XX ENANCIB
21 a 25 Outubro/2019 – Florianópolis
A Ciência da Informação e a era da Ciência de Dados
ISSN 2177-3688

GT-5 – Política e Economia da Informação

ARCANOS DO ESTADO BRASILEIRO: RAÍZES DO SIGILO DA INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL

ARCANA OF THE BRAZILIAN STATE: ROOTS OF GOVERNMENTAL INFORMATION SECRECY

Bianca da Costa Maia Lopes – Universidade Federal do Rio de Janeiro (IBICT
Ana Maria Barcellos Malin – Universidade Federal do Rio de Janeiro

Modalidade: Trabalho Completo

Resumo: Ao longo dos séculos, o acesso à informação governamental tem se mostrado cada vez mais imbricado à dimensão do poder e às formas por quais este é emanado pelas sociedades, em especial, à lógica de sua visibilidade. De tal sorte, desvelar o que é interdito e enrascado pelos chamados segredos de Estado significa recorrer à informação como uma das forças constitutivas da ordem social, frente à dimensão simbólica do poder e seu exercício de modo tão invisível. Nessa direção, a noção de *arcana imperii* é explorada para compreender a gradativa falta de visibilidade do poder como estratégia de controle. Parte-se do percurso pelas raízes históricas do sigilo no Estado brasileiro, a fim de evidenciar os seus principais efeitos sobre o ambiente de informação governamental nacional. Em seguida, por meio de análise documental, pretende-se destacar ações conduzidas pela sociedade civil afetas ao direito à informação, a partir da década de 2010, pautadas pelos enunciados de transparência governamental e controle social. São analisados dois recentes relatórios sobre a apuração de efetividade da implementação da Lei de Acesso à Informação no Brasil. Na contramão da tradição do segredo como norma balizadora dos assuntos do poder, infere-se que as recentes iniciativas estabelecidas pela sociedade civil expressam a potência da práxis social no combate à opacidade informacional e, sobretudo, que os arcanos de Estado se manifestam e se imbricam nas instituições, procedimentos e práticas, persistindo como questão a ser aprofundada a relação entre a credibilidade das instituições e a efetividade da cultura de acesso.

Palavras-Chave: Informação governamental; Acesso à informação; Transparência; Arcanos de Estado; *Arcana imperii*.

Abstract: Over the centuries, access to government information has been increasingly intertwined with the dimension of power and the ways in which it is emanated from societies, especially the logic of its visibility. Thus, unveiling what is forbidden and entangled in the so-called state secrets means resorting to information as one of the constitutive forces of the social order, facing the symbolic dimension of power and its exercise in such an invisible way. In this sense, the notion of arcana *imperii* is explored to understand the gradual lack of visibility of power as a control strategy. It starts from the historical roots of secrecy in the Brazilian State, in order to highlight its main effects on the national government information environment. Then, through documentary analysis, we intend to highlight actions managed by civil society regarding the right to information, from the 2010s onwards, based on the statements of governmental transparency and social control. Two recent reports on the effectiveness of the implementation of the Law on Access to Information in Brazil are analyzed. Contrary to the tradition of secrecy as the guiding norm of power affairs, it appears that recent initiatives established by civil society express the power of social praxis in combating informational opacity and, above all, that the arcana of state manifest and intertwine in the institutions, procedures

and practices, remaining the relationship between the credibility of the institutions and the effectiveness of the access culture a question to be deepened.

Keywords: Government information; Access to information; Transparency; Arcana of State; Arcana *imperii*.

1 INTRODUÇÃO

Ao longo dos séculos, o acesso à informação tem se mostrado cada vez mais imbricado à dimensão do poder e às formas pelas quais este é emanado pelas sociedades, em especial, à lógica de sua visibilidade. Neste prisma, depreender as relações de forças constitutivas da ordem social a partir da dimensão simbólica do poder, em que pese o seu exercício de maneira tão invisível, torna-se condição essencial para desvelar o que é interdito e enrascado pelos chamados segredos de Estado.

Em um horizonte em que a informação é reconhecida como uma dessas forças também pelo olhar da Ciência da Informação (BRAMAN, 2006), considera-se oportuno recorrer à noção de *arcana imperii* (CATANZARITI, 2010) para refletir a gradativa falta de visibilidade do poder como estratégia de controle. Nesse bojo, soma-se a autoridade do Estado e seu lócus privilegiado como concentrador de capital informacional, enquanto estrutura organizacional e instância reguladora das práticas, ao dispor dos aparatos necessários para incutir disposições duradouras e estruturantes (BOURDIEU, 1996).

De modo diacrônico, parte-se de um percurso pelas raízes históricas do sigilo no Estado brasileiro, evocando, por um lado, a herança da política de sigilo de navegações da metrópole portuguesa e, por outro, abordando as idiossincrasias da formação de tal Estado, no intuito de evidenciar os seus principais efeitos sobre o ambiente de informação governamental nacional.

Sobreleva-se a combinação entre a frágil democracia brasileira e os usos da tecnologia perante as crescentes demandas sociais de participação cidadã na esfera da informação pública. Por tal viés, alimenta-se a premissa de que um cidadão pleno é aquele que consegue acessar e articular as informações necessárias para atuar na *polis* moderna: uma democracia composta por cidadãos conscientes e responsáveis por suas decisões.

