

O SEGREDO GOVERNAMENTAL E O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

*Carlos José Teixeira de Toledo*¹

Sumário: 1 Introdução: a origem do segredo. 2 O discurso do segredo. 3 O aparato do segredo. 4 A crítica do segredo. 5 A dogmática do segredo. 5.1 Normativa supranacional. 5.2 Normas infraconstitucionais que prevêm o sigilo de informações e sua interpretação à luz dos princípios da Constituição Federal. 6 Referências.

“A popular Government without popular information or the means of acquiring it, is but a prologue to a Farce or a Tragedy or perhaps both. Knowledge will forever govern ignorance, and a people who mean to be their own Governors, must arm themselves with the power knowledge gives.”

James Madison, *Correspondência*, 1822.

“Todo o poder que se oculta, perverte-se.”

Ruy Barbosa, *Jornal do Comércio*, 1895.

“Publicity is justly commended as a remedy for social and industrial diseases. Sunlight is said to be the best of disinfectants; electric light the most efficient policeman.”

Justice Louis Brandeis, *Other people's money, and how the bankers use it*, 1933.

¹ Procurador do Estado de São Paulo. Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Professor de Direito Administrativo da Universidade Nove de Julho (Uninove).

1 Introdução: a origem do segredo

Certa vez, um homem rústico estava caminhando pelos campos quando se abriu em sua frente uma cavidade. Curioso, adentrou a caverna e ao fundo dela encontrou um anel de ouro, que se desprendera de um cadáver. Já fora da caverna, o homem experimentou o anel e, para sua surpresa, percebeu que a joia era capaz de torná-lo invisível. O anel deu ao homem a irresistível tentação de cometer as maiores vilanias, aproveitando-se da invisibilidade adquirida para tornar-se rico e poderoso, sem responder por nenhum de seus malfeitos.

Essa história, hoje popularizada pela versão cinematográfica de *O senhor dos anéis*, renomada obra do escritor inglês J. R. Tolkien, possui um apelo maior e mais antigo do que supõem os seus fãs cinematográficos.

A ela recorreu Platão, na *A república*, usando a fábula de Gíges – nome do personagem que encontrou o anel – para discutir o fundamento ético de sua sociedade ideal. A fábula serve para os participantes do diálogo platônico questionarem se a justiça é um valor em si mesma ou se o seu valor decorre das utilidades e conveniências da vida social. Gíges, ao obter o anel, consegue colocar-se fora do julgamento de seus pares, suprime a autocensura e a ele se abrem as portas para uma ascensão irresistível.

Não buscamos no presente trabalho enveredar por tal discussão filosófica, mas apenas ilustrar a relação quase arquetípica que há entre a invisibilidade e o poder.

Controlar o fluxo de informações, portanto, é um dos esforços mais compensadores para aqueles que buscam deter em suas mãos o poder. O que não exclui a possibilidade de restrições legítimas, em benefício do todo social.

Seja como for, pode-se dizer que a invisibilidade e o segredo são instrumentos intuitivos utilizados nas relações de poder. O escamoteamento, o mistério, a espionagem e as mistificações sempre foram ferramentas de conquista e manutenção das posições sociais hegemônicas – na economia, na religião, na guerra e, sobretudo, na política.

2 O discurso do segredo

Na arte da guerra – que, segundo célebre *mot d'esprit* inspirado em frase de Clausewitz, é a política continuada por outros meios –, o segredo e a dissimulação sempre foram considerados uma arma indispensável. Por isso, o romano Metellus, em guerra na Espanha, respondeu a alguém que lhe perguntava o que faria no dia seguinte: “Se minha camisa o soubesse, eu a queimaria imediatamente”. E terminou por recomendar: “Deve se perguntar a muitos sobre o estratagema a tomar, mas não se deve confiar senão a pouquíssimos amigos o plano escolhido.”²

À época em que proferidas, essas recomendações tinham amplo justificação doutrinária, sendo que Gentili, em seu tratado sobre o direito da guerra (1598), invoca o testemunho de autores gregos, latinos e canônicos sobre o tema, usando da autoridade máxima de Santo Agostinho: “Se tiveres movido uma guerra justa, vencendo em campo aberto ou vencendo com insídias, nada tira a justiça dela”³. Assim, no campo de batalha, o engodo, a dissimulação e o ocultamento são expedientes admitidos de parte a parte, dignos até de elogio – como o fez Homero em relação ao artilheiro Ulisses.

Difícil discordar dos autores clássicos, no que tange à importância do controle das informações, em tempos de guerra. Outra linha de questionamento se abre, todavia, quando se considera o uso que se pode fazer do segredo na prática governamental interna. Nesse âmbito, a evidente eficácia dos meios colocados à disposição do governante para restringir o fluxo de informações é contraposta à validade moral dos fins a serem atingidos, avaliados sob a ótica dos governados.

Tomando partido nessa discussão, Maquiavel, aconselhando agora não o general, mas o príncipe, recomenda-lhe, que, se necessário, deve ser ardiloso e dissimulado como a raposa, pois “um príncipe prudente não pode nem deve guardar a palavra dada quando isso se lhe torne prejudicial e quando as causas que o determinarem cessarem de existir. Se todos os

² MACHIAVELLI, Niccoló. *A arte da guerra*. Tradução de Ciro Mioranza. São Paulo: Escala, 2005. p. 144 e 169.

³ GENTILI, Alberico. *O direito de guerra*. Tradução de Ciro Mioranza. Ijuí: Editora Unijuí, 2004. p. 234.

homens fossem bons, esse preceito seria mau. Mas, dado que são perversos e que não a observariam a teu respeito, também não és obrigado a cumpri-la para com eles”⁴

Esse estilo de aconselhamento político deixaria uma linhagem nas gerações seguintes, nos diversos tratados de “prudência” para soberanos, também denominados “espelho de príncipes”, muito em voga no alvorecer do absolutismo⁵. Na forma de elaboração jusfilosófica, esse aconselhamento foi traduzido na chamada doutrina da *razão de estado*, formulada especialmente a partir do pensamento de Maquiavel e de outro pensador italiano, Botero⁶. Desde então, diversos pensadores políticos se dedicaram a discutir os limites éticos da atuação governamental, desenvolvendo tal doutrina em um momento em que a afirmação do Estado-nação parecia se sobrepor a qualquer outro imperativo – inclusive os de ordem jurídica e moral.

Tal tradição, conforme definição de Swergio Pistone, “afirma que a segurança do Estado é uma exigência de tal importância que os governantes, para a garantir, são obrigados a violar normas jurídicas, morais, políticas e econômicas que consideram imperativas”, quando essa necessidade se apresentar.⁷

Entre os *topoi* desse discurso, está o argumento da *nobre mentira*, cuja autoridade advém também da obra de Platão, que admite a existência da mentira lícita, porque útil, que pode servir como remédio contra o mal que

⁴ MACHIAVELLI, Niccoló. *O príncipe*. Tradução de Lívio Xavier. Rio de Janeiro: Ediouro, 2000. p. 100.

⁵ Croce apontava que “a arte de simular e dissimular, da astúcia e da hipocrisia, era, pelas condições não liberais da sociedade da época, abundantemente praticada, e fornecia material para os inumeráveis tratados de política e de prudência” (apud ECO, Umberto. Os sinais do poder. In: MAZARIN, Cardeal. *Breviário dos políticos*. Tradução de Paulo Neves. São Paulo: Editora 34, 1997. p. 25).

⁶ Ressalte-se que há diferenças essenciais entre Maquiavel e Botero, sendo que este último buscou estabelecer uma conciliação entre a ética católica e o interesse do Estado – mantendo a ênfase, todavia, na necessidade de conservação do Estado como máxima absoluta de toda ação política. Sobre o pensamento de Botero e suas diferenças em relação ao maquiavelismo, vide: TARANTO, Domenico. O discurso da razão de Estado. In: CAILLÉ, Alain; LAZZERI, Christian; SENELLART, Michel (Orgs.). *História argumentada da filosofia moral e política*. São Leopoldo: Unisinos, 2004. p. 244-253.

⁷ PISTONE, Sérgio. Razão de Estado. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Tradução de Carmen C. Varrialle. 5. ed. Brasília: Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial, 2004. v. 2, p. 1.066.

outrem queira nos infligir ou quando uma pessoa amiga tenta praticar uma ação má, por efeito de loucura ou desvario qualquer⁸. Esse lugar-comum retórico é transferido para o discurso político na própria obra platônica, em que se admite a mentira do governante, desde que seja em nome do bem comum, formulando-se um suposto princípio baseado no argumento apriorístico de que o governante é o demiurgo capaz de catalisar em sua pessoa o conceito de bem comum.

