

120 - 152

Artigo

**AS ESFERAS DE SEGREDO
E DE TRANSPARÊNCIA NA
GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA**

JOÃO GASPAR RODRIGUES

AS ESFERAS DE SEGREDO E DE TRANSPARÊNCIA NA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

THE SPHERES OF SECRECY AND TRANSPARENCY IN DEMOCRATIC GOVERNANCE

JOÃO GASPAR RODRIGUES

Promotor de Justiça
Ministério Público do Estado do Amazonas (Manaus/Brasil)
joaorodrigues@mpam.mp.br

RESUMO: O presente ensaio destaca a importância do segredo em certos aspectos da democracia, ao mesmo tempo que reconhece seu papel persistente mesmo sob a transparência exigida e a notória dualidade. O texto discute ainda a natureza complexa das instituições republicanas e democráticas, revelando que, muitas vezes, seus processos são moldados por lutas internas entre grupos rivais, conduzindo a resultados influenciados pelo segredismo. É conduzida ainda uma rápida reflexão sobre a proporção adequada de segredo e transparência na política democrática, ressaltando a complexidade da relação entre esses dois elementos. O texto segue uma abordagem metodológica que parte de conceitos básicos para explorar e argumentar sobre o tema, oferecendo uma investigação sumária sobre essa questão fundamental da teoria democrática.

PALAVRAS-CHAVE: Segredo; transparência; governança democrática; estado dual; poder invisível.

ABSTRACT: The essay highlights the importance of secrecy in certain aspects of democracy, while also acknowledging its persistent role even in the presence of required transparency. The text further discusses the complex nature of republican and democratic institutions, revealing that their processes are often shaped by internal struggles among rival groups, which lead to outcomes influenced by secrecy. A brief reflection is made on the appropriate balance of secrecy and transparency in democratic politics, emphasizing the complexity of the relationship between these two elements. The text follows a methodological approach that begins with basic concepts and progresses to explore and argue the topic, offering a succinct investigation into this fundamental issue of democratic theory.

KEYWORDS: Secret; transparency; democratic governance; dual state; invisible power.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. A simbiose entre poder e segredo. 3. Democracia, confiança e redução do segredo ao plano da razoabilidade. 4. Espaços democráticos abertos ao segredo. 4.1 Serviço de inteligência. 4.2 Voto secreto e universal. 4.3 Discricionariedade administrativa. 4.4 Segredo de justiça. 4.5 Segredo de Estado. 4.6 Imprensa: o sigilo da fonte. 5. Estado dual. 6. Vantagens políticas proporcionadas pela transparência. 6.1 Capacitar os cidadãos para controlarem e responsabilizarem seus governantes. 6.2 Prevenir crises. 6.3 Aumentar a eficácia enquanto reduz o desperdício. 6.4 Envolver o público na tomada de decisões democráticas. 6.5 Garantir a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas. 7. Considerações finais. 8. Referências.

1. Introdução

O público não sabe, às vezes nem desconfia, mas o impulso básico de suas instituições (políticas, jurídicas, sociais), sob o selo republicano e democrático, é, na maioria ou na quase totalidade das vezes, fruto de luta interna (anônima, oculta e à margem da lei) entre grupos ou facções rivais. Ao final, o produto ou serviço entregue ao cliente final (o cidadão) não passa do predomínio de uma parte, como desdobramento direto do segredismo. A produção¹ de resultados e de serviços à sociedade é um estágio último de transparência, nutrido por largos e prévios hiatos de segredo.

Os resultados das políticas em governos democráticos são e estão sempre sujeitos, em alguma medida, a manobras, métodos pouco ortodoxos de votação² ou a algum outro ardil infranqueável ao escrutínio público. Se este é o caso, e os meios democráticos (entregues a si e órfãos de controle) não são confiáveis para produzir resultados previsíveis e estáveis, é impossível dizer se as decisões democráticas representam, de algum modo, a vontade suprema e específica do povo, como sustentam os teóricos da representação política.

Boa parte da história republicana é escrita por ações ou motivações pouco cristalinas³, o chamado “poder invisível” bobbiano. Pelas vicissitudes da natureza humana, não é possível implementar o projeto de expulsar de uma República democrática o segre-

1 A origem etimológica da palavra “produzir” revela o caráter propagandístico da transparência: “Producir” significa originalmente “por adiante”, exibir e se fazer totalmente visível (Han, 2020, p. 112-114). Sob a pressão para produzir (resultados e serviços), tudo se expõe, se torna visível, se desnuda e se expõe. Tudo fica à mercê da inapelável luz da transparência.

2 Práticas políticas não ortodoxas como o *gerrymandering* (manipulação das fronteiras dos distritos eleitorais para favorecer um determinado partido político ou grupo), *filibuster* (tática parlamentar para atrasar ou obstruir ação legislativa ao prolongar o debate sobre uma proposta indefinidamente), são comuns em muitas democracias consolidadas.

3 Tanto no Brasil quanto alhures: Charles Chaplin, para citar um exemplo famoso, em 1944 foi acusado de violar a “lei Mann” – transportar uma mulher de um estado a outro com fins imorais – e processado criminalmente, não por um zelo pela lei, mas por uma motivação oculta: o fato do FBI ter rotulado Chaplin de simpatizante do comunismo (Seife, 2012, p. 186).

do, o mistério e as práticas de ocultação. Exemplo disso tem-se no processo legislativo, em que o produto final – a lei – resulta de uma luta inominável de interesses. A centralidade democrática do processo legislativo não torna o fenômeno, só por isso, bonito de ser observado.

Uma República democrática tem, formalmente, na transparência de suas ações, medidas e decisões, o parâmetro central (e formal) de sua legitimidade e de sua essência. O segredo é a exceção, que é reafirmada no intento constante de domesticabilidade do segredismo oficial, mas nem por isso torna-se o vilão ou perde importância prática em tal ambiente político. A luz e as sombras têm espaço político, integram-se e pertencem-se mutuamente; muitas vezes, ajudam a delinear as imagens contidas no cenário.

Segredo e democracia são, intrinsecamente, incompatíveis? A virtude humana, em suas interfaces sociais e políticas, não constitui um todo guiado pela harmonia e pela simetria. Não é diferente com um sistema político, que é desenhado para ser efetivo na solução dos problemas sociais e para garantir governabilidade, não para atender a um indefinível senso estético ou a verdades teóricas. E por esse modo, elevados padrões de vida política podem dar origem a versões corruptas, tirânicas e opressivas. Ao passo que apreciadas virtudes podem revelar uma dependência de baixas e vulgares características humanas. O propósito dessa sumária investigação, portanto, é tentar justificar a compatibilidade entre esses dois termos políticos – segredo e transparência –, aparentemente inseridos em esquemas antagônicos, e revisitar o antigo dilema da teoria democrática: qual a proporção aceitável de segredo e de transparência na política democrática?

No ensaio é destacada também a importância decisiva e positiva do segredo em alguns aspectos essenciais a uma República Democrática e, por outro lado, é ressaltado que, mesmo sob os auspícios da transparência, o segredismo continua a desempenhar

um papel determinante nos atos tornados públicos. Metodologicamente, parte-se do problema de como as esferas de segredo e de transparência impactam a governança democrática. Delimitado o problema, a prospecção teórica é feita por meio de uma investigação de natureza bibliográfica, analítica e documental, utilizando-se de uma metodologia dedutiva. Nas considerações finais são sintetizadas as principais descobertas e suas implicações.

