

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (UNIRIO)
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS (CCJP)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO (PPGD)
MESTRADO EM DIREITO

DIEGO CHAGAS DE SOUZA

O SEGREDO DEMOCRÁTICO:
Construindo Parâmetros Jurídico-Políticos Para o Sigilo na Administração
Pública

Rio de Janeiro
2019

DIEGO CHAGAS DE SOUZA

**O SEGREDO DEMOCRÁTICO:
Construindo Parâmetros Jurídico-Políticos Para o Sigilo na Administração
Pública**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador: Leonardo Mattietto

**Rio de Janeiro
2019**

A Ruth Chagas, minha Oma e meu exemplo para nunca desistir.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador Leonardo Mattietto, não apenas pelas valiosas orientações que enriqueceram tanto meu trabalho, mas também por seus conselhos que ficarão comigo para toda a vida.

Agradeço à CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) pela concessão da bolsa durante todo o período de realização deste mestrado.

Agradeço aos colegas tornados amigos do mestrado, que me ouviram desabafar em todos os momentos que precisei e me aconselharam mais vezes que posso contar – Mariana Silva Conte e Nicholas Arena Paliologo. Em especial, aqui, agradeço a Paula da Cunha Duarte, que entre conversas, discussões, piadas e lágrimas, me ajudou a sorrir quando eu mais precisei sorrir.

Agradeço aos membros da minha banca de qualificação, professor Benedito Adeodato pelos conselhos e apontamentos e ao professor Paulo Knauss cujas inúmeras contribuições mudaram radicalmente para melhor a minha dissertação.

Agradeço a Gregório Furtado Swiech pelos conselhos e amizade, especialmente na fase final da dissertação, mostrando-se como a presença de Florianópolis que eu tanto carecia.

Agradeço a Helena Kleine Oliveira – muito mais bonita que a camélia que morreu - cujo apoio, carinho e bravura me deu a coragem que eu precisava para abraçar o trem da vida; e cuja poesia caminha comigo para onde eu vou.

Agradeço minha tia Dirce Maris Nunes da Silva, sempre disponível para as minhas dúvidas, e sempre disposta a me ajudar a melhorar.

Agradeço Alvaro Reinaldo de Souza, meu tio, por acreditar fielmente em meu potencial acadêmico e profissional – mesmo em momentos que eu não acredite.

Agradeço ao meu pai Artemio Reinaldo de Souza, que insiste em acreditar em mim mesmo quando não lhe dou motivos, que corrige meus erros de português (que não são poucos) e que todos os dias é meu amigo, professor e conselheiro.

Por fim, agradeço minha mãe, eterna inspiração, Joseane Chagas, que mais uma vez realiza a maior prova de amor possível, saindo de sua aposentadoria para revisar e normalizar um trabalho acadêmico justamente na área de direito.



RESUMO

A presente dissertação procura evidenciar a aparente contradição entre o Estado Democrático de Direito – que preza a transparência e a publicidade como valores fundamentais – e a presença do segredo na Administração Pública. Argumenta-se então que sua legitimação de acordo com a democracia, deve se dar através da construção de parâmetros jurídico-políticos adequados. Para isso, contextualiza-se a discussão sob o âmbito da Era da Informação, demonstrando a relação em constante mudança entre sociedade, democracia e segredo, para então buscar em modelos comparados (do Reino Unido, EUA e México) possíveis parâmetros e instrumentos a serem estudados. Por fim, analisa o caso brasileiro pós-1988, ressaltando o debate arquivístico que pautou a primeira década de democracia após o regime de exceção; os caminhos normativos que levaram à aprovação da Lei de Acesso à Informação brasileira; e, finalmente, o entendimento do Supremo Tribunal Federal – em seu papel de guardião da Constituição, sobre possíveis fundamentações jurídicas do segredo. Os resultados da pesquisa evidenciam a necessidade de rever algumas questões institucionais do país, além de propor alguns parâmetros básicos para o desenvolvimento do segredo democrático.

Palavras-chave: Segredo. Direito Constitucional. Arquivologia. Transparência Pública. Era da Informação.

ABSTRACT

This dissertation seeks to highlight the apparent contradiction between the Democratic Rule of Law – that values transparency and publicity as fundamental figures – and the presence of secrecy in the public administration. It is argued that the legitimacy of such secrecy in accordance with democracy, should be through the construction of adequate political and legal parameters. To this end, it contextualizes the discussion under the scope of the Information Age, demonstrating the ever-changing relationship between society, democracy and secrecy, to then find in comparative models (United Kingdom, USA and Mexico) possible parameters and instruments to be studied. Finally, it analyzes the Brazilian case post-1988, highlighting the archival debate that guided the first decade of democracy after the dictatorial regime; the normative paths that culminated in the approval of the Brazilian Freedom of Information Law; and, lastly, the Supreme Court's – in its role as the Constitution Guardian - understanding on possible legal justifications for secrecy. The research results demonstrate the need to revisit some institutional issues of the country, as well as propose some basic parameters for the development of a democratic secret.

Key-Words: Secrecy. Constitutional Law. Archival. Public Transparency. Information Age.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Relação entre LAIs e democracia	38
Quadro 2 - Categorias de classificação segundo a LAI inglesa	49
Quadro 3 - Fatores positivos e negativos para divulgação dos documentos	52
Quadro 4 - Classificação de informação segundo a lei de Arquivos	83
Quadro 5 - Classificação de informações segundo a Lei 12.527/2011	94

LISTA DE ABREVIações E SIGLAS

ANPR	Associação Nacional dos Procuradores da República
APA	<i>Administrative Procedure Act</i>
CMRI	Comissão Mista de Reavaliação de Informações
CONAMP	Associação Nacional do Ministério Público
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
Dataprev	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FOIA	<i>Freedom of Information Act</i>
LAI	Lei de Acesso à Informação
OE	Ordem Executiva
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
RSAS	Regulamento para a Salvaguarda de Assuntos Sigilosos
Serpro	Serviço Federal de Processamento de Dados
SETIC	Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	INFORMAÇÃO E SOCIEDADE	15
2.1	DEMOCRACIA E SEGREDO: O PODER INVISÍVEL.....	18
2.2	ERA DA INFORMAÇÃO: SEGREDO E INFORMAÇÃO NA SOCIEDADE EM REDE.....	25
2.2.1	Impacto das tecnologias da informação e comunicação: nascimento da Sociedade em Rede e consequências	25
2.2.2	Agilidade/transparência: novas dinâmicas	29
2.3	INSTITUCIONALIDADE E ESTADO: O SEGREDO COMO POLÍTICA.....	34
3	SEGREDO COMO LEI: MODELOS PARADIGMÁTICOS	43
3.1	O MODELO DO REINO UNIDO	46
3.1.1	Do sigilo.....	47
3.2	O MODELO DOS EUA	54
3.2.1	Do sigilo.....	57
3.3	O MODELO DO MÉXICO	67
3.3.1	Do sigilo.....	70
3.4	DOS MODELOS E SUAS RESPOSTAS	74
4	O ESTADO BRASILEIRO E A ARQUITETURA DO SEGREDO DEMOCRÁTICO.....	76
4.1	DO DEBATE ARQUIVÍSTICO À LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO	79
4.2	ARQUITETURA DO SEGREDO NO LEGISLATIVO	85
4.2.1	Lei 12.527/2011: estrutura e institucionalização	89
4.3	ARQUITETURA DO SEGREDO NO JUDICIÁRIO	98
4.3.1	MS 24832: da publicidade em CPIs	99
4.3.2	ADI 4.638: da constitucionalidade da resolução n. 135 do CNJ	101
4.3.3	Cautelar Incidental na ADPF 378: do Processo de Impeachment	103
4.3.4	Recurso Extraordinário com Agravo 652.777 - São Paulo: dos salários públicos.....	104
4.3.5	MS 33.340: do afastamento do sigilo bancário e empresarial.....	105
4.4	DA FALTA DE PARÂMETROS AO APRENDIZAGO COMPARADO	107
5	CONCLUSÃO.....	111
	REFERÊNCIAS.....	115

1 INTRODUÇÃO

Não te abras com teu amigo
Que ele um outro amigo tem.
E o amigo do teu amigo
Possui amigos também...
(QUINTANA, 2006, p. 224)

Não há dúvida que discorrer acerca de um suposto “segredo democrático” é contra-intuitivo. Deduz-se do próprio conceito de “segredo” que este pertence, inerentemente, a poucos; portanto, como falar de um segredo que pertence a todos – *i.e.* democrático? À primeira vista, tal tarefa parece demonstrar-se impossível. No entanto, sem necessariamente uma construção intelectual ou acadêmica proposital por trás, é exatamente o que a esmagadora maioria dos Estados contemporâneos democráticos faz: não existe nenhuma democracia no mundo que sobreviva sem o segredo. Sejam planos militares, sejam informações comerciais estratégicas ou documentos diplomáticos específicos, de alguma forma ou de outra o segredo permanece.

Paralelamente, esse mesmo conjunto de Estados pugna cada vez mais por transparência e publicidade. O acesso à informação tem se tornado um dos corolários da democracia – afinal, apenas se controla o que se conhece e, em uma democracia, o controle social é fundamental para combater ineficiência, desperdício e corrupção.

Então, como o segredo é democrático? Esse é o questionamento que delineará toda a discussão aqui apresentada. Destaca-se que qualquer objeto de estudo acadêmico demanda dificuldades específicas em relação a ele – mapear o estado da arte que o cerca, buscar fontes confiáveis para pesquisa, enquadrá-lo dentro de uma moldura acadêmica adequada e, por fim, tirar conclusões proveitosas para seu respectivo campo de saber. A escolha do segredo como objeto de estudo não livra tais exigências, mas demanda uma dificuldade própria e ele: como pesquisar o que não está disponível?

Muito já foi escrito a respeito da transparência e publicidade como princípios que regem uma democracia; da mesma forma, *accountability* e *compliance* são conceitos inerentes a uma Administração hodierna. Não é surpreendente, dado esse panorama, que a presença do segredo em uma democracia é vista como exceção e não mais como regra. Porém, mesmo na

exceção, o problema permanece: como estudar o segredo – o opaco, o não dito, aquilo que se esconde – em uma democracia que o afasta, mas (simultaneamente), mantém sob sua dependência?

Evidentemente não há uma única resposta correta – se é que há alguma resposta correta. Mas diversas inferências podem ser feitas. O presente trabalho, na forma de uma dissertação de mestrado, propõe-se justamente a elencar o segredo em sua forma pública (ou seja, aquele que pertence ao Estado Democrático de Direito contemporâneo) como objeto de pesquisa. Portanto, buscando a contradição inerente entre a tendência de eliminar o opaco em favor do transparente e a necessidade de manter o não dito para garantir a sobrevivência, hipotetiza-se aqui que o ponto central não deve ser o *que é* classificado como sigilo, mas sim *como se é* classificado o sigilo.

Em outras palavras, a forma de garantir que o segredo se coadune com a democracia – uma vez que ele, típica e historicamente, relaciona-se a regimes totalitários (ARENDT, 2009) – é parametrizar as condições de sua formação. Uma vez criados os necessários parâmetros, será possível um “segredo democrático”.

A dissertação apresenta-se em três capítulos, relacionando os aspectos não só jurídicos da discussão, mas também de outros campos de saber. Afinal, discutir a questão do segredo obrigatoriamente perpassa a necessidade de interdisciplinaridade, estabelecendo diálogos entre direito, ciência política, arquivologia, história e administração pública, sem prejuízo de quaisquer outras contribuições necessárias.

O primeiro capítulo, de ordem conceitual, explora ontologicamente o segredo em face do poder político e da sociedade, especificamente no contexto da chamada Era da Informação tal como trabalhada por Castells (1999). Destacam-se, assim, as relações entre informação e sociedade e, paralelamente, as relações entre o poder político e a utilização (ou ocultação) de informação. Pretende-se, dessa forma, explanar como legitimou-se politicamente o segredo perante o corpo social.

A partir desse resgate, parte-se do pressuposto que a forma como a informação é criada, tratada, propagada e consumida se altera radicalmente ao longo da história e permanece em constante simbiose com a sucessão de modelos tecnológicos típicos da Era da Informação. O impacto das novas tecnologias de informação e comunicação (TICs) gera novas necessidades não só para a sociedade civil, mas também para o próprio conceito de democracia e seus

fundamentos – dentre os quais, a ideia moderna de transparência pública junto à administração do Estado.

Logo, tal mudança traduz-se também em uma alteração na forma como se deve ocultar a informação – se bibliotecas e papéis são substituídos por redes virtuais e *bytes* de informação, necessariamente novas demandas por gestão de informação também serão desenvolvidas. Em outras palavras, se o segredo permanece na democracia, obrigatoriamente também deverá enfrentar os novos paradigmas pelos quais ela passa.

Diante desse cenário abre-se a questão: como o segredo pode continuar existindo sem ameaçar os valores democráticos da publicidade e transparência? O segundo capítulo pretende responder parcialmente tal pergunta ao analisar três diferentes ordens constitucionais: Reino Unido, Estados Unidos e México.

Cada país foi escolhido em razão de suas características mais peculiares. O Reino Unido, além de importante ator geopolítico, representa uma longa tradição de monarquia parlamentar, a qual molda não só seu sistema político como também sua própria relação com a transparência dos atos estatais.

Por sua vez, os Estados Unidos da América, de importante influência política internacional (especialmente sobre países latino-americanos), é um pioneiro histórico na normatização do direito ao acesso à informação com o *Freedom of Information Act* de 1966, resultante de intensa mobilização civil e embate entre seus poderes políticos.

Enfim, o México, primeiro país latino-americano a criar um diploma específico sobre o assunto, configura através não só de sua legislação de acesso à informação, mas também da extensiva constitucionalização do direito à transparência pública, um modelo reconhecido mundialmente. Além disso, representa de forma importante uma categoria de países que aprovaram sua lei de acesso à informação sob um contexto de redemocratização, tornando seu estudo acadêmico impreterível para um país como o Brasil, que passou por um histórico similar.

Dada essa análise comparativa, no terceiro capítulo pretende-se estudar como o Brasil lidou, em seu próprio processo de redemocratização, com o direito ao acesso à informação. Almeja-se delinear assim a chamada arquitetura do segredo, ou seja, como o sigilo se constrói dentro do arcabouço institucional e cultural brasileiro. Ataca-se o problema então por três diferentes frentes.

Inicialmente, há de se destacar o debate da arquivologia que surgiu em meados da década de 1990, o primeiro campo de saber a teorizar sobre a transparência e o segredo como objetos de estudo. Dado esse contexto, analisam-se também as primeiras leis e decretos que surgem a partir dessa discussão, que disciplinarão os primeiros parâmetros de classificação de informação dentro do novo regime democrático.

Em seguida, são averiguados os caminhos legislativos que levaram à promulgação da lei 12.527 (BRASIL, 2011a), desde as discussões primordiais no seio da Controladoria Geral da União, perpassando as pressões civis e políticas, até os principais entraves e pontos de discussão mais importantes. Pretende-se, assim, mapear qual foi a relação do Poder Legislativo – em sua condição de representante democrático da população – com a exigência democrática por transparência.

Por fim, comentam-se alguns julgados do Supremo Tribunal Federal que tocam a necessidade de manter-se determinada informação como sigilosa ou não. Procura-se dessa maneira extrair dos argumentos estudados, fundamentações jurídicas em acordo com o ordenamento constitucional e democrático para então contribuir visando a parametrização adequada do segredo democrático.

2 INFORMAÇÃO E SOCIEDADE

A imprensa de Gutemberg é comumente celebrada como um dos grandes triunfos da humanidade. Ao compartilhar a informação como bem de todos, possibilitou que a ciência deixasse de “ser um reduto especial de algumas pessoas, passando a ser um dos direitos que assiste à humanidade.” (GASPAR, 2009, p. 7). Essa narrativa, apesar de não necessariamente equivocada, pode certamente ser contrastada pelos problemas que surgiram com a nova tecnologia:

A informação se alastrou ‘em quantidades nunca vistas e numa velocidade inaudita’. Alguns estudiosos logo notaram as desvantagens do novo sistema. O astrônomo humanista Johann Regiomontanus observou, por volta de 1464, que os tipógrafos negligentes multiplicariam os erros. Outro humanista, Niccolò Perotti, propôs em 1470 um projeto defendendo a censura erudita. Mais sério ainda era o problema da preservação da informação e, ligado a isso, o da seleção e crítica de livros e autores. Em outras palavras, a nova invenção produziu uma necessidade de novos métodos de gerenciamento da informação. (BURKE, 2002, p. 176)

Séculos mais tarde, o contraste iniciado pela máquina de Gutemberg ganha novos contornos, extrapolados por tecnologias cada vez mais avançadas e ágeis que tornam a difusão de informação quase que instantânea (WURMAN, 1991). Estima-se, por exemplo, que apenas nos EUA consome-se, em média, aproximadamente 1,3 trilhão de horas em informação fora do trabalho – o consumo de mídia equivaleria aproximadamente 1,080 trilhão de palavras diariamente (BOHN, SHORT, 2012).

A questão da informação, portanto, claramente mudou seu escopo. Não há como se discutir o direito de acesso à informação – bem como os conceitos teóricos que o acompanham (“segredo”, “transparência”, “confiabilidade”, “autenticidade” etc) – sem contextualizar o debate nas mudanças epistemológicas caracterizadas pela nova era de tecnologias e necessidades. No fim do século passado, o sociólogo espanhol Manuel Castells (1999, p. 411) afirmou que “[...] um novo mundo está tomando forma neste fim de milênio”, inaugurando-se o que ele chamou de “Era da Informação”, caracterizada por uma nova forma de organização social baseada em redes – “ou seja, difusão de redes em todos os aspectos da atividade na base das redes de comunicação digital” (CASTELLS, 2005, p. 17).

Novas tecnologias e novas crises (econômicas e políticas) modificaram substancialmente as estruturas das relações de poder, produção e experiência,

conduzindo, portanto, a uma modificação substancial nas formas sociais de espaço e tempo, dando ensejo a uma nova cultura. Nesse exato sentido, Chaparro (2002, p.33) aponta que nos novos confrontos entre globalização e democracia “[...] o mundo se modificou, institucionalizou-se, bem como os interesses, as ações e as próprias pessoas. Globalizaram-se os processos, as emoções e, sobretudo, os fluxos e circuitos da informação.” O sucesso de qualquer política dependerá tanto de inteligência prévia, quanto da transparência sobre seu funcionamento e gestão.

Não à toa, diante disso, o cenário político e jurídico dos Estados foi obrigado a alterar-se de acordo, no qual elenca-se como missão a eliminação (ou pelo menos a minimização) do segredo e da censura – historicamente não só instrumentos necessários à política, mas também à dominação por parte de regimes autocráticos– lentamente e institucionalmente substituídos na medida do possível por transparência, publicidade e liberdade de imprensa. Dessa forma, com a consolidação dos Estados democráticos ao longo do século XX e a emergente preocupação com avanços democráticos, o direito a ser informado passa a se constituir um direito fundamental, positivando-se em Constituições ao redor do mundo (MENDEL, 2008).

Com a explosão de leis de acesso à informação que tem caracterizado as últimas décadas (ACKERMAN; SANDOVAL-BALLESTEROS, 2006) novos rumos têm sido traçados em busca do Estado Democrático de Direito, muitas vezes através do acesso à informação e garantia de publicidade dos atos. A título de ilustração, segundo o censo comparativo legal levantado pela ONG Artigo 19, até 2008 mais de 70 países haviam adotado leis de acesso à informação (MENDEL, 2008), demonstrando uma significativa mudança institucional sobre a importância da mesma.

Ressalta-se, no entanto, que apesar desse recente clamor por transparência, assim como diferentes iniciativas que buscam por ela (a exemplo de projetos como o GOVDATA¹), não estão bem elucidadas as diferentes dinâmicas desse fenômeno. Afinal, trata-se de relações muitas vezes complexas, envolvendo

¹ Ferramenta que permite órgãos públicos cruzar informações de forma mais ágil e eficiente com outros órgãos, administrada pela Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (Setic), do Ministério do Planejamento, com estrutura do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev). Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social, pelo menos 5,2 milhões de benefícios do Bolsa Família foram cancelados graças ao cruzamento de informações. (GROSSMAN, 2018).

diversos atores, valores incertos e tecnologias que rapidamente evoluem (MEIJER, 2013).

Somado a isso, muito do debate normativo tende a ignorar que uma democracia consolidada, apesar de almejar transparência, deve pontualmente produzir o sigilo de forma a consolidar sua sobrevivência e garantir sua qualificação. Surge daí a questão: se a relação entre sociedade e informação mudou (e continua mudando), necessariamente a relação entre sociedade e segredo também muda², criando um desafio para uma democracia contemporânea que busca equilibrar seu dever por transparência com sua necessidade de sigilo.

Buscando esclarecer esse problema, o presente capítulo propõe analisá-lo em três partes. Em primeiro lugar, explora-se o tema de fundo no que tange a relação axiológica entre o segredo e regimes democráticos ou despóticos, considerando sua institucionalização como tema jurídico. Busca-se assim elucidar as relações entre o segredo, a política e a democracia, tentando demonstrar que o segredo – apesar de possível instrumento de dominação despótica, é também (simultaneamente) condição de sobrevivência de uma democracia e, mais importante, de sua qualificação.

Em segundo lugar, contextualiza-se o trabalho dentro do debate da Sociedade em Rede, demonstrando que as novas tecnologias orientam uma nova forma de viver social – consequentemente pautando uma nova relação com a informação, na qual o conteúdo em si perde espaço para a forma como ele é percebido e consumido. Em síntese, procura-se demonstrar que a percepção sobre a informação atual mudou a forma como uma sociedade se organiza e vice-versa. Isso quer dizer que, se a maneira como a informação se apresenta foi alterada, necessariamente a maneira como é oculta também mudou.

Por fim, prestados esses devidos esclarecimentos, discutem-se caminhos para se construir uma política em torno do acesso à informação que preserve a garantia democrática da transparência juntamente com a necessidade do sigilo em um mundo globalizado no qual cada vez menos permite sua existência.

² A título de exemplo: o maior escândalo envolvendo vazamento de informações na história concerne à firma de advocacia panamenha Monssack Fonseca em 2010, apelidada de *Panama Papers*. Para contexto, quantidade de informações “vazadas” pelo *Wikileaks* em número de documentos equivalia à população da cidade de São Francisco; a quantidade em números de informações vazadas pelo caso panamenho equivale à população da Índia. (PANAMA, 2016).

2.1 DEMOCRACIA E SEGREDO: O PODER INVISÍVEL

Doutrinariamente existem diferentes noções do termo “segredo”, variando conforme o posicionamento ideológico ou contexto histórico em que se encontra seu operador. Existem, portanto, dificuldades inerentes em se discutir a presença do “segredo” na administração pública. Situar o debate sob a perspectiva desse termo - em lugar, por exemplo, de “transparência” ou “publicidade” - evoca certos juízos de valor e, até mesmo, um determinado ar de romantismo (CADEMARTORI, 1990). Falar do “segredo” implica em discutir a ausência proposital de informação – algo elusivo e planejado por um agente (seja o administrador em nível gerencial, seja o burocrata em nível operacional). Nesse sentido, para os fins propostos por esse trabalho, há dois esclarecimentos prévios conquanto a ausência de publicidade sobre informação:

1. Partindo da premissa de que uma dada informação esteja ausente de publicidade (ou seja, um segredo), há de se supor que exista também um receptor (seja uma pessoa física ou não, seja um indivíduo ou um grupo) interessado nela. Pois bem, deve se ter em mente que a educação ao redor do mundo é desigualmente repartida pela sociedade³, com apenas uma parcela dela tendo ao seu alcance os instrumentos necessários para acessar e compreender as informações:

O direito à informação passa, portanto, pela eliminação das clivagens sociais, das desigualdades de renda, das divisões da sociedade que possam gerar graus diferenciados de acesso à educação. A igualdade de condições em relação à educação é elemento básico do direito à informação (ALMINO, 1986, p. 38).

Ao se discutir o direito à informação, denota-se que diferentes setores da sociedade civil possuem diferentes compreensões sobre seus próprios direitos. De fato, para que se tenha um efetivo acesso à informação, não basta apenas uma legislação que discipline a publicidade da Administração Pública, mas faz-se necessário um esforço interdisciplinar para possibilitar e instrumentalizar tal direito, em conjunto com reformas sociais, educacionais e administrativas.

³ Como mero exemplo, tem-se que a taxa de analfabetismo entre brasileiros com 15 anos ou mais em 2014 foi estimada em 8,3% (13,2 milhões de pessoas), segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (TAXA..., 2015).

2. O segundo elemento diz respeito à natureza do segredo, como ato consciente de se ocultar uma informação. Por segredo entende-se um ocultamento do que se conhece. Esse elemento, em particular, é central para se definir os segredos de Estados. O segredo de Estado é todo conhecimento, informação ou ação que, por objetivar a manutenção da dominação, é destinada pelos detentores do poder do Estado a manter-se oculta do público (CADEMARTORI, 2013). Ou seja, uma ação deliberadamente escolhida por sujeitos conscientes para ocultar-se objeto conhecido, de forma a sustentar algum interesse. A informação foi ocultada por alguém e por algum motivo (seja ele visto como “nobre” ou não). Por fim, recorda-se ainda que a mentira também deva ser vista como uma forma de segredo consciente, uma vez que implica na ocultação e desvio da verdade.

Dados esses breves esclarecimentos, é fácil de perceber a presença do segredo na história política. A ideia de informação – bem como sua ausência – se põe tradicionalmente intrínseca à ideia de poder. O segredo (também conceituado em termos de teoria política como *arcana imperi*, para se designar os mistérios do Estado e as autoridades ocultas) caracteriza o chamado “Estado Administrativo”, um conjunto de aparelhos administrativos centralizados e centralizadores, que não pertence à ideia contemporânea de democracia - vista como um poder visível (BOBBIO, 1986). Aduz-se, assim, que os *arcana imperi* têm um duplo objetivo: manter o Estado enquanto tal e conservar a forma de governo existente (impedindo assim, que uma monarquia “degenere” em uma aristocracia ou em uma democracia).

Em oposição, porém, a presença dos *arcana imperi* legitima o Poder Invisível do Estado (contrapondo-se ao Poder Visível que a democracia representa) e possibilita a consolidação de um contra-poder invisível, como duas faces da mesma moeda:

[...] A história de todo regime autocrático e a história da conjura são duas histórias paralelas que se referem uma à outra. Onde existe o poder secreto existe também, quase que como seu produto natural, o anti-poder igualmente secreto ou sob a forma de conjuras, complôs, conspirações, golpes de estado, tramados nos corredores do palácio imperial, ou sob a forma de sedições, revoltas, ou rebeliões preparadas em lugares intransitáveis e inaccessíveis, distantes dos olhares dos habitantes do palácio, assim como o príncipe age o mais longe possível dos olhares do vulgo. (BOBBIO, 1986, p. 95).

Resta claro que o problema, de difícil solução, implica em desafios à própria democracia. Arendt (2009), a propósito, ao dedicar-se sobre a estruturação do

totalitarismo, aborda as consequências nefastas de um governo que se utiliza do segredo como arma contra seus próprios governados. Assevera que, historicamente, todos os despotismos acabam por depender dos serviços secretos, sentindo-se muito mais ameaçados por seu próprio povo do que por qualquer povo estrangeiro: “Sempre se consideraram as mentiras como ferramentas necessárias e justificáveis ao ofício não só do político ou do demagogo, como também do estadista. Por que é assim?” (ARENDT, 2009, p. 283)

Assim, a democratização da informação parece estar ligada desde seu início a uma tensão entre estruturas dominantes (por exemplo, forças políticas ou religiosas) e estruturas submetidas (cidadãos ou fiéis à determinada religião). De forma anedótica relembra-se que as consequências da imprensa de Gutemberg implicaram em tensões entre livre informação e poder político:

Na Suécia protestante, por exemplo, no século XVII, a Igreja organizou uma campanha de alfabetização - talvez a primeira dessa natureza na história moderna - que visava a estimular a leitura da Bíblia. Todavia, tal solução por sua vez gerava novos problemas. A publicação, do século XVII em diante, de livros baratos como *Fortunatus* e *Ulspegel* mostra que, depois de aprender a ler, as pessoas comuns não se restringiam à leitura da Bíblia, como desejaria o clero. Na década de 1620 às preocupações religiosas somaram-se preocupações políticas. [...] Essas preocupações refletiam em parte uma reação ao surgimento nessa época de jornais impressos, conduzindo a um debate resumido no tratado *Vom Gebrauch und Missbrauch der Zeitungen* (1700), de Johann Peter von Ledwig. **Governos autoritários criticados pela imprensa enfrentavam um dilema muito semelhante ao das igrejas. Se não respondessem às críticas, poderiam dar a impressão de que não tinham argumentos a apresentar. Se, por outro lado, respondessem, ao fazê-lo estimulavam a própria liberdade de julgamento político que desaprovavam.** É natural então que o inglês Sir Roger L'Estrange, o principal censor da imprensa depois da restauração de Carlos II, se perguntasse ‘se a invenção da tipografia não trouxera mais malefícios do que vantagens para o mundo cristão’. (BURKE, 2002, p. 174, grifos nossos).

Portanto, o segredo traduz-se na forma de proteger (simbolicamente ou não) o “paranoico” que assume o lugar central de comando (ROMANO, 2007). Afinal, é nessa posição que todos são inimigos tornando-se elementos perigosos e ameaçadores para a manutenção do Estado: “Com relação ao acesso de documentos, os arquivos de Estado cujo modelo vigorou até o final do século XVIII eram secretos e existiam exclusivamente para servir à administração monárquica, particularmente aos reis.” (COSTA, 2003, 192).

É justamente nesse contexto que surge a chamada Razão de Estado, conceito que parte do pressuposto político que não há organização humana sem firme sustentação centralizadora⁴. Dessa forma, a necessidade de manutenção do bem da estrutura estatal, inclusive com o controle absoluto dos monopólios estatais (força física, impostos e leis), justificaria a supressão de interesses particulares e demais medidas adotadas em prol dos interesses do Estado.

Kant (1995, p. 177-178), ao discutir a relação entre moral e política buscou uma justificativa ética ao dilema:

Se no direito público, prescindindo, como habitualmente o concebem os juristas, de toda a matéria (segundo as diferentes relações empiricamente dadas dos homens no Estado, ou também dos Estados entre si), ainda me resta a forma da publicidade, cuja possibilidade está contida em toda a pretensão jurídica, porque sem ela não haveria justiça alguma (que só pode pensar-se como publicamente manifesta), por conseguinte, também não haveria nenhum direito, que só se outorga a partir da justiça.

De fato, o filósofo procura estabelecer máxima de ação que possa conciliar as duas áreas – moral e política, formulando uma proposição básica a que ele chama de “fórmula transcendental negativa do direito público”, quando afirma: “São injustas todas as ações que se referem ao direito de outros homens cujas máximas não se harmonizem com a publicidade.” (KANT, 1995, p. 178).

Esse princípio não deve ser considerado apenas como ético (pertencente à doutrina da virtude), mas também como jurídico (concernente ao direito dos homens). Explica ele que há máximas como efeito que não podem ser divulgadas sem fazer fracassar seu propósito, sempre dependentes do caráter secreto para se sustentarem. Sua confissão pública provoca, necessariamente, a resistência de todos contra aquele que as enunciou. E conclui ele que:

[...] uma máxima assim só pode obter a necessária e universal reação de todos contra mim, cognoscível *a priori* pela injustiça com que a todos ameaça. – E, além disso, simplesmente negativa, isto é, serve apenas para conhecer por meio da mesma, o que não é justo em relação aos outros. (KANT, 1995, p. 184).

⁴ Esclarece-se, evitando aqui possíveis anacronismos, que tal posição situa-se em um contexto específico da formação do Estado Moderno, caracterizado por instabilidade política, quando era uma necessidade fazer o Estado tornar-se forte e sólido (permanente) diante de tudo que ameaçava destruí-lo. Não há, necessariamente, uma conotação negativa ou positiva em seu uso. Destarte, em um momento histórico pré-constitucional, o segredo se insere na órbita do Estado Moderno e se perpetua na forma como é conhecido nos dias atuais: um contraponto ao que é (ou deveria ser) público.

