

Universidade Estadual Paulista - UNESP

RUAN SALES DE PAULA PINHEIRO

**SEGREDO, TRANSPARÊNCIA E AS PERSPECTIVAS PARA A POLÍTICA  
EXTERNA DEMOCRÁTICA NO BRASIL**

MARÍLIA

2015

**RUAN SALES DE PAULA PINHEIRO**

**SEGREDO, TRANSPARÊNCIA E AS PERSPECTIVAS PARA A POLÍTICA  
EXTERNA DEMOCRÁTICA NO BRASIL**

Dissertação de mestrado apresentada ao Conselho do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista – UNESP – Campus de Marília, para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Área de concentração: Relações Internacionais e Desenvolvimento

Orientador: Dr. Sérgio Luiz Cruz Aguilar

Coorientadora: Dra. Heloisa Pait.

MARÍLIA

2015

Pinheiro, Ruan Sales de Paula.

P654s Segredo, transparência e as perspectivas para a política externa democrática no Brasil / Ruan Sales de Paula Pinheiro. – Marília, 2015.  
110 f. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências, 2015.

Bibliografia: f. 99-110

Orientador: Sergio Luiz Cruz Aguilar.

Co-orientadora: Heloisa Pait

1. Transparência da administração pública. 2. Informações governamentais. 3. Segredos de Estado. 4. Imprensa. 5. Administração pública. 6. Relações internacionais. I. Título.

CDD 327.81

## AGRADECIMENTOS

Agradeço muito aos meus pais, que investiram na minha educação e me proporcionaram, durante todos esses anos, a estrutura e o suporte tão importantes para o sucesso em mais essa etapa da minha vida.

Agradeço à UNESP, especialmente à Faculdade de Filosofia e Ciências de Marília, que tão bem me acolheu desde os primeiros dias da minha graduação. Instituição a que sempre me referi com muito orgulho e a qual algumas vezes representei, foi cenário de momentos realmente marcantes pra mim, e por ela terei sempre carinho especial.

Agradeço à Hevellyn Albres, colega de graduação, companheira do grupo de pesquisa GEO, que fundamos juntos, e querida amiga. Por ter me inspirado com sua determinação e por ter me instado a correr para a trilha que me trouxe até aqui.

Ao Leonardo Paduan pela incrível amizade desinteressada e leal. Ao Osias, por me ouvir, por me aconselhar, mas principalmente por ter me ajudado a reencontrar o Caminho.

Agradeço ao meu orientador Sérgio Aguilar pela atenção, paciência e disponibilidade. Por toda a sua contribuição para este trabalho, por cada aula ou conversa cheia de admirável bom humor.

À Heloisa Pait faltarão palavras de agradecimento. Agradeço por investir tanto em mim. Professora, orientadora, mentora, amiga. Minha principal interlocutora desde o terceiro ano da graduação, agora parceira em projetos e artigos. Tanto me ajudou com suas aulas, suas provocações, críticas que fazem pensar, com suas ideias e ideais, com suas experiências, incentivos. Foi ela quem me falou sobre o Wikileaks, antes de qualquer jornal, e sugeriu que eu escrevesse sobre aquilo na minha monografia. Desde então abracei o tema dos segredos de estado e da transparência. Intelectual brilhante, artista talentosa, profissional dedicada e corajosa. Tenho por ela grande admiração e respeito. É um exemplo pra mim.

## RESUMO

A demanda pela abertura dos centros de poder ao escrutínio público tem se expandido rapidamente e em escala global desde a segunda metade do século XX. No Brasil, o termo transparência passou a ser invocado com notável frequência nos últimos anos como solução para muitos dos problemas da nação. Em 2011, foi aprovada a Lei de Acesso à Informação, que regulamenta a abertura dos órgãos públicos ao cidadão e no mesmo ano o país se tornou líder da iniciativa internacional Parceria para o Governo Aberto (OGP). Trata-se, porém, de um avanço tardio. Enquanto a observância normativa do princípio da publicidade só se deu com a Constituição de 1988, muitos decretos, ordens executivas e leis trataram da proteção aos segredos oficiais desde a Independência. Tendo isto em vista, o presente trabalho se dedica a explorar aspectos da história do país que permitam traçar a gênese e a evolução da dinâmica entre segredo e transparência no Brasil, com o objetivo de analisar os limites e as possibilidades para a abertura e a democratização de nossa política externa

**Palavras-chaves:** Transparência. Segredos de Estado. Imprensa. Esfera Pública. Política Externa.

## ABSTRACT

The demand for the opening of the centers of power to public scrutiny has been rapidly and globally expanded since the second half of the twentieth century. In Brazil, the term transparency has come to be invoked with remarkable frequency in recent years as a solution to many of the nation's problems. In 2011, the Access to Information Act (Lei de Acesso à Informação), which regulates the opening of public body to citizens, was approved and in the same year, Brazil became the leader of the international initiative called Open Government Partnership (Parceria para o Governo Aberto – OGP). This is, however, a late advance. While the prescriptive compliance with the principle of publicity only appears in the Constitution of 1988, many enactments, executive orders and laws had addressed to the protection of official secrecy since the Independence of Brazil. With that in mind, this work is dedicated to exploring aspects of the history of the country that allow tracing the genesis and the evolution of the dynamics between secrecy and transparency in Brazil, in order to analyze the limits and possibilities to the opening and democratization of our foreign policy.

**Keywords:** Transparency. State secrecy. Press. Public Sphere. Foreign Policy.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	8
<b>1 O SEGREDO E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS</b> .....	12
1.1 Segredo e publicidade entre a razão de estado e o projeto liberal .....	12
1.2 A história da diplomacia e a cultura do segredo .....	17
1.3 Segredos governamentais em regimes democráticos .....	22
<b>2 SEGREDO E TRANSPARÊNCIA NO BRASIL</b> .....	30
2.1 O estatuto do segredo nos primórdios da Política Externa Brasileira .....	30
2.2. Imprensa regulada e Esfera Pública incipiente .....	33
2.3. O debate em torno da diplomacia secreta nas páginas dos jornais (1918-1920) .....	36
2.4. A Lei de Imprensa de 1923, a derrocada da esfera pública e a supremacia do segredo..	41
2.5. Política e Segredo na Era Vargas .....	47
2.5.1. Estado Novo e as razões da Política Externa Secreta .....	49
2.5.2. Burocratização do Estado e o Decreto n. 1081 de 3 de setembro de 1936 .....	52
2.6. A década de 1950 e a emergência do princípio da publicidade no Brasil .....	55
2.6.1 O discurso da Publicidade na Esfera Pública .....	60
<b>3 LIMITES E POSSIBILIDADES PARA O AVANÇO DA TRANSPARÊNCIA NO BRASIL</b> .....	68
3.1 Estamento, patrimonialismo e a negação da publicidade .....	70
3.2. Letramento, oralidade, e déficit de cidadania .....	72
3.3. Publicidade e meios de comunicação .....	75
3.4. Internet e as possibilidades para o avanço contemporâneo da transparência .....	81
3. 5. Mídia e política externa no Brasil .....	84

3.6. A década da abertura .....	87
<b>CONCLUSÃO</b> .....	91
<b>APÊNDICES E ANEXOS</b> .....	96
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	99

## INTRODUÇÃO

A demanda por transparência, no sentido da abertura dos centros de poder ao escrutínio público, tem se expandido muito rapidamente e em escala global desde a segunda metade do século XX. Graças a fatores como o rápido desenvolvimento das tecnologias da informação, a difusão da democracia e a globalização da mídia, “manter segredos se tornou mais difícil do que nunca” (FINEL; LORD, 2000, p. 2). Holzner (2002, p. 152) se refere ao avanço da transparência como um fenômeno global contemporâneo capaz de provocar “transformações políticas e culturais de grande magnitude”.

Não obstante, as origens deste fenômeno são antigas, mas seu avanço, historicamente, tem enfrentado fortes resistências. Isso porque o segredo, um dos fundamentos da vida social e “uma das maiores conquistas da humanidade”, segundo Simmel (1906, p. 462), consiste também, pela perspectiva da política, em um elemento fundamental da dominação e da governabilidade, situado no “mais recôndito cerne do poder” (CANETTI, 2005, p. 290), e especialmente presente no campo das relações internacionais.

De acordo com Roberts (2006), o interesse dos governantes em conduzir a política externa de seus Estados de forma autônoma e exclusiva levou, ao longo dos séculos, a consolidação de um forte código de sigilo em torno de suas relações intergovernamentais. E enquanto Berridge (2002) aponta para o segredo como uma das principais características do sistema diplomático europeu forjado no início da Idade Moderna, Romano (2005, p. 228) é enfático ao afirmar que “desde a Renascença o segredo domina as relações internacionais”.

Essa cultura de sigilo e isolamento da esfera da política internacional resistiu até mesmo às revoluções liberais e democráticas dos séculos XVIII e XIX que se voltaram contra a política do segredo do Antigo Regime, iniciando a transição em direção a um poder público vinculado ao interesse dos cidadãos e não mais apartado da sociedade como esfera isolada de dominação. Com a emergência dos regimes democráticos, a transparência governamental ascendeu, realmente, à condição de regra, mas mesmo para as mais tradicionais democracias, na esfera das relações internacionais o segredo e o poder invisível continuaram a predominar (PISTONE, 1999, p. 1071; BOBBIO, 2000, p. 206; ROBERTS, 2006, p. 412).

Na Europa, a superação da política de completo sigilo, acompanhada pela progressiva limitação do espaço para a razão de estado e o avanço da publicidade é compreendida como fruto de um amplo processo de modernização que culminou com as revoluções liberais burguesas que marcaram a passagem de sistemas tradicionais de dominação (feudal e patrimonial) a formação do Estado Constitucional Moderno. Qual seria então a experiência do

Brasil, onde a ascensão da burguesia foi tardia e não teve o mesmo ímpeto e importância observada na Europa ocidental (SCHWARTZMAN, 1988).

Tal questão é de fato fundamental para o nosso objetivo de compreender os limites e as possibilidades para o avanço da transparência na política brasileira, por uma perspectiva histórica, analisando o sentido e a importância atribuída ao segredo nas sociedades e identificando os principais obstáculos à abertura dos governos.

A transparência, definida no domínio da política como a condição na qual as informações sobre os governos, como suas preferências e capacidades, são disponíveis para o público interno do Estado e também para aqueles que o observam de fora (FINEL; LORD, 2000), é já reconhecidamente um assunto de grande importância para as ciências sociais contemporâneas (LINDSTEDT; NAURIN, 2010). No campo das Relações Internacionais, o fenômeno se tornou um interesse comum entre aqueles que se dedicam a problemas que vão do controle de armamentos à proteção ambiental. Finel e Lord (2000, p. 7) defendem inclusive que hoje “muitos dos debates centrais da literatura acadêmica em relações internacionais são afetados pela emergência da transparência”.

Em especial, a questão das implicações da transparência na área da política internacional já foi abordada sob algumas diferentes perspectivas. Já se tratou, por exemplo, de sua possível contribuição para a efetividade de regimes internacionais (MITCHELL, 1998), de seu impacto sobre a cooperação internacional, como um contributo para a superação do “dilema da segurança” (JERVIS, 1985) e de sua influência sobre a internacionalização de conflitos (BOB, 2000). Ademais, estudos já defenderam a transparência como um fundamento para a paz e a prosperidade internacional (FLORINI, 2002), e mesmo como um requisito para a legitimidade de organizações internacionais (ROBERTS, 2006).

Nota-se, porém, que muitos trabalhos da área que se propõem a tratar do tema não levam em conta que desde o início da Idade Moderna o segredo tem sido um elemento muito importante das relações internacionais, e que, sendo assim, qualquer tendência de abertura mais significativa por essa esfera não estará imune a fortes resistências. Por isso, este trabalho propõe tratar o avanço da transparência no Brasil e a democratização de sua política externa não como um dado, mas como uma tendência, avaliando os limites e as possibilidades para sua concretização.

A história recente das relações internacionais é rica em exemplos de negociações diplomáticas e ações militares fundamentadas no sigilo e a própria experiência dos Estados Unidos, uma das principais potências do sistema internacional, revela a forte atração exercida

pelo segredo sobre os centros de poder, permitindo vislumbrar obstáculos importantes ao avanço da transparência pela esfera da política externa.

Nos Estados Unidos, o relatório final de uma Comissão instituída pelo Congresso em 1994<sup>1</sup> apresentou, após dois anos de trabalho, um exame detalhado do que seus integrantes consideraram uma histórica tensão entre transparência e sigilo naquele país. Para além dos diagnósticos e análises, a missão e o desafio da “Comissão para a Proteção e a Redução do Segredo Governamental”, como seu próprio nome evidencia, era sugerir meios tanto para reduzir a dimensão do sigilo (reduzindo o número de segredos) quanto para proteger mais efetivamente os segredos de Estado norte-americanos.

Isso porque se deparavam com a realidade de que a expansão do sigilo durante a Guerra Fria havia legado ao país um sistema que só em 1992 teria produzido mais de seis milhões de documentos classificados e conferido a aproximadamente três milhões de pessoas habilitação de acesso a algum nível de informação sigilosa. O relatório estimava ainda que naquele ano, em 1997, já houvesse mais de 1,5 bilhão de páginas de documentos classificados há pelo menos 25 anos no governo federal norte-americano.

Não obstante, a crescente demanda por transparência ao redor do mundo é já reconhecida por muitos governos que começam a se comprometer, inclusive no âmbito multilateral, com iniciativas que visam a contemplá-la. No dia 20 de setembro de 2011, foi lançada oficialmente em Nova Iorque a “Parceria para Governo Aberto” (*Open Government Partnership*), uma iniciativa internacional liderada justamente por Estados Unidos e Brasil com o objetivo principal de promover a transparência governamental.

Em sua declaração conjunta, os membros da parceria reconhecem que “as pessoas ao redor do mundo estão exigindo mais abertura no governo, reivindicando maior participação cívica nos assuntos públicos e buscando meios de tornar seus governos mais transparentes [...]”<sup>2</sup>. Na mesma declaração, os membros da Parceria se comprometem, dentre outras coisas, a “adotar os princípios da abertura e transparência em seus compromissos internacionais” e a “dar o exemplo e contribuir para o avanço do governo aberto em outros países”.

A presente pesquisa ajuda a analisar o momento do país que há menos de uma década ainda possuía lei que autorizava o “sigilo eterno” de documentos, e que agora se torna Colíder

---

<sup>1</sup> US Senate, *Report of the Commission on Protecting and Reducing Government Secrecy*, 1997. Disponível em: <<https://fas.org/sgp/library/moynihan/>>. Acesso em: 06 jan. 2015.

<sup>2</sup> Declaração de Governo Aberto. Disponível em: <[http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/page\\_files/Declaracao\\_de\\_Governo\\_Aberto.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/page_files/Declaracao_de_Governo_Aberto.pdf)>. Acesso em: 12 dez. 2012.

da “Parceria para Governo Aberto” além de ter tido aprovada, também recentemente, após dois anos de tramitação no Congresso Nacional, sua Lei de Acesso à Informação Pública<sup>3</sup>.

Visando a tais questões, o trabalho está estruturado em três capítulos. Inicialmente é necessário compreender qual tem sido o lugar do segredo nas relações internacionais por uma perspectiva histórica, para o que se recorre ao trabalho de Kissinger (2007), Potemkin (1966), e outros. Para vislumbrar os limites e as possibilidades da transparência, é importante ter em vista as razões pelas quais, por séculos, e até pouco tempo, predominou a diplomacia secreta e proliferaram-se os tratados secretos. Então, partindo de uma breve menção à sociologia do segredo de Simmel (1906), passamos a discussão acerca do papel dos segredos públicos em democracias (FRIEDRICH, 1972), tratando de definições e categorias importantes para as análises que envolvem o objeto (GIBBS, 1995; AFTERGOOD, 2000), e explorando as diferentes razões e explicações para a manutenção do sigilo governamental.

