde se enraizará a Modernidade. No aspecto político sobrevêm reflexões como as de Maquiavel, Spinoza, Hobbes (ANTISERI e REALE; 1990).

O próximo salto leva-nos ao Iluminismo e às revoluções liberais; de forma icônica à Revolução Francesa. Especial atenção deve ser dada e esse período. Além da transformação drástica que se implantará na relação público X privado, têm-se aqui uma produção substancial das teorias que influenciarão o Direito Moderno e o nascimento das Constituições das novas nações (FERREIRA, 2017; SILVA, 2020). Seus principais expoentes são Montesquieu, Voltaire, Rousseau e por fim Kant (ANTISERI e REALE; 1990).

Dos três primeiros pensadores o legado mais eminente é a forma clássica da República Moderna, a repartição dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), a forma federativa do Estado; e da Revolução Francesa a primeira

Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Qual o impacto que estas inovações intelectuais trouxeram para o binômio público X privado?

Essas são as bases para a compreensão mesma da Modernidade enquanto tal. Questões como liberdade de pensamento e expressão, liberdade de imprensa e censura, a separação do patrimônio público do patrimônio privado, o dever da prestação de contas por parte do administrador público, a norma geral consolidada na Constituição Republicana que submete a todos em condições de igualdade. Como se vê, temas inesgotáveis e ainda atuais.

É o delineamento desses fundamentos que torna possível pensarmos hoje que o que está no domínio público não deve ser tratado de forma demasiado subjetiva e corromper o seu caráter de universal. Aquilo que pertence a todos e está disponível a todos (público) não pode ser negociado, alienado, desfigurado pela vontade de um. Por outro lado, a vida particular, o bem (inclusive o intelectual) privado não pode ser devassado, tomado violentamente do seu “proprietário de direito”.

O que se nota aqui é essa tentativa de *controle* do estado natural da condição humana com sua propensão à violência, para a acomodação num estado *racional* de convivência onde a “minoría” deve se conformar ao consenso arbitrado pela maioria, em tese!

Há que se ressaltar, por fim, neste enquadramento exordial, o pensamento de Immanuel Kant. Esse filósofo coroará o pensamento moderno ocidental e orientará grandemente o que se conhece hoje como Estado de Direito Moderno. Autor de filosofia com nome próprio: o Criticismo, em seu conjunto maior – Crítica da Razão Pura, Crítica da Razão Prática e Crítica do Julgamento – ao lado das obras que versam sobre o Direito e a Moral, o comportamento do Estado contemporâneo balizará sua identidade formal-jurídica sobremaneira no modelo kantiano.

No escrito *Resposta para a pergunta: o que é o esclarecimento*, Kant (2005) discorre sobre o uso público e o uso privado da razão, reafirmando ali um dos seus princípios mais importantes: o imperativo categórico. Qual a relação que se estabelece entre esses conteúdos na abordagem kantiana?

Quando o filósofo comenta o uso público e o uso privado da razão utiliza como exemplo a obrigação a todos imposta de pagar tributo ao Estado, o indivíduo que se opõe a pagar tais tributos poderá sofrer as sanções relativas a tal desobediência (uso privado da razão) ou o indivíduo pode sentir e expressar a contrariedade de se ver obrigado a pagar tributo (uso público da razão) e ainda assim se manter adimplente por força ética de se ter em conformidade com a regra geral. O uso privado da razão se define na crítica esvaziada do conteúdo ético da ação; enquanto o uso público da razão possui o mesmo elemento crítico, pois está livre para ajuizar o quizer em relação à obrigação de pagar tributo, mas o elemento ético lhe exige o comportamento que se conforme ao consenso coletivo adotado (HECK, 2009).

Por mais difícil que seja conceber um comportamento baseado nessa conduta na atualidade, temos que nos lembrar que Kant propõe num rígido esquema racional onde os meios não justificam os fins, daí vem o imperativo categórico: "age apenas segundo aquela máxima que possas ao mesmo tempo desejar que se torne lei universal" (KANT, 1995b, p. 59).

