

Transparência, classificação de informações e descentralização decisória: a normalização do segredo por parte dos entes subnacionais brasileiros

Marcio Camargo Cunha Filho

Doutor em Direito pela Universidade de Brasília (UnB) – Brasília, DF – Brasil, com período sanduíche em American University (AMERICAN) - Estados Unidos. Professor do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) - Brasil. Professor do curso de especialização em Ouvidorias Públicas (CGU/OEI). Professor voluntário da Universidade de Brasília (UnB) – Brasil. Auditor Federal da Ouvidoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União (CGU/PR) - Brasil.

<http://lattes.cnpq.br/6114405656374415>

<https://orcid.org/0000-0002-4649-8049>

E-mail: ccfmarcio@gmail.com

Data de submissão: 13/01/2020. Data de aceite: 06/01/2021. Data de publicação: 10/12/2021.

RESUMO

Nas últimas décadas, a transparência pública tem sido reconhecida como elemento imprescindível da governança democrática, baseada no pressuposto de que os agentes públicos devem manter seus cidadãos informados a respeito de seus atos e suas motivações. A transparência, contudo, possui exceções. Esse artigo analisa a prática, em nível subnacional, da possibilidade de restrição de acesso a informações por meio de sua classificação, nos casos em que a divulgação puder afetar a segurança do Estado ou da sociedade. Discutindo dados dos três poderes de todos os 26 estados e do Distrito Federal, demonstro que os três poderes de todos os estados seguem suas próprias formalidades e procedimentos para classificação. A partir disso, argumento que existe uma excessiva descentralização do poder de classificar informações públicas, o que tem o potencial de esvaziar a regra da transparência pública.

Palavras-chave: Transparência Pública. Classificação de Informações. Segurança Nacional. Direito de Acesso à Informação. Lei de Acesso à Informação

Transparency, classification and decentralization: the normalization of secrecy by Brazilian subnational entities

ABSTRACT

In the past decades, public transparency has become an essential element of democratic governance, based on the assumption that public officials must keep their citizens informed of their actions and motivations. Transparency, however, has exceptions. This article analyzes the practice, at the subnational level in Brazil, of withholding public information through its classification, in cases in which the disclosure may affect the security of the State or society. Discussing data from the three branches of government of all 26 Brazilian states and the Federal District, I demonstrate that the different branches of state's power create their own procedures and rules to classify information. I then argue that there is an excessive decentralization of the power to classify public information, which has the potential to undermine the rule of public transparency.

Keywords: *Public Transparency. Information Classification. National Security. Right to Information. Freedom of Information Law.*

Transparencia, clasificación y descentralización: la normalización del secreto en las entidades subnacionales de Brasil

RESUMEN

En las últimas décadas, la transparencia pública se ha convertido como un elemento esencial de la gobernabilidad democrática. El supuesto de los defensores de la transparencia es que los funcionarios públicos deben mantener sus ciudadanos informados sobre sus acciones y motivaciones. La transparencia, sin embargo, tiene excepciones. Este artículo analiza la práctica, a nivel subnacional, de la posibilidad de restringir el acceso a la información a través de su clasificación, en los casos en que la divulgación pueda afectar la seguridad del Estado o de la sociedad. Analizando datos de los tres poderes de los 26 estados y del Distrito Federal, demuestro que cada poder de cada estado ejerce la autoridad de clasificar informaciones de acuerdo con sus propios procedimientos y reglas, y así concluyo que existe una excesiva descentralización del poder de clasificar la información pública, lo que tiene el potencial de vaciar la regla de transparencia pública.

Palabras-clave: *Transparencia Pública. Clasificación de Información. Seguridad Nacional. Derecho a la Información. Ley de Acceso a la Información Pública*

INTRODUÇÃO

Órgãos públicos diariamente produzem e administram milhões de documentos. De acordo com o sistema constitucional e legal atualmente vigente no país, essas informações devem ser disponibilizadas ao público (BRASIL, 1988, art. 5º, XXIII; BRASIL, 2011, art. 3º, I). Em uma democracia, as pessoas têm o direito de saber o que seus representantes fazem, que interesses lhes motivam e quais são os fundamentos de suas ações. Por isso, o segredo é – ao menos teoricamente – relegado a um plano secundário e excepcional. A menos que haja razões fortes, os agentes públicos devem dar transparência a seus atos. Contudo, até que ponto essa regra é efetiva? Apesar de normativamente a legislação almejar a transparência estatal, práticas de segredo são resilientes e flexíveis. Leis e boas intenções não eliminam o segredo estatal, que se adapta às novas circunstâncias e realidades. Isso é o que a literatura costuma referir como a “natureza adaptativa” do segredo administrativo (ROWAT, 1966).

Frequentemente, a persistência do segredo se materializa por meio das exceções legais dos regimes de transparência. Todas as leis que impõem a transparência como regra geral dos atos administrativos comportam exceções, e muitas delas podem ser consideradas legítimas.

No entanto, existe um risco real de que essas exceções sejam normalizadas, ou que se tornem tão frequentes a ponto de esvaziar grande parte da regra geral. O presente artigo analisa a prática de uma das exceções à regra da transparência. Conforme a Constituição e a LAI, informações públicas podem ter seu acesso restrito se o segredo for imprescindível para manutenção da segurança do Estado ou da sociedade.¹

¹ Mais especificamente, a Lei de Acesso à Informação (Brasil, 2011) dispõe que “São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam: 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 estratégicas 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.

Nesses casos, as informações podem ser classificadas como reservadas, secretas ou ultrassecretas – e permanecerão sob restrição por 5, 15 ou 25 anos, respectivamente. O foco específico do estudo recairá sobre o exercício do ato de classificar por parte dos três poderes de todos os 26 estados e o Distrito Federal. De maneira complementar e exemplificativa, analiso brevemente o sistema de classificação dos dois maiores municípios brasileiros.

O objetivo geral do estudo é problematizar a compatibilidade da prática da classificação de informações em nível subnacional com o pressuposto democrático de que agentes públicos devem prestar contas de seus atos por meio da transparência. Argumentarei que a exceção de “segurança do Estado ou da sociedade” poderia ou deveria ser interpretada de forma a concentrar na União o poder de classificar informações; no entanto, não é o que ocorre, sendo que estados e municípios também têm o poder de restringir acesso a informações públicas com base nesse mesmo fundamento.

Os achados de pesquisa apontam que a descentralização da prerrogativa de classificar informações públicas impõe um obstáculo significativo ao atingimento dos objetivos da transparência pública. A existência de uma multiplicidade de atos normativos e de instituições empoderadas para classificar informações públicas diminui a rastreabilidade e a inteligibilidade do sistema de transparência. Sem uma prática centralizada e coordenada que estabeleça limites claros e objetivos do ato de classificação, há um elevado risco de que a discricionariedade de que dispõem órgãos públicos para restringir acesso a informações se converta em arbitrariedade.