Como observa Celso Lafer, o argumento platônico se baseia em analogia entre o *governante* e o *piloto* ou o *médico*, “legitimadores da perspectiva *ex parte principis* com fundamento na sabedoria e no conhecimento dos governantes que podem, assim, colocar deveres para os governados”.⁹

Reflexo de tal discurso se encontra na argumentação de Hobbes em desfavor da democracia, ao afirmar que “para que haja uma opinião que seja adequada sobre todas as coisas que conduzem à conservação da república [aqui não tomada no sentido de forma de governo oposta à monarquia, mas de *res publica*] não devemos entender somente os assuntos domésticos, mas também os negócios estrangeiros. (...) Ora, como em uma grande assembleia poucos são aqueles que entendem destas coisas, sendo inexperientes em sua maior parte (digo inexperientes e não incapazes!) no que lhe diz respeito, pergunto: com a impertinência de suas opiniões, o que pode ser proporcionado por tal número de conselheiros para uma boa deliberação, que não sejam impedimentos e dificuldades?”¹⁰. Ademais, há outro inconveniente no governo democrático, praticado nas grandes assembleias: “Embora frequentemente, seja de suma importância que tais debates sejam mantidos em segredo, na maioria das vezes eles são, porém, revelados aos inimigos antes que possam surtir qualquer resultado, conhecendo o estrangeiro sua força e vontade tão cedo quanto seu próprio povo.”¹¹

⁸ PLATÃO. *A República*. Tradução de Leonel Vallandro. São Paulo: Ediouro, [199-]. p. 51.

⁹ LAFER, Celso. A mentira: um capítulo das relações entre a ética e a política. In: NOVAES, Adauto (Org.). *Ética*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992. p. 226.

¹⁰ HOBBS, Thomas. *Do cidadão*. Tradução de Fransmar Costa Lima. São Paulo: Martin Claret, 2004. p. 146.

¹¹ *Ibidem*, p. 148.

Podemos fazer um sumário do discurso em favor do segredo governamental, embasado na doutrina da razão do estado, deduzindo-o nas seguintes premissas: a) o despreparo dos governados para a participação nas decisões relativas à segurança do Estado; b) a dificuldade de se discutir abertamente assuntos relacionados à segurança do Estado, em virtude da necessidade de sigilo; c) a existência de súditos/cidadãos que conspiram contra a integridade do Estado.

Não é preciso dizer que a doutrina da razão do estado, não obstante sua justificação pretensamente racional e a sua ampla utilização no âmbito das relações interestatais¹², tem sido, sob novas roupagens, um eficiente instrumento retórico para o exercício da autocracia e da dominação política, ao longo da história política contemporânea.

Aliás, tal exercício tem sido utilizado, mesmo a pretexto de “satisfazer a vontade popular”, ao se substituir a figura do soberano unipessoal autossuficiente por um novo avatar da soberania, agora extraída da vontade geral: o partido revolucionário (socialista ou nacional-socialista), a assembleia suprema, o comitê popular, etc. Observa-se então curiosa síntese, visto que, do contratualismo de fundo individualista que oblitera a autoridade absoluta, surge uma nova vertente da mesma “razão instrumental”.¹³

Ao longo do século XX, permeado por conflitos bélicos regionais e mundiais, a doutrina da razão do estado foi “repaginada” pela chamada doutrina de Segurança Nacional, expressão cuja vagueza conceitual é

¹² “(...) é no contexto das relações internacionais, caracterizado por uma situação de anarquia estrutural, que o comportamento segundo a razão do estado – definível como subordinação de qualquer outro valor à necessidade de segurança externa do Estado – se manifesta com maior clareza e abrangência, ou seja, se torna regra e não exceção.” (PISTONE, Sérgio, Razão de Estado, cit., p. 1.071). Não é difícil perceber que a doutrina de “defesa preventiva” do ora superado Governo Bush, em relação aos países supostamente capazes de ameaçar a soberania americana, é uma nova versão do pensamento calcado na razão do estado.

¹³ Ver, nesse sentido, a comparação dialética feita por Caio Druso de Castro Penalva Vita entre as concepções racionalistas aparentemente opostas da razão do estado e do poder constituinte (Razão de estado e poder constituinte: vida e obra por fazer. In: TORRES, Heleno Taveira, Coord. *Direito e poder nas instituições e nos valores do público e do privado contemporâneos*. São Paulo: Manole, 2005. Passim).

inversamente proporcional à intensidade de seu uso em contextos de crise governamental, ou para salvaguardar a responsabilidade de agentes públicos.¹⁴

Conforme anota Alberto Nogueira Júnior, “seu objeto sempre foi tudo; os sujeitos passivos, a sociedade inteira; os objetivos a alcançar, vagos e imprecisos, favorecendo o fortalecimento do autoritarismo. Inicialmente, a expressão foi utilizada como justificativa para a perseguição aos opositores políticos; depois, como base para a organização do Estado e de toda a sociedade; experimentou certo abrandamento, especialmente a partir do advento da Lei n. 7.170, de 14.10.1983; hoje em dia, como fundamento para o controle de movimento sociais e a proteção, até mesmo, de programas econômicos”.¹⁵

De fato, percebe-se pela leitura de documento atual da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) quão ampla pode ser a leitura do que venham a ser as “ameaças” à segurança nacional. Trata-se do relatório final do I Encontro Técnico dos Serviços de Inteligência dos Países da América do Sul, em que ficou estabelecido o compromisso dos órgãos participantes de atuarem em colaboração em diversas áreas de trabalho, em especial as relacionadas a “movimentos, ações ou indícios, de qualquer origem, que abordem a questão da pobreza em âmbito sul-americano, cuja utilização possa representar ameaças, preocupações ou desafios a interesses estratégicos dos países da América do Sul, e possuam potencial para evoluir para a adoção de medidas concretas em foros internacionais, multinacionais ou regionais”.¹⁶

¹⁴ Veja-se, por exemplo, a recusa de general do Exército Brasileiro a enviar cópia de inquérito policial militar à Procuradoria da República, sob pretexto de salvaguarda da segurança nacional. Trata-se de IPM instaurado para apurar o roubo de fuzis do quartel militar, sendo que há versões na imprensa de que a recuperação das armas teria sido obtida mediante suposto “acordo” com traficantes (*Folha de S. Paulo*, de 23 mar. 2006, Caderno Cotidiano. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2303200613.htm>>. Acesso em: 30 mar. 2008).

¹⁵ Refere-se Alberto Nogueira Júnior, nesse último segmento, à utilização das agências de inteligência para monitoramento de movimentos sociais como o MST (Movimento dos Sem-terra) e Contag (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura), além de partidos políticos, sindicatos e organizações religiosas, já no período democrático (*Cidadania e controle democrático do acesso aos documentos sigilosos*. Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br/Producao_intelectual/html/tp_download.htm>. Acesso em: 30 mar. 2008).

¹⁶ Documento reproduzido por: FIGUEIREDO, Lucas. *Ministério do silêncio*. Rio de Janeiro: Record, 2005. p. 541) Para José Manuel Ugarte, professor de Direito da Universidade de Buenos Aires e pesquisador do tema, essa amplitude do conceito de segurança, especialmente nos países da América Latina, geraram um modelo de órgãos de inteligência distinto dos modelos dos chamados “países

3 O aparato do segredo

Nas sociedades modernas, a prática do segredo deixa de ser um mero mandamento utilitário dos manuais de prudência política, para se tornar uma política permanente do Estado. O processo histórico que levou ao modelo do Estado nacional soberano – classicamente definido como “comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território”¹⁷ – produziu também um duplo conflito: de um lado, a competição entre Estados modernos, visando à hegemonia territorial e/ou econômica, muitas vezes pelo conflito armado; de outro, a insurgência de grupos contrários à ordem política vigente, naquilo que vem sendo definido de maneira sempre polêmica como *subversão*.

Da necessidade de promover o controle das informações no campo da diplomacia, da guerra e da segurança interna, surgiram os aparatos oficiais de informação, continuamente aperfeiçoados tecnológica e administrativamente, servindo como auxiliares dos governantes na formulação das políticas nacionais de defesa interna e externa.