2. A simbiose entre poder e segredo

Uma reflexão básica sobre a relação entre o poder e o segredo resulta numa propedêutica útil para o desenvolvimento da presente investigação. O verdadeiro poder, enquanto capacidade de exercer influência, floresce e se oculta no segredo (Han, 2018a, p. 76; Han, 2014, p. 70). Quanto maior é o poder, mais silenciosa e discretamente atua. Ele se dá sem ter que apontar ruidosamente para si mesmo (Han, 2023, p. 25-26; Han, 2019, p. 10), pois onde precisa dar mostras de si, é porque já está enfraquecido. A transparência e o poder suportam-se mal. O poder gosta de se envolver em segredos. A práxis arcana é uma das técnicas do poder. A transparência desmonta a esfera arcana do poder.

Como afirma Norberto Bobbio (2011, p. 90; 2015, p. 65), “não há política sem uso do segredo” (uso secreto do poder). O segredo sempre é um instrumento de poder. As aparências de diafaneidade do poder são de um valor incalculável para a estrutura que busca ocultar-se no manto da legitimidade. Só uma aparência de perfeita legitimidade possibilita a continuidade do jogo ambíguo de bastidores.

Segundo J. Gray (2018, p. 93), o poder nunca reside exclusivamente em instituições visíveis ao público. O que define o ser humano não é o que faz em público, mas o que executa quando não há um olhar observador sobre si. Os seres humanos e suas

instituições são fantoches de forças ocultas.

Em termos de psicologia profunda, o segredo está para a subconsciência, enquanto a transparência para a consciência. O subconsciente humano mantém os seus segredos propósitos (poder invisível), que não tem coragem de exhibir-se à luz da consciência, mas que acabam sendo determinantes à ação consciente (poder visível). Cada indivíduo é, desse modo, um ser duplo, formado por duas variáveis: subconsciência e consciência; assim como todo Estado apresenta uma dualidade (*dual state*), deambulando entre o segredo e a visibilidade.

O acesso a informações e segredos responde, por exemplo, pelo excessivo poder reunido pela burocracia estatal, ao ponto de torná-la uma “superburocracia”. O conceito de “segredo oficial” é a invenção específica do estrato burocrático para aumentar o seu poder (Bobbio, 2015, p. 65). É a essência do chamado “poder invisível”, cuja principal função é perverter os pilares mais sacralizados da democracia. É no segredo e no mistério que são engendrados os pequenos e os grandes vícios que fragilizam, radicalmente, a democracia. Como mais uma vez diz Bobbio (2015, p. 83):

O desvio pertence à essência do segredo. O segredo favorece o desvio. E o desvio exige um novo segredo para não ser descoberto. Desse modo, o espaço inicial reservado ao segredo se alarga indefinidamente.

Uma sociedade estruturada, predominantemente, sobre o segredo, acaba compartilhando a instabilidade inerente à representação de um arranjo precário sobre forças multidirecionais (zonas de poder oculto) que tentam evadir-se à luz da publicidade e ao desejo generalizado (principalmente em sociedades massivas) por informação. As bases do debate público que induzem a inteligência política das massas, quase sempre, são fincadas sobre os

segredos em que os governos tentam se envolver, e que ao fim podem beneficiar ou prejudicar a sociedade.

Mas se, em abstrato, a transparência desfruta de um apelo quase universal na prevenção de uma infinidade de males políticos, no cotidiano da democracia ela é objeto de uma batalha subterrânea acirrada e partidária (Bruno, 2017). Desse modo, os deveres qualificados de transparência são o resultado, não totalmente purificado, de fortes motivações ocultas existentes na origem de cada ato que vem à luz. O sorriso e a simpatia à luz do dia e em público, escondem, muitas vezes, um *mare magnum* de rancor e de ódio. Isto ajuda a evidenciar, exemplificativamente, a dualidade estabelecida entre segredo e transparência.

Além dos ataques substanciais desfechados pelo chamado Estado dual (*vide* seção 5), a transparência também é alvo de críticas ainda persistentes, que a consideram responsável por indecisão governamental, baixo desempenho e impasse na tomada de decisões (*vide* seção 4).

3. Democracia, confiança e redução do segredo ao plano da razoabilidade

O uso do segredo é essencial ou um mero acidente para a governança democrática? O encontro radical com a transparência é uma situação absolutamente impossível de acontecer em qualquer sociedade humana. Assim como é impossível uma sociedade narcotizada e atravessada absolutamente, de ponta a ponta, pelo segredo, sem se tornar opressiva e despótica. Não há transparência e segredo de forma incondicionada ou absoluta. Mas a busca por uma ampliação da publicidade e redução do segredo a níveis razoáveis alinha-se como mais um ideal atribuído à democracia que remonta ao movimento iluminista.

Para o homem produto do Iluminismo – o indivíduo que ousa saber (*sapere aude*) –, o poder não tem e não deve mais ter segredos (Bobbio, 2015, p. 57). E para que este homem possa fazer uso público da própria razão é necessário que ele tenha pleno conhecimento dos assuntos do Estado, é necessário que o poder aja em público. Mas a razão, ainda que banhada por essa teoria otimista da vida, nunca se encontra isenta de preconceitos, de motivações ocultas e de abusos maliciosos.

Um ambiente político democrático tem na lealdade e na confiança um inestimável recurso, matéria-prima para a persuasão e o consenso, o que implica, por consequência lógica, a redução em escala possível do espaço do segredo, mas não sua eliminação total. Uma esfera de segredo é parte importante da vida política de um país, sendo, aliás, agasalhada pela gramática constitucional⁴. A persistência do segredo e do mistério nas estruturas político-democráticas – a *indomesticabilidade do segredismo* – é comparável ao papel do aleatório no comportamento social⁵.

Ainda que não escape à casualidade derivada das correntes políticas subterrâneas, a democracia pode ser concebida como um sistema capaz de reconduzir o segredo ao âmbito dos procedimentos racionais de elevada visibilidade. É um sistema poroso à publicidade, mas que não elimina, em sua integralidade, o segredismo; não torna o mundo político completamente (ou de cima a baixo) legível.

A noção de transparência não é antinômica, mas complementar à ideia de segredo, uma vez que toda decisão, por uma ou outra

4 A Constituição de 1988 menciona, ao longo dos seus artigos, os termos “sigilo”, “segredo” e “secreto”, dezessete vezes: sigilo imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (art. 5º, XXXIII); sigilo das votações do Tribunal do Júri (art. 5º, XXXVIII, “b”); sigilo de correspondência (art. 136); segredo de justiça (art. 14); voto secreto (art. 14), etc. Essa profusão de referências sugere a necessidade de um equilíbrio indispensável entre segredo e transparência, e a aplicação do primeiro quando necessário para garantir um interesse protegido pela Constituição sem prejudicar outros interesses igualmente garantidos (Bobbio, 2015, p. 74).