Continua, ainda, que é na publicidade que ocorre a união entre o direito público e a política, formulando outro princípio transcendental e afirmativo do direito público, cuja fórmula seria “todas as máximas que necessitam da publicidade (para não fracassarem no seu fim) concordam simultaneamente com o direito e a política.” (KANT, 1995, p. 184).

Com efeito, elas estão de acordo com a política, pois se atingem seus objetivos apenas via publicidade, é necessário que estejam conforme o fim geral do direito público (a felicidade); e a tarefa típica da política é a consonância com esse fim (tornar o povo satisfeito com a sua situação) (KANT, 1995).

A fundação do modelo apresentado por Kant está em seu conceito de transcendência, sua concepção de liberdade, sua ideia de igualdade entre os homens e o papel central desempenhado pela razão. É a partir de tais premissas que se torna claro que o segredo e a mentira não possam ser estabelecidos como um direito, nem mesmo em casos excepcionais (ALMINO, 1986).

Naturalmente os princípios kantianos podem ser bastante polêmicos para qualquer realista perante um mundo globalizado. Por mais necessária que seja a transparência, não há como um Estado contemporâneo se livrar de todo e qualquer segredo:

[...] O segredo público é assim distinto de uma informação qualquer que é mantida privadamente em segredo, a qual não passa de uma retenção voluntária de conhecimento reforçada pela indiferença alheia. **Nesse sentido um tanto paradoxal, segredos são uma forma de regulação pública de fluxos de informação.** Há pelo menos cinco categorias de informações reguladas pelo sigilo de tipo público: defesa nacional; política externa; processos judiciais; propriedade intelectual e patentes; privacidade dos cidadãos. (CEPIK, 2003, p. 151, grifos nossos).

Existem questões de privacidade, segurança pública, defesa nacional, disputas econômicas etc. Todas facetas de um mundo moderno e competitivo. Por isso Bobbio (1986) afirma de forma clara que publicidade é a regra, sendo o segredo a exceção. Indo além, propõe uma tentativa inicial de parâmetros: “[...] em linhas gerais, pode-se dizer que o segredo é admissível quando garante um interesse protegido pela Constituição sem prejudicar outros interesses igualmente garantidos.” (BOBBIO, 2015).

Percebe-se que a publicidade será a regra não apenas dentro do Estado Democrático, mas também a necessidade das limitações normativas decorrentes de

uma Carta Magna, operacionalizando o ideário democrático. Aqui, a publicidade ganha seus contornos operacionais fundamentais que possibilitem o controle e a fiscalização do poder pelo povo e seus representantes (BOBBIO, 2015).

No campo jurídico, Ferrajoli (2007) denota que a informação é objeto de dois direitos distintos: o direito de informação como direito ativo de liberdade; e como direito social passivo consistente em uma expectativa positiva (direito ao livre acesso às informações). Ambos sentidos – o direito de liberdade de expressão e o direito a receber informações – verificam-se como direitos autônomos e coletivos que pertencem a todos e a cada um simultaneamente. Por isso, esse direito requer explícitas garantias constitucionais: sendo as garantias primárias as obrigações dos poderes públicos de prestar informações e assegurar uma imprensa livre; e as garantias secundárias a possibilidade de exigí-las em juízo.

O mesmo autor divide ainda a transparência pública em dois momentos distintos, demonstrando a submissão às leis de forma a garantir o direito fundamental à informação que os cidadãos têm (FERRAJOLI, 2007). Em primeiro lugar, *ex parte principis* (parte do governo), quando a transparência e a informação em relação aos poderes públicos são “uma precondição elementar” da democracia e do direito público. Em segundo, *ex parte populi* (parte do povo), quando a informação é a condição necessária para o exercício de direito ao voto consciente – característica essencial à uma democracia. O direito à informação, portanto, é um direito que também parte da sociedade civil, afinal os atos da administração pública, no que tange seu processo político-decisório, resultam e geram informações que devem ser registradas em documentos orgânicos (assim chamados por se relacionarem intrinsecamente uns aos outros) formando conjuntos arquivísticos (JARDIM, 1999).

Alargando ainda mais o contexto, observando-se a política internacional, observa-se que se firmou um compromisso histórico para a consolidação da democracia constitucional, traduzido nos documentos e conferências internacionais, tais como a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*⁵, o *Pacto Internacional*

⁵ A Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), adotada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), é considerada como um dos grandes marcos do século XX e em seu artigo 19 afirma “Todo o homem tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios, independentemente de fronteiras.” (UNICEF, 1948).

sobre Direitos Civis e Políticos⁶, a *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*⁷ e a *Convenção Europeia sobre Direitos Humanos*⁸. Da mesma maneira, tal compromisso identifica-se com a convergência de antigas reivindicações de acadêmicos, grupos, organizações e entidades sociais, que buscam a transparência pública como forma de proteger e consolidar o Estado Democrático de Direito.

Em suma, a informação e sua proteção foram institucionalizadas como pilares da democracia contemporânea. O Estado de Direito traçou limites para a ação e abrangência do aparato administrativo, estabelecendo direitos para o cidadão, consubstanciando esses mecanismos nas Cartas de Direitos e Garantias Fundamentais de cada Constituição. Nessa esteira, a tensão entre liberdade/poder ou informação/secredo é mais aparente na possibilidade de controle dos governantes pelos governados. A legitimação do poder estatal democrático, portanto, advém da livre-escolha popular, então um dos pré-requisitos a esse controle deve ser a transparência dos atos de governo, eis que somente se controla aquilo que se conhece.

Conclui-se aqui que a questão da legitimidade é de importância central para o funcionamento político de uma democracia posto que substitui o uso da força pela formação de consenso (BOBBIO, 2004, p. 685):

Num primeiro enfoque aproximado, podemos definir Legitimidade como sendo um atributo do Estado, que consiste na presença, em uma parcela significativa da população, de um grau de consenso capaz de assegurar a obediência sem a necessidade de recorrer ao uso da força, a não ser em casos esporádicos. É por esta razão que todo poder busca alcançar consenso, de maneira que seja reconhecido como legítimo, transformando a obediência em adesão. A crença na Legitimidade é, pois, o elemento integrador na relação de poder que se verifica no âmbito do Estado.

⁶ Pacto adotado pela Assembleia Geral da ONU em 1966, sendo ratificado por 160 países a partir de 2007. De forma muito similar à Declaração de Direitos Humanos, prevê (também em seu artigo 19) o direito de livre opinião e expressão (MENDEL, 2008, p. 8).

⁷ Também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, é um tratado internacional entre os países-membros da Organização dos Estados Americanos e que foi subscrita durante a *Conferência Especializada Interamericana de Direitos Humanos*, de 22 de novembro de 1969, na cidade de San José da Costa Rica, e entrou em vigor em 18 de julho de 1978. Ele assegura em seu artigo 13 a liberdade de expressão como direito humano, de forma não só similar aos dos tratados da ONU, mas de forma ainda mais incisiva.

⁸ Que consolidou a jurisprudência de diversos estados europeus acerca de conflitos envolvendo liberdade de expressão diante de Autoridades Públicas (MENDEL, 2008, p. 14).

É aqui o ponto de ligação entre o antigo poder invisível e o poder visível, daí a necessidade fundamental em se produzir instrumentos legitimadores para as necessidades axiologicamente antidemocráticas – tal qual é o segredo. No entanto, antes de adentrar em possíveis respostas, mais uma faceta contextual deve ser explorada. Afinal, da mesma forma que conceitos políticos e jurídicos mudam, o mundo também muda, exigindo que com ele se altere a nossa relação com a informação.

2.2 ERA DA INFORMAÇÃO: SEGREDO E INFORMAÇÃO NA SOCIEDADE EM REDE

Historicamente novas tecnologias pautam novos paradigmas socioculturais. Foi assim com a revolução agrícola que transformou povos nômades em sedentários na pré-história e foi assim com a primeira revolução industrial que introduziu a máquina a vapor iniciando o primeiro processo de mecanização de mão de obra. Novos conhecimentos possuem a capacidade de transformar o seu entorno, dando vazão às mais diversas consequências, sejam jurídicas, políticas ou mesmo geográficas. Uma revolução tecnológica, em suma, cria novos capítulos, a exemplo da revolução industrial:

O que significa a frase ‘a revolução industrial explodiu’? Significa que a certa altura da década de 1780, e pela primeira vez na história da humanidade, foram retirados os grilhões do poder produtivo das sociedades humanas, que daí em diante se tornaram capazes da multiplicação rápida, constante, e até o presente ilimitada, de homens, mercadorias e serviços. (HOBSEBWM, 2006, p. 50);

Atualmente, de forma análoga à exposta por Hobsbawm, o poder produtivo humano parece criar de forma ilimitada novas mercadorias e serviços, complexificando exponencialmente as dinâmicas sociais. Arrazoa-se aqui que tais dinâmicas não possuem tradução melhor do que na Era da Informação e seus desdobramentos contemporâneos.

2.2.1 Impacto das tecnologias da informação e comunicação: nascimento da Sociedade em Rede e consequências

O mundo contemporâneo passa por novas revoluções tecnológicas ligadas nas mais diversas áreas – engenharia, biologia, medicina etc – procurando atender as demandas de uma sociedade globalizada. E é nesse ponto, precisamente, que o

encurtamento das distâncias físicas e temporais assume um novo grau de importância, denotando um novo caráter estratégico da informação (CHAPARRO, 2002) e das tecnologias informáticas que cada vez mais aceleram suas trocas. São os computadores que cada vez mais aproximam-se da tecnologia quântica, são os fios de telefone, canais de micro-ondas, linhas de fibra ótica, cabos submarinos transoceânicos, todos interligados por uma imensa malha de meios de comunicação, cobrindo países inteiros, encurtando a distância entre continentes (TAKAHASHI, 2000).

Trata-se, portanto, de um processo multidimensional que não só é propulsionado pela sociedade como também a retroalimenta:

Nós sabemos que a tecnologia não determina a sociedade: a sociedade é que dá forma à tecnologia de acordo com as necessidades, valores e interesses das pessoas que utilizam as tecnologias. Além disso, as tecnologias de comunicação e informação são particularmente sensíveis aos efeitos dos usos sociais da própria tecnologia. (CASTELLS, 2005, p. 17).

A globalização (polêmica ainda obrigatória nos círculos intelectuais, políticos e econômicos) aparece como um fenômeno facilitado por essas novas tecnologias, que permitem novas configurações da troca de informação. Ela modifica as noções de tempo e espaço, assim como “[...] surgem novas experiências que desafiam nossas capacidades. É preciso aprender novos conceitos e vocabulários. [...] O número de livros nas principais bibliotecas duplica a cada quatorze anos, dando um novo peso à expressão ‘pôr a leitura em dia’.” (WURMAN, 1991, p. 36).

A todo instante se estabelecem tensos diálogos entre o local e o global, a homogeneidade e a diversidade, o real e o virtual, a ordem e o caos, a utopia e a distopia. Indo além, assim como não existem fronteiras temporais bem definidas sobre o suposto início e fim da Revolução Industrial, ainda é cedo para se discutir as mutações que estão por vir no universo informático e digital.

Nesse sentido, pela ausência de estabilidade neste domínio, dada a velocidade como as tecnologias avançam, é difícil analisar concretamente as implicações sociais e culturais do fenômeno (LÉVY, 2009). Porém, independentemente dessas dificuldades, é possível observar a construção da relação entre sociedade e novas tecnologias de informação e comunicação, no que Lévy chama de “inteligência coletiva” dentro de uma cibercultura - ou sociedade em redes:

Devido a seu aspecto participativo, socializante, descompartmentalizante, emancipador, a inteligência coletiva proposta pela cibercultura constitui um dos melhores remédios para o ritmo desestabilizante, por vezes excludente, da mutação técnica. Mas, neste mesmo movimento, a inteligência coletiva trabalha ativamente para aceleração dessa mutação. Em grego arcaico, a palavra 'pharmakon' (que originou a palavra 'pharmacie', em francês) significa ao mesmo tempo veneno e remédio. **Novo *pharmakon*, a inteligência coletiva que favorece a cibercultura é ao mesmo tempo um veneno para aqueles que dela não participam (e ninguém pode participar completamente dela, de tão vasta e multiforme que é) e um remédio para aqueles que mergulham em seus turbilhões e conseguem controlar a própria deriva no meio de suas correntes.** (LEVY, 2009, grifos nossos).

Em outras palavras, apesar de condicionada, a sociedade não é determinada pelas novas tecnologias. A informação é provavelmente a matéria mais importante para realizar nosso trabalho: a “explosão” do conhecimento científico, a rápida difusão da informação, o poder crescente e veloz da tecnologia da informação, a participação cada vez maior do conhecimento no valor agregado das instituições, a ascensão do trabalhador do conhecimento – todos esses fatores trabalham juntos, cada um deles sendo simultaneamente causa e efeito, a fim de impor novos tipos de modelos organizacionais (STEWART, 1998).

Se em “A Paz Perpétua e Outros Opúsculos”, Kant (1995) aponta a questão da publicidade da informação como o ponto de imbricação entre política, moral e direito público, hoje, esse mesmo ponto de imbricação se encontra nas formas como essa publicidade se operacionaliza, perante a Sociedade em Rede.

De acordo com Castells (1999; 2005), uma nova estrutura social em rede resulta da interação entre o paradigma da nova tecnologia e a organização social num plano geral. O próprio autor cita como o exemplo o papel da eletricidade na difusão de formas organizacionais da sociedade industrial (*i.e.* uma grande fábrica industrial e sua influência no movimento laboral) na base de novas tecnologias advindas do motor elétrico. Por essa lógica, diferentes redes (saúde, engenharia genética e, em vista do presente trabalho, comunicação) são dependentes do novo sistema tecnológico. Em suma, a Sociedade em Rede nada mais é do que o mundo globalizado que permite novas formas de organizações.

Assim, a relação entre política e informação submete-se às novas configurações das infraestruturas de informação e das noções de Era da Informação e Sociedade em Rede, implicando a necessidade uma reconstrução. As premissas

tradicionais - que estabeleciam para a política de informação uma relação estrutural e intrínseca a uma ordem política centrada no Estado - passam a ser centralizadas na concepção de redes e infraestruturas de informação (ênfase na internet e universalização de suas aplicações) (JARDIM, SILVA, NHARRELUGA, 2009).

Partindo desse aspecto, percebe-se uma sociedade marcada pela utilização dos meios informacionais para processar os acontecimentos reais (RICHTER; BARROS, 2017), implicando, como característica central, na transformação da área de comunicação (incluindo suas estruturas midiáticas); afinal, comunicação constitui-se como espaço público no qual o cidadão recebe informação e forma seu ponto de vista (CASTELLS, 2005). Seguindo essa lógica define-se por três grandes tendências:

- 1) A comunicação é simultaneamente global e local;
- 2) O sistema de comunicação está cada vez mais digitalizado e gradualmente mais interativo;
- 3) Existe uma explosão de redes de novas tecnologias de comunicação interdependente da mídia tradicional e dos governos.

Dentre as diversas conclusões que podem ser tiradas desse processo de mudança social, ressalta-se a mudança no papel tradicional do setor público:

A moldagem e a condução desta sociedade está, como esteve sempre no caso das outras, nas mãos do setor público, apesar do discurso ideológico que pretende esconder esta realidade. Contudo, o setor público é a esfera da sociedade em que as novas tecnologias de comunicação estão menos difundidas e os obstáculos à inovação e ao funcionamento em rede são mais pronunciados. Assim, a reforma do setor público comanda tudo o resto, no processo de moldagem produtiva da sociedade em rede. Isto inclui a difusão da *e-governança* (um conceito mais vasto do que o governo eletrônico — porque inclui a participação dos cidadãos e a tomada de decisões políticas); *e-saúde*, *e-formação*, *e-segurança*, etc.; e um **sistema de regulação dinâmica da indústria de comunicação**, adaptando-se aos valores e necessidades da sociedade. Todas estas transformações requerem a difusão da interatividade, multiplicando as redes em função da forma organizacional do setor público. Isto é equivalente a uma reforma do Estado. De fato, o modelo burocrático racional do Estado da Era Industrial está em completa contradição com as exigências e os processos da sociedade em rede. (CASTELLS, 2005, p. 27, grifos nossos)

Em síntese, é possível afirmar que o emergente processo social que decorre da Sociedade em Rede corresponde em parte à necessidade de novas formas de lidar com os desafios descritos até o momento. As novas dinâmicas de produção e

uso de informação provocaram reconfigurações nos mais diversos cenários: “nas relações entre Estado e sociedade, nas agendas governamentais, nos parâmetros econômico-produtivos, nos métodos e conceitos de gestão no universo corporativo, em comportamentos sociais diversos etc.” (JARDIM, SILVA, NHARRELUGA, 2009, p.3).

Inteligência artificial, robótica, *big data*, nanotecnologia, *blockchain*, são todos recursos que surgem nesse contexto e que irão, inevitavelmente, transformar a esfera pública e a infraestrutura governamental. Mecanismos de transparência tradicionais (sejam ativos ou passivos), que se preocupam mais com *o que* deve ser classificado como um segredo, não são suficientes perante os grandes volumes de informação sendo compartilhados por diferentes atores e diferentes tecnologias de forma quase que instantânea; do contrário, são necessárias soluções mais dinâmicas, capazes de assegurar o compromisso democrático.

Finalmente, é relevante destacar que a partir de todas essas mudanças sobre como a informação é produzida/consumida/tratada/apresentada, muda-se também o outro lado da moeda: como ela se oculta. O que era antes papel passa ser um *byte* de informação. O que era antes um cofre, agora são camadas de encriptação informática. Diante do mundo digital, tanto o acesso quanto o sigilo se potencializam, dando lugar a um novo estalão do segredo.

2.2.2 Agilidade/transparência: novas dinâmicas

Há uma ideia, quase que intuitiva, que se um governo democrático tem como pressuposto o controle dos governantes por seus governados, a transparência deve ser um instrumento absolutamente imprescindível para isso, pois só se controla aquilo que se conhece. Essa ideia traduz-se de inúmeras formas estabelecendo os ditames da Administração Pública atual.

Da mesma forma, ao se analisar essa questão através do prisma da Sociedade em Rede, novos problemas conceituais tendem a surgir, dadas as estruturas institucionais que cada vez mais se pautam sob uma demanda de velocidade e eficiência, mantidos os valores democráticos. Por fim, acentua-se que apresentadas as novas formas de organização surgidas nesse novo contexto social, os conceitos versando sobre transparência e informação ganham novas conotações.

Dito isso, o tema da transparência não só apresenta uma certa dificuldade de conceituação, como não foi abordado de maneira teoricamente consistente. Como já apontado por outros acadêmicos (FINKELSTEIN, 2000; MICHENER; BERSCH, 2013) poucos são os trabalhos (e aqui realça-se o caso da academia brasileira) que procuram construir o conceito:

Much like sweeping words such as 'accountability', 'transparency' offers a 'nicely ambivalent' concept, with a positive normative charge. The word has inspired a plethora of clever catch phrases and adjectives, and voluminous research into its causes, effects, limits, and effectiveness. Authors have theorized on the conceptual properties of transparency, correlated transparency with laundry-lists of related concepts, or, more frequently, have chosen the path of least resistance by assuming a 'we know it when we see it' approach. The scholarly effervescence on transparency has not, however, been underpinned by any collective empirical understanding of the concept; in other words, what constitutes transparency, what does not, and how to go about identifying and assessing it. (MICHENER; BERSCH, 2013, p. 233).

Em outras palavras, não existem parâmetros adequados sobre o termo (diferentemente, por exemplo, do que os cientistas políticos possuem para o termo “Estado” ou os juristas possuem para “Democracia”). Isso abre margem para possíveis arbitrariedades conceituais, dificultando a análise e possíveis formulações de políticas públicas (MICHENER; BERSCH, 2013). Além disso, tem-se visto a transparência utilizada sempre como uma característica acessória de modelos eficientes e democráticos de produção governamental, em oposição a uma característica fundamental deles.

Assim, o conceito merece ser estudado de forma a se criar um vocabulário próprio em torno dele, iniciando-se pelo Princípio da Publicidade. Miragem (2011) argumenta que esse princípio se opera de forma multidimensional, expressando distintas visões do seu conteúdo:

- a) Publicidade como mandado de otimização para a ação transparente dos agentes públicos e da própria Administração (estabelecendo como padrão da ação administrativa a sua divulgação ao público, fomentando o controle e o acesso a informações sobre a condução dos assuntos públicos);
- b) Publicidade como condição de validade e eficácia dos atos administrativos, espécie de exigência formal condicionante da atividade

administrativa, estabelecendo a ampla divulgação como regra e o sigilo como situação excepcional a ser observada pelo agente público;

- c) Publicidade como acesso de qualquer interessado a dados e informações relativamente à ação da Administração Pública. Apenas com a permanente divulgação de informações ao público, assim como a facilitação do acesso aos documentos públicos pela Administração é que se implementa a finalidade precípua do princípio em questão: o controle da atividade administrativa pelo cidadão.

O princípio da publicidade liga-se diretamente ao conceito da visibilidade de atos (o que conseqüentemente fornece validade e legitimidade às ações governamentais perante uma democracia). Uma informação deve estar documentada - de forma gráfica, audível, visual etc, de forma a respeitar os princípios tão peculiares à arquivologia (tais como a unicidade, organicidade, indivisibilidade, integridade, autenticidade e heterogeneidade de seu conteúdo) (TANUS; RENAÚ; ARAÚJO, 2012).

Para ser visível, portanto, a informação deve ser completa e acessível. Completa, pois ela tem de apresentar o que supostamente deve apresentar, e acessível, pois achá-la não deve ser um desafio para um cidadão pleno. Entretanto, enquanto o Princípio da Publicidade oferece uma boa moldura de definição, ele não basta para uma conceituação completa de transparência. Para isso é necessário dar um passo a mais.

Um segundo requisito para um conceito de transparência: grau de inferência da informação (*inferability*) de forma apontada por Michener e Bersch (2013), ou seja, quais conclusões podem ser deduzidas e compreendidas daquela informação. Não basta a informação estar disponível em algum site ou ouvidoria de determinado órgão. E não basta ela ser visível, de forma que a informação esteja completa e facilmente localizável. Ela também deve buscar possuir um alto grau de inferência:

Inferability has everything to do with the quality of the information or data. If the data is inaccurate or obscures underlying information, it calls into question our ability to draw verifiable inferences from such information and, in turn, casts doubt on the credibility of what has been made visible. (MICHENER; BERSCH, 2013, p. 238)

Ou seja, a informação deve ser clara e precisa o suficiente para tirarmos conclusões e compreensões dela. Bersch e Michener (2013) apontam ainda 3 atributos para definir o quanto uma informação é inferível:

- a) Desagregada (*disagregation*): deve estar o mais próximo da fonte possível, o que significa dizer que deve ter um grau mínimo de adulteração;
- b) Verificável: a informação deve ser passível de um exame mais cuidadoso e crítico de forma que assegure sua utilização;
- c) Simplificável: procura tornar uma informação complexa em uma informação mais acessível. Esse atributo, em particular, será sempre bastante relativo quanto à capacidade e necessidade tanto dos produtores da informação quanto dos seus recipientes.

O requisito do grau de inferência de uma informação é de particular importância frente aos problemas recorrentes no contexto brasileiro de baixo grau de governança das políticas públicas, ausência de institucionalização formal de seus atos e um corpo burocrático que não valoriza culturalmente a transparência. A título exemplificativo, em 2012 foi lançado o Programa de Investimento em Logística – Ferrovias (PIL Ferrovias) (BRASIL, 2015), uma política pública com foco em estimular o aumento da participação do modo ferroviário na matriz de transportes brasileira, por meio da expansão da malha de ferrovias no país. Após processo de auditoria do TCU constatou-se (BRASIL, 2015):

95. No que tange à institucionalização, verificou-se que o PIL Ferrovias e o seu modelo de operação apresentam baixo grau de institucionalização formal dos atos.

96. Quanto aos aspectos de planejamento, observou-se que **o programa não possui metas e indicadores que permitam avaliar sua eficiência e efetividade**. A auditoria também identificou precariedade no planejamento do programa, especialmente no que se refere à **ausência de critérios objetivos** que justifiquem a escolha do modelo de operação e a seleção e priorização dos trechos a serem concedidos e à fragilidade no planejamento integrado do PIL Ferrovias com a malha ferroviária existente e com os demais modos de transporte. (BRASIL, 2015, p. 18, grifos nossos).

Um caso como esse não só impossibilita qualquer conclusão proveitosa para o controle público da implementação do programa como também afasta qualquer possibilidade de investimentos proveitosos nesse setor⁹.

Sintetizando, informação transparente é aquela que é **visível** e **inferível**: visível, pois ela se apresenta de maneira completa e acessível; inferível pois a partir de seus atributos (desagregável, verificável e simplificável) é possível tirar conclusões proveitosas para a tomada de determinada decisão.

Ambos os requisitos acabam se chocando com as barreiras impostas pela Sociedade da Informação, a qual expressa um novo contexto de “recursos mais escassos e situação internacional cambiantes, a busca por agilidade e competição entre provedores de informação.” (CEPIK, 2003, p. 14). Esse contexto pode ser explicitado em dois eixos:

1. Velocidade – os processos de coleta, análise e disseminação de informações relevantes devem operar com ciclos temporais mais curtos para atender às mudanças bruscas que clamam atenção e prioridade dos usuários, sejam eles *policymakers*, legisladores ou militares;
2. Flexibilidade – na medida em que as crises aparecem e desaparecem sem muito aviso prévio, sobrepondo-se à agenda cada vez mais exigente dos governantes e da sociedade.

A garantia de transparência deve ainda permanecer de acordo tanto com os valores democráticos (de publicidade, acesso à informação, controle público) quanto com as exigências da Sociedade da Informação (agilidade, flexibilidade e atualização constante). Percebem-se aí tensões entre agilidade e transparência, eficiência e observância a garantias, informação e segredo etc.

Poderia até se argumentar que tais dinâmicas se aplicam a outras atividades governamentais de igual complexidade. No entanto, uma diferença central é que os valores que envolverem transparência (e por extensão *accountability*) não só são resultados de governança democrática, como também resultam nela:

Government transparency is constructed in interactions between actors with different perspectives within a certain (institutional) playing

⁹ “The root cause of financial crises during the 1990s, however, stemmed not from technology but rather from opaque and mismanaged monetary and fiscal governance. Operating in Central Banks and Treasuries that lacked transparency and independence, policymakers cooked the data or simply hid disasters in the making until it was too late. In the aftermath of crises, international policy-makers clearly sought visibility as a means of improved monitoring.” (MICHENER; BERSCH, 2013, p. 235).

field, and, at the same time, these interactions change the nature of the playing field. Studying the social-political construction of government transparency contributes to our understanding of the changes in preconditions for democratic interactions (MEIJER, 2013, p. 429-430).

Dadas às imensas complexidades que acompanham o modelo de sociedade descrito aqui, denota-se a imprescindibilidade em construir mecanismos que consigam – pelo menos – oferecer segurança de atuação à Administração e seus administrados.

2.3 INSTITUCIONALIDADE E ESTADO: O SEGREDO COMO POLÍTICA

O termo “políticas públicas”, de forma análoga ao termo “transparência” é acompanhado de uma dificuldade inerente ao seu estudo conquanto sua definição clara e precisa. Parte do problema é sua imensa interdisciplinaridade sendo objeto de estudo para economistas, juristas, administradores, psicólogos ou até mesmo engenheiros (SECCHI, 2016). Devido a essa transversalidade o termo “política pública” torna-se passível de uma utilização sem critérios e confusa. Além do mais, como aponta o professor Felipe de Melo Fonte (2013), o termo acaba sendo bastante utilizado na linguagem coloquial, quando refere-se às ações estatais em sentido amplo e genérico – tais como campanhas eleitorais ou discursos políticos.

Por esse motivo o termo ainda está bastante atrelado a uma ideia de política - no inglês *politics*- como obtenção e manutenção de recursos para o poder, em oposição ao sentido de *policy*, uma orientação (ou diretriz) para a decisão e ação perante um problema público (SECCHI, 2013). Herbert Simon, ao trazer a ideia de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policymakers*), argumenta que a limitação da racionalidade (por problemas como falta de informação, tempo para tomada de decisão etc) poderia ser minimizada pela criação de estruturas – vistas como regras e incentivos de comportamento - que enquadrassem e modelassem o comportamento dos atores rumo aos resultados desejados (SOUZA, 2006). Essa ideia traduz a necessidade de mecanismos eficazes de transparência de forma a melhorar a eficiência informacional. E mais ainda, que o conceito de racionalidade implica inevitavelmente na ideia de transparência.

Parece claro, portanto, que, apesar do caráter polissêmico do termo, seu significado atrela-se à noção de que há uma ação governamental diretamente

dependente de uma decisão (ou uma série de decisões)¹⁰ de determinados agentes políticos. O processo de formulação e implementação de uma política pública é extremamente complexo, relacionando diferentes elementos que se interagem durante um longo período de tempo (SABATIER, 1999) através de uma multiplicidade de atores. Por esse motivo, diferentes atores interdependentes interessados em problemas públicos (ou até mesmo em programas políticos) tendem a se mobilizar de forma a criar padrões (supostamente) estáveis de relações sociais, criando assim o contexto para o processo político (KLIJN, 1998).

Isso tudo significa dizer que para se analisar uma política pública, é necessário se trabalhar com estruturas conceituais de atuação bem definidas que vão além da conceituação buscada até agora. Por exemplo, o chamado ciclo de políticas públicas, um esquema que auxilia na visualização do processo, ao restringi-lo a 7 fases: identificação do problema, definição de uma agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação (FONTE, 2013; SECCHI, 2016; SOUZA, 2006). Na prática esse ciclo não se dá necessariamente em uma sucessão simples de etapas, mas sim de uma forma alternada e misturada, refletindo a real dinâmica política. E apesar de não ser a única (nem talvez a melhor) perspectiva teórica para se explicar o fenômeno da política pública, é sem dúvida uma forma bastante prática para se decompor o processo e auxiliar no entendimento de outros modelos, muitas vezes com enfoques em fases variadas.

Justamente por esse motivo, cada modelo pode apresentar seus próprios desafios para garantir a transparência. Afinal, como “medir” a transparência da influência de um determinado subsistema da coalizão de defesa? Ou como avaliar a transparência no custo (ou *trade off*) de uma decisão no lugar de outra decisão perante o fluxo das soluções (KINGDON, 2006)? Como já delineado anteriormente, parte-se da ideia que a resposta dessas questões encontra-se menos na matéria a ser classificada, e mais na forma como ela é classificada. Para isso, faz-se

¹⁰ “[...] for example: decisions about what to make into a ‘problem’; what information to choose; choices about strategies to influence the policy agenda; choices about what policy options to consider; choices about what option to select; choices about ends and means; choices in how a policy is implemented; choices about how policies may be evaluated. At each of these points decision-making is taking place.” (PARSONS, 1995, p. 245).

necessária a construção cuidadosa de parâmetros que intuem a Administração Pública em como construir o sigilo e garantir a transparência.

A sociedade em rede trouxe importantes mudanças estruturais ao papel das políticas públicas de informação. Nesse quadro, as políticas públicas de informação ganham destaque crescente, tal qual nas formas como se constituem em objeto de diversos campos (ciência da informação, direito, administração etc):

Ao expressarem variadas convergências e divergências do campo informacional, presentes tanto no Estado quanto na sociedade, as políticas públicas de informação configuram-se em processos não só complexos, mas também sinalizadores de construtos políticos característicos da contemporaneidade. Escolhas, confrontos e ações informacionais de grande impacto em vários níveis da vida social são a essência da formulação, implementação e avaliação de qualquer política pública. Em relação às políticas públicas de informação, não seria diferente. (JARDIM, SILVA, NHARRELUGA, 2009, p. 3)

Assim, a análise das políticas de informação acaba passando por três elementos:

- 1) as relações institucionais entre a Administração Pública e atores externos;
- 2) a troca de informação, que pode ser redefinida em termos de acessibilidade, velocidade e facilidades;
- 3) a ferramenta que garante a transparência muda de acordo com o domínio de atividade governamental a que se submete (MEIJER, 2013).