Nesse sentido, para além de marcos regulatórios afetos ao direito à informação, busca-se destacar também ações conduzidas pela sociedade civil a partir da década de 2010, pautadas pelos enunciados de transparência governamental e controle social. Como caso particular de análise documental, foram escolhidos dois recentes relatórios acerca da apuração de efetividade da implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) no Brasil, elaborados por parcerias entre organizações da sociedade civil.

À vista disso, na contramão da tradição do segredo como norma balizadora dos assuntos do poder, releva-se tanto uma perspectiva de mudança na lógica de constituição da institucionalidade, quanto o enrijecimento da articulação da sociedade civil, em especial,

associados à parceria pelo governo aberto[1], como importantes fatores em direção ao equilíbrio das relações assimétricas entre Estado e cidadão (BRAMAN, 2006).

Por fim, ao reiterar o direito à informação governamental como mecanismo de controle do Estado pela sociedade, aponta-se que, a despeito das profundas e espessas raízes do sigilo no Estado brasileiro, as recentes iniciativas estabelecidas pela sociedade civil expressam a potência da práxis social no combate à cultura do segredo quando defrontam o poder que repousa entre zonas de sombra e luz, encapsulado pelos arcanos de Estado.

2 DO SEGREDO AOS ARCANOS: SOB A PENUMBRA DO PODER

> O poder invisível resiste aos avanços do poder visível, inventa modos sempre novos de se esconder e de esconder de ver sem ser visto (BOBBIO, 1985, p. 30)

Uma vez que o acesso à informação tem se mostrado cada vez mais imbricado à dimensão do poder e à lógica de sua visibilidade, a tensão existente entre transparência e opacidade na disponibilização e difusão da informação se reveste da aura do segredo, apresentado, recorrentemente, como mecanismo de articulação entre o poder visível e invisível ao longo dos séculos.

Senellart (2006) atenta para o que chama de livro secreto do príncipe que, em tom obscuro, disporia a relação de recursos e forças de seu Estado. Nesse caminho, o autor retoma a metáfora dos espelhos políticos no século XVI para expressar a relação entre visibilidade e invisibilidade, afirmando que o espelho mostraria ao príncipe "não apenas o que ele deve fazer e como deve aparecer, mas igualmente o que lhe é necessário esconder [...]" (SENELLART, 2006, p. 56).

Essa relação entre o que é refletido ou escondido pode ser recuperada, em paralelo, no pensamento de Bobbio (1985): ao apresentar a ideia de duplas dicotômicas, expõe uma conotação da dicotomia público/privado também como aquilo que é manifesto/secreto. No âmbito do Estado administrativo, compreendido enquanto o conjunto de aparelhos administrativos centralizados e centralizadores, o segredo é indicado como uma de suas

[1] Mais informações são encontradas no documento "Declaração de Governo Aberto", publicado em 2011 pela OGP. A Parceria para Governo Aberto ou OGP (do inglês *Open Government Partnership*) é uma iniciativa internacional que pretende difundir e incentivar globalmente práticas governamentais relacionadas à transparência dos governos, ao acesso à informação pública e à participação social.

características, ao passo que tal Estado obedeceria a uma lógica secreta e não pública. Nessa lógica, é válido destacar que:

> [...] o poder do príncipe é tão mais eficaz, e, portanto, mais condizente com seu objetivo, quanto mais oculto está dos olhares indiscretos do vulgo, quanto mais é, à semelhança do de Deus, invisível (BOBBIO, 1985, p. 29).

Em tal acepção, enfatiza-se o desprezo pela figura do vulgo, considerado um "animal selvagem" que exigiria domesticação, já que, uma vez dominado por forças mais fortes, seria impedido de formar uma opinião racional do bem comum. Além disso, encarar seu olhar como indiscreto denotaria certa imprudência na forma de sua participação, ainda que como mero observador do poder do príncipe. Assim, os dominantes depreciariam a capacidade dos dominados de exercer a cidadania de forma consciente, utilizando tal alegação como pretexto para se esquivarem de possíveis questionamentos pelo cidadão.

Por seu turno, Weber (1982) situa o que chama de segredo oficial como importante mecanismo de poder na essência burocrática, denotando uma visão da informação como recurso de comprovação e controle. A burocracia visa a incrementar a superioridade do saber técnico especializado por meio do segredo de seus conhecimentos e intenções, constituindo-se como "invenção especifica da burocracia, e nada é tão fanaticamente definido pela burocracia quanto essa atitude que não pode ser substancialmente defendida além dessas áreas especificamente qualificadas" (WEBER, 1982, p. 270). Ou seja, é factível admitir que um governo burocrático se constitui como um governo que potencializa o segredo e inibe a publicidade, princípio este fundamental da democracia.

Nessa direção, reassume-se o pensamento de Bobbio (1985) ao se relacionar a democracia ao governo do poder visível. A contraposição do princípio da publicidade ao poder invisível é peça chave para a compreensão dos *arcana imperii*, também mencionados por Foucault (2008):

> De fato, o saber que o Estado tem de constituir de si mesmo e a partir de si mesmo, esse saber correria o risco de perder certo número de seus efeitos e não ter as consequências esperadas se, no fundo, todo o mundo soubesse o que acontece. [...] O que na época era chamado – e fazia explicitamente parte da razão de Estado – de *arcana imperii,* segredos do poder [...], foram por muito tempo considerados segredos que não se devia divulgar (FOUCAULT, 2008, p. 367).