5 Sobre o papel relevante do acaso, soa importante a lição de Hacker (1981, p. 164): “O acaso desempenha, tanto no campo pessoal como na história mundial, um papel frequentemente menosprezado”.

noção, visa a atender valores especiais à democracia (que ora agasalha um, ora outro). O segredo se inscreve na própria natureza da transparência. E esta, por sua vez, nasce do segredo, como uma reação natural, em busca do equilíbrio razoável. Estabelece-se, assim, uma relação segredo-transparência de dupla face.

O segredo não é por si mesmo um bem ou um mal. É bom quando impede que se conheça aquilo que é bom, útil e oportuno que se ignore; é mau quando impede que se saiba aquilo que seria bom, útil e oportuno que se soubesse. Quando razoavelmente utilizado e para os fins legítimos, o segredo não se opõe à democracia. Como exceção ao postulado da transparência, o segredo deve ser justificado com base em outros princípios também tidos por verdadeiros, ou procurando apoio nas consequências da sua aplicação em um caso específico (Bobbio, 2015, p. 74-78). Não sendo observadas essas cautelas epistemológicas, e ocorrendo a má aplicação do segredo e sua utilização abusiva, o processo democrático em cujo contexto se dá a distorção passa a não merecer a confiança do público.

Por sua vez, o mandado da transparência suspeita de tudo o que não se submete à visibilidade. Nisso reside a sua violência e a dispersão em que se consome. O imperativo de exposição conduz a uma absolutização do visível e do exterior, mas está demonstrado que mais informação ou visibilidade não leva necessariamente a melhores decisões (Han, 2014, p. 15-25), principalmente quando o *deficit* de informações é substituído por uma sobrecarga de informações (Curtin *et al.*, 2006, p. 119). Preencher um suposto *deficit* de informações não necessariamente restaurará a confiança entre as pessoas que desconfiam dos processos políticos, independentemente da motivação. Seja com insuficiente ou excessiva informação, o indivíduo não participativo será mais um espectador que um participante. Menos ou mais transparência não fará diferença alguma no grau de participação política ou até na reestruturação da moldura piramidal implicada (*vide* seção 6).

Essa forma limítrofe de apreciar a transparência não elimina eventuais vantagens, principalmente na defesa do interesse público envolvido, como estabelecem Bass *et al.*:

Transparência ajuda uma sociedade aberta a resolver problemas antes que se tornem crises – e, na melhor das hipóteses, evita esses problemas em primeiro lugar. Também fornece ao público uma melhor compreensão de quem culpar quando surgem problemas e o governo falha, e quem elogiar quando as coisas correm bem. [...] Feita adequadamente, a transparência torna a governança melhor e menos propensa a ser corrupta⁶ (Bass et al, 2014).

Segredo e transparência apresentam, ambos, pontos de tangência à política democrática. Derivam do mesmo tronco lógico da governança democrática: representação política, liberdade e igualdade. A transparência é devida formalmente, mesmo que, num esforço sisifiano, se prove incapaz de neutralizar injustiças ou estimular a participação política. As práticas de ocultação podem ser permitidas em situações razoavelmente necessárias. Nenhum deles, portanto, carrega traços de absoluta incidência normativa, salvo no subsolo de teorias excêntricas, esgrimidas por aventureiros hábeis.

Mas qual a proporção aceitável de segredo e de transparência na política democrática? Como exceção à regra, o segredo tem na razoabilidade dos fins e na obediência estrita à Constituição sua métrica de aceitabilidade. Quanto à transparência há quatro princípios que orientam sua necessidade e aplicabilidade (Bass *et al.*, 2014): 1) disponibilidade; 2) proporcionalidade; 3) acessibilidade, e 4) ação. Inicialmente, a informação precisa estar disponível para o público (transparência ativa), mas ela deve ser proporcional à medida em que essa informação permite aos

6 No original: “Transparency helps an open society solve problems before they become crises — and at its best, avoids those problems in the first place. It also provides the public with a better understanding of who to blame when problems arise and government fails, and who to praise when things go well. [...] Done properly, transparency makes governing better and less likely to be corrupt”.

cidadãos proteger seus interesses vitais (não deve ocorrer uma insuficiência ou uma sobrecarga de informações). Ela também deve ser acessível, ou seja, o público deve ser capaz de encontrar a informação e compreendê-la (daí a importância de uma boa gestão documental). Por fim, deve haver estruturas econômicas, políticas e sociais que facilitem, adequadamente, a ação com base nessa informação.

4. Espaços democráticos abertos ao segredo

Sob um sentido retórico um tanto vago, a transparência evoca virtuosidade e tem sido apresentada como uma espécie de medicina holística projetada para remediar muitos dos males percebidos no corpo político com traços democráticos⁷ (Curtin *et al.*, 2006, p. 110). O segredo, por sua vez, consubstancia a ideia de trapaça, acobertamento da verdade, falseamento ou corrupção (no mínimo, um impulsionador de desconfiança política). Ambos os termos enfeixam-se em ideias conflitantes e inconciliáveis, e são dotados, por um lado, de um discurso ou narrativa e, de outro, de uma prática, nem sempre alinhados. Esse conflito legado pela tradição política mascara algumas questões essenciais, como, por exemplo, a existência de esferas políticas e sociais que exigem dosagens distintas de transparência ou de segredo para se manterem fiéis aos parâmetros democráticos. Os dois elementos não são opositivos, mas complementares. O oposto da transparência, por exemplo, é a privacidade, não o segredo e a corrupção (embora seja estabelecida uma relação, às vezes, direta, outras vezes, indireta, entre falta de transparência e corrupção).

A transparência, rigorosamente falando, não é intrinsecamente um valor democrático. Pode ser, em algumas ocasiões, até disfuncional à democracia. Assim como também o segredo não re-

⁷ O conceito e a aplicação da transparência, a partir desse apelo democrático, são tão amplos que acabam desprovidos de sentido. Por este parâmetro decididamente simplificador, a expressão democrática, para manter-se fiel, precisa elevar a transparência a níveis sempre crescentes (hipervisibilidade).

presenta um antivalor democrático, violador de padrões de integridade. Do mesmo modo como o segredo pode ser funcional aos ideais democráticos (o sufrágio secreto é emblemático neste sentido), a visibilidade pode desempenhar um papel significativo em regimes não democráticos (Bruno, 2017), embora exista uma conexão especial vinculando a transparência à governança e ética democráticas. Qualquer concepção decente (e desideologizada) de democracia liberal reconhecerá que transparência e segredo – obedecidos os nichos de razoabilidade – são ambos essenciais para essa forma de política.

Há esferas em um meio democrático, tanto na vida individual quanto social, nas quais o elemento humano e político tem necessidade de estar em si mesmo, de voltar-se para si, sem o olhar do outro. Diz-se, portanto, que nestes espaços há uma impermeabilidade necessária e inerente, permitindo a celebração funcional de um ou outro elemento (transparência/segredo).

No Poder Executivo, a maioria das reuniões de gabinete é interdita ao público e as negociações ocorrem a portas fechadas. Departamentos e agências frequentemente operam em privado, exceto por audiências públicas, realizadas formalmente em estrita exigência legal. Muitas vezes, os contratantes negociam os detalhes dos acordos com as agências governamentais em privado para proteger a propriedade intelectual (Berkowitz, 2024). No Poder Judiciário, frequentemente, os únicos atos de um processo que são realizados em público são os argumentos orais, o restante é realizado em gabinetes ou salas diminutas interditas ao público numeroso.