Não se pode deixar de considerar essas instituições como sistemas burocráticos, próprios de sociedades economicamente avançadas e politicamente complexas. “Pois uma vez que a administração burocrática é por toda a parte – *ceteris paribus* – a mais racional do ponto de vista técnico-formal, ela é pura e simplesmente inevitável para as necessidades de administração de *massas* (de pessoas ou objetos)”, constata Weber.¹⁸

Ainda sob o enfoque weberiano, convém notar que o monopólio de informações relevantes é um instrumento próprio das instituições burocráticas, o que as torna um polo de poder na organização social. “Toda burocracia

centrais”. Tal modelo se caracteriza pela escassa precisão na atribuição de competências, ausência de diferenciação entre atividades de inteligência interna e externa, sem que haja tampouco distinção entre cidadãos e estrangeiros como alvos da atividade e, por fim, na existência de um sistema centralizado, dependente diretamente do governo central (UGARTE, José Manuel. *El control público de la actividad de inteligencia: la búsqueda de legitimidad y eficacia*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Conselho/CCAI/txtUgarte.htm>>. Acesso em: 30.03.2008.

¹⁷ WEBER, Max. *Ensaio de sociologia*. 5. ed. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: LTC, 2002. p. 56.

¹⁸ WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora da Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do estado, 1999. p. 146.

busca aumentar a superioridade dos que são profissionalmente informados, mantendo secretos seu conhecimento e intenções”, pois dessa assimetria de informações depende o seu lugar e a sua influência no corpo político.

Embora o segredo muitas vezes se justifique em razão das ameaças efetivas sofridas pela estrutura administrativa – e aqui não se faz distinção entre o Estado e outras formas de associação, como empresas, partidos e igrejas –, Weber considera como preponderante o interesse da própria burocracia no poder, interesse esse resistente ao controle externo dos agentes políticos.

“O interesse da burocracia no poder, porém, é muito mais eficaz além das áreas em que os interesses puramente funcionais determinam o sigilo. O conceito do ‘segredo oficial’ é invenção específica da burocracia, e nada é tão fanaticamente definido pela burocracia quanto essa atitude que não pode ser substancialmente defendida além dessas áreas especificamente qualificadas.”¹⁹

No caso dos sistemas burocráticos de inteligência, essa vocação para o segredo é evidentemente reforçada, pois se confunde com sua missão institucional. Afinal, a atividade de inteligência consiste justamente “na tentativa de descobrir o segredo dos outros através da utilização de meios secretos”.²⁰

O medo é o instrumento de controle da vontade alheia por excelência e o conhecimento das ameaças reais ou imaginárias que pairam sobre a sociedade é uma carta decisiva no jogo do poder. Norberto Bobbio salienta que o poder autocrático, além de se considerar mais eficiente no controle do poder secreto dos outros – dos conspiradores, sediciosos ou, na vertente atual, terroristas – muitas vezes o inventa, como meio para se fortalecer e justificar sua própria existência: “Onde há um tirano, há o complô: se não há, é criado.”²¹

A autonomização da burocracia secreta é um fator ponderável de instabilidade das instituições democráticas, como demonstra a própria

¹⁹ WEBER, Max, *Ensaio de sociologia*, cit., p. 163.

²⁰ CEPIK, Marco. *Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização dos serviços de inteligência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p. 157.

²¹ BOBBIO, Norberto; BOVERO, Michelangelo (Org.). *Teoria geral da política: a filosofia política e a lição dos clássicos*. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000. p. 402.

experiência brasileira, narrada com muita acuidade por Lucas Figueiredo, em seu livro-reportagem *Ministério do silêncio*²². Ali se demonstra o grau de influência dos serviços de informação na vida política brasileira dos últimos cinquenta anos. O ápice e ao mesmo tempo o declínio dessa influência se deu na frustrada resistência ao processo de abertura, no período Geisel-Figueiredo, sendo o episódio Riocentro o mais dramático/patético exemplo da desesperada busca por manutenção da influência dos agentes do “poder invisível”.²³

Outro perigo decorrente do segredo governamental e de seu monopólio pelos governantes e/ou burocratas especializados é a manipulação da memória coletiva. Em trabalho anterior, tivemos a oportunidade de analisar o papel da memória coletiva na construção da identidade dos grupos sociais e a constante busca da apropriação e distorção dessa memória por grupos hegemônicos ou conquistadores.²⁴

A tentação de subtrair do exame público documentos de conteúdo histórico, com o intuito de ocultar fatos comprometedores ou evitar embaraços morais e/ou legais, é um ponto de atrito constante entre governo e cidadãos que desejam ter acesso a esses documentos. No Brasil, isso tem sido especialmente observado em razão da demanda por informações acerca dos cidadãos eliminados de forma clandestina no período ditatorial, sendo notória a resistência das instituições estatais ligadas à defesa e inteligência em disponibilizar de tal documentação²⁵. Na França,

²² FIGUEIREDO, Lucas, *Ministério do silêncio*, cit., passim.

²³ O verdadeiro sequestro do governo oficial pela chamada “turma do porão” é relatado de forma igualmente magistral por Elio Gaspari, em sua tetralogia *As ilusões armadas*, especialmente em: *A ditadura encurralada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

²⁴ TOLEDO, Carlos José Teixeira. *Patrimônio cultural urbanístico*: um estudo sobre a tutela jurídica da memória coletiva. 1997. 190 p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

²⁵ Recentemente, foram encontrados, em local próximo à Base Aérea de Salvador, documentos referentes ao período militar parcialmente incinerados. A descoberta coincidiu com a edição da Medida Provisória n. 228, de 9 de dezembro de 2004, que diminuiu o prazo de restrição ao acesso de arquivos classificados. (Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u66226.shtml>>. Acesso em: 30 mar. 2008). Ainda em 2004, a descoberta de fotos de um prisioneiro político, erroneamente identificado como Wladimir Herzog, causou grande tumulto político e a edição de uma nota agressiva por parte da cúpula militar brasileira – que depois foi obrigada a se retratar. O general Jorge Félix, ministro chefe do Gabinete de Segurança Institucional (órgão supervisor da atividade de inteligência do país), entrevistado, opinou: “Há dossiês que nos preocupam, porque tratam de pessoas em situações extremamente constrangedoras. Eu

conflito semelhante tem ocorrido, com o intuito de ocultar o colaboracionismo das autoridades francesas na chamada *França de Vichy*, durante a ocupação nazista.²⁶

4 A crítica do segredo

Se o discurso em favor do segredo foi construído a partir do surgimento da soberania estatal e ganhou uma trincheira no seio da burocracia especializada, percebe-se que o mesmo contexto de afirmação e consolidação do Estado contemporâneo foi capaz de produzir o antídoto: o discurso da transparência.

Ao tempo em que a doutrina da razão do estado dispunha do maior prestígio, já havia quem criticasse o uso do arsenal argumentativo e jusfilosófico nela contido, que muitas vezes era mero disfarce para o despotismo. É o uso indiscriminado desse rótulo para justificar os abusos e a tirania que permitem a Baltasar Gracián afirmar: “Não vês como esses aforismos são apresentados como plausíveis e como verdadeiros? Bem examinados, porém, não são nada além de uma acabada imundície de vícios e pecados: razões não de estado, mas de estábulo.”²⁷

A fundação racional do conceito de razão do estado já contém em germe a sua crítica, pois se a razão é acessível a todos – ou pelo menos, se considera que não é uma faculdade exclusiva do monarca – é certo que a discussão sobre os ditames do bem comum podem ultrapassar os limites do salão (ou alcova) palaciana. Portanto, foi uma questão de tempo e de alteração das condições históricas para que o discurso fosse suplantado, reivindicando-se um novo palco para as discussões políticas.

até gostaria de destruir esse tipo de documento. Isso não é história, não vai fazer bem a ninguém. Se aparecer, só vai fazer mal à reputação das pessoas, e tem gente aí, hoje, com 75, 80 anos de idade. Para que serve isso?” (*Folha de S. Paulo*, de 14 nov. 2004; Disponível em: <<http://www.arqsp.org.br/141104a.htm>>. Acesso em: 30 mar. 2008).

²⁶ K., Joseph (Pseud.). Os arcaicos arquivos secretos. Tradução de Patrícia Burrowes. *Le Monde Diplomatique* (edição brasileira), ano 1, n. 6, jul. 2000. Disponível em <<http://diplouol.com.br/2000-07,a1793>>. Acesso em: 30 mar. 2008.

²⁷ Baltasar Gracián, apud VITA, Caio Druso de Castro Penalva, Razão de estado e poder constituinte: vida e obra por fazer, cit., p. 239.