Não obstante, Arendt (2010) também cita a questão do sigilo em algumas de suas obras, correlacionando-o às sociedades e regimes democráticos ou não e aos assuntos de Estado, aludindo ao seu anacronismo ao buscar defini-lo:

> Sigilo – diplomaticamente chamado de "discrição" e de *arcana imperii* (os mistérios do governo) – e embuste, ou seja, a falsidade deliberada e a mentira descarada. São usadas como meios legítimos para alcançar fins políticos desde os primórdios da história documentada (ARENDT, 2010, n.p.).

Para Cadermatori e Cadermatori (2011, p. 330), os segredos de Estado são compreendidos como "todo o conhecimento, a informação ou a ação que, por ter em vista a manutenção da dominação, é destinada pelos detentores do poder do Estado a manter-se oculta do público".

A noção de *arcana imperii* denota a arte secreta de governar (CATANZARITI, 2010), envolvendo o domínio e o controle de segredos para o exercício do governo, em analogia aos segredos da natureza e seus mistérios (*arcana naturae*). Em latim, o termo *arcana* indica o plural de *arcanum*, referindo-se a coisas ocultas e secretas. Já o termo *arcana imperii* – ou arcanos de Estado – é utilizado por Arnold Clapmarius, no início do século XVII, para ressaltar que os verdadeiros objetivos e meios da dominação política se ocultam por trás das diferentes formas de governo.

Para Catanzariti (2010), a questão do sigilo é captada como objeto de atenção pública ao se tornar uma ferramenta para a construção da sociedade, uma vez que o termo *arcana* sugere "todo um conjunto de comportamentos culturais que em um determinado momento se tornam uma questão social e desconcertam a divisão tradicional entre público e privado" (CATANZARITI, 2010, p. 2, tradução nossa).

Dessa forma, para além da típica noção do termo segredo, o termo *arcanum* (ou arcano) mostra-se mais fértil por se aproximar mais da política, permitindo explorar a gradativa falta de visibilidade do poder como estratégia de controle:

> De fato, apenas em circunstâncias excepcionais era fácil o acesso ao sigilo permitido. Enquanto isso, mesmo que o livre acesso permitisse que o poder público cedesse ao brilho das expectativas particulares, isso ainda não ocorreu. Esta ofuscação é o resultado de um movimento para frente e para trás entre campos públicos e privados, em que a palavra "segredo" é aparentemente mantida à mesma distância. O termo *arcana imperii*, no

> entanto, revela seu vínculo com a ideia de poder (CATANZARITI, 2010, p. 2, tradução nossa).

Enquanto forma de práxis social, é significativo pensar que o conceito de segredo tenha extrapolado os limites do campo jurídico: o sigilo atravessa diferentes sistemas sociais, sendo incorporado de diversas formas possíveis. De tal sorte, resta claro que os arcanos refletem contextos sociais, econômicos e políticos específicos, ancorados em determinado espaço e tempo.

Ao fornecer uma visão geral das razões históricas que delineiam o sigilo dentro da área pública, a autora ressalta que, no mundo antigo, o sigilo fora inicialmente concebido como escondido – a partir do uso do termo em latim *secretum*, que significa escondido – e depois revelado. Observa-se que esse caminho parece se sobrepor ao da democracia, se pensada como um espaço onde o sigilo deve ser limitado na esfera pública e estendido em favor de indivíduos privados.

Sob a perspectiva da cultura do segredo, combater tal tradição no ambiente de informação envolve tanto as dinâmicas como as estruturas de instituições, procedimentos e normas frente às demandas sociais por transparência. Contudo, Catanzariti (2010) salienta um ponto significativo: o aparato da democracia tem a transparência como regra e o segredo como exceção, enquanto os direitos constitucionais dos indivíduos na democracia têm a privacidade como regra e a publicidade como exceção.

Nos limites obtusos do poder, um desafio que se coloca aos arcanos de Estado é a transição do sigilo para o controle, em que pese a complexidade da relação entre liberdade e controle:

> "O direito de controlar o modo como os outros usam as informações que nos interessam" (A. Westin) é uma preocupação imediata do Estado, porque o termo "outros" também pode incluir o próprio poder do Estado. Como tal, é necessário um dever específico do Estado para salvaguardar o sistema democrático. Quando o uso da informação visa a obter consentimento, o controle público não é mais necessário. Se é verdade que o segredo é o mais forte escudo da tirania, também é verdade que é uma tentação irresistível para a democracia (CATANZARITI, 2010, p. 20, tradução nossa).

No caso brasileiro, os arcanos de Estados irrompem embaraçados nas raízes históricas das relações com a metrópole portuguesa, evidenciando-se sua política de sigilo de navegações como uma espécie de marco diacrônico alusivo à opacidade informacional. Fica

patente que esse ocultamento do poder se estabelece como prática de dominação política e acompanha a própria trajetória histórica do Estado.

Sustenta-se, então, que a tensão entre transparência e opacidade no acesso e difusão da informação governamental se fundamenta, precipuamente, sobre dois fatores: a herança histórica de política de sigilo abarcada pela relação entre metrópole e colônia, e as particularidades da constituição do Estado brasileiro e sua expressão, na forma de suas políticas e ações de informação.