Quem prega a absoluta e excessiva transparência acredita que trabalhar nos Tribunais ou nos Parlamentos é comparável a estar em um programa de TV de *reality show* ou no cenário distópico orwelliano, com os participantes sendo seguidos pela câmera

vinte e quatro horas por dia, incapazes de se reunir em particular ou ter qualquer discussão que não seja transmitida para todas as salas de estar do país (Bass *et al.*, 2014). Não existem leis ou normas que limitem conversas privadas ou reuniões fechadas entre agentes públicos e suas equipes.

Embora específicos agentes públicos às vezes tenham o direito de agir em particular ou às portas fechadas, eles devem justificar e responder por todas as decisões finais, bem como pelas condutas políticas ou procedimentos estabelecidos que orientam suas ações e todo o desenlace final de suas decisões. Não é por outra razão que a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) determina que

[...] o direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo (art. 7º, § 3º).

O livre acesso à informação é um dos tantos mecanismos que o Estado democrático de direito reconhece ao cidadão para controlar o controlador, ou vigiar o vigilante (*quis custodiet ipsos custodes?*). Mas o direito à conversa e à deliberação privadas aos agentes públicos ainda persiste válido, pelo menos até à tomada de decisão final, como destacam Bass *et al.*:

Embora seja vitalmente importante que as ações oficiais e os negócios ocorram de forma transparente, isso não significa que os membros e funcionários não possam discutir ou deliberar questões em particular antecipadamente. [...] No momento em que ações oficiais, como audiências, marcações, votos em comitês e ações no plenário, estão para ser realizadas, as portas devem ser abertas, exceto em circunstâncias excepcionais (Bass *et al.*, 2014).

Naturalmente, deixados às suas próprias vontades, os participantes do processo democrático preferem o segredo, numa frequên-

cia maior, à opção pela publicidade⁸. Isso ocorre porque o sistema democrático alcançado na modernidade, apesar de todos os parâmetros históricos, é uma estrutura possível de convivência, daí porque há dualidades e ambiguidades. A pureza de um sistema não admite gradações nem contemporizações com sua essência.

Nos itens abaixo serão analisadas algumas esferas democráticas que, para prosperar e manterem-se fieis à essência de origem, acolhem e rendem homenagens ao segredo.

4.1 Serviço de inteligência

A inteligência, enquanto variável utilizada por formuladores de políticas ou tomadores de decisões, não se equipara a uma informação comum. Diferentemente de uma informação comum, ela é escassa e de difícil acesso (custosa de coletar e de processar). Além disso, a inteligência tem certo nível de exclusividade, ou seja, quem a possui não é propriamente um facilitador da sua distribuição (a rigor, cria embaraços no compartilhamento, seja para alcançar uma vantagem informacional, seja para mantê-la).

O objetivo da inteligência é obter uma vantagem (uma “vantagem informacional”) sobre seu adversário – estar um passo à frente dele, para que você possa escapar, evitar, derrotar ou eliminá-lo (Berkowitz, 2024). O processo de coletar, analisar e usar informações – e permanecer um passo à frente do seu oponente – é frequentemente referido como um “ciclo de decisão”.

Informações amplamente disponíveis – sem o selo da exclusividade – colocam todos no mesmo nível de poder ou de influência, enquanto a inteligência faz o fiel da balança pender em favor

8 O que é necessário fazer é evitar o máximo possível uma combinação explosiva de elementos, como segredo, negociações ocultas e o envolvimento de grandes quantias em dinheiro. Dessa combinação, sem a devida transparência, pode resultar corrupção e graves danos ao processo democrático.

de um lado. É por isso que o serviço de inteligência depende de sigilo. A inteligência é valiosa por conta dessa vantagem que oferece, e o segredo, em regra, é necessário para garantir e consolidar essa vantagem.

Posta a questão em face da democracia, o cenário fica assim delineado: a democracia, para seu pleno funcionamento, exige uma categoria universal de cidadãos esclarecidos, amplamente informados e assistidos por uma imprensa livre, enquanto a efetividade dos serviços de inteligência depende da exclusividade do fluxo de informação. Diante disso, as operações de inteligência são compatíveis com a democracia? Ou a inteligência é uma aberração necessária que as democracias devem tolerar para sobreviver em um mundo hostil? Um governo pode impor o sigilo que a inteligência requer e ainda assim afirmar legitimamente ser uma democracia (Berkowitz, 2024)? É possível tolerar quantidades consideráveis de segredo sem violar o processo democrático? Até que ponto ou limite vai o controle democrático sobre as atividades de inteligência? Como conciliar ou reconciliar democracia, sigilo e inteligência?

Para Norberto Bobbio (2015, p. 34), o serviço de inteligência numa democracia é um mal necessário:

Que todo Estado tenha serviços secretos é, como se diz, um mal necessário. Ninguém ousa pôr em dúvida a compatibilidade do Estado democrático com a utilização dos serviços secretos. Mas eles somente são compatíveis com a democracia sob uma condição: que sejam controlados pelo governo, pelo poder visível que, por sua vez, é controlado pelos cidadãos, de tal modo que sua atuação seja exclusivamente orientada para a defesa da democracia.

Ou como admite Noam Chomsky (1999, p. 54):

Não é impossível imaginar uma sociedade democrática com uma organização dedicada à busca de inteligências.

Se alguém realizar uma análise sistemática, descobrirá que os ajustes necessários para administrar um serviço de inteligência eficaz em uma democracia consistem principalmente em dois tipos de compromissos: restrições à participação na tomada de decisões e restrições à informação (Berkowitz, 2024). No entanto, surpreendentemente, também se descobre que a necessidade desses ajustes não é exclusiva da inteligência. Outros tipos de atividades governamentais requerem restrições semelhantes, e tais concessões são rotineiramente feitas mesmo em governos que ninguém afirmaria serem antidemocráticos. Na verdade, tais restrições, frequentemente, ocorrem como um subproduto natural da política democrática.

As políticas de inteligência não são fundamentalmente diferentes de outros tipos de políticas, e as operações de inteligência não são, essencialmente, diferentes de outros tipos de operações que as democracias realizam. Embora as operações de inteligência possam exigir considerações especiais devido à sensibilidade das informações e à necessidade de segurança, elas ainda devem ser sujeitas aos mesmos princípios democráticos e às mesmas restrições que se aplicam a outras áreas governamentais. Essa perspectiva enfatiza a importância de equilibrar a eficácia da inteligência com a transparência e a prestação de contas dentro de um contexto de uma democracia defensiva.

Os governos, sejam democráticos ou não, sempre mantiveram em segredo a maior parte de seu trabalho relacionado à defesa (Rees, 2005, p. 94) e aos serviços de inteligência. Isto por uma razão básica: somente um poder secreto consegue derruir outro poder secreto em suas diversas formas de expressão (revolta, subversão, conspiração, ataque terrorista, motim, etc.). O zelo excessivo por tais atividades vai ao ponto de os órgãos encarregados, no plano interno, criarem dificuldades e obstáculos de compartilhamento de dados com órgãos públicos afins, de controle (interno e externo) e de fiscalização.