A afirmação da autonomia do indivíduo, originada no processo do Renascimento europeu e reforçada pelo ideário da Reforma, acabou por enfraquecer a concepção medieval de um direito de natureza puramente metafísica, aproximando os indivíduos do poder de acessar a fonte da informação – e, por consequência, de aproximar-se da fonte do poder.²⁸

A apologia do livre uso da razão sem a necessidade de intermediários e censores já aparece na *Aeropagítica* de John Milton, discurso proferido contra a determinação do parlamento britânico de submeter os livros a censura prévia. Subjaz ao libelo de Milton a conturbada situação política e religiosa da Inglaterra do século XVII, que propiciou ao autor a oportunidade de usar de seu imenso talento retórico para promover a primeira manifestação em defesa da liberdade de imprensa²⁹. Na obra de Milton já estava, em embrião, o direito de informação em suas diversas facetas, entre as quais o direito de ter acesso à informação: “*Dadme la libertad de saber, de hablar y de arguir libremente según mi conciencia, por cima de todas las libertades.*”³⁰

Trata-se de postulação que iria ser constantemente reafirmada no ideário iluminista – cujo uso de figuras metafóricas relacionadas à “luz” (“século das luzes”, “esclarecimento”, etc.) como apelo à racionalidade e de afirmação da autonomia do indivíduo racional é uma obviedade que apenas se reafirma em razão da pertinência ao tema aqui tratado.³¹

No campo da política, o problema da “visibilidade” do poder já havia sido objeto de preocupações de filósofos como Montesquieu e Rousseau, que embora críticos do absolutismo, acabaram por constatar as mesmas

²⁸ Vita, Caio Druso de Castro Penalva. ob. cit., p. 236-241.

²⁹ Sobre o contexto histórico e a importância da obra de Milton, ver: SEELAENDER, Airton Lisle Cerqueira Leite. Surgimento da idéia de liberdades essenciais relativas à informação: a “Aeropagítica” de Milton. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 86, p. 190-211, 1991.

³⁰ MILTON, John. *Aeropagítica*. Tradução de José Carner. Cidade do México: Sociedade Interamericana de Prensa; Fundo de Cultura Económica, 2000. p. 90.

³¹ Lembra Norberto Bobbio que o lema iluminista por excelência, *sapere aude* (ousai saber), tornou-se um dos motes principais da obra em que Kant explica o iluminismo, sendo por ele traduzido como “tem a coragem de servir-se da tua própria inteligência” (*Teoria geral da política: a filosofia política e a lição dos clássicos*, cit., p. 406).

incompatibilidades apontadas por Hobbes entre o regime democrático e o governo de Estados de grande extensão territorial.³²

Mais tarde, a discussão seria retomada nos debates dos teóricos da democracia representativa, firmando-se a solução por meio de duas linhas de mecanismos que trabalham no sentido de limitar o poder decorrente da assimetria informacional e permitir a sua disseminação para os destinatários do poder: a afirmação das liberdades individuais relacionadas à informação (liberdade de imprensa, direito de petição, direito de acesso às informações, direito de associação e reunião) e a limitação do poder estatal que poderia constranger ou dificultar tais liberdades (separação de poderes, sistema federativo, sistemas de controle administrativo, mecanismos de participação popular).

Como se pode perceber, a garantia dos direitos relacionados à informação é uma premissa ineliminável da teoria democrática, pois, usando da expressão de Kant, o “uso público da própria razão deve ser sempre livre”³³, sendo que para os pensadores democráticos, mais do que um direito individual, trata-se de uma garantia de que serão superados os entraves para a participação popular nas decisões da *polis*, a pretexto do despreparo ou desinformação dos cidadãos.

Nas palavras de Jefferson, “a base de nosso governo sendo a opinião do povo, o primeiro objetivo deve ser mantê-la exata; fosse deixado a mim decidir se deveriam ter um governo sem jornais ou jornais sem um governo, não hesitaria um momento em preferir este último”³⁴, pois “em todo o país em que o homem tem liberdade para pensar e falar, surgem divergências de opinião sobre diferença de percepção e imperfeição da razão; mas para essas divergências, quando permitidas como neste país,

³² Observação trazida por Airton Lisle Cerqueira Leite Seelaender (Democratização pelos “mass media”?: o direito a ser informado e os limites fáticos à sua plena eficácia. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 83, p. 318-347, jan./dez. 1988. p. 323).

³³ KANT, Immanuel. *Fundamentos da metafísica dos costumes e outros escritos*. São Paulo: Martin Claret, 2003. p. 117. Esclareça-se que Kant não era um entusiasta do sistema democrático e que seu temperamento arquetipicamente prussiano o inclinava a dar valor maior à ordem e à obediência. Todavia, sua defesa da liberdade de consciência e da expressão do pensamento é uma importante contribuição ao pensamento democrático que ganhou corpo nas gerações seguintes.

³⁴ JEFFERSON, Thomas, *Escritos políticos*. Tradução de Leônidas Gontijo de Carvalho. São Paulo: Abril Cultural, 1979. p. 35. (Os Pensadores).

para purificar-se pelo livre debate, são apenas nuvens passageiras que se estendem transitoriamente pelo país e deixam nosso horizonte mais brilhante e mais sereno”.³⁵

Visões idílicas à parte, o fato é que no curso de dois séculos essa afirmação continua válida, sendo o critério de transparência um dos meios de se aferir se um dado governo é autocrático ou democrático.³⁶

No Brasil, a partir da Constituição de 1988, afirma-se a vigência de um Estado Democrático de Direito, comprometido com a preservação de direitos fundamentais, entre os quais o de acesso à informação e o de controle da atuação governamental pelos cidadãos. Analisemos, pois, a grade normativa que se formou a partir da chamada Constituição cidadã, inclusive os instrumentos supranacionais assimilados nessa nova ordem, de maneira a compreendermos como o segredo governamental se coloca na vida jurídica nacional.

5 A dogmática do segredo

5.1 Normativa supranacional

Dentre os instrumentos de proteção dos direitos humanos, produzidos em âmbito internacional e que têm força normativa reconhecida em nosso país (art. 5º, §§ 2º e 3º, da CF), salientamos os seguintes:

- a) Declaração Universal de Direitos Humanos (1948) – artigo XIX;
- b) Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948) – artigo IV;
- c) Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966) – artigo 19;
- d) Convenção Americana de Direitos Humanos, Pacto de San José da Costa Rica (1969) – artigo 13.

³⁵ JEFFERSON, Thomas, *Escritos políticos*, cit., p. 35 e p. 23-24.

³⁶ “Existe sempre uma diferença entre autocracia e democracia, já que naquela o segredo de estado é uma regra e nesta uma exceção regulada por leis que não lhe permitem uma extensão indébita.” (BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 101).

Em todos esses documentos, o Estado brasileiro se compromete a respeitar a “liberdade de receber informações” (documento “a”), “liberdade de investigação” (documento “b”), “liberdade de procurar, receber e difundir informações” (documento “c” e “d”).

Delimitando tais direitos, as Declarações ressaltam que, ao exercer tais liberdades, “toda pessoa estará sujeita apenas às limitações determinadas pela lei, exclusivamente com o fim de assegurar o devido reconhecimento e respeito dos direitos e liberdades de outrem e de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar de uma sociedade democrática” (Declaração Universal, art. XXIX, 2); tais direitos “estão limitados pelos direitos do próximo, pela segurança de todos e pelas justas exigências do bem-estar geral e do desenvolvimento democrático” (Declaração Americana, art. XXVIII).