3 RAÍZES HISTÓRICAS DO SIGILO NO ESTADO BRASILEIRO

Ao pesquisar a política de sigilo dos monarcas portugueses da época dos descobrimentos marítimos, Souza (1958) recorre aos arquivos portugueses e ressalva sua dispersão para Salamanca no período em que Portugal esteve sob o domínio espanhol, no século XVI. Para o autor, a escassez de documentos encontrados referia-se menos a tal dispersão ou à ação do tempo do que ao interesse do governo português em manter sob o máximo sigilo seus empreendimentos marítimos, em especial, o sigilo com relação às terras da América:

> O sigilo, com relação às terras do Ocidente ou melhor da América, nos conduz a êste paradoxo: Portugal que tinha levado quase um século para encontrar o caminho marítimo para a Índia [...] não guardava o menor segrêdo dêsse seu grande empreendimento [...]. Ao contrário, as terras do Ocidente, do Novo Mundo, habitadas quase tôdas por selvagens, alguns até antropófagos, cobertas de impenetráveis florestas, tôdas elas improdutivas, eram mantidas sob o máximo segrêdo! (SOUZA, 1958, p. 261).

De acordo com o historiador, essa política ganha evidência na medida em que Portugal visava a reivindicar suas prioridades quanto aos descobrimentos marítimos, entretanto, não dispunha de muitos registros documentais que comprovassem tal premissa. Assim, essa lacuna passa a ser explorada em sua intencionalidade, no desejo do governo português ocultar tais informações:

> Se bem que Joaquim Bensaúde [...] recorre à "política de sigilo" para justificar a ausência de qualquer documento provando a prioridade dos portuguêses no descobrimento da América, inegavelmente que o "pontífice máximo" dêsse método extravagante de cuidar de História é o historiador português Jaime Cortesão que, no fascículo primeiro da revista lisboeta Lusitânia, correspondente ao mês de janeiro de 1924, escreveu um longo artigo subordinado ao título — Do sigilo nacional sôbre os descobrimentos —, onde

> procura convencer os seus leitores de que a Portugal pertence tôdas as prioridades em se tratando de descobrimentos marítimos, **mas que os documentos comprobatórios de tal afirmativa não podem ser exibidos, porque de acôrdo com a "política de sigilo" dos monarcas portuguêses, principalmente de D. João II e de D. Manuel, foram êles propositalmente destruídos!** (SOUZA, 1958, p. 262, grifos nossos).

Em paralelo, conforme documento do Ministério do Planejamento e da Administração do Território de Portugal assinado por Domingues (1992), ressalta-se a publicação de um "Índice cronológico das navegações"[2], em 1841, que viria a ser primeira referência ao que ficou conhecido, tempos após, por política de sigilo ou de segredo.

> Dos Roteiros, Relações e Memórias, que necessariamente se haviam de escrever logo naquele tempo de nossas primeiras navegações e descobrimentos, muito pouco nos resta hoje [...]. É natural que *o prudente e cauteloso segredo, em que os nossos Príncipes, ao princípio, reservavam aquelas Memórias e Relações*; perda de muitas delas nas mãos dos cronistas, ou nos próprios gabinetes dos Príncipes por ocasião da sua morte; o descuido de recolher estes e outros documentos ao Arquivo geral do reino; a dificuldade de multiplicar as cópias [...] (SARAIVA CARDEAL *apud* DOMINGUES, 1992, p. 106).

Costa (2000) menciona também a política de sigilo oficial mantida por Portugal nos tempos do Brasil colonial como meio para assegurar os empreendimentos mercantilistas da metrópole. Destaca-se que essa política é herdada pelo Estado brasileiro, especialmente, no contexto marcante da vinda da família real portuguesa para a América, replicando-se a experiência de um Estado português burocrático e centralizado no Brasil.

> A elite política portuguesa era formada pelos altos extratos da burocracia estatal, em sua maioria juristas e magistrados. O grupo luso-brasileiro responsável pelo projeto de Estado que se desenvolveu no Brasil a partir de 1822, por ter sido formado dentro dos cânones do direito romano ensinados em Coimbra, transpôs com sucesso para a ex-colônia a experiência burocrática da metrópole. Dessa forma, o Estado que se constitui no século XIX, fortemente influenciado pelas concepções político-jurídicas portuguesas, será burocrático e centralizado, com fortes traços patrimonialistas herdados de Portugal (COSTA, 2000, p. 221).

[2] Esse índice fora publicado por Cardeal Saraiva, figura eminente da vida religiosa e política de Portugal na transição do século XVII para o XIX.

Isto é, a prática do sigilo ou dos arcanos de Estado que integrava o aparato burocrático português é transposta e mantida pelo governo imperial do Brasil, afetando o processo de construção do Estado nacional brasileiro no século XIX.

Ao refletir sobre as idiossincrasias da formação do Estado brasileiro, reporta-se a Faoro (1996), em sua reconstrução da trajetória histórica brasileira e suas instituições políticas. Das origens do Estado português à conformação do patrimonialismo no Brasil, cumpre realçar que a herança colonial lusitana tanto delineou a relação do brasileiro com o domínio público, como também limitou algumas mudanças sociopolíticas.

Como exemplo, é possível destacar a concentração de poder político do Estado brasileiro, oligárquico e patrimonial. A origem aristocrática do estamento burocrático de juristas, letrados e militares remete à metrópole portuguesa, caracterizando uma burocracia estatal arraigada na política nacional, perdurando mesmo após a Revolução de 1930.

Nesse cenário, a (com)fusão do bem público com o patrimônio pessoal do governante denota o patrimonialismo como uma forma de poder institucionalizada, personalista e "cuja legitimidade assenta no tradicionalismo – assim é porque sempre foi" (FAORO, 1996, p. 633). Em sentido análogo, é razoável pensar que a cultura do segredo igualmente se esculpe sob o mesmo tradicionalismo: o que é velado, assim o é mantido pois assim sempre foi. O traço mais relevante do desenvolvimento desse Estado brasileiro centralizado consistiria, portanto, no legado patrimonialista.