A lei ética é, em resumo, uma lei da razão e, portanto, deve obedecer à lógica formal em correspondência às premissas e categorias a priori que dotam o sujeito conhecedor (HECK, 2009), a razão reconhece-se posta à prova, mas responde de acordo com o mandado formal de conduta (uso público da razão) em que todo ser humano se iguala e onde o conflito é superado: "de tal forma que uses a humanidade, tanto na tua pessoa, como na pessoa de qualquer outro, sempre e ao mesmo tempo como fim e nunca simplesmente como meio" (KANT, 1995b, p. 69). A complexidade deste raciocínio é mais bem percebida ao se constatar que o Direito Positivo atual, aquele que se materializa nos diplomas legais, se nutre dessa fonte. A propositura de uma *deontologia contemporânea* só terá validade e legitimidade se incorporada num código, num mandado formal.

Num Estado de Direito, de maneira especial sob a forma de República Federativa Democrático-Representativa, como é o caso do Brasil, é visível a profusão de regras, estatutos, acordos, códigos com o fim de ordenar a vida civil e social dos cidadãos. É possível verificar o *status* dessa formalização no plano

do acesso à informação, especificamente da informação de caráter público? É possível medir a produção relativa a este acesso e construir indicadores para políticas de acesso à informação no Brasil? Onde encontrar estas formulações para que se possa efetivar esta mensuração?

1.2 SOBRE INDICADORES

Para se responder às perguntas anteriores é necessário conhecer também o que é medida, métrica e o próprio indicador a fim de calçar bem o que se pretende serem as bases para a formulação de indicadores (JANNUZZI, 2001; IBGE 2017) de acesso à informação pública no Brasil.

Não é de hoje que as Ciências Sociais utilizam métodos quantitativos para fazer correlações entre múltiplos aspectos da vida social num recorte amostral predeterminado. O impulso inicial acontece na passagem do século XVIII para o XIX. O marco proeminente é o escrito de Quetelet: *Ensaio de Física Social*, que introduz a ideia de *homem médio*, seguido por Galton, Pearson, Gosset e Fischer (RONAN, 1994). Mas é após a Segunda Guerra Mundial que a formulação de indicadores toma o corpo que conhecemos hoje (SANTAGADA, 2007). O desenvolvimento de planos estratégicos, macro planejamento são assumidos pelas administrações públicas, que para aferir os resultados das políticas adotadas, passam a medir as ações aplicadas pelos programas governamentais.

São três elementos que se correlacionam para se entender um indicador: medida, métrica e o próprio indicador. Serão utilizadas aqui as concepções mais comuns.

Medida, registra um valor observável por meio de um número ou uma quantidade, trata-se uma unidade matemática qualquer. Todas as medidas são compostas de um número e uma unidade de medida. O número atribui um *quantum* para a medida, enquanto a unidade atribui um significado ao número (o que). A medida representa um dado (CASTELLANI, 2015; PMI, 2013).

Métrica, é uma expressão que retoma a base quantitativa. Quantifica as ocorrências internas operando com duas ou mais medidas para a composição de um fenômeno observável que pode ser considerado como desempenho. A métrica representa uma informação (CASTELLANI, 2015; PMI, 2013).

Indicadores, representam informações a partir das quais é possível avaliar uma situação e sua evolução histórica.

O indicador é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado (FERREIRA, CASSIOLATO e GONZALES, 2009).

Alguns indicadores utilizados pelos programas de governo atualmente são o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); Índice de Desenvolvimento Social (IDS); Índice de Gini; Produto Interno Bruto (PIB), entre outros. O insumo fundamental para a formulação de indicadores, como se vê é a informação. Os indicadores têm a função de balizar o planejamento, averiguar o alcance, a efetividade e os resultados de um programa com o fim de fundamentar um diagnóstico realista num dado espaço de tempo (SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA, 2010).

Temos então uma ideia introdutória sobre a relação público X privado, e uma ideia introdutória sobre quantificação de informações. Como pode ser visto até aqui, a relação entre a vida pública e a vida privada no Ocidente já se constituía uma questão pragmático-filosófica para a *pólis* e o seus cidadãos na antiguidade, uma questão tensa entre a interpretação das leis da cidade e os seus usos públicos ou privados. Esta relação vai assumindo outros contornos à medida que as formas de organização da vida nos meios jurídicos e sociais desenvolvem outros recursos, técnicas sociais e abordagens filosóficas até se materializar numa codificação moderna nas constituições nacionais e na carta dos direitos humanos; e, na contemporaneidade, na diversidade de códigos e normas que regulam a vida em sociedade. Com o advento das Ciências Sociais, esses mandados, como *produtos do uso público da razão de Estado* podem ser considerados objetos de pesquisa, e neles/com eles, por meio da aplicação dos métodos de medição dessas ciências, torna-se possível verificar empiricamente o quanto o desenvolvimento, debate, aplicação de uma determinada política está presente na pauta numa determinada sociedade.