Exercício arbitrário de poder significa uma atuação sem parâmetros, balizas e limites objetivos; significa, portanto, o exercício de poder com base preponderantemente nas percepções subjetivas individuais dos agentes públicos, o que pode acarretar riscos à liberdade dos cidadãos.² O Estado de Direito, na verdade, exclui o “exercício [de poder] por pessoas com autoridade ampla, arbitrária e discricionária” (DICEY, 1959, p. 188).

O artigo se subdivide nas seguintes seções. A próxima seção contextualiza e explicita o objeto de pesquisa e delinea a metodologia adotada. A seção posterior realiza uma síntese da discussão teórica sobre informação e poder. A seção posterior traz os achados de pesquisa, e uma última seção apresenta as discussões e as conclusões do estudo.

CONTEXTUALIZAÇÃO, OBJETIVOS DE PESQUISA E METODOLOGIA

A representatividade democrática se fundamenta na ideia de prestação de contas dos representantes em face aos representados. Em um sistema político, cidadãos delegam a agentes públicos o poder de tomar decisões em seu nome, mas, em um regime democrático, pressupõe-se que essa delegação vem acompanhada de contrapartidas. Representantes têm assim a obrigação de prestar contas de seus atos, de informar os cidadãos acerca dos fundamentos de suas decisões. Quando esses mecanismos de prestação de contas (chamados pela literatura americana de “mecanismos de accountability”) deixam de ser exercidos, o caráter democrático do sistema se mitiga, pois os representantes se apropriam indevidamente desse poder e passam a exercê-lo em nome próprio.

² Nesse sentido, conforme Pettit (1997, p. 55), “Um ato é realizado com base arbitrária quando está sujeito apenas ao ‘arbitrium’, ou seja, a decisão ou julgamento do agente; o agente está em uma posição para escolher ou não escolher, de acordo com seu julgamento apenas”.

Desde a origem da teoria da representatividade, o mecanismo de controle por excelência é o voto. Cidadãos controlam seus representantes reelegendo-os ou tirando-os do poder nos ciclos eleitorais. Mais recentemente, teóricos da democracia têm chamado atenção para a insuficiência do voto como mecanismo de controle (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2006; FOX, 2015). É nesse contexto que ações e políticas de dados abertos, governo aberto, transparência pública, e acesso à informação têm se tornado elementos centrais de nossas discussões políticas.

O pressuposto da transparência pública, compreendida de maneira ampla como o conjunto de ações estatais que permitem que cidadãos tenham acesso e se engajem com documentos públicos (GRIMMELIKHUIJSEN; PIOTROWSKI; RYZIN, 2020), é o de que ela permite que as pessoas se informem a respeito dos processos decisórios estatais e, com isso, exijam dos agentes públicos ações que correspondam às suas necessidades e desejos. Transparência é metonímia para um cenário ideal em que o Estado se abre à população no exercício de suas atividades rotineiras, ouve as suas demandas e fórmula políticas públicas tomando-as como subsídio. O pressuposto por trás desse raciocínio é o de que a transparência pública viabiliza a participação das pessoas no processo político de forma mais frequente do que o voto (FOX, 2015; 2019). De acordo com esse raciocínio, a transparência pública passa a desempenhar as importantes funções de aprofundar as instituições e práticas democráticas (STIGLITZ, 2002; FLORINI, 2007) e promover o desenvolvimento socioeconômico das nações (WORLD BANK, 2003).

Nas duas primeiras décadas do século XXI, formou-se no plano internacional o que Carothers e Brechenmacher (2014) denominaram de um grande “consenso transidolológico” em torno da ideia de que a governança democrática requer transparência e participação.

Foros internacionais passaram a abertamente advogar a favor do dever estatal de se colocar visível à população; a Corte Interamericana de Direitos Humanos, a seu turno, decidiu que o Chile violara a Convenção Interamericana por não possuir legislação específica voltada a promover o acesso à informação (CIDH, 2006); em caso análogo posterior, chamou atenção do Brasil por não ter, ainda, adotado legislação específica de acesso à informação (CIDH, 2010).³

No entanto, esse “consenso ideológico” em torno da ideia de transparência pública não se reflete por inteiro nas práticas estatais. Órgãos estatais podem contornar suas obrigações de disponibilizar informações mesmo sem descumprir formalmente nenhuma lei ou decreto. Pesquisadores se referem à “transparência opaca” (FOX, 2007) quando o ato de conceder informações não se traduz em uma comunicação efetiva e substantiva acerca de como decidem os agentes estatais; outros afirmam que transparência efetiva depende de que informações registradas sejam visíveis e precisas (MICHENER; BERSCH, 2013). À parte da extensa discussão conceitual acerca da transparência,⁴ o fato é que estratégias evasivas de ocultação de informações são resilientes mesmo quando há cumprimento formal de dispositivos legais. Órgãos públicos podem, por exemplo, disponibilizar uma grande quantidade de informações inúteis ou pouco acionáveis, de forma a aumentar os custos de encontrar, selecionar e compreender os dados que realmente importam. A disponibilização excessiva de informações pode sobrecarregar os destinatários e com isso diminuir o seu potencial de engatilhar mudanças (SUNSTEIN, 2020). Fatores simples como a ausência de padronização, adoção de linguagem de difícil compreensão ou falta de interatividade podem também mitigar a usabilidade de informações públicas sem causar um descumprimento formal da lei.

³ Veja Rieger (2017) para revisão mais completa da evolução internacional do direito de acesso à informação.

⁴ Para uma revisão completa da literatura a esse respeito, veja-se Cunha Filho e Xavier (2014) e Cunha Filho (2018).

Outra estratégia evasiva é a postergação temporal da divulgação da informação: se uma agência estatal divulga informações apenas após transcurso de um tempo significativo, isso pode esvaziar o conteúdo e a usabilidade das informações (O'CONNEL; GERSON, 2009).

A transparência, nesse sentido, é frágil: obstáculos ou atritos simples podem impedi-la de provocar mudanças no processo político ou de servir como um mecanismo efetivo de prestação de contas. Inserido nesse contexto, esse artigo analisa a prática das “informações classificadas” no âmbito subnacional. A classificação de informações em grau reservado, secreto ou ultrassecreto é um poderoso mecanismo por meio do qual agentes públicos podem restringir a transparência estatal pelo prazo de 5, 15 ou 25 anos, respectivamente. Fundamentando-se nos vagos e ambíguos conceitos de “segurança nacional” e “segurança da sociedade” (justificativas que tanto a Constituição quanto a Lei n. 12.527/11 aceitam para restringir a regra da transparência), órgãos públicos restringem acesso a informações sensíveis, justamente as que podem ter maior potencial de revelar processos estatais passíveis de questionamento ou correção. Analisando dados publicamente disponíveis sobre a quantidade de informações classificadas pelos poderes executivo, legislativo e judiciário estaduais no país, argumento que a prática da classificação de informações, ainda que plenamente respaldada na legislação, pode ser interpretada como uma estratégia de que órgãos públicos se utilizam para impor obstáculos substanciais à transparência pública e à sua obrigação de prestar contas.

A descentralização da aplicação de leis de acesso à informação é apontada pela literatura como uma das suas mais importantes fragilidades (POZEN, 2017). Como leis de acesso buscam dar respostas individualizadas para cada cidadão que solicita acesso a documentos públicos, cada órgão acaba respondendo separadamente a solicitações e, com isso, acaba criando regras próprias de gestão de informações.