Já no contexto da emergência do Estado burocrático e autoritário do primeiro governo Vargas, as marcas do desejo de centralização do poder nacional se manifestam também na criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), com o propósito de controle, concentração e oclusão da informação no âmbito estatal. Em especial, ambos os regimes ditatoriais no Brasil – Estado Novo e Ditadura Civil-Militar – propenderam ao fortalecimento das práticas tradicionais de sigilo, a cultura do segredo, a opacidade.

Diante da insuficiência do modelo burocrático em abarcar as mais recentes demandas da sociedade, Abrucio (1997) sinaliza o modelo gerencial como possibilidade de controle dos gastos e de melhoria da qualidade dos serviços públicos que lhe são prestados. Nessa direção, o avanço da cidadania pelo mundo tem obtido papel central através da afirmação de direitos, em especial, no plano dos direitos republicanos. A transição do Estado burocrático para o gerencial vem a reforçar os elementos basilares da democracia, materializados na sociedade civil e no direito de cada cidadão à *res publica*. Segundo Bresser-Pereira (1997),

> No último quartel do século XX, entretanto, um quarto tipo de direitos está surgindo: os direitos dos cidadãos de que o patrimônio público seja efetivamente de todos e para todos. Este trabalho concentrar-se-á na análise desses novos direitos, que estamos propondo chamar de direitos públicos ou de "direitos republicanos" – direitos dos cidadãos contra aqueles que buscam capturar privadamente os bens que são ou devem ser de todos –, e particularmente a uma categoria desses direitos: o direito à *res publica* ou ao patrimônio econômico público (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 294).

Dentre os caminhos apontados pelo modelo gerencial como resposta à crise do modelo burocrático, destaca-se aqui o *Public Service Orientation* (PSO). Abrucio (1997) indica que as reflexões acerca dessa corrente implicam o debate de temas alinhados ao republicanismo e à democracia, a partir de conceitos antes não abordados pela discussão sobre o modelo gerencial, como *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça.

> Ao trazer de volta para o debate os conceitos de *accountability* e de participação dos cidadãos, o *Public Service Orientation* (PSO) rebate os argumentos dos conservadores ingleses [...]. Os teóricos do PSO resgatam os ideais de participação política dentro de um conceito mais amplo, o de esfera pública, que se utiliza da transparência como proteção contra novas formas particularistas de intervenção na arena estatal, como o são o clientelismo e o corporativismo (ABRUCIO, 1997, p. 27).

Nessa direção, conceito de esfera pública imiscui-se ao de transparência e controle social, acompanhados do processo de debate público para o planejamento da administração pública. Em especial, a demanda por *accountablity* emana da opacidade do poder, de um contexto de inacessibilidade da informação e apresenta como *leitmotiv* o princípio da publicização. Nesse bojo, o direito à informação pública alcança maior projeção já que, para o exercício da democracia, é essencial que as ações dos governantes sejam divulgadas e assim que tornadas públicas possam ser esmiuçadas, julgadas e criticadas (BOBBIO, 1985). Jardim (1995) comenta:

> Do ponto de vista do direito à informação, deveria o Estado comunicar suas atividades e o impacto que estas produzem na sociedade à qual, por sua vez, teria assegurado, por princípio, o livre acesso a tais informações. O grau de democratização do Estado encontra, neste aspecto, um dos seus pressupostos balizadores: quanto maior o acesso à informação governamental, mais democráticas as relações entre Estado e sociedade. A visibilidade social do Estado representaria assim um processo de dimensões políticas, técnicas, tecnológicas e culturais, tendo como um dos seus principais produtos a informação 'publicizada' (JARDIM, 1995, p. 82).

Em um contexto político insuflado pelo estigma da corrupção nacional, é razoável admitir que a administração pública seja alvejada por controvérsias quanto à transparência e credibilidade de seus atos. Assim, Figueiredo e Santos (2013) assinalam:

> A cobrança da sociedade por visibilidade está vinculada à necessidade de abrir acesso ao conteúdo informacional dos atos e gastos efetivados pelo governo. O conhecimento pleno daqueles atos, por si só, não atende às expectativas do cidadão, que, também, exige qualidade informacional, em espaço temporal. Uma sociedade participativa consciente da atuação dos seus representados desempenha, de forma mais satisfatória, o exercício da democracia quando tem o livre arbítrio de opinar e fiscalizar os gastos públicos (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013, p. 1).

4 DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO: ENTRE SOMBRA E LUZ

Ao longo da década de 1990, a transição para a democracia e os recentes avanços nas tecnologias de informação e comunicação plasmaram importantes fatores inerentes ao direito de acesso à informação, haja vista o significativo aumento de valor atribuído a tal direito. Como efeito da combinação entre democracia e tecnologia, Malin (2012, p. 6) sinaliza "o aumento das demandas pelo respeito ao direito à informação com diversas motivações: cidadania, controle, participação, fiscalização, *accountability*, transparência, governança".

A instrumentalização desse direito como potencial controle do Estado pela sociedade caminha ao encontro das iniciativas de governo aberto: não por acaso, muitas das motivações apontadas pela autora se sobrepõem aos quatro princípios elencados pela Controladoria Geral da União (CGU) para um governo de gestão, ações, projetos e programas abertos: transparência, *accountability*, participação cidadã e tecnologia e inovação.