Considerando o acesso à informação um objeto de políticas públicas, e que informação pública é prioritariamente registrada nos mandados nas suas

mais variadas tipologias legais, partimos do pressuposto que com os meios e recursos atuais de consultas em bases de dados abertos governamentais, repositórios, entre outros, é possível mensurar a ocorrência do termo “acesso à informação” e aliar estes resultados a outras operacionalizações empíricas para: 1) construir indicadores sobre o acesso à informação nas normas que visam à sua implementação como política pública, 2) avaliar e confrontar indicadores relativos à implementação dessa política, 3) usar indicadores como fontes para propor renovação, fortalecimento, revisão de uma política pública (CANELA e NASCIMENTO, 2009).

2 A PESQUISA NA BASE LEGAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Dados os limites de espaço e tempo em torno deste artigo, o exercício a seguir se limita ao momento da *medida*, conforme descrito anteriormente, ou seja, levanta um valor quantitativo, que para se tornar um *indicador*, deve ser submetido a uma abordagem qualitativa de maior fôlego que dê sentido e significado à quantificação. Esta etapa incipiente e exploratória elegeu o sítio da Câmara dos Deputados (<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/>), e considerou o recorte dos anos de 2018 a 2020.

Definidos o objeto, a fundamentação teórico-conceitual, o *locus* onde se constituiria as bases para pesquisa em formulação de indicadores de acesso à informação pública no Brasil o passo inicial seria o levantamento da produção legislativa na base legal da Câmara dos Deputados. Foram utilizados os parâmetros: “acesso à informação”, selecionadas as funções: pesquisar toda a legislação; no tipo da norma: selecionar todos os tipos de normas.

A consulta retornou os seguintes resultados, conforme tabulação no Quadro 01. Foram contemplados todos os tipos documentais elencados na base de consulta da página da Câmara dos Deputados respeitando a nomenclatura adotada pela unidade de informação da instituição. Foram considerados apenas os três últimos anos para simplificar a visualização neste texto. No ano em que a Lei de Acesso à Informação (LAI) celebra o seu primeiro decênio, uma pesquisa mais aprofundada vai levar em consideração este recorte mais largo

considerando esse marco legal, o que amplia a ocorrência num número considerável de tipos documentais da Câmara.

Quadro 01 - Consulta pelo termo “acesso à informação” na base legislativa da Câmara dos Deputados

| TIPOLOGIA DOCUMENTAL | ANO | | | TOTAL |
|--|------|------|------|-------|
| | 2018 | 2019 | 2020 | |
| Decreto | 10 | 11 | 6 | 27 |
| Lei Ordinária | 1 | 3 | 5 | 9 |
| Decreto Legislativo | 7 | 4 | | 11 |
| Ato da Mesa | 1 | | | 1 |
| Portaria | 1 | 1 | | 2 |
| Medida Provisória | | | 3 | 3 |
| Ato da Presidência Sem Número | | | | |
| Ato Conjunto | | | | |
| Resolução da Câmara dos Deputados | | 2 | | 2 |
| Decreto Sem Número | | | | |
| Lei Complementar | | | | |
| Ato | | | | |
| Ato do Presidente sem Número | | | | |
| Instrução | | | | |
| Ato do Presidente da Mesa | | | | |
| Ordem de serviço | | 1 | | 1 |
| Resolução do Senado Federal | | | | |
| Resolução do Congresso Nacional | | | | |
| Ato sem Número | | | | |
| Decreto do Conselho de Ministros | | | | |
| Ato do Primeiro Vice-Presidente sem Número | | | | |
| Despacho sem Número | | | | |
| Decisão da Presidência sem Número | | | | |
| TOTAL ANO | 20 | 22 | 14 | 56 |

Fonte: Base legislativa do sítio da Câmara dos Deputados, 2021.