No segundo capítulo tratamos do segredo e da transparência no Brasil apresentando os resultados de uma pesquisa em fontes primárias, com especial atenção às mensagens presidenciais, aos relatórios do Ministério das Relações Exteriores e aos diários do Congresso Nacional, além de consulta a muitos arquivos de jornais brasileiros. Cada mensagem presidencial e cada relatório constituem documentos de 200-300 páginas em média, portanto muito ricos em informações, que permitem compreender os trâmites e contextos de leis importantes, além de acompanhar o amadurecimento de certos discursos. Nas páginas dos jornais pudemos acompanhar a evolução do debate público em torno dos segredos de Estado e reconstituir o caminho da afirmação e transmissão da publicidade enquanto valor no país. No terceiro capítulo procuramos interpretar sociologicamente a experiência do Estado e da Sociedade brasileira em relação à dialética segredo/transparência.

Tendo em vista os objetivos propostos, as análises e investigações foram pautadas pela perspectiva da sociologia histórica. Parte-se da premissa de que o devido entendimento da dinâmica contemporânea entre segredo e transparência nas relações internacionais, e do Brasil, em especial, está subordinado à compreensão de sua gênese e de sua evolução ao longo da história. Compreende-se também que a análise do problema proposto é enriquecida pela comparação de casos distintos que permitam contrastar singularidades históricas e regularidades sociológicas. Pretende-se, assim, identificar as variáveis e esclarecer os conceitos fundamentais para a análise, aliando o conhecimento histórico particular e o conhecimento teórico geral, como proposto por Bendix (RUESCHEMEYER, 1985, p. 141).

---

<sup>3</sup> Lei nº 12.527/2011, sancionada pela Presidente Dilma Rousseff em 18 de novembro de 2011.

## **1 - O SEGREDO E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

O presente capítulo se propõe a tratar da tensão histórica entre a tendência do poder à opacidade e a demanda pública por transparência, buscando identificar, em especial, as origens e condicionantes da estreita relação entre diplomacia e sigilo, de modo a melhor compreender o real papel do segredo na gestão de política externa de democracias liberais no atual contexto das relações internacionais.

### **1.1 Segredo e publicidade entre a razão de estado e o projeto liberal**

Pela perspectiva da sociologia do segredo inaugurada por Simmel (1906) a ocultação deliberada de certas realidades por meios “negativos ou positivos” consiste em um dos fundamentos da vida social. Para o sociólogo alemão “o segredo constitui uma das maiores conquistas da humanidade”, uma vez que a situação de completa publicidade não permitiria que a vida se manifestasse em sua plenitude. Um encanto formal e uma utilidade prática levariam o homem a guardar segredo, enquanto que um “instinto de idealização” e o temor natural diante do desconhecido despertariam nele o desejo de descobrir aquilo que lhe fosse ocultado.

Haveria também a incapacidade de se resistir por muito tempo à tensão infligida pela reserva do sigilo, reforçada pelo fato de que a sensação de “superioridade latente”, associada ao conhecimento daquilo que a outros se oculta só pode ser plenamente desfrutada, justamente, no momento da revelação. Simmel (1906, p. 466) identifica, então, o puro prazer da revelação “que pode acobertar outra forma perversa e negativa de sensação de poder”. Segundo o autor:

O segredo contém uma tensão que se dissolve no momento da revelação. Este momento constitui um ponto alto na evolução do segredo; nele se concentram e culminam uma vez mais todos os seus atrativos, de maneira análoga a como o momento em que mais gozamos o valor do objeto, é o momento do gasto monetário. [...] O segredo também se faz acompanhar do sentimento de que não o podemos trair [...] Por isso o segredo ocorre envolto na possibilidade e na tentação da revelação; e com o risco externo de que seja descoberto, se combina este intento de desvelá-lo que se assemelha à atração do abismo. (SIMMEL, 1906, p. 466).

As relações entre os homens seriam, portanto, fortemente influenciadas pela oposição entre os interesses de esconder e de descobrir, de manter e de revelar segredos. Ao mesmo tempo em que uma barreira entre os indivíduos é levantada pelo sigilo, “a tentação de romper essa barreira por indiscrição ou confissão acompanha a vida psíquica do que é secreto”. Por isso, conclui o autor:

[...] a significação sociológica do segredo encontra seu modo de realização, sua medida prática, na capacidade ou na inclinação do sujeito para guardá-lo ou, ainda, na sua resistência ou fraqueza diante da tentação de traí-lo. (SIMMEL, 1906, p. 466).

### 1.1.1 Razão de Estado e Arcana Imperii

Ademais, o segredo é também tratado como instituição política, elemento fundamental da dominação e da governabilidade. Segundo Canetti (2005, p. 290) o segredo se encontra no “mais recôndito cerne do poder”. E, de fato, os segredos da política de gabinetes e os “mistérios dos reis” foram alicerces do poder desde os primórdios do Estado moderno. Antes da emergência do Estado de direito fundado sobre o princípio da publicidade, predominavam os *arcana imperii*<sup>4</sup>, e na ausência de uma clara distinção entre os domínios público e privado, “toda informação sobre a população, a administração e os recursos” de um país era tida como propriedade do rei e, portanto, secreta (CEPIK, 2003, p. 83).

Segundo Bobbio (2007, p. 29), estes *arcana imperii* seriam baseados no entendimento de que “o poder do príncipe é tão mais eficaz, e, portanto mais condizente com seu objetivo, quanto mais oculto está dos olhares indiscretos do vulgo, quanto mais é, à semelhança do de Deus, invisível”. Já Senellart (2006), postula que no Antigo Regime o Estado não obtinha seu poder da “força pura” ou do contrato, mas sim do mistério, de modo que “trevas, artifício e fascinação” eram os elementos que compunham o aparelho necessário ao seu funcionamento. Habermas (2003, p. 69) também se refere aos *arcana imperii* como “o catálogo de práticas secretas codificado por Maquiavel e que pretende assegurar a manutenção da dominação sobre o povo, que é considerado imaturo”.

Nesse sentido, os governantes reivindicavam um respeito quase religioso em relação a tais segredos, que deveriam mesmo ser tratados como verdadeiras “questões transcendentais”. E um exemplo é o de Jaime I da Inglaterra, que em 1616 proibia a Câmara de Justiça de tratar de quaisquer dos seus “mistérios de Estado”, alegando que debates sobre tais questões ofenderiam a “reverência mística” que lhes era devida (SENELLART, 2006, p. 265).

Naquele contexto, o segredo era a regra e seu emprego era pervertido pelos governantes, que constituíam “armadilhas aos cidadãos em tempos de paz”, bem como faziam “aos inimigos em tempos de guerra”, parafraseando Espinosa (2009). Assim, vale destacar ainda, como afirma Bobbio (1989, p. 30), que “não por acaso a política dos *arcana imperii* caminhou simultaneamente com as teorias da razão de estado”.

---

<sup>4</sup> Expressão do latim, os *arcana* propriamente ditos são os grandes mistérios. O termo *imperii* remete a Estado. Michel Senellart apresenta uma ampla discussão sobre o conceito no último capítulo de sua obra “As artes de governar: do ‘regimen’ medieval ao conceito de governo”.

Como enunciado por Kissinger (2007, p. 47), a doutrina da razão de estado se baseava na ideia de que “o bem-estar do Estado justificava todos os meios usados para aumentá-lo”. E o primeiro dentre esses meios para o Cardeal de Richelieu, primeiro ministro da França de 1624 a 1642, pai da diplomacia moderna e exaltado como o improvável, mas bem sucedido, precursor do realismo político, era o segredo<sup>5</sup>.

Por essa tradição maquiavélica promovida por Richelieu e firmada nas relações internacionais com a Paz de Westphalia, de 1648, a exigência fundamental de garantir a segurança do Estado obrigaria os governantes, perante ameaças, a infringir “normas jurídicas, morais, políticas e econômicas que consideram imperativas quando essa necessidade não corre perigo”. Assim, ao preconizar como lícito ao Estado o que é ilícito aos cidadãos, a razão de estado compele o governante a “agir em segredo para não provocar escândalo”, e a esconder dos inimigos o máximo possível, sob pena de ter seus planos frustrados (PISTONE, 1998, p. 1081).

Em nome dessa doutrina, estratégias, capacidades e alianças militares seriam mantidas em segredo, tanto quanto os mais obscuros planos de expansão e dominação, conspirações, intrigas, subornos, espionagens e toda sorte de práticas imorais caras à diplomacia secreta. Isso porque, como sintetiza Romano (2005, p. 12) “quando não se confia no povo ou nos Estados concorrentes, é preciso deles esconder e arrancar o máximo”.

Nesse sentido, é evidente que ainda no período do Antigo Regime a própria preocupação dos governantes com seus *arcanas* já refletia a existência de ameaças ao poder, como conspirações palacianas, traições e espionagens, que implicavam também no risco constante de revelação de seus mistérios. Contudo, a ameaça da publicidade propriamente dita só se torna patente, de fato, quando os avanços da imprensa tornam possíveis a transmissão regular de informações ao público em geral e a consequente ascensão das esferas públicas burguesas (HABERMAS, 2003), entendidas como fóruns “para onde se dirigiam as pessoas privadas a fim de obrigar o poder público a se legitimar perante a opinião pública”. É nesse momento que emerge a tensão entre a tendência do poder ao segredo e a demanda pública por publicidade.

### **1.1.2 Iluminismo, publicidade e esfera pública**

A publicidade é uma exigência da esfera pública política, que, segundo Habermas, aparece primeiro na Inglaterra na virada do século XVII para o XVIII, afinal, “assim como o

---

<sup>5</sup> Em seu Testamento Político, Richelieu atesta que: “Secrecy is the first essential in affairs of State”.

segredo serve para manter uma dominação baseada na *voluntas* (vontade), assim também a publicidade deve servir para impor uma legislação baseada na *ratio* (razão)” (HABERMAS, 2003, p. 71). Com efeito, a publicidade e a racionalização do poder foram dois importantes ideais do Iluminismo de filósofos como Baruch Espinosa e Immanuel Kant.

Com a emergência dos ideais iluministas, aos preceitos da razão de estado passou a se contrapor uma visão que preconizava as leis, e não a força, como meio legítimo de ação dos governos tanto no âmbito doméstico quanto no externo. E na medida em que o poder absoluto não mais deveria ser suportado, coube a Espinosa (2009, p. 81-82), o filósofo holandês, a condenação dos *arcana imperii*:

Todos hão de também reconhecer comigo que é preferível os planos honestos do estado serem conhecidos dos inimigos a estarem escondidos dos cidadãos os perversos segredos dos tiranos. Aqueles que podem tratar em segredo dos assuntos de estado têm-no absolutamente em seu poder e, tal como fazem ao inimigo na guerra, assim em tempo de paz armam ciladas aos cidadãos. Que o silêncio seja muitas vezes útil ao estado ninguém pode negar; mas que sem ele o mesmo estado não possa subsistir, ninguém poderá jamais provar [...] Na verdade, foi sempre essa a cantiga daqueles que cobiçam para si o estado absoluto: ser de todo o interesse da cidade que os seus assuntos sejam tratados em segredo e outras coisas do gênero, as quais, quanto mais se ocultam sob a máscara da utilidade, mais funesta é a escravidão a que arrastam. (ESPINOSA, 2009, p. 81-82).

Nesse contexto, o filósofo prussiano Immanuel Kant, no último apêndice de seu tratado sobre “A Paz Perpétua”, se dedicou a tratar do princípio considerado por ele não apenas ético, mas também jurídico, a base da fórmula transcendental do direito público, segundo a qual “são injustas todas as ações que se referem aos direitos de outros homens, cujas máximas não se harmonizem com o *princípio da publicidade*”. Defendendo o princípio da publicidade como critério para o julgamento da moralidade, Kant se voltava, então, contra a dominação mantida pelo recurso ao segredo.

Em sua obra de 1795, o filósofo questiona também as possibilidades de os Estados submeterem sua conduta internacional aos juízos da publicidade e conclui que, dada a condição de anarquia a que estão submetidos, estes não poderiam assumir publicamente os preceitos egoístas que orientam sua ação externa, pois uma vez que o fizessem teriam seus intentos malogrados. Porém, ao contrário de Hobbes, Kant não se conforma com esse estado de anarquia, o qual entende que deve ser superado por alguma espécie de contrato social internacional, de modo a tornar as relações internacionais também regidas por leis.

De fato, para Kant a compatibilização das relações internacionais com o princípio da publicidade não é uma “ideia vazia”, mas sim um projeto que se realiza pouco a pouco, assim como o da paz perpétua, “ainda que apenas numa aproximação que progride até ao infinito”

(KANT, 2006, p. 52). Por esse projeto, a política se sujeitaria a moral, e com isso a publicidade poderia também se impor sobre a política internacional.

Jeremy Bentham, por sua vez, defendia em seu “Um plano para a paz universal e perpétua”, de 1789, que “em nenhuma negociação os atos do gabinete devem ser escondidos do público e ainda menos do parlamento”; e que não deveria mais “ser mantido segredo acerca dos tratados efetivamente celebrados” (BENTHAM, 1843, p. 1004-1005). Para o filósofo, o poder político, “sujeito a uma série de tentações”, necessitaria do controle permanente exercido pela opinião pública, de modo que a publicidade das negociações parlamentares era condição fundamental para que a “supervisão do público” pudesse existir. Bentham condenava a política do segredo e alegava também ter a convicção de que “não existe Estado no qual os inconvenientes causados pela publicidade dada às questões estrangeiras não sejam, mesmo para além, contrabalançadas pelas vantagens que por ela se alcançam” (BENTHAM, 1843, p. 1004-1005; HABERMAS, 2003, p. 123).

Assim, com o fortalecimento dos públicos políticos, o avanço dos ideais liberal-iluministas e as revoluções liberais, nos séculos XVIII e XIX, deu-se a conseqüente superação dos *arcana imperii*, acompanhada da progressiva limitação do espaço para a razão de estado na política interna dos novos regimes liberais (PISTONE, 1998, p. 1071). Contudo, a transição em direção a um poder público, vinculado ao interesse dos cidadãos e não mais apartado da sociedade como esfera isolada de dominação, não representou o fim dos segredos de Estado. De fato, o segredo se manteve como um elemento fundamental das relações internacionais.

Senellart (2006, p. 277) observa que para autores como Hobbes a recusa dos *arcana* no exercício da soberania, ou seja, a proscrição do emprego perverso dos mistérios dos reis para a dominação dos súditos, não implicaria o abandono do segredo na política externa. E a história das relações internacionais, realmente, sugere o acerto desta tese. Afinal, nem mesmo a Inglaterra de tradição parlamentarista e liberal furtou-se à prática da diplomacia secreta, predominante na Europa até meados do século XX. Como será visto, somente após a eclosão da Primeira Guerra Mundial é que tomam força os argumentos a favor da proscrição dos tratados secretos e da abertura da diplomacia, ainda que a demanda por publicidade tenha permanecido latente desde Kant e Bentham. A cultura do sigilo, hoje contestada, se consolidou na diplomacia ao longo de séculos, de modo que essa perspectiva histórica se faz importante para a compreensão dos desafios contemporâneos associados ao acirramento da tensão entre segredo e transparência nas relações internacionais.