Isso dificulta a criação de padrões e de uniformidades. No Brasil, a ONG Art. 19 já apontou a descentralização como um dos principais desafios de implementação da Lei de Acesso à Informação no Brasil (NÓBREGA, 2017.).

A questão da aplicação da Lei de Acesso à Informação nos diferentes entes federativos é uma questão mal resolvida no regime normativo da Lei n. 12.527/11. Do ponto de vista da aplicação federativa, essa é uma Lei híbrida: ela se apresenta como uma lei nacional, que se aplica a todos os poderes de todos os entes federativos (BRASIL, 2011, art. 1º, caput), mas em diversas partes se operacionaliza apenas como uma lei federal, aplicável apenas à burocracia federal (como por exemplo na seção IV do capítulo IV da Lei, que regula o processo de classificação de informações). Nas partes em que a lei é apenas federal (e não nacional), há espaço para que estados e municípios criem suas próprias regras e procedimentos, que podem ou não emular a prática federal.

Assim, a regulação federal sobre classificação de informações, contida na Lei n. 12.527/11 e no Decreto n. 7.845/2012 se aplicam apenas à burocracia federal. Nesse caso, a legislação abriu espaço para aplicação do principal constitucional da simetria, que demanda a estados e municípios a observância dos parâmetros federais no que tange à organização e desenhos de suas instituições. O princípio constitucional da simetria autoriza, por exemplo, os constituintes estaduais a criar medidas provisórias com força de lei a serem editadas pelos governadores, espelhando a competência que a Constituição atribui ao Presidente da República. Pelo mesmo raciocínio, o princípio permitiria que os legisladores estaduais editem procedimentos próprios de classificação de informações públicas. No entanto, argumentarei que no regime legal de classificação de informações há uma aplicação implícita imprópria do princípio constitucional da simetria.

Quando a Constituição e a Lei dispõem que órgãos públicos podem se valer do sigilo quando ele for imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, deveríamos interpretar que a “segurança do Estado” é um assunto de competência exclusiva da União, e não cabe afirmar que estados e municípios podem, concorrentemente, restringir acesso a informações públicas com base nesse mesmo fundamento.

No entanto, os legisladores não refletiram pormenorizadamente sobre as consequências de uma regulamentação apenas federal do processo de classificação de informações. Na prática, desde a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação, em 2012, estados e municípios têm criados suas regulações próprias, inclusive instituindo seus próprios procedimentos de classificação e autorizando uma multiplicidade de autoridades estaduais e municipais para classificar informações. Se a classificação é uma exceção que permite a restrição de informações quando a divulgação afetar a segurança nacional, qual é a justificativa para permitir que estados e municípios criem seus próprios procedimentos e requisitos de classificação? Essa é a pergunta que precisamos fazer ao nosso sistema de classificação de informações.

No nível federal, a Controladoria-Geral da União e a Comissão Mista de Reavaliação desempenham o papel de uniformizar as práticas relacionadas à transparência e à classificação, existe ao menos uma padronização e uma uniformização da aplicação de normas sobre classificação. Mesmo nesse caso, contudo, a literatura demonstra a existência de problemas estruturais que “minimiza[m] em muito as possibilidades de exercício do controle horizontal” (CUNHA FILHO; ANTUNES, 2020, p. 16). A CMRI possui um claro viés institucional (CUNHA FILHO, 2019), enquanto a própria CGU, como Ministério subordinado ao Executivo, pode ter dificuldades de disponibilizar informações sensíveis (CUNHA FILHO, 2017).

Outros estudos também demonstram que a categoria “segredos de estado” é utilizada de maneira ampla e de forma a dificultar o exercício do controle (WAISICH; CETRA; MARCHEZINI, 2017). Assim, os poucos estudos empíricos existentes acerca da classificação de informações em nível federal apontam problemas relevantes. Mas esses estudos demonstram apenas uma parte do problema maior relacionado à classificação de informações. O presente estudo visa contribuir para parcialmente preencher as lacunas existentes na produção de conhecimento existentes sobre classificação de informações no Brasil.

Este é um estudo exploratório inicial. Os dados aqui expostos foram produzidos a partir dos sites dos órgãos públicos de todos os Estados. Como o objetivo do estudo é verificar a existência de informações mínimas sobre a classificação de informações, não houve triangulação de dados ou coleta de dados por meio de outras fontes. A pergunta principal que norteou a pesquisa foi: a prática da classificação de informações públicas em nível subnacional impõe restrições excessivas à regra da transparência? As perguntas de pesquisa específicas, que nortearam e subsidiaram a pergunta principal, foram: os poderes judiciário, executivo e legislativo em âmbito estadual possuem um órgão responsável pela gestão da classificação de informações em sua esfera de atribuição? Esses entes disponibilizam informações sistemáticas sobre a classificação de informações de maneira uniforme e padronizada em site de fácil acesso? Qual é a quantidade de informações classificadas por cada poder de cada ente subnacional?

INFORMAÇÃO E PODER

Leis, políticas e ações de transparência não apenas ordenam a disponibilização de informações; elas também a delimitam a um determinado molde. Pensamos intuitivamente que “informação é poder” e que quanto mais informados os cidadãos estejam acerca dos assuntos estatais, mais condições terão de participar do processo político e de fiscalizar a atuação de seus representantes.

No entanto, as “informações públicas” que podem ser disponibilizadas por meio do sistema de classificação de informações foram previamente enquadradas e filtradas por agências estatais, que exercem uma forma de controle sobre a produção de narrativas, dos arquivos, da história e da verdade. Disponibilizar informações públicas não necessariamente permite questionar e reverter relações de poder; pelo contrário, a transparência pode até reforçar prévias estruturas de poder por legitimá-las neutralizando reivindicações mais agressivas de mudanças estruturais.

Os regimes legais de transparência, com todas as exceções que comportam, podem ser interpretados como uma forma de o Estado aliviar, institucionalizar ou até mesmo controlar e monitorar as pressões por acesso a documentos públicos oriundas da sociedade civil, da mídia e de grupos organizados. É uma forma de o Estado permitir acesso a algumas informações, sem, contudo, disponibilizar as informações mais sensíveis, aquelas que realmente poderiam ser utilizadas para questionar as condições estruturais da balança de poder. Afinal, documentos oficiais têm uma ambiguidade existencial: ao mesmo tempo que são criados para limitar o poder discricionário dos agentes públicos, servem também para impor obrigatoriedade a certas interpretações da realidade (DERY, 1998). O monopólio da forma escrita para as atividades estatais constitui a realidade, jamais se limitando a descrevê-la de maneira neutra (se é que isso é possível). Assim, o que não está contemplado pelo regime de transparência é tido como inexistente. Assim, “organizações burocráticas vivem, mantêm e modificam um mundo autônomo de sua própria criação. Esse mundo pode ser chamado de ‘realidade de papel’, não porque ele falseia a realidade, mas sim porque funciona como uma representação vinculante [de fatos ocorridos]” (DERY, 1998, p. 687).