Ressalvas mais específicas faz o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, salvaguardando especificamente “o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas” e a proteção da “segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas”. Em torno desse Pacto se formou uma série de documentos interpretativos, entre os quais se destacam os *Princípios de Siracusa*³⁷ e os *Princípios de Joanesburgo*.³⁸

³⁷ Diretrizes importantes para a interpretação de tais restrições são os denominados *Princípios de Siracusa*, aprovados em reunião convocada pela Comissão Internacional de Juristas e pela Associação Internacional de Direito Penal, para estudo das derrogações e limitações previstas naquele Pacto e apresentados no âmbito da Comissão de Direitos Humanos da ONU. Salientamos especialmente os seguintes princípios, atinentes ao nosso assunto: “19. *Solamente se puede invocar la seguridad nacional para justificar las medidas que limiten ciertos derechos cuando la fuerza o la amenaza de la fuerza.* 20. *No se podrá invocar la seguridad nacional como motivo para imponer limitaciones o impedir amenazas puramente locales o relativamente aisladas contra el orden público.* 21. *No se podrá utilizar la seguridad nacional como pretexto para imponer limitaciones vagas o arbitrarias y solamente se podrá invocar cuando existan garantías adecuadas y recursos eficaces contra los abusos. (...)* 27. *No se utilizarán limitaciones a los derechos humanos basadas en la reputación de los demás para proteger al Estado y sus funcionarios contra la estas medidas se adopten para proteger la existencia de la nación, su integridad territorial o su independencia política contra opinión o crítica del público*”. Ver a respeito: FRAGOSO, Heleno Cláudio. A nova Lei de Segurança Nacional. *Revista de Direito Penal e de Criminologia*, Rio de Janeiro, Forense, n. 35, p. 60-69, jan./jun. 1983. Disponível em: <http://www.fragoso.com.br/cgi-bin/heleno_artigos/arquivo32.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2008; e também: NOGUEIRA JÚNIOR, Alberto, *Cidadania e controle democrático do acesso aos documentos sigilosos*, cit., p. 23.

³⁸ Os *Princípios de Joanesburgo* foram estatuídos em conferência internacional promovida por entidades de defesa da liberdade de expressão e apresentados à sessão de 1996 da Comissão dos Direitos Humanos das Nações Unidas em Genebra, por Abid Hussain, relator especial das Nações Unidas sobre liberdade de opinião e expressão. Foram também recomendados pela Comissão no relatório de Dato Param Kumaraswamy, relator especial da ONU sobre independência de juízes

Semelhante às trazidas pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos são as ressalvas contidas na Convenção Americana de Direitos Humanos em seu artigo 13, anotando-se que tal documento inovou, ao prever que a salvaguarda desses valores exclui censura prévia, estabelecendo tão somente a “responsabilidade ulterior” pela violação dos direitos porventura atingidos.

A Convenção Americana tem por característica dispor de órgãos competentes para analisar assuntos relacionados à violação de suas cláusulas: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Ao longo de sua existência, essas instâncias têm se manifestado com certa constância acerca do direito de acesso à informação, sendo que um dos aspectos que merecem nota é a construção, no âmbito americano, do conceito de *direito à verdade*, aplicável às situações em que a recusa à informação se destina a encobrir outras violações dos direitos previstos na Convenção e impedir que parentes de vítimas e o restante da sociedade tenham pleno conhecimento das circunstâncias em que tais violações ocorreram.

A Comissão Interamericana define o *direito à verdade* como “um direito de caráter coletivo que permite à sociedade ter acesso a informação essencial para o desenvolvimento dos sistemas democráticos e um direito particular para os familiares das vítimas, que permite uma forma de reparação, em particular, nos casos de aplicação de leis de anistia. A Convenção

e advogados e referidos pela Comissão na sua resolução de 1996 sobre a liberdade de expressão. Dentre os citados princípios, destacam-se, para nosso estudo: a) a invocação de segurança nacional para restringir o acesso a informação deverá ser justificada em texto legal e na efetiva necessidade de proteger um interesse legítimo da sociedade democrática (Princípio 11); a lei deverá designar as categorias específicas e exatas de informação cujo sigilo é necessário, em razão da segurança nacional (Princípio 12); o interesse público em conhecer a informação será uma consideração primária na interpretação das leis relativas ao acesso à informação (Princípio 13); a negativa do acesso à informação deve ser motivada por escrito e apreciadas por outra autoridade que terá direito a examinar a informação retida, garantindo-se também a revisão judicial da legalidade da negação (Princípio 14); a punição para aqueles que revelarem informação sigilosa, somente ocorrerá se houver prejuízo a um legítimo interesse da segurança nacional e se o interesse público em tomar conhecimento da informação não se sobrepuser ao prejuízo da revelação (Princípio 15); uma vez que a informação seja disponibilizada ao público em geral, por quaisquer meios, legais ou ilegais, não se adotarão medidas ulteriores para impedir o seu conhecimento público (Princípio 17). (PRINCÍPIOS DE JOANESBURGO. Disponível em: <<http://www.law.wits.ac.za/humanrts/instree/Pjohannesburg.html#11>>. Acesso em: 30 mar. 2008).

Americana protege o direito a obter e a receber informação, especialmente nos casos de desaparecidos, com relação aos quais a Corte e a Comissão estabeleceram que o Estado está obrigado a determinar seu paradeiro”.³⁹

A Corte Interamericana, por sua vez, já declarou em duas ocasiões a infringência desse direito, por parte de signatários da Convenção, associando-a à violação de outros direitos consagrados no Pacto Interamericano.⁴⁰

Tomando-se o tema do direito à informação governamental em seu aspecto mais amplo, aquela Corte, em sentença proferida em setembro de 2006, condenou o Estado chileno a fornecer informações solicitadas pelos suscitantes do contencioso e adequar sua normativa interna sobre acesso a informações governamentais às regras do Sistema Interamericano. Tratava-se, então, de demanda sustentada por ativistas ambientais, aos quais se negou acesso a documentações relativas a projeto de exploração florestal a ser desenvolvido por empresa multinacional, com a autorização do governo local. Trata-se do primeiro caso em que se aborda o assunto de forma específica e principal, não estando associado a outras violações relativas à liberdade pessoal e à integridade física dos interessados.⁴¹

Nossa Constituição, a exemplo de outras Constituições recentes, preocupou-se em incluir, entre os direitos fundamentais, o direito de acesso à informação. Ressaltamos os seguintes dispositivos:

³⁹ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Relatório anual 2002 da Relatoria Especial sobre a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. Disponível em: <<http://www.cidh.org/annualrep/2002port/vol.3.htm>>. Acesso em: 30 mar. 2008.

⁴⁰ “A questão do direito à verdade influenciou posteriormente em dois casos que considerou a Corte Interamericana de Direitos Humanos. O primeiro destes teve relação com a desaparecimento de Efraín Bámaca Velásquez, líder de um grupo guerrilheiro, em mãos do exército guatemalteco. E o caso Barrios Altos se referiu a um assalto e tiroteio num edifício de apartamentos em Lima, Peru, que teve um saldo de quinze mortos e quatro feridos e que, como se denunciou, foi obra de membros do “Grupo Colina”, um esquadrão da morte dos serviços de inteligência do Exército peruano. Em ambos casos, a Corte entendeu que se tinha infringido o direito dos familiares das vítimas de conhecer a verdade a respeito das violações dos direitos humanos que se denunciavam, mas que não era necessário considerar esse aspecto isoladamente, porque em ambos casos, a questão se tratava como parte da violação dos artigos 8 e 25.” (Idem, § 46).

⁴¹ Trata-se do caso de Marcel Claude Reyes, Sebastián Cox Urrejola e Arturo Longton Guerrero (Decisão disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2008).

“Artigo 5º (...)

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

(...)

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

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

a) o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

(...)

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

(...)

LXXII - conceder-se-á *habeas data*:

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

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

Percebe-se, pela leitura dos textos citados, que o constituinte teve especial apreço por esse direito, estabelecendo no Capítulo dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos não apenas o direito em si, mas também as garantias para o seu exercício, como a obtenção gratuita de certidões e o instrumento processual do *habeas data*.

No que tange à natureza de tal direito, cumpre ressaltar a sua dimensão coletiva, reconhecida pela doutrina antes mesmo da promulgação da Constituição vigente, conforme pontificava Freitas Nobre, ao dizer que “esse direito não é um direito pessoal, nem simplesmente um direito profissional, mas um direito coletivo”.⁴²

⁴² NOBRE, Freitas. *Lei da informação*. São Paulo: Saraiva, 1968. p. 9.

José Afonso da Silva acrescenta:

“O direito de informar, como aspecto da liberdade de manifestação de pensamento, revela-se um direito individual, mas já contaminado de sentido coletivo, em virtude das transformações dos meios de comunicação, de sorte que a caracterização mais moderna do *direito de comunicação*, que especialmente se concretiza pelos meios de comunicação social ou de massa, envolve a transmutação do antigo direito de imprensa e de manifestação do pensamento, por esses meios, em direitos de feição coletiva. (...) A Constituição acolheu essa distinção. No capítulo da comunicação (arts. 220 a 224), preordena a liberdade de informar complementada com a liberdade de manifestação do pensamento (art. 5º, IV). No mesmo artigo 5º, XIV e XXXIII, já temos a dimensão coletiva do direito à informação. O primeiro declara *assegurado a todos o acesso à informação*. É o interesse geral contraposto ao interesse individual da manifestação de opiniões, ideias e pensamento, veiculados pelos meios de comunicação social. Daí por que a liberdade de informação deixara de ser mera função individual par tornar-se função social.”⁴³

Tratando-se, portanto, não apenas de direito puramente individual, mas de um direito da coletividade, a ele somente se pode opor direito que tenha igual relevância no campo dos direitos consagrados na Constituição Federal. É sob essa lógica que deve ser lida a ressalva que a Constituição opõe ao acesso de informações “cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” e de que os atos processuais serão sigilosos quando isso for imprescindível ao “interesse social”.