## 1.2 A história da diplomacia e a cultura do segredo

Mesmo antes da consolidação do sistema internacional moderno, que remonta ao século XVII, a diplomacia das cidades-estado italianas, à época do Renascimento, já era afeita a intrigas, conspirações e segredos. O rei Luís XI, que governou a França de 1461 a 1483, influenciado pelas práticas italianas, às quais admirava, valorizava a traição, a mentira, o segredo e a espionagem como elementos fundamentais para o sucesso de sua diplomacia. Segundo Potemkin (1966, p. 144) o rei da França tinha a seu serviço uma extensa rede de espionagem e mantinha em vários arquivos os segredos descobertos, comprados ou roubados, que lhe permitiam antecipar acontecimentos e se aproveitar de situações já esperadas.

De fato, a descrição de Simmel (1906) é clara quanto ao “escrupuloso segredo” em que as antigas monarquias europeias mantinham questões como o montante de suas dívidas, política de impostos e poderio bélico. Nesse contexto em que por regra era mantido em segredo o máximo possível de informações relativas à condição dos Estados, o trabalho dos embaixadores se identificava com a prática da espionagem, de modo que tinham de abrir cartas alheias, subornar e corromper desde ministros até serviçais. Como recorda Wight (2002, p. 110), essa identificação entre espionagem e diplomacia foi celebrizada pelo diplomata holandês do século XVII, Abraham de Wicquefort, que afirmara: “por um lado, o embaixador é um mensageiro da paz; por outro, ele é um espião honrado”.

Herman (1996) também aponta para a diplomacia dos séculos XVI e XVII ao traçar as origens dos atuais serviços de inteligência. O autor ratifica que no século XVII, quando as relações diplomáticas permanentes já eram comuns na Europa, a maioria das embaixadas utilizava os serviços de agentes secretos, enquanto no século seguinte os próprios embaixadores passaram a ser considerados “espiões licenciados” (HERMAN, 1996, p. 11). E segundo Wight (2002), a diplomacia secreta do século XVIII estreitou essa sua ligação original com a “espionagem, o suborno e a subversão”.

Nesse sentido, o jornalista inglês, Sir. Maurice Low, escrevendo em 1918, ainda tomado pelo horror da Primeira Grande Guerra, denunciava como na Europa os reis continuaram a ser as únicas autoridades em questões de relações internacionais, mesmo após o povo ter passado a exercer seu poder, fazendo valer seu direito de controle sobre os assuntos de política doméstica. Segundo ele, ainda que os cidadãos pudessem tomar parte em questões como o aumento de impostos e o destino que estes deveriam tomar, a diplomacia se mantinha como prerrogativa real, como “uma das atribuições divinas dos reis” (LOW, 1918, p. 209).

A crítica de Low (1918, p. 209) era dirigida contra o “conjunto de intrigas, mentiras e deslealdades” que, segundo ele, “durante séculos o mundo conheceu como diplomacia

secreta”. E o que fazia dessa diplomacia tão cínica era a capacidade dos governantes de firmarem acordos, tratados e contraírem alianças sem a aquiescência ou mesmo o conhecimento de seus cidadãos.

Encobertos por segredos, estadistas contraíam alianças, trocavam territórios, levavam aos campos de batalhas homens que nada sabiam de sua política externa até serem recrutados para a guerra. Essa diplomacia secreta seria, segundo Chesterton (1918), o meio cruel, imoral e perigoso pelo qual reis, príncipes e outros poucos homens privilegiados conduziam as relações internacionais sem nem pensar em consultar seus cidadãos, afinal, entendiam que a diplomacia era algo que certamente estava muito além da capacidade de compreensão do homem comum.

De fato, tratados e acordos secretos, firmados, principalmente, quando os Estados pretendiam estabelecer alianças estratégicas e militares (NUNES, 2011, p. 232), se multiplicaram do início da Idade Moderna até o final da Segunda Guerra Mundial, e não apenas na Europa. Ao longo de séculos, fizeram uso deste recurso, por exemplo: França e Rússia, com o Tratado Secreto de Tilsit, em 1807; Argentina, Brasil<sup>6</sup> e Uruguai, com a formação da Tríplice Aliança da Guerra do Paraguai, em 1865; Bolívia e Peru, com o *Tratado de Alianza Defensiva*, em 1874; Alemanha e União Soviética, com o emblemático Pacto Molotov-Ribentrop, em 1939, dentre inúmeros outros<sup>7</sup>.

Para Temperley (1938), a diplomacia secreta era mesmo inevitável em tempos de guerra. Ele conta que Lord Edward Grey, Secretário de Negócios Estrangeiros da Inglaterra entre 1905 e 1916, apontava “os tratados secretos e as bombas que caíam do céu” como as piores consequências das guerras. Porém, o próprio Temperley, que avalia a diplomacia inglesa de George Canning, Secretário entre 1807 e 1809, a Lord Grey, pondera que entre 1815 e 1914 a Inglaterra só esteve envolvida em uma grande guerra, e por apenas três anos, de modo que a diplomacia secreta, que prevaleceu por todo esse tempo, raramente pôde invocar o álibi proposto por Grey.

Kissinger (2007, p. 189) também fala do “estilo aristocrático um tanto conspiratório” da diplomacia do século XIX. Sua obra aponta como grandes estadistas como Metternich e Bismarck perseguiram com sucesso seus objetivos políticos na arena internacional e conduziram habilmente seus Estados (Bismarck inclusive logrou forjar a unificação do Estado

---

<sup>6</sup> O Brasil também já assinou tratado secreto com o Equador, como recorda Nunes (2011, p. 233). Por ocasião do acordo de 1904, os países visavam a uma aliança defensiva contra possíveis agressões do Governo do Peru, já que temiam eventuais incursões contra seus territórios. O Barão do Rio Branco representou o Brasil, enquanto Carlos R. Tobar foi representante do Equador.

<sup>7</sup> Nunes (2011, p. 232) cita ainda os tratados secretos de Inglaterra e França (1655); Portugal e Inglaterra (1810); Brasil e Portugal (1825) e de Bolívia e Chile (1872).

Alemão), cada um em sua época, dissimulando suas relações com interlocutores diversos, muitas vezes rivais, escondendo-os uns dos outros e se beneficiando, assim, de alianças obscuras. Kissinger descreve a atuação de Metternich nos tempos do Concerto Europeu nos seguintes termos:

A sua cuidadosa e, sobretudo, anônima diplomacia – afirmando a unidade da Europa, lisonjeando os russos e adulando os britânicos – permitiu à Áustria preservar a sua opção russa, enquanto outros estados suportavam o ímpeto do expansionismo russo. (KISSINGER, 2007, p. 78).

Bismarck, expoente da *Realpolitik*, reformulou completamente a política externa alemã, deixando uma postura isolacionista, avessa a alianças que poderiam limitar a liberdade de ação do país, e passando a tecer mais alianças e com mais países do que qualquer outro rival. Segundo Kissinger (2007, p. 135), Bismarck iniciou a construção de um sistema de alianças “habilmente arquitetado”, lançando mão de coligações muitas vezes contraditórias, que visavam evitar a união de possíveis adversários e também restringir as ações dos aliados. Tendo dado início a tal política por meio de uma aliança secreta com a Áustria em 1879, o estadista manteve por uma década esse sistema, conseguindo com isso evitar as tensões que ameaçavam a Alemanha.

Entretanto, o Tratado do Resseguro, de 1887, pelo qual Alemanha e Rússia se comprometiam com a neutralidade recíproca em casos de guerras defensivas teve seu caráter sigiloso interpretado por Kissinger (2007, p. 142) como já uma clara demonstração do conflito entre as exigências da tradicional “diplomacia de gabinete” e os novos “imperativos de uma política externa cada vez mais democratizada”. A opinião pública, cuja influência sobre a política externa britânica era observada desde o início do século XVIII, adquiria também importância crescente em outros países europeus, de modo que os olhares externos passavam a constringer e limitar a flexibilidade dos negociadores. Segundo Kissinger (2007, p. 85):

Um das causas da fraqueza da Grã-Bretanha em tempos de crise era a natureza representativa das suas instituições. A opinião pública desempenhava um papel importante na política externa britânica desde 1700. Nenhum outro país na Europa do século XVIII tinha um ponto de vista da “oposição” relativamente à política externa; na Grã-Bretanha isso era inerente ao sistema. (KISSINGER, 2007, p. 85).

Até então os segredos da diplomacia e dos tratados se voltavam primordialmente contra Estados rivais, ameaças externas; mas na medida em que a esfera pública passou a ameaçar avançar sua crítica também às questões de política externa, o segredo, por sua vez, passou a servir também e de forma deliberada a evitar tal escrutínio público. Não obstante,

um avanço gradual da publicidade pela esfera das relações internacionais pode ser observado na medida em que a “audiência da política internacional se amplia tanto na realidade quanto na mente dos tomadores de decisão”, como defende Mitzen (2005, p. 410). Segundo a autora, ao longo do século XVIII cresceu entre os estadistas a noção de um “público” cujo interesse passava a se estender também à diplomacia. E Mitzen (2005) ainda aponta que a terminologia do público e da opinião pública esteve ausente no discurso de Westphalia, tendo, por outro lado, ocupado um lugar proeminente já nas negociações em Utrecht, nos países Baixos, em 1713, que puseram fim à Guerra de sucessão espanhola (1701-1714).

E esta crescente importância da opinião pública parece ter contribuído decisivamente para que em 1890, logo após a demissão de Bismarck, a Alemanha de Guilherme II decidisse não renovar o Tratado do Resseguro. Ao rejeitar a oferta russa, o imperador solapava um dos principais alicerces da política de alianças forjada, e tinha como argumento para tal decisão o desejo de dar início a uma política externa mais simples e transparente (KISSINGER, 2007, p. 153).

A despeito disso, o período que antecedeu a Primeira Guerra Mundial foi marcado por tantos tratados secretos que, ao final do conflito, a começar pelos países de língua inglesa, teve início uma mobilização pela popularização da política internacional, a qual, segundo Carr (2001), tomou, em princípio, a forma de “uma agitação contra tratados secretos, que foram atacados, sem provas suficientes, como uma das causas da guerra”. Nesse contexto emergia a condenação da diplomacia secreta pelos *catorze pontos* de Wilson.

Em 1918, com a Primeira Guerra Mundial ainda em curso, Woodrow Wilson defendia perante o Congresso dos Estados Unidos os seus famosos *catorze pontos*, dentre os quais já o primeiro se destinava a prescrever o fim da diplomacia secreta e dos tratados secretos, em favor de negociações e acordos internacionais que fossem submetidos à prova pelo valorizado princípio da publicidade. Àquela altura o então Presidente norte-americano se voltava contra uma tradição europeia de política externa cuja diplomacia “cínica” e desprovida de constrangimentos morais apontava como responsável pelas devastadoras guerras do velho continente.

Mesmo antes, ainda em 1917, na Rússia, Trotski, enquanto “Comissário do Povo para Negócios Estrangeiros” do governo da Revolução, resolveu anular e tornar públicos os tratados secretos dos quais a Rússia czarista fosse parte. Tendo a missão de negociar o armistício com a Alemanha e aliados, Trotski acreditava que a revelação de alianças e negócios criminosos forjados pela cínica diplomacia secreta capitalista poderia despertar o

proletariado alemão para a revolução que se espalharia, pondo o fim que desejava a guerra. De acordo com Deutscher (1968, p. 382):

Trotsky esperava que, quando os socialdemocratas alemães tivessem acesso aos cofres diplomáticos de seu governo e publicassem os seus tratados secretos, o mundo veria que o ‘imperialismo alemão, em seu cinismo e banditismo, não era inferior ao banditismo dos aliados’.

Contudo, a primeira investida no sentido da proscrição dos tratados secretos pelo Direito Internacional se deu mesmo com o artigo 18 do Pacto da Liga das Nações, aprovado na Conferência de Versalhes, em 1919. Como será discutido adiante, para Wilson, que propusera a criação daquela organização internacional, retomando os ideais liberais de Kant em sua investida contra a tradição da razão de estado, a publicidade e a força da opinião pública mundial acabariam por forçar o casamento entre a política e a moral.

Wilson, no entanto, não chegou a ver seu argumento a favor do poder moralizante da publicidade confirmado. O fracasso da Liga das Nações também refletiu a indisposição dos países em cumprirem com os compromissos acordados, incluindo o de dar publicidade aos tratados<sup>8</sup>. O apelo de Wilson pelo fim da diplomacia secreta se perdeu no contexto do entre-guerras. Poucos anos após os *catorze pontos*, às vésperas da Segunda Guerra Mundial, Alemanha e União Soviética assinavam o emblemático Pacto Molotov-Ribbentrop cujos protocolos secretos só foram revelados após a queda do regime soviético, tendo sido extremamente importantes para as estratégias e manobras geopolíticas dos dois países naquele período.

Somente em junho de 1945, com o artigo 102 da Carta das Nações Unidas<sup>9</sup> é que a adoção do registro e da publicidade dos Tratados como regras universais passaria a jogar, de fato, alguma luz sobre a até então obscura prática diplomática. No mesmo sentido, mais tarde, em 1969, a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados<sup>10</sup> reforçou o que já fora previsto na Carta da ONU, postulando em seu artigo 80 que: “Após sua entrada em vigor, os tratados serão remetidos ao Secretariado das Nações Unidas para fins de registro ou de classificação e catalogação, conforme o caso, bem como de publicação”.

Contudo, apesar de sua real importância, a regra da publicidade dos tratados não logrou afastar todo o segredo que envolve as relações internacionais. Mesmo que os tratados

---

<sup>8</sup> Como dito, o secreto Pacto Molotov-Ribbentrop foi assinado em 23 de Agosto de 1939, quando a União Soviética, que só foi expulsa em 14 de dezembro do mesmo ano, ainda fazia parte da Liga das Nações. A Alemanha, de fato, já não era parte da organização à época.

<sup>9</sup> Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/carta/>>. Acesso em: 06 fev. 2015.

<sup>10</sup> Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/legislacao/convencao-de-viena-sobre-o-direito-dos-tratados-1/>>. Acesso em 6 jan. 2015.

tenham de ser tornados públicos, negociações diplomáticas secretas continuam a ocorrer, assim como operações encobertas de inteligência. E ainda que em democracias a publicidade seja a regra e o segredo a exceção, como será visto, a segurança nacional continua a ser invocada para justificar o sigilo em questões de defesa e política externa bem como para a classificação de incontáveis documentos relativos à esfera das relações internacionais.

A história recente das relações internacionais é rica em exemplos de negociações diplomáticas e ações militares que recorreram a segredos dessa categoria. Thompson (1999, p. 182) lembra o acordo de Dayton, que pôs fim a guerra na antiga Iugoslávia, em 1995. Segundo ele “se as negociações de Dayton tivessem sido abertas à imprensa e todos os termos do acordo final fossem totalmente revelados, os líderes envolvidos certamente não teriam sido capazes de chegar a um acordo”. A viagem de Nixon, então presidente norte-americano, a Pequim, em 1972, também foi precedida por negociações diplomáticas secretas entre os dois países<sup>11</sup>.

Da mesma forma, as negociações de paz entre Kissinger e o representante do Vietnã do Norte, Le Duc Tho, também se deram em segredo. E Nye (2009, p. 219-220) recorda ainda que, durante a Guerra Irã-Iraque (1980-1988), os Estados Unidos, temendo o aumento do poder iraniano, ofereceram ajuda em segredo ao Iraque, enquanto Israel, por seu turno, embarcou secretamente armas de fabricação americana para o Irã. Já Blanton (2003) fala sobre o Projeto Manhattan, iniciado durante a Segunda Guerra Mundial com vistas ao desenvolvimento de armas nucleares, empreendimento movido em absoluto sigilo, que afetaria significativamente os rumos e a configuração da política internacional, inaugurando a chamada “Era atômica”. De fato, o segredo continua sendo um elemento muito importante das relações internacionais.