Portanto, os sistemas de transparência existem não apenas para disponibilizar informações; existem também para demarcar o que está excluído das possibilidades de acesso.

Por isso, alguns autores afirmam que o acesso à informação é um “direito controlado” (CUNHA FILHO, 2017) ou, no limite, um “teatro da transparência” (POZEN, 2017, p. 1097). Outros autores afirmam que o regime de acesso à informação é insuficiente para reverter práticas estatais de segredo: esses regimes “falham em fazer cumprir a transparência nas áreas do governo federal em que ela é mais necessária, como na avaliação de decisões relacionadas a assuntos políticos-chave, tais como segurança nacional e relações exteriores” (FENSTER, 2006, p. 935).

A ideia normativa da transparência, segundo a qual o acesso à informação poderia promover algo parecido ao que Dahl (1989) chamou de “compreensão iluminada” dos assuntos estatais, parece pressupor que as informações que o Estado concede às pessoas estão fora de um marco de poder pré-estabelecido (GORDON, 2001). No entanto, os procedimentos de acesso à informação não necessariamente possibilitam que os cidadãos questionem como Estado produz informações, como as arquiva, como as reproduz.

Mesmo quando difunde informações, a LAI o faz dentro de parâmetros preestabelecidos por órgãos estatais. Afinal, se existe um sistema federal de acesso à informação, ele é enquadrado pelo Estado como a única ou uma das únicas formas de obter conhecimento sobre atividades estatais, excluindo outras formas de engajamento das pessoas no processo político. A política de conceder acesso a informações, da forma e de acordo com as regras impostas pelo próprio Estado, pode ser uma concessão estatal destinada a criar uma aparência de diálogo e abertura enquanto se mantêm inalteradas assimetrias de poder mais profundas.

A literatura refere como, em outros países, a burocracia se amoldou a Leis de Acesso à Informação por meio de mudanças na forma de registro de informações.

Na Índia, diversos órgãos têm transformado a forma de registrar documentos públicos, informalizando ou oralizando parte de suas decisões para dificultar seu acesso público: “agentes públicos mudam a relação entre a escrita e a oralidade em seu trabalho cotidiano, mudam o que eles registram e como o fazem, e se utilizam estrategicamente de técnicas burocráticas para evitar a accountability e preservar seu anonimato” (SHARMA, 2013, p. 310). Afinal, a forma de registrar documentos importa e pode ser utilizada para minar acesso a informações governamentais, pois documentos oficiais “são também artefatos políticos que não compilam verdades, mas criam conjecturas sobre elas” (SHARMA, 2013, p. 309). Assim, a forma de registro das informações é também uma forma de controle: “os agentes estatais conseguem manter a verticalidade e conseguem esquivar-se de responder simplesmente mudando a forma como eles se comunicam e como eles registram informações” (SHARMA, 2013, p. 318). Isso significa que um foco exclusivo em documentos oficiais escritos pode deixar de lado outros formatos de comunicação produzidas pelo Estado. A ideia normativa de transparência pode assim ser apenas uma estratégia de consolidar uma forma de interpretar e registrar a realidade por meio de uma linguagem universalmente aceita (HETHERINGTON, 2008). O sistema de transparência na verdade filtra uma disputa pelo real e pelas narrativas do real, e é marcada pelas mesmas assimetrias de poder que existem em outros tipos de disputa.

No Brasil, nada representa melhor esse processo de filtragem e de controle estatal sobre a forma de produção das informações do que o processo de classificação de informações. Por meio da classificação de informações, órgãos estatais estabelecem que determinados documentos não podem ser disponibilizados por violarem a segurança do Estado ou da sociedade por 5, 15 ou 25 anos. Não apenas o acesso ao documento em si fica restrito, mas também o acesso à justificativa, como demonstrarei nas seções seguintes.

A classificação de informações torna determinadas informações públicas não apenas desconhecidas, mas também desconhecíveis (POZEN, 2010), na medida em que os cidadãos ficam impedidos de saber características básicas desses documentos, tais como assunto ou razão da classificação.

INFORMAÇÕES CLASSIFICADAS: UM PANORAMA DA PRÁTICA EM NÍVEL SUBNACIONAL

O regime legal de classificação de informações concede uma ampla margem de discricionariedade para que agentes públicos restrinjam acesso a informações públicas com fundamento na ideia de segurança nacional. Para que essa ampla discricionariedade não se converta em arbitrariedade no exercício de tal poder, a Lei n. 12.527/11 e seus decretos regulamentadores estabelecem limites mínimos para o exercício dessa prerrogativa. Estabelece, por exemplo, que os órgãos devem seguir um procedimento rigoroso, que é atestado por meio do Termo de Classificação de Informações (TCI), que desempenha a função de um recibo da ocorrência do processo classificatório. Estabelece também a decisão de classificação deve conter no mínimo o assunto sobre o qual versa a informação, o fundamento da classificação, a indicação do prazo de sigilo, bem como a identificação da autoridade que a classificou (BRASIL, 2011, art. 28). Essas formalidades têm a função de exercer um mínimo de controle sobre o ato de classificar. É questionável se essas pequenas formalidades realmente têm o potencial de atuar como mecanismos de controle – de qualquer forma, essa é uma questão mais complexa que foge ao escopo desse estudo. Aqui examinarei apenas se essas formalidades mínimas são de fato cumpridas pelos órgãos dos três poderes de todos os 26 estados e o Distrito Federal.

Os achados de pesquisa evidenciaram um cenário em que a prática prevalecente no âmbito subnacional é marcada pela inexistência da produção de informações consolidadas ou padronizadas sobre documentos classificados, pela falta de atualização das informações e pela dificuldade de acesso ou de compreensão com relação aos poucos documentos classificados disponíveis.

Combinados, esses fatores minimizam em muito a obrigação de órgãos públicos de adotarem a transparência como regra geral no que diz respeito à gestão de suas informações. O sistema de classificação de informações cria uma fachada de transparência ao mesmo tempo em que abriga a normalização de segredos e de exclusões absolutas da regra do acesso à informação.

O conjunto de órgãos pesquisados englobou todas as 27 assembleias legislativas estaduais, os 27 governos estaduais e os 27 tribunais de justiça. As assembleias legislativas tiveram, em seu conjunto, o pior resultado: apenas a câmara legislativa do Distrito Federal disponibiliza informações consolidadas a respeito de suas informações classificadas. Esse primeiro achado, contudo, não significa necessariamente que assembleias legislativas estaduais estejam descumprindo suas obrigações relativas à disponibilização de informações classificadas – pode significar, apenas, que assembleias legislativas não exercem a prática de classificar informações. Mesmo assim, essas entidades deveriam ao menos disponibilizar algumas informações gerais, afirmando ou demonstrando que não classificam informações. Independentemente de a prática estar ou não ocorrendo no presente momento, a ausência de dados sobre classificação é um problema por si só, pois demonstra ser possível não disponibilizar informações sem que haja grandes repercussões ou consequências.