Esses três elementos implicam em repensar a atuação do Estado, pugnando por uma atuação não só mais estruturada, capaz de responder aos desafios da Era da Informação e garantir a segurança jurídica dos cidadãos, mas também mais dinâmica e ágil. Castells (2005) sugere ainda que em uma economia informacional o Estado deixa de ser autossuficiente e contido em si mesmo, passando a fragmentar seu controle e poder em unidades descentralizadas baseadas em participação e coordenação.

Nessa perspectiva, as Leis de Acesso à Informação (doravante LAIs) conferem, dentro de uma sociedade democrática, a cidadãos, residentes ou meramente atores interessados, o direito de acessar documentos (em suas diferentes acepções) mantidos pelo Estado sem a contrapartida de justificar tal interesse. Em suma, perante uma LAI, há a implicação de que informação consiste a

um “direito a saber” (*righttoknow*) ao invés da condicionante “necessidade de saber” (*needtoknow*) (ACKERMAN; SANDOVAL-BALLESTEROS, 2006).

Tais diplomas normativos são importantes mesmo quando um país já possui provisões constitucionais que garantam liberdade de expressão ou direito à informação. De um ponto de vista pragmático, cláusulas constitucionais são de difícil aplicação direta sem o devido arcabouço legal em conjunto. Apenas quando há um esforço normativo (acompanhado necessariamente do ímpeto político) é que é possível a construção de uma política adequada de informação.

Por conseguinte, a criação de um direito de acesso à informação em posse de órgãos públicos é o motivo fundamental para a adoção de uma lei de direito a informação, de modo que a maioria das legislações faz isso de forma bastante evidente:

In the past two decades freedom of information legislation has moved from being a legislative ‘luxury’ enjoyed by a few advanced democracies to becoming an accepted part of the democratic landscape. [...] From India to South Africa and Mexico to China, states of varying degrees of development, size, and political persuasion have embraced openness and FOI. There is increasing legal recognition from national courts and from international bodies such as the European Court of Human Rights and the Inter-American Court of Human Rights that FOI is a human right. (HAZELL; WORTHY, 2010, p. 352).

Em diversos países¹¹, a lei conta com princípios que regem o acesso e definem suas finalidades ou funções. Estes princípios podem ser úteis para esclarecer os fundamentos da lei e para serem usados como instrumento de interpretação, ajudando a esclarecer a ambiguidade ou os conflitos entre a abertura e outros interesses públicos que possam surgir (MENDEL, 2008).

Michener (2010) argui ainda que LAIs fortes são capazes de transformar visivelmente a qualidade da democracia em pelo menos três níveis:

¹¹ Azerbaijão, Bulgária, Índia, Jamaica, Japão, Quirguistão, México, Peru, África do Sul, Suécia, Tailândia, Uganda, Reino Unido e Estados Unidos são apenas alguns dos exemplos de países que adotaram leis de acesso à informação. Enquanto, na década de 1990, apenas 13 países haviam adotado leis nacionais de direito a informação, hoje mais de 90 dessas leis já foram adotadas ao redor do globo. (MENDEL, 2008).

Quadro 1 - Relação entre LAIs e democracia

1. Melhoram a capacidade do Estado para:	- Tornar o setor público “mais público”: não apenas através da LAI, mas também através das mudanças institucionais e culturais que a acompanham¹²; - Profissionalizar e modernizar a burocracia através de técnicas arquivológicas de preservação e armazenamento de informação (ponto importantíssimo considerando as inovações trazidas pela Era da Informação); - Aumentar a qualidade dos processos decisórios relativos à confecção de políticas públicas; - Encorajando governos a serem mais proativos na disseminação de informação;
2. Expõe os vícios e virtudes do setor público:	- Demonstrando tanto a competência quanto incompetência da Administração Pública; - Expondo abusos de poder e as diversas manifestações de corrupção¹³.
3. Empoderam cidadãos com o direito de requerer outros direitos:	- Permitem indivíduos, organizações civis, empresários, imprensa e quaisquer interessados monitorar a performance de políticas públicas, defendendo assim seus direitos sociais, econômicos e políticos.

Fonte: Michener (2010)

Por esses motivos, a transparência, consubstanciada e operacionalizada através das LAIs, torna-se um instrumento hábil e pragmático a diminuir assimetrias informacionais¹⁴ que impedem o desenvolvimento político e econômico (MICHENER, 2010). Acompanhando esse entendimento, em reforço ao movimento pela democratização do acesso às informações governamentais, a ONG ARTIGO 19 elencou nove princípios, redigidos com base em normas internacionais e legislação comparada, além de consultas extensivas a especialistas no tema, que buscam mapear algumas das diretrizes fundamentais que devem configurar uma Lei de Acesso à informação (PRINCÍPIOS..., 2012):

¹² Por exemplo, utilização de mais audiências públicas, legislações sobre divulgação do financiamento de campanhas eleitorais, incentivo à participação da sociedade civil na confecção de políticas públicas, regulações sobre de *whistle-blowing* etc (MICHENER, 2010).

¹³ Por exemplo: contratos mal elaborados ou mesmo fraudulentos, discriminação sistemática, distribuição injusta de bens e serviços, desperdício no setor público e ineficiência etc (MICHENER, 2010).

¹⁴ Quando uma das partes dentro de uma transação sabe mais sobre o bem ou o serviço transacionado do que a outra. Liga-se a um dos cenários perfeitos, proposto pelos economistas. O exemplo clássico seria o de um carro usado, no qual o vendedor saberia muito mais do que o comprador sobre o produto (PINHEIRO; SADDI, 2005).

- 1) Máxima divulgação: a legislação sobre liberdade de informação deve ser orientada pelo princípio de máxima divulgação;
- 2) Obrigação de publicar: organismos públicos devem ser obrigados a publicar informação considerada essencial;
- 3) Promoção de um governo aberto: organismos públicos devem promover ativamente um governo aberto;
- 4) Âmbito limitado das exceções: as exceções devem ser claras e rigorosamente sujeitas a rígidas provas de “dano” e “interesse público”.
- 5) Processos para facilitar o acesso: as solicitações de informação devem ser processadas rapidamente e com imparcialidade, e uma revisão independente de quaisquer recusas deve estar à disposição das partes;
- 6) Custos: Os custos excessivos não podem tolher o direito de acesso;
- 7) Reuniões abertas: As reuniões de organismos públicos devem ser públicas;
- 8) Primazia da divulgação: as leis que são inconsistentes com o princípio de máxima divulgação devem ser alteradas ou revogadas;
- 9) Proteção de denunciantes: todos aqueles que divulguem (denunciem) irregularidades devem ser protegidos.

Evidentemente tal modelo não se trata de imposição, mas sim inspiração para empreitadas normativas. Dado o escopo do presente trabalho, porém, chamam atenção especialmente os pontos “1” (princípio da divulgação máxima), “4” (princípio do âmbito limitado das exceções) e “8” (princípio da primazia da divulgação) – todos princípios diretamente relacionados às isenções ao direito à informação – ou seja, o segredo de forma legal.

Não à toa, a questão das isenções tende a ser o aspecto mais debatido sobre as LAIs (ACKERMAN; SANDOVAL-BALLESTEROS, 2006, p. 101-102, grifos nossos):

A badly written set of exemptions can gut the law by allowing the authorities to withhold information at their discretion. Typical exemptions include the protection of national security, personal privacy, public security, commercial secrets, and internal deliberations. **The central issues are precisely *how* these concepts are defined, *who* gets to decide whether a particular piece of information is covered by an exemption, on *what grounds* this decision is made (for example, whether there is an explicit ‘harm test’) and whether there is a ‘*public interest***

override’ that could make exempted information public if the issue were important enough.

Retornando ao modelo desenvolvido pelo Art. 19 (PRINCÍPIOS, 2012), em seu quarto princípio – do âmbito limitado das exceções – propõe o chamado “teste de três fases”, um modelo heurístico que tem por objetivo avaliar, conforme o caso concreto, a relação custo (visto como dano à Administração Pública com a divulgação da informação) e benefício (o interesse público em questão). Segundo esse teste, a legitimidade do processo de classificação de informação depende de três requisitos:

- i) A informação requisitada relaciona-se a um dos objetivos legítimos listados na LAI;
- ii) A divulgação de tal informação poderá causar graves danos a tal objetivo;
- iii) O prejuízo ao objetivo em questão é maior que o interesse público na liberação da informação específica.

Esse modelo encontra reforço nos Princípios de Johannesburgo¹⁵, mais especificamente (THE JOHANNESBURG..., 1996, p. 3, grifos nossos):

Principle 1: Freedom of Opinion, Expression and Information

[...]

(d) No restriction on freedom of expression or information on the ground of national security may be imposed unless **the government can demonstrate that the restriction is prescribed by law and is necessary in a democratic society to protect a legitimate national security interest**. The burden of demonstrating the validity of the restriction rests with the government.

[...]

Principle 1.3: Necessary in a Democratic Society

To establish that a restriction on freedom of expression or information is necessary to protect a legitimate national security interest, a government must demonstrate that:

- (a) the expression or information at issue poses a serious threat to a legitimate national security interest;
- (b) the restriction imposed is the least restrictive means possible for protecting that interest; and
- (c) the restriction is compatible with democratic principles.

¹⁵ “The Johannesburg Principles: National Security, Freedom of Expression and Access to Information, were adopted by a group of experts on 1 October 1995. Their goal was to set authoritative standards clarifying the legitimate scope of restrictions on freedom of expression on grounds of protecting national security.” (MENDEL, 2003, p. 1).

Tanto os princípios de Johannesburgo quanto o “Teste de Três Fases” constituem tentativas importantíssimas em se configurar uma primeira parametrização da classificação de informação e da formação do segredo. Não à toa, os Princípios têm sido endossados e utilizados por juízes, advogados, atores da sociedade civil e acadêmica, jornalistas etc, sempre em nome da liberdade de expressão e informação (MENDEL, 2003, p. 1): “[...] They set a high standard of respect for freedom of expression, confining claims based on national security to what States can legitimately justify.”

Evidentemente, porém, a maioria das LAIs não incluem procedimentos tão rigorosos, recorrendo a conceitos jurídicos e políticos vagos e permitindo determinados agentes do Governo suplantarem essas garantias (ACKERMAN; SANDOVAL-BALLESTEROS, 2006). O problema das isenções ao direito à informação ganha ainda maior complexificação ao se desdobrar em outras três questões (ACKERMAN; SANDOVAL-BALLESTEROS, 2006):

1. Até que ponto o público deve ser permitido a participar não só das decisões públicas oficiais finais, mas também do processo que leva a tais decisões?
2. Deve a LAI disciplinar (como muitas fazem) o direito à privacidade e dados pessoais? Onde se traça a linha entre privacidade e informação de interesse público?
3. Como adequar o direito à informação com a noção de “Segurança Nacional”? Especialmente se levada em conta a preocupação com o tema no mundo após 2001 e os ataques do dia 11 de setembro.

Acrescenta-se aqui que, atualmente, há uma quarta problemática que as LAIs deverão prever – ou pelo menos se adequar: como se ajustar ao mundo digital, onde tanto o acesso quanto o sigilo se potencializaram? Afinal, como já bem demonstrado, se a forma como a informação é consumida se alterou, necessariamente a forma como se lida com ela também deve se alterar – e isso não é diferente para o direito:

[...] A number of paradigmatic changes sweeping the globe have undoubtedly contributed to growing acceptance of the right to information. [...] **They also undoubtedly include massive progresses in information technology which have changed the whole way societies relate to and use information, and which have, broadly, made the right to information more important to**

citizens. Among other things, information technology has generally enhanced the ability of ordinary members of the public to control corruption, to hold leaders to account and to feed into decision-making processes. This, in turn or, to be more precise, in parallel, has led to greater demands for the right to information to be respected. (MENDEL, 2008, p. 4, grifos nossos).

Todas as questões aqui levantadas sintetizam caminhos para o principal problema elencado: como legitimar o segredo em uma democracia? Analisando os pressupostos de algumas Leis de Acesso à Informação pode-se, talvez, elencar os parâmetros mais adequados já existentes. Assim, já devidamente contextualizado o tema, é preciso dar um passo para trás e buscar uma visão ampla de como LAIs específicas ao redor do mundo têm abordado esses temas, de forma que possam elucidar o problema sob diferentes perspectivas políticas e teóricas.

3 SEGREDO COMO LEI: MODELOS PARADIGMÁTICOS

O segredo, como categoria teórica de estudo, se tornou um dos principais problemas políticos dos tempos atuais (MICHENER, 2010, p. 3):

[...] even optimistic experts agree that the vast majority of national laws are highly problematic on paper and in practice. In emerging and mature democracies and at all phases of the policy cycle, governmental delay and resistance obstruct greater openness.

Já se demonstrou ao longo do capítulo anterior que, não apenas como parte da condição de sobrevivência de uma democracia, o sigilo é também importante para sua qualificação, sendo uma constante histórica e conceitual, mesmo diante da Era da Informação. Nessa trajetória, portanto, eventualmente acometem-se abusos, sendo um constante refúgio ao ímpeto autoritário de qualquer governo.

Assim, considerando a tendência atual de proliferação de Leis de Acesso à Informação (LAI)¹⁶ questiona-se de que forma governos democráticos ao redor do mundo foram capazes de relativizar o segredo de maneira que também o legitimasse. Dessa forma, deixando de lado, por um momento, as questões mais específicas, uma visão mais ampla sobre as LAIs pode permitir algumas respostas.

Em primeiro lugar denota-se que LAIs são entidades políticas, ou seja, fruto de um labor político (ACKERMAN; SANDOVAL-BALLESTEROS, 2006; BERLINER, 2014). Não são uma consequência orgânica e funcional do desenvolvimento econômico e social – não à toa, o número de países considerados não-desenvolvidos evidencia a falta de correlação entre desenvolvimento econômico e liberdade de informação¹⁷.

Em segundo, é praticamente um consenso acadêmico que a mobilização da sociedade civil é peça absolutamente integral para a aprovação de uma LAI (BANISAR 2006; BERLINER, 2014; HAZELL; WORTHY, 2010; MENDEL, 2008). Raramente é do interesse dos governos revelar as complexidades que se passam na Administração Pública – quem mais tende a ganhar com isso é sempre a sociedade. Tony Blair, em uma anedota curiosa, publicamente se arrependeu da

¹⁶ Ver Berliner (2014) para uma análise compreensiva das origens políticas do fenômeno.

¹⁷ Honduras, El Salvador, Guatemala, Bolívia, República Dominicana são todos países que exemplificam as tendências políticas (e não econômicas) da busca ao acesso à informação – especialmente no que toca a participação da sociedade civil (MALDONADO; BERTHIN, 2004).

aprovação em 2000 do “Freedom of Information Act” (a lei de acesso à informação britânica, mais à frente explorada) devido ao uso frequente por jornalistas para investigar o governo e expor seus escândalos (BERLINER, 2014; BLAIR, 2010).

Finalmente, por terceiro, é relevante lembrar a influência dos agentes internacionais em termos de pressão política (ACKERMAN; SANDOVAL-BALLESTEROS, 2006; BERLINER, 2014) - enquadrando-se aqui pelo menos três categorias diferentes:

- i) Organizações não-governamentais – muitas vezes influenciando e financiando grupos e entidades civis que, por sua vez, pressionam líderes políticos a passar legislações sobre acesso à informação.¹⁸
- ii) Esforços diplomáticos – por influência direta da comunidade internacional, países diversos têm aderido aos diplomas de acesso à informação. No México, por exemplo, com a primeira normativa desse escopo na América Latina, teve direta influência dos EUA de forma a facilitar futuros acordos comerciais. (HAYER, 2006).
- iii) Organizações internacionais – a exemplo do Banco Mundial ou a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)¹⁹, que também pugnam por mais transparência.

Dado esse breve panorama, a discussão sobre a legitimidade institucional do segredo deve passar pelo crivo de construções passadas, as quais atravessaram outras visões - daí porque uma análise do direito comparado é importante para a pesquisa. Isso requer uma abordagem que articule as tensões entre diferentes consensos, buscando diferentes soluções, tornando indispensável o apoio em diferentes ordens jurídicas que enfrentem o mesmo problema - caso constitucional - estabelecendo então um diálogo com a ordem brasileira.

¹⁸ Um exemplo claro pode ser observado no projeto “Open Society Foundations” criado e financiado pelo milionário George Soros, que teve importante impacto na promulgação de diversas LAIs pela região da Europa Central e Oriental (OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE, 2006).

¹⁹ A OECD, inclusive, arquitetou a parceria “Open Government” com o objetivo de estimular abertura e transparência de seus membros: “Openness and transparency are key ingredients to build accountability and trust, which are necessary for the functioning of democracies and market economies. [...] This is why the OECD welcomes the launch of the Open Government Partnership today and the efforts led by Presidents Obama and Rousseff to promote government transparency, fight corruption, empower citizens and maximise the potential of new technologies to strengthen accountability and foster participation in public affairs.” (GURRÍA, 2018, p. 1).

Esclarecida essa necessidade, ressalta-se que a análise das leis nacionais adotará, como critério metodológico, as quatro categorias propostas por Ackerman e Sandoval-Ballesteros (2006) relativas a leis de acesso à informação:

- 1) Países historicamente democráticos, mas que passaram a adotar leis de acesso à informação apenas a partir da década de 1980, como consequência dos movimentos que clamavam por transparência²⁰ - foi escolhido o Reino Unido, dada sua importância histórica e seu posicionamento geopolítico na Europa.
- 2) Os pioneiros históricos²¹, ou seja, aqueles que primeiro passaram Leis de acesso à informação – escolheu-se aqui o EUA, dada sua influência internacional (especialmente no que toca à América Latina) e característica de um Estado Administrativo que gera um protagonismo muito grande de suas cortes (ESKRIDGE JR.; FEREJOHN, 2010);
- 3) Países que aprovaram leis de acesso à informação como parte de um processo de transição democrática²² - decidiu-se destacar o México, dada sua importância específica no cenário latino-americano, sendo uma das primeiras LAIs da região, além de ter se tornado referência teórica no assunto.
- 4) Países ditos “periféricos” pelos autores, que não passaram por transições democráticas recentes²³ - dado o escopo de uma dissertação, preferiu-se não trabalhar com a última categoria, uma vez que os países aqui tendem a ter leis de acesso à informação comparativamente mais fracas que o restante (ACKERMAN; SANDOVAL-BALLESTEROS, 2006; MICHENER, 2010).

²⁰ Áustria, Itália, Países Baixos, Bélgica, Islândia, Irlanda, Israel, Japão, Grécia, Liechtenstein, Reino Unido, Suíça e Alemanha.

²¹ Incluem-se aqui Suécia, Finlândia, Dinamarca, Noruega, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, EUA, França e Colômbia.

²² Incluem-se Filipinas, Espanha, Portugal, Coreia do Sul, Tailândia, África do Sul, México, Brasil e ainda 22 países que antes pertenciam à União Soviética e 19 da Europa Central.

²³ Índia, Paquistão, Jamaica, Peru, Panamá, Zimbábue e Angola são todos exemplos.

3.1 O MODELO DO REINO UNIDO

O Reino Unido não possui um documento único definido como uma Constituição²⁴ o que, evidentemente, significa que não possui um mandamento constitucional específico prevendo o direito ao acesso à informação. Curiosamente, em 1998, aprovou-se o Ato sobre Direitos Humanos - tradução nossa, no original “The Human Rights Act” (UNITED KINGDOM, 1998) - que em sua sessão 12 previa expressamente o direito de liberdade de expressão. Mesmo assim, a Corte Europeia de Direitos Humanos recusou-se a admitir o direito à informação como uma garantia do direito à liberdade de expressão (MENDEL, 2008).

Essa decisão é condizente com o contexto monárquico do Estado, tradicionalmente opaco²⁵ e, no entanto, contrastante com a forte presença de uma mídia atuante. Tal dicotomia, em parte, ajuda a explicar a demora do país a adotar uma legislação específica sobre o direito ao acesso à informação, direito consolidado apenas em novembro 2000 com o “Freedom of Information Act” (UNITED KINGDOM, 2000) – e mesmo assim, só seria inteiramente implementado em 2005 (alguns dos elementos centrais dessa LAI foram adiados pela conjuntura pós-atentados de 11 de setembro de 2001, daí a demora).

Apesar disso destaca-se que, conforme a classificação de Ackerman e Sandoval-Ballesteros (2006), a lei enquadra-se como fruto direto de pressão civil, movimento que atravessou décadas:

[...] An attempt to have a law adopted through the introduction of a private members bill in 1978 failed and, despite ‘peer group’ countries like Australia, Canada and New Zealand all passing right to information laws in the early 1980s, the British government refused to do so. When the Labour party came to power in 1997, after a long period of Conservative rule, one of its election promises was to adopt right to information legislation, and this was done in due course in 2000. (MENDEL, 2008, p. 119)

²⁴ São as chamadas constituições não escritas ou históricas, não positivadas em um texto escrito único. No caso britânico, é composta por “[...] uma variedade de convenções constitucionais, por precedentes judiciais e também por documentos escritos que foram editados ao longo do tempo [...]” (SOUZA NETO; SARMENTO, 2017, p. 56).

²⁵ Para uma melhor análise das diferenças institucionais em termos de transparência entre uma democracia parlamentar e uma presidencialista, ver Cowhey e McCubbins (1995). Os autores arguem que em uma república, onde há clara separação entre o Executivo e o Legislativo e, conseqüentemente, um maior embate, ocorrerá uma maior promoção da transparência e de valores democráticos.

Não por acaso, muitos dos princípios analisados no primeiro capítulo, que caracterizam uma LAI democrática e progressista, já vinham sendo alentados muito antes da aprovação do diploma legal final (BANNISTER, 2014).

O “Freedom of Information Act” confere a qualquer pessoa o direito gratuito de acessar informações retidas por órgãos públicos (Parte 1, Seção 1, Subseção 1), o quais deverão cumprir com a solicitação dentro de 20 dias úteis (Parte 1, Seção 10, Subseção 1) – o prazo poderá ser prorrogado em caso de pedidos que exijam uma maior deliberação, respeitando no entanto uma suposta “razoabilidade das circunstâncias” (“reasonable in the circumstances”): casos que envolvam informações sigilosas ou que possam comprometer o interesse público (Parte 1, Seção 10, Subseção 3) (UNITED KINGDOM, 2000).

Em geral ainda inclui diversas garantias processuais às requisições, bem como algumas disposições sobre transparência passiva por parte da Administração Pública. Para questões de maior ordem procedimental prevê a criação de um “Código de Prática”, vinculante a toda a Administração.

No entanto, no que tange ao seu tratamento do segredo, chama a atenção sua extensa preocupação com quais informações devem ser classificadas (referenciadas na lei como “exemptions”, traduzimos em “isenções”), muitas bastante claras, porém outras confusas e até mesmo aparentemente excessivas e repetitivas.

3.1.1 Do sigilo

O “Freedom of Information Act” contém pelo menos 13 páginas de isenções, definindo-as como (UNITED KINGDOM, 2000, grifos nossos):

22.— (1) **Information is exempt information** if—

(a) the information is **held by the public authority with a view to its publication**, by the authority or any other person, at some future date (whether determined or not),

(b) the **information was already held with a view to such publication** at the time when the request for information was made, and

(c) it is **reasonable** in all the circumstances **that the information should be withheld from disclosure** until the date referred to in paragraph (a).

(2) The duty to confirm or deny does not arise if, or to the extent that, compliance with section 1(1)(a) would involve the disclosure of any

information (whether or not already recorded) which falls within subsection (1).

Além do que, a lei preserva também as prerrogativas de outras leis conquanto ao sigilo (por exemplo, relacionadas a procedimentos penais), conferindo simultaneamente poderes sumários ao secretário de estado para expedir ordens de anulação ou alteração de leis que restrinjam a divulgação (UNITED KINGDOM, 2000, seção 75).

Da leitura do dispositivo acima, apesar de ser claro que o segredo é uma exceção temporária – provimento bastante progressista da parte de um regime monárquico - a lista de isenções tende a ser longa e confusa. De maneira bastante extensiva (no entanto, não exaustiva), as informações classificadas como sigilosas abrangem diversas categorias, desde pesquisa acadêmica, perpassando questões de segurança pública e defesa nacional, até formulação de políticas públicas e a condução de assuntos da realeza.

Aponta-se que analisar pormenorizadamente todas as categorias exigiria um foco de pesquisa muito mais amplo do que do presente trabalho, mas, há algumas questões bastante relevantes a serem aqui exploradas.

As exceções em si podem ser divididas em 3 categorias diferentes (BANISAR 2006). A primeira categoria enquadra-se como isenções absolutas, incluem-se aqui informações já acessíveis ao público (embora muitas vezes mediante pagamento) (seção 21), órgãos de segurança (seção 23), registros judiciais (seção 32), privilégios parlamentares (seção 34), informações retidas pelas casas parlamentares (seção 36), dados privados (seção 40), informações cuja divulgação implicaria em quebra de confiança (seção 41), ou, ainda, informações protegidas por outras leis (seção 44).

A segunda categoria define-se como “isenções classificadas por classe” (em inglês “qualified class exemption”). Ou seja, informações que podem ser classificadas dentro de uma classe específica: relacionam-se à pesquisa acadêmica (seção 22A) salvaguarda da segurança nacional (seção 24), investigações e procedimentos conduzidos por Autoridades Públicas (seção 30), segurança pública (seção 31), formulação de políticas públicas (seção 35), comunicações da realeza (seção 37), saúde (seção 38), meio ambiente (seção 39), confidencialidade

decorrente de relações legais (seção 42), ou aquelas recebidas em confiança por um governo externo (seção 27, subseção 3).

A terceira categoria, mais limitada, na qual o corpo governamental deve demonstrar o dano (no original “prejudice”) causado pela divulgação de determinada informação – incluem-se aqui defesa nacional (seção 26), relações internacionais (seção 27, subseções 1 e 2), economia (seção 29) e condução de assuntos públicos (seção 36).

Para melhor visualização, informações podem ser apresentadas através da seguinte tabela (autoria nossa):

Quadro 2 - Categorias de classificação segundo a LAI inglesa

CATEGORIAS DE CLASSIFICAÇÃO NO “FREEDOM OF INFORMATION ACT 2000”	
ISENÇÕES ABSOLUTAS	- Informações já acessíveis ao público (seção 21); - Órgãos de segurança (seção 23); - Registros judiciais (seção 32); - Privilégios parlamentares (seção 34); - Informações retidas pelas Casas Parlamentares (seção 36); - Dados privados (seção 40); - Informações cuja divulgação implicaria em quebra de confiança (seção 41); - Informações protegidas por outras leis (seção 44).
ISENÇÕES POR CLASSE	- Pesquisa acadêmica (seção 22A); - Salvaguarda da segurança nacional (seção 24); - Investigações e procedimentos conduzidos por Autoridades Públicas (seção 30); - Segurança pública (seção 31); - Formulação de políticas públicas (seção 35); - Comunicações da realeza (seção 37); - Saúde (seção 38); - Meio ambiente (seção 39); - Confidencialidade decorrente de relações legais (seção 42); - Aquelas recebidas em confiança por um governo externo (seção 27, subseção 3).
ISENÇÕES QUE EXIGEM DEMONSTRAÇÃO DO DANO	- Defesa nacional (seção 26); - Relações internacionais (seção 27, subseções 1 e 2); - Economia (seção 29); - Condução de assuntos públicos (seção 36).

Fonte: United Kingdom, 2000

É nítido, perante a tabela, que a preocupação com o que deve ser classificado com o sigilo tende a ser muitas vezes confusa e repetitiva. Por exemplo, questiona-se o quão autossuficiente são as categorias de segurança pública (seção 31), órgãos de segurança (seção 23) e Investigações e procedimentos conduzidos por Autoridades Públicas (seção 30).

A LAI contempla ainda três instâncias de apelação: em primeiro lugar, no órgão público que mantém as informações. Uma vez decidido, cabe uma revisão externa da decisão pelo Comissariado de Informação (BANISAR, 2006). Nomeado pela Rainha, ele tem o poder para receber e decidir sobre reclamações, além de emitir guias de orientação sobre o tema (seção 47). Há ainda a possibilidade de apelações para tais decisões, cabendo a deliberação a um tribunal de informação especial.

O Tribunal de Informação (“Information Tribunal” no original, anteriormente nomeado “Data Protection Tribunal” sob a lei de Proteção de Dados de 1998 – “Data Protection Act”), é composto por um presidente e seus substitutos, nomeados pelo “Lord Chancellor” - o que equivaleria ao Ministro da Justiça - bem como outros membros nomeados pelo Secretário de Estado (MENDEL, 2008). No que tange à legalidade dos atos do Tribunal, cabem ainda apelações à Corte Suprema inglesa.

De forma geral, portanto, cabe dizer que a atuação tanto do Comissariado quanto do Tribunal se dá principalmente por meio dos testes de interesse público, motivando²⁶ cada decisão através do correto embasamento legal:

When Ministers and public authorities disagree with disclosure of information, often in relation to material that discloses the deliberative process of government, **the disagreement is with the public interest analysis in particular cases. (...) The Information Commissioner and Tribunals look at the specific information involved in particular cases and can come to a different decision on the public interest.** While complaints may often be expressed in terms of the scope of the exemption for deliberative processes, so long as that exemption is qualified by a public interest test, and so long as rational minds differ on how to assess the public interest, the real dispute is over who has the final say on what the public interest requires. (BANNISTER, 2014, grifos nossos).

O desacordo entre as decisões do Tribunal, do Comissariado e do controle externo por parte do Executivo foi evidenciado pelo caso Evans descrito abaixo, mas tende a não ser mais a regra em vista do posicionamento atual das Cortes. Para garantir a coibição de abusos, há a previsão de um teste de dano aos

²⁶ Inclusive, essa parece ser a tendência atual do Reino Unido, uma vez que as Cortes têm desenvolvido os testes para a construção de razões mais cogentes e confiáveis na tomada de decisões. Em decisão emblemática de 2007, a Suprema Corte inglesa considerou ilegal a construção de uma usina nuclear dada a falta de informação adequada sobre seus recursos financeiros e como lidariam com os restos radiativos (BIRKINSHAW, 2015).

procedimentos de classificação - análogo à terceira etapa do “Teste de 3 fases” abordado no primeiro capítulo (PRINCÍPIOS..., 2012), ditando que uma informação pode ser retida apenas quando o interesse público em manter o segredo supera o interesse público em divulgá-lo:

2.— (1) Where any provision of Part II states that the duty to confirm exemptions in or deny does not arise in relation to any information, the effect of the Part II. provision is that where either— (a) the provision confers absolute exemption, or (b) **in all the circumstances of the case, the public interest in maintaining the exclusion of the duty to confirm or deny outweighs the public interest in disclosing** whether the public authority holds the information, section 1(1)(a) does not apply. (UNITED KINGDOM, 2000, grifos nossos)

Salienta-se, porém, que apesar de ser um bom teste, há duas limitações que chamam a atenção. Em primeiro lugar, o teste encontra barreira na primeira categoria de informações sigilosas, as “isenções absolutas”, posto que nelas a prevalência do interesse público não se aplica.

Em segundo, há que se considerar o poder institucional de sobrepor o interesse público, previsto na seção 53 (UNITED KINGDOM, 2000, grifos nossos):

[...]

(2)A **decision notice** or enforcement notice to which this section applies shall **cease to have effect if**, not later than the twentieth working day following the effective date, **the accountable person in relation to that authority gives the Commissioner a certificate signed by him stating that he has on reasonable grounds formed the opinion that, in respect of the request or requests concerned, there was no failure falling within subsection (1)(b).**

Ou seja, o responsável sobre o órgão público (“accountable person”) pode assinar um certificado atestando que em sua opinião fundamentada (“reasonable grounds for medthe opinion”) a prevalência do interesse público em um requerimento de informação pode ser afastada. Tal prerrogativa é concedida a todos os departamentos de governo, à Assembleia Nacional do País de Gales e a qualquer órgão assim designado pelo Secretário de Estado (referência, sessão 53).

É interessante notar, no entanto, que tal disposição vem sendo relativizada pelo Judiciário inglês. No caso “leading case” de 2014 “Evans vs. Attourney General” (LONDON, 2014), a Suprema Corte inglesa invalidou o veto do Procurador Geral sobre pedido de informação do jornalista Rob Evans sob o argumento de que tal instrumento enfraquece o Judiciário e confere um poder desproporcional ao Executivo.