### **1.3 Segredos governamentais em regimes democráticos**

Em democracias liberais a publicidade da informação pública se tornou a regra, e os cidadãos, enquanto contraentes do poder, e não mais como súditos, passaram a ter por princípio o direito de saber o que fazem os governantes em seu nome. Porém, é certo que exceções legítimas a tal regra não só existem como são previstas por leis e protegidas por processos institucionalizados.

O segredo passa, então, a constituir um “paradoxo fundamental da política democrática” que nenhum empenho ou “disputa sutil pode eliminar” (FRIEDRICH, 1972, p.

---

<sup>11</sup> Sobre isso ver Komine (2008).

178). Fato é que, como atesta Bobbio (1989, p. 29) “a democracia nasceu com a perspectiva de eliminar para sempre das sociedades humanas o poder invisível e de dar vida a um governo cujas ações deveriam ser desenvolvidas publicamente”. Por definição, em democracias liberais a publicidade dos atos públicos é a regra geral com a qual o sigilo deve contrastar na condição de exceção. Os segredos de estado só podem ser compatíveis com o princípio da transparência se as decisões sobre sua aplicação puderem ser tomadas em público, “através de mecanismos institucionais publicamente estabelecidos no contexto de regras do jogo democráticas” (CEPIK, 2003, p. 152; THOMPSON, 1999, p. 185).

Só que, como pondera o próprio Bobbio (2000, p. 206), mesmo em democracias a tendência do poder a se esconder parece irresistível. Segundo ele:

Precisamente porque o princípio da visibilidade do poder é inatural, é também o mais difícil de ser respeitado: o poder resiste a toda tentativa feita pelas vítimas de expô-lo, de induzi-lo a se apresentar à luz do sol, de forçá-lo a tirar a máscara, a dizer a verdade. Sempre encontra todo tipo de pretexto para não se deixar ver, um bom argumento para justificar a própria transgressão da obrigação de ser transparente. (BOBBIO, 2000, p. 206).

Tem-se que “uma boa dose de sigilo” é aceita tanto por políticos quanto por teóricos, como o próprio Friedrich (1972, p. 179), como eminentemente funcional para as atividades dos governos, principalmente no que tange às relações internacionais. De fato, até mesmo os mais tradicionais Estados democráticos mantêm em seu arcabouço legal normas que asseguram e regulamentam a instituição dos segredos de Estado, ou segredos oficiais. E ainda que o ex-Secretário de Defesa dos Estados Unidos, Donald Rumsfeld, tenha afirmado que seu país esquecera como guardar um segredo<sup>12</sup>, é certo que, justificados sob argumentos diversos e classificados em diferentes categorias, os segredos de Estado são ainda protegidos por processos bem definidos e institucionalizados, sendo as ameaças a sua manutenção fontes importantes de instabilidade para governos ao redor do mundo e por isso fortemente combatidas.

### **1.3.1 Definições e categorias**

Ao tratar dos segredos governamentais, Cepik (2003) faz menção a definições de segredo propostas por autores como Sissela Bok e Edward Shills. A concepção de Bok (1989) é genérica e define segredo como tudo aquilo que é mantido oculto intencionalmente. Já segundo a definição de Shills (1996, p. 26) o segredo pode ser entendido como uma retenção

---

<sup>12</sup> Conferência em Phoenix, Arizona, ministrada no dia 26 de Agosto de 2004. Transcrição em: <<http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=2714>>. Acesso em: 22 abr. 2011.

compulsória de informações, reforçada pela previsão de punição em caso de revelação. Apesar de não avançar muito em relação à própria definição sociológica já citada de Simmel (1906, p. 18), é justamente essa alusão de Shills ao caráter regulador assumido pela perspectiva de punição o elemento que indica o caminho para a distinção entre os segredos essencialmente privados e aqueles segredos públicos.

O segredo público é uma forma de regulação dos fluxos de informação e se distingue de um segredo privado uma vez que se apoia em sistemas de proteção, legislações e precedentes judiciais que preveem seu emprego. Segundo Cepik (2003, p. 151) pelo menos cinco categorias de informações reguladas pelo sigilo de tipo público podem ser elencadas: defesa nacional; política externa; processos judiciais; propriedade intelectual e patentes; e privacidade dos cidadãos. O autor observa ainda que as justificativas públicas para o sigilo variam muito em cada categoria e enfatiza que a maior parte das informações mantidas em segredo com argumentos de segurança nacional dizem respeito às duas primeiras: defesa e política externa. É essa a dimensão dos segredos de estado mais diretamente relacionada às relações internacionais.

Esses segredos públicos cuja justificação se baseia em considerações de segurança nacional se caracterizam por se referirem única e exclusivamente à esfera de atuação estatal, de modo que apenas instâncias do governo e seus funcionários podem classificá-los. E os modernos sistemas nacionais de classificação e proteção aos segredos de Estado visam justamente a tais informações.

Porém, é importante ponderar que a complexidade desses sistemas, que no caso norte-americano, por exemplo, delega a mais de dois mil funcionários o poder de classificar informações, empregando por vezes critérios subjetivos, exige que se distingam os verdadeiros segredos de segurança nacional dos que podem ser identificados como segredos políticos e ainda dos segredos burocráticos (AFTERGOOD, 2000, p. 19). Ainda que a clara distinção entre essas três categorias de segredos não seja sempre simples na prática, e que as explicações para o recurso ao sigilo possam se sobrepor, não sendo necessariamente excludentes, trata-se de uma importante ferramenta analítica, de modo que esse esforço de diferenciação é importante para os objetivos deste trabalho.

#### **a) Segredos de segurança nacional**

Uma definição mais precisa do que seriam os verdadeiros segredos de segurança nacional é comprometida pela própria imprecisão e grande flexibilidade deste último conceito. Não obstante, mesmo sem uma definição conclusiva do que seriam “danos à segurança nacional” é possível recorrer ao conceito de informações estratégicas e identificar

aquelas informações que podem ter seu sigilo justificado uma vez que, “conhecidas por um adversário ou inimigo, aumentam nossas vulnerabilidades e fornecem uma vantagem comparativa crucial para os adversários nas interações conflitivas” (CEPIK, 2003, p. 152). Os segredos de segurança nacional de fato legítimos são relativos a essas informações que, segundo Keohane e Nye (1998), conferem grande vantagem aos atores que as detêm desde que seus concorrentes não as possuam também, como por exemplo:

[...] sistemas de armas, planos de contingência e mobilização, pesquisa científica e tecnológica de aplicação militar, intenções em negociações de acordos internacionais, desempenho de capacidades defensivas e outras coisas semelhantes [...] (CEPIK, 2003, p. 152).

Nos Estados Unidos, por exemplo, a *Executive Order* 12958<sup>13</sup>, emitida pelo Presidente Clinton em 1995, e que ainda rege o *National Security Classification System* daquele país, prevê que só devem ser classificadas informações de propriedade do governo, produzidas para o governo, ou de outra forma controladas pelo governo, que se encaixem em um dos seguintes tópicos: a) Planos militares, sistemas de armas, ou operações; b) Informação sobre governos estrangeiros; c) Atividades de inteligência (incluindo atividades especiais), fontes e métodos de inteligência, ou criptologia; d) Relações Exteriores ou atividades externas dos Estados Unidos, incluindo fontes confidenciais; e) Questões científicas, tecnológicas ou econômicas relativas à segurança nacional; f) Programas do governo para a proteção de material nuclear ou instalações; g) Vulnerabilidades ou capacidades dos sistemas, instalações, projetos ou planos relativos à segurança nacional (AFTERGOOD, 2000, p. 21).

O segredo acerca de fontes e métodos de inteligência também se encaixa nessa categoria. Trata-se, de fato, de informações sensíveis cuja revelação pode ter consequências realmente perversas para a segurança do Estado, de seus funcionários e cidadãos. Por isso, agentes do governo americano dizem ressentir-se pelo fato de, em 1998, um importante jornal ter divulgado a informação sigilosa de que a *National Security Agency* (NSA) interceptava a comunicação telefônica de Osama Bin Laden, líder da Al Qaeda, grupo terrorista que há pouco havia bombardeado duas embaixadas americanas no Quênia e na Tanzânia, causando a morte de 258 pessoas, sendo 12 americanos.

A informação foi divulgada pelo jornal *Washington Times*, em 21 de agosto de 1998, dia seguinte ao contra-ataque dos EUA com mísseis disparados contra bases da Al Qaeda no Afeganistão. Como consequência, Bin Laden teria parado quase imediatamente de utilizar os telefones por satélite, impedindo as interceptações da NSA, de modo que, segundo Paul

---

<sup>13</sup> Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/clinton/eo12958.html>>. Acesso em: 6 jan. 2015.

Miller (2010)<sup>14</sup>, a inteligência americana perdia assim sua fonte mais valiosa para rastrear o terrorista mais perigoso do mundo.

O dito vazamento foi, de fato, condenado, pelo relatório final da Comissão parlamentar sobre o 11 de setembro<sup>15</sup>, e também pelo então presidente, George W. Bush<sup>16</sup>, em uma coletiva de imprensa, em dezembro de 2005. A informação revelada seria um verdadeiro segredo de segurança nacional<sup>17</sup>, mas mesmo outros vazamentos de informações sigilosas da história dos EUA deixariam claro que nem todos os segredos guardados são assim tão legítimos.

### **b) Segredos Políticos**

Há também os segredos políticos, frutos do emprego deliberado e consciente da autoridade de classificar informações como um dispositivo para evitar os constrangimentos do escrutínio público e garantir o controle de uma elite sobre a formulação e condução da política externa, independente de qualquer ameaça à segurança nacional, ainda que este seja o argumento utilizado para justificar o sigilo. Estes segredos têm, portanto, o objetivo geral de manter a sociedade afastada da condução da política externa do país, e em casos específicos podem se destinar, por exemplo, a encobrir a má conduta de representantes do governo, o fracasso de operações, missões e políticas, infrações ao direito internacional, etc.

Aftergood (2000, p. 20) exemplifica destacando o caso de um memorando da Comissão de Energia Atômica do Congresso norte-americano, o qual recomendava que não fosse revelado documento algum referente a experimentos com humanos, que poderiam repercutir mal junto à opinião pública ou até resultar em ações judiciais contra o governo. Segundo o memorando, tais documentos deveriam ser classificados como secretos, uma expressão clara do que seriam segredos políticos.

Como adiantado em tópico anterior, em defesa de tais segredos é ainda invocado, mesmo que não de forma explícita, o antigo argumento da razão de estado, o mesmo que justificava os *arcana imperii* absolutistas, e que agora, em democracias, advoga o isolamento

---

<sup>14</sup> MILLER, Paul. In defense of secrecy, *Foreign Policy*, 14 dez. 2010. Disponível em: <[http://shadow.foreignpolicy.com/posts/2010/12/14/in\\_defense\\_of\\_secretcy](http://shadow.foreignpolicy.com/posts/2010/12/14/in_defense_of_secretcy)>. Acesso em: 6 jan. 2015.

<sup>15</sup> Disponível em: <<http://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf>>. Acesso em: 6 jan. 2015.

<sup>16</sup> Trechos da declaração do Presidente foram transcritos pelo *Washington Times* de 21 de dezembro de 2005. Disponível em: <<http://www.washingtontimes.com/news/2005/dec/21/20051221-121117-9232r/>>. Acesso em 17 de outubro de 2011.

<sup>17</sup> Ainda que haja controvérsias quanto ao fato de a informação já ser de conhecimento público antes da publicação do jornal, como alegado por Glenn Kessler na matéria “*File the Bin Laden Phone Leak Under Urban Myths*”, da edição de 22 dez. 2005 do *Washington Post*: <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/12/21/AR2005122101994.html>>. Acesso em: 17 out. 2011.

das chancelarias. Assim, o segredo é demandado pelo modelo de política externa calcado no insulamento burocrático, da mesma forma que o modelo oposto de política externa democrática, o liberal, requer a transparência dos processos e a interação entre os *policy-makers* e a sociedade civil.

Desta tensão tendem a derivar políticas externas mais abertas do que desejariam os defensores da razão de estado, mas também muito mais fechadas do que gostariam os liberais. Nesse sentido a composição das agendas é condicionante importante: enquanto em questões de economia e cultura (*low politics*) a transparência acaba por se impor em maior ou menor grau, questões de segurança, guerra e paz (*high politics*), por outro lado, mantém-se, por regra, em maior sigilo, muitas vezes acatado como legítimo, sem questionamento, mesmo por liberais. Assim, com a emergência dos novos temas da agenda internacional, como meio ambiente, direitos humanos e narcotráfico, por exemplo, identificados como questões transnacionais que exigem respostas societais globais, a demanda pela abertura da política externa tem aumentado.

E ainda que alguns governos concebam a necessidade de alijar a opinião pública do processo de formulação da política externa, eles compreendem também a importância de ter o apoio dessa mesma opinião pública quando passam à etapa da aplicação da política. Daí a outra função dessa categoria de segredos políticos: a de impedir o livre fluxo de informações que tenham o potencial de mobilizar a opinião pública contra os rumos da política externa do país.

De tal proposição decorre a identificação desses segredos políticos com o instituto da propaganda, destacada por Friedrich (1972, p. 176), para quem a função crucial tanto da propaganda quanto do segredo político seria manipular os cidadãos em relação à determinada ordem política, para fazê-los apoiá-la ou, ao menos, para impedir que se oponham a ela.

Tendo isto em vista, fato é que a essa categoria de segredos não deve ser dispensada a mesma deferência prévia destinada aos verdadeiros segredos de segurança nacional. Trata-se de uma categoria de segredos a qual maior atenção deve ser prestada, uma vez que parte de premissas questionáveis para esconder toda uma gama de informações e decisões sobre as quais se pode alegar interesse público. É preciso reconhecer que sob o manto da razão de estado ainda se escondem segredos perigosos e prescindíveis.

### **c) Segredos burocráticos**

Distingue-se ainda a categoria daqueles que podem ser chamados segredos burocráticos. Esses segredos não são motivados por legítimas considerações de segurança

nacional, ou mesmo pela intenção do governo de evitar o escrutínio público em questões de política externa, mas sim derivados de uma tendência natural de qualquer burocracia governamental a limitar os fluxos de informação para o exterior, e frutos de uma adoção de procedimentos operacionais padrão que tendem ao sigilo, como teoriza Max Weber. Para o autor, “o conceito de ‘segredo oficial’ é invenção específica da burocracia, e nada é defendido por ela com mais fanatismo do que o sigilo” (WEBER, 1999, p. 225-226).

A proposição de Simmel (1906, p. 21) de que “do mistério e do segredo que rodeiam tudo o que é profundo e importante surge a falácia de que tudo o que é secreto deva ser também profundo e importante” se aplica bem ao caso dos segredos burocráticos. Estes não se mantêm, necessariamente, pela importância dos conteúdos que ocultam, mas sim pela utilidade prática (mesmo jurídico-administrativa) que indicam ter para os agentes que deles se utilizam, e em nível sistemático, para as agências e órgãos do governo em suas disputas intergovernamentais, como quando se opõem ao congresso, como sugere Weber.