Dentre os Tribunais de Justiça, nove⁵ – ou seja, um terço do total – disponibilizam seus respectivos rols de informações classificadas. Mesmo nos casos em que há essa disponibilização, contudo, muitas vezes as informações encontram-se desatualizadas ou incorretas. Por exemplo, no Espírito Santo, o Tribunal de Justiça classifica uma parte das informações como “pessoais”, o que não é uma categoria que fundamenta a classificação da informação.⁶

⁵ Disponibilizam o rol de informações classificadas os Tribunais de Justiça de Rio de Janeiro, São Paulo, Espírito Santo, Distrito Federal, Goiás, Sergipe, Tocantins, Pará e Roraima.

⁶ A tabela de informações classificadas pelo TJES pode ser encontrada em <http://www.tjes.jus.br/portal-da-transparencia/informacoes-gerais/tabela-de-informacoes-classificadas-e-desclassificadas/> (acesso 31 dez 2020).

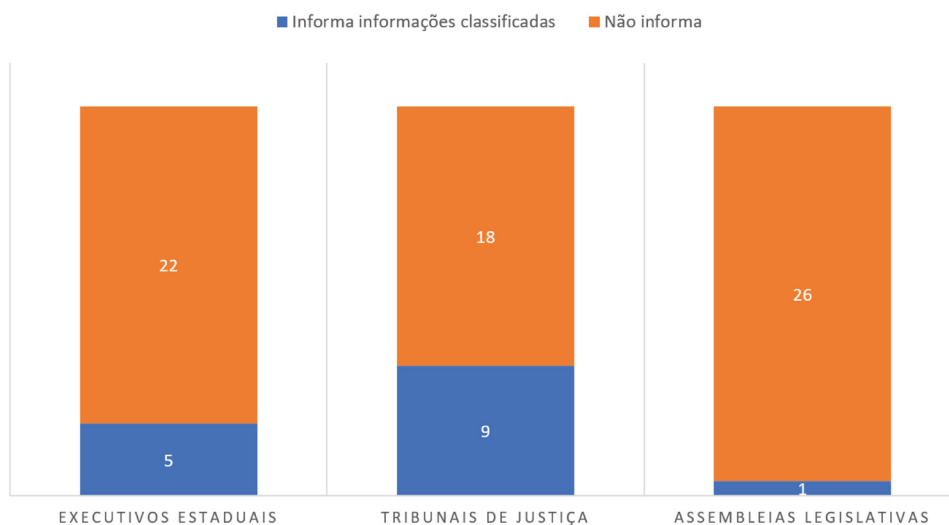
O caso que mais merece atenção, contudo, é o Tribunal de Justiça de Roraima, que possui 5.588 informações classificadas – e todas classificadas incorretamente como “restritas”, categoria que inexistente de acordo com a Lei n. 12.527/11.⁷ O Tribunal de Justiça de Roraima merece atenção porque, ainda que seja um caso isolado em termos de número de informações classificadas, demonstra o limite do possível no nosso regime de classificação de informações. Ainda que atualmente outros poderes de outras esferas de governo não possuam, nem de longe, um número tão elevado de informações classificadas, o TJ-RR demonstra que é possível restringir acesso a um grande volume de informações sem desprezar a legislação. Ademais, não parece que o uso descontrolado do poder de classificar tenha gerado ao Tribunal quaisquer consequências ou repercussões negativas. Ou seja, um órgão público pode usar e abusar do segredo de maneira legal e aparentemente impune. Não há um órgão acima dos Tribunais de Justiça encarregado de fiscalizar ou monitorar a classificação de informações públicas, o que pode levar à extrapolação dessa prerrogativa.

Como não temos acesso ao conteúdo das informações classificadas, é impossível realizar um juízo de valor a respeito do acerto ou não do ato de classificação. Contudo, analisar os assuntos das informações classificadas levanta dúvidas sobre a real necessidade da restrição à transparência.

Dentre as milhares de classificações realizadas pelo TJ-RR, constam dezenas de “pedido de diária”, “gestão de pessoas”, “viagens e deslocamento”, “folha de pagamento mensal”, “solicitações diversas”. De que forma disponibilizar informações sobre diárias e viagens de servidores ou magistrados pode desestabilizar o Estado de maneira tão disruptiva a ponto de afetar a “segurança do Estado” e assim legitimar a inversão da regra de transparência?

⁷ A tabela de informações classificadas pelo TJRR pode ser encontrada em <http://cgj.tjrr.jus.br/index.php/ouvidoria-do-tjrr/intitucional-classificacao> (acesso 31 dez 2020)

Gráfico 1 – Órgãos executivos, legislativos e judiciários que informam ou não informam rol de classificação de informações em seus portais na internet



Fonte: Elaboração própria, com base nos portais das transparências dos poderes dos respectivos entes federativos.

Órgãos públicos deveriam responder essa e outras questões de maneira clara e específica, mas não isso não ocorre. Os dados podem ser interpretados, pelo contrário, no sentido de que órgãos públicos utilizam a estrutura normativa da classificação de informações como escudo para evitar o controle social ou horizontal sobre seus atos.

Nos portais principais dos poderes Executivos dos estados, apenas cinco governos disponibilizam informações consolidadas sobre a classificação de informações ocorridas em órgãos sob sua jurisdição. Isso é um problema grave, pois os executivos estaduais, diferentemente dos TJs ou das Assembleias, são compostos por dezenas (talvez centenas, em alguns casos) de subórgãos: empresas públicas, autarquias, fundações, secretarias. Ao iniciar a pesquisa, esperava que os governos estaduais exercessem algum tipo de monitoramento frente à classificação de suas entidades vinculadas; ao menos, esperava que coletasse e compilasse informações. No entanto, essa não é a regra.

É provável que muitos órgãos estaduais se utilizem dos procedimentos legais de classificação para restringir acesso a informações – mas isso é um dado que dificilmente pode ser conhecido sem que uma instituição centralize e consolide essas informações. Os governos estaduais deveriam orientar os órgãos sobre os limites desse procedimento, bem como fiscalizar e monitorar a prática da classificação de suas entidades subordinadas, mas na maioria dos casos isso não ocorre. O mais provável é que os governos estaduais simplesmente não exercem essa forma mínima de controle, no sentido de compilar, agrupar e consolidar as classificações realizadas pelos diferentes órgãos que lhes são subordinados.

No âmbito federal, a função de agregar e consolidar o rol de informações classificadas pelos órgãos e entidades estaduais é exercida pela Controladoria-Geral da União. Ainda que se possa afirmar que essa compilação seja, por si só, uma forma insuficiente de exercer controle ou monitoramento sobre a classificação de informações, ela ao menos permite que tenhamos uma visão panorâmica acerca dos órgãos que mais classificam informações.

No plano dos governos estaduais, sequer temos essa visão panorâmica, o que significa que é muito difícil para a imprensa, os cidadãos, os acadêmicos e as próprias instituições estatais de controle exercerem de fato qualquer tipo de controle social sobre a forma com que agências estatais restringem acesso a informações públicas.