Diante dos resultados, do lapso de tempo da pesquisa exploratória e dos levantamentos conceituais que amparam o presente artigo, algumas reflexões surgem ao se falar em políticas do acesso à informação e a construção dos indicadores que mensurem sua produção.

A primeira diz respeito às competências e prerrogativas de cada poder em seu âmbito de atuação pública: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Em qualquer destes poderes a informação é insumo fundamental para se formalizar decisões, ações, serviços, soluções, respostas. Seja a técnica legislativa no caso do Poder Legislativo, seja a técnica administrativa no Executivo e o processo judicial no Judiciário; e em como estes elementos emprestam um ao outro suas características a depender do fim a que se destina a informação/documento produzido: uma consideração diplomática.

Característica própria da coisa pública é o seu caráter material e formal. A representação da informação é feita através do documento, não importa o suporte e sim a vontade do seu produtor em atingir os efeitos desejados. No caso específico da Câmara dos Deputados os desdobramentos são diversos. O recorte de tempo e quantidade de produtos elencados nos levam a tantas outras considerações.

Uma que diz respeito às prerrogativas Constitucionais do processo legislativo e à figura do deputado, ponto de partida irrenunciável que o caminho do documento/informação deve seguir, e por aqui deveria se iniciar também a demarcação dos pontos fundantes de quais os caracteres essenciais devem se revestir a produção documental/informacional legislativa brasileira: o ritual de criação, tramitação e publicação da norma; o tempo que cada norma consome para sua aprovação/arquivamento; a relevância social norma; o momento em que passa a surtir efeitos.

Outra considera a diversidade de tipologias dos atos normativos produzidos e suas aplicações (BELLOTTO, 2002): Decreto, Lei Ordinária, Decreto Legislativo, Ato da Mesa, Portaria, Medida Provisória, Ato da Presidência Sem Número, Ato Conjunto, Resolução da Câmara dos Deputados, Decreto Sem Número, Lei Complementar, Ato, Ato do Presidente sem Número, Instrução, Ato do Presidente da Mesa, Ordem de Serviço, Resolução do Senado Federal, Resolução do Congresso Nacional Ato sem Número, Decreto do Conselho de Ministros, Ato do Primeiro Vice-Presidente sem Número, Despacho sem Número, Decisão da Presidência sem Número.

A legislação produzida contempla desde normas de âmbito internacional até instruções a serem aplicadas apenas no foro da casa legislativa. Como visto, é uma diversidade grande e merece atenção em especial na demarcação de medidas a partir da classificação documental para a construção de indicadores prováveis. A rigor, todo o processo legislativo é objeto contundente da pesquisa e fornece a matéria para a formulação dos indicadores.

Numa avaliação superficial é possível inferir uma série de combinações e aspectos com os resultados mais diversos: tipologia x função, âmbito x competências, finalidades x autoridades, destinatários x produtor, estrutura x autoria... além dos aspectos políticos, econômicos e sociais. A pesquisa arquivística que partindo da mensuração tem em vista a formulação de indicadores para as políticas de acesso à informação tem um trabalho de vulto diante de tal instituição que produz documentos tão importantes para o país.

Nesse pequeno exercício exploratório nessa base legislativa já é possível aventar algumas hipóteses provisórias a respeito da formulação de indicadores que venham a se basear a atividade legislativa. O número final de documentos que a consulta retornou não expressa a realidade formal do termo “acesso à informação” no documento arrolado pelo sistema de buscas da Câmara, há casos em que o termo foi usado como um indexador, mas quando se lê a norma propriamente dita o acesso à informação não é mencionado, ou está *linkado* a alguma outra norma que possivelmente versa sobre o tema. Uma Medida Provisória que foi convertida em Lei deve ter avaliada a duplicidade da regulação sobre o tema, por exemplo.

Ao mesmo tempo, este exercício considera que a menção recorrente do acesso à informação na atividade legislativa enquanto um indicador, potencialmente, tende a revelar que o acesso à informação se fortalece como uma política pública considerada no conjunto das ações governamentais. Ou seja, a pesquisa não busca apenas por inovação em cada mandado em relação à regulação já existente desde o ano de 2011, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de acesso à informação – BRASIL, 2011), mas o quanto a atividade legislativa atual reverbera este marco legal, levando-o à efeito, no que concerne a sua matéria, obviamente.