Tais segredos são, por isso, em tese altamente prescindíveis, mas na prática se mostram difíceis de conter, de modo que se pode aceitar inclusive a hipótese, muito provável, de que constituam a maior parte das informações mantidas em segredo pelos sistemas nacionais de classificação e proteção aos segredos de Estado, pelo menos em democracias (AFTERGOOD, 2000, p. 19). E se essa é a realidade da burocracia em geral, quanto mais das agências relacionadas à política externa. Como bem observa Gibbs (1995, p. 216), “em certas agências de política externa, o segredo é procedimento operacional padrão”, de modo que são classificadas rotineiramente informações triviais de pouco ou nenhum interesse para acadêmicos, jornalistas, potências estrangeiras ou qualquer outra pessoa.

Nesse sentido, destaca-se que a diplomacia ainda apregoa a necessidade de sigilo para levar a cabo negociações, e ainda para o bom exercício das funções de coleta e transmissão de informações. Por isso mesmo, Duroselle (2000, p. 119) ao tratar da categoria “informações diplomáticas”, atesta que estas são aquelas informações “beneficiadas pelo encaminhamento secreto, graças aos telegramas cifrados e à mala diplomática”.

Do mesmo modo, Celso Lafer, diplomata e ex-ministro das relações exteriores do Brasil, defende a preservação das funções diplomáticas de “informar, representar e negociar” como justificativas “de boa-fé” ao sigilo. Segundo ele, “sem um mínimo de sigilo, de ‘*quiet diplomacy*’, não há condições de efetiva negociação”, sendo esta “uma das razões para a confidencialidade da conduta diplomática por um certo lapso de tempo” (LAFER, 2011, p. 15). Haveria ainda, de acordo com Lafer, a conveniência de se manter em sigilo as

comunicações diplomáticas para evitar constrangimentos e permitir “certa liberdade e espontaneidade de linguagem” (LAFER, 2011, p. 15).

E nessa mesma linha, Morgenthau (1955, p. 135), após defender a distinção entre genuínos segredos militares, que “naturalmente” deveriam ser protegidos, e segredos de política externa, aos quais dedica maior discussão, conta que certa vez um agente muito experiente do Departamento de Estado americano lhe confessara se lembrar de apenas dois documentos sigilosos que poderiam ser vantajosos a um país adversário que deles se apoderasse; e acrescenta que, por sua experiência própria<sup>18</sup>, muito mais limitada, não se lembrava de nenhum documento assim.

E Morgenthau vai ainda mais longe ao afirmar que, se uma potência estrangeira tomasse conhecimento de todos os documentos classificados escritos ou lidos por ele, isso seria mais vantajoso aos próprios EUA, uma vez que tais documentos poderiam confundir o adversário quanto à natureza e aos rumos da política externa americana (MORGENTHAU, 1955, p. 135). Conclui que a principal função desses segredos seria a de proteger a integridade dos agentes de política externa e permitir o bom exercício de suas atividades, ou seja, seriam, como chamamos, segredos burocráticos.

Trata-se, antes de tudo, de argumentações que visam a justificar uma cultura do sigilo consolidada por séculos de diplomacia secreta. Contudo, que haja barreiras intransponíveis a superação dessa cultura, isso não se pode provar. É compreensível que tais segredos burocráticos sejam úteis e mesmo convenientes para agentes e governos. No entanto, na medida em que a extensão dos sistemas de classificação e proteção aos segredos de estado, inchados pelo excesso de segredos, passa a comprometer tanto a obrigação democrática de transparência, quanto à capacidade dos governos de proteger, de fato, suas informações estratégicas, são esses segredos burocráticos os mais facilmente identificados como prescindíveis, e, portanto, passíveis de cederem lugar ao avanço da transparência, na medida em que se faz necessário estabelecer um novo equilíbrio entre opacidade e abertura na gestão de política externa.

---

<sup>18</sup> Além de autor do clássico “Política entre as Nações” e um dos principais nomes da corrente realista das Relações Internacionais, Morgenthau foi consultor do Departamento de Estado americano durante certo período à época da Guerra Fria.

## **2. SEGREDO E TRANSPARÊNCIA NO BRASIL**

O que inferir do fato de o “1º Regimento das Legações de Sua Majestade o Imperador do Brasil”, de 1834, já tratar de um dito “Livro Secreto B”, o qual conteria, dentre outras coisas, “quaisquer comunicações secretíssimas” e deveria ser guardado somente pelo Ministro de Estado dos Negócios Estrangeiros? A preocupação com o sigilo de fato já estava presente quando dos primeiros passos da organização do Itamaraty, e certamente é uma herança da antiga metrópole européia. Já publicidade, ou transparência pública, são termos que só muito recentemente foram incorporados ao discurso político e ao conjunto de demandas da sociedade. Talvez por isso tenha tardado tanto a iniciativa de formalização do instituto dos segredos de estado: data de 1936 o decreto que “Uniformiza a nomenclatura da natureza da correspondência oficial<sup>19</sup>” e cria o selo “segredo” para documentos no Ministério das Relações Exteriores; e só em 1949 foi aprovado o Regulamento para a Salvaguarda da Informação que interessa à Segurança Nacional (R.S.I.S.N.)<sup>20</sup>, esse sim um documento detalhado e que reconhece formalmente a importância do sigilo para a política externa e a defesa nacional. Em 1936, a ameaça comunista, o antissemitismo, a insegurança do país no contexto do entre-Guerras, e o início do processo de burocratização da Administração foram o pano de fundo para a aprovação do decreto. Em 1949, o mundo já estava dividido em blocos antagônicos liderados pelas super-potências da Guerra Fria. Os documentos são ricos a esse respeito e sua análise será parte fundamental deste capítulo.

### **2.1 O estatuto do segredo nos primórdios da Política Externa Brasileira**

São três os alicerces básicos da institucionalização do Ministério dos Negócios Estrangeiros após a Independência, segundo Castro (2009, p. 55-56). O 1º Regimento Consular, de Aureliano de Souza (Decreto de 14 de abril de 1834); o 1º Regimento das Legações de S. M. o Imperador (Decreto de 15 de maio de 1834); e o 1º Regulamento da Secretaria de Estado (Decreto n.º 135, de 26 de fevereiro de 1842). Antes disso os cônsules brasileiros seguiam as Instruções da Junta de Comércio de Lisboa, de 1789.

De maior importância para o serviço diplomático foi o Regimento das Legações de 1834, que observava em seu preâmbulo a necessidade de que “as Legações do Imperio nas Cortes da Europa e da America” tivessem “uma regra certa para se dirigirem na observância dos seus deveres, com utilidade do Serviço Nacional”. Segundo Castro (2009), o documento teve êxito ao fixar “princípios que não envelheceram com o tempo e que são seguidos até os

---

<sup>19</sup> Decreto n. 1081 de 3 de setembro de 1936.

<sup>20</sup> Decreto n. 27.583, de 14 de dezembro de 1949.

dias presentes pela carreira diplomática”. Dentre as regras e princípios desse marco pioneiro já se fazia notar a preocupação com a discricção e o sigilo. O artigo 4º do Regimento menciona o chamado “Livro Secreto B” em que seriam registradas comunicações secretíssimas e cuja guarda pertenceria ao Ministro de Estado responsável pela repartição de Negócios Estrangeiros<sup>21</sup> :

Artigo 4º. O Livro Secreto B, de que faz menção a citada Tabella, deverá ser guardado pelo próprio Ministro, por ser destinado tanto para o registro das Informações que se lhe ordenam (artigo 89) sobre a idoneidade de todos os Empregados, e capacidade dos Subditos do Imperio sujeitos à Legação, como para outras quaisquer comunicações secretíssimas.

No artigo seguinte o regimento ordenava que fossem conservadas do mesmo modo “as Instruções especiais, as cifras, e as Informações do Secretario sobre a capacidade dos Adidos, e dos Empregados subalternos da Legação”. Essa primeira referência a “cifras” reforça a importância atribuída ao sigilo das comunicações por meio da criptografia. Novamente no artigo 35 é enfatizado que os diplomatas “nas comunicações de maior importância, e segredo, deverão usar das cifras, que se lhes destinarem para esse efeito, e cuja guarda lhes é cometida”. E ainda mais uma vez no artigo 64, tratando da comunicação entre as legações do Brasil no exterior: “Para as comunicações de maior entidade, servir-se-ão as Legações das Cifras, que entre si convencionarem”.

A discricção ao lidar com os serviços diplomáticos estrangeiros também era recomendada. O artigo 84<sup>22</sup> sugere que os diplomatas brasileiros obtivessem “discretamente” informações sobre o conteúdo e a recepção das comunicações reportadas ao exterior pelas legações estrangeiras no Brasil. Já no artigo 86, recomenda-se às legações brasileiras esmero em “demonstrar confidencialmente às dos outros Estados, a falsidade daqueles boatos, que mal intencionados façam grassar em desabono do governo imperial, procurando desveladamente pugnar pelos seus atos, afim de que não cheguem desfigurados às cortes respectivas” (grifo nosso). Por fim, o artigo 91, tratando das incumbências do “Secretário”, atribui a essa figura “os trabalhos de segredo, e o seu registro, que exclusivamente lhe pertence”.

Para afastar qualquer dúvida quanto a importância do sigilo para os pioneiros do Itamaraty, o 1º Regulamento da Secretaria de Estado, de 1842, trazia em seu artigo 38 a seguinte redação:

---

<sup>21</sup> Quando da aprovação do Decreto, o preâmbulo se referia ao Ministro e Secretário D’Estado dos Negócios da Justiça como encarregado interinamente da Repartição dos Negócios Estrangeiros.

<sup>22</sup> “Procurarão discretamente averiguar de seus Chefes a natureza das informações, que os respectivos Ministros nesta Corte transmitirem às suas, e a consideração de que estes gozarem”.

Art. 38. Os Oficiais desta Secretaria d' Estado dos Negócios Estrangeiros serão nomeados por Decreto; os demais empregados por Portarias do Ministro: todos serão responsáveis por faltas, e omissões no exercício das atribuições, que lhes competem; e especialmente pelos segredos da Secretaria; sendo motivo suficiente para uma pronta demissão a divulgação deles. (grifo nosso).

Com esse artigo o regulamento formalizava a previsão de punição em caso de revelação não autorizada de segredos do Ministério, então chamado Secretaria. E não só: atribuía a essa infração um peso maior e um caráter mais grave do que as demais “faltas e omissões no exercício das atribuições”. Posteriormente, o chamado Regulamento Paranhos<sup>23</sup>, que deu nova organização à Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros, em 1859, reafirmou a gravidade do delito e a severidade das medidas a serem tomadas em caso de vazamento de informações sigilosas do Itamaraty. Dos artigos 52 ao 56 o Regulamento tratou das demissões e medidas disciplinares que poderiam ser impostas aos funcionários e determinou que mesmo que os funcionários tivessem mais de 10 anos de serviço, poderiam sofrer a pena de demissão por qualquer um dos seguintes motivos: a) perpetração de qualquer crime grave; b) a revelação de segredos; c) a traição, o abuso de confiança, a insubordinação grave ou repetida e a irregularidade de conduta.

Fica patente assim que desde o início de nossa política externa estão presentes os fundamentos da diplomacia secreta aos moldes da tradição europeia de Richelieu, Metternich e Bismarck. Principal expediente dessa prática diplomática, os tratados secretos também acompanham o país desde cedo. Um dos mais importantes foi firmado em 1 de maio de 1865, formando a Tríplice Aliança com Argentina e Uruguai contra o Paraguai. Outro tratado secreto importante foi assinado com o Equador, como recorda Nunes (2011, p.233). Por ocasião do acordo de 1904, os países visavam a uma aliança defensiva contra possíveis agressões do Governo do Peru, já que temiam eventuais incursões contra seus territórios. O Barão do Rio Branco representou o Brasil, enquanto Carlos R. Tobar foi representante do Equador.

Esses e muitos outros tratados compunham a face secreta da política externa brasileira que ao que parece não era suficientemente constrangida por eventuais demandas de abertura. Enquanto a preocupação com o segredo é evidente já nos primeiros documentos do Império, a questão da publicidade demoraria ainda para entrar em pauta no Brasil.

---

<sup>23</sup> Decreto n.º 2.358, de 19 de dezembro de 1859. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2358-19-fevereiro-1859-557269-publicacaooriginal-77613-pe.html>>. Acesso em: 6 jan. 2015.

## 2.2 Imprensa regulada e Esfera Pública incipiente

Em 1821, estava apenas no início a proliferação de impressos no Brasil que passavam então “a polemizar as discussões públicas, sobretudo, em novos espaços de sociabilidades, como os cafés, academias, livrarias e sociedades secretas como a maçonaria” (BARBOSA, 2010, p. 50).

É observado que naquele período “as letras impressas passam a ser vistas como possibilidade de difusão de ideias, usadas particularmente com sentido político”, sendo que “periódicos, folhetos e panfletos amplificam os debates e polêmicas políticas” de modo que já se podia identificar “uma cultura política no nascedouro” no momento em que “começa-se a visualizar a imprensa como o lócus privilegiado do espaço público” (BARBOSA, 2010, p. 51). Neves (2002, p. 49) identifica mesmo um esboço de esfera pública política se formando já à época da Independência do Brasil:

A multiplicação desses impressos refletia uma preocupação coletiva até então inexistente em relação ao político, passando seus conteúdos, como indicam as inumeráveis cartas de particulares que os redatores dos periódicos divulgavam semanalmente, a serem discutidos nas ruas e, sobretudo, nos novos espaços de sociabilidade, que cafés, academias, livrarias e sociedades secretas, como a maçonaria, tinham passado a constituir. De caráter didático e polêmico, os panfletos mantinham-se anônimos por causa da censura, mas, escritos sob a forma de comentários aos fatos recentes, ou de discussões sobre as grandes questões do momento, traduziam em linguagem acessível os temas fundamentais do constitucionalismo, que constituíam a principal bandeira do momento. Literatura de circunstância por excelência, essas obras cumpriam o papel de levar notícias e informações a uma plateia mais ampla, que deixava de vê-las como meras novidades do domínio privado para encará-las como parte de um espaço comum. Esboçava-se, assim, a formação de uma autêntica esfera pública de poder, no sentido de Habermas (1984). (NEVES, 2002, p. 49)

Como dito na introdução, é possível identificar na teoria de Habermas (2003) uma relação direta e íntima entre a imprensa, a esfera pública política e o princípio da publicidade, ou da transparência pública. Na Europa, as esferas públicas burguesas se opuseram aos poderes do Antigo Regime e demandaram publicidade como forma de obrigar o poder público a se legitimar perante a opinião pública. Exigiam uma dominação fundamentada na razão e não no arbítrio soberano dos déspotas, e com a vitória das revoluções liberais erigiu-se o Estado Constitucional moderno tendo a publicidade como um de seus princípios fundamentais.

No Brasil, Imprensa e Estado não se constituirão inicialmente em polos opostos. A imprensa encontraria nos funcionários públicos parcela importante de seus leitores. Num país com uma classe média ainda incipiente e fincada no Estado a interlocução com o estamento dominante se reflete nas linhas editoriais adotadas. Faoro (2001, p. 331) realmente destaca

como o sistema constitucional que mantinha a monarquia “num dualismo de equilíbrio” foi a linha que moldou todo o Império. E é significativo que a base desse sistema tenha sido uma Carta outorgada pelo monarca.

Após a Independência buscou-se “manter a igualdade sem a democracia, o liberalismo fora da soberania popular”, e quando tal ordem de coisas foi contestada, não se intimidou o monarca em reprimir “os líderes das ruas, os declamadores inofensivos, os republicanos disfarçados e os políticos genuinamente liberais que pretendiam submeter o imperador à soberania popular” (FAORO, 2001, p. 334).