No caso, o jornalista do jornal “The Guardian” requisitou uma série de memorandos de 2004 e 2005 entre o Príncipe Charles – Príncipe de Gales e (à época) o Primeiro Ministro da Inglaterra Tony Blair e vários membros de seu governo (BOOTH; TAYLOR 2015). Os memorandos (conhecidos como “Black Spider” devido à letra rabiscada nos quais foram escritos pelo Príncipe) demonstravam uma série de demandas por parte do monarca sobre questões de políticas públicas, envolvendo desde a guerra do Iraque até mesmo a medicina alternativa.

Após uma longa batalha judicial, em 2015 a Suprema corte deu os primeiros passos para uma parametrização do que constitui o “reasonable grounds for medthe opinion”, ao afirmar que a simples discordância do que é interesse público não é o suficiente para sobrepor a decisão do Comissariado ou do Tribunal (LONDON, 2014).

A decisão ganha contornos ainda mais relevantes ao se observar os fatores elencados a favor e contra a divulgação dos memorandos (LONDON, 2014, tradução nossa):

Quadro 3 - Fatores positivos e negativos para divulgação dos documentos

(continua)

Fatores a favor da divulgação	Fatores contra a divulgação
Transparência governamental e “accountability” ²⁷ ;	O potencial enfraquecimento da operação de convenção de educação ²⁸ ;
Uma melhor compreensão entre as interações entre Governo e Monarquia ²⁹ ;	Um inerente e importante interesse público em manter um laço de confiança ³⁰ ;
Compreensão pública da influência (se há alguma) do Príncipe em matérias de políticas públicas ³¹ ;	O potencial enfraquecimento da percepção de neutralidade política do Príncipe ³² ;
Um esclarecimento maior no que concerne, em face da mídia, a interferência/ “lobbying” do Príncipe ³³ ;	A interferência do direito à vida privada do Príncipe ³⁴ ;

²⁷ “Governmental accountability and transparency” (LONDON, 2014, p. 13).

²⁸ “Potential to undermine the operation of the education convention”; (LONDON, 2014, p. 14).

²⁹ “The increased understanding of the interaction between government and monarchy;” (LONDON, 2014, p. 13).

³⁰ “An inherent and weighty public interest in the maintenance of confidences”; (LONDON, 2014, p. 14).

³¹ “A public understanding of the influence, if any, of Prince Charles on matters of public policy;” (LONDON, 2014, p. 13).

³² “Potential to undermine Prince Charles's perceived political neutrality;” (LONDON, 2014, p. 14)

³³ “A particular significance in the light of media stories focusing on Prince Charles's alleged inappropriate interference/lobbying;” (LONDON, 2014, p. 13).

Quadro 3 - Fatores positivos e negativos para divulgação dos documentos

(conclusão)

Fatores a favor da divulgação	Fatores contra a divulgação
Aumentar o debate público tocante ao papel constitucional da Monarquia, especialmente no que toca seu herdeiro ³⁵ ;	O resultado temerário do efeito da franqueza de comunicação entre o Príncipe e ministros de governo ³⁶ .
Subsidiar o debate maior que circunscreve uma reforma constitucional ³⁷ ;	

Fonte: London (2014)

É nítida que a maior preocupação na decisão é preservar tanto as prerrogativas da Realeza quanto a manutenção do interesse público – a questão cultural e tradicional aqui (decorrente da história monárquica do Estado) é sem dúvida um fator determinante para o sucesso da LAI de 2000.

Outra questão de fundo a ser decidida no caso (e essa talvez ainda mais relevante) foi a independência judiciária. Afinal, tratava-se de uma apelação contra a decisão do Tribunal de Informação que originalmente determinava a divulgação da informação:

It is, I think, worth mentioning that the same fundamental composite principle lies behind the reason for dismissing this appeal on each of the two grounds which are raised. **That principle is that a decision of a judicial body should be final and binding and should not be capable of being overturned by a member of the executive.** On the second ground, which involves EU law, the position is relatively straightforward, at least as I see it: the relevant legislative instrument, the 2003 Directive, expressly gives effect to that fundamental principle through the closing words of article 6.2 and the opening sentence of article 6.3. On the first ground, which involves domestic law, the position is more nuanced: the relevant legislative instrument, **the FOIA 2000, through section 53, expressly enables the executive to overrule a judicial decision, but only ‘on reasonable grounds’, and the common law ensures that those grounds are limited so as not to undermine the fundamental principle, or at least to minimize any encroachment onto it.** (LONDON, 2014, p. 38, grifos nossos).

Nesse ponto, prezou-se a limitação do Executivo em favor de um maior equilíbrio.

³⁴ “Interference with Prince Charles's right to respect for private life under article 8;” (LONDON, 2014, p. 14)

³⁵ “Furthering the public debate regarding the constitutional role of the monarchy and, in particular, the heir to the throne;” (LONDON, 2014, p. 13).

³⁶ “A resultant chilling effect on the frankness of communication between Prince Charles and government ministers;” (LONDON, 2014, p. 14).

³⁷ “Informing the broader debate surrounding constitutional reform.” (LONDON, 2014, p. 13).

Observa-se, por conseguinte, que a LAI inglesa encontra sua dificuldade com a formação e consequente legitimação do segredo em um âmbito muito mais cultural do que institucional. A monarquia parlamentar tende a inibir o diálogo entre Poderes e priorizar os privilégios monárquicos, além de criar uma lista quase exagerada de isenções ao direito de informação.

No entanto de forma bastante interessante, a mesma normativa legal é bastante feliz ao estabelecer mecanismos de controle e operacionalização para legitimar tais isenções, mesmo diante da capacidade institucional de determinados agentes do governo em sobrepor transparência por sigilo (mediante os certificados de “reasonable grounds for medthe opinion”). Citam-se aqui o Comissariado e o Tribunal de Informação, bem como os testes de interesse público, que vem obtendo maior parametrização especialmente com a atuação do Judiciário.

Esse ponto, inclusive, observa-se exemplificado pelo caso “Black Spider” e a consequente batalha judicial “Evans Vs. Attourney General”, que ajudou a limitar as prerrogativas que permitem opacidade e aprofundar uma melhor conceituação sobre “interesse público” perante o direito à informação.

3.2 O MODELO DOS EUA

Em 1789 entrou em vigor a Constituição dos Estados Unidos, originalmente composta por 7 artigos: os três primeiros sobre separação de poderes, o terceiro, quarto e quinto descrevendo os direitos e responsabilidades perante o federalismo e o sétimo sobre o processo de ratificação dela mesma. Seria apenas em 1791, com a aprovação da célebre Primeira Emenda, que viria a ser disciplinado pela primeira vez o direito à liberdade de expressão:

Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances. (UNITED STATES, 1791)

Mesmo assim, o direito aqui elencado encontra-se em termos puramente negativos: proibição ao Congresso de estabelecer oficialmente, ou dar preferência, a uma religião (e, da mesma forma, proibir o livre exercício de uma religião); e a proibição de limitar a liberdade de expressão, imprensa, livre associação pacífica e de fazer petições.

Portanto, assim como no caso do Reino Unido, no caso americano não há um mandamento constitucional específico para o direito à informação. Apesar disso (e em uma trajetória totalmente diferente do Reino Unido) os EUA guardam uma longa tradição de acesso a documentos públicos – com alguns estados inclusive provendo o acesso há mais de 100 anos (BANISAR, 2006).

Foi após um longo período de audiências e algumas outras empreitadas normativas não tão bem-sucedidas, que os EUA se tornaram o terceiro país do mundo a adotar uma Lei de Acesso à Informação, em 1966 (MENDEL, 2008) - atrás apenas da Suécia (1776) e Finlândia (1919).

A história da aprovação dessa LAI esclarece bastante o que ela é atualmente, provinda fundamentalmente de duas fontes políticas (ACKERMAN; SANDOVAL-BALLESTEROS, 2006). A primeira vem dos conflitos interpartidários, nos quais democratas e republicanos em constante oposição uma ao outro “empurraram” os avanços da lei ao longo dos anos:

The origins of the FOIA came from the activism of Democratic Congressman John Moss, who chaired the Special Subcommittee of Public Information and was a great critic of the Republican Eisenhower Administration. The FOIA was finally passed in 1966 when it gained the support of Republican Congressmen interested in overseeing the Democratic Administrations of Kennedy and Johnson (ACKERMAN; SANDOVAL-BALLESTEROS, 2006, p. 119).

A segunda³⁸ vem diretamente da busca do Congresso por maior poder de fiscalização e controle sobre o Poder Executivo após a primeira metade do século XX.

Tanto o “New Deal”³⁹ quanto a Segunda Guerra Mundial alteraram a estrutura política fundamental do País – expandindo de forma sem precedentes o poder da Administração Federal (ROSENBLOOM, 2002). De forma a enfrentar a depressão econômica e guerra, o Estado buscou se fortalecer construindo agências governamentais que pudessem ser capazes de abordar os novos problemas surgidos, implicando também na formação de um novo corpo de servidores públicos

³⁸ A qual, de certa forma, fortalece a hipótese de Cowhey e McCubbins (1995) sobre como em uma república, onde há clara separação entre o Executivo e o Legislativo e, conseqüentemente maior debate, o embate entre os poderes promoverá maior transparência e valores democráticos.

³⁹ Série de programas implementados nos Estados Unidos entre 1933 e 1937, com o objetivo de recuperar e reformar a economia após a Grande Depressão.

não eleitos: se em 1931 havia aproximadamente 610.000 servidores federais, em 1939 o número tinha subido para 900.000 (ROSENBLOOM, 2002).

As mudanças em número de agências e servidores implicaram necessariamente em uma mudança de custos e escopo administrativo – houve um deslocamento do poder político dos juízes e servidores eleitos para agências e administradores, essência do Estado Administrativo atual dos EUA, uma república governada em grande parte por estatutos feitos pela própria Administração (ESKRIDGE JR.; FEREJOHN, 2010).

Assim, em 1946 foram aprovados pelo Congresso americano (temerário pelo poder que o Executivo vinha ganhando) o “Administrative Procedure Act” (APA) (CORNELL LAW SCHOOL CORNELL, 1946) e o “Legislative Reorganization Act” (LEGISLATIVE, 1946), significando a maior reorganização sistemática da Administração dos EUA já feita – envolvendo reestruturação e regularização dos comitês parlamentares, além de um reforço maior da capacidade de supervisão e controle do Congresso (GALLOWAY, 1951; ROSENBLOOM, 2000).

O núcleo do APA, em especial, consistia (e consiste) principalmente na obrigação de órgãos federais publicarem suas propostas de regras e decisões, abrindo um espaço maior a comentários públicos, além de obrigar que qualquer regramento emitido fosse acompanhado de uma declaração concisa sobre os fundamentos e propósitos de tal (ACKERMAN; SANDOVAL-BALLESTEROS, 2006). Portanto, desde cedo a legislação americana obrigava que tal competência fosse demonstrada por motivação cogente e racional:

The APA therefore brings societal actors into the most intimate chambers of the state and forces bureaucrats to face up to and justify themselves before society. Through the APA, Congress responded to its own relative impotence by giving outsiders access not only to the bureaucracy but also to the courts. (ACKERMAN; SANDOVAL-BALLESTEROS, 2006, p. 117)

Contudo, o APA permitia também a retenção de informação que requeresse segredo em nome do interesse público; inclusive, pouca informação foi divulgada com base nessa lei, causando ímpeto ao congresso e grupos midiáticos a advogarem por uma lei mais compreensiva (BANISAR, 2006).

Assim, aliando essa nova pressão a um contexto de desconfiança e embate entre os poderes, nasce o “Freedom of Information Act” (FOIA) (UNITED STATES, 1966) de 1966, contudo marcado dessa vez pela desconfiança que

pairava sob a Guerra Fria, cuja crise permitiu a diferentes presidentes a oportunidade de sustentar o exercício de suas prerrogativas de forma quase autocrática, estrutura nomeada “Presidência Imperial”⁴⁰ (DALAL, 2014, p. 115, tradução nossa). Assim, uma lei que requeresse explicitamente do Executivo a divulgação de informação permitiria a reconstrução de sua própria autoridade perante uma administração que prezava cada vez mais poder.

A FOIA permite que qualquer pessoa ou organização – independentemente de cidadania ou país de origem – requeira a órgãos federais informações retidas por eles. Isso inclui ainda os departamentos Executivo e militares, corporações governamentais e outras entidades que exerçam funções de governo – com exceção ao Congresso, Presidência e seu Gabinete Executivo (incluindo-se aqui o Conselho de Segurança Nacional e o Conselho da Casa Branca) (UNITED STATES, 1966).

Existem nove categorias de isenções: segurança nacional, regramentos internos das agências, informações protegidas por outros estatutos legais, informações comerciais, memorandos interinstitucionais que não poderiam ser fornecidos às partes de um processo litigioso, dados privados, registros compilados para fins de aplicação da lei, informações relacionadas a instituições financeiras e, por último, informações geológicas e geográficas sobre poços de petróleo. Recursos em face de negativas podem ser feitos internamente aos órgãos, podendo ser judicializados perante Cortes federais – não há previsão de uma instância interna administrativa, tornando, portanto, o protagonismo judicial uma verdadeira necessidade (UNITED STATES, 1966).

Por fim, aponta-se que gestão da FOIA é praticamente descentralizada, cabendo ao Departamento de Justiça dos EUA prover algum direcionamento - bem como treinamento - representando ainda as agências na maior parte das lides (BANISAR, 2006; MENDEL, 2008).

3.2.1 Do sigilo

Os caminhos da legitimação do segredo, no caso americano, tomam duas formas muito claras: em primeiro lugar, há certamente seu arcabouço normativo,

⁴⁰ Para uma melhor compreensão da forma como essa era moldou a cultura de vigilância americana ver *Shadow administrative constitutionalism and the creation of surveillance culture* de Anjali Dalal (2014).

criado pelas já citas condições políticas do país. Por outro, há o forte ativismo judicial nesse campo, que – pela falta de parametrização legal – ganhou força especialmente nas últimas duas décadas.

Inicialmente, de forma muito simples, cabe ressaltar o papel do “Freedom of Information Act” (FOIA) (UNITED STATES, 1966), a LAI Americana, que em sua seção 8, disciplina que tipo de informação poderá ser classificada como confidencial dadas as condições corretas:

(8)(A) An agency shall –
(i) withhold information under this section only if –

(I) **the agency reasonably foresees that disclosure would harm an interest protected by an exemption described in subsection (b); or**

(II) **disclosure is prohibited by law;** [...] (grifos nossos)

Em suma o dispositivo narra as duas possibilidades do segredo: uma das 9 exceções dispostas na lei ou se algum outro estatuto proíbe a divulgação de determinada informação. Em sua seção 8, subseção D (UNITED STATES, 1966), completa:

This section does not authorize the withholding of information or limit the availability of records to the public, except as specifically stated in this section. This section is not authority to withhold information from Congress.

O que significa dizer que a FOIA não justifica a opacidade de informação fora as exceções explícitas na própria lei. Chama atenção, no entanto, a terceira exceção disposta (“Informação cuja divulgação é proibida por qualquer lei federal”⁴¹, tradução nossa), estabelecendo que outros diplomas poderão criar isenções – contanto que não deem margem à discricionariedade quanto à não divulgação ou estipulem critérios específicos para a retenção de informações (MENDEL, 2008).

Voltando ao rol de isenções, a primeira forma do segredo dá-se pela seguinte exceção (UNITED STATES 1966, subseção B):

(A) specifically authorized under criteria **established by an Executive order** to be kept secret in the **interest of national defense or foreign policy** and

(B) are in fact properly classified pursuant to such Executive order;

⁴¹ “Information that is prohibited from disclosure by statute.” (UNITED STATES, 1966, seção 8, subseção b(3))

Ou seja, informações, especificamente, classificadas como sigilosas, conforme critérios estabelecidos por Ordem Executiva (OE), para fins de defesa nacional ou política externa, sob condição de que o material seja de fato, adequadamente, classificado consoante a Ordem. Atualmente a Ordem 13526 (THE PRESIDENT..., 2009) de 2009, ainda sob o Governo Barack Obama, delineia como a informação deve ser tratada e classificada, prescrevendo um sistema uniforme de classificação, salvaguarda de desclassificação de informação.

A OE também deixa clara as condições sob as quais uma informação deva ser classificada sob os ditames da exceção 1 (THE PRESIDENT..., 2009, Seção 1.1 (a), tradução nossa):

1. Uma autoridade originariamente competente está classificando a informação;
2. A informação pertence ou é produzida por/para/sob o controle do Governo dos Estados Unidos.
3. A informação encontra-se listada em uma das categorias descritas na seção 1.4 da OE;
4. A autoridade originalmente competente determinou que a divulgação não autorizada da informação poderia resultar em dano à segurança nacional – dano que deverá ser demonstrado pela autoridade de forma concreta e descritiva.

Além do mais, traz ainda em sua seção 1.4 (THE PRESIDENT..., 2009), as oito categorias de informação passíveis de classificação:

- a) Planos militares, sistemas de armas ou operações;
- b) Informações relativas a governos estrangeiros;
- c) Atividades relacionadas à produção de inteligência;
- d) Relações ou atividades estrangeiras dos EUA, incluindo fontes confidenciais;
- e) Matérias de segurança nacional relacionadas a tecnologias, ciência ou economia;
- f) Programas governamentais de salvaguarda nuclear;
- g) Vulnerabilidades ou capacidades de sistemas, instalações, infraestruturas, projetos, planos ou serviços de proteção relacionados à segurança nacional;

- h) Desenvolvimento, produção ou uso de armas de destruição em massa.

Essa Ordem trouxe ainda algumas mudanças fundamentais em relação às antigas ordens⁴², em nome de uma das promessas do governo Obama em promover uma administração mais transparente (HISTORY..., 2019). Dentre elas cita-se que nas seções 1.1(b) e 1.2 (a) (3) (THE PRESIDENT..., 2009) ao acrescentar a expressão “significant doubt” (“dúvida razoável”, tradução nossa) sobre a necessidade de classificação.

Basicamente, os dispositivos garantem que, caso haja alguma dúvida se a informação deva ou não ser classificada, ela deverá manter seu caráter ostensivo. O mesmo vale para dúvida sobre qual nível de classificação ela deverá ser enquadrada – na dúvida, classifica-a no menor nível (THE PRESIDENT..., 2009, grifos nossos):

Sec. 1.2. Classification Levels.

(a) Information may be classified at one of the following three levels:

(1) “**Top Secret**” shall be applied to information, the unauthorized disclosure of which reasonably could be expected to **cause exceptionally grave damage** to the national security that the original classification authority is able to identify or describe.

(2) “**Secret**” shall be applied to information, the unauthorized disclosure of which reasonably could be expected to **cause serious damage** to the national security that the original classification authority is able to identify or describe.

(3) “**Confidential**” shall be applied to information, the unauthorized disclosure of which reasonably could be expected to **cause damage** to the national security that the original classification authority is able to identify or describe.

(b) Except as otherwise provided by statute, no other terms shall be used to identify United States classified information.

(c) If there is significant doubt about the appropriate level of classification, it shall be classified at the lower level.

O rol de autoridades competentes para classificação encontra-se na seção 1.3, nas pessoas do Presidente e Vice-Presidente; funcionários delegados pelo Presidente e dirigentes de agências públicas. Outra inovação importante trazida

⁴² Desde 1951 houveram 8 ordens, perpassando os presidentes Harry S. Truman (1951), Dwight D. Eisenhower (1953), Richard Nixon (1972), Jimmy Carter (1978), Ronald Reagan (1982), Bill Clinton (1995), George Bush (2003) e finalmente Obama (2009) (HISTORY..., 2019).

pela OE é que pela primeira vez há um teste de dano (THE PRESIDENT..., 2009, seção 3.1(d), grifos nossos) trazendo de forma geral uma preocupação normativa com o interesse público:

In some exceptional cases, however, **the need to protect such information may be outweighed by the public interest in disclosure of the information**, and in these cases the information should be declassified.

Ressalta-se, por fim, em relação a OE 13526, a seção 1.9 (THE PRESIDENT..., 2009), mais um ineditismo, com um Guia Fundamental de Revisão de Classificação (tradução nossa, no original “Fundamental Classification Guidance Review”), que estabelece revisões periódicas que cada órgão deve submeter sobre suas informações classificadas, garantindo que suas diretrizes reflitam as circunstâncias atuais⁴³.

Dessa forma, exceções previstas sob o manto da segurança nacional, antes não acobertadas pelo teste de dano - uma vez que a FOIA não prevê em seu texto o equilíbrio com interesse público para todas elas (MENDEL, 2008) - passam a ter um caráter menos discricionário.

Em oposição, a maioria das exceções permanece com disposições arbitrárias, a exemplo daquelas informações relacionados unicamente às regras e práticas internas de uma agência (segunda exceção)⁴⁴; a segredos e informações comerciais e financeiros (quarta exceção)⁴⁵; memorandos interinstitucionais (ou intrainstitucionais) que não poderiam ser fornecidos às partes de um processo litigioso⁴⁶ (quinta exceção); e, finalmente, determinados relatórios, preparados por

⁴³ “(a) Agency heads shall complete on a periodic basis a comprehensive review of the agency’s classification guidance, particularly classification guides, to ensure the guidance reflects current circumstances and to identify classified information that no longer requires protection and can be declassified. [...]” (THE PRESIDENT, 2009, seção 1.9).

⁴⁴ “Related solely to the internal personnel rules and practices of an agency”; (UNITED STATES, 1966, seção 8, subseção (b)(2))

⁴⁵ “Trade secrets and commercial or financial information obtained from a person and privileged or confidential”; (UNITED STATES, 1966, seção 8, subseção (b)(4))

⁴⁶ Inter-agency or intra-agency memorandums or letters **that** would not be available by law to a party other than an agency in litigation with the agency, **provided that the deliberative process privilege shall not apply to records created 25 years or more before the date on which the records were requested**; (UNITED STATES, 1966, seção 8, subseção (b)(5), grifos nossos);

um órgão público responsável pela regulação de instituições financeiras⁴⁷ (oitava exceção) .

Em sua sexta exceção, a FOIA descreve arquivos pessoais e médicos cuja divulgação constituiria uma clara e indefensável violação da privacidade pessoal⁴⁸. A sétima trata de registros que são compilados para aplicação da lei. Ambas as exceções trazem em si limitações explícitas – a primeira deixa clara que a privacidade pessoal é um direito inviolável, e a segunda enumera em seu dispositivo os limites da classificação:

(7) records or information compiled for law enforcement purposes, **but only to the extent that the production of such law enforcement records or information**

(A) could reasonably be expected to interfere with enforcement proceedings,

(B) would deprive a person of a right to a fair trial or an impartial adjudication,

(C) could reasonably be expected to constitute an unwarranted invasion of personal privacy,

(D) could reasonably be expected to disclose the identity of a confidential source, including a State, local, or foreign agency or authority or any private institution which furnished information on a confidential basis, and, in the case of a record or information compiled by a criminal law enforcement authority in the course of a criminal investigation or by an agency conducting a lawful national security intelligence investigation, information furnished by a confidential source,

(E) would disclose techniques and procedures for law enforcement investigations or prosecutions, or would disclose guidelines for law enforcement investigations or prosecutions if such disclosure could reasonably be expected to risk circumvention of the law, or

(F) could reasonably be expected to endanger the life or physical safety of any individual; (UNITED STATES, 1966, seção 8, subseção (b)(7), grifos nossos).

A última exceção, uma das mais curiosas uma vez que encontra-se ausente na maioria das leis de acesso à informação, relaciona-se a informações

⁴⁷ “Contained in or related to examination, operating, or condition reports prepared by, on behalf of, or for the use of an agency responsible for the regulation or supervision of financial institutions”; (UNITED STATES, 1966, seção 8, subseção (b)(8))

⁴⁸ “Personnel and medical files and similar files the disclosure of which would constitute a clearly unwarranted invasion of personal privacy”; (UNITED STATES, 1966, seção 8, subseção (b)(6));

geológicas e geográficas sobre poços de petróleo: “geological and geophysical information and data, including maps, concerning wells” (UNITED STATES, 1966, seção 8, subseção (b)(9)), incluída unicamente pelo tradicional *lobby* do petróleo (MENDEL, 2008).

Visto esse quadro de exceções é perceptível o complexo arcabouço legal desenvolvido, no qual cada agência governamental possui enormes prerrogativas para manter seus privilégios de segredo. Se, como afirmado ao longo dessa pesquisa, o segredo é simultaneamente condição de sobrevivência e qualificação para uma democracia, naturalmente um país como os EUA seriam um importante modelo nesse sentido.

Não obstante, no caso particular dos EUA, o segredo vai além da construção puramente legal descrita até o momento, perpassando a atividade judicial em diversos momentos. Desde cedo, portanto, o privilégio legal do segredo de Estado gerou forte preocupação nas cortes americanas. O caso “United States v. Reynolds” (UNITED STATES, 2019) de 1953, ao reconhecer formalmente o privilégio do segredo de Estado, pode ser considerado um modelo de estudo.

A lide girava em torno da demanda de três viúvas que perderam seus maridos em um acidente de avião enquanto estes testavam equipamentos eletrônicos secretos para o Governo. Em suma, demandavam o relatório sobre os equipamentos que, por ser segredo militar, foi negado pelo governo – decisão então confirmada pela Corte. Mesmo assim, reconheceu-se a tensão transparência/opacidade ao avisar que “muito inquérito judicial sobre a demanda de privilégio forçaria a divulgação daquilo que o privilégio deve proteger; no entanto, o abandono completo do controle judicial levaria a abusos intoleráveis.”⁴⁹ (UNITED STATES, 2019, tradução nossa, p. 346).

O caso assume importância exemplar por três motivos: primeiro, reconhece que o segredo é um privilégio único, alheio aos outros privilégios estatais; segundo, garante que esse privilégio é absoluto quando apropriadamente invocado (ou seja, de acordo com lei); terceiro, e mais significativo, a autoridade final para avaliar as declarações do privilégio do segredo, bem como parametrizá-las, pertence inequivocamente ao Judiciário (AKREMI, 2018).

⁴⁹ “Too much judicial inquiry into the claim of privilege would force disclosure of the thing the privilege was meant to protect, while a complete abandonment of judicial control would lead to intolerable abuses.”

In casu, foram elencados dois padrões de referência.

- 1) deve haver uma reivindicação formal do privilégio, por parte do chefe de departamento o qual possui controle sobre o assunto em questão;
- 2) a Corte, por si própria, determinará se as circunstâncias são apropriadas para a manutenção do segredo, com o cuidado de não forçar a divulgação daquilo que é protegido.⁵⁰

A própria decisão reconhece a dificuldade no segundo padrão, arguindo que o juiz deverá obter da sua própria experiência judicial para encontrar a solução caso a caso, buscando muitas vezes inspiração de maneira analógica a outros direitos (UNITED STATES, 2019).

Dito isso, frisa-se que de forma quase exponencial, as demandas por acesso à informação cresceram em número e complexidade, exigindo maior técnica e inventividade judicial. Afinal, ao longo das 5 décadas que marcam a FOIA, milhares de pedidos de acesso foram feitos, algo especialmente marcante no cenário geopolítico criado após os ataques terroristas em solo americano de 2001 (FROST, 2007; DONOHUE, 2010; DALAL, 2014; SINNAR, 2016). Nesse contexto, o Estado americano tendeu a ser mais conivente com a opacidade (em especial durante o Governo Bush), uma vez que a sobrevivência do Estado (pelo menos a um nível retórico) dependeria disso (HISTORY..., 2019).

Se em 2008 o número de requerimentos a agências públicas atingiu 560.880, oito anos depois chegou a 789.075 – em paralelo, nesse mesmo período de tempo, os recursos ao Judiciário partiram de 8.800 em 2008 para 15.080 em 2016 (ABOUASSI; NABATCHI, 2018). Porém, uma tendência que vem sendo observada, é que ao contrário do caso Reynolds, no qual o governo requeria a dispensa de uma prova específica, que estaria acobertada pelo privilégio do segredo, hoje se demanda a extinção do processo como um todo, sob o mesmo argumento (DONOHUE, 2010; AKREMI, 2018).

Assim, de forma a lidar com as novas demandas sobre a disputa do segredo, instrumentos judiciais vêm sendo desenvolvidos, bem como antigos têm sido reafirmados - alguns, inclusive, desenvolvidos no próprio caso Reynolds.

⁵⁰ “There must be formal claim of privilege, lodged by the head of the department which has control over the matter, after actual personal consideration by that officer. The court itself must determine whether the circumstances are appropriate for the claim of privilege, and yet do so without forcing a disclosure of the very thing the privilege is designed to protect.” (UNITED STATES, 2019, p. 344-345).

Dos instrumentos já consolidados citam-se as revisões *in camara* e *ex parte* (que permitem avaliações da prova fora do olhar público, apenas entre o juiz e o procurador judicial) sobre evidências que não podem ser divulgadas, mas podem ser relevantes ao caso uma vez “[...] Judicial control over the evidence in a case cannot be abdicated to the caprice of executive officers.” (UNITED STATES, 2019, p. 344-345). Entretanto, desde cedo, a Corte requer um balanço sobre as circunstâncias do caso. Tal entendimento foi aprofundado em julgamentos subsequentes ao longo dos anos, tendo encontrado alguns limites, no entanto, em sua prática:

In sum, in camera review is undoubtedly within the power of a court reviewing a state secrets privilege invocation, though many courts are still profoundly deferential to executive invocations, **preferring to resolve disputes on affidavits rather than completing in camera review.** (AKREMI, 2018, p. 990, grifos nossos).

Não obstante, outras inovações têm sido usadas ao se buscar legitimar o segredo nas cortes. Uma das formas seria a utilização dos chamados “special masters”, profissionais altamente especializados que exercem uma função de assessoria à corte em casos de altíssima complexidade devido a sua expertise. Essa figura seria capaz então de assistir em disputas sobre assuntos muito sensíveis (AKREMI, 2018). Um exemplo já reconhecido pela doutrina (SINNAR, 2016; AKREMI, 2018) desse instituto encontra-se na lide entre alguns veteranos da guerra do Vietnã e os fabricantes do “Agente Laranja” – herbicida usado pelos EUA na guerra com objetivo primário de reduzir a folhagem que acobertava o inimigo (IN RE, 2004). Nesse caso, apontou-se um *special master*, o qual foi concedido acesso especial pelo governo para revisar documentos de possível relevância ao caso.

Outra inovação procedimental utilizada pelas cortes é a designação de peritos renomados no assunto, podendo auxiliar a Corte a avaliar as circunstâncias e formar novos parâmetros (AKREMI, 2018). Em “Al-Haramain Islamic Foundation v. Bush”, (FINDLAW..., 2019) os advogados da ONG acusada de possuir laços com organizações terroristas, arguíram que a Agência de Segurança Nacional havia interceptado ilegalmente conversas de seus clientes. O Governo, dessa forma, invocou a extinção do processo em nome de seu privilégio em segredo. Para a solução da contenda foi nomeado um perito especializado em segurança nacional que pudesse avaliar se a divulgação de tal informação, de fato, seria uma ameaça.

Admite-se, no entanto, que tal instituto ainda é pouco utilizado e discutido, possuindo um caráter muito mais teórico do que prático (AKREMI, 2018).

Por fim, uma terceira inovação que vem sendo utilizada é a expedição de uma autorização especial sobre a informação em discussão para o procurador da parte requerente, fortalecendo assim o devido processo legal (AKREMI, 2018). Nesse sentido o Congresso americano, por exemplo, aprovou o “Classified Information Procedures Act” (CIPA) (CORNELL..., 1980) – que empodera as Cortes a compelir a divulgação de informação que seja importante ao réu – e, se não possível, pelo menos divulgar ao seu advogado.

Dessa maneira, percebe-se que a trajetória dos EUA sobre a legitimação do segredo ocorre em diferentes níveis e instituições, dada sua própria tradição política e judiciária. Ressalta-se que algumas questões podem ser vistas como problemáticas: a possível discricionariedade sobre classificação de informações, dado o poder que órgãos da Administração acabam possuindo nesse sentido; a falta de um controle interno que facilita então as demandas chegarem ao Judiciário (problema que tem se tornado recorrente, especialmente quando se leva em conta a Era da Informação como uma variável).

Além do que, especificamente sobre questões envolvendo segurança nacional, cada Presidente eleito tem a prerrogativa única de alterar o entendimento sobre a classificação de informações através das chamadas Ordens Executivas.