A recorrência do termo em normas de matérias diversas do seu marco legal seria um indício de que o acesso à informação não caiu no esquecimento e está sendo levada em consideração quando a ação governamental age em outras frentes políticas como a educação, saúde, tecnologia, etc, por exemplo. Isto significaria que a promoção do desenvolvimento social nessas áreas não prescindia da publicidade das informações e dos dados que cria para a efetiva participação democrática, a chamada transparência ativa.

A constatação de um indicador que demonstrasse empiricamente tais relações e tais resultados indicaria que a atividade legislativa estaria mais próxima do que chamamos da *cultura do acesso* na produção legislativa do país, e por este mesmo motivo, num nível mais elevado de política de acesso à informação.

Por outro lado, no caso de a pesquisa localizar o termo associado a uma novidade em relação à matéria, entendendo com isto a criação, transformação, ou extinção de normas, seria o caso de avaliar se se trataria de uma inovação ou aprimoramento da matéria, ou mesmo de uma regressão. Este tipo de achado para a pesquisa é muito importante, ele é o termômetro da sensibilidade parlamentar em relação ao tema.

A título de exemplificação, faremos uma abordagem breve entre as ocorrências que foram elencadas no nosso Quadro 01. A consulta retornou que para o termo “acesso à informação” foram publicadas 3 (três) Medidas Provisórias no ano de 2020, e nos dois anos anteriores não há ocorrências.

As Medidas Provisórias (MPVs) são normas com força de lei editadas pelo Presidente da República em situações de relevância e urgência. Apesar de produzir efeitos jurídicos imediatos, a MPV precisa da posterior apreciação pelas Casas do Congresso Nacional (Câmara e Senado) para se converter definitivamente em lei ordinária. (CONGRESSO NACIONAL, 2021)

Com esta definição e as ocorrências em mente, verificamos que a MPV é um ato de iniciativa do Poder Executivo Federal; e que no ano de 2020 o Brasil e o mundo foram rendidos pela Pandemia do SarsCov-2, o Covid-19. Uma das MPVs, a Medida Provisória nº 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 (BRASIL, 2020).

A Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 (BRASIL, 2020) versa sobre as medidas emergenciais que deveriam ter sido adotadas no país sob a supervisão do Ministério da Saúde durante a persistência da pandemia, e a Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020 versa sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020 (BRASIL, 2020); este último Decreto, por sua vez, reconhece a ocorrência do estado de calamidade pública, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (CONGRESSO NACIONAL, 2020), ou seja, as exceções fiscais previstas em lei em relação à execução do Orçamento Federal na ocorrência da calamidade pública provocada pela Pandemia de Covid-19.

Todo este percurso de remissivas de outras normas até a Medida Provisória nº 928, de 23 de março de 2020, leva-nos a identificar nesta MPV que durante a sua vigência os prazos, interposição de recursos e as formas de solicitação de informações à órgãos governamentais sofreram uma alteração de regime em razão do impacto da Pandemia. No parágrafo 2º do artigo 4º; e nos artigos 5º e 6º da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 encontramos os mandados em relação ao acesso a informação: a obrigação da publicidade das dispensas licitatórias, do compartilhamento de informações entre gestores públicos de saúde e da divulgação de dados públicos em relação ao enfrentamento da Pandemia. A MPV nº 928, de 23 de março de 2020 demarcou que:

Art. 1º A Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, passa a vigorar com as seguintes alterações: “Art. 6º-B Serão atendidos prioritariamente os pedidos de acesso à informação, de que trata a Lei nº 12.527, de 2011, relacionados com medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de que trata esta Lei. (BRASIL, 2020)

Essa MPV não foi convertida em lei, e sua vigência foi prorrogada por mais 60 (sessenta) dias conforme Ato do Presidente da Mesa nº 33 de 7 de maio de 2020 (Congresso Nacional), perdendo a eficácia após essa prorrogação

conforme Ato Declaratório do Presidente da Mesa nº 93 de 30 de julho de 2020 do Congresso Nacional (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020).