Também nessa linha deve ser compreendido o resguardo à privacidade, bem de cunho individual, mas cuja relevância coletiva é inegável, diante da necessidade de resguardar o indivíduo da opressão estatal, dada a inegável vantagem que o Poder Público detém, no que tange ao acesso

⁴³ SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 20. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 259.

das informações, sobre as pessoas submetidas à sua autoridade⁴⁴. Assim o faz o Texto Constitucional, ao considerar “invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação” (art. 5º, inc. X). Para garantia de tal direito, a Constituição declara “inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal” (art. 5º, inc. XII), permitindo-se a restrição da publicidade dos atos processuais, quando a “defesa da intimidade” o exigir (art. 5º, inc. LX).

Ainda no que tange aos atos praticados nos processos judiciais, dispõe a Carta Política:

Artigo 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.”⁴⁵

Observe-se que o valor da intimidade somente há de prevalecer quando não prejudicar o interesse público à informação, reafirmando-se que o interesse predominantemente individual há de ceder lugar ao interesse da coletividade.

Verifica-se que a Constituição repete, com outras palavras, as ressalvas já consagradas nos textos supranacionais, evitando felizmente, a menção à “ordem” e à “moral pública”, termos de inegável vagueza conceitual,

⁴⁴ Não podemos nos furtar a mencionar aqui o lamentável episódio, ainda sob apreciação do Supremo Tribunal Federal em ação penal, em que várias autoridades da república promoveram, de forma ilegal, a quebra do sigilo bancário de um cidadão que testemunhou fatos comprometedores acerca de um ministro de Estado, no âmbito de uma Comissão Parlamentar de Inquérito. Felizmente, o repúdio unânime a tal procedimento por parte da opinião pública tornou impraticável a permanência do ministro em seu cargo.

⁴⁵ Redação dada pela Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004.

que certamente serviriam para legitimar abusos à liberdade de expressão e de acesso à informação.

Não se pode, por outro lado, ignorar a indeterminação do que venha a ser a “segurança da sociedade e do Estado”, visto que também se pode atribuir a essas expressões uma largueza por demais conveniente àqueles que buscam ocultar seus atos da investigação da sociedade – talvez inspirados pela fábula de Giges.⁴⁶

Cabe lembrar também que, quanto à atividade administrativa, o princípio que vigora é o da *publicidade*, conforme preceitua o artigo 37 do Texto Constitucional. Assim, não pode o agente público⁴⁷, alegando proteção de sua privacidade, impedir a investigação dos atos praticados no exercício da atividade pública ou a ela relacionados.⁴⁸

O sigilo, para o agente público, se coloca como um dever associado ao princípio da *impessoalidade* (art. 37 da CF). É o que se nota, por exemplo, da previsão de exigências e restrições especiais – como a chamada *quarentena* – para os servidores que tenham acesso a informações privilegiadas (art. 37, § 7º).

⁴⁶ Além do exemplo já mencionado, desde 2006, a Presidência da República recusa o acesso aos seus gastos com cartões de crédito corporativos, a pretexto de proteger a segurança do presidente (Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2303200614.htm>>. Acesso em: 30 mar. 2008). No momento da redação deste texto, a questão é motivo de verdadeira guerra política, com vazamento de informações sobre os gastos feitos pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, que teriam sido promovidos pela própria Casa Civil, como retaliação à insistência da oposição no Congresso em ter acesso aos dados relativos aos gastos do presidente Lula. (Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2903200808.htm>>. Acesso em: 30 mar. 2008).

⁴⁷ Serve-nos aqui o conceito de agente público constante da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/92): “Artigo 2º - Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.”.

⁴⁸ “(...) a conjugação dos princípios da moralidade e publicidade impede que o agente público utilize-se das inviolabilidades à intimidade e à vida privada para prática de atividades ilícitas, pois, na interpretação das diversas normas constitucionais, deve ser concedido o sentido que assegure sua maior eficácia, sendo absolutamente vedada a interpretação que diminua sua finalidade, no caso, a transparência dos negócios públicos.” (MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 102).

5.2 Normas infraconstitucionais que preveem o sigilo de informações e sua interpretação à luz dos princípios da Constituição Federal

São diversos os dispositivos legais infraconstitucionais que estabelecem o *dever de sigilo* para resguardo de valores garantidos na Constituição Federal⁴⁹. Usaremos aqui o termo *sigilo* no sentido de obrigação legal imposta a alguém de não revelar um segredo (conteúdo), sob pena de responsabilização, conforme distinção proposta por Mário Sérgio Sobrinho.⁵⁰

Para interpretação da referidas normas ao sigilo, devemos ter por princípio que o *dever de sigilo* é sempre dirigido para salvaguardar o interesse legítimo de um terceiro – seja ele um indivíduo, um grupo ou a sociedade inteira. Obviamente, não pode um sujeito alegar *dever de sigilo* para negar-se a revelar informações a seu próprio respeito, pois se trata aí de uma *faculdade* que ele tem de revelar a informação ou mantê-la em segredo, em resguardo de sua privacidade ou, até mesmo, no exercício de seu direito de defesa (art. 5º, LXIII, da CF). Da mesma forma, não pode o detentor de informações relativas a determinada pessoa negar-lhe o acesso às informações, sob pretexto de resguardo do sigilo do próprio peticionante. Embora pareça óbvia a impropriedade de tal procedimento, ele é por vezes utilizado por órgãos públicos para impedir que uma pessoa – ou um familiar, no caso de pessoa morta ou desaparecida – tenha acesso às informações de seu interesse.⁵¹

⁴⁹ Levantamento efetuado por Mário Sérgio Sobrinho, indicando os principais diplomas que estabelecem normas de sigilo: Código Penal, Lei de Imprensa, Lei de Entorpecentes, Lei da Responsabilidade pela Prática dos Atos Relacionados com Atividades Nucleares, Lei de Segurança Nacional, Lei dos Crimes contra o Sistema Financeiro, Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei da Propriedade Industrial, Lei das Interceptações Telefônicas, Código Penal Militar e Lei dos Crimes de Responsabilidade das Autoridades Públicas (Segredo de estado e prova ilícita. Disponível em <http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_publicacao_divulgacao/doc_gra_dout_crim/crime%2042.pdf>. Acesso em: 10 maio 2008. p. 5).

⁵⁰ “É possível verificar, portanto, ser o segredo o conteúdo que não pode ser revelado, enquanto que o sigilo é o continente que não deve ser transpassado, de modo que se impõe a uma pessoa ou instituição – representada por pessoas – para a preservação do segredo, cuja revelação ou quebra pode acarretar inclusive punição.” (Idem, p. 3).

⁵¹ Nesse sentido, relato feito ao autor por Janaína de Almeida Telles, incansável lutadora em prol do direito de acesso à informação pelos familiares dos mortos e desaparecidos do período da ditadura militar. Sobre a luta dessas pessoas: <<http://www.desaparecidospoliticospoliticos.org.br>>.

Em relação àquele que tem o legítimo interesse de obter a informação, o sigilo se coloca como uma *exceção*, a ser oposta pelo detentor da informação, para escusar-se do dever de prestar a informação. Referimo-nos aqui ao conceito de *exceção de direito material* utilizado na teoria geral do direito, como “o direito que assiste a uma pessoa de impedir o exercício contra si, do direito de outrem, arma defensiva contra o ataque do titular do direito, como diz Lehmann. Em síntese, um contradireito”, consoante lição de Orlando Gomes.⁵²

Pontes de Miranda ressalta que “a exceção é contradireito, mas apenas encobre o outro”⁵³, ou seja, não elimina no todo, nem em parte, o direito, apenas encobre a sua eficácia. Não se discute, pois a existência do direito – no caso, o direito de acessar a informação governamental, que é direito pleno de todos os cidadãos –, mas a sua exigibilidade diante de uma situação que, em tese, torna o exercício desse direito prejudicial ao interesse da coletividade.