No entanto, chama atenção as técnicas que vêm se desenvolvendo para garantir os mecanismos democráticos da república, tais quais os controles descritos acima de revisões à parte do público, nomeação de peritos especiais e até mesmo autorizações de acesso à informação excepcionais a procuradores.

Mais interessante ainda, é a noção de que parâmetros adequados de classificação de informação – ou seja, como se forma o segredo respeitando a democracia, devem ser construídos circunstancialmente conforme são disputados judicialmente. Ou seja, a Administração continua com prerrogativas fundamentadas em conceitos vagos (quais sejam “dano à segurança nacional” ou “interesse público”), mas é papel do Judiciário disputar e construir o direito ao acesso à informação.

3.3 O MODELO DO MÉXICO

A constituição mexicana data de 1917 (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2018) e é um marco do constitucionalismo social⁵¹, sendo a primeira a garantir os direitos sociais de segunda geração. Em 1977 foi emendada de forma que seu texto incluísse o direito à informação, sendo objeto de novas emendas entre 2013 e 2016 (ou seja, muito tempo depois da LAI mexicana, de 2002) de forma a, continuamente, expandir tal direito (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2018, grifos nossos):

Artículo 6º.- [...] El derecho a la información será garantizado por el Estado. [...] Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión [...]

A Carta Constitucional continua em seu texto declarando ainda diversas disposições relacionados ao direito à informação. Diz que o Estado deve garantir o direito de acesso a tecnologias e serviços de comunicação (incluindo internet) e deixa claro o caráter público de qualquer informação que esteja em posse de:

[...] autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal [...] (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2018, art. 6º)

Garante ainda o caráter temporário do sigilo de uma informação por razões de interesse público e segurança nacional e oferece um primeiro parâmetro de interpretação ao afirmar a prevalência do princípio de máxima publicidade (“En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad”, ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2018, art. 6º).

Dispõe também dos mecanismos procedimentais a serem desenvolvidos (prevê, por exemplo, a preservação dos documentos em arquivos, utilizando-se sempre dos meios eletrônicos disponíveis para seu armazenamento e publicação), inclusive a determinação de criação de um órgão autônomo, especializado, imparcial, colegiado para “garantizar el cumplimiento Del derecho de acceso a la

⁵¹ Perspectiva jurídica comprometida com um Estado mais atuante, que “[...] enriquece o ideário constitucionalista, tornando-o mais inclusivo e sensível às condições concretas de vida do ser humano, no afã de levar as suas promessas de liberdade e de dignidade também para os setores desprivilegiados da sociedade” (SOUZA NETO; SARMENTO, 2017, p. 84).

información pública y a la protección de datos personales” (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2018, artigo 6º seção A, inciso VIII)⁵². Tal órgão foi materializado no Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), integrado por cinco comissários (garantida a equidade entre gêneros) votados por maioria de 2/3 dos presentes no Congresso após ampla consulta pública dos nomes.

No mesmo artigo, assenta que as resoluções por tal órgão serão vinculativas, definitivas e inatacáveis, cabendo recurso Judiciário apenas à Suprema Corte mexicana “sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia” (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2018, art. 6º).

Por fim, cabe dizer, no que toca ao direito de informação na constituição, que será estabelecida uma política de integração social sobre informação e conhecimento, mediante uma política de inclusão digital universal com metas anuais e sexenais (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2018, art. 8, seção B).

Em suma, chega a ser surpreendente todo o rol de disposições descrito, sendo talvez a garantia constitucional do direito à informação mais detalhada e abrangente do mundo (MENDEL, 2008). Não à toa, portanto, que o México foi um dos primeiros países da América Latina a aprovar uma lei sobre tal direito, com a promulgação da Lei Federal de Transparência e Acceso a Informaciones Públicas do Governo, em junho de 2002 (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2016). Posteriormente, todos os 31 estados mexicanos, bem como o Distrito Federal (Cidade do México) também adotaram leis de direito a informação específicas (MENDEL, 2008).

A LAI mexicana, promulgada antes das reformas constitucionais que ocorreram entre 2013 e 2016, já previa a maioria das garantias (agora) constitucionais e é tida como uma das mais progressistas do mundo (ACKERMAN; SANDOVAL-BALLESTEROS, 2006; MENDEL, 2008). Sua relevância foi tamanha, que o processo de constitucionalização de suas garantias ocorreu posteriormente à sua edição, movimento que por si só tende a ser raro no mundo jurídico (GUTIERREZ, 2016).

⁵² Aponta-se aqui que tal órgão, por expreso mandamento constitucional, terá competência para conhecer dos assuntos relacionados a informação pública e proteção de dados privados em toda a administração com a singular exceção dos assuntos jurisdicionais. Tal competência competirá à Suprema Corte mexicana, através de uma comissão de funções análogas, composta por três ministros. (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2018, art. 6º).

Possui uma série de elementos de ações positivas, incluindo diversas salvaguardas estruturais – tais quais quando assegura a aplicação da lei em todos os órgãos públicos (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2016, art. 1º); proíbe a classificação de informações necessárias à investigação de violações dos direitos humanos ou crimes contra a humanidade (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2016, art. 14); ou estabelece o já citado mecanismo de supervisão independente “Instituto Federal de Acceso a la Información Pública” (IFAI) (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2016, art. 17 ao 52).

O IFAI funciona simultaneamente como uma Corte administrativa, responsável por revisar solicitações negadas pelos órgãos públicos e, como um ombudsman, responsável por fortalecer a cultura de transparência tanto no governo quanto na sociedade (ACKERMAN, 2007).

A lei inclui, ainda, de forma inovadora, algumas salvaguardas procedimentais, a exemplo da explícita presunção de transparência em face dúvida e a irrecorribilidade das decisões administrativas que favorecem a divulgação de informação (HEYER, 2006). Além disso, é requerido de cada órgão um funcionário específico para receber e administrar os pedidos de acesso à informação, devendo responder dentro de 20 dias úteis (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2016, lei, art. 135). Na ausência de resposta, a resposta será automaticamente considerada positiva, devendo ser entregue dentro de 10 dias úteis.

Em 2015, em meio às citadas reformas constitucionais, trazendo disposições muito semelhantes, mas, dessa vez, ao nível nacional (e não federal), promulgou-se a “Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública” (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2015). Essa lei ampliou ainda mais as bases do direito de acesso à informação, ditando os fundamentos que cada Estado deveria seguir em suas próprias LAIs. Criou também o “Sistema Nacional de Transparencia” e uma Plataforma Digital para administrá-lo, objetivando fortalecer a cultura da transparência (LÓPEZ, 2017).

Por mais de 70 anos o segredo havia tomado um papel fundamental na sustentação da autoridade e estabilidade na lógica política unipartidária do México. Obscureceu massacres (de Tlatelolco em 1968 e Corpus Christi de 1971), protegeu eleições fraudulentas em 1988, e até mesmo ajudou manter fundos secretos em contas bancárias (MICHENER, 2010).

A promulgação da lei, em suma, transportou o país de uma cultura política de opacidade para uma de transparência:

Esta Ley se constituyó en el elemento fundamental de la nueva política de transparencia en México; constituye un antes y un después. Sin este marco legal sería impensable el surgimiento de dicha política, ya que, como hemos visto, había un marco constitucional muy general, que no detonó una política integral de transparencia, sino sólo algunas acciones muy específicas y sumamente acotadas. (GUTIÉRREZ, 2016, p. 215)

Como avaliou Michener (2010, p. 74, tradução nossa), é o “[...] tipo de medida, em vista dos antecedentes, esperada da Suécia ou da Nova Zelândia – não do México.”

3.3.1 Do sigilo

Vista a previsão constitucional ao direito à informação, não é uma surpresa que a Lei Geral de Acesso à Informação mexicana é enfática sobre quais serão as possibilidades de segredo. Dessa maneira, em seu artigo 4º, prevê⁵³:

El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información. Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezcan en la presente Ley, en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, la Ley Federal, las leyes de las Entidades Federativas y la normatividad aplicable en sus respectivas competencias; **sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos dispuestos por esta Ley.** (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2015, grifos nosso).

Destacam-se aí duas razões para classificação: segurança nacional e o interesse público. A LAI (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2015), define os tipos de classificação que poderão ser utilizados, quais sejam, informações “reservadas” (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2015, arts. 113 a 115) e “confidenciais” (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2015, arts. 116 a 120).

⁵³ Na Lei Geral de Acesso à Informação mexicana (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2015, grifos nossos), de cunho nacional, ao explicitar os princípios a serem seguidos elenca em seu artigo 11 a preocupação central da presente pesquisa: “Toda la información en posesión de los sujetos obligados será pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a **un claro régimen de excepciones que deberán estar definidas y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.**”

No caso de informações reservadas, são treze categorias a serem descritas (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2015, art. 113):

- I. Informações que comprometam a segurança nacional ou pública, a defesa nacional, possuindo um propósito genuíno (em ser classificada) e um efeito demonstrável (ou seja, a Administração deve demonstrar o prejuízo de forma concreta)⁵⁴;
- II. Informações que possam prejudicar a condução de negócios e relações internacionais⁵⁵;
- III. Informações entregues ao governo mexicano sob o caráter sigiloso – ressalta a lei, porém, que a informação não poderá tratar de violações a direitos humanos ou delitos que lesem a humanidade⁵⁶;
- IV. Informações que possam afetar a efetividade das medidas adotadas em relação às políticas monetária, cambiária ou financeira⁵⁷;
- V. Informações que ponham em risco a vida, segurança ou saúde de uma pessoa física⁵⁸;
- VI. Informações que obstruam atividades relativas ao cumprimento de leis ou afete a arrecadação de contribuições⁵⁹;
- VII. Informações que obstruam a prevenção de delitos⁶⁰;

⁵⁴ “Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable”; (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2015, art. 113, I).

⁵⁵ “Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales” (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2015, art. 113, II);

⁵⁶ “Se entregue al Estado mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional” (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2015, art. 113, III);

⁵⁷ “Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal.” (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2015, art. 113, IV);

⁵⁸ “Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física.” (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2015, art. 113, V);

⁵⁹ “Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones.” (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2015, art. 113, VI);

⁶⁰ “Obstruya la prevención o persecución de los delitos.” (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2015, art. 113, VII);

- VIII. Informações que contenham opiniões, recomendações ou pontos de vista que formem parte do processo deliberativo de servidores públicos, na medida que estes não sejam adotados como decisão definitiva (a qual, deverá ser publicada e documentada)⁶¹.
- IX. Informações que obstruam procedimentos para apurar responsabilidade de funcionários públicos⁶²;
- X. Informações que afetem o devido processo⁶³;
- XI. Informações que prejudiquem a condução de processos judiciais e procedimentos administrativos⁶⁴;
- XII. Informações que façam parte de investigações sobre fatos tipificados pela lei como delitos e que transitem perante o Ministério Público⁶⁵;
- XIII. Informações que, por expressa disposição legal, tenham o caráter sigiloso⁶⁶;

Apesar da longa lista de informações passíveis de classificação, em seu art. 114 (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2015), a LAI obriga que cada caso deverá ser fundamentado e motivado através de “prova de dano” (ou seja, um teste de dano) descrita em seu artigo 104 (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2015, grifos nossos):

En la aplicación de la **prueba de daño, el sujeto obligado deberá justificar que:**

⁶¹ “La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.” (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2015, art. 113, VIII);

⁶² “Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los Servidores Públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa.” (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2015, art. 113, IX);

⁶³ “Afecte los derechos del debido proceso.” (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2015, art. 113, X);

⁶⁴ “Vulnere la conducción de los Expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado.” (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2015, art. 113, XI);

⁶⁵ “Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público.” (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2015, art. 113, XII);

⁶⁶ “Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales.” (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2015, art. 113, XIII);

I. La divulgación de la información representa un **riesgo real**, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional;

II. El **riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general** de que se difunda, y

III. La **limitación** se adecua al principio de proporcionalidad y **representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio**.

Portanto, no momento de classificação de uma informação, são três quesitos a serem observados.

Primeiro, a divulgação deve representar um risco real, demonstrável e identificável, de prejuízo significativo ao interesse público ou segurança nacional. Em segundo, deve-se demonstrar como o risco de prejuízo se sobrepõe ao interesse público. Por fim, a limitação deve se adequar ao princípio da proporcionalidade (ou seja, não é cabível um descompasso entre o prazo de desclassificação e a natureza da informação classificada) e – mais interessante ainda – a classificação só poderá acontecer como último recurso possível. Se houver algum meio menos restritivo, este deverá ser utilizado.

Salienta-se que o prazo sob o qual uma informação poderá ser classificada como reservada (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2015, art. 101) é de cinco anos, podendo (sob circunstâncias excepcionais) ser prorrogado por mais cinco anos.

Por fim, a lei elenca como informações “confidenciais” – não limitadas a temporalidade - dados pessoais (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2015, art. 116):

Se considera como información confidencial: los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos.

A única forma de se obter acesso sob tais informações será mediante consentimento daquele que possui o direito sobre elas, ordem judicial, razões de segurança nacional ou proteger direitos de terceiro, ou caso tenham caráter público (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2015, art. 120).

Ao contrário dos outros dois modelos aqui analisados, o México sem dúvida possui tanto o arcabouço legal quanto os instrumentos administrativos mais completos. Enquanto o Reino Unido luta contra uma herança cultural de opacidade,

na qual seu Judiciário toma tímidos passos em concretizar de forma legítima o segredo; e enquanto os EUA deixam praticamente todo o trabalho de legitimação às suas Cortes, que criam os parâmetros para atuação e desenvolvem os mecanismos para se garantir e combater (simultaneamente) o segredo; o México, talvez por - conforme a categorização de Ackerman; Sandoval-Ballesteros (2006) – ter desenvolvido suas normativas em um processo de consolidação democrática, construiu uma sistemática que garante a transparência e mantém a necessidade do segredo de uma forma (teoricamente) impressionante.

Chama especial atenção seu teste de dano, cujos passos podem ser facilmente entendidos e reproduzidos em qualquer instância governamental e administrativa. Além do mais, possui a vantagem ainda de um forte órgão administrativo (IFAI), cuja autonomia de decisão e amparo legal garante estabilidade à sua atuação.

3.4 DOS MODELOS E SUAS RESPOSTAS

Diferentes ordens jurídicas trazem diferentes soluções para o mesmo problema. Não há nada de novo aí, mas uma análise comparada pode ser bastante feliz em construir caminhos que construam novas respostas. Em primeiro lugar, percebe-se que as questões político-culturais de um país são fatores-chave para os rumos que tomam conquanto à transparência.

Não se ignora que a busca por transparência é uma questão global, mas definitivamente os atores e instrumentos envolvidos na busca mudam. O Reino Unido, tradicionalmente opaco no que tange sua máquina pública (que, devido à forma de governo, pode se confundir aos estamentos reais) ainda está no início da legitimação do segredo, com um Judiciário que aos poucos vem se posicionando mais incisivamente, buscando soluções caso a caso, conforme as circunstâncias específicas.

Os Estados Unidos, pelo contrário, atravessando um histórico de embates entre o Legislativo e Executivo, não só têm um Judiciário atuante, como tem desenvolvido instrumentos específicos que garantam o sigilo em seu ordenamento, mas protejam os direitos que o qualifiquem como democrático. Mais curioso ainda, é o contexto atual no qual isso ocorre, onde o governo tende (nos últimos anos) a

expandir a autoridade central sobre o sigilo, mas vem sendo combatido justamente nas cortes.

Por fim, o México, pouco se necessitou do Judiciário para construção da legitimação do seu segredo, uma vez que a legislação foi elaborada de forma tão compreensiva que se tornou um marco teórico internacional. A LAI mexicana prevê desde o órgão responsável para decisões, até quais parâmetros deverão ser seguidos, de maneira sempre a priorizar o interesse público.

Nota-se, claro, que cada solução é única para cada país. Uma não é, necessariamente, melhor que a outra. Mas seu estudo pode iluminar novos caminhos para o Brasil. Portanto, torna-se imprescindível, antes de formular novas conclusões sobre o assunto, analisar o histórico normativo e jurídico do país, bem como compreender de que forma pode-se aproveitar as conclusões de uma análise comparada.

4 O ESTADO BRASILEIRO E A ARQUITETURA DO SEGREDO DEMOCRÁTICO

Como demonstrado no capítulo anterior, a relação entre um país democrático e o segredo pode ser deveras complexa, envolvendo diversos atores em diferentes níveis institucionais. Além disso, pode ser analisada sob diferentes pontos de vista: embate entre poderes, atuação judiciária, preocupação legislativa, pressão social etc. Seguindo essa lógica, o quadro brasileiro não é diferente.

Diante desse contexto, são feitos três questionamentos no sentido de auxiliar na resolução do problema original: como o Brasil deve produzir o sigilo, tal que é tanto essência de sua qualificação como uma democracia, quanto uma condição de sua sobrevivência. São eles:

- 1) Como o Estado Democrático brasileiro trata o segredo em seus diversos arcabouços normativos e institucionais?
- 2) Quais foram os processos que levaram à compreensão atual do segredo na Administração Pública?
- 3) Os instrumentos utilizados são suficientes para o contexto atual do mundo globalizado da Era da Informação?

Respondidas tais questões, serão dados os primeiros passos concretos na consolidação de parâmetros democráticos no sigilo do Estado Brasileiro. Tendo isso em mente, cabem algumas considerações iniciais a respeito do panorama normativo prévio à Lei de Acesso à Informação brasileira de 2012. A Constituição de 1988 conferiu à publicidade um tratamento privilegiado ao disciplinar também sua concretização através do acesso a informação do cidadão (MOTA, 2012). Por exemplo, no artigo 37 estabelece como princípios da Administração Pública “a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade” (BRASIL, [2016]). Rege ainda o art. 5º da Carta Magna (BRASIL, [2016]):

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (Regulamento) (Vide Lei nº 12.527, de 2011a)

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

- a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;
- b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

[...]

LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;

[...]

LXXII - conceder-se-á *habeas data*:

- a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;

- b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo [...].

E ainda

Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

[...]

IX - todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004).

X - as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas e em sessão pública, sendo as disciplinares tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros;

Há duas análises a serem feitas aqui quanto ao direito fundamental à informação. A primeira em caráter positivo consubstanciando-se no dever estatal de promover amplo e livre acesso à informação como condição necessária ao conhecimento e controle da Administração. E a segunda, em caráter negativo, a proibição do segredo salvo no que afete a segurança da sociedade e do Estado (MOTA, 2012). Em síntese, há o direito de se informar - condicionando-se à atuação do cidadão - e o direito de ser informado – consubstanciando-se no dever estatal de se abrir ao conhecimento da sociedade.

Lembra-se aqui a lição de Ferrajoli (2007), quando divide o direito de informação como direito ativo de liberdade (denominado por ele de *liberdade de ou faculdade*) e como direito social passivo consistente em uma expectativa positiva (direito a receber informações). Ou seja, sua constitucionalização representa uma vitória do constitucionalismo democrático que está a exigir a construção do máximo de garantias para possibilitar o pleno acesso dos cidadãos às ações e informações estatais.

Neste mesmo sentido, encontram-se os deveres de publicidade de informações estabelecidos pela legislação ordinária. É o caso da Lei do Processo Administrativo (Lei n. 9.784/1999) (BRASIL, 1999), que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal e que, em seu art. 9º, abre a possibilidade de intervir no processo administrativo dos portadores de interesses indiretos e os titulares de interesses difusos e coletivos; prevê também a convocação facultativa de audiências e consultas públicas (arts. 31 e 32), bem como outros meios de participação dos administrados (art. 33).

Da mesma forma pode-se citar o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), em seu art. 2º, II e XIII, 4º, III, f, e V, s, 40, § 4º, 43 e 44 descrevendo entre os meios de gestão democrática das cidades o referendo popular e o plebiscito, os órgãos colegiados, a iniciativa popular de projeto de lei de desenvolvimento urbano, a audiência e as consultas públicas, a publicidade e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações no processo de elaboração do plano diretor e sua fiscalização e na gestão orçamentária participativa (BRASIL, 2001).

Cita-se ainda, a título de exemplo, o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000), que disciplina uma série de deveres de informação de parte dos agentes públicos envolvidos na gestão fiscal (BRASIL, 2000, arts. 48, 48-A e 49).

Ao lado dessas iniciativas infraconstitucionais realça-se também o papel da internet no acesso às informações públicas, cada vez mais em voga, que devem ser tornadas disponíveis pela Administração como, por exemplo, a divulgação via internet de dados e informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira do ente público. O maior nível de informações estimula e qualifica, igualmente, a participação da população nos processos de conhecimento e decisão por intermédio da internet. Reduz-se a distância entre a Administração e o

administrado em face, especialmente, da menor complexidade e maior acessibilidade do cidadão em sua interlocução com o Poder Público (MIRAGEM, 2011).

Por fim, cabe lembrar a Lei 8.159 de 1991 (BRASIL, 1991) que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, melhor explorada mais à frente. Apesar dos citados avanços legislativos no Brasil pós-88, o país ainda carecia de uma legislação que regulamentasse o direito de acesso à informação, e que fosse além do debate arquivístico. Até 2011, cumpre salientar que o direito de acesso garantido aos cidadãos nos termos da Constituição da República necessitava de regulamentação unitária e sistemática, que assegurasse, efetivamente, o acesso amplo a informações e documentos produzidos pela Administração Pública.

A partir dessa reflexão, tem-se no Direito brasileiro recente, a Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011a), que constitui um marco legislativo na disciplina e fomento do acesso à informação pela população. Conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), introduz no cenário jurídico nacional o amplo dever de promover e permitir o acesso dos cidadãos às informações públicas detidas pelo Estado.

A legislação é resultado de discussão travada no âmbito de grupo formado por representantes de diversos Ministérios e de órgãos a eles relacionados, para estudo de propostas de normatização do tema enviadas originalmente à Casa Civil pela então Controladoria-Geral da União, a partir de debates havidos no seio do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, bem como pelo Ministério da Justiça, além de outras contribuições.

Antes, porém, de adentrar nos pormenores da LAI brasileira, ressalta-se o caminho prévio a ela, especialmente no que tange ao campo da arquivologia e a lei geral de arquivos (BRASIL, Presidência da República, 1991).

4.1 DO DEBATE ARQUIVÍSTICO À LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Após a constitucionalização do direito à informação em 1988, 23 anos se passariam até a promulgação da lei que disciplinaria tal mandamento. No entanto, em 1991, com a Lei de Arquivos (BRASIL, 1991), um primeiro diploma normativo – ligado ao mesmo direito – garantiria pela primeira vez na história do Brasil um

regime jurídico arquivístico relacionando políticas e formas de gestão das informações governamentais com o direito ao acesso à informação, configurando assim atores e processos envolvendo o Estado e a Sociedade (JARDIM, 2013).

Seu processo legislativo se deu dentro do contexto de construção da democracia após os 21 anos de regime militar e, apesar de algumas dificuldades de implantação e de elevado grau de generalidade (COSTA, 2003; JARDIM, 2013), representou enormes avanços, tais quais:

- a) Ruptura (pelo menos do ponto de vista formal) com o modelo arquivístico histórico que se atrelava a uma perspectiva patrimonialista da Administração;
- b) Definição das autoridades arquivísticas como gestores dos arquivos públicos brasileiros, “[...] desde a sua produção à destinação final, nas diversas esferas da administração pública” (JARDIM, 2013, p. 384);
- c) A introdução da gestão documental como um dos instrumentos de racionalidade e transparência pública.

Assim, entender um pouco da lógica arquivística permite compreender como se deu o início do tratamento do sigilo dentro do novo contexto democrático pós-1988. Como já afirmado nesse trabalho, os atos que traduzem o processo político-decisório de um Estado resultam e geram informações que devem ser registradas em documentos orgânicos (assim chamados por se relacionarem intrinsecamente uns aos outros) formando conjuntos arquivísticos. As atividades clássicas da Administração (prever, organizar, comandar, coordenar e controlar) não podem ser consolidadas sem sua devida documentação (BELLOTTO, 2006). Essa característica permite e garante tanto a ordem pública quanto o direito constitucional à informação:

Os arquivos, constituídos por documentos orgânicos dos mais diversos suportes e formatos, expressam, na sua diversidade, as variadas faces da gestão do Estado e suas complexas relações com a sociedade. **Como tal, nas democracias contemporâneas os arquivos governamentais, seja como estoques ou serviços informacionais, são recursos fundamentais à governança e instrumentos de controle social sobre o Estado.** (JARDIM, 1999, p. 386, grifos nossos).

Inserida no debate arquivístico, a teoria das três idades corresponde ao chamado ciclo vital dos documentos administrativos, demarcando as fases corrente, intermediária e permanente na “vida” de um documento.

A primeira, a fase corrente, diz respeito a documentos durante seu uso funcional no tempo presente, sua utilização permanece ligada às razões pelas quais foi criado (BELLOTTO, 2006). Tende a durar entre 5 a 10 anos, permanecendo em um arquivo central do órgão público.

A segunda fase, arquivos intermediários, caracteriza a “[...] espera da realização de ações decorrentes da decisão inscrita nos documentos [...]” (KNAUSS; OLIVEIRA, 2011, p. 290). Em outras palavras, é aquela que os documentos já ultrapassaram sua validade jurídico-administrativa, mas ainda podem ser utilizadas por seu produtor. É nessa fase que os arquivistas fixarão critérios e justificativas para eliminar papéis desnecessários ao órgão de origem e sem interesse para futura pesquisa histórica – fase crucial dentro do contexto atual de produção de informações:

Os avanços da tecnologia, a complexidade dos sistemas burocráticos, o aumento das necessidades administrativas, jurídicas e científicas na atualidade são responsáveis pelo crescimento assustador da documentação gerada. Seu armazenamento cumulativo integral torna-se impossível. Por isso, a eliminação é necessária e obrigatória. (BELLOTTO, 2006, p. 27).

Na fase intermediária, os documentos permanecerão em arquivo pelo prazo aproximado de 20 anos, restando assim, os arquivos de terceira fase, os permanentes. Essa terceira idade, aos 25 ou 30 anos, é contada a partir da data de produção de documento ou do fim de sua tramitação. Os papéis são conduzidos a um local de preservação para usos científicos, sociais e culturais, afirmando uma dimensão histórica propriamente dita (BELLOTTO, 2006).

É nítido, portanto, que, durante o ciclo de sua vida, os documentos passam por transformações, implicando então em transmutações de sentido, deslocando-os da produção de um ato para sua recordação:

Trata-se do mesmo papel, do mesmo suporte material e do mesmo conteúdo, mas sua razão de ser mudou diante da presença do passado na sociedade. Mudou seu sentido, porque a sociedade e suas instituições mudaram, substituindo velhas estruturas por outras. Os mesmos papéis ganham assim novo interesse, o que implica em novos usos. (KNAUSS; OLIVEIRA, 2011, p. 291).

Enquanto nas fases corrente e intermediária os documentos traduzem uma inserção no tempo presente, na terceira fase, o fim do ciclo, passa a ser o registro do passado. Assim, o documento expressa duas dimensões: de um lado,

são recursos culturais e históricos de conhecimento e educação; e por outro, são instrumentos concretizadores do direito de um cidadão a obter informações.

Portanto, é por meio da gestão documental que os Estados poderão atender diretamente a demanda por transparência – o sistema de arquivos passa a ser fundamento da superação da opacidade do Estado. Diante do seu duplo caráter, os arquivos expressam a democracia tanto ao afirmar culturalmente o direito de memória (KNAUSS; OLIVEIRA, 2011) quanto ao garantir o acesso à informação. Denota-se então que a construção da transparência e o empoderamento da cidadania se resolvem (em grande parte) por meio das políticas de gestão arquivísticas: as ordens arquivística e burocrática se interpenetram no desenho estatal (JARDIM, 2013).

É justamente por meio dessa lógica que a primeira tentativa de regulamentação do direito constitucional à informação governamental traduziu-se na Lei de Arquivos de 1991 (BRASIL, 1991). Dispôs sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, reafirmou o direito de acesso à informação determinado pela Constituição Federal de 1988 (artigo 4º), além de criar o Conarq (artigo 26), órgão central do Sistema Nacional de Arquivos (Sinar), responsável pela política de arquivos em âmbito nacional (COSTA, 2003).

Estabeleceu também, de forma inédita em seu capítulo III, a figura jurídica central da presente pesquisa, quanto a "classificação de arquivos privados como de interesse público e social", elencando pela primeira vez parâmetros iniciais para o que poderia ser classificado (artigos 12, 13, 14, 15, 16). Por fim, especificamente no que toca ao segredo, dedicou o capítulo V da Lei para disciplinar o “acesso e sigilo de documentos públicos” (BRASIL, 1991), prevendo a criação do que viria a ser em 1997 o Decreto 2.134/97 (BRASIL, 1997) para regulamentá-lo.

As categorias e prazos de classificação podem ser resumidos da seguinte forma:

Quadro 4 - Classificação de informação segundo a lei de Arquivos

Gradação	Características	Competência	Prazo
Ultrassegredo	Referem-se à soberania e integridade nacional, planos de guerra e relações internacionais, cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado. (art. 16);	- Chefes dos Poderes;	Até 30 anos;
Segredo	Planos ou detalhes de operações militares, informações que indiquem instalações estratégicas e assuntos diplomáticos que requeiram rigorosas medidas de segurança, cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado (art. 17);	- Autoridades acima; - Governadores e Ministros; - Quem haja recebido a delegação;	Até 20 anos;
Confidencial	O sigilo deve ser mantido por interesse do Governo e das partes e cuja divulgação prévia possa vir a frustrar seus objetivos ou ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado (art. 18);	- Autoridades acima; - Titulares dos órgãos da Administração Federal, Estados, Municípios (ou quem haja recebido delegação para tal);	Até 10 anos;
Reservado	Aqueles cuja divulgação, quando ainda em trâmite, comprometam as operações ou objetivos neles previstos (art. 19);	- Autoridades acima; - Agentes públicos encarregados da execução de projetos, programas e planos.	Até 5 anos.

Fonte: Brasil (1991)

Aponta-se também que a questão da classificação afeta ainda o direito à privacidade, complementando e contrapondo-se ao direito à informação, na medida em que ambos são necessários à sobrevivência da sociedade democrática, porém um limitando ao outro. Mesmo em vista dessas necessidades, tanto a lei de arquivos quanto o decreto sugeriam que uma vez necessária a informação ao exercício do bem comum, o interesse público prevaleça sobre os direitos individuais (COSTA, 2003).

Assim, com relação ao direito à intimidade, o decreto reiterava o disposto na Constituição e na Lei 8159/1991, mantendo inclusive o prazo de cem anos, previsto na lei, para todos os documentos que possuam informações "cuja divulgação comprometa a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas" (BRASIL, 1991, art. 28), sem explicitar os tipos documentais que poderiam ser incluídos, nem escalonar prazos específicos.

Destaca-se, por fim, a criação pelo Decreto das Comissões Permanentes de Acesso, responsáveis pela liberação periódica dos documentos sigilosos, cujos prazos de sigilo tenham sido extintos (BRASIL, 1997, arts 5º e 6º)

Sem dúvidas, o decreto significou verdadeiro avanço no processo de classificação de informações, posto que até sua edição o segredo de Estado no Brasil era regulado pelo “Regulamento para a Salvaguarda de Assuntos Sigilosos” (RSAS) (BRASIL, 1977), decreto n. 79.099/77, do Governo Geisel, criticado pela professora Celia Maria Leite Costa como “extremamente autoritário e que constituía parte do entulho do regime militar, a ser eliminado da vida jurídica do país.” (COSTA, 2003, p. 182). Dito isso, algumas observações devem ser feitas no que tange ao tratamento aqui.

Analisando o Decreto, o segredo parecia ser voltado muito mais a uma lógica intra-estatal do que social, ou seja, os mecanismos de controle estabelecidos para o acesso à informação não encampam o interesse civil:

Mais que normatizar as possibilidades de acesso à informação por parte da sociedade civil, **o Decreto ordena a gestão do sigilo no próprio aparelho de Estado**. O Decreto não explicita como o classificador autorizado atribui uma dada classificação do ponto de vista conceitual e administrativo. Não há mecanismos que inibam possíveis excessos do classificador até porque não se encontra previsto que se justifique, em alguma instância, a classificação que se está atribuindo. (JARDIM, 1999, p. 162, grifos nossos).