É de grande importância mencionar que estes dispositivos em relação ao acesso aos dados públicos do enfrentamento da Pandemia exarados pelo próprio Poder Executivo foram objeto de disputas políticas e midiáticas, quando o Ministério da Saúde (MS), agente principal a quem se dirigia a norma num dado momento da ocorrência do estado de calamidade se omite na divulgação de dados em sua página oficial; ao ponto de se demandar a intervenção do Supremo Tribunal Federal (STF) com um pedido de liminar por iniciativa dos partidos Rede Sustentabilidade, PCdoB e Psol para que o MS (PONTES, *Ministro do STF manda governo divulgar dados totais de covid-19*, Agência Brasil, 2020) reabilitasse a publicação das informações conforme os mandados normativos em vigência.

Dito isso, verificamos que a formulação de indicadores para políticas públicas do acesso à informação é um exercício complexo que investiga as ocorrências em termos quantitativos e qualitativos, este exemplo da MPV nº 928 sobre a divulgação de informações durante a Pandemia é um caso paradigmático neste sentido: envolve a atuação dos três poderes, a relevância da informação num contexto específico, no qual o sentido que assume a divulgação de informações num ambiente político tenso no qual a retórica não encontra agência no mundo fatural.

3 CONCLUSÕES

Este registro parcial de conceitos e informações pode ser considerado uma abertura de portas para um projeto de pesquisa acadêmica de maior fôlego.

Os pressupostos teóricos oferecem a ossatura que sustenta o intento científico; a pesquisa de campo o revestimento dos tecidos que vão compor o *corpus* bem acabado da proposta.

Pelas medidas já delineadas no resultado apresentado no Quadro 01 pode-se, desde já, esboçar as mensurações possíveis sobre a produção legislativa para se chegar num modelo válido de indicadores que possibilite

enxergar a arquitetura das políticas de acesso à informação no cenário da base legislativa da Câmara dos Deputados.

Cabe análise de conteúdo dos produtos documentais destes 56 itens arrolados nesta pesquisa exploratória, essa análise de conteúdo deverá contemplar a Diplomática Contemporânea para que se possa averiguar a adequação do tipo ao propósito do documento produzido.

Caberá também a constituição de uma fórmula de mensuração que comporte as associações pertinentes ao objeto estudado e que se traduza numa informação inteligível. O último exemplo paradigmático ilustra como o contexto pode influenciar na maior ou menor adesão do governo da ocasião a uma cultura do acesso, algo que pode ser convertido num indicador.

Como se vê há muito mais trabalho pela frente que oferecerão resultados mais precisos e consistentes com a proposta desejada.

REFERÊNCIAS

BACELAR, Renan Victor Boy. **Direito canônico: vivências históricas e teóricas da cultura jurídica ocidental**. 2018. 214 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-AY5LA5/1/bacelar__direito_can_nico.pdf. Acesso em: 31 jul. 2021.

BELLOTTO, H. L. **Como fazer análise diplomática e análise tipológica de documento de arquivo**. São Paulo: Imesp/Arq-Sp, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 maio 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Indicadores de programas: Guia Metodológico**. Brasília: MP, 2010. Disponível em: https://ape.unesp.br/eulg/pdf/100324_indicadores_programas-guia_metodologico.pdf. Acesso em: 01 ago. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 928, de 23 de março de 2020**. Altera a Lei nº 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, e revoga o art. 18 da Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2020/medidaprovisoria-928-23-marco-2020-789881-norma-pe.html>. Acesso em: 01 jul. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020**. Dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), e dá outras providências. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-927-de-22-de-marco-de-2020-249098775>. Acesso em: 01 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 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: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>. Acesso em: 18 maio 2021.

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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 18 maio 2021.

CADEMARTORI, Sergio e Daniela M.L. O poder do segredo e os segredos do poder: uma análise histórico-conceitual dos limites e das possibilidades de convivência entre o segredo e a democracia. In.: **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 16, n. 3, p. 329–344, 2011. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/3416>. Acesso em: 21 dez. 2022.

CAMARA DOS DEPUTADOS. **Legislação**. Brasília. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/>. Acesso em: 18 maio 2021.

CANELA, Guilherme; NASCIMENTO, Solano. **Acesso à informação e controle social das políticas públicas**. Brasília, DF: ANDI; Artigo 19, 2009. Disponível em: http://www6.ufcspa.edu.br/_static/acesso-a-informacao-e-controle-social-das-politicas-publicas.pdf. Acesso em: 18 maio 2021.