O que se verifica é que, enquanto no plano federal a Controladoria-Geral da União tende a constituir ao menos uma certa medida de uniformidade e padronização à gestão da classificação de informações, no plano estadual vigora uma descentralização extremada, em que cada poder de cada Estado exerce discricionariedade sem controle, fiscalização ou supervisão efetiva. Essa extrema descentralização dificulta em muito a produção de qualquer visão geral a respeito da prática de classificação de informações, especialmente no âmbito dos executivos que são subdivididos em dezenas ou centenas de subórgãos, cada qual podendo exercer, quase que livremente, a prerrogativa de restringir acesso a informações públicas.

Um forte indício de que a descentralização da prerrogativa de classificar informações é um problema é o fato de que a maior parte das informações restritas que encontrei na realização dessa pesquisa são restritas em grau “reservado” – o grau de classificação mais baixo – sendo poucas ou residuais as classificações ocorridas em grau “segredo” ou “ultrassegredo”. Isso ocorre pelo fato de que uma quantidade maior de agentes públicos tem o poder de classificar em nível reservado. Os níveis segredo e ultrassegredo são, no âmbito federal, restritos às mais altas autoridades da República, e isso se reflete nos decretos estaduais e municipais. Já a classificação em nível reservado pode ser realizada por autoridades de nível intermediário, o que equivale a um número elevado de agentes públicos, se somarmos todas as autoridades de nível intermediário de todos os estados e municípios. A distribuição do poder de classificar a uma ampla gama de agentes públicos dificulta ou impede o exercício de real controle sobre esses atos.

Essa descentralização tem, na verdade, dimensões muito maiores do que evidenciado nesse artigo. Aqui, demonstro que a descentralização permite que os três poderes estaduais exerçam a prerrogativa de classificação livres de quaisquer amarras institucionais significativas. Mas é preciso lembrar que os municípios possuem a mesma autonomia política que os estados, e portanto cada um dos mais de cinco mil municípios brasileiros tem a competência, ao menos em tese, de proceder à classificação de informações de acordo com seus próprios critérios e procedimentos. Apenas a título ilustrativo, analiso a seguir os casos dos municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro. No município de São Paulo, a redação original do Decreto municipal n. 53.623/2012 concedia a prerrogativa de classificar informações ao Prefeito, Vice-prefeito, Subprefeitos, Secretários Municipais, Procurador-Geral do Município, Corregedor-Geral do Município e Comandante da Guarda Civil Metropolitana. Apenas em 2015 esse dispositivo foi reformado, atribuindo-se exclusivamente à Comissão Municipal de Acesso à Informação a prerrogativa de classificar informações.

A cidade do Rio de Janeiro mantém uma ampla gama de autoridades públicas como competentes para exercício da prerrogativa de classificar informações: o Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários, Controlador-Geral, Procurador-Geral, titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista (art. 30, Decreto municipal n. 44.745/2018). O caso da cidade do Rio de Janeiro é ilustrativo de uma aplicação deficiente do princípio constitucional da simetria. O decreto municipal afirma que as informações podem ser classificadas se afetarem a “segurança municipal” – que é uma categoria não apenas vaga e ambígua, mas inédita no direito brasileiro. O conceito de “segurança nacional” – com todas as críticas que se possa fazer à origem e conteúdo militar e policial do conceito – tem ao menos uma tradição e uma discussão prévia na literatura jurídica e filosófica. Isso significa que houve e há um esforço de discutir o conceito, estabelecer limitações, balizas interpretativas.

O conceito de “segurança municipal”, contudo, é uma verdadeira bricolagem jurídica, uma categoria que não parece ter sido criada para proteger um bem jurídico relevante, mas, antes, para servir como justificativa jurídica para restringir acesso a informações de caráter público. Os dispositivos constitucionais e legais que afirmam que o poder público pode restringir acesso a informações públicas quando a divulgação colocar em risco a segurança do Estado ou da sociedade deveriam ser lidos como dispositivos que concedem à União o poder exclusivo de delimitar as hipóteses que possibilitam a restrição de informações. A segurança nacional não pode ser compartimentalizada de tal forma a permitir que todos os municípios e estados criem suas próprias interpretações a respeito da restrição de acesso a informações.

Apenas os governos estaduais do Rio Grande do Sul, São Paulo, Ceará e Maranhão disponibilizam um panorama geral de todas as informações classificadas por órgãos e entidades estaduais. Mesmo nesses casos, contudo, as informações são incompletas. No caso do estado de São Paulo, por exemplo, a página disponibilizada como contendo o rol de informações classificadas não é propriamente uma página com informações consolidadas sobre classificação, mas apenas uma página com links para portais da transparência de alguns órgãos estaduais, o que não permite saber a quantidade de informações classificadas e nem a última atualização do rol.⁸ No caso do Ceará, o governo disponibiliza uma lista das informações classificadas, porém a última atualização da lista foi realizada em 2017, sendo que muitas das informações que ali constam já tiveram seu prazo de classificação expirado, mas não há notícias de que as informações tenham tido seu acesso liberado.⁹ Apenas no Rio Grande do Sul houve atualização em 2020.

Nos excepcionais governos estaduais que disponibilizam rol de informações classificadas, como o Ceará ou o Rio Grande do Sul, uma análise de suas respectivas listas nos direciona, inevitavelmente, a refletir sobre a real necessidade ou imprescindibilidade da restrição de acesso à informação. No Executivo cearense, por exemplo, houve classificação de informações aparentemente sensíveis, como informações referentes a material bélico e sobre planejamento de operações de segurança. Mas, ao mesmo tempo, houve classificações mais questionáveis, como por exemplo a classificação de relatório de auditorias internas e externas realizadas pela Companhia de Gás do Ceará, resolução do Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico estadual, denúncias de ouvidoria da Fundação de Tecnologia Industrial do Ceará, “processo de compras” da Universidade Estadual do Ceará, dentre outros.

O Rio Grande do Sul é o estado que proporciona as mais completas informações sobre classificações de suas agências executivas. A Secretaria da Casa Civil do governo informa a existência de 67 informações classificadas no Executivo estadual em julho de 2020; as informações são detalhadas conforme o órgão que produziu a classificação, o grau de sigilo, a data de produção do documento, a data de produção da classificação, a categoria em que se enquadra a informação classificada, o número da decisão da Comissão estadual de reavaliação de informações que ratificou a classificação.¹⁰ Mesmo nesse caso, em que há cumprimento de todos os requisitos formais necessários para permitir a classificação, dificilmente se pode extrair qualquer significado dos dados disponibilizados. Eles não são inteligíveis, no sentido de que não permitem ao cidadão conhecer características mínimas das informações classificadas ou dos motivos que conduziram os órgãos públicos à classificação. Veja-se abaixo quadro contendo o detalhamento das informações que constam no topo da lista sul-riograndense de informações classificadas:

⁸ Trata-se da página <http://www.transparencia.sp.gov.br/rolDoctos.html>

⁹ Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/Informac%CC%A7o%CC%83es-Clasificadas-e-Desclasificadas-dos-O%CC%81rga%CC%83os-e-Entidades-do-P-Executivo-Estadual.pdf>

¹⁰ O rol de informações classificadas no Executivo sul-rio grandense podem ser encontradas em <https://www.centraldodidadao.rs.gov.br/rol-de-informacoes-classificadas-no-executivo-estadual> (acesso 31 dez 2020).