Nesse especial aspecto de controle e de fiscalização, calha, mais uma vez, a lição de Bobbio:

Será que nos esquecemos de que ‘República’ vem de *res publica* e que *res publica* significa coisa pública, no duplo sentido de governo *do* público e de governo *em* público? Governo do público significa governo do povo, não de uma pessoa ou de poucos; governo em público significa que os atos do poder ou são exercidos diretamente diante do povo ou são de alguma forma comunicados a seus destinatários naturais e não se tornam oficialmente válidos antes de receberem a devida publicidade (Bobbio, 2015, p. 40).

Mas segredo e democracia não são inerentemente incompatíveis. Enquanto a democracia prospera com transparência e responsabilidade (em que o povo tem o direito de saber o que o governo sabe), há casos – como o tratado neste item – em que certos níveis de segredo podem ser necessários para o funcionamento de uma sociedade democrática. Por exemplo, operações de inteligência voltadas para a proteção da segurança nacional podem exigir um grau de sigilo para evitar a exposição de informações sensíveis a adversários.

Todavia, é necessário encontrar um equilíbrio entre a necessidade de segredo e os princípios da democracia. O segredo excessivo pode fragilizar ou destruir valores democráticos como transparência, responsabilidade e supervisão pública. Em um sistema democrático, devem existir mecanismos para garantir que qualquer segredo seja justificado, limitado, razoável e sujeito a escrutínio para evitar abusos de poder ou violações dos direitos fundamentais.

4.2 Voto secreto e universal

A invenção da democracia eleitoral (ou representativa) moderna foi, na verdade, uma descoberta notável, afirma Berkowitz (2024).

Fornecer um meio pelo qual qualquer cidadão tenha a oportunidade de mudar o governo pacificamente oferece uma alternativa à guerra e à revolução. Também oferece um sistema político que pode contar com um amplo reservatório de novas ideias.

O fator democrático mais importante do sistema representativo reside nas eleições políticas (Zippelius, 1997, p. 247). Em uma democracia, a principal forma objetiva de mensurar a vontade do povo é por meio do voto. Mas o exercício do voto, enquanto engrenagem fundamental do processo democrático, é uma dessas esferas que, para gozar de legitimidade, precisa fugir ao imperativo da transparência.

A autotransparência não é o objetivo de todo e qualquer sistema (Han, 2018b, p. 202); para muitos sistemas, em especial para o direito de sufrágio, a impossibilidade de transparência é precisamente sua condição de possibilidade.

Impor abertura e transparência ao direito de sufrágio implica fragilizá-lo, expondo-o às engrenagens inescrupulosas da luta política. O voto aberto, sustentam Levitsky *et al.* (2023, p. 35), permite que elites locais e autoridades do governo vigiem como suas comunidades votam. Percebe-se aqui, de forma muito clara, como a prática da ocultação e da transparência são qualidades complementares e interdependentes, não alternativas absolutas ou mutuamente excludentes⁹. O segredo, nesta situação específica (e em outras com respaldo constitucional) pode ser muito funcional à transparência, bem como em situações diversas a transparência pode tornar o segredo seguro para a democracia.

Mas a introdução do voto secreto, pelo menos nos Estados Unidos (nos estados sulistas), embora tivesse pretendido impedir os

9 Quando se trata de instituições humanas não há que se falar em absolutos (Bickel, 1978, p. 93; Ferrater Mora, 1983, p. 136). Até mesmo os direitos absolutos que a ordem jurídica parece, distraidamente, criar, embora raramente, não perduram. As circunstâncias os corroem. Sigilo e transparência são modelos humanos e políticos que, de igual modo, não admitem uma absolutização em sua aplicação.

analfabetos de votar (acompanhados de amigos alfabetizados), coibindo a corrupção e as fraudes eleitorais, tinha mais uma camada oculta: o puro racismo. O sigilo do voto “atingia os eleitores negros incapazes de entender a cédula sem ajuda” (Levitsky *et al.*, 2023, p. 35). A nobreza exibida e visibilizada na universalização do voto secreto, pelo menos em seu início, ocultava também motivações intrapsíquicas ignóbeis: eliminar os negros da política e de forma perfeitamente constitucional.

O poder derivado do sufrágio universal não revela seu alcance pela publicidade, mas oculto na enumeração aritmética. A exposição pública desmonta a força do voto, corrompe-o, degrada-o em sua missão político-democrática. E na votação eletrônica é possível o recibo ou comprovante (impresso) eleitoral? Aqui ainda persiste a necessidade do sigilo, por razões muito bem expostas por C. Seife:

No momento em que damos aos cidadãos um meio de comprovar que votaram em determinado candidato, estamos criando um ambiente que é um prato cheio para a intimidação dos eleitores ou para a venda de votos. Portanto, o melhor é não permitir que nós eleitores, encostemos nossas mãos em qualquer tipo de recibo (Seife, 2012, p. 221-222).

4.3 Discricionariedade administrativa

Todo sistema jurídico deixa em aberto um campo vasto e de grande importância para que os tribunais e outras autoridades possam usar sua discricionariedade (administrativa, política) no sentido de tornar mais precisos os padrões inicialmente vagos, dirimir as incertezas contidas nas leis ou, ainda, ampliar ou restringir a aplicação de normas transmitidas de modo vago (Hart, 2009, p. 176). Esse espaço a ser colmatado (*gap* de discricionariedade) não está atado às amarras da visibilidade.

As autoridades administrativas encarregadas de aplicar a lei dispõem de uma discricionariedade que, necessariamente, escapa ao exame do público (Ely, 2010, p. 128) e até das instituições de controle e de fiscalização. É mais um espaço onde o segredo oficial prevalece, seja ocultando privilégios, seja dissimulando motivações.

4.4 Segredo de justiça

O segredo de justiça é uma medida em que processos judiciais ou investigações policiais, que, em regra, são públicos, são mantidos sob sigilo. Isso ocorre quando há o risco de expor informações privadas do réu ou do investigado, ou quando o processo contém documentos confidenciais, como escutas telefônicas, extratos bancários, etc. A implementação do segredo de justiça ocorre por meio de lei e decisão judicial.

No Brasil, o segredo de justiça é garantia insculpida na Constituição de 1988, artigo 93, inciso IX:

Art. 93. [...]

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

O Código de Processo Civil prevê no art. 189 (e incisos) as hipóteses de segredo de justiça:

Art. 189. Os atos processuais são públicos, todavia tramitam em segredo de justiça os processos:

I - em que o exija o interesse público ou social;

II - que versem sobre casamento, separação de corpos, divórcio, separação, união estável, filiação, alimentos e guarda de crianças e adolescentes;

III - em que constem dados protegidos pelo direito constitucional à intimidade;

IV - que versem sobre arbitragem, inclusive sobre cumprimento de carta arbitral, desde que a confidencialidade estipulada na arbitragem seja comprovada perante o juízo.

O segredo de justiça, como já dito, é uma medida destinada a equilibrar o direito à informação com outros valores, como a proteção dos direitos individuais (proteção da privacidade das partes envolvidas) e o interesse público (preservação da integridade da investigação ou garantia da imparcialidade do julgamento). Tem gênese, portanto, democrática.