CASTELLANI, Maria Angélica. **Medidas, Métricas, Indicador, KPI, o que é cada um?** FIXE, 2015. Disponível em: <https://youwilldobetter.com/2015/10/medidas-metricas-indicador-kpi-o-que-e-cada-um/>. Acesso em: 02 ago. 2021.

CONGRESSO NACIONAL. Entenda a Tramitação da Medida Provisória. Brasília, 2021. Disponível em:

<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/entenda-a-tramitacao-da-medida-provisoria>. Acesso em: 01 ago. 2021.

CONGRESSO NACIONAL. DECRETO LEGISLATIVO Nº 6, DE 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em: 01 ago. 2021.

ECCO, Umberto. **O nome da rosa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1984.

FERNANDES, Claudio Roberto et ali. A transparência como desdobramento do princípio constitucional da publicidade na atual administração pública brasileira. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 106, 2012. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12430&revista_caderno=4. Acesso em: 18 maio 2021.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Como Elaborar Modelo Lógico de Programas**: um roteiro básico. Nota Técnica. Brasília: IPEA, 2007. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=605. Acesso em: 31 jul. 2021.

FERREIRA, Vinicius Xavier. **A teoria constitucional e a revolução francesa**: o surgimento de alguns conceitos fundamentais. Cadernos de Direito. Âmbito Jurídico. 2017. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/a-teoria-constitucional-e-a-revolucao-francesa-o-surgimento-de-alguns-conceitos-fundamentais/>. Acesso em: 18 maio 2021.

FIXE CONSULTING E TRAINING. **Medidas, Métricas, Indicador, KPI, o que é cada um?** São Paulo, 2015. Disponível em: <http://www.youwilldobetter.com/2015/10/medidas-metricas-indicador-kpi-o-que-e-cada-um/>. Acesso em: 31 jul. 2021.

GUIMARAES, J. A. C.; TOGNOLI, N. B. A Diplomática contemporânea como base metodológica para a organização do conhecimento arquivístico: perspectivas de renovação a partir das ideias de Luciana Durantti. In: ROMERO, N. L. (Ed.; Org.). **Nuevas perspectivas para la difusión y organización del conocimiento**. Valência: Universidad Politécnica de Valencia, v.1, 2009.

HECK, José Nicolau. O princípio Kantiano na Moral e no Direito. **Síntese**, Belo Horizonte, v. 36, n. 115, 2009. Disponível em: <https://faje.edu.br/periodicos/index.php/Sintese/article/download/79/118>. Acesso em: 02 ago. 2021.

IBGE. Indicadores sociais: passado, presente e futuro. **Memória Institucional** nº 21. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101153.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2021.

JANNUZZI. Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fonte de dados e aplicações**. Campinas: Alínea, 2001.

KANT, Immanuel. **À paz perpétua e outros opúsculos**. Lisboa: Edições 70, 1995a.

KANT, Immanuel. **Fundamentos da metafísica dos costumes**. Lisboa: Edições 70, 1995b.

KANT, Immanuel. **Resposta à pergunta: Que é esclarecimento?** Textos Seletos. Tradução Floriano de Sousa Fernandes. 3 ed. Editora Vozes: Petrópolis, RJ. 2005.

LOPES, Maria Lúcia de Alcântara. **Transparência nos órgãos, os públicos: o desafio da implementação**. 2012. 67 pag. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Governo Eletrônico) Escola de Administração Fazendária. Lato Sensu em Governo Eletrônico, Brasília, 2012. Disponível em: https://www.google.com.br/?gws_rd=ssl#q=TRANSPAR%C3%84NCIA+NOS+%C3%93RG%C3%83OS+P%C3%94BLICOS:+O+DESAFIO+DA+IMPLEMENTA%C3%87%C3%83O. Acesso em: 02 ago. 2021.

PLATÃO. **Apologia de Sócrates**. Pará de Minas: Virtual Books Online M&M Editores Ltda. 2000/2003. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20210309123736/http://revistaliteraria.com.br/plataoapologia.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2021.

PMI. **A Guide to the Project Management Body of Knowledge**. 5ª Edição, 2013.

PONTES, Felipe. Ministro do STF manda governo divulgar dados totais de covid-19. **Agência Brasil (EBC)**. 09 jun. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2020-06/ministro-do-stf-manda-governo-divulgar-dados-totais-de-covid-19>. Acesso em: 20 dez. 2022.