Ainda com relação à informação governamental, pode-se dizer que é uma *exceção dilatória*, usando ainda o ensinamento de Pontes de Miranda, que enquadra nessa espécie “as que encobrem temporariamente ou cessam de ter efeito a dado momento, ou podem ser destruídas por ato do titular do direito a cuja eficácia se opõem, ou só têm efeito enquanto não se tem por certa alguma situação”.⁵⁴

Para que seja oposta, tal exceção deve ser juridicamente embasada, com base nas restrições previstas no texto da Constituição Federal. Além disso, é necessário que a restrição seja razoável e proporcional em relação aos fins a serem atingidos e ao objeto de sua tutela.⁵⁵

Para Fábio Konder Comparato, as autoridades que aleguem o dever de sigilo para manter segredo sobre informações obtidas em razão do cargo devem “provar, caso a caso, a legitimidade do sigilo, pois que se

⁵² GOMES, Orlando. *Introdução ao direito civil*. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 138.

⁵³ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de direito privado*. Campinas: Bookseller, 2000. v. 6. p. 32.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 41.

⁵⁵ NOGUEIRA JÚNIOR, Alberto, *Cidadania e controle democrático do acesso aos documentos sigilosos*, p. 19.

trata de uma exceção ao princípio da publicidade de todos os atos oficiais (Constituição, art. 37, *caput*), e o ônus da prova incumbe sempre àquele que invoca a exceção contra o princípio de direito”⁵⁶. De forma análoga se expressa Norberto Bobbio, ao observar que em regimes autocráticos, “o segredo de estado é uma regra”, sendo que na democracia “é uma exceção regulada por leis que não lhe permitem uma extensão indébita”.⁵⁷

O posicionamento de Comparato e de Bobbio ecoa, de certa forma, a preocupação de dois famosos juizes da Suprema Corte americana, na busca por estabelecer os lindes para a atuação do Estado na matéria. A partir de 1917 – data em que entrou em vigor naquele país uma lei de repressão à espionagem – Oliver Wendell Holmes e Louis Dembitz Brandeis tentaram estabelecer como parâmetro a regra do “perigo evidente e atual” (*clear and present danger*) como maneira de evitar os abusos das autoridades legislativas e executivas na política da liberdade de expressão dos cidadãos. Para tanto, os julgadores deveriam usar da “regra da razão” (*rule of reason*), ou seja, analisar caso a caso a iminência e a realidade do perigo.⁵⁸

Posteriormente, outros juizes da Suprema Corte, como Benjamin Cardozo e Wiley Rutledge formularam a doutrina da posição preferencial (*preferred position*) das liberdades democráticas da Primeira Emenda, considerando a liberdade de expressão como “matriz, a condição indispensável de quase todas as outras formas de liberdade” (Cardozo) e afirmando, no exame de leis limitadoras dessa liberdade, que “a presunção usual em favor da lei é contrabalanceada pela posição preferencial atribuída, em nosso esquema constitucional, às grandes e indispensáveis liberdades democráticas asseguradas pela Primeira Emenda” (Rutledge).⁵⁹

⁵⁶ COMPARATO, Fábio Konder. O direito à verdade no regime republicano. *Revista Jurídica Consulex*, Brasília, ano 9, n. 195, p. 43, fev. 2005. Aqui, evidentemente, o autor usa o termo “exceção” em outra acepção, no sentido de uma regra especial, que derroga uma regra geral, que por sua vez é decorrente do princípio republicano.

⁵⁷ BOBBIO, Norberto, *O futuro da democracia*, cit., p. 101.

⁵⁸ RODRIGUES, Leda Boechat. *A Corte Suprema e o direito constitucional americano*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992. p. 147-157 e 269-292. Essa linha interpretativa tem sido muito influente naquela Corte, embora o seu uso tenha sido afastado em períodos de maior turbulência política e conseqüente recrudescimento das preocupações referentes à segurança do país – o que ocorreu no auge do período da Guerra Fria e hoje se observa em razão do pânico disseminado pelo terrorismo.

⁵⁹ Apud RODRIGUES, Leda Boechat, *A Corte Suprema e o direito constitucional americano*, cit., p. 270-271.

Não se pode deixar de observar a similaridade entre as soluções oferecidas pelos magistrados americanos e o crescente uso em nossa doutrina e jurisprudência dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade como parâmetros interpretativos e harmonizadores das normas da Constituição, adotando-se como ponto de partida a preservação da integridade dos direitos fundamentais.

Através do uso de tais parâmetros, aproxima-se nossa cultura constitucional, malgrado seu extremado apego ao positivismo formalista, da técnica cunhada especialmente pela hermenêutica constitucional como *ponderação de interesses* (também denominada *ponderação de princípios* ou *valores*), pela qual se busca, sob a premissa da unidade de Constituição, resolver eventuais conflitos entre os princípios nela consagrados, postos à prova em uma situação concreta.⁶⁰⁻⁶¹

Esse tipo de operação tem sido especialmente utilizado pela jurisprudência estrangeira para solucionar a colisão de interesses relacionados à liberdade de expressão e de informação com outros interesses consagrados nos textos constitucionais – como os direitos relativos à privacidade

⁶⁰ Confira-se, nesse sentido, a atualíssima entrevista do Ministro Enrique Ricardo Lewandowski: “Sempre que há colisão de valores, deve-se levar em conta os grandes princípios constitucionais. É a visão da moderna hermenêutica constitucional, que vem da doutrina alemã e dos julgados do Tribunal Constitucional Federal alemão, que prestigia os princípios fundantes da Constituição. Não se pode dizer, em termos meramente abstratos, que um princípio é mais importante que outro. É preciso sopesá-los em face de um caso concreto. Assim, somente numa dada situação de fato é possível avaliar se a liberdade de expressão tem ou não precedência sobre a defesa da honra, da intimidade. Os princípios constitucionais só podem ser interpretados à luz da realidade fática subjacente, que definirá os contornos que eles assumirão num certo momento.” (Entrevista, *O Estado de S. Paulo*, de 19 abr. 2006, Editoria nacional, p. A8).

⁶¹ Trata-se de operação de cunho racional-argumentativo, necessariamente justificada, assim descrita por Daniel Sarmento: “A ponderação de interesses tem de ser efetivada à luz das circunstâncias concretas do caso. Deve-se, primeiramente, interpretar os princípios em jogo, para verificar se há realmente colisão entre eles. Verificada a colisão, devem ser impostas restrições recíprocas aos bens jurídicos protegidos por cada princípio, de modo que cada um só sofra as limitações indispensáveis à salvaguarda do outro. A compressão a cada bem jurídico deve ser inversamente proporcional ao peso específico atribuído ao princípio que o tutela e diretamente proporcional ao peso conferido ao princípio oposto. Nestas compressões, deve ser utilizado como parâmetro o princípio da proporcionalidade em sua tríplice dimensão. (...) O princípio em questão impõe que as normas sejam adequadas para os fins a que se destinam, sejam o meio mais brando para a consecução destes fins e gerem benefícios superiores aos ônus que acarretam (trinômio: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito).” (SARMENTO, Daniel. *A ponderação de interesses na Constituição Federal*. 3. tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2003. p. 198-199). Invertemos a ordem da explicação contida no texto do autor, para melhor didática, no presente artigo.

(vida privada, honra, imagem, etc.)⁶². Também no âmbito interamericano, a OEA preconiza o uso dessa técnica para resolver conflitos entre esses valores consagrados constitucionalmente.⁶³

No contraste específico entre a liberdade de informação e a segurança do Estado, Daniel Sarmento relata o julgado da Corte Constitucional alemã em que, analisando uma decisão criminal acerca da revelação de segredos de Estado publicados na imprensa, afastou a punição do responsável, por entenderem os juízes que o interesse da opinião pública, no caso concreto, era superior ao da segurança estatal.⁶⁴

Concluindo este artigo, podemos constatar que, no contexto do regime republicano e, no caso brasileiro, em vista dos princípios e fundamentos do Estado Democrático de Direito e dos direitos fundamentais que lhe são inerentes, consagrados na Constituição Federal, considera-se o sigilo uma situação de caráter excepcional e necessariamente limitada no tempo, tendo em vista o interesse público de acesso à informação, mormente se essa informação diz respeito às atividades de caráter estatal.

Por conseguinte, eventuais limitações que venham a ser impostas à liberdade de informação e ao acesso à informação de interesse público – assim consideradas também as de interesse individual, mas de relevância pública – somente serão válidas se aferidas concretamente quanto à sua razoabilidade e proporcionalidade, não se admitindo o sacrifício imoderado ou injustificado desse direito, dada a sua importância na própria manutenção do Estado Democrático de Direito.