4.5 Segredo de Estado

Os *arcana imperii* (os segredos de Estado) constituem um conceito fundamental em muitos governos ao redor do mundo. O objetivo, a partir deles, é proteger informações consideradas sensíveis e críticas para a segurança nacional. A Constituição brasileira de 1988, no art. 5, inciso XXXIII, autoriza que certas informações sejam classificadas como sigilosas quando imprescindíveis “à segurança da sociedade e do Estado”. Essas informações podem incluir detalhes sobre defesa nacional, relações exteriores, inteligência, operações militares, planos estratégicos, entre outros aspectos que, se revelados, poderiam colocar em risco a segurança ou os interesses nacionais de um país.

O principal objetivo do segredo de Estado é proteger o bem-estar da nação, da sociedade e do Estado, garantindo que certas informações permaneçam confidenciais para evitar danos à segurança nacional, ao mesmo tempo que mantêm a capacidade do governo de agir de forma eficaz e proteger seus cidadãos.

Mas o “segredo de Estado”, em sociedades abertas e democráticas, diz Negri (2016), “é um paradoxo evidente”. Isso porque, ao longo da história, sempre foi uma espécie de construção em cima de enigmas, uma tentativa de esconderijo. E, assim,

[...] uma sociedade que se quer democrática avança muito mais quando qualquer do povo consegue apontar os equívocos na atuação das autoridades competentes para a administração governativa, e não simplesmente acatando um bloco secreto de decisões (Negri, 2016).

4.6 Imprensa: o sigilo da fonte

A imprensa desempenha um papel de extremo relevo na proteção da democracia ao fornecer informações precisas, independentes e essenciais para o público. Um dos princípios fundamentais que permite a imprensa apresentar essa particular vinculação à democracia é a proteção da fonte (ou o “sigilo da fonte”).

O “sigilo da fonte” é um princípio ético e jurídico no jornalismo que consiste em preservar a confidencialidade da identidade de indivíduos que fornecem informações sensíveis ou importantes aos jornalistas. Esse princípio é fundamental para garantir que as fontes de informação se sintam seguras ao compartilhar informações que possam ser de interesse público, sem medo de retaliação ou represália. A proteção da fonte permite que jornalistas investiguem e relatem questões relevantes para a sociedade, mantendo a integridade e a independência do jornalismo.

Juridicamente, o sigilo da fonte constitui direito fundamental previsto no art. 5º, inciso XIV, da Constituição Federal de 1988 (“é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”). Conforme consolidado entendimento do STF (Brasil, 2019):

O sigilo constitucional da fonte jornalística (art. 5º, inciso XIV, da CF) impossibilita que o Estado utilize medidas coercivas para constranger a atuação profissional e devassar a forma de recepção e transmissão daquilo que é trazido a conhecimento público. [...] A dimensão objetiva do sigilo constitucional da fonte jornalística desdobra-se não apenas sobre o direito subjetivo do jornalista de não divulgar a forma de obtenção das suas informações, mas também quanto à impossibilidade de o Estado promover atos punitivos tendentes à obliteração desse sigilo constitucional.

A garantia constitucional do sigilo da fonte não protege apenas os jornalistas. Abrange também os editores, os diretores e os proprietários dos meios de comunicação.

5. Estado dual

Há o chamado Estado dual (*dual state* ou *Doppelstaat*) ou a categoria do “duplo Estado”, em que existe um duplo nível de poder: um “Estado normativo” (*Normenstaat*) ou um arremedo de Estado de Direito desprovido de valores; e um “Estado discricionário” (ou um “Estado de prerrogativas” – *prerogative state*; *Massnahmenstaat*, na terminologia fraenkeliana) (Fraenkel, 2022, p. 37), operando em um nível guiado pela oportunidade e por energias que se mantêm agasalhadas pelo segredo, e carentes de controle.

Qualquer tipo ou forma de Estado, democrático ou não, apresenta traços de dualidade. A diferença fica por conta do nível de exaltação das forças ocultas e arbitrárias. No governo democrático, o Estado paralelo (discricionário) tem um fundo falso onde se manifesta um poder invisível, receoso da publicidade, ao passo que no governo autoritário, o “poder nu” (*naked power*) é solar, manifesto e exaltado profundamente, justamente por ser um fenômeno puramente físico (sem o aspecto legitimador da aura democrática).

A existência de governos autoritários no cenário internacional, nos quais o segredo é regra e não exceção, ajuda a explicar o enfraquecimento da transparência nos Estados democráticos, principalmente nas relações internacionais. Também outro motivo é a ordem internacional apresentar, na prática, um profundo *deficit* democrático. Assim, como enfatiza Bobbio,

[...] enquanto o sistema internacional for ele próprio não democrático, o regime dos Estados democráticos será uma democracia imperfeita. Uma sociedade tendencialmente anárquica como a internacional, que se rege pelo princípio da autodefesa, ainda que em última instância, favorece o despotismo interno de seus membros ou pelo menos obstaculiza sua democratização. Não se pode combater o poder invisível senão com um poder invisível igual e contrário, os espões alheios com os próprios espões, os serviços secretos dos outros Estados com os serviços secretos do próprio Estado (Bobbio, 2015, p. 69-70).

E mais: a diplomacia fechada somente pode ser combatida com outra diplomacia igualmente fechada às luzes da visibilidade.

Nos regimes democráticos, há de fato uma complexidade na dinâmica de poder, onde existem tanto instituições visíveis e sujeitas a escrutínio público, quanto elementos ocultos ou “paralelos” que podem operar de maneira menos transparente (e onde as verdades substanciais são reveladas), em que não se dá o ataque aberto, mas a infecção oculta (Han, 2018b, p. 21). Esses elementos ocultos podem representar interesses particulares, grupos de pressão, múltiplas e diferentes moralidades, ou mesmo agências de segurança e inteligência que operam fora do escopo público.

6. Vantagens políticas proporcionadas pela transparência

Em princípio, a transparência divide-se em ativa e passiva. Diz-se ativa, quando a instituição desenvolve sistemas adequados de escrutínio e divulga proativamente informações e documentos

relevantes ao público, sem que esses sejam solicitados explicitamente. Isso significa que as instituições ou organizações tornam disponíveis informações de forma voluntária, *motu proprio*, facilitando o acesso do público a dados importantes.

A transparência ativa estabelece as bases para uma obrigação governamental afirmativa de compartilhar informações (Bass *et al.*, 2014), em vez de ser um ônus para o público tomar a iniciativa de encontrar e obter registros por meio de solicitações e litígios.

Por outro lado, ocorre transparência passiva quando a instituição responde a solicitações específicas de informações feitas pelo público. Nesse caso, as instituições ou organizações disponibilizam informações somente quando solicitadas formalmente pelos interessados, em vez de disponibilizá-las proativamente. A combinação dessas modalidades de transparência tem o propósito de catapultar a participação política democrática de uma cidadania ativa e esclarecida.

Pesquisas mostram, todavia, que a participação política assume a forma de uma pirâmide: muitas pessoas participam pouco e poucas pessoas participam muito (Curtin *et al.*, 2006, p. 116). A maioria das pessoas carece de conhecimento para obter da transparência todas as vantagens políticas correspondentes. Mas isso não elide o fato de que mais informações e transparência são importantes para a integração de todos os cidadãos e partes interessadas no desenvolvimento da cidadania esclarecida e da boa governança democrática.

Abaixo são listadas algumas vantagens derivadas do princípio da transparência e sua aplicação ativa.