REALE, Giovanni e ANTISERI, Dario. **História da Filosofia**, vols. I e II. São Paulo: Paulus, 1990.

RONAN, Colin A. **História ilustrada da ciência da Universidade de Cambridge**. Jorge Zahar Editor Ltda, 1994.

SANTAGADA, Salvatore. Indicadores Sociais: uma primeira abordagem social e histórica. **Pensamento Plural**. Pelotas, 2007. Disponível em:

<https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/pensamentoplural/article/view/3764/3051>. Acesso em: 02 ago. 2021.

SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA (SESI). Departamento Regional do Estado do Paraná. Observatório Regional Base de Indicadores de Sustentabilidade. **Construção e Análise de Indicadores**. Curitiba: [s.n.], 2010. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/construcao-e-analise-de-indicadores.pdf. Acesso em: 02 ago. 2021.

SILVA, Thássia Mendes. O princípio da transparência no direito brasileiro: a transparência administrativa e o controle social como instrumento de cidadania. In. **Webartigos**, 2014. Disponível em: <http://www.webartigos.com/artigos/o-principio-da-transparencia-no-direito-brasileiro-a-transparencia-administrativa-e-o-controle-social-como-instrumento-de-cidadania-1/121704/#ixzz3aWMwaXL2> . Acesso em: 18 maio 2021.

SILVA, Alessandra Malheiros Fava da. Constitucionalismo moderno: simbologia das revoluções liberais-burguesas. **Revista Brasileira de Teoria Constitucional**, Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 57-73, 2020. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/teoriaconstitucional/article/view/6507> . Acesso em: 18 jul. 2021.

TABORDA, Maren Guimarães. **O Princípio da publicidade e participação na administração pública**. 2002, 217 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/7472/000545875.pdf?sequence=1>. Acesso em: 18 maio 2020.

CONSIDERATIONS FOR THE RESEARCH DEVELOPMENT OF ACCESS TO INFORMATION INDICATORS

ABSTRACT

Objective: reflect on the possibility of developing indicators on access to public information in Brazil, contributing to the construction of a valid model of indicators for evaluating the topic. **Methodology:** it presents a brief introductory conceptual background, followed by an exploratory research on the legislative basis of the Federal Chamber of Deputies. **Results:** it was possible to verify that the hypothesis is viable, for that we performed a brief situational analysis regarding an occurrence of a rule of access to information during the occurrence the Covid-19 pandemic. **Conclusions:** as this is an exploratory research, the conclusions are provisional, but they already point to the relevance of the research and the feasibility of measuring and combining these results with other empirical operations to: 1) build indicators on access to information in the standards that aim at its implementation as a public policy, 2) evaluate and compare

indicators related to the implementation of that policy, 3) use indicators as sources to propose renewal, strengthening, revision of a public policy.

Descriptors: Access to information. Indicators. Research. Public policy.

REFLEXIONES PARA LA INVESTIGACIÓN EN EL DESARROLLO DE INDICADORES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

RESUMEN

Objetivo: reflexionar sobre la posibilidad de desarrollar indicadores sobre el acceso a la información pública en Brasil, contribuyendo a la construcción de un modelo válido de indicadores para evaluar el tema. **Metodología:** presenta un breve trasfondo conceptual introductorio, seguido de una investigación exploratoria sobre la base legislativa de la Cámara Federal de Diputados. **Resultados:** se pudo comprobar que la hipótesis es viable, para lo cual se realizó un breve análisis situacional sobre la ocurrencia de una norma de acceso a la información durante la ocurrencia del estado de calamidad causado por la pandemia Covid-19. **Conclusiones:** al tratarse de una investigación exploratoria, las conclusiones son provisionales, pero ya apuntan a la relevancia de la investigación y la viabilidad de medir y combinar estos resultados con otras operaciones empíricas para: 1) construir indicadores de acceso a la información en los estándares que apuntan a su implementación como política pública, 2) evaluar y comparar indicadores relacionados con la implementación de dicha política, 3) utilizar indicadores como fuentes para proponer la renovación, fortalecimiento, revisión de una política pública.

Descriptores: Acceso a la información. Indicadores. Investigación científica. Políticas públicas.

Recebido em: 20.09.2021

Aceito em: 19.12.2022