Na esteira de um Estado passível de escrutínio e auditável pela sociedade, a LAI brasileira se destaca por sua relevância no contexto normativo das ações de informação. Em especial, a organização e participação da sociedade civil via iniciativas próprias reforça a demanda por controle social, sublinhando-se, como pano de fundo, a força que o movimento anticorrupção vem adquirindo no Brasil nos últimos anos.

Nesse sentido, além de destacar os principais marcos regulatórios da informação no país durante a década de 2010, Malin (2012, p. 4) identifica também alguns movimentos da

sociedade civil, visto que a LAI consistiria em "uma construção da sociedade brasileira à pressão de movimentos da sociedade civil e a uma sequência de decisões e políticas de Estado", com vistas à consolidação democrática e ao objetivo da transparência pública:

> Dentre os movimentos da sociedade civil atuantes durante o período monitorado, identificamos: Transparência Brasil – fundado em 2000, por organizações não-governamentais e entidades empresariais com foco no combate à corrupção; Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas – fundado em 2003, por cerca de 20 organizações sem vínculo partidário; Contas Abertas − fundado em 2005, como entidade da sociedade civil, com foco no monitoramento da execução orçamentária da União; Movimento Brasil Aberto – criado em 2011, em São Paulo, visando pressionar o andamento do projeto da lei, então parado no Senado; ARTIGO 19 - organização cujo nome vem do Artigo 19 da Declaração Universal de Direitos Humanos, atuante em vários países, e desde 2005 no Brasil, com foco na promoção da liberdade de expressão e informação (MALIN, 2012, p. 4)

Sob tal prisma, para esta investigação documental de natureza predominantemente quantitativa, são ressaltados dois recentes relatórios acerca da apuração de efetividade da implementação LAI no Brasil, elaborados por parcerias entre organizações da sociedade civil: o primeiro, concluído em 2018 e, o segundo, em 2019.

Publicado em novembro de 2018, o relatório de 125 páginas intitulado "O que a população quer saber do poder público? Uma análise de respostas a pedidos de acesso à informação de órgãos de todos os poderes e níveis federativos" consiste em um produto do projeto "Achados e Pedidos", elaborado em parceria da Transparência Brasil com a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji).

Parte do pressuposto da utilização da LAI como um instrumento de refração da opacidade informacional dos governos em diferentes esferas de poder e níveis federativos. Nessa linha, a Transparência Brasil analisou mais de dez mil pedidos de acesso à informação, em sua maioria, recebidos pelo Executivo federal.

Adotou-se metodologia composta pelo levantamento e triagem de pedidos por órgão e quantidade, conjuntamente à análise documental dos mesmos a fim de excluir os que não tratassem efetivamente de pedido de informação, fossem duplicados ou apresentassem algum tipo de erro, comprometendo sua inteligibilidade.

Para classificar a amostra selecionada, em princípio, utilizou-se a técnica de *machine learning* para automatizar a identificação de termos mais recorrentes, possibilitando que os pedidos fossem classificados e reclassificados por temas logo em seguida, manualmente.

Dentre os temas dos pedidos, 35% foram classificados pela categoria “controle social”, seguido por “atividade-fim”, com 34% das solicitações. Circunscrito à primeira, ressaltou-se que o subgrupo de análise “servidores e verbas” aparece como um dos assuntos de maior interesse, implicando a disponibilização dos valores de remuneração e benefícios recebidos por cada servidor público, nominalmente.

Dentre as principais verificações, foram destacadas a ausência de linguagem clara na comunicação com os cidadãos – frisando-se o linguajar complicado e técnico com que a informação é disponibilizada, com destaque para os poderes Judiciário e Legislativo – e a constante negativa à disponibilização da informação sob o pretexto de “trabalho adicional”, uma hipótese prevista na LAI como exceção, porém, na prática, embasa a abstenção de informações importantes ao controle social por alguns órgãos.

Isto é, para a consolidação efetiva de uma cultura do acesso, entende-se a disponibilização da informação como um primeiro passo rumo à transparência, contudo, que apenas com a sua inteligibilidade torna-se, de fato, transparente para o cidadão. Nessa direção, recorre-se à relação entre duas dimensões constituintes da transparência apontadas por Zorzal (xxxx), visibilidade e *inferabilidade*:

> A ideia de que algumas informações são mais visíveis ou inferíveis do que outras está em consonância com a noção de que alguns governos poderiam ser mais transparentes do que outros. [...] A visibilidade da informação é uma das duas condições necessárias, mas não suficiente, a outra é a inferabilidade. Para ser inferível, a informação deve ter qualidade, ou seja, ter acurácia e clareza, sem dúvida de sua credibilidade [...]. Informações incompreensíveis, ou não inteligíveis são não verificáveis e certamente não utilizáveis (MICHENER; BERSCH, 2011) (ZORZAL, 2015, p. 61).

Assim, torna-se válido desmitificar a conotação pueril da qual a transparência costuma se revestir, isto é, como fenômeno despretensioso. Ao esclarecer e tornar acessível uma determinada informação é preciso também reconhecer que se trata de um processo de seleção, em que pese a escolha de um viés em detrimento de outro. Nesse sentido, em determinados casos, a mera ideia de transparência pode não combater, efetivamente, a materialização da noção de arcana *imperii*. Uma sugestão possível para tentar reduzir esse grau de opacidade consiste na implementação de uma política de gestão documental eficiente na administração pública, para além de marcos regulatórios legais, a exemplo do desenvolvimento de práticas e normativos infralegais no âmbito dos próprios órgãos.