6.1 Capacitar os cidadãos para controlarem e responsabilizarem seus governantes

A governança democrática é aquela que, basicamente, o poder exercido o é sob o controle do povo. Mas como o povo pode

controlar e responsabilizar os detentores deste poder, se não o veem, se suas engrenagens de atuação são ocultas? Precisamente porque a democracia é o regime que prevê o máximo controle dos poderes públicos por parte dos indivíduos, este controle é possível somente se os poderes públicos atuam com o máximo de transparência (Bobbio, 2015, p. 75). Ao cabo, transparência e responsabilidade são princípios importantes para a conduta do poder público quando busca contribuir para o desenvolvimento de uma boa governança democrática.

Quando os cidadãos têm acesso às informações de modo transparente, sem dificuldades ou embaraços burocráticos (ou ainda, sem a existência de barreiras representadas por sistemas complexos), torna-se mais fácil compreender as ações do governo e responsabilizá-lo por suas decisões. Fornece ao público uma melhor compreensão de quem culpar quando surgem problemas e o governo falha, e quem elogiar (ou premiar) quando as coisas vão bem (Bass *et al.*, 2014). Isso também favorece a consolidação do caráter autocorretivo da democracia (Levitsky *et al.*, 2023, p. 179): eleições competitivas criam um mecanismo de *feedback* que recompensa os políticos sensíveis às necessidades dos eleitores e castiga os que carecem dessa sensibilidade. Com isso, os perdedores se veem obrigados a reformular seu apelo para voltar a ganhar no futuro. O cenário, assim posto, fortalece a relação entre governo e cidadãos, tornando o primeiro mais responsivo às necessidades da população.

6.2 Prevenir crises

A divulgação transparente de informações pode ajudar a detectar problemas em estágios iniciais, prevenindo crises políticas, econômicas ou sociais. Quando as informações são acessíveis, os problemas podem ser identificados e tratados antes que se tornem crises instaladas de amplo espectro.

Há, todavia, alguns temperamentos quando se trata da imprensa. A mídia (social e convencional), em geral, está mais interessada em fracassos do que em sucessos. A transparência não garante uma imprensa favorável: cada imperfeição, cada transgressão de regras e regulamentos, por mais insignificantes que sejam, cada disputa sobre uma decisão, pode ser impiedosamente exposta como um sinal de irracionalidade ou desvio (Curtin *et al.*, 2006, p. 118). A mídia pode utilizar as informações para seus interesses comerciais: fracassos vendem melhor do que sucessos. Após cada fracasso e fiasco, mesmo em situações rotineiras, os jornalistas sempre podem encontrar procedimentos e regras que não foram seguidos à risca.

6.3 Aumentar a eficácia enquanto reduz o desperdício

Uma supervisão mais eficaz das atividades governamentais, derivada da transparência, pode levar a uma gestão mais eficiente dos recursos públicos. Ao expor processos ineficazes ou desperdícios, a transparência pode incentivar a adoção de práticas mais eficientes, econômicas e íntegras.

A divulgação de informações sobre determinado serviço público estimula a mudança de comportamentos negativos. A simples divulgação de informações, por exemplo, sobre hospitais com baixo desempenho estimula esses hospitais a agir (Bass *et al.*, 2014), a desenvolver meios e estratégias para aumentar a eficiência dos serviços, estabelecendo ou consolidando boas práticas de governança.

Outro exemplo prático é o seguinte: em uma democracia, os cidadãos têm acesso transparente às decisões e gastos do governo. Suponha-se que uma ONG ou grupo de cidadãos realize uma auditoria independente sobre o uso dos fundos públicos em um determinado projeto de infraestrutura. Eles descobrem que uma parte significativa dos fundos foi gasta de forma ineficiente de-

vido à má gestão ou corrupção. Ao tornar essas descobertas públicas por meio de relatórios acessíveis, a transparência expõe as práticas ineficazes e o desperdício de recursos. Como resultado, a pressão pública aumenta sobre o governo para adotar medidas corretivas, como implementar novos controles de gastos, punir os responsáveis ou reformar o sistema de contratação pública. Isso não apenas promove uma gestão mais eficiente dos recursos públicos, mas também fortalece a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas e no Estado de Direito.

6.4 Envolver o público na tomada de decisões democráticas

A transparência promove a participação cidadã, ao fornecer informações e dados relevantes para que os cidadãos possam participar ativamente do processo democrático. Isso inclui consultar o público em questões importantes e permitir que suas vozes sejam ouvidas na formulação de políticas.

De um modo geral, como diz Chomsky (1999, p. 10), uma sociedade é democrática na medida em que o povo tem oportunidades significativas de participar da formação das políticas públicas. Há muitas formas distintas em que isso pode ocorrer, e na medida em que ocorre, a sociedade é democrática.

Em certo sentido, pode-se dizer que quanto mais transparente uma organização é (seja por meio de seu portal ou por outra forma), mais ela está disposta a permitir que os cidadãos monitorem seu desempenho e participem de seus processos políticos (Curtin *et al.*, 2006, p. 111), numa crescente transparência ativa.

6.5 Garantir a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas

A transparência é essencial para manter e ampliar a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas (Androniceanu, 2021, p.

149). Quando as atividades do governo são transparentes e abertas ao escrutínio público, os cidadãos têm mais confiança de que o governo está agindo em seu melhor interesse e de acordo com os princípios democráticos.

Dado esse cenário, processos políticos transparentes tornam-se um objetivo comum para ajudar a fortalecer a confiança dos cidadãos nos formuladores de políticas, gerar um senso de pertencimento ao país e aumentar a responsabilidade das administrações públicas, ajudando a revitalizar a democracia representativa.

Muitas vezes, argumenta-se que a transparência reduz a distância entre o público e a administração, aumentando a aceitação pública das estruturas institucionais (Curtin *et al.*, 2006, p. 111). De acordo com a teoria política, dar aos cidadãos a possibilidade de monitorar a formulação de políticas e examinar seus resultados aumenta a legitimidade social das estruturas institucionais democráticas.

Mas esse movimento de confiança pública não é automático, não depende exclusivamente de maior abertura e transparência. Antes é necessário um aumento homogêneo de participação política, reestruturando o formato piramidal de inserção política dos cidadãos. Por outro lado, a participação efetiva na arena pública dos debates pressupõe uma boa qualidade das informações fornecidas ou disponibilizadas ao público. A partir do alinhamento dessa equação, o cidadão pode se envolver (participar politicamente) no processo de formulação de políticas públicas.

Todavia, para quem nunca busca informações públicas – o cidadão politicamente apático e indiferente –, aumentar os mecanismos de transparência é ineficaz para alterar os níveis de confiança e de legitimidade social nas instituições democráticas.

7. Considerações finais

A transparência e a publicidade, enquanto postulados valorizados pelo espírito democrático, diluem-se nas ações ocultas,

constituindo-se, por assim dizer, na lasca da ponta do *iceberg*. Não se confundem com simples divulgação ou disponibilidade de informações (que exigem uma etapa posterior de interpretação), tanto que o *deficit* de informações é tão nefasto quanto a sobrecarga de informações, pois, naturalmente, o cidadão pode ser engolfado pelo excessivo número e paralisado pelo paradoxo da escolha por onde começar.