No quadro do declínio da imprensa política, no Segundo Reinado, analisado por Sodré, a repressão é elemento chave em um contexto de supremacia do latifúndio, auge do poder imperial e conciliação conservadora, que explicam o declínio da infante esfera pública combativa da época da Independência:

Na fase anterior, de avanço liberal, de luta política, de doutrinação, da ânsia pelas mudanças, a proliferação de jornais e pasquins estendia-se às províncias mais distantes. A pregação chegara a extremos limites: o da República, por exemplo. Essa pregação foi esmorecendo, pouco a pouco, à medida que a repressão preparava o ambiente do domínio absoluto do latifúndio. Império e latifúndio consorciaram-se, em 1840, para o clima que não encontrou resistência depois de finda a primeira metade do século [...] Da maioria à Conciliação tudo fora sem tropeços para o latifúndio escravista, superada a grave crise da Regência; a esquerda liberal fora esmagada; as rebeliões provinciais reprimidas com inaudita violência. Os anos cinquenta anunciam o auge do poder imperial, que removeu todos os obstáculos e não receia que reapareça: a imprensa reflete a estagnação dominante. (SODRÉ, 1998, p. 185; 200-201).

Nos primeiros anos da República além da repressão, passaria o governo a empregar o tesouro para conseguir da imprensa os aplausos desejados, ou a omissão conveniente. Como resume Sodré, era então mais fácil comprar um jornal do que fundar outro, e mais fácil ainda comprar a opinião do que adquirir o jornal. Foi o Presidente Campos Sales quem primeiro revelou detalhes dessa relação promíscua. Após ter deixado o governo ele citou em seu livro “Da propaganda à Presidência” como Floriano Peixoto, Prudente de Moraes e ele próprio subvencionaram a Imprensa em troca de apoio. Campos Sales mantinha “a convicção da legitimidade do ato perante a moral social”, teria agido dessa forma pela razão de Estado, afirma, e só se incomodava com os boatos que exageravam o montante empregado (SODRÉ, 1998, p. 277; DE LUCA, 2010, p. 164).

À luz da teoria de Habermas (2003) seria de se esperar que o declínio da esfera pública política resultasse em enfraquecimento da causa da publicidade ainda que ela tivesse chegado a ser colocada em pauta, mas a leitura de jornais e documentos da história do Brasil indica que a demanda por publicidade demoraria ainda algumas décadas para surgir. Seu

primeiro esboço se deu no contexto da agitação contra a diplomacia secreta, em 1918, e só se converteu de agitação contra os segredos concretos em defesa racional da publicidade, em abstrato, na década de 1950.

Na segunda metade da década de 1910 ao início dos anos 1920 a discussão política nas páginas dos jornais voltou a florescer. Periódicos de oposição como o *Correio da Manhã*, de Edmundo Bittencourt, colocaram em debate os modos e práticas da política externa brasileira, defendendo o fim da diplomacia secreta. Mas logo após a Revolta dos 18 do Forte veio a repressão à imprensa oposicionista e a aprovação da primeira Lei de Imprensa da República, em 1923, que limitou significativamente a liberdade de expressão, prevendo penas de prisão e multas em dinheiro para “abusos” como a publicação de segredos de Estado e ofensas ao presidente da República e outros chefes de Estado. As outras quatro leis que regularam a atividade da Imprensa no período republicano, em 1934, 1937, 1953 e 1967, seguiram a mesma linha de restrição à liberdade.

Mas os problemas da Imprensa no Brasil não se limitaram à restrição de sua liberdade ou às relações promíscuas com os governos. Também faltavam leitores. Nesse sentido, o depoimento de Salvador Mendonça, desiludido com o fechamento de seu *O Ipiranga*, em 1869, é importante, pois destaca justamente a relação entre as dificuldades da imprensa no Brasil e a escassez de cidadãos ciosos de suas liberdades civis e políticas e ávidos por influenciar com suas opiniões os rumos dos governos:

[...] a obra do jornalismo, no Brasil, onde a imprensa vegeta sob o peso dos grandes salários do pessoal tipográfico ainda escasso, do custo exorbitante do papel e outros materiais importados e, mais que tudo, do gravoso porte de circulação, verdadeiras asas de chumbo postas à ave transmissora do pensamento, a obra do jornalismo, no Brasil, requer pesados sacrifícios pecuniários. Aos produtos desta sagrada indústria escasseiam consumidores, porque geralmente os súditos de um regime que se mantém pela ausência da opinião não podem sentir a falta das liberdades que a imprensa procura reivindicar. (SODRÉ, 1998, p. 188-189) (grifo nosso).

O depoimento de Mendonça revela inclusive um círculo vicioso: a escassez de cidadãos se refletia em menos consumidores para os jornais, os quais, com a receita insuficiente devido à pequena circulação, ou se curvavam aos interesses do governo ou fechavam as portas. Reduzidas as vozes de oposição, informação e defesa das liberdades, a perspectiva de avanço da cidadania também diminuía. Essa situação ajuda a compreender inclusive a guinada conservadora e literária da imprensa dos primeiros anos da República<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Sodré afirma de fato que na segunda metade do século XX prevaleceu o jornalismo conservador (1998, p. 190), e que a imprensa literária ascendeu então ao posto antes ocupado pela imprensa política – os pasquins já haviam praticamente desaparecido. Nessa época, José de Alencar foi redator-chefe do Diário do Rio de Janeiro, tendo publicado “O Guarani” em folhetim, entre Fevereiro e Abril de 1857, naquele jornal. Machado

### 2.3 O debate em torno da diplomacia secreta nas páginas dos jornais (1918-1920)

O jornal “Imparcial”, do Rio de Janeiro, de 12 de abril de 1919 trazia em sua segunda página um editorial intitulado “Diplomacia Secreta”. Nele era narrado como Ruy Barbosa em uma conferência em São Paulo havia revelado, com base em documentos secretos do Itamaraty vazados misteriosamente, uma “clara, meridiana e inconfundível” traição do ex Ministro do Exterior Lauro Muller, acusado de agir secretamente contra a vontade nacional durante a Primeira Guerra Mundial em virtude de sua “obstinação teutônica” e “paixão germanófila”. O articulista afirmava:

Desde agosto de 1916, a nação brasileira, definitivamente conquistada pelo verbo flamejante de Ruy Barbosa, assumia sobre si as responsabilidades de seus destinos e reclamava a participação enérgica e efetiva do país no grande conflito mundial. O Sr. Lauro Muller traiu esses inequívocos sentimentos. O mês de abril que nos “trouxe o afundamento” do “Paraná” também trouxe o rompimento dos Estados Unidos. E, enquanto o nosso governo fazia o rompimento das suas relações com a Alemanha, rodeando essa nota dos mais humildes circunlóquios germanistas, respondendo aos Estados Unidos se declarava neutro entre os amigos e os inimigos [...] O telegrama 55 é um documento esmagador da traição do Sr. Lauro Muller. Para compensar o rompimento com a Alemanha, o chanceler, germanista, procurava a todo transe um incidente desastroso com as nações aliadas. (IMPARCIAL, 1919, p. 2)

E o artigo prossegue denunciando a reação petulante e cínica do então Senador Lauro Muller que, diante das provas irrefutáveis que tinha contra si, primeiro deu de ombros e depois reclamou contra a publicação dos documentos secretos que o incriminavam, sem esboçar remorço, arrependimento ou vergonha. Se não bastasse, reclama o articulista, “o honrado Sr. Domício da Gama”, então Ministro das Relações Exteriores, “se bem ouviu as queixas do Sr. Lauro Muller, melhor atendeu a seus reclames”, recomendando aos seus imediatos hierárquicos que empregassem “o melhor do seu tempo em descobrir o criminoso sacrílego, que remexendo nos papéis do Itamaraty, deles extraiu a prova documental da felonía do sucessor de Rio Branco”.

Diante daquela rara revelação do grau de arbítrio e alheamento facultado aos representantes da nação em tempos de diplomacia secreta, coube ao editorial lastimar a democracia brasileira:

Eis aí a democracia em que vivemos. O acusado de um crime formidável e do qual jamais se poderá defender, em vista das provas contra ele produzidas, deixa passar com um encolher de ombros a acusação aviltante. O que lhe importa é castigar o mujik miserando que, por seu esforço misterioso, conseguiu oferecer ao terrível acusador o testemunho irrecusável. Estamos na Rússia da decadência dos Romanoff. Os ministros denunciados não se defendem: castigam. Entre eles não há a sensação

---

de Assis também trabalharia na imprensa, nesse período. Curioso notar que Habermas (2003) aponta a esfera pública política como sendo posterior a esfera pública literária na Europa, ordem que pode ter sido invertida no Brasil.

da responsabilidade perante o país. Eles não enxergam a democracia à qual devem contas das suas atitudes. (IMPARCIAL, 1919, p. 2)

O caso da revelação dos documentos secretos do ministro Lauro Muller serve para atestar que até as primeiras décadas do século XX a diplomacia secreta no Brasil permanecia forte e natural aos olhos dos que a praticavam. No entanto, em 1919, após a Primeira Guerra Mundial, em um período de agitação na Europa contra os tratados secretos vistos como uma das causas do conflito, e com a campanha do presidente americano Woodrow Wilson em prol da publicidade sendo repercutida no mundo todo, o momento era propício para que também aqui vozes da sociedade se levantassem contra a política externa operada em segredo.

Foi nesse contexto que o mesmo *O Imparcial*, na edição de 23 de abril de 1919, atacou, em seu editorial de segunda página a velha prática da política externa que deixava o povo brasileiro em absoluta ignorância acerca dos trabalhos que decidiam o destino do país. Com o título “O Brasil na Conferência de Paz”, o texto reclamava:

E nossa chancelaria? Certamente, muito ocupada em descobrir o pérfido e felão que desvendou as manobras luxburgianas do Sr. Lauro Muller, não dispõe de tempo para atender à opinião pública; ou, obediente aos “leaders”, que são quatro para a França e cinco para a Inglaterra, estabeleceu também a censura no Itamaraty, deixando o povo brasileiro, que impôs ao governo do Sr. Wenceslau Braz sua atitude, na mais absoluta ignorância dos trabalhos em que seu destino está sendo decidido. O tratado de Paz, que teremos de assinar em cruz, ainda não está completo. Mas o estatuto da Liga das Nações é obra já feita, o Brasil está nele incluído e ignora-o da primeira à última palavra. Não pode haver mais escandaloso contraste, já não diremos com o regime que adotamos, mas com a própria índole das nossas instituições, com o conceito do governo de opinião, que já sob o império era o único admissível no Brasil. O Sr. Domício da Gama, que nem conhece o país, que não pode ter esquecido a influência do sentimento público no papel que representamos durante a guerra, não tem o direito de envolver a chancelaria nesses mistérios, que só o kaiserismo ou tzarismo poderiam explicar; não tem o direito de deixar o país entregue a conjecturas e boatos, numa questão em que lhe era lícito esperar a justa recompensa de seu desinteresse e lucidez. (IMPARCIAL, 1919, p. 2)

O articulista ainda conclui que “esses processos de governar nas trevas, deixando ao povo apurar a faculdade de aceitar os fatos consumados, foram proscritos mesmo na Rússia, mesmo na Alemanha” de modo que “seria o cúmulo vê-los instituídos agora aqui”. O interessante é que essa manifestação incisiva do jornal *Imparcial* foi rebatida logo no dia seguinte por outro periódico. O editorial de *O Paiz* de 24 de abril de 1919 levava o título de “O Despeito dos Derrotados”, e se dedicava a rebater e atacar frontalmente o editorial do concorrente, saindo em defesa do governo, do ministro Domício da Gama e da tradicional diplomacia secreta:

Ao cabo de uma série de escaramuças e de pequenas ofensivas, visando um ou outro aspecto da orientação dada pelo ilustre Sr. Domicio da Gama à nossa política externa, o órgão oficial dos descontentes derrotados no pleito de 13 de corrente,

rompeu, ontem, fogo geral contra o Itamaraty e contra o Sr. Epitácio Pessoa. A modificação no estilo do *Imparcial* é sensível [...] o articulista do *Imparcial* mostra-se apreensivo sobre a ignorância em que diz estar a nossa chancelaria, em relação aos trabalhos da Conferência, e com a indignação de um bom democrata e, no tom autorizado de quem tem responsabilidades no regime, protesta contra a falta de divulgação das notícias diplomáticas pelo público [...] As preocupações que turvam a serenidade bucólica, que transpira na primeira parte do artigo, mas que desaparece quando o articulista começa a agitar o seu chuçõ envenenado contra o Sr. Epitácio Pessoa e contra o Sr. Domicio da Gama, são ainda acentuadas pela relutância do chanceler em mandar publicar toda a correspondência do nosso delegado em Paris. *O Imparcial* não quer saber de diplomacia secreta e não compreende como é possível dirigir a chancelaria sem entregar aos jornais os textos das notas diplomáticas, mesmo antes delas terem sido colocadas nas mãos dos seus destinatários. Mas, nem todos podem fazer diplomacia meridiana sem criar graves complicações internacionais. (O PAIZ, 1919, p. 3). (Grifo nosso).

A defesa da diplomacia secreta viria em seguida. O jornalista parecia entender que não bastava desqualificar o interlocutor, era preciso ter bons argumentos que fundamentassem sua posição:

Quando uma chancelaria está isolada, quando, pela falta de ligações com os governos das grandes potências, pode desfrutar esse inestimável prazer de dizer, sem responsabilidade, coisas sonoras sobre os grandes problemas internacionais, não há inconveniente em publicar as encíclicas e as pastorais platônicas, em que se doutrina aos potentados estrangeiros e se demarca o plano do mundo futuro, com a alegre espontaneidade de quem diz coisas graves, sabendo que não está sendo tomado a sério. Mas, quando um governo se acha associado a outras potências, quando estas o tratam em pé de igualdade, recebendo-o na confiança dos seus planos de reconstrução mundial, a divulgação desses segredos seria mais do que uma *gafe*, seria mais do que uma quebra da correção internacional, seria uma infâmia, porque seria um ato de deslealdade e de traição para com os nossos amigos. Esta é a razão pela qual não pode o ilustre Sr. Domicio da Gama divulgar as coisas que, de Paris, lhe são transmitidas pelo nosso eminente embaixador na Conferência. (O PAIZ, 1919, p. 3)

Essa pronta e enfática resposta de *O Paiz* à postura crítica e reivindicatória de publicidade do *Imparcial* indica que os agentes e formuladores da política externa brasileira ainda gozavam da tranquilidade de ter assegurada a defesa orgulhosa de suas velhas práticas junto à opinião pública, numa época em que em outras partes do mundo mais diretamente afetadas pela guerra a diplomacia secreta era atacada, condenada e abominada. A divergência neutralizava a pressão. A posição de *O Paiz* não foi ocasional, refletia uma linha editorial.