Assim, não se estabeleceram de forma clara os critérios de classificação, qual o tipo de registro para as justificativas de classificação ou como a sociedade civil poderá controlar tais justificativas (JARDIM, 1999).

Não obstante, apesar dos avanços (e suas devidas ressalvas) aqui descritos, em 27 de dezembro de 2002, por meio do Decreto 4.553 (BRASIL, 2002), sem que houvesse alguma discussão com a sociedade civil, alterou-se de forma inconstitucional a Lei nº 8.159, de 1991 e revogaram-se os decretos que, até então, regulamentavam a questão do acesso e do sigilo no país (COSTA, 2003, p. 184):

Na medida em que amplia drasticamente os prazos de restrição ao acesso, o novo decreto contraria esses padrões, nos quais predomina a tendência à diminuição de prazos relativos ao segredo de Estado, aproximando-se dos parâmetros legais que regiam o regime ditatorial no país, durante o período 1964-1984. Em outras palavras, o Decreto nº 4.553, de 2002, representa quase uma reedição do RSAS, do governo Ernesto Geisel.

Segundo seu art. 7º (BRASIL, 2002) os prazos passaram a ser o seguinte:

- I – Ultrassegredo: máximo de cinquenta anos;
- II – Segredo: máximo de trinta anos;
- III – Confidencial: máximo de vinte anos; e
- IV – Reservado: máximo de dez anos.

Em 2004 o decreto 4.553/2002 (BRASIL, 2002) seria revisto por meio do Decreto 5.301 de 2004 (BRASIL, 2004) que, mais uma vez, reduziria as gradações de sigilo e limitaria sua renovação por apenas uma vez (e não indefinidamente). No ano seguinte, pela lei 11.111 de 2005 (BRASIL, 2005a), conversão da Medida Provisória n. 228 de 2004, mais uma reviravolta: segundo seu art. 6º, §2º, a restrição de acesso a informações poderia se dar por prazos indeterminados quando o conhecimento público dos documentos ameaçasse a soberania, integridade nacional ou relações internacionais.

Em suma, apesar da década de 1990 ser um marco na arquivística brasileira no que se refere à constituição de um corpo de leis regulando a gestão, e o acesso a informações (COSTA, 2003), os anos que se seguiriam constituíram verdadeira desorganização institucional. A situação se reverteria apenas com a edição da LAI de 2011.

4.2 ARQUITETURA DO SEGREDO NO LEGISLATIVO

Regulamentando os artigos 5º, XXXIII; 37, §3º, II da CRFB/88; além ainda do art. 216, §2º (BRASIL, [2016])⁶⁷, a Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011a), ou Lei de Acesso à Informação (LAI), regula o direito de acesso à informação garantido pela CRFB/88, obrigando órgãos públicos a considerar a publicidade como regra e o sigilo como exceção. Dessa forma, a divulgação de informações de interesse público ganha procedimentos para facilitar e agilizar o acesso por qualquer pessoa - inclusive com o uso da tecnologia da informação - e fomentar o desenvolvimento de uma cultura de transparência e controle social na administração pública.

O fluxo de apresentação, tramitação e sanção da LAI tem suas origens em 2005, com discussões no Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, reconhecendo já à época a insuficiência e desorganização do arcabouço normativo então vigente:

⁶⁷ Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

Assim, considera-se necessária a revisão dos marcos normativos sobre a matéria, com a elaboração de lei geral que tenha como inspiração fundamental o direito de acesso a documentos e informações detidos pela Administração Pública, de modo a **disciplinar sistematicamente os mecanismos de garantia do direito fundamental de acesso, constitucionalmente previsto**. No mister de atuar na busca do incremento da transparência na administração pública, o que significa contribuir para o aperfeiçoamento das instituições democráticas, a CGU oferece à discussão, no âmbito do Conselho, minuta de anteprojeto de Lei, com o qual se busca regulamentar o dispositivo no inciso XXIII, do art. 5º, da Constituição da República e consolidar as regras relativas ao acesso às informações detidas pela administração pública. (BRASIL, 2005b, p. 3-4, grifos nossos).

No ano seguinte, por iniciativa da Controladoria Geral da União (CGU), foi apresentado o primeiro anteprojeto sobre acesso à informação, já dispondo de algumas diretrizes fundamentais à redação da norma, tais como: aplicabilidade a toda Administração Pública, previsão de mecanismos de acesso à informação, bem como de responsabilização e penalização aos agentes que impedirem indevidamente o acesso, estabelecimento de competências para recursos e ainda a possibilidade da criação de um órgão central para recebimento das solicitações (BRASIL, 2006). Dentre as diretrizes destaca-se especialmente:

A fim de ressaltar o sentido preponderantemente concessivo e não restritivo da norma projetada, a enunciação de ressalvas ao direito de acesso, tal qual o sigilo legal imposto sobre determinadas informações, deve ser minimizada, uma vez que, de resto, já se encontra estabelecida no texto da Constituição. [...] entende-se que devemos estabelecer em, no máximo 30 anos, o prazo de restrição de acesso aos documentos e informações (BRASIL, 2006, p. 6).

No entanto, seria apenas em maio de 2009 que o Poder Executivo, por mensagem do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, enviou ao Congresso texto do Projeto de Lei (PL) 5.228 que regulamentaria o direito de acesso à informação pública no Brasil (GOVERNO..., 2009), que foi então apensado ao PL 219/2003, projeto de mesmo tema de autoria do deputado Reginaldo Lopes (PT-MG) (CÂMARA..., 2010).

O projeto causou imediato impacto tanto na sociedade civil quanto na comunidade jurídica. Em setembro daquele mesmo ano foi criada comissão

específica para analisar o projeto. Em reunião com representantes do poder Judiciário⁶⁸, foram ressaltadas algumas preocupações com o sigilo:

Primeiro, ela defendeu a criação de um órgão público específico para coordenar o acervo de arquivos sigilosos. Depois, louvando o texto do PL 5.228 que garante que documentos de direitos humanos não sejam objeto de sigilo, a representante da ANPR exortou a necessidade de deixá-lo menos subjetivo, para evitar que outros temas, como integridade nacional e soberania, sejam usados para encobrir documentos que tratam sim de direitos humanos. Além disso, ela defendeu também a inclusão de um índice de documentos sigilosos, com ementa e localização, e sanções penais e administrativas àqueles que não cumprirem a abertura de informação. (JURISTAS..., 2009).

De forma semelhante, foram convidados representantes da imprensa⁶⁹, que, dentre suas diversas sugestões, opinaram pelo fim do sigilo eterno mediante limitação e flexibilização das renovações de classificações e a obrigatoriedade de divulgação anual da listagem de documentos classificados (REPRESENTANTES..., 2009). Além disso, reforçaram a importância da criação de um órgão recursal central (que não fosse a CGU posto que não estaria aparelhada para isso).

Finalmente, em fevereiro de 2010 o Projeto foi aprovado pela Comissão Especial e encaminhado para votação da Câmara. Dentre as conquistas que valem ser ressaltadas, aponta-se o fim do sigilo eterno – ponto não inteiramente incontroverso (COMISSÃO..., 2010). Não à toa, por diversas vezes a votação foi adiada diante de pressões externas, falta de quórum e ausência de relatoria (MAIS..., 2010).

Tanto as forças armadas quanto o Itamaraty argumentaram que quando há assuntos envolvendo o Brasil e outros países é necessário que o prazo de reserva dos documentos seja maior do que 50 anos ou, até mesmo, para sempre – a exemplo de documentações sobre a Guerra do Paraguai e sobre a compra do Acre

⁶⁸ Em sua primeira audiência pública foram ouvidos a Sr^a. Eugênia Augusta Gonzaga Fávero, representando o Dr. Antonio Carlos Alpino Bigonha, presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR); o Dr. José Carlos Cosenzo, presidente da Associação Nacional do Ministério Público (CONAMP); e o Dr. Aiston Henrique de Souza, presidente da Associação dos Magistrados do DF, representando o presidente da Associação dos Magistrados do Brasil, todos representando do Judiciário. (JURISTAS..., 2009).

⁶⁹ Paulo Tonet Camargo, diretor de relações governamentais da Associação Nacional de Jornais, representando o presidente da entidade; Fernando Rodrigues, vice-presidente da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo, representando o presidente da associação e também o Fórum de Acesso de Informações Públicas; e Tarcísio Holanda, vice-presidente da Associação Brasileira de Imprensa. (JURISTAS..., 2009).

(RODRIGUES, 2010)⁷⁰. Não obstante, finalmente em abril de 2010 o projeto foi aprovado pela Câmara dos Deputados com cinco emendas que não afetariam as garantias fundamentais.

No Senado, mais uma vez, o principal ponto de contenda foi a respeito do sigilo eterno, mesmo após aprovação de sua Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania:

A presidente Dilma Rousseff deve defender no Senado uma mudança no projeto que trata do acesso a informações públicas (PLC 41/10) para manter a possibilidade de sigilo eterno para documentos oficiais, de acordo com o Terra. Segundo a ministra de Relações Institucionais, Ideli Salvatti, o governo vai se posicionar assim para atender a reivindicação dos ex-presidentes Fernando Collor (PTB-AL) e José Sarney (PMDB-AP), integrantes da base governista (JORNAL..., 2011).

O ex-presidente Sarney defendeu a abertura dos sigilos de documentos sobre dados históricos recente do país, mas posicionando-se a favor da manutenção do sigilo eterno sobre alguns documentos oficiais históricos específicos:

Defendo a abertura de documentos recentes, agora, os documentos que fazem parte da nossa história diplomática, que tenham articulações como Rio Branco teve que fazer muitas vezes, não podemos revelar esses documentos, se não vamos abrir feridas. (BRASIL, 2011b)

Oposição ainda mais contundente se mostrou na figura do ex-presidente Collor, que via no projeto uma série de ameaças à Administração brasileira. Em seu parecer, na condição de presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, pediu uma série de supressões de diversas adaptações a boas práticas e padrões internacionais feitas ao texto original do projeto durante audiências públicas e reuniões de comissões. Em suma, o parecer arguia (PARECER..., 2011):

- a) A divulgação pró-ativa de informações de interesse público e pedidos de informação sem justificativa representariam um fardo excessivo ao governo, ameaçando sua eficiência e eficácia;
- b) A divulgação de dados e informações pela Internet, como previsto pela atual redação do PLC 41/2010, aumentaria a vulnerabilidade ao ataque de hackers;

⁷⁰ Interessantemente o Ministro da Defesa à época, Nelson Jobim afirmou que o ministério não seria a favor do sigilo eterno para certos documentos públicos: “Da nossa parte não haverá resistência ao projeto”. (RODRIGUES, 2010). Assim, a principal resistência ao projeto manteve-se no Ministério das Relações Exteriores.

- c) Defendia o acréscimo de mais um nível de sigilo, ampliando quem poderia classificar informações e permitindo renovações ilimitadas da classificação de sigilo (ou seja, o sigilo eterno);
- d) Abolia a publicação da lista de documentos classificados;
- e) Daria fim à abertura automática de documentos após o fim do período de sigilo.

De maneira sucinta, pode-se resumir os argumentos pelo parecer do ex-presidente pela preocupação com as atividades de inteligência, diplomáticas, científicas, comerciais e estratégicas do país, e, especialmente, no que toca à eficiência e à eficácia da máquina pública. No entanto, apesar das objeções, em outubro de 2011 o Senado Federal aprovou o projeto de lei de acesso à informação - oito anos após a primeira proposta ter sido apresentada ao Congresso Nacional. Ainda no mesmo mês de sua promulgação, o Governo Federal editou o Decreto n. 7.724/12, (BRASIL, 2012b) que regulamentou a LAI, detalhando as ações a serem empreendidas para implementar a garantia do direito fundamental de que trata⁷¹.

4.2.1 Lei 12.527/2011: estrutura e institucionalização

De modo geral, a LAI engloba todo tipo de informação pública, incluindo:

- a) informação produzida ou acumulada por órgãos e entidades públicas (BRASIL, 2011a, art. 7º. II da LAI);
- b) informação produzida ou mantida por pessoa física ou privada decorrente de um vínculo com órgãos e entidades públicas (BRASIL, 2011a, art. 7º, III da LAI);
- c) informação sobre atividades de órgãos e entidades, inclusive relativa à sua política, organização e serviços (BRASIL, 2011a, art. 7º, V da LAI);
- d) informações pertinentes ao patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação e contratos administrativos (BRASIL, 2011a, art. 7º, VI da LAI);
- e) informações sobre políticas públicas, inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas. (BRASIL, 2011a, art. 7º, VII, a e b da LAI)

⁷¹ Mais recentemente, pelo decreto 9.690/2019 de 23 de janeiro de 2019 (BRASIL, 2019a), foram feitas novas mudanças ao decreto original, estabelecendo algumas mudanças pontuais que serão vistas mais à frente.

Conforme seus arts. 1º e 2º, o direito à informação incide sobre quaisquer entidades governamentais, bem como entidades privadas que recebam recursos públicos, ressalvadas apenas as estatais exploradoras de atividade econômica, na forma da Constituição da República Federativa do Brasil (relacionadas às exigências de sigilo comercial típico do exercício da competição empresarial).

Como afirma Miragem (2011, p. 256), “[...] Um dos aspectos centrais da nova legislação diz respeito ao direito vigente de conduta de transparência ativa.” Entende-se aqui por “transparência ativa”, a situação compreendida pelos deveres de manter disponível (e em caráter permanente) de forma pró-ativa e espontânea as informações de interesse público relativas à atuação do Estado e suas relações de natureza pública (em oposição à obrigação de transparência passiva, também determinada pela LAI, na qual órgãos públicos também devem divulgar informações sob sua posse quando estas são requeridas através de solicitação formal). Estabelece o art. 8º da LAI:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. (BRASIL, 2011a).

Assim, estabelece obrigações de divulgação pró-ativa devendo incluir pelo menos:

- a) O registro de jurisdição e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de funcionamento para o público (BRASIL, 2011a, art. 8º, §1º, I da LAI);
- b) O registro de qualquer transferência total ou parcial de recursos financeiros (BRASIL, 2011a, art. 8º, §1º, II da LAI);
- c) Registros de despesas (BRASIL, 2011a, art. 8º, §1º, III da LAI);
- d) Informações relacionadas com o processo de licitação, incluindo suas publicações e resultados, bem como todos os contratos assinados (BRASIL, 2011a, art. 8º, §1º, IV da LAI);
- e) Dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades, e respostas às perguntas mais frequentes da sociedade (BRASIL, 2011a, art. 8º, §1º, V e VI da LAI).

Além do mais, todos os órgãos públicos devem organizar um website contendo as informações já mencionadas, devendo oferecer não só linguagem e ferramenta fáceis e claras para leigos, mas também oferecer facilidades para aqueles que manipulam dados de forma mais complexa. As informações devem estar em formatos eletrônicos diversos, possibilitando o acesso automatizado por máquinas (BRASIL, 2011a, art. 8º, §2º da LAI). Apenas municípios com menos de 10 mil habitantes estão dispensados da divulgação na internet (BRASIL, 2011a, art. 8º, §4º da LAI).

Além disso, em seu artigo 9º, o diploma legal estabelece a criação de um Serviço de Informação ao Cidadão em local com condições apropriadas para atender e orientar o público, informar sobre a tramitação de documentos e protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações. Em relação às demais informações que dispõe o Estado, regula-se um procedimento de acesso (arts. 10 a 20), visando assegurar a facilitação da obtenção de dados pelo cidadão.

Existem duas formas de transparência das informações. A primeira, rotineira, independe de requerimentos. A divulgação de informações está estabelecida a partir de critérios mínimos. Todo órgão deve, pelo menos, disponibilizar automaticamente, por todos os meios legítimos que dispuser, suas competências, organograma e contatos, sua movimentação financeira e despesas, informações sobre procedimentos licitatórios, dados gerais para acompanhamento de políticas e obras públicas e respostas a perguntas frequentes da sociedade. Além disso, deve manter uma página eletrônica na internet onde, anualmente, disponibilizará a lista de documentos que deixaram de ser sigilosos, a lista de documentos que são sigilosos e um relatório estatístico sobre pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos.

A segunda forma de transparência se dá por meio de pedidos de informação. Estes devem ser encaminhados ao serviço de informação do órgão público, inclusive pela internet, identificando o requerente, mas sem exigências que inviabilizem a solicitação, não podendo se exigir justificativas para solicitar informações de interesse público. Uma vez recebido um pedido de informação, o Poder Público deve autorizar ou conceder acesso imediato à informação. Não sendo possível acesso imediato, em até 20 dias corridos o órgão deve responder o requerente apresentando: data, local e modo para se realizar o acesso; razões para se recusar o acesso pretendido, informando sobre os procedimentos de recurso;

comunicado de que não possui a informação ou que encaminhou o pedido ao órgão que realmente detém a informação; e justificativa para prorrogar o pedido por mais 10 dias.

Em caso de negativa de pedidos, o requerente tem o direito de obter o inteiro teor da decisão e pode interpor recurso contra a decisão em até 10 dias. Depois disso, a autoridade hierarquicamente superior àquela que negou o acesso deve se manifestar em até 5 dias. O recurso pode ser usado tanto nos casos em que o acesso à informação não sigilosa for negado, ou procedimentos (como prazos) forem desrespeitados, quanto para pedir a revisão da classificação da informação sigilosa.

Note-se que a lei detalha de forma exaustiva os procedimentos de recursos apenas no âmbito da administração pública federal. Os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público deverão regulamentar em separado seus procedimentos de recursos. Estados, municípios e Distrito Federal devem estabelecer em legislação própria seu sistema de recursos, mas seguindo as normas gerais da lei nacional⁷² (MASSUDA, 2013).

Sobre o sistema de classificação de informações secretas, preveem-se três níveis – ultrassecreto, secreto e reservado – com prazos de sigilo de, respectivamente, 25, 15 e 5 anos. Transcorrido esse prazo, renovável apenas uma vez, a informação é automaticamente tornada pública.

Para a classificação, a lei prevê como parâmetros fundamentais o interesse público, a gravidade do dano à segurança da sociedade e do Estado e o prazo máximo de restrição, utilizando o critério menos restritivo possível (ONG ART. 19). Cuida a lei, também, de vedar a denegação de prestação de informações que digam respeito à proteção de direitos fundamentais (BRASIL, 2011a, art. 21 da LAI) e estabelecer, de forma exaustiva, como passíveis de classificação informações que possam:

⁷² Segundo a Lei de Acesso à informação (BRASIL, 2011a), em seu artigo 45, "cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em legislação própria, obedecidas as normas gerais estabelecidas nesta Lei, definir regras específicas, especialmente quanto ao disposto no art. 9º e na Seção II do Capítulo III". Em um levantamento realizado em fevereiro e março de 2015, a Controladoria Geral da União (CGU) mapeou a regulamentação da LAI em todos os Estados, no Distrito Federal e nas capitais estaduais, além dos 254 municípios do país com população acima de 100 mil habitantes. Os resultados indicam que 5 das 27 Unidades Federativas e 7 das 26 capitais estaduais ainda não regulamentaram a lei (BRASIL, 2019b).

- I – pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;
- II – prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;
- III – pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;
- IV – oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;
- V – prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;
- VI – prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;
- VII – pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou
- VIII – comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações. (BRASIL, 2011a, art. 23 da LAI)

A lei 12.527/11 estabelece ainda, como graus de sigilo e respectivos prazos de desclassificação as espécies de informação (Ultrassecreta, secreta e reservada).

A competência para a classificação é detalhada pelo art. 27:

A classificação do sigilo de informações no âmbito da administração pública federal é de competência:

I - no grau de **ultrassecreto**, das seguintes autoridades:

- a) Presidente da República;
- b) Vice-Presidente da República;
- c) Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas;
- d) Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; e
- e) Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior;

II - no grau de **secreto**, das autoridades referidas no inciso I, dos titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista; e

III - no grau de **reservado**, das autoridades referidas nos incisos I e II e das que exerçam funções de direção, comando ou chefia, nível DAS 101.5, ou superior, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, ou de hierarquia equivalente, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade, observado o disposto nesta Lei.

§ 1º A competência prevista nos incisos I e II, no que se refere à classificação como ultrassecreta e secreta, poderá ser delegada pela autoridade responsável a agente público, inclusive em missão no exterior, vedada a subdelegação.

§ 2º A classificação de informação no grau de sigilo ultrassecreto pelas autoridades previstas nas alíneas 'd' e 'e' do inciso I deverá ser ratificada pelos respectivos Ministros de Estado, no prazo previsto em regulamento.

§ 3º A autoridade ou outro agente público que classificar informação como ultrassecreta deverá encaminhar a decisão de que trata o art. 28 à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35, no prazo previsto em regulamento. (BRASIL, 2011a, grifos nossos).

Para fins de melhor visualização, o artigo 27 pode ser esquematizado da seguinte forma:

Quadro 5 - Classificação de informações segundo a Lei 12.527/2011

GRAU DE SIGILO	TEMPO	AUTORIDADE COMPETENTE
Reservado	5 anos	a. Autoridades competentes para classificar as informações como ultrassecretas; b. Autoridades competentes para classificar as informações como secretas; c. Autoridades que exerçam funções de direção, comando ou chefia, nível DAS 101.5, ou superior, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, ou de hierarquia equivalente, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade.
Secreto	15 anos	a. Autoridades competentes para classificar as informações como ultrassecretas; b. Titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista.
Ultrassecreto	25 anos	a. Presidente da República; b. Vice-Presidente da República; c. Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas; d. Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; e e. Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior.

Fonte: Brasil (2011a)

Relembra-se que a delegação de competência prevista no parágrafo 1º foi recentemente expandida e delineada pelo decreto 9.690/2019 (BRASIL, 2019a):

Art. 30. [...]

§ 1º É permitida a delegação da competência de classificação no grau ultrassecreto pelas autoridades a que se refere o inciso I do **caput [grau ultrassecreto]** para ocupantes de cargos em comissão do Grupo-DAS de nível 101.6 ou superior, ou de hierarquia equivalente, e para os dirigentes máximos de autarquias, de fundações, de empresas públicas e de sociedades de economia mista, vedada a subdelegação.

§ 2º É permitida a delegação da competência de classificação no grau secreto pelas autoridades a que se referem os incisos I e II do **caput [graus ultrassecreto e secreto]** para ocupantes de cargos em comissão do Grupo-DAS de nível 101.5 ou superior, ou de hierarquia equivalente, vedada a subdelegação.

§ 3º O dirigente máximo do órgão ou da entidade poderá delegar a competência para classificação no grau reservado a agente público que exerça função de direção, comando ou chefia, vedada a subdelegação. (BRASIL, 2019a).

Isso significa que cargos de menor hierarquia que ocupem cargos de comissão DAS 5 (ouvidores e assessores de comunicação, por exemplo) poderão, via delegação, classificar informações como secretas por até 15 anos. Da mesma forma, cargos de comissão DAS 6 (diretores e secretários-executivos dos ministérios e órgãos do governo federal, o segundo escalão da máquina pública) poderão classificar informações como ultrassecretas por até 25 anos.

O decreto regulamentador original (BRASIL, 2012) também dispõe dos procedimentos para classificação de informação em seu art. 31, por meio da formalização do Termo de Classificação de Informação (TCI):

Art. 31. A decisão que classificar a informação em qualquer grau de sigilo deverá ser formalizada no Termo de Classificação de Informação - TCI, conforme modelo contido no Anexo, e conterá o seguinte:

- I - código de indexação de documento;
- II - grau de sigilo;
- III - categoria na qual se enquadra a informação;
- IV - tipo de documento;
- V - data da produção do documento;
- VI - indicação de dispositivo legal que fundamenta a classificação;
- VII - razões da classificação, observados os critérios estabelecidos no art. 27;
- VIII - indicação do prazo de sigilo, contado em anos, meses ou dias, ou do evento que defina o seu termo final, observados os limites previstos no art. 28;
- IX - data da classificação; e
- X - identificação da autoridade que classificou a informação.

§ 1º O TCI seguirá anexo à informação.

§ 2º As informações previstas no inciso VII do caput deverão ser mantidas no mesmo grau de sigilo que a informação classificada.

O decreto dispõe ainda dos parâmetros fundamentais a serem observados na classificação (BRASIL, 2012):

Art. 27. Para a classificação da informação em grau de sigilo, deverá ser observado o interesse público da informação e utilizado o critério menos restritivo possível, considerados:

- I - a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado; e
- II - o prazo máximo de classificação em grau de sigilo ou o evento que defina seu termo final.

O artigo 35, §§ 3º e 4º da LAI (BRASIL, 2011a), determina ainda revisão periódica, por parte da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), das informações sigilosas, pelo prazo máximo de 4 anos e que, após esgotado o prazo, as informações serão automaticamente desclassificadas. Por fim, prevê ainda a responsabilização por seu descumprimento (BRASIL, 2011, art. 32 ao 34).

A CMRI é o mais próximo de um órgão regulamentador e centralizador da transparência na Administração brasileira. Trata-se de órgão colegiado composto por dez ministérios⁷³ atuando como última instância recursal administrativa na análise de negativas de acesso à informação. Suas atribuições relacionam-se também ao tratamento e à desclassificação de informações sigilosas, além de estabelecer orientações normativas a fim de suprir eventuais lacunas na aplicação da legislação relacionada com o acesso à informação (BRASIL, 2012).

Mediante uma série de resoluções e súmulas, o CMRI dispõe sobre os diversos procedimentos com relação aos graus recursais e ritos a serem seguidos. Contudo, no que toca especificamente a procedimentos para decidir se a informação deve ou não ser classificada, a Comissão mantém-se relativamente vaga - o que não significa dizer omissa. Segundo sua resolução n. 4, de 27 de abril de 2016 (dispondo sobre o Termo de Classificação de Informações) resolveu que “[...] as autoridades classificadoras deverão observar a necessidade de motivar adequadamente o ato classificatório”, incluindo “informações necessárias e suficientes à avaliação da classificação, incluindo a descrição da informação classificada.” (BRASIL, 2016).

Acrescenta-se também que segundo o regimento interno (BRASIL, 2016) da CMRI, em seu artigo 19, caso haja requerimento de prorrogação do prazo de classificação, deverão ser indicadas as razões que justifiquem a manutenção do sigilo e eventual esclarecimento ou conteúdo, parcial ou integral, da informação requisitada.

Resumindo de maneira bastante sucinta o que foi visto até agora, segundo o arcabouço normativo atual, podem ser identificados quatro pontos chave para a construção do segredo:

⁷³ Casa Civil da Presidência da República (que a presidirá), Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Defesa, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, Advocacia-Geral da União, Controladoria-Geral da União e Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (BRASIL, 2016).

- 1 Preocupação com o interesse público e segurança nacional em suas diversas formas (como demonstrado pelo art. 21 da Lei 12.527/2011);
- 2 Utilização do critério menos restritivo possível (como demonstrado pelo art. 27 do decreto de 2002);
- 3 Serão considerados não só a gravidade do risco ou dano da divulgação da informação, mas também o prazo máximo da classificação ou evento que defina seu termo final (art. 27, decreto 2002).
- 4 Tanto para classificação quanto para a prorrogação dela, deverão ser indicadas as razões que justificam o segredo.

Esses pontos, no entanto, são insuficientes para estabelecer parâmetros adequados:

Quais são os critérios utilizados para a classificação de documentos ou para a produção ou não de documentos? Testes de interesse público e testes de danos (*harmtest*) devem ser adotados para melhor orientar os funcionários sobre quais informações devem ser classificadas. Afinal, a lei prevê que o sigilo seja a exceção e a abertura, a regra. Além dos problemas de classificação, o art. 13 (III) da regulamentação federal, Decreto no 7.724, possui diversas lacunas, permitindo que funcionários classifiquem pedidos como ‘desproporcionais’, ‘desarrazoados’, ou informem aos solicitantes que os pedidos são irrespondíveis porque exigem ‘trabalhos adicionais de análise, interpretação, consolidação [...] ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade’. (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018, p. 620, grifos nossos).

Além do mais, aponta-se que a LAI restringiu à alta cúpula do poder (e seus delegados) a competência para classificar as informações como sigilosas, conforme preceitua seu art. 27. Denota-se que não há participação de representantes dos estados (Senado) ou do povo (Deputados Federais) no processo classificatório. Não possuem, aliás, sequer acesso à “decisão” que formaliza essa decisão, pois, nos termos do artigo 28, parágrafo único, da Lei nº 12.527/2011: “a decisão referida no caput será mantida no mesmo grau de sigilo da informação classificada” (BRASIL, 2011a).

A questão torna-se ainda mais complexa tendo em vista as possibilidades de delegação segundo o decreto 9.960/2019 (BRASIL, 2019a) – de acordo com dados do “Painel Estatístico de Pessoal” (BRASIL, 2019b) do governo federal, a administração pública possui 1.082 DAS 5 e 206 DAS 6. Segundo um levantamento realizado pela revista Jota (LEORATI, 2019), a estrutura de funcionários

comissionados de cada ministério aponta 29 funcionários DAS 6 e 146 DAS para a pasta da Economia; 4 DAS 6 e 69 DAS 5 ao Ministérios da Cidadania; 10 DAS 6 e 44 DAS 5 para o Ministério de Justiça e Segurança Pública (BRASIL, 2019a). Apesar de ser cedo para tirar conclusões proveitosas, apontam-se temerárias as possibilidades em vista da falta de diretrizes concretas que informem o funcionalismo público conquanto ao sigilo:

[...] As mudanças colocam em grave risco o espírito da LAI de atribuir ao sigilo um caráter excepcional e de aumentar o controle e o custo político da classificação sigilosa. Ampliar o grupo de autoridades competentes para aplicar sigilo abre espaço para que o volume de informações classificadas como secretas e ultrassecretas aumente. O monitoramento da classificação dessas informações, conseqüentemente, é dificultado. Associado a isso, amplia-se a possibilidade de arbitrariedade nos critérios para o que constitui motivo para sigilo. Não há hoje regulamentação clara sobre o que constitui risco à sociedade ou ao Estado que justifique adoção de sigilo, por exemplo, ou regras para determinar quando de fato é necessária a utilização dos graus máximos de sigilo. Ampliar essa decisão para os escalões mais baixos tende a gerar um comportamento conservador do agente público, reduzindo a transparência, e variação nos critérios utilizados na administração pública (NOTA..., 2019).

Por fim, relembra-se que o próprio rol de situações passíveis de classificação quanto ao seu sigilo (BRASIL, 2011a, art. 23 da LAI), utiliza argumentos como “soberania nacional” (inciso I), “segurança da população” (inciso III) ou que cause riscos “a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas” (inciso V), conceitos amplos que podem variar de contexto em contexto.

Não há duvida que a LAI é um instrumento exemplar de transparência – segundo o Right-to-Information Rating (RTI-Rating), das 115 leis de acesso à informação existentes no mundo, a LAI atualmente figura como a 22^a mais forte (GLOBAL..., 2011). Mas evidentemente não consegue (nem mesmo através de decretos e órgãos normatizadores) solucionar todas as questões político-culturais que a problemática implica.

4.3 ARQUITETURA DO SEGREDO NO JUDICIÁRIO

Vista a construção normativa geral do segredo por meio dos labirintos do Legislativo, resta buscar no Poder Judiciário compreensões específicas sobre o tema, uma vez que o objeto do direito não pode ser reduzido, exclusivamente, à relação jurídica ou à sua normatização, “[...] mas se identifica com as interconexões

entre as relações sociais e as normas, nas suas dimensões substantiva e adjetiva.” (BASTOS, 2000, p. 210).

Assim, para compreender como a temática do segredo se desenvolve nas cortes, elencaram-se algumas decisões sobre o tema, especificamente por parte do Supremo Tribunal Federal (STF) em sua condição de guardião da Constituição.

A análise das decisões busca atingir o cerne de como membros do Judiciário fundamentam não necessariamente a transparência, mas sim os casos específicos de opacidade e exceção. Afinal, no papel precípua garantidor dos valores democráticos, como a Corte legitima juridicamente (ainda que de forma pontual) o segredo por parte da Administração Pública – mesmo quando voto vencido? Procuraram-se, portanto, decisões que fossem referências sobre o tema, que abordassem, ainda que tangencialmente, a necessidade de sigilo.