Quadro 1 – Rol parcial de informações classificadas por órgãos e entidades do governo estadual do Rio Grande do Sul

1) Órgão/Entidade: Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento – AGDI

Tipo de Documento: Estudo sobre Futuro do Gás Natural no ERGS (atualmente sob a guarda da SEMA);

Grau de Classificação: Reservado;

Data da produção do documento: 03/05/2016;

Data da classificação: 29/01/2016;

Prazo de restrição de acesso: 05 anos, conforme art. 23, inciso II, da Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI);

TCI preenchido antes do advento do Decreto nº 53.164/2016.

2) Órgão/Entidade: Polícia Civil

Tipo de Documento: RELINT nº 034/2019/DCIP;

Grau de Classificação: Reservado;

Data da produção do documento: 07/08/2019;

Data da classificação: 07/08/2019;

Prazo de restrição de acesso: 05 anos, de acordo com o art. 23, incisos III e VIII, da Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI); art. 11, inciso I, do Decreto nº 49.111/2012; e art. 3º e Anexo Único da Portaria SSP nº 127/2019;

Categoria: 05 – Defesa e Segurança;

Aguarda análise da CMRI, nos termos do art. 1º, inc. II, do Anexo Único do Decreto nº 51.111/2014 c/c os arts. 9º e 11, parágrafo único, do Decreto nº 53.164/2016.

3) Órgão/Entidade: GIE/Polícia Civil

Tipo de Documento: RELINT nº 0040/2018/DCIP;

Grau de Classificação: Reservado;

Data da produção do documento: 30/08/2018;

Data da classificação: 30/08/2018;

Prazo de restrição de acesso: 05 anos, de acordo com o art. 23, incisos III e VIII, da Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI)

Categoria: 05 – Defesa e Segurança;

Decisão CMRI/RS nº 038/2018, de 27/11/2018.

4) Órgão/Entidade: DISP/SSP/RS

Tipo de Documento: RELINT nº 002/2019 DIA/DISP/SSP/RS;

Grau de Classificação: Reservado;

Data da produção do documento: 11/01/2019;

Data da classificação: 14/01/2019;

Prazo de restrição de acesso: 05 anos, conforme art. 23, incisos III e VIII, da Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI);

Categoria: 05;

Aguarda análise da CMRI, nos termos do art. 1º, inc. II, do Anexo Único do Decreto nº 51.111/2014 c/c os arts. 9º e 11, parágrafo único, do Decreto nº 53.164/2016.

Fonte: <https://www.centraldocidadao.rs.gov.br/rol-de-informacoes-classificadas-no-executivo-estadual> (acesso em 31 dez 2020).

O quadro 1 evidencia que é possível esvaziar o conteúdo da transparência mesmo cumprindo todos os requisitos legais e formais de disponibilização de informações. Ele ilustra a chamada “transparência opaca” (FOX, 2007), ou seja, uma transparência que nada informa ou comunica sobre os processos estatais, suas causas ou impactos. É uma forma de ser transparente sem nada revelar sobre o que realmente acontece dentro de instituições estatais. Nesses e em outros casos, um dos grandes problemas do ato de classificação é que a justificativa para a restrição de acesso pode acompanhar o ato principal e permanecer restrito pelo mesmo período temporal. No plano federal, o Decreto n. 7.724/12 permite que a justificativa para a classificação seja restrita no mesmo grau que a informação principal, e os estados tendem a espelhar as práticas federais. Assim, formalmente a única justificativa a que se tem acesso nesses casos é o dispositivo legal que fundamenta a decisão, mas os motivos concretos que levaram à restrição ficam também ocultados.

A amplitude das possibilidades de classificação, somada ao fato de a justificativa manter-se restrita no mesmo grau de sigilo, levanta algumas questões importantes. Por que informações sobre um processo de compra de uma universidade estadual afetam a segurança nacional ou estadual? Por que relatórios de auditoria põem em risco a segurança coletiva? Em um sistema democrático, o poder público deveria ou disponibilizar essas informações ou apresentar uma justificativa bastante clara e convincente para sua restrição. Com base no nosso regime de classificação de informações, agências públicas são autorizadas a não realizar nem um e nem outro.

Uma leitura possível do fenômeno é a de que órgãos estaduais se utilizam da vagueza da longa lista de possibilidades de classificação, bem como da ausência de controles, para restringir acesso a qualquer tipo de informação cuja divulgação poderia ser considerada por eles como inconveniente. Há assim um desvio de finalidade: a categoria

“segurança nacional” (ou seus derivativos “segurança estadual” ou “segurança do município”) são interpretados extensivamente para legitimar qualquer ação restritiva desejada pelas agências públicas. A categoria segurança é, na verdade, uma espécie de desculpa legal que permite legitimar, dentro de parâmetros legais, qualquer tipo de restrição de acesso à informação. É difícil imaginar que a divulgação de relatórios de auditoria ou de informações sobre processos de compra possam desestabilizar o Estado ou a sociedade; é menos difícil imaginar, contudo, que possa causar inconveniência a agentes públicos de alto ou médio escalão, que com a restrição ficam, em grande medida, livres de prestar contas sobre seus atos.

CONCLUSÕES E DISCUSSÃO

A função primordial dos agentes estatais é promover a segurança do próprio Estado e das pessoas que nele vivem. É legítimo e esperado que nossos representantes adotem, em nosso nome, decisões que visem proteger a segurança coletiva. Contudo, o exercício desse poder carrega consigo um grande risco: se os representantes sistematicamente deixam de prestar contas e informar os representados acerca do conteúdo e do fundamento de suas decisões, eles estarão acumulando poder de uma forma que dificilmente poderá ser revertida ou mesmo questionada. A expansão descontrolada da autoridade de decidir com fundamento na ideia de segurança nacional pode, no limite, anular as liberdades e direitos dos cidadãos. A “segurança nacional” não pode ser utilizada como uma carta branca para que agentes públicos impeçam acesso a informações públicas sem que haja uma demonstração concreta e específica de como e porque a sua divulgação resultaria em prejuízo à coletividade.

A afirmação principal deste artigo é a de que o sistema de classificação de informações públicas é um obstáculo institucionalizado e normalizado de restrição de informações públicas. Classificar informações públicas em grau reservado,

secreto ou ultrassecreto é um ato que exclui a existência pública de determinados documentos – possivelmente os mais importantes, ou os que teriam maior potencial de indicar falhas ou deficiências em áreas importantes do governo. Apesar de a legislação impor algumas balizas mínimas para o exercício da prerrogativa de classificação, tais como a necessidade de observância de um procedimento, a necessidade de informar características mínimas das informações classificadas, na prática não existe uma sistematização ou consolidação dessas informações. Mesmo nos casos em que esses requisitos legais burocráticos mínimos são cumpridos, a transparência que daí resulta é vazia, desprovida de significado e insuficiente para permitir o exercício de escrutínio. O argumento de “segurança nacional” parece, assim, ser apenas o pano de fundo jurídico que sustenta uma situação em que a falta de transparência efetiva é a regra.