Na edição de 20 de janeiro de 1919 o jornal já tratava em tom reticente, pessimista de tão ponderado, da dita diplomacia aberta. Após afirmar, quase como reclamação que a novidade faria as chancelarias “empregar processos em inteiro desacordo com todas as regras, com todos os princípios e com toda a tradição da arte da diplomacia”, o texto emendava:

A vantagem ou desvantagem dessa inovação, que a muitos se afigura como a panaceia salvadora para a remoção de todos os males internacionais e para a eliminação das causas da guerra, só poderia ser apreciada no terreno teórico das

previsões lógicas, porque o sistema das negociações internacionais, na praça pública, não tem sido usado desde os dias das polis gregas e ninguém poderá antecipar qual será o efeito da sua aplicação às condições de complexidade da vida internacional do século XX. Mas, seja qual for o valor intrínseco dessa nova diplomacia, feita à luz meridiana, em confronto com as manobras ocultas da diplomacia secreta, tornada tão suspeita às massas representativas da democracia triunfante, o que é positivo é que a experiência dos novos métodos vai ser feita em circunstâncias tão difíceis, que, se os resultados forem satisfatórios, poderemos reconhecer na intuição popular que aconselhou a reforma a manifestação de uma sabedoria instintiva, diante da qual a nossa velha lógica racional e metódica abre miseravelmente falência irreparável. (O PAIZ, 1919, p. 2)

Reafirmando a posição de *O Paiz*, o editorial de 3 de junho daquele mesmo ano decretava a derrota dos entusiastas utopistas e “ultrademocratas” defensores da diplomacia aberta que acreditavam que a paz viria “a ser o ponto de partida de uma nova era, em que as portas discretas das chancelarias seriam escancaradas à curiosidade pública e os problemas internacionais passariam da esfera restrita dos concílios diplomáticos para serem debatidos em plena luz, nos comícios populares”. O artigo já àquela altura vaticinava com firmeza que “subsiste o sigilo, mantêm-se os processos de lidar com as questões internacionais, os serviços dos diplomatas continuam a ser necessários, e não é possível satisfazer os desejos dos mais adiantados ultrademocratas que queriam trazer para a praça pública os melindrosos casos da diplomacia, submetendo essas questões intrincadas e complexas às caprichosas paixões das massas populares”. Curiosamente, porém, havia uma adversativa à frente: “Contudo a situação é muito diferente da que existia antes da guerra, e a intervenção da opinião pública nos assuntos internacionais vai ser, de ora em diante, um fator cuja ação será decisiva sobre a orientação das chancelarias”.

O próprio *O Paiz*, advogado da tradicional diplomacia secreta, opositor dos utopistas da publicidade, reconhecia agora que “o segredo absoluto, em que os governos e os diplomatas discutiam e resolviam os problemas da paz e da guerra” não podia mais ser “tolerado por uma democracia”. É notório o rápido amadurecimento no discurso do jornal que se aproximava então de uma formulação mais sofisticada, que reconhecesse ao mesmo tempo os imperativos da razão de estado e os princípios democráticos a serem equilibrados pela política externa. *O Paiz* e *O Imparcial* afinavam suas posições conforme evoluía a interlocução. *O Jornal do Brasil*, situacionista, e o *Correio da Manhã*, de oposição, também contribuía para o debate.

Realmente, não faltou espaço em outros jornais para o tema. No *Jornal do Brasil* de 11 de março de 1920, pôde-se ler sob a manchete “O banquete de ontem ao Ministro Rodrigues Alves”, um longo discurso do ministro que se despedia rumo a China. O orador,

ele mesmo um agente diplomático, se queixava pelo fato de os diplomatas não terem logrado “a suprema ventura” de serem “bem compreendidos e bem interpretados”. Afirmava em seguida que “a diplomacia é de todas as funções públicas talvez a mais ingrata”, porque “os seus serviços, por sua própria natureza, não suportam o ruído da publicidade”. Advogando em prol de suas práticas diplomáticas ele continuava:

Por mais que se pretenda acabar com o que se convencionou chamar diplomacia secreta, acusada, injustamente, de ser a autora de todos os horrores que têm pesado sobre a humanidade, a verdade é que ela não pode se exercitar no domínio da discussão pública, nem os seus casos podem ser ventilados com a largueza que a opinião pública exige, às vezes, nas suas nervosidades, sem graves danos para os interesses nacionais. (JORNAL DO BRASIL, 1920, p. 10)

Em 1921 a posição do *Jornal do Brasil* ficaria mais clara com a publicação do artigo de fundo de Nuno Andrade, redator-chefe, na edição do dia 15 de fevereiro. Tomando como ponto de partida a notícia do regresso do delegado brasileiro ao país após missão de negociação diplomática com o governo da França, acerca da propriedade, então reivindicada pelo nosso país, sobre navios alemães confiscados durante a Primeira Guerra, o redator afirmava “não hesitar em acreditar” que o delegado prestaria os devidos esclarecimentos sobre o caso “à opinião pública, já cansada dos expedientes e reticências da diplomacia secreta, que tantas atribulações tem desencadeado e tamanhas ignorâncias tem injetado na história dos acontecimentos mundiais”. Mas ponderava que “entre considerar as tendências da opinião dos governados e ter, por assim dizer, de submeter todos os seus gestos diplomáticos a um imediato plebiscito, há uma tão grande distância”. Uma diplomacia totalmente “meridiana”, aberta ao escrutínio público, estaria “em desacordo com todas as regras, com todos os princípios e com toda a tradição da arte da diplomacia”, considerava, com inegável razão, Nuno Andrade.

Na primeira página do *Correio Paulistano* do dia 23 de dezembro de 1919 uma reflexão interessante: quanto mais se combate a diplomacia secreta, mais ela se consolida. Ao identificar ameaças reais ao monopólio do fluxo de informações, as chancelarias, e demais agências de política externa, tenderiam a aumentar o rigor no trato com o segredo. Mesmo aquilo que se trataria de maneira ostensiva em contexto de alheamento externo, passa a ser tratado como segredo quando a atenção da imprensa e do público se voltam para as tratativas internacionais. Além disso, o jornal considerava que mesmo “a nova era de concórdia universal”, que se prenunciava entre névoas, não dispensaria as negociações diplomáticas secretas, visto que o segredo “é indispensável às tratativas muito menos delicadas da política interna, do comércio e da indústria”.

No campo dos que demandavam a reforma do Itamaraty e a adequação de suas práticas ao novo tempo que sucedia a Grande Guerra, permaneceu firme *O Imparcial* onde José Maria Bello encontrou guarida para um bem refletido artigo no qual defendia a necessidade de nossa política externa se ocupar dos interesses econômicos do país. Segundo ele, “a diplomacia secreta, intrigante, mentirosa, formalística e aristocrática” havia se tornado absurda, e, “combatida por toda a parte”, morria “ingloriosamente, sob o peso dos próprios crimes”. Manter as velhas práticas, entre as quais essa diplomacia secreta se destacava, tinha ainda no caso do Brasil “aspecto de inútil ridículo”, pois considerava o articulista, já em 2 de outubro de 1919, que por mais que doesse ao patriotismo romântico era preciso “repetir a verdade que todos sentimos e não queremos confessar – politicamente, somos no concerto universal, uma nação de terceira ordem”.

Com o artigo 18 do Pacto da Liga das Nações, de que o Brasil foi membro originário, houve a proscrição formal dos tratados secretos pelo Direito Internacional, o que representou para muitos a primeira “morte” da diplomacia secreta. O tempo, porém, revelaria que assim como a Liga, a aludida proscrição da diplomacia secreta também teria curta vida, fazendo com que o tema voltasse à pauta no futuro, mas não mais nos editoriais de *O Paiz* e *O Imparcial*.

Sodré (1998, p. 360) aponta que após a Revolta dos 18 do Forte de Copacabana, em 5 de julho de 1922, a situação para a imprensa oposicionista ficou muito difícil. A repressão foi rápida. Jornalistas como Edmundo Bittencourt do *Correio da Manhã* foram presos, e encarcerados ficaram enquanto se arrastou o processo. Em 1923, já em decadência, *O Imparcial* foi comprado por Henrique Laje que nomeou novos diretores e redatores responsáveis na prática por um novo jornal. Também em 1923, o diretor do *Correio da Manhã*, Mário Rodrigues, na ausência de Bittencourt, foi acusado pelo presidente Epitácio Pessoa dos crimes de injúria e calúnia, e condenado a mais de um ano de prisão com base na Lei de Imprensa aprovada pelo Congresso uma semana antes, em pleno Estado de Sítio.

#### **2.4. A Lei de Imprensa de 1923, a derrocada da esfera pública e a supremacia do segredo**

A primeira Lei de Imprensa da República<sup>25</sup>, de 1923, mais limitava a liberdade de expressão do que garantia esse princípio democrático: vedava o anonimato de artigos, estabelecia a responsabilidade penal sucessiva (autor, editor, proprietário do órgão, dono da

---

<sup>25</sup> Decreto nº 4.743, de 31 de outubro de 1923. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4743-31-outubro-1923-567758-publicacaooriginal-91090-pl.html>>. Acesso em: 6 jan. 2015.

oficina ou estabelecimento gráfico responsável pela impressão, vendedores e distribuidores), garantia amplo direito de resposta, previa penas de prisão e multas em dinheiro para os ditos abusos de imprensa, que incluíam a publicação de segredos de Estado e ofensas ao presidente da República e outros chefes de Estado.

Apesar disso, seus defensores conseguiram espaço na própria imprensa. Logo em maio de 1922, assim que o senador Adolfo Gordo anunciou que divulgaria o projeto de lei, a *Gazeta de Notícias* do Rio de Janeiro prontamente se pôs a aplaudir a “oportuna e benéfica iniciativa”, ao mesmo tempo em que atacava os “pasquineiros”, colegas de imprensa retratados no artigo de primeira página da edição de 1º de julho de 1922 como “cainçalha hidrófoba, cujos ladridos são verdadeiros assaltos à honra dos homens de bem e até das famílias mais respeitáveis”. Para a *Gazeta de Notícias*, só deveriam se preocupar com a nova lei os órgãos de imprensa “sem escrúpulos e sem vergonha”.

No dia 18 de julho o mesmo jornal voltou ao assunto, dessa vez reverberando as palavras do Presidente da República, com as quais ele defendeu o projeto de lei em resposta a questionamentos da Associação de Imprensa. As palavras do Presidente associam a iniciativa da Lei de Imprensa ao levante do Forte de Copacabana, que seria, segundo ele, obra de jornalistas que deturparam “um dos mais belos aparelhos de educação moral, de civilização e de progresso”, convertendo a imprensa durante meses “no mais abjeto instrumento de difamação e vilipêndio”. A Imprensa seria responsável pelo levante, já que havia muito tempo se dedicava a incitar a revolução, a indisciplina e a desordem, além de insultar o chefe do Estado.

Por trás do projeto da Lei de Imprensa também havia o ressentimento de Arthur Bernardes em relação aos jornais que dificultaram sua campanha como candidato a presidente. Em outubro de 1921, a divulgação nos jornais cariocas de cartas atribuídas ao então candidato contendo ofensas ao Marechal Hermes da Fonseca e acusações ao Exército fez dos militares ferrenhos opositores do futuro presidente que negou a autoria das cartas, mas não aplacou os ânimos dos tenentes. Não é estranho, portanto, que em sua primeira mensagem ao Congresso, publicada no jornal *O Paiz* do dia 4 de maio de 1923, o Presidente ressentido declarasse que:

Uma lei que defina o abuso, que estabeleça penalidades capazes de impedi-lo, mediante um sistema processual eficaz, quer para acusação, quer para defesa, deve ser uma garantia para a própria imprensa, cujo alto fim de doutrinação e de informação se prestigiará pelo emprego de processos dignos. (O PAIZ, 1923, p. 4)

Também não estranha que o situacionista *O Paiz*, pouco tempo depois, soasse convencido de que a nova Lei era de fato necessária. Afinal, seu proprietário era João Lage, que dizia só precisar de 22 leitores: os 21 governadores e o presidente da República. Condizente com sua linha editorial determinada pelos favores, benefícios e dinheiro que recebia dos donos do poder, a edição de 22 de maio de 1923 do jornal, trazia na página 4 o editorial “A famosa lei”, que conclamava os leitores: “Não nos deixemos, pois, cair em ataques histéricos porque a lei de imprensa seja rigorosa. Ou ela o será, ou então não vale a pena cuidarmos dela”.

*O Paiz* não foi o único jornal da capital a defender a Lei que restringiria sua própria liberdade. Também estiveram nesse mesmo lado, pelo menos, a *Gazeta de Notícias* e o *Diário Carioca*. E talvez essa seja uma das maiores provas do poder que a subvenção estatal possuía sobre a opinião dos jornais. A imprensa-empresa que, segundo De Luca (2010, p. 164), “enfrentava do ponto de vista comercial, limites estruturais para sua sustentação”, muitas vezes dependia financeiramente dos persuasivos favores do governo. Cabe lembrar a confissão do Presidente Campos Sales a esse respeito:

Creio, não o afirmo, que o presidente Deodoro da Fonseca, nos meses do governo constitucional que exerceu, não chegou a subvencionar a imprensa. [...] O seu sucessor, porém, deixou na opinião pública arraigada a crença de que aplicara, em larga escala, esse recurso. [...] O meu antecessor, o Sr. Prudente de Moraes, entregou a defesa de seu governo à imprensa subvencionada, desde que começou a sentir os efeitos da agressão encarniçada dos seus implacáveis adversários. [...] Com tais precedentes, e dada a situação excepcionalmente difícil em que se encontrava o meu governo, não duvidei em enveredar por este caminho francamente aberto e trilhado pelos que me antecederam. (SALES, 1983, p. 178-179).

Se os presidentes se empenhavam em aliciar os jornais era porque reconheciam o potencial de crítica e esclarecimento da imprensa, como orientadora do debate político. Com a compra da opinião mais do que neutralizar e intimidar a oposição, esses políticos logravam minar a própria essência da imprensa como lócus privilegiado do espaço público. A própria relação da imprensa com a esfera pública era posta em cheque, uma vez que aquela passava a se identificar com o poder público ao qual esta deveria se contrapor de forma autônoma, livre e bem informada.

A tramitação do projeto da Lei de Imprensa revelou ainda a supremacia do governo sobre a oposição no Congresso. No Senado, casa de origem da lei, Irineu Machado, Paulo Frontim, e Nilo Peçanha eram praticamente as únicas vozes de oposição ao texto. Após a divulgação de segredos de Estado ter sido incluída entre os delitos de imprensa por uma

emenda ao projeto proposta pela Câmara dos Deputados, coube a Irineu Machado no Senado a única refutação contundente desse intento.

O texto da Câmara estabelecia que “a publicação de segredos do Estado é punida com a pena de prisão celular por um a quatro anos, também aplicável no caso de notícias ou informações relativas à sua força, preparação e defesa militar, se tais notícias ou informações puderem de algum modo influir sobre a sua segurança externa ou despertar rivalidades ou desconfianças, perturbadoras das boas relações internacionais”. Diante disso, Irineu questionou:

Que é um segredo de Estado? Quais são as notícias e informações que podem de algum modo influir na segurança externa do país? Quais são as notícias ou informações que podem despertar rivalidades e desconfianças perturbadoras das boas relações internacionais? Ainda mais. Quem é que pode afirmar que tal ou qual fato constitui um segredo do Estado? Se ele é um segredo do Estado, pode ser comunicado pelo ministro ao juiz? Se o processo é público, pode esse segredo de Estado ser divulgado? [...] Ou esse julgamento é secreto? (JORNAL DO BRASIL, 1923, p. 6;12)

Também foi ele quem alertou sobre a estranheza de “em pleno 1923” o Congresso brasileiro restaurar a figura de “crimes medievais” como o de “lesa majestade” ao mesmo tempo em que se submetia progressivamente ao Executivo e abria mão de suas prerrogativas numa curvatura que fazia nojo, em suas palavras.

O pronunciamento do Senador, divulgado nas páginas 6 e 12 do *Jornal do Brasil* de 26 de setembro de 1923, alerta para um duplo movimento de esvaziamento do poder legislativo e de recrudescimento da repressão e do controle firmado na retórica da ordem e segurança nacional, de que o Estado de Sítio, tantas vezes prorrogado, e a aprovação da Lei de Imprensa em outubro de 1923, são reflexos iniciais.