Já quanto à manobra utilizada para o não fornecimento da informação, denota-se um grau de resistência quanto à transição da cultura do segredo para a do acesso. Um exemplo jocoso dessa barreira foi a iniciativa "Prêmio Cadeado de Chumbo"[3] organizado pela Rede pela Transparência e Participação Social (RETPS), em 2015, frente a tantas demandas de informação negadas pelos mais diversos motivos – algumas negativas, inclusive, beirando o absurdo.

Paralelamente, o documento "Panorama dos sistemas eletrônicos de informação ao cidadão: uma análise das ferramentas de diferentes órgãos públicos", elaborado por uma parceria entre a ARTIGO 19, o Instituto Centro de Vida (ICV) e o Instituto de Governo Aberto (IGA), buscou avaliar a forma de apresentação dos sistemas eletrônicos de acesso à informação em entes federativos e poderes públicos no Brasil, entre novembro de 2018 e maio de 2019.

No âmbito da promulgação da LAI brasileira, os órgãos públicos das três esferas e dos três poderes precisaram investir em ações para a promoção tanto da transparência ativa quanto passiva. Neste segundo caso, a criação dos Serviços de Informação ao Cidadão (SIC) figurou como nova estrutura construída no intuito de promover o acesso à informação e a transparência.

A análise desse panorama abarcou 32 portais relativos à solicitação de informações sob o viés metodológico de 15 critérios de análise ou perguntas: quatro referentes à transparência ativa, estabelecidos a partir da LAI, e onze relacionados à transparência passiva, englobando a funcionalidade do e-SIC com base nas previsões dessa lei e na experiência de seu monitoramento. Quanto aos resultados encontrados, apenas 10 dos portais analisados cumprem um mínimo de 70% dos critérios estabelecidos para a avaliação da transparência ativa e passiva, ressaltando-se que 10 outros órgãos cumprem até 50% dos pontos estabelecidos.

Dentre os órgãos federais, a maior pontuação foi do sistema e-SIC da CGU, que cumpriu 93% dos critérios. Já a pontuação dos órgãos do Legislativo foi relativamente baixa, com destaques negativos para a Câmara dos Deputados (53% dos requisitos) e o Senado Federal (33%). Em uma leitura por estados, Maranhão desponta como destaque positivo – observando-se que utiliza o mesmo sistema que a CGU – junto a Alagoas, ambos com 80% dos

[3] Disponível em: http://retps.org.br/?p=443. Acesso em 07 jun. 2019.

requisitos cumpridos. Por outro lado, Roraima é o pior resultado, apenas com 13% de cumprimento dos critérios estabelecidos, seguido pelos estados de Santa Catarina e Tocantins, os dois com 40% de pontuação.

A partir dos resultados obtidos e da análise realizada, são avaliadas boas práticas e algumas recomendações são feitas no documento. Destaca-se a importância do desenvolvimento de sistemas em software livre e código aberto, incentivando o seu compartilhamento e adaptações evolutivas em um cenário de órgãos que utilizem o e-SIC Livre. Fica patente a dificuldade de afirmar o e-SIC como canal efetivamente acessível entre o Estado e a sociedade, refletindo ainda os fortes resquícios da cultura do segredo:

> Os critérios de avaliação escolhidos abordam principalmente questões legais e/ou de fácil implementação. Em outras palavras, ao notarmos que a própria ferramenta e-SIC possui entraves ao acesso à informação, refletimos que, após 7 anos da LAI, estamos muito aquém de uma cultura de abertura do Estado (ARTIGO 19, 2019, p. 25)

Ou seja, a implementação efetiva da LAI ainda se demonstra como um processo em marcha ao longo do país, restando evidente que um esforço maior é necessário para assegurar o acesso à informação pública pela população, de modo a caminhar ao encontro da concretização de direitos em um espaço democrático.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda que seja reconhecida a inexistência de uma relação simétrica entre governo e cidadãos quanto à transparência de informações, a opacidade dos dados coletados pelo Estado informacional enfatiza a sua capacidade de reunir e processar informações sobre os indivíduos, de modo a conhecer cada vez mais sobre os mesmos, ao passo que estes são cada vez mais alijados das informações acerca do Estado (BRAMAN, 2006, p. 314).

Desse modo, a lógica do acesso aberto à informação governamental como um imperativo à cidadania, teoricamente facilitada pelos recursos tecnológicos digitais e contextos normativos atuais, é invertida em razão da baixa efetividade de aplicação de normas, a exemplo da LAI, reencapsulando a informação sob o invólucro dos arcanos de Estado.

Ao longo da formação do Estado brasileiro, notou-se que ainda se mantém em operação um processo de separação entre o público e o privado. Decerto, o Estado brasileiro

coexiste nos limites incongruentes do patrimonialismo e da democracia. O passado colonial brasileiro também justifica o prolongamento de distorções patrimonialistas, coexistindo com pressupostos burocráticos e iniciativas do modelo gerencial para atender às demandas da sociedade.

Em meio a esta ambivalência, concorrem tanto tendências de maior participação cidadã no controle social das ações de políticas governamentais, quanto o processo de publicização do poder, tradicionalmente, encoberto pela cultura do segredo. A força dessa cultura remete às raízes do sigilo no Estado brasileiro, expressas pela herança da política de sigilo das navegações e empreendimentos mercantilistas da metrópole portuguesa. Nesse processo constitutivo, nas últimas décadas, as reformas estatais trazidas pela influência dos novos modelos de gestão da administração pública, frente às recentes demandas cidadãs, favorecem a constituição de uma cultura do acesso sob o eixo da abertura governamental.