No entanto, conquanto a essa seção, há que se fazer algumas ressalvas metodológicas. As decisões aqui analisadas tratam especificamente sobre como poderia se fundamentar o sigilo sob o viés do Poder Público – ou seja, não se trata aqui de lides que versam puramente sobre o direito individual da privacidade. Nesse campo, a Corte já possui extensa jurisprudência, mas que fugiria da proposta aqui apresentada. O problema aqui é justamente como a Administração (que pertence a todos) pode esconder algo sem ferir aquilo que a fundamenta.

Ressalta-se, por fim, que os casos serão apresentados salientando sempre o problema específico do presente trabalho; não se objetiva analisar extensivamente todas as lides aqui descritas, mas sim extrair os argumentos específicos que fundamentam o segredo.

4.3.1 MS 24832: da publicidade em CPIs

Julgado em março de 2004, tratou-se de mandado de segurança que buscava a não transmissão pela TV Câmara de depoimento feito pelo impetrante na condição de depoente perante uma Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados formada para investigar fatos relacionados com pirataria de produtos industrializados e sonegação fiscal. Em suma, alegava que na colisão entre a liberdade jornalística (aliada ao princípio da publicidade) e o direito à intimidade, havia de prevalecer seu direito individual (BRASIL, 2004).

Por maioria, o Tribunal negou o referendo, vencidos os Ministros Cezar Peluso (Relator), Joaquim Barbosa e Gilmar Mendes. A Corte entendeu que eram necessárias tanto a preservação da transparência dos atos públicos quanto do interesse da imprensa em cobrir um ato típico de um processo parlamentar de inquérito, posição resumida no voto da Ministra Ellen Grace (BRASIL, 2004, p. 47, grifos nossos):

Hoje temos uma democracia muito mais participativa devido, exatamente, a esse acesso generalizado da população não só às Casas Legislativas, mas às deliberações desta própria Casa, em razão da divulgação feita pelos canais próprios. [...] Portanto, o que vemos hoje é que a sessão da Comissão, que é acessível a qualquer pessoa do povo e que as presenças só se limitam, evidentemente, a capacidade física do ambiente, amplia-se mediante essa divulgação que a Casa Legislativa, por sua deliberação, por haver montado um sistema de rádio e teledifusão, quer fazer chegar à população. **O eventual mau comportamento de um ou outro parlamentar, vilipendiando a pessoa de alguém que vem prestar depoimento, há de ter o seu corretivo próprio e há de sofrer, inclusive, a mais severa das censuras, que é a censura do próprio eleitorado.**

Em seu voto, a Ministra chega a prever o possível abuso que pode decorrer da transparência, mas prefere garantir ainda assim a transparência como regra.

De forma diferente pensa o Ministro Relator Cezar Peluso, que se mostra contra o televisionamento do depoimento em CPI, afirmando que não se trata de óbice à publicidade, mas sim limitação à “exibição perniciosa da imagem de quem não se sabe se é testemunha ou se é indiciado” (BRASIL, 2004, p. 25), porque a CPI não predetermina a condição em que o cidadão intimado deve comparecer e depor perante ela.

Resume ele que a Corte estaria diante de um “[...] caso clássico de colisão aparente de direitos” (BRASIL, 2004, p. 30) no qual o não cumprimento do pedido feito pelo impetrante acarretaria em ameaça à sua esfera mais íntima de privacidade. Nesse sentido, o voto do Ministro Peluso (que é acompanhado integralmente pelos Ministros Joaquim Barbosa e Gilmar Mendes, que se limitam em concordar com o Relator, sem maiores fundamentações), tem como preocupação central, através da divulgação pública dos depoimentos, que se abriria espaço para excessos por parte da CPI.

Interessantemente, a posição do Ministro não é tanto fundamentada por argumentos jurídicos, mas sim mais por preocupações anedóticas e hipotéticas:

[...] Nem sei, Sr. Presidente, se me excedo em trazer fato que é público e notório, que qualquer pessoa do povo é capaz de verificar: relembrar os excessos, que, nos termos, por exemplo, da observação do voto do Ministro Sepúlveda Pertence, podem ser cometidos por Comissões Parlamentares de Inquérito. Mas vou citar uma, sem identificá-la, porque acho que não é o caso, e a que assisti antes de ter tido a honra de ser nomeado Ministro desta Corte, apenas como magistrado do Poder Judiciário de São Paulo, estarrecido. Tratava-se de sessão de CPI, em que um dos parlamentares, velho e experimentado, fez em relação a um diretor de banco, que ali se encontrava na mera condição de testemunha, não diria uma catilinária (porque Cícero, perto daquilo, foi muito suave), mais do que uma catilinária contra o cidadão. Ele foi ali, pública e ostensivamente ofendido, processado e condenado, tudo sem recurso! Terminada a CPI, o cidadão não foi indiciado, não foi processado, não foi nada. Mas sua imagem [...] (BRASIL, 2004, p. 26).

O Ministro, ainda que de forma rudimentar, busca aqui criar um teste de dano – ou seja, tenta demonstrar o risco ao ordenamento jurídico que o televisionamento do processo poderia causar. Ainda que não tão bem fundamentado (uma vez que fora uma experiência pessoal apresentada pelo Ministro, não se demonstrou concretude da ameaça), pode-se perceber que o risco é aparente e perfeitamente possível.

4.3.2 ADI 4.638: da constitucionalidade da resolução n. 135 do CNJ

Em fevereiro de 2012 o STF reconheceu a constitucionalidade da resolução n. 135 do CNJ, a qual disciplina os procedimentos administrativo-disciplinares aplicáveis aos magistrados no âmbito dos tribunais do país (BRASIL, 2012c). Especificamente, o art. 20 da resolução prevê que o julgamento de processo administrativo disciplinar contra juízes será realizado em sessão pública e serão fundamentadas todas as decisões. No caso, a maioria da Corte entendeu como regra geral a publicidade – o Ministro Celso de Mello chegou a afirmar que “[...] a ideia de sigilo, na verdade, foi banida do novo sistema constitucional” (BRASIL, 2012c, p. 95) - sendo os votos vencidos dos Ministros Luiz Fux e Cezar Peluso.

O Ministro Fux, em seu voto, sustentou que a exposição de um magistrado em um processo disciplinar à opinião pública o desmoralizaria para decisões futuras – mesmo que absolvido:

Em todas as obras dedicadas à magistratura e às garantias da magistratura, o sigilo do julgamento sempre foi entendido como uma garantia **pro populo**. Por quê? Porque o julgamento em sigilo pode efetivamente resultar num desacolhimento de qualquer acusação e na conjuração de qualquer fato desabonador em relação a esse juiz. Evidentemente quando esse julgamento se opera de público, máxime levando em consideração que qualquer pessoa do povo pode representar contra esse juiz, máxime quando a resolução estabelece que deve ser afastado diante da primeira denúncia, ainda que não se saiba se o seu conteúdo tem procedência, essa garantia **pro populo** fica enfraquecida porquanto o cidadão passa a ter uma ótica de suspeição em relação a esse magistrado. (BRASIL, 2012c, p. 89, grifos do autor).

Em síntese, na fundamentação do Ministro, o sigilo no contexto de um processo disciplinar do magistrado atende um interesse social e ainda ao princípio da dignidade humana:

Pode-se afirmar que aí há um interesse público da transparência. Mas se olvida, nesse particular, que esse interesse público colide com um princípio basilar da República Federativa, que é o respeito à dignidade da pessoa humana. Se nós temos que respeitar os homens de acusação ainda infundada, não tenho a menor dúvida de que este é um consectário do respeito a esse cânone, que é um dos fundamentos da República, que é a dignidade humana. (BRASIL, 2012c, p. 91)

O único outro voto vencido pertence ao Ministro Peluso que, abertamente discorda do Ministro Fux ao afirmar que “[...] nem magistrado, nem ninguém, que esteja de algum modo ligado ao sistema jurídico e Judiciário, tem que ter penas e processos disciplinares em segredo” (BRASIL, 2012c, p. 103). No entanto, dita essa regra, defende a possibilidade de julgamento reservado em hipóteses específicas apontando que:

Se um magistrado processado criminalmente, dependendo da hipótese, o seu processo criminal, em que a pena seja a mais grave do ordenamento jurídico, pode ser processado sob regime de publicidade restrita, a pergunta é: o que há de absurdo ou contraditório no sistema constitucional em que por uma pena, considerada a mais leve da concepção legal, com caráter naturalmente reservado, não possa sê-lo? (BRASIL, 2012c, p.101).

Em seu entender, há uma contradição que em casos de crimes de muito maior gravidade, o juiz possa ser julgado em caráter secreto, enquanto em acusações de menor gravidade (e de caráter disciplinar), deva ser julgado em sessão pública.

4.3.3 Cautelar Incidental na ADPF 378: do Processo de Impeachment

Em março de 2015, o STF - ao analisar o rito de processo de *impeachment* do Presidente da República - afirmou seu entendimento relativo a forma de votação (secreta ou aberta) dos membros da Câmara dos Deputados que elegem os membros da Comissão Especial apreciadora do pedido de *impeachment* (BRASIL, 2015b).

No caso, nem a Constituição, nem a Lei 1.079/1950 (BRASIL, 1950) (que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento) e nem o Regimento Interno da Câmara dos Deputados pronunciavam-se sobre a forma de votação. Diante disso, prevaleceu a regra da publicidade (ou seja, forma aberta de votação, da mesma forma que ocorreu no *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor):

O escrutínio secreto somente pode ter lugar em hipóteses excepcionais e especificamente previstas. Além disso, **o sigilo do escrutínio é incompatível com a natureza e a gravidade do processo por crime de responsabilidade**. Em processo de tamanha magnitude, que pode levar o Presidente a ser afastado e perder o mandato, é preciso garantir o maior grau de transparência e publicidade possível. **Nesse caso, não se pode invocar como justificativa para o voto secreto a necessidade de garantir a liberdade e independência dos congressistas**, afastando a possibilidade de ingerências indevidas. Se a votação secreta pode ser capaz de afastar determinadas pressões, ao mesmo tempo, ela enfraquece o controle popular sobre os representantes, em violação aos princípios democrático, representativo e republicano (BRASIL, 2015b, p. 5-6, grifos nossos).

Percebe-se um tipo de teste de dano por parte da Corte ao contrastar a gravidade do processo em face das prerrogativas de sigilo por parte dos parlamentares. Além do mais, entendeu-se que manter o mesmo rito seguido em 1992 no processo de *impeachment* de Collor – ou seja, utilizando-se o voto aberto – implicaria em maior segurança jurídica ao ordenamento.

Assim, por maioria – vencidos os Ministros Edson Fachin (Relator), Teori Zavascki, Dias Toffoli, Gilmar Mendes e Celso de Mello – reconheceu-se a obrigatoriedade do voto aberto. O Ministro Relator Edson Fachin, em seu voto, apesar de avaliar correta a premissa de que todos os atos de exercício do poder têm como regra a publicidade, não observa inconstitucionalidade na interpretação, segundo a qual teria estabelecido a votação secreta para a constituição da referida Comissão Especial posto que a “[...] **forma** de constituição das comissões em geral

é matéria a ser disciplinada nos regimentos internos de cada uma das Casas.” (BRASIL, 2015b, grifos nossos). Portanto, o silêncio da Constituição sobre o tema deve ser interpretado de maneira “eloquente”:

Perceba-se que, apesar de a publicidade ser a regra geral, a própria Constituição, em situações excepcionais, admite que o poder possa ser exercido de forma secreta. [...] A ‘ratio’ que informa essas expressas exceções para os casos em que os parlamentares decidem secretamente conduz a um princípio implícito informador das regras de exceção, qual seja, a preponderância da proteção à liberdade de consciência do parlamentar, em detrimento da publicidade (BRASIL, 2015b, p. 76).

Ou seja, dada a competência prevista na constituição para os regimentos internos de cada casa decidirem sobre seus ritos, seria constitucional a restrição do princípio da publicidade no caso específico. Da mesma forma arguiu o Ministro Gilmar Mendes (quando em expresso desacordo com o Ministro Barroso): “Também, me parece absurda a interpretação que corre de que a Constituição definiu tudo o que é secreto e o resto terá de ser voto aberto [...] Até porque seria conferir à Constituição onipotência que nem ela pretende ter.” (BRASIL, 2015b, p. 15).

O Ministro Teori Zavascki vai ainda além, ao argumentar que a escolha sobre a forma de votação trata de uma questão *interna corporis*, ou seja, ofenderia o próprio corolário da separação de poderes e não poderia sequer ser objeto de ação constitucional.

4.3.4 Recurso Extraordinário com Agravo 652.777 - São Paulo: dos salários públicos

Em abril de 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou o Recurso Extraordinário com Agravo 652.777 - São Paulo, interposto em face de acórdão do Colégio Recursal de São Paulo, proferido em ação proposta por servidora pública municipal que objetivava reparação por danos morais e a retirada de seu nome de sítio eletrônico do Município de São Paulo, em que são divulgadas informações sobre a remuneração paga aos servidores públicos (BRASIL, 2015c).

Julgado em repercussão geral, foi fixada a tese de que “é legítima a publicação, inclusive em sítio eletrônico mantido pela Administração Pública, dos nomes dos seus servidores e do valor dos correspondentes vencimentos e vantagens pecuniárias” (BRASIL, 2015c, p. 9).

Com o reconhecimento da repercussão geral, ingressaram no processo como *amicicuriae* a Confederação Nacional dos Servidores Públicos, a Associação Nacional dos Agentes de Segurança do Poder Judiciário da União, o Sindicato Nacional dos Servidores do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Sindicato dos Professores e Funcionários Municipais de São Paulo, o Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil e a Federação Nacional dos Trabalhadores no Poder Judiciário Federal e Ministério Público da União - todos postulando a manutenção do acórdão impugnado. Em contrapartida, a União também requereu sua participação no processo, defendendo o provimento do recurso extraordinário, apresentando argumentos alinhados aos do recorrente, em razão da relevante controvérsia e fundamentando no interesse jurídico e econômico da União na solução da demanda (BRASIL, 2015c).

Em suma o Ministro Relator Teori Zavascki (cujo voto foi acompanhado) arguiu, colacionando uma série de decisões emanadas pela Corte, que a divulgação salarial constitui interesse coletivo – impossibilitando que a intimidade, vida privada e segurança pessoal e familiar se encaixem em exceções válidas ao princípio da publicidade, posto que não estão em jogo nem a segurança do Estado nem do conjunto da sociedade.

Além do mais, não caberia invocar o direito à intimidade ou de vida privada dada a qualidade de agentes públicos. Inclusive, admite que a segurança física ou corporal dos servidores resultará um tanto ou quanto fragilizada com a divulgação nominalizada dos dados, mas que é um risco que se atenua com a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor.

Ou seja, na visão do STF, o sigilo não poderia ser invocado mesmo em face de uma suposta ameaça à vida privada – o interesse público falaria mais alto – procurando, no entanto, reduzir quaisquer riscos por condicionantes à publicidade. A fundamentação, portanto, se resume a explicitar a importância da transparência pública e do princípio da publicidade, a necessidade de se preservar o interesse público.

4.3.5 MS 33.340: do afastamento do sigilo bancário e empresarial

Em 26 de maio de 2015 a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal (STF) negou o Mandado de Segurança (MS) 33340, impetrado pelo Banco Nacional

de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) contra acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU) que determinou o envio, pelo BNDES, de informações sobre operações de crédito realizadas com o grupo JBS/Friboi (BRASIL, 2015, a).

Por maioria, o colegiado seguiu o voto do ministro relator Luiz Fux, no sentido de que o envio de informações ao TCU relativas a operações de crédito, originárias de recursos públicos, não pode ser acobertado pelo sigilo bancário e que o acesso a tais dados é necessário à atuação do TCU na fiscalização das atividades do BNDES.

O único voto vencido foi proferido pelo ministro Luís Roberto Barroso, entendendo que apenas parte das informações deveriam ser enviadas – sua ressalva, em suma, não era sobre a legitimidade do interesse do TCU em obter as informações necessárias, mas sim quais são exatamente as informações necessárias e se elas estão ou não protegidas por sigilo bancário a ponto de exigir intervenção judicial. Ou seja, o sigilo se estenderia apenas às informações que, comprovadamente, possuam nexos com o interesse público:

De modo que, com essas considerações, eu estou acompanhando o voto do Relator no que respeita a obrigatoriedade do BNDES entregar ao Tribunal de Contas da União as informações e documentos pertinentes a: 1) saldo devedor das operações de crédito; 2) situação cadastral do Grupo JBS/Friboi; e 3) dados sobre a situação de adimplência do Grupo, **porque considero que essas são informações diretamente relacionadas com a ida e a vinda deste recurso público.** (BRASIL, 2015a, p. 37, grifos nossos).

Indo além, em seu voto o Ministro frisa que as informações não relacionadas ao interesse público - *in casu*, informações pertinentes ao *rating* de crédito, ou seja, classificação de risco do empréstimo produzida pelo banco, a partir de critérios próprios - não serão necessariamente negadas ao TCU. Afirma-se, apenas, que a providência depende de prévia decisão judicial e impõe a obrigação de preservação de seu caráter sigiloso (BRASIL, 2015a). Afinal tais informações foram entregues pelo grupo JBS com o único intuito de obtenção de crédito: portanto, uma operação de natureza tipicamente bancária, cuja quebra só poderia ocorrer mediante pedido a órgão competente do judiciário.

Ou seja, pode-se afirmar que, de forma similar à Cautelar Incidental na ADPF 378 anteriormente vista, o Ministro procurou a manutenção – notavelmente parcial - do sigilo ao realizar um teste de dano sobrepondo o interesse público e o interesse privado da empresa.

4.4 DA FALTA DE PARÂMETROS AO APRENDIZAGO COMPARADO

Seja o progresso arquivístico procurando criar uma cultura que preze a transparência como gestão, seja o arcabouço normativo que tenta disciplinar o segredo, ou sejam as (poucas) tentativas jurídicas de legitimar o sigilo, a arquitetura institucional das exceções de informação mostra-se dispersa e insuficiente.

Observa-se que há uma dificuldade inerente ao tema do segredo em obter consenso: a burocracia da administração, por exemplo, não trabalha ativamente em promover ou até mesmo compreender os deveres da transparência. Em recente levantamento da Fundação Getúlio Vargas (FGV), foram realizadas 3550 solicitações de informação aos três níveis de governo de forma a mapear o sucesso da transparência passiva na Administração:

Os resultados agregados dos três níveis de governo indicam que as solicitações feitas aos órgãos federais tiveram uma taxa de resposta média mais alta (91%) do que as estaduais (53%) ou municipais (44%). A taxa de resposta global para o Brasil foi de 62%, mas apenas 52% das respostas — isto é, uma de cada três solicitações — foram classificadas como minimamente precisa ou precisas. O tempo médio para resposta foi de 18 dias, mas quase 50% dos pedidos ultrapassaram o máximo de 30 dias. Esses resultados ilustram claramente o fraco cumprimento da norma. [...] Essa conclusão foi reforçada por 73 telefonemas de acompanhamento realizados nos 20 municípios que não responderam a nenhum dos pedidos da FGV. [...] Por exemplo, em quase 50% das chamadas, as autoridades perguntaram por que os pesquisadores queriam as informações, o que é ilegal de acordo com a LAI (artigo 10, §3º) (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018, p. 614-616).

Evidentemente há ausência de conscientização sobre transparência governamental nos próprios quadros da burocracia pública, a despeito de todos os esforços e avanços obtidos no contexto pós-1988 e da bem-sucedida normatização em lei do acesso à informação, explicados na primeira e segunda sessão desse capítulo.

Além do mais, os parâmetros na legislação mostram-se muitas vezes vagos e abertos à interpretação – mesmo a atuação do Supremo Tribunal Federal brasileiro, sempre prezando a transparência, demonstra falta de unanimidade sobre os meandros do que deve ser segredo e o que não deve.

Uma bem-sucedida parametrização deveria abarcar de forma compreensiva todas as instituições aqui descritas e, simultaneamente, oferecer a devida clareza aos operadores que hão de enfrentar esse problema. Do contrário, a

democracia continuará produzindo o sigilo para garantir sua sobrevivência, mas falhará em oferecer a necessária legitimidade que a sociedade necessita – especialmente em termos contemporâneos em que informação é um direito globalizado.

O “novo mundo” preconizado por Castells (1999, p. 411) e condicionado por novas tecnologias de informação, garantiu também uma nova compreensão sobre o acesso à informação e o expurgo (pelo menos em termos) do sigilo em democracias. Materializado na explosão de leis de acesso à informação (ACKERMAN; SANDOVAL-BALLESTEROS, 2006), tal direito ganhou densidade normativa e princípio lógico ditando que o segredo – instrumento político bastante hábil e presente na história – seria definitivamente a exceção da regra representada pela transparência (BOBBIO, 2015).

Tal regra, no entanto, encontra obstáculos operacionais para derivar sua própria legitimidade – afinal, a exigência por transparência na democracia é diametralmente oposta à necessidade de sigilo de um Estado, constituindo um problema de solução obrigatória para cada país que se diga democrático. Ainda que não exista uma única solução ideal, cada lição representa uma nova fonte ao modelo brasileiro.

O Reino Unido, por exemplo, apesar da longa tradição em preservar o sigilo (evidenciada pela extensa lista de isenções), destaca-se em alguns pontos importantes, particularmente em sua estrutura administrativa aliada ao Judiciário: o Comissariado de Informação, o Tribunal de Informação e o próprio Judiciário na forma de sua Suprema Corte. O Comissariado e o Tribunal, além de garantirem constante revisão de pedidos negados, colaboram caso a caso na formulação de testes de interesse público – em caso de discordância, caberá ao Judiciário a palavra final levando em consideração o teste de dano específico previsto em lei: “[...] the public interest in maintaining the exclusion of the duty to confirm or deny outweighs the public interest in disclosing [...]” (UNITED KINGDOM, 2000, seção 2.1).

Observa-se nesse modelo que, apesar de não prever exaustivamente parâmetros, há uma tendência a analisar-se cada caso específico e suas particularidade sem constante aprofundamento da articulação entre Judiciário (pela atuação da Suprema Corte), Executivo (por meio de instâncias administrativas) e

Legislativo (com a previsão específica de um teste de dano na Lei de Acesso à Informação).

Os Estados Unidos, de tradição republicana, distinguem-se especialmente por seu forte ativismo judicial. A construção de parâmetros adequados ao sigilo não se dá necessariamente por lei, mas sim, construindo-se caso à caso nos tribunais americanos – consequência clara da falta de instâncias administrativas que pudessem resolver as disputas.

Além do mais, em virtude desse protagonismo judicial, trouxeram-se inovações particulares àquele ordenamento: revisões *in camerae ex parte*, utilização de *special masters* (profissionais altamente especializados que exercem função de assessoria à corte), a nomeação de peritos que avaliarão o caso concreto para então criar parâmetros adequados a ele ou então a expedição de autorizações especiais para as partes terem acesso à informação classificada. Ou seja, todos esses instrumentos demonstram a preocupação casuísta em oposição a previsões mais generalizadas sobre o segredo.

A única isenção extensamente disciplinada (mas não por lei e sim por OE do Presidente) trata de informações para fins de defesa nacional ou política externa. Nesse caso específico, a OE disciplina as condições formais sob as quais uma informação deva ser classificada, prevê testes de dano específicos e garante ainda que, caso haja alguma dúvida se a informação deva ou não ser classificada, deverá manter seu caráter ostensivo.

Por fim, ressalta-se novamente o modelo Mexicano que disciplinou o direito à informação de forma extensa, prevendo não só instâncias administrativas para lidar com as particularidades das classificações, como também parâmetros claros sobre como se deve dar a classificação passo a passo: a divulgação deve representar um risco real (passível de demonstração e identificação) ao interesse público ou segurança nacional; deve-se demonstrar claramente como tal risco sobrepõe-se ao interesse público; e, por fim, tal limitação deve ser proporcional e razoável (não é cabível um descompasso entre o prazo de desclassificação e a natureza da informação classificada) só podendo acontecer como último recurso possível.

Os três modelos, aqui brevemente recapitulados por suas principais vantagens, representam não só respostas particulares que cada Estado desenvolveu, mas também fontes para possíveis implementações à arquitetura do

segredo brasileiro, que, como já demonstrada, padece de articulação e previsibilidade.

5 CONCLUSÃO

Tenho um segredo a dizer-te
Tenho um segredo a dizer-te
Que não te posso dizer.
E com isto já te disse
Estavas farta de o saber...
(PESSOA, 1971, p. 75)

Afinal, pode o segredo ser democrático? Na inerente contradição da pergunta, alguns delineamentos finais podem ser feitos.

Desde o início, a pesquisa se propôs a enfrentar o problema de que a questão não é o que se oculta, mas sim como se oculta. Assim, a forma de garantir que o segredo se compatibilize com os valores inerentes a uma democracia é parametrizar (nos âmbitos normativos, jurídicos e políticos) devidamente as condições de sua construção. Para tanto, optou-se por três estratégias metodológicas que dialogassem, resultando nos três capítulos desenvolvidos nas últimas páginas.

Em primeiro lugar, fez-se necessário um mapeamento conceitual das relações entre sociedade, democracia e informação – significa dizer que buscou-se evidenciar que o Estado Democrático de Direito, apesar de constantemente buscar a consolidação da transparência, deve também pontualmente produzir o segredo de forma a garantir sua sobrevivência e qualificação.

Apesar de ser uma constante histórica que regimes despóticos e autoritários se utilizem do segredo como um instrumento de dominação, não se pode ignorar que, na medida que a democracia ganha contornos contemporâneos, a opacidade perde espaço para a transparência, afastando-se resquícios de um poder pautado puramente pela força. Dessa condição, deduz-se que o seu uso deve ser cuidadosamente fundamentado e legitimado através do consenso democrático, que por sua vez busca legitimação na livre-escolha popular; infere-se, portanto, que um dos pré-requisitos ao controle público deve ser a transparência dos atos de governo, eis que somente se controla aquilo que se conhece.

Paralelo a esse desenvolvimento, a sociedade contemporânea convive cada vez mais com novas tecnologias, criando novos consensos e modos de viver. Nesse novo contexto, nomeado como Era da Informação, os aspectos multidimensionais do fluxo de informação condicionam a sociedade em seus

aspectos públicos e privados, fazendo da transparência um signo do mundo moderno. As premissas antigas que estabeleciam a política de informação como uma relação estrutural e intrínseca a uma ordem política centrada no Estado, passam a ser difusas em novas concepções de redes e infraestruturas de informação.

Todos esses novos elementos implicam a reconfiguração conceitual do que é a informação e (mais importante aqui) como preservá-la, delimitando seu acesso. Nesse sentido, as leis de acesso à informação conferem aos indivíduos e grupos inseridos em uma sociedade democrática, o direito de acessar documentos (em suas diferentes acepções) mantidos pelo Estado e, ao mesmo tempo, uma primeira legitimação normativa ao Estado para ocultar informações.

Esboçado o arcabouço das relações conceituais atuais, optou-se então por uma segunda estratégia de pesquisa, qual seja, a análise comparada de modelos internacionais. Buscou-se dessa forma, não só parâmetros utilizados na construção do segredo, mas também instrumentos que pudessem ser aproveitados em diferentes realidades constitucionais:

- a) Do modelo do Reino Unido, destaca-se a articulação entre Judiciário (pela atuação da Suprema Corte), Executivo (por meio de instâncias administrativas do Comissariado e do Tribunal de Informação) e Legislativo (com a previsão específica de um teste de dano na Lei de Acesso à Informação).
- b) Do modelo americano, a noção de que os parâmetros serão construídos caso a caso no âmbito judicial, utilizando-se não só da capacidade dos juízes mas também de instrumentos específicos: *special masters*, revisões *in câmara* e *ex parte*, nomeação de peritos e expedição de autorizações especiais às partes.
- c) Do modelo mexicano, além da constitucionalização não só do acesso à informação, mas da própria estrutura envolvida, destaca-se também o teste de dano mais completo dentre os arcabouços normativos estudados, demandando demonstração clara e pormenorizada do dano da divulgação da informação, tratando a classificação da informação como último recurso possível.

Por fim, estudou-se o quadro brasileiro de forma a se compreender como o segredo é construído no país, tratando de três perspectivas diferentes: o debate acadêmico no pós-88 na área da arquivologia, que orientou as primeiras tentativas de normatizar parâmetros adequados do segredo na recente democracia brasileira; a construção do direito ao acesso à informação no legislativo, que culminou na Lei de Acesso à Informações (Lei 12.527, BRASIL, 2011a); e na forma como o Judiciário (representado pelo Supremo Tribunal Federal (STF)) atua na construção jurídica do segredo.

Da análise observou-se que nas duas últimas décadas ocorreu um processo gradual de assimilação, por parte tanto do Direito quanto do Poder Público (seja o Executivo, o Legislativo ou o Judiciário) dos desdobramentos dos princípios que abarcam a transparência e controle público. As dificuldades inerentes a correta aplicação da lei refletem a falta de estrutura (seja social, cultural ou administrativa) de seus cumpridores e traduz-se na falta atual de parâmetros para o segredo.

A LAI, apesar de não prever um órgão específico regulamentador e centralizador da transparência, prevê uma Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), atuando como última instância recursal administrativa na análise de negativas de acesso à informação. No entanto, apesar de dispor sobre procedimentos, o CMRI também não estabelece os critérios para a classificação de informações nem formas de se construir tais critérios.

Indo além, examinando-se o posicionamento do STF em casos paradigmáticos sobre transparência, percebe-se que, no que toca à fundamentação jurídica do segredo, também não se encontra consenso, com Ministros levantando argumentos que muitas vezes fogem do direito, demonstrando uma concepção patrimonialista sobre a informação ou que simplesmente não se coaduna com o princípio constitucional da publicidade.

Então retoma-se a pergunta: pode o segredo ser democrático? A resposta pode ser sim, mas em termos. A principal preocupação deve ser a busca pela sua legitimidade, que – conforme demonstrado – pode possuir diversos caminhos.

Em primeiro lugar, caberia instituir um órgão específico que pudesse regulamentar a transparência em nível nacional, atuando tanto como instância recursal quanto de controle.

Em segundo, seriam promovidos testes de dano compreensíveis e completos: o modelo brasileiro estabelece pontos importantes, mas deve ir além,

ênfatizando a necessidade de fundamentação e adotando a classificação de sigilo apenas como último recurso possível. Deve ser priorizada a demonstração (através de provas concretas e dados quantificáveis e mensuráveis) de que o interesse público envolvendo o risco do acesso a informação é de fato maior que o interesse não menos público em preservá-la, além também de buscar a adequação ao princípio da proporcionalidade.

Em terceiro, um Judiciário que tenha a sua disposição diferentes instrumentos capazes de avaliar cada caso concreto e delinear os parâmetros adequados ao caso – reconhecendo que muitas vezes a resposta, por fugir do direito, necessita de interdisciplinaridade.

Assim, permite-se concluir que o segredo democrático, conforme inicialmente hipotetizado, depende de parâmetros claros de atuação e construção para todos os envolvidos – ou seja, um entendimento que abarque todas as instituições do Poder Público.

No entanto, a pesquisa demonstrou também que a parametrização deve ir além de critérios apriorísticos, possibilitando sua construção em casos concretos e observando a correta fundamentação em valores democráticos.

REFERÊNCIAS

ABOUASSI, Khaldoun; NABATCHI, Tina. A snapshot of FOIA administration: examining recent trends to inform future research. **The American Review of Public Administration**, Thousand Oaks, CA, v. 49, n. 1, p. 21-35, 13 May 2018. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0275074018771683>. Acesso em: 10 dez. 2018.

ACKERMAN, John M. Mexico's freedom of information law in international perspective. In: FOX, Jonathan A.; HAIGHT, Libby; HOFBAUER, Helena; SÁNCHEZ ANDRADE, Tania (ed.). **Mexico's right-to-know reforms: civil society perspectives**. Mexico, DF: FUNDAR/Woodrow Wilson Center International Center for Scholars, 2007.

ACKERMAN, John M.; SANDOVAL-BALLESTEROS, Irma E. The global explosion of freedom of information laws. **Administrative Law Review**, Washington, DC, v. 58, n. 1, p. 85-130, winter 2006. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/40712005?seq=1#page_scan_tab_contents. Acesso em: 10 nov. 2018

AKREMI, Faaris. Does justice “need to know”: judging classified state secrets in the face of executive obstruction? **Stanford Law Review**, Standford, CA, v. 70, n. 3, p. 973, Mar. 2018. Disponível em: <https://www.stanfordlawreview.org/print/article/justice-need-know/>. Acesso em: 07 jan. 2019.