Uma semana depois de aprovada a Lei, o diretor do *Correio da Manhã*, Mário Rodrigues, na ausência de Bittencourt, que já havia sido preso logo após a Revolta dos 18 do Forte, foi acusado pelo presidente Epitácio Pessoa dos crimes de injúria e calúnia, e condenado a mais de um ano de prisão. Em 1924 seria criado também o Departamento de Ordem Política e Social (DOPS), mais um instrumento de repressão.

Em meio à repressão e censura aos jornais, mesmo o situacionista *O Paiz* acabou afetado. Não só afetado, mas morto sem seus interlocutores. Gilberto Amado é quem afirma: “*O Paiz* morrera [...] e quem o matou [...] foi o estado de sítio [...] Com os adversários cancelados da vida cívica, na cadeia ou de boca tapada pela censura, não tendo a quem responder, não há órgão defensor de situação que se possa aguentar” (AMADO, 1958, p. 298, apud. SODRÉ, 1998, p. 364).

Apesar disso, naquele mesmo contexto houve mobilizações do Congresso no sentido de exigir transparência do poder executivo. Empréstimos externos realizados pelo governo e mantidos em segredo sem nenhuma justificativa incomodavam os parlamentares. O *Jornal do Brasil*, de 21 de setembro de 1923, trazia em sua página 4 o artigo “Publicidade Financeira” que tratava do pedido de informações requerido pelo senador Irineu Machado, apoiado unanimemente pelo Senado. Segundo o jornal, o senador Rosa e Silva já havia requerido as mesmas informações duas vezes, “exceto sobre a questão da letra de quatro milhões, que só posteriormente veio a público”, sendo secundado pelo Senado, mas ignorado pelo executivo, em duas administrações diferentes:

O Senado aprovou novamente um pedido de informações sobre vários empréstimos realizados pelo governo brasileiro e dos quais o país não teve até agora conhecimento exato. Formulou o requerimento, que mereceu o apoio unânime do Senado, o Sr. Irineu Machado. [...] Há mais de um ano, o Sr. Rosa e Silva teve a iniciativa de requerer ao Senado as mesmas informações, exceto sobre a questão da letra de quatro milhões, que só posteriormente veio a público. O Senado, como o fez atualmente, secundou a ideia do Sr. Senador por Pernambuco, mas o Governo ficou indiferente ao apelo. Inaugurada a nova administração, que não devia ter interesse em ocultar esse caso, o Sr. Rosa e Silva renovou o seu requerimento, novamente homologado pela expressa manifestação da vontade do Senado. Ainda desta vez, o voto legislativo não foi cumprido e permaneceu em tumular segredo o que deveria ser confiado a mais ampla publicidade, para desafogo dos que acreditam envolver essas operações o descrédito do país. (JORNAL DO BRASIL, 1923, p. 4)

Em 1919, discutia-se a diplomacia secreta e avançava o entendimento de que o segredo absoluto, mesmo em questões sensíveis de guerra e paz, não deveria ser tolerado por uma democracia. Em 1923, a discussão regredia no Brasil e se fazia necessário insistir em uma demanda por acesso a informações essenciais, como as relativas às finanças nacionais. No cerne do problema um evidente desequilíbrio entre os poderes executivo e legislativo, que seria ainda maior na década de 1930, quando o Congresso permaneceria fechado de 1930 a 1933, durante o governo provisório de Vargas, e novamente a partir de 1937 até 1945, durante a ditadura do Estado Novo.

De todo modo, o fato é que em 1923 o legislativo se mostrava incapaz de exigir do executivo transparência e prestação de contas, ainda que as demandasse. E não bastasse a impotência patente, ainda se prestava a aprovar a Lei de Imprensa que aumentava ainda mais as imunidades do Presidente da República e que pretendia manter ainda mais encobertos os ditos segredos do estado, protegidos sem ser definidos ou regulamentados. Não por acaso o *Correio de Manhã*, que mesmo perseguido manteve-se na oposição, no dia 21 de outubro de 1923, após a aprovação da Lei, trouxe em destaque a manchete: “Salve, Augusto!”. O veredito era claro: “caímos no regime dos segredos do Estado”. E o artigo continuava:

Intangível o presidente da República, em quem se enfeixam todos os poderes no sistema presidencial, tornava-se necessário ainda imunizar os seus atos de objurgatórias impessoais. Ninguém estranhe. A famigerada lei de imprensa consagra singularidades mais notáveis: pelo art. 13 pune intenções inexpressivas, castiga “acusações ou injúrias, embora vagas e sem declinar nomes”. Mas que representam aqueles segredos, que significam? Não o diz o legislador; o feto do ódio e da vindicta não o assinala. Segredo do Estado passará a ser aquilo que convenha à má fé dos governos. Exemplo? O contrato do café [...] Segundo os situacionistas atuais confessam, nos conciliábulos da sua intimidade, o que o Sr. Epitácio Pessoa assinou, constitui para nós um vilipêndio. Se o presidente de hoje se dispuser a uma reprise do ajuste indigno, irá à cadeia e pagará multa quem o denuncie. Devem importar em segredos do Estado os suspeitos arranjos, as patifarias subreptícias do Banco do Brasil, nas rodas de cuja máquina emissora se tritura o câmbio. (CORREIO DA MANHÃ, 1923, p. 4)

A conclusão também era muito acertada: o silêncio se impunha, então, e ele era companheiro das sombras pressagiosas que rodeiam os excessos de tirania. Cinco anos depois, por ocasião da Conferência Pan-americana realizada em Havana, a delegação de nossos vizinhos argentinos foi a proponente da moção secundada pelos EUA e aprovada por 16 votos a 5 determinando que fossem públicas todas as reuniões plenárias das comissões. O *Diário Nacional*, jornal de São Paulo, de 19 de janeiro de 1928 limitou-se a reproduzir a mensagem telegrafada, como muitos outros, entre eles o *Correio da Manhã*, dando conta de que “diversos delegados fizeram reservas no sentido de que haja, quando sejam necessárias, sessões particulares, mas o entendimento geral foi de que as reuniões públicas constituam a regra”. Nenhuma menção a posição da delegação brasileira.

O *Jornal do Brasil* de 3 de janeiro de 1930, trazia em sua página 10 texto sobre um almoço que reuniu políticos da Aliança Liberal na confeitaria Paschoal, no dia anterior. Segundo a matéria, o Sr. Francisco Campos, secretário do Interior do Estado de Minas, discursou e denunciou: “Existe, pois, ao lado do Brasil dotado de voz, um Brasil emudecido e calado; ao lado do Brasil, em cujos olhos lampeja e fuzila a chama da liberdade, um Brasil a quem somente é permitido ver pelos olhos do governo, ouvir pelas suas oíças (sic) e tomar de empréstimo a sua voz não para traduzir, senão para trair o seu pensamento”. Estabelecia como objetivo da aliança, recuperar para o povo “o direito de ver pelos seus olhos, de ouvir pelos seus ouvidos e de falar pela sua boca”.

Àquela altura o público estava reduzido a uma ficção constitucional. Para Campos, o governo sem público seria como “Narciso diante do seu espelho, embevecido e encantado da própria imagem, certo de que a coisa pública da qual se ausentou o legítimo dono é a sua coisa, a coisa particular dos governantes”. E não apenas: “o governo sem o público será o segredo, em cujo manto se acumpliciam e se absolvem os beneficiários do mistério”. O tempo mostraria que o alerta de Campos poderia ser também uma ameaça: nos anos 1930 a

preocupação com o segredo cresceria, a demanda por transparência seria abafada, o Congresso emudecido, a repressão e o controle tomariam conta do país, e com a chancela do mesmo Francisco Campos, convertido em ideólogo do Estado Novo e defensor da ditadura.

## **2.5 Política e Segredo na Era Vargas**

O contexto de radicalização política e grave tensão social no país com a explosão de greves no setor de serviços e o acirramento dos confrontos entre integralistas e comunistas foi o pano de fundo para a aprovação da Lei de Segurança Nacional, em 4 de abril de 1935 (FAUSTO, 2001, p. 196-197). O tema da segurança nacional já havia sido contemplado especificamente pela primeira vez em uma Constituição brasileira com os artigos de 159 a 161 da Carta de 1934. O texto da constituição, porém, trata da segurança do Estado em face da possibilidade de guerra. Já a lei aprovada em 1935 visava mais a ameaça interna e por isso definia crimes contra a ordem política e social, dentre os quais:

A greve de funcionários públicos; a provocação de animosidade nas classes armadas; a incitação ao ódio entre as classes sociais; a propaganda subversiva; a organização de associações ou partidos com o objetivo de subverter a ordem política ou social por meios não permitidos em lei". (FAUSTO, 2001, p. 196-197).

Ficaria claro com o tempo que a preocupação principal de Getúlio era a recém criada Aliança Nacional Libertadora (ANL) e seus “comunistas subversivos”. Em sua mensagem ao Congresso de 1936, o presidente denunciaria as ideologias extremistas, estranhas ao povo brasileiro, propagadas por subversivos estrangeiros, representantes de planos revolucionários estrangeiros e custeados por estrangeiros – certamente tinha as Internacionais Comunistas em mente:

Preciso é que se diga, insistentemente, nada existir de comum entre as aspirações do povo brasileiro e as ideologias extremistas, para nós, de todo exóticas. Basta, como prova do acerto, recordar que a junta diretora do movimento subversivo irrompido em novembro de 1935 compunha-se de cinco membros, dos quais um só era brasileiro, este mesmo seguido e vigiado por uma estrangeira e todos portadores e executores de planos revolucionários organizados no estrangeiro e custeados por estrangeiros. (BRASIL, 1936, p. 453)

A Lei de Segurança Nacional seria aprovada então como uma forma de dotar o país de meios para reprimir e combater os focos de contaminação comunista. Afinal, o Presidente defendia que “por muito que a ideologia extremista e seus processos de brutalidade violentem a consciência do povo brasileiro, não se pode negar, infelizmente, que uma e outra coisa constituem grave ameaça às instituições nacionais.”

Nesse contexto de agitação política interna e externa, as ameaças de subversão eram o principal argumento para medidas de exceção e fortalecimento do poder estatal. E subversão assume aqui o seu sentido mais estrito. Como formula Aron (2000, p. 644), “a subversão consiste em atizar o descontentamento dos povos, excitar as massas contra os governos, provocar ou explorar revoltas, ou rebeliões, a fim de debilitar os Estados rivais e difundir certas instituições, mais ainda do que determinadas ideias”. Tal estratégia põe a conspiração, a propaganda e a violência a serviço do objetivo de converter e levantar as massas.

A história mostra que em contextos de crise, como na iminência de guerras, mesmo Estados democráticos tendem a investir no vigilantismo, no controle, na limitação das garantias e direitos individuais, medidas defendidas como necessárias devido aos perigos como o representado pela ameaça de subversão. Que pese sobre os estrangeiros nessa situação a pecha de agentes subversivos não espanta. Em tais contextos, imigrados são facilmente vistos como infiltrados, espiões ligados a inimigos externos. A importância especial que assumem os segredos também é compreensível: é necessário privar o inimigo, interno ou externo, de informações que possam contribuir para seus fins, encobrendo vulnerabilidades e estratégias de repressão e combate. Ao mesmo tempo em que busca desnudar os cidadãos, nesses contextos o Estado tende a esconder ao máximo suas entranhas.

O decreto n. 1081 de 3 de setembro de 1936 deve ser entendido nesse sentido. A preocupação do governo de uniformizar “a nomenclatura da natureza da correspondência oficial” e criar o selo “segredo” para documentos no Ministério das Relações Exteriores não foi meramente administrativa ou burocrática como pode sugerir a simples leitura do Relatório do Ministério das Relações Exteriores de 1936 e as considerações do preâmbulo do decreto.

As instruções sobre o tema das informações sigilosas que acompanham a Ordem Permanente de Serviço n. 7 do Ministério das Relações Exteriores, de dezembro de 1936, enunciam, seguindo a redação do decreto de 3 de setembro que “segreda é a correspondência que se refere exclusivamente a documentos ou informações que exijam absoluto sigilo, e cuja divulgação possa comprometer a segurança, a integridade do Estado ou as suas relações internacionais”. Mais interessantes e elucidativos são os exemplos dados às missões diplomáticas e consulados: “Classificam-se neste caráter, por exemplo: atividades militares de um país em outro, ameaça de guerra, anarquismo, armamentos, comunismo e espionagem”. Depreende-se do texto a preocupação do governo em manter informações sobre comunismo e anarquismo em absoluto sigilo, uma vez que se considerava que elas poderiam comprometer a segurança do Estado.

Assim, é razoável elencar tal decreto ao lado de outros dispositivos legais da segunda metade dos anos 1930 que expandiram os poderes do Chefe do Estado na esteira da Lei de Segurança Nacional, como as emendas constitucionais de iniciativa da Presidência da República que criaram a figura do “estado de guerra interna” e permitiram a cassação de postos e patentes de militares acusados de subversão, ou a Lei nº. 136, de 14 de dezembro de 1935 que criou o Tribunal de Segurança Nacional. Porém a promulgação do decreto sobre as informações sigilosas não teve repercussão à época, não foi razão de debates no parlamento ou na imprensa, tampouco recebeu atenção de historiadores que se dedicaram a estudar os antecedentes do Estado Novo.

Vinte anos antes, os Estados Unidos vivenciaram experiência muito semelhante. Prestes a tomar parte na Grande Guerra, no dia 3 de junho de 1916, o governo de Woodrow Wilson submeteu ao Congresso dezessete projetos de leis, os quais mais tarde dariam origem ao *Espionage Act*, que diziam visar a proteger o país daqueles seus cidadãos porventura contaminados pelo veneno da traição (MOYNIHAN, 1998, p. 268). E a razão para isso era o pavor do governo frente ao risco de subversão, exacerbado pela dimensão étnica do conflito. Desde o início da guerra entre as grandes potências, os Estados Unidos se tornaram alvos de espionagem constante e até mesmo de sabotagens de grandes proporções, o que fez sobressaltar o medo da “ameaça interna” associada ao inimigo externo. Assim, na medida em que a lealdade dos cidadãos não mais podia ser presumida, um vasto e sigiloso sistema de segurança emergia<sup>26</sup>.

O *Espionage Act*, assinado em 15 de junho de 1917, as ordens executivas confidenciais tratando da lealdade dos funcionários do governo, e o *Sedition Act* de maio de 1918, dentre outros, estabeleceram as bases para um sistema que além de prezar pela proteção ao sigilo governamental, instituía a censura e o patrulhamento nos EUA, tal como no Brasil de meados dos anos 30. A diferença é que lá o presidente Wilson concentrou em si poderes muito amplos, delegados pelo Congresso, tendo preferido a promulgação de leis excepcionais à declaração de um estado de exceção. Aqui, Getúlio se tornaria um ditador de fato com o golpe do Estado Novo em 1937.

### **2.5.1. Estado Novo e as razões da Política Externa Secreta**

Como defendido no capítulo 1, a insegurança inerente ao sistema internacional anárquico e o estado de latente desconfiança entre os países é o fundamento primeiro para a

---

<sup>26</sup> EUA, Report of the Commission on Protecting and Reducing Government Secrecy, Appendix A: Secrecy - A Brief Account of the American Experience, 1997, p. 1.

existência de uma categoria de segredos de estado identificada como de “segurança nacional”. Pois a situação do Brasil em meados dos anos 1930, pela perspectiva de líderes militares do país à época, era suficientemente preocupante para que segredos de estado se tornassem mais importantes do que haviam sido até então. Segundo Cervo e Bueno (2002, p. 248), “a análise realista do quadro internacional anterior à Segunda Guerra despertava temores entre os militares brasileiros. Figuras destacadas