Nesse diapasão, a emergência e atuação de organizações não governamentais no combate à opacidade da informação pública ratifica o conceito de cidadania e traz à tona o desafio de refletir a concomitância da demanda por transparência junto às raízes profundas do sigilo no Estado brasileiro. Os arcanos de Estado se desvelam e se imbricam nas instituições, procedimentos, e práticas, persistindo como questão a ser aprofundada a relação entre a credibilidade de uma instituição e a efetividade de uma cultura de acesso, no âmbito de certo desarranjo da institucionalidade no país, atualmente, com implicações na dinâmica política dos atores envolvidos.

Diante da aproximação proposta aos *arcana imperii*, situar o direito à informação no contexto do Estado Brasileiro permite percorrer a discussão da questão do acesso, realçando que a informação acessível, porém, desprovida de contexto ou mecanismos para interpretá-la não alcança o propósito efetivo da transparência. Nesse caminho possível, ratifica-se a Ciência da Informação como lócus potente de reverberação desse debate estratégico.

Sobretudo, entre zonas de luz e sombra, por meio dos arcanos de Estado comunica-se sobre o poder que, na forma dessa comunicação, oculta-se, revelando-se, nesse ocultamento, como poder.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP,** Brasília, n.10, 1997.

ARENDT, Hannah. A mentira na política: considerações sobre os documentos do Pentágono. **Crises da República**. São Paulo: Perspectiva, 1973.

ARTIGO 19. **Panorama dos sistemas eletrônicos de informação ao cidadão – uma análise das ferramentas de diferentes órgãos públicos***:* relatório técnico. 2019. Disponível em: https://www.icv.org.br/wp-content/uploads/2019/05/RELAT%C3%93RIO-ESIC-FINAL.pdf. Acesso em: 02 jun. 2019.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: por uma teoria geral da política. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1985.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. Campinas: Papirus Editora, 1996.

BRAMAN, Sandra. **Change of state**: information, policy, and power. Cambridge: MIT Press, 2006.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Acesso à Informação Pública**: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao-1.pdf

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Cidadania e *res publica*: a emergência dos direitos republicanos. **Revista de Filosofia Política,** v. 1, p. 99-144, 1997.

_____. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; WILHEIM, Jorge; SACHS, Ignacy (Orgs.). **Brasil**: um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

CADERMATORI, S.; CADERMATORI, D. M. L. de. O poder do segredo e os segredos do poder: uma análise histórico conceitual dos limites e possibilidades de convivência entre o segredo e a democracia. **Novos estudos jurídicos**, v. 16, n. 3, p. 329-344, 2011.

CATANZARITI, Mariavittoria. **New arcana imperii.** Berkeley: UC Berkley; Center for the Study of Law and Society Jurisprudence and Social Policy Program, 2010. Disponível em: http://escholarship.org/uc/item/81g0030z. Acesso em: 14 maio 2019.

COSTA, Célia Maria Leite. O Arquivo Público do Império: o legado absolutista na construção da nacionalidade. **Revista Estudos Históricos**, v. 14, n. 26, p. 217-231, 2000.

DOMINGUES, Francisco Contente. Colombo e a política de sigilo na historiografia portuguesa. **Revista Mare Liberum**, v. 6, n.1, p. 104-116, 1992.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Ed. Globo, 1996.

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. Transparência e controle social na Administração Pública. **Temas de Administração Pública,** v. 8, n. 1, 2013. Disponível em: https://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/vanuza-da-silva-figueiredo.pdf. Acesso em 03 jun. 2019.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, território e população**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

JARDIM, José Maria. A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa. **Revista do Serviço Público**, v. 46, n. 1, p. 137-152, 1995.

MALIN, A. M. B.: Reflexões sobre a adesão brasileira ao Regime Global de Acesso à Informação Pública. In: **Anais eletrônicos...** ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO - ENANCIB**,** 13., 2012, Rio de Janeiro. Disponível em: http://enancib.ibict.br/index.php/enancib/xiiienancib/paper/viewFile/3791/2914.

OHLWEILER, Leonel Pires; CADEMARTORI, Sérgio Urquart de. **Do segredo à transparência na administração pública**: os arcana *imperii* e o direito de acesso à informação. Editora Unilasalle, 2018.

SENELLART, Michel. **As artes de governar**: do regimen medieval ao conceito de governo. São Paulo: Editora 34, 2006.

SOUZA, Thomaz Oscar Marcondes de. A política de sigilo dos monarcas portuguêses da época dos descobrimentos marítimos. **Revista de História**, v. 16, n. 34, p. 257-274, 1958.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **O que a população quer saber do poder público?** Uma análise de respostas a pedidos de acesso à informação de órgãos de todos os poderes e níveis federativos: relatório técnico. 2018. Disponível em: http://www.achadosepedidos.org.br/uploads/publicacoes/RelatorioLAI_TransparenciaBrasil_2018_vf.pdf. Acesso em: 02 jun. 2019.

WEBER, Max. **Ensaios de Sociologia**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1982.

ZORZAL, Luzia. **Transparência das informações das universidades federais: estudo dos relatórios de gestão à luz dos princípios de boa governança na Administração Pública Federal**. Tese (Doutorado em Ciência da Informação)—Universidade de Brasília, Brasília, 2015.