ALMINO, João. **O segredo e a informação: ética e política no espaço público**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2009.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR10520**: informação e documentação: citações em documentos: apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR 6024**: informação e documentação: numeração progressiva das seções de um documento escrito: apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2012.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR 6023**: informação e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro: ABNT, 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR 6027**: informação e documentação: sumário: apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2012.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR 14724**: informação e documentação: trabalhos acadêmicos: apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2011.

BANISAR, David. **Freedom of information around the world 2006**: a global survey of access to government information laws. [London: Privacy International], 2006. Disponível em: http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2004.pdf. Acesso em: 04 jan. 2019.

BANNISTER, Judith. Open government, open data, and the FOIA right to information. **Amicus Curiae**: journal of society for advanced legal studies, London, v. 214, p. 24-28, winter 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.14296/ac.v2014i100.2333>. Disponível em: <http://sasojs.da.ulcc.ac.uk/amicus/article/view/2333/2284>>. Acesso em: 07 jan.2019.

BATISTA, Cristiane. Policy analysis by academic institutions in Rio de Janeiro State. *In*: VAITSMAN, Jeni; RIBEIRO, José Mendes; LOBATO, Lenaura. **Policy analysis in Brazil**. Bristol: Policy Press, 2013.

BASTOS, Aurélio Wander. **Introdução à teoria do direito**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

BELLOTTO, Heloisa Liberalli. **Arquivos permanentes**: tratamento documental. 4. ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BERLINER, Daniel. The political origins of transparency. **The Journal of Politics**, Chicago, IL, v. 76, n. 2, p. 479-491, Apr. 2014. Disponível em: http://www.danielberliner.com/uploads/2/1/9/0/21908308/berliner_jop_2014_-_the_political_origins_of_transparency.pdf. Acesso em: 03 jan. 2019.

BIRKINSHAW, Patrick. Regulating information. *In*: JEOFFREY, Jowell; DAWN Olivier (ed.). **The changing constitution**. 8. ed. Oxford: Oxford University Press, 2015. cap. 14.

BLAIR, Tony. **A journey**: my political life. New York: Alfred A. Knopf, 2010.

BOBBIO, Norberto. **Democracia e segredo**. São Paulo: Editora da Unesp, 2015.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2004.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. (Pensamento crítico, 63).

BOHN, Roger; SHORT, James E. Info capacity: measuring consumer information. **International Journal of Communication**, Los Angeles, CA, v. 6, p. 21, p. 980-1000, Apr. 2012. Disponível em: <http://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/1566>. Acesso em: 31 jul. 2018.

BOOTH, Robert; TAYLOR, Matthew. Prince Charles's 'black spider memos' show lobbying at highest political level. **The Guardian**, London, 13 May 2015. Disponível em: <https://www.theguardian.com/uk-news/2015/may/13/prince-charles-black-spider-memos-lobbying-ministers-tony-blair>. Acesso em: 07 jan. 2019.

BRASIL. Acesso à Informação. Resolução nº 01, de 21 de dezembro de 2012. Aprova o Regimento Interno da Comissão Mista de Reavaliação de Informações. Brasília, 2012a. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/recursos/recursos-julgados-a-cmri/sumulas-e-resolucoes/resolucao-no-01-de-21-de-dezembro-de-2012>. Acesso em: 20 dez. 2018.

BRASIL. Acesso à Informação. Resolução nº 04, de 27 de abril de 2016. Dispõe sobre o Termo de Classificação de Informações de que trata o art. 31 do Decreto 7.724, de 16 de maio de 2012. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/recursos/recursos-julgados-a-cmri/sumulas-e-resolucoes/resolucao-no-03-de-27-de-abril-de-2016>. Acesso em: 20 dez. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto nº 2.134, de 24 de Janeiro de 1997**. Regulamenta o art. 23 da Lei nº 8159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles, e dá outras providências. Brasília, DF, 1997. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1997/decreto-2134-24-janeiro-1997-400804-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 jan. 2019.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Imprensa Nacional. Decreto nº 9.690, de 23 de janeiro de 2019. Altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação. **Diário Oficial da União**, seção 1, edição 17, p. 18, 24 jan. 2019a. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/60344275/do1-2019-01-24-decreto-n-9-690-de-23-de-janeiro-de-2019-60344059. Acesso em: 22 jan. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da Republica Federativa do Brasil 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso: 17 jan. 2016.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002**. Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4553.htm. Acesso em: 02 jan. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 5.301, de 9 de dezembro de 2004**. Regulamenta o disposto na Medida Provisória nº 228, de 9 de dezembro de 2004, que dispõe sobre a ressalva prevista na parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição, e dá outras providências. Brasília, DF, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5301.htm. Acesso em: 15 jan. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 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. Brasília, DF, 2012b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em: 11 mar. 2016.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 79.099, de 6 de janeiro de 1977. Aprova o Regulamento para Salvaguarda de Assuntos Sigilosos. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 1977. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D79099.htm. Acesso em: 09 jan. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 01 fev. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Brasília, DF, 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1079.htm. Acesso em: 01 fev. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Brasília, DF, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8159.htm. Acesso em: 22 jan. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm. Acesso em: 01 fev. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 01 fev. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005**. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências. Brasília, DF, 2005a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11111.htm. Acesso em: 22 jan. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 12.527, de 18 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. Brasília, DF, 18 nov. 2011a. Edição extra. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 11 mar. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Controladoria Geral da União. Subcontroladoria-Geral da União. **Ata da 4º Reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção.** Brasília, DF, 20 set. 2005b. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-4a-reuniao-set-2005.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2019

BRASIL. Presidência da República. Controladoria Geral da União. Secretaria-Executiva. **Ata da 5º Reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção.** Brasília, DF, 23 mar. 2006. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-5a-reuniao-mar-2006.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Controladoria Geral da União. **Informações classificadas.** Brasília DF, 10 jan. 2019b. Publicado 4 jun. 2013, última modificação em 10 jan. 2019. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/informacoes-classificadas>. Acesso em: 01 fev. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1205/2015**, 20 de maio de 2015. Processo nº TC 019.059/2014-0. Relatório de auditoria. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=8849164&codPapelTramitavel=52867634>. Acesso em: 17 maio 2017.

BRASIL. Senado Federal. Sarney defende fim de sigilo de documentos recentes, mas faz ressalva sobre informações diplomáticas. **Senado Notícias**, Brasília, DF, 13 jun. 2011b. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2011/06/13/sarney-defende-fim-de-sigilo-de-documentos-recentes-mas-faz-ressalva-sobre-informacoes-diplomaticas>. Acesso em: 29 jan. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Coordenadoria de Análise de jurisprudência. **Med. caut. em mandado de segurança 24.832-7 Distrito Federal.** Comissão Parlamentar de Inquérito. Depoimento. Indiciado. Sessão pública. Transmissão e gravação. Admissibilidade. Inexistência aparente de dano à honra e à imagem. Liminar concedida. Referendo negado. Votos vencidos. Não aparentam caracterizar abuso de exposição da imagem pessoal na mídia, a transmissão e a gravação de sessão em que se toma depoimento de indiciado, em Comissão Parlamentar de Inquérito. Relator: Min. Cezar Peluso, 18 de março de 2004. Brasília, DF, 2004.

Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=365462>. Acesso em: 01 fev. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de segurança 33.340 Distrito Federal**. Direito administrativo. Controle legislativo financeiro. Controle externo. Requisição pelo Tribunal de Contas da União de informações alusivas a operações financeiras realizadas pelas impetrantes. Recusa injustificada. Dados não acobertados pelo sigilo bancário e empresarial. Relator: Min. Luiz Fux, 26 de maio de 2015. Brasília, DF, 2015a. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8978494>. Acesso em: 03 fev. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na arguição de descumprimento de preceito fundamental 378 Distrito Federal**. Direito constitucional. Medida cautelar em Supremo Tribunal Federal ação de descumprimento de preceito fundamental. Processo de *Impeachment*. Definição da legitimidade constitucional do rito previsto na lei nº 1.079/1950. Adoção, como linha geral, das mesmas regras seguidas em 1992. Cabimento da ação e concessão parcial de medidas cautelares. Conversão em julgamento definitivo. Relator: Min. Edson Fachin, 17 de dezembro de 2015. Brasília, DF, 2015b. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10444582>. Acesso em: 02 fev. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo 652.777 São Paulo**. Constitucional. Publicação, em sítio eletrônico mantido pelo município de São Paulo, do nome de seus servidores e do valor dos correspondentes vencimentos. Legitimidade. Relator: Min. Teori Zavascki, 23 de abril de 2015. Brasília, DF, 2015c. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8831570>. Acesso em: 31 jan. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 4.638**. Relator: Min. Marco Aurélio, 8 de fevereiro de 2012. Brasília, DF, 2012c. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1733505&ad=s>. Acesso em: 01 fev. 2019.

BURKE, Peter. Problemas causados por Gutenberg: a explosão da informação nos primórdios da Europa moderna. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 16, n. 44, p. 173-185, jan./abr. 2002. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142002000100010>. Acesso em: 01 out. 2018.

CADEMARTORI, Sergio Urquhart; FERRI, Caroline. A construção de garantias para o direito de acesso e a esfera do ambiente. **Seqüência**: estudos jurídicos e políticos, Florianópolis, n. 67, p. 139-164, dez. 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2013v34n67p139>. Acesso em: 13 fev. 2019

CADEMARTORI, Sergio Urquhart. **As dimensões jurídico-políticas do segredo**. 1990. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas especialidade Direito) – Centro

de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1990. Disponível em: <http://tede.ufsc.br/teses/PDPC0014-D.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2019

CÂMARA dos Deputados aprova projeto de lei de acesso à informação. **A informação é um direito seu!** Você precisa saber, São Paulo, 14 de abr. 2010. Notícias. Disponível em: <http://artigo19.org/infoedireitoseu/?p=509>. Acesso em: 01 fev. 2019.

CASTELLS, Manuel. **A era da informação**: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e terra, 1999. v. 3.

CASTELLS, Manuel. A Sociedade em rede: do conhecimento à Política. *In*: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (org). **A sociedade em rede**: do conhecimento à acção política. Portugal: Imprensa Nacional; Casa da moeda, 2005. p. 17-30. Disponível em http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/a_sociedade_em_rede_-_do_conhecimento_a_acao_politica.pdf. Acesso em: 01 out. 2018.

CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia**: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

CHAPARRO, Manuel Carlos. Cem anos de assessoria de imprensa. *In*: DUARTE, Jorge. **Assessoria de imprensa e relacionamento com a mídia**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

COMISSÃO especial aprova PL de Acesso por consenso. **A Informação é um direito seu! Você precisa saber**, São Paulo, 25 fev. 2010. Notícias. Disponível em: <https://artigo19.org/infoedireitoseu/?p=417>. Acesso em: 21 jan. 2019.

CORNELL LAW SCHOOL. Legal Information Institute. **U.S. Code**: title 5: government organization and employees. Ithaca, NY, 1946. chapter 5. Disponível em: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-I/chapter-5/>. Acesso em: 02 jan. 2019.

CORNELL UNIVERSITY LAW SCHOOL. Legal Information Institute. **U.S. Code**: title 18a: Unlawful possession or receipt of firearms. Ithaca, NY, 1980. Disponível: http://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode18a/usc_sup_05_18_10_sq3.html. Acesso em: 19 dez. 2018.

COSTA, Célia Maria Leite. Acesso à informação nos arquivos brasileiros: retomando a questão. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 32, p. 178-188, 2003. Ponto de Vista. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2192/1331>. Acesso em: 23 jan. 2019.

COWHEY, Peter F.; McCUBBINS, Mathew D. **Structure and policy in Japan and the United States**. United Kingdom: Cambridge University Press, 1995.

DALAL, Anjali S. Shadow administrative constitutionalism and the creation of surveillance culture. **Michigan State Law Review**, Michigan, v. 61, n. 1/3, p. 59-137,

2014. Disponível em: <http://digitalcommons.law.msu.edu/lr/vol2014/iss1/3/>. Acesso em: 22 jan. 2018.

DONOHUE, Laura K. The shadow of state secrets. *In: Georgetown Law Faculty Publications and Other Works: the scholarly commons*, n. 292, 2010. Disponível em: <https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/292/>. Acesso em: 22 jan. 2018.

ESKRIDGE JR. William N.; FEREJOHN, John. **A Republic of Statutes: the new american constitution**. New Haven: Yale University Press, 2010.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Camara de Diputados Del H. Congreso de la Unión. Ley general de transparencia y acceso a la información pública. Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la federación, las entidades federativas y los municipios. nueva ley publicada en el diario oficial de la federación el 4 de mayo de 2015. **LXIV Legislatura**, 10 enero 2019. Disponível em: <http://www.diputados.gob.mx/leyesbiblio/pdf/lgtaip.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2019.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Constitución política de los estados unidos mexicanos. Publicada en el diario oficial de la federación el 5 febrero de 1917. **Justia México**, 2018. Disponível em: <https://mexico.justia.com/federales/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos/titulo-primero/capitulo-i/>. Acesso em: 09 jan. 2019.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Secretaria de Gobernación. Ley federal de transparencia y acceso a la información pública del México. La presente Leyes de orden público y tiene por objeto proveer lo necesario en el ámbito federal, para garantizar el derecho de acceso a la Información Pública en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. **Diario Oficial de la Federación**, México, tomo 752,n. 6, 9 mayo 2016. Disponível em: http://inprf.gob.mx/transparencia/archivos/pdfs/NUEVA_LEY_FEDERAL_TRANSPARENCIA_09_MAYO_2016.pdf. Acesso em: 09 jan. 2019.

FERRAJOLI, Luigi. **Principia iuris**. Bari: Laterza, 2007. v. 2.

FINDLAW: for legal professionals. Al Haramain Islamic Foundation inc v. United States Department of the Treasury. United States court of appeals, ninth circuit. Al Haramain Islamic Foundation, inc., Aka Al-Haramain Islamic Foundation, inc.; and Multicultural Association of Southern Oregon, plaintiffs-appellants, v. United States Department of the Treasury; Timothy Geithner; office of foreign assets control; Adam j. Szubin; United States Department of Justice; and Eric h. Holder Jr., attorney

general, defendants–appellees. No. 10–35032. Decided: September 23, 2011. San Jose, CA: Thomson Reuters, 2019. Disponível em: <https://caselaw.findlaw.com/us-9th-circuit/1580900.html>. Acesso em: 07 jan. 2019.

FINKELSTEIN, Neal D. (ed.). Introduction: transparency in public policy. *In*: FINKELSTEIN, Neal D.(ed.). **Transparency in public policy**: Great Britain and the United States. Houndmills: Macmillan Press Ltd.; New York: St. Martin's Press, 2000. p. 1-9.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**: elementos de fundamentação de controle jurisdicional de políticas públicas no estado democrático de direito. São Paulo: Saraiva, 2013.

FROST, Amanda. The state secrets privilege and separation of powers. **Fordham Law Review**, New York, v. 75, n. 4, 2007. Disponível em: <http://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol75/iss4/2>. Acesso em: 16 dez. 2018.

GALLOWAY, George B. The operation of the legislative reorganization act of 1946. **The American Political Science Review**, Washington, DC, v. 45, n.1, p.41-68, Mar. 1951. DOI: 10.2307/1950883. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/1950883?origin=JSTOR-pdf&seq=1#page_scan_tab_contents. Acesso em: 05 out. 2019.

GASPAR, Pedro João. O milênio de Gutenberg: do desenvolvimento da Imprensa à popularização da Ciência. **IC-Online**, Leiria, Portugal, 14 ago. 2009. Disponível em: <https://iconline.iplleiria.pt/handle/10400.8/112>. Acesso em: 31 jun. 2018.

GLOBAL RIGHT TO INFORMATION RATING. **Brazil**. 2011. Disponível em: <https://www.rti-rating.org/country-data/Brazil/>. Acesso em: 08 jan. 2019.

GOVERNO envia projeto de lei de acesso à informação ao congresso. **Artigo 19**, São Paulo, 12 maio 2009. Notícias. Disponível em: <http://artigo19.org/blog/2009/05/12/governo-envia-projeto-de-lei-de-acesso-a-informacao-ao-congresso/>. Acesso em: 19 nov. 2019.

GROSSMAN, Luis Osvaldo. Big data no governo levou ao corte de 5 milhões do bolsa família. **Convergência Digital**, São Paulo, 16 abr. 2018. Disponível em: <http://www.convergenciadigital.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=site&infoid=47765&sid=11>. Acesso em: 22 jul. 2018

GURRÍA, Angel. **Openness and transparency**: pillars for democracy, trust and progress. Paris: OCDE, 2018. Disponível em: <http://www.oecd.org/fr/etatsunis/opennessandtransparency-pillarsfordemocracytrustandprogress.htm>. Acesso em: 03 nov. 2018.

GUTIÉRREZ, Alejandro Landero. **Coaliciones promotoras y transparencia en México**: el caso de las políticas de derecho de acceso a la información en la administración pública federal 2002-2014. 2016. 482f. (Tesis Doctoral) - Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, España, 2016.

Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=128679>. Acesso em: 06 jan. 2019.

HAZELL, Robert; WORTHY, Ben. Assessing the performance of freedom of information. **Government Information Quarterly**, [London, England], v. 27, n. 4, p. 352-359, Oct. 2010. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X10000614>. Acesso em: 1 fev. 2019.

HEYER, Eric. Latin American State secrecy and Mexico's transparency law. **The George Washington International Law Review**, Washington, DC, v. 38, n. 2, 2006. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/gwlr38&div=19&id=&page=>. Acesso em: 03 jan. 2019.

HISTORY & legal cases. *In*: FIRST Amendment Watch. New York: Arthur Carter Journalism Institute. New York University, 2019. Disponível em: <https://firstamendmentwatch.org/limits-transparency-foia-trump/>. Acesso em: 07 jan. 2019.

HOBBSAWN, Eric J. **A era das revoluções**: Europa 789-1848. 20. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.

IN RE "agent orange" product liability litigation; Joes Isaacson and Phillis Lisa Isaacson, plaintiffs, -against- Dow Chemical Company, et a., defendants. **CASETEXT**, 2004. Disponível em: <https://casetext.com/case/in-re-agent-orange-product-liability-litigation-31>. Acesso em: 07 jan. 2019.

JARDIM, José Maria. A implantação da lei de acesso à informação pública e a gestão da informação arquivística governamental. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 383-405, nov. 2013. Disponível em: <http://revista.ibict.br/liinc/article/view/3495>. Acesso em: 30 jul. 2018.

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

JARDIM, José Maria; SILVA, Sérgio Conde de Albite; NHARRELUGA, Rafael Simone. Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas de informação. **Perspectivas Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 14, n. 1, p. 2-22, jan./abr. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-99362009000100002&script=sci_abstract&lng=es. Acesso em: 07 Jun. 2018.

THE JOHANNESBURG principles on national security, freedom of expression and access to information, freedom of expression and access to information, U.N. Doc.E/CN.4/1996/39. **Article 19**, London, 1996. Disponível em: [https://www.google.com/search?q=The+Johannesburg+Principles+on+National+Security%2C+Freedom+of+Expression+and+Access+to+Information%2C+Freedom+of+Expression+and+Access+to+Information%2C+U.N.+Doc.+E%2FCN.4%2F1996%2F39+\(1996\).&oeq=The+Johannesburg+Principles+on+National+Security%2C+Freedom](https://www.google.com/search?q=The+Johannesburg+Principles+on+National+Security%2C+Freedom+of+Expression+and+Access+to+Information%2C+Freedom+of+Expression+and+Access+to+Information%2C+U.N.+Doc.+E%2FCN.4%2F1996%2F39+(1996).&oeq=The+Johannesburg+Principles+on+National+Security%2C+Freedom)

+of+Expression+and+Access+to+Information%2C+Freedom+of+Expression+and+Access+to+Information%2C+U.N.+Doc.+E%2FCN.4%2F1996%2F39+(1996).&aqs=chrome..69i57&sourceid=chrome&ie=UTF-8. Acesso em: 03 jan. 2019.

JORNAL: Dilma cede a Collor e Sarney por sigilo eterno de dados. **Terra**, São Paulo, 13 jun. 2011. Política. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/jornal-dilma-cede-a-collor-e-sarney-por-sigilo-eterno-de-dados,c389cc00a90ea310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.htm>. Acesso em: 04 jan. 2019.

JURISTAS debatem lei de acesso na 1ª audiência pública da comissão. **A Informação é um direito seu!** Você precisa saber, São Paulo, 18 set. 2009. Disponível em: <http://artigo19.org/infoedireitoseu/?m=200909>. Acesso em: 12 jan. 2019.

KANT, Immanuel, 1724-1804. **A paz perpétua e outros opúsculos**. Lisboa: Ed. 70, 1995. (Textos Filosóficos, 18).

KINGDON, John W. Como chega a hora de uma idéia? In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**: coletânea. 2. ed. Brasília: ENAP, 2006. v. 1. p. 219-224.

KLJIN, Erik-Hans. Redes de políticas públicas: una visión general. **Redes**: Revista hispana para análisis de redes sociales, Barcelona, 1998. Disponível em: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2018.

KNAUSS, Paulo; OLIVEIRA, Camila da Costa. Usos do passado e arquivos da polícia política. In: QUADRAT, Samantha Viz (org.). **Caminhos cruzados**: história e memória dos exílios latino-americanos no século XX. Rio de Janeiro: FGV, 2011, v. 1, p. 289-300

LEGISLATIVE reorganization act de 1946. **Public Law**, Washington, DC, p.1140-1204, 26 Oct. 1970. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-84/pdf/STATUTE-84-Pg1140.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2019.

LEORATTI, Alexandre. Com decreto, ouvidores e assessores de comunicação podem impor sigilo. **Jota**, São Paulo, 01 fev. 2019. Disponível em: https://www.jota.info/?pagenome=paywall&redirect_to=//www.jota.info/coberturas-especiais/liberdade-de-expressao/decreto-ouvidores-assessores-sigilo-01022019. Acesso em: 11 out. 2018.

LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. São Paulo: Editora 34, 2009.

LONDON. Royal Courts of Justice. **Hilary Term [2015] UKSC 21 On appeal from: [2014] EWCA Civ 254**. Judgement. R (on the application of Evans) and another (Respondents) v Attorney General (Appellant). London, 2014. Disponível em: https://www.supremecourt.uk/decided-cases/docs/uksc_2014_0137_Judgment.pdf. Acesso em: 07 jan. 2019

LÓPEZ, Lucía Carmina Jasso. Seguridad nacional, inteligencia militar y acceso a la información en México. **URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad**, Quito, Ecuador, n. 21, p.140-156, Dec. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/urvio.21.2017.2931>. Disponível em: <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/2931/2023>. Acesso em: 09jan. 2019.

MAIS uma vez, o PL de Acesso à Informação não é votado na Câmara. **A Informação é um direito seu! Você precisa saber**, São Paulo, 31 mar. 2010. Notícias. Disponível em: <https://artigo19.org/infoedireitoseu/?p=493>. Acesso em: 21 jan. 2019.

MALDONADO, Patricio; BERTHIN, Gerardo D. transparency and developing legal framework to combat corruption in Latin America. **Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas**, Los Angeles, CA, v. 10, n. 2, p.244-261, 2004. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/sjlta10&div=15&id=&page=>. Acesso em: 03 jan. 2019.

MASSUDA, Arthur Serra. Entendendo a lei geral de acesso à informação. **Artigo 19**, São Paulo, 26 abr. 2013. Disponível em: <http://artigo19.org/blog/2013/04/26/lei-geral-de-acesso-a-informacao/>. Acesso em: 21 mar. 2017.

MEIJER, A. Understanding the Complex Dynamics of Transparency. **Public Administration Review**, [Dallas, Texas, USA.] v 73, n.3, p. 429-439, May/June 2013. DOI: 10.1111/puar.12032. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/puar.12032>. Acesso em: ?????

MENDEL, T. **Freedom of information**: a comparative legal survey. 2. ed. Paris: UNESCO, 2008.

MENDEL, Toby. The Johannesburg Principles: overview and Implementation. **Article 19**, 7 Feb., 2003. Disponível em: <https://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/jo-burg-principles-overview.pdf>. Acesso: em 02 dez.2018.

MICHENER, Robert Gregory. **The surrender of secrecy**: explaining the emergence of Strong access to information laws in Latin America. 2010. 512p. Dissertation (Doctor of Philosophy) – The University of Texas at Austin, Austin, 2010. Disponível em: <https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/ETD-UT-2010-05-1112/MICHENER-DISSERTATION.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em. 03 jan. 2019.

MICHENER, Robert Gregory; BERSCH, Katherine. Identifying transparency. **Information Polity**, v.18, n. 3, p.233–242, Oct. 2013. DOI: 10.3233/IP-130299. Disponível em: <http://content.iospress.com/articles/information-polity/ip000299>. Acesso em: 7 jun. 2017.

MICHENER, Robert Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos

depois. **RAP**: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 52, n.4, p. 610-629, jul./ago. 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/75716>. Acesso em: 22 jan. 2019.

MIRAGEM, Bruno. **A nova administração pública e o direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MOTTA, Fabrício. O princípio constitucional da publicidade administrativa. *In*: MARRARA, Thiago (org.). **Princípios de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012. p. 250-279.

NOTA pública: transparência não pode ser apenas discurso retórico no governo. **Artigo 19**, São Paulo, 24 jan.2019. Notícias. Disponível em: <http://artigo19.org/blog/2019/01/24/nota-publica-transparencia-nao-pode-ser-apanas-discurso-retorico-no-governo/>. Acesso em: 10 jan. 2019.

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE. **Transparency & silence**: a survey of access to information laws and practices in fourteen countries. New York: Open Society Institute, 2006.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. San José, Costa Rica, 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 02 fev. 2018.

PANAMA papers: como escândalo chega ao Brasil e à América Latina. **BBC**, Londres, 5 abr. 2006. Brasil. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160405_panama_papers_america_latina_lab. Acesso em: 18 fev. 2018.

PANAMA papers: what is the scandal about? **BBC news**, London, abr.2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-35954224>. Acesso em: 07 jan. 2019.

PARECER de Collor representa risco à Lei de Acesso à Informação. **A Informação é um direito seu! Você precisa saber**, São Paulo, 24 ago. 2011. Notícias. Disponível em: <https://artigo19.org/infoedireitoseu/?p=714>. Acesso em: 21 jan. 2019.

PARSONS, Wayne. Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis. Cheltenham: Edward Elgar, 1995. p. 303

PINHEIRO, Armando Castelar; SADDI, Jairo. **Direito, economia e mercados**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

PESSOA, Fernando. Quadras ao Gosto Popular. 6. ed. Lisboa: Ática, 1973.

THE PRESIDENT executive order 13526.*In*: INFORMATION security oversight office (ISOO). Washington, DC: National Archives, 2009. Disponível em:

<https://www.archives.gov/isoo/policy-documents/cnsi-eo.html>. Acesso em: 07 jan. 2019.

PRINCÍPIOS para uma legislação de Acesso à Informação. **Artigo 19**, São Paulo, 28 set. 2012. Disponível em: <http://artigo19.org/blog/2012/09/28/principios-para-uma-legislacao-de-acesso-a-informacao/>. Acesso: em: 10 mar. 2017.

QUINO. **Mafalda**: todas as tiras. São Paulo: Martins Fontes, 2016

QUINTANA, Mario. **Poesia Completa**. Rio de Janeiro: Nova Aguillar, 2006.

REPRESENTANTES da imprensa dão sugestões para uma Lei de Acesso. **A Informação é um direito seu! Você precisa saber**, São Paulo, 10 fev. 2009. Notícias. Disponível em: <https://artigo19.org/infoedireitoseu/?p=295>. Acesso em: 21 jan. 2019.

RICHTER, Daniela; BARROS, Bruno Mello Correa de. A informação e o consumo de mídia pelos brasileiros: uma ótica do controle e monopólio da difusão da informação a partir da pesquisa brasileira de mídia, 2016. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO E CONTEMPORANEIDADE, 4., 2017, Santa Maria. **Anais [...]**. Santa Maria: UFSM, 2017.

RODRIGUES, Fernando. Itamaraty quer manter sigilo eterno em documentos. **A Informação é um direito seu! Você precisa saber**, São Paulo, 18 mar. 2010. Notícias. Disponível em: <https://artigo19.org/infoedireitoseu/?p=471>. Acesso em: 21 jan. 2019.

RODRIGUES, Fernando. Para Jobim, popularidade de Lula não garante voto em Dilma. **Notícias UOL**, São Paulo, 5 abr. 2010a. Política. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2010/04/05/para-jobim-popularidade-de-lula-nao-garante-voto-em-dilma.htm>. Acesso em: 21 jan. 2019.

ROMANO, Roberto. Razão de Estado em Maquiavel e Spinoza. **O apolítico**. Campinas: UNICAMP, 14 fev. 2007. Disponível em: <http://oapolitico.blogspot.com.br/2007/02/raison-dtat-em-maquiavel-e-spinoza.html>. Acesso em: 26 abr. 2016.

ROSEMBLOOM, David H. **Buiding a legislative**: centered public administration. University Alabama Press, 2002. (Congress and the Administrative State, 1946-1999).

SABATIER, Paul A. (ed.). **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press. 1999. cap. 1-2, 6, 10.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SINNAR, Shirin. Rule of Law tropes in national security. **Harvard Law Review**, Harvard, EUA, v. 129, n. 6, 7 Apr. 2016. Disponível em: <https://harvardlawreview.org/2016/04/rule-of-law-tropes-in-national-security/>. Acesso em: 09 jan. 2018.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 2. ed. Belo Horizonte: Editorial Fórum, 2017.

STEWART, Thomas A. **Capital intelectual: a nova vantagem competitiva das empresas**. 2.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

TAKAHASHI, Tadao (org.). **Sociedade da informação no Brasil**: Livro Verde. Brasília. Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

TANUS, Gabrielle Francinne de S. C.; RENAÚ, Leonardo Vasconcelos; ARAÚJO, Carlos Alberto Ávila. O conceito de documento na arquivologia, biblioteconomia e museologia. **Revista Brasileira de Biblioteconomia e Documentação**, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 158-174, 2012. Disponível em: <http://basessibi.c3sl.ufpr.br/brapci/v/a/12263>. Acesso em: 16 Jun. 2017.

TAXA de analfabetismo cai 4,3 pontos percentuais em 14 anos, diz IBGE. **G1.Globo.com**, São Paulo, 13 nov. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2015/11/taxa-de-analfabetismo-cai-43-pontos-percentuais-em-14-anos-diz-ibge.html>. Acesso em: 18 abr. 2016.

UNICEF. Declaração Universal dos Direitos Humanos. UNICEF Brasil, 10 de dezembro 1948. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.html. Acesso em: 01 dez. 2018

UNITED KINGDOM. The National Archives. Freedom of information act 2000. Change to legislation: Freedom of information act 2000 is up to date with will changes known to be in force on before 07 January 2019. There are changes that may be brought into force at a future date. **Legislation.gov.uk**, 2000. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents>. Acesso em: 03 jan. 2019.

UNITED KINGDOM. The National Archives. Human rights act 1998. Changes to legislation. Human rights act 1998 is up to date with all changes known to be in force on or before 05 January 2019. There are changes that may be brought into force at a future date. **Legislation.gov.uk**, 1998. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/contents>. Acesso em: 03 jan. 2019.

UNITED STATES. Department of Justice. Freedom of information act statute. **FOIA. Gov**, Washington, DC, 1966. Disponível em: <https://www.foia.gov/foia-statute.html>. Acesso em: 22 nov. 2019.

UNITED STATES. Supreme Court. Justia. **United States v. Reynolds, 345 U.S. 1**. United States v. Reynolds. No. 21. Argued October 21, 1952. Decided March 9,

1953.345 U.S.1. Mountain View, CA, 2019. Disponível em:
<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/345/1/>. Acesso em: 09 jan. 2019.

UNITED STATES. Senate. **Constitution of the United States**. Washington, DC, 1791. Disponível em:
https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm. Acesso em: 07 jan. 2019.

WURMAN, Richard Saul. **Ansiedade de Informação**. São Paulo SP: Cultura Editores Associados, 1991.