Embora a transparência seja um princípio fundamental da democracia, a realidade política, muitas vezes, revela uma dinâmica mais complexa, na qual as ações ocultas podem representar uma parte significativa do poder e da influência. Essas ações ocultas podem incluir negociações nos bastidores, acordos políticos não revelados ao público, interesses corporativos influenciando decisões políticas e até mesmo atividades clandestinas por parte de agências governamentais.

A análise feita ao longo deste ensaio sobre a sociedade democrática ressalta uma verdade muitas vezes negligenciada: por mais que a transparência e o debate sejam valores fundamentais, há também uma dimensão oculta que influencia significativamente os processos políticos e sociais visibilizados. O segredo e as motivações ocultas operam nos bastidores, moldando decisões e direcionando agendas de maneira sutil, mas poderosa.

A partir dessa dualidade, a democracia como governo do público em público soa como uma grande ilusão, menos como uma forma de expressar o bem comum e mais uma disputa entre facções ou classes (Bevir, 2011, p. 110). A integral visibilidade dos poderes atribuídos pelo sistema democrático a seus diversos agentes públicos é uma ilusão persistente. As democracias não são estranhas ou indóceis aos segredos. Realisticamente, a governança democrática apresenta menos abertura do que tradicionalmente se presumia, estabelecendo, muitas vezes, uma relação de complementariedade entre segredo e transparência.

Isso não significa que a transparência e o debate sejam inúteis ou ilusórios em si; pelo contrário, são componentes essenciais para a *salus rei publicae* (o bem-estar da República). No entanto, reconhecer a presença do segredo e das motivações ocultas permite uma compreensão mais abrangente e realista do funcionamento das instituições democráticas. Quaisquer das esferas não são percebidas apenas como um objetivo em si, mas principalmente como ferramentas para um modo mais democrático de operar e tomar decisões.

A natureza humana é complexa e multifacetada, e as dinâmicas sociais refletem, em escala proporcional, essa complexidade. Ao reconhecer a interface entre o transparente e o oculto, pode-se desenvolver uma visão mais realista, crítica e informada das estruturas democráticas e trabalhar para fortalecer os aspectos positivos enquanto os negativos são mitigados ou neutralizados, no evoluir histórico a que estão sujeitas todas as instituições humanas.

Apesar das eventuais críticas e falhanços da transparência, o postulado permanece, tanto conceitual quanto metodologicamente, fundamental no pensamento futuro sobre a evolução da democracia como um sistema político. A transparência constitui um elemento-chave das instituições democráticas, mas as hipóteses ingênuas sobre a relação entre o referido postulado e legitimidade social não se revelam, em situações específicas, producentes ou defensáveis.

8. Referências

ANDRONICEANU, A. Transparency in public administration as a challenge for a good democratic governance. *Administratie si Management Public*, 36, 2021, pp. 149-164. DOI 10.24818/amp/2021.36-09.

BASS, Gary D.; BRIAN, Danielle.; EISEN, Norman. **Why Critics of Transparency Are Wrong**. Washington, D.C.: Brookings Institution, 2014. Disponível em: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/critics.pdf>. Acesso em: 6 maio 2024.

BERKOWITZ, Bruce. **Intelligence, secrecy, and democracy**. 2024. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/comissoes/CCAI/txtBerkowitz.htm>. Acesso em: 13 abr. 2024.

BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, n. 39, jun. 2011, p. 103-114.

BICKEL, Alexander M. **A ética do consentimento**. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Agir, 1978.

BOBBIO, Norberto. **Democracia e segredo**. 1. de. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Unesp, 2015.

BOBBIO, Norberto. **Elogio da Serenidade**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Unesp, 2011.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. ADPF 601/DF. Relator: Min. Gilmar Mendes, 07.08.2019. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, [2019]. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/adpf601MC.pdf>. Acesso em: 11 maio 2024.

BRUNO, Jonathan Richard. **Democracy Beyond Disclosure: Secrecy, Transparency, and the Logic of Self-Government**. Massachusetts: Harvard University, 2017. Disponível em: <https://philarchive.org/archive/BRUDBD-3>. Acesso em: 4 maio 2024.

CHOMSKY, Noam. **Segredos, mentiras e democracia**. Tradução de Alberico Loutron. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

CURTIN, Deirdre.; MEIJER, Albert Jacob. Does transparency strengthen legitimacy? A critical analysis of European Union policy documents. **Information Polity**, vol 11, p. 109-122, 2006. Disponível em: https://info-a.wdfiles.com/local—files/resursi/Curtin.Meijer_Does%20transparency%20strengthen%20legitimacy.pdf. Acesso em: 10 maio 2024.

ELY, John Hart. **Democracia e desconfiança**. Uma teoria do controle judicial de constitucionalidade. Tradução de Juliana Lemos. São Paulo: WMFMartins Fontes, 2010.

FERRATER MORA, José. **De la materia a la razón**. Madrid: Alianza Universidad, 1983.

FRAENKEL, Ernst. **El Estado dual**: Contribución a la teoría de la dictadura. Tradução de Jaime Nicolás Muñoz. Madrid: Trotta, 2022.

GRAY, John. **A alma da marionete**: um breve ensaio sobre a liberdade humana. 1 ed. Tradução de Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2018.

HACKER, Friedrich. **Agressividade. A violência no mundo moderno**. 2. ed. Tradução de Maria Emília Ferros Moura. Lisboa: Livraria Bertrand, 1981.

HAN, Byung-Chul. **A sociedade da transparência**. Tradução de Miguel Serras Pereira. Lisboa: Relógio D'Água, 2014.

HAN, Byung-Chul. **No enxame**. Tradução de Lucas Machado. Petrópolis/RJ: Vozes, 2018a.

HAN, Byung-Chul. **Topologia da violência**. Tradução de Enio Paulo Giachini. Petrópolis/RJ: Vozes, 2018b.

HAN, Byung-Chul. **O que é poder?** Tradução de Gabriel Salvi Philipson. Petrópolis/RJ: Vozes, 2019.

HAN, Byung-Chul. **La desaparición de los rituales**. Tradução de Alberto Ciria. Argentina: Herder, 2020.

HAN, Byung-Chul. **Psicopolítica**. 1. ed. O neoliberalismo e as novas técnicas de poder. Tradução de Maurício Liesen. Belo Horizonte: Âyiné, 2023.

HART, H. L. A. **O conceito de direito**. Tradução de Antônio de Oliveira Sette-Câmara. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

LEVITSKI, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como salvar a democracia**. Tradução de Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Zahar, 2023.

NEGRI, André Luis Del. **Segredos de Estado e democracia na discursividade jurídicoprocessual: uma abordagem do procedimento de classificação, reclassificação e desclassificação de atos estatais sigilosos na legislação de acesso à informação**. Tese (Doutorado), Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: https://bib.pucminas.br/teses/Direito_NegriALD_1.pdf. Acesso em: 4 ago. 2024.

REES, Martin. **Hora final**. Tradução de Maria Guimarães. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SEIFE, Charles. **Os números (não) mentem**. Tradução de Ivan Weisz Kuck. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria Geral do Estado**. 3. ed. Tradução de Karin Praefke-Aires Coutinho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

Artigo recebido em 18/06/24.

Artigo aprovado em 02/08/24.

DOI: 10.59303/dejure.v23i41.530