A inexistência de uma padronização ou uniformização mínima para o exercício do poder de classificar é um fator que, na prática, aumenta o poder de agências estatais de classificar informações. A falta de padronização permite que entidades estaduais exerçam esse poder sem parâmetros ou regras claras – ou, em outras palavras, sem controles efetivos. Se cada órgão mantém suas próprias práticas de classificação, sem a obrigação de prestar contas, e se não há uma entidade superior à qual todos os órgãos devem se reportar, na prática há uma grande dificuldade de rastrear a produção de informações classificadas. A ausência de necessidade de justificativa concreta para os atos de classificação é um elemento que se soma ao contexto geral de restrições indevidas à transparência pública.

Esses achados de pesquisa demonstram que a falta de coordenação prática e normativa pode afetar a substância final da política pública. Mas talvez os achados da pesquisa possam extrapolar a discussão específica sobre transparência e possam ter uma relevância maior para as discussões sobre o federalismo brasileiro. Pressupostos como o de que a descentralização

é algo essencialmente positivo, ou que governos subnacionais são necessariamente mais responsivos perante a sua população, precisam ser revisitados. Ao menos no caso do regime legal de classificação de informações, falta de centralização legislativa e prática tem como consequência um cenário de mitigação substancial das regras de transparência. Descentralizar significa (i) conceder poder em excesso para agentes públicos restringirem acesso à informação; (ii) criar uma política de transparência essencialmente descoordenada em nível nacional; (iii) dificultar o exercício de controle, seja horizontal ou vertical.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União*, 05 out (1988)
- BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 18 nov. 2011. (2011)
- CAROTHERS, T.; BRECHENMACHER, S. *Accountability, transparency, participation and inclusion: a new development consensus?*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2014. Disponível em: https://carnegieendowment.org/files/new_development_consensus.pdf. Acesso em: dez. 2017.
- CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf. Acesso em: dez. 2017.
- CUNHA FILHO, M. C. A construção da transparência pública no Brasil: análise da elaboração e implementação da Lei de Acesso à Informação no Executivo federal (2003-2019). 2019. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de Brasília, Brasília, 2019.
- CUNHA FILHO, M. C. O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. *Revista da CGU*, v. 10, p. 878-906, 2018.
- CUNHA FILHO, M. C. The right to information system in Brazil: tensions between transparency and control of information. *Verfassung und Recht in Ubersee*, v. 4, p. 412, 2017.

- CUNHA FILHO, M. C.; XAVIER, V. C. S. Lei de Acesso à Informação: teoria e prática. Rio de Janeiro, *Lumen Iures*, 2014.
- CUNHA FILHO, M. C.; ANTUNES, L.F.T. Regime legal de classificação de informações no Brasil: problemas teóricos, empíricos e (in)compatibilidade com a ordem jurídica democrática. *Cadernos EBAPE.BR*, 2020 (no prelo)
- DAHL, R. *Democracy, and its Critics*. New Haven and London: Yale University Press, 1989.
- DERY, David. Papereality and learning in Bureaucratic Organization. *Administration and Society*, v. 29, 1998.
- DICEY, A.V. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Indianapolis, LibertyClassifics 1959.
- FENTER, M. The Opacity of Transparency. *Iowa Law Review*, n. 91, 2006.
- FLORINI. Introduction: the battle over Transparency', in Florini (ed.), *The Right to Know: Transparency for an Open World*. New York: Columbia University Press, 2007
- FOX, J. Controle social: o que as evidências realmente mostram? *Revista da CGU*, v. 11, n. 20, p. 1331-1359, 2019.
- FOX, J. Social accountability: what does the evidence really say? *World Development*, v. 72, p. 346-361, 2015.
- FOX, J. The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice*, v. 17, 2007
- GORDON, N. Dahl's Procedural Democracy: A Foucauldian Critique. *Democratization*, v. 8, n. 4, p. 23-40, 2001
- GRIMMELIKJUISEN, S; PIOTROWSKI, S; RYZIN, G. Latent transparency and trust in government: unexpected findings from two survey experiments. *Government Information Quarterly*, v. 37, n. 4, 2020.
- HETHERINGTON, K. Populist Transparency: The Documentation of Reality in Rural Paraguay. *Journal of Legal Anthropology*, v. 1, n. 1, p. 45-69, 2008.
- MICHENER, R. G.; BERSCH, K. Identifying transparency. *Information Polity*, v. 18, p. 233-242, 2013
- NÓBREGA, C. *Os 5 anos da Lei de Acesso à Informação: uma análise de casos de transparência [livro eletrônico]*. São Paulo: Artigo 19 Brasil, 2017a. 1,7 Mb; PDF. ISBN: 978-85-92583-18-7. Disponível em <http://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2017/05/Os-5-anos-da-Lei-de-Acesso-%C3%A0-Informa%C3%A7%C3%A3o-%E2%80%93-uma-an%C3%A1lise-de-casos-de-transpar%C3%Aancia-1.pdf>. Acesso em: dez. 2017.
- O'CONNEL, A. J.; GERSON, J. Hiding in Plain Sight? Timing and Transparency in the Administrative State. *University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper*, n. 287, 2009.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Comissão de Direitos Humanos. Toktakunov v Kyrgyzstan (1470/2006), CCPR/C/101/D/1470/2006, 2011.
- PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. Social Accountability. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006
- PETTI, P. *Republicanism: a theory of freedom and government*. Oxford University Press, 1997
- POZEN, D. Deep Secrecy. *Stanford Law Review*, v. 62, n. 257, 2010
- POZEN, D. Freedom of information beyond the freedom of information act. *University of Pennsylvania Law Review*, v. 165, n. 5, 2017.
- RIEGNER, M. Access to Information as a Human Right and Constitutional Guarantee: A Comparative Perspective. *Verfassung und Recht in Ubersee*, Humboldt Universität, v. 4., p. 412, 2017.
- ROWAT, D. C. The Problem of Administrative Secrecy. *International Review of Administrative Sciences*. 1966;32(2):99-106.
- SHARMA, A. State Transparency after the Neoliberal Turn: The Politics, Limits and Paradoxes of India's Right to Information Law. *Political and Legal Anthropology Review*, v. 36, n. 2, p. 308-325, 2013.
- STIGLITZ, S. 'The Role of Transparency in Public Life', in World Bank, *The Right to Tell: The Role of the Mass Media in Economic Development* (Washington, D.C.: World Bank, 2002) 'The Role of Transparency in Public Life', in World Bank, *The Right to Tell: The Role of the Mass Media in Economic Development* (Washington, D.C.: World Bank, 2002)
- SUNSTEIN, C. *Too Much Information: Understanding what you don't need to know*. Cambridge, MIT Press, 2020.
- WAISBICH, L. T.; CETRA, R.; MARCHEZINI, J. The transparency frontier in Brazilian foreign policy. *Contexto Internacional*, v. 39, n. 1, p. 179-200, 20.
- WORLD BANK. *World Development Report 2004 making services work for poor people*. Washington, DC: World Bank, 2003