⁶² Sob esse enfoque, Edilson Pereira de Farias analisa a ponderação de interesses na jurisprudência dos Estados Unidos, Alemanha, Espanha, Itália (*Colisão de direitos*: a honra, a intimidade, a vida privada e a imagem versus a liberdade de expressão e informação. 2. ed. atual. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2000. p. 175-183.

⁶³ Ver Lei Modelo de Acesso à Informação Administrativa para Prevenção da Corrupção. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/spanish/preventivas/guate_docs/dr_alfredo_chirino_sánchez.htm>. Acesso em: 06 abr. 2008.

⁶⁴ SARMENTO, Daniel, *A ponderação de interesses na Constituição Federal*, cit., p. 166.

6 Referências

BANISAR, David. *Freedom of information and access to government record laws around the world*. Privacy International, Londres, 2004. Disponível em: <www.freedominfo.org/documents/global_survey2004.pdf>. Acesso em: 10 maio 2008.

BENTHAM, Jeremy, *The Panopticon writings*. Ed. Miran Bozovic. Londres: Verso, 1995. Disponível em: <<http://cartome.org/panopticon2.htm>>. Acesso em: 30 mar. 2008.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Norberto; BOVERO, Michelangelo (Org.). *Teoria geral da política: a filosofia política e a lição dos clássicos*. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

CEPIK, Marco. *Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização dos serviços de inteligência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Relatório anual 2002 da Relatoria Especial sobre a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. Disponível em: <<http://www.cidh.org/annualrep/2002port/vol.3.htm>>. Acesso em: 30 mar. 2008.

COMPARATO, Fábio Konder. O direito à verdade no regime republicano. *Revista Jurídica Consulex*, Brasília, ano 9, n. 195, p. 43, fev. 2005.

DUBNER Stephen J.; LEVITT, Steven D. *Freakonomics: o lado oculto e inesperado de tudo o que nos afeta: as revelações de um economista original e politicamente incorreto*. Tradução de Regina Lyra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

ECO, Umberto. Os sinais do poder. In: MAZARIN, Cardeal. *Breviário dos políticos*. Tradução de Paulo Neves. São Paulo: Editora 34, 1997. p. 23-31.

FARIAS, Edílson Pereira de Farias. *Colisão de direitos: a honra, a intimidade, a vida privada e a imagem versus a liberdade de expressão e informação*. 2. ed. atual. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2000.

FIGUEIREDO, Lucas. *Ministério do silêncio*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. A nova Lei de Segurança Nacional. *Revista de Direito Penal e de Criminologia*, Rio de Janeiro, Forense, n. 35, p. 60-69, jan./jun. 1983. Disponível em: <http://www.fragoso.com.br/cgi-bin/heleno_artigos/arquivo32.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2008.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Tradução de Raquel Ramalhete. São Paulo: Vozes, 1987.

GASPARI, Elio. *A ditadura encurralada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

GENTILI, Alberico. *O direito de guerra*. Tradução de Ciro Mioranza. Ijuí: Editora Unijuí, 2004.

GOMES, Orlando. *Introdução ao direito civil*. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

HOBBS, Thomas. *Do cidadão*. Tradução de Fransmar Costa Lima. São Paulo: Martin Claret, 2004.

JEFFERSON, Thomas, *Escritos políticos*. Tradução de Leônidas Gontijo de Carvalho. São Paulo: Abril Cultural, 1979. (Os Pensadores).

K., Joseph (Pseud.). Os arcaicos arquivos secretos. Tradução de Patrícia Burrowes. *Le Monde Diplomatique* (edição brasileira), ano 1, n. 6, jul. 2000. Disponível em <<http://diplo.uol.com.br/2000-07,a1793>>. Acesso em: 30 mar. 2008.

KANT, Immanuel. *Fundamentos da metafísica dos costumes e outros escritos*. São Paulo: Martin Claret, 2003.

_____. Para a paz perpétua. In: GINSBURG, J. (Org). *A paz perpétua: um projeto para hoje*. São Paulo: Perspectiva, 2004. p. 31-88.

LAFER, Celso. A mentira: um capítulo das relações entre a ética e a política. In: NOVAES, Adauto (Org.). *Ética*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992. p. 225-237.

MACHIAVELLI, Niccoló. *A arte da guerra*. Tradução de Ciro Mioranza. São Paulo: Escala, 2005.

_____. *O príncipe*. Tradução de Lívio Xavier. Rio de Janeiro: Ediouro, 2000.

MANGUEL, Alberto. *Uma história da leitura*. Tradução de Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

MAZARIN, Cardeal. *Breviário dos políticos*. Tradução de Paulo Neves. São Paulo: Editora 34, 1997.

MILLÁN SALAS, Francisco; PERALTA ORTEGA, Juan Carlos. El derecho de autodeterminación informativa como derecho de la personalidad o derecho fundamental. *Cuadernos de Estudios Empresariales*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, n. 5, p. 203-222, 1995.

MILTON, John. *Aeropagítica*. Tradução de José Carner. Cidade do México: Sociedade Interamericana de Prensa; Fundo de Cultura Económica, 2000.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

NOBRE, Freitas. *Lei da informação*. São Paulo: Saraiva, 1968.

NOGUEIRA JÚNIOR, Alberto. *Cidadania e controle democrático do acesso aos documentos sigilosos*. Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br/Producao_intelectual/htm/tp_download.htm>. Acesso em: 30 mar. 2008.

PISTONE, Sérgio. Razão de Estado. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Tradução de Carmen C. Varrialle. 5. ed. Brasília: Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial, 2004. v. 2, p. 1.066-1.073.

PLATÃO. *A República*. Tradução de Leonel Vallandro. São Paulo: Ediouro, [199-].

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de direito privado*. Campinas: Bookseller, 2000. v. 6.

PRINCÍPIOS DE JOANESBURGO. Disponível em: <<http://www.law.wits.ac.za/humanrts/instree/Pjohannesburg.html#11>>. Acesso em: 30 mar. 2008.

PRINCÍPIOS DE SIRACUSA. Disponível em: <<http://www.derechos.org/nizkor/excep/siracusa84.html>>. Acesso em: 30 mar. 2008.

RODRIGUES, Leda Boechat. *A Corte Suprema e o direito constitucional americano*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.

RYAN, Cornelius. *O mais longo dos dias*. Porto Alegre: L&PM, 2004.

SARMENTO, Daniel. *A ponderação de interesses na Constituição Federal*. 3. tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2003.

SEELAENDER, Airton Lisle Cerqueira Leite. Democratização pelos “mass media”?: o direito a ser informado e os limites fáticos à sua plena eficácia. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 83, p. 318-347, jan./dez. 1988.

_____. Surgimento da idéia de liberdades essenciais relativas à informação: a “Aeropagítica” de Milton. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 86, p. 190-211, 1991.

SÉRGIO SOBRINHO, Mário. Segredo de estado e prova ilícita. Disponível em <http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_publicacao_divulgacao/doc_gra_dout_crim/crime%2042.pdf>. Acesso em: 10 maio 2008.

SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 20. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002.

SUN TZU. *A arte da guerra*. Tradução de Sueli Barros Cassal. Porto Alegre: L&PM, 2000.

TÁCITO. *Anais*. Tradução de Leopoldo Pereira, Rio de Janeiro: Ediouro, [1985?].

TARANTO, Domenico. O discurso da razão de Estado. In: CAILLÉ, Alain; LAZZERI, Christian; SENELLART, Michel (Orgs.). *História argumentada da filosofia moral e política*. São Leopoldo: Unisinos, 2004. p. 244-253.

TOLEDO, Carlos José Teixeira. *Patrimônio cultural urbanístico: um estudo sobre a tutela jurídica da memória coletiva*. 1997. 190 p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

UGARTE, José Manuel. El control público de la actividad de inteligencia: la búsqueda de legitimidad y eficacia. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Conselho/CCAI/txtUgarte.htm>>. Acesso em: 30 mar. 2008.

VITA, Caio Druso de Castro Penalva. Razão de estado e poder constituinte: vida e obra por fazer. In: TORRES, Heleno Taveira (Coord.). *Direito e poder nas instituições e nos valores do público e do privado contemporâneos*. São Paulo: Manole, 2005. p. 233-255.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora da Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1999.

_____. *Ensaio de sociologia*. 5. ed. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: LTC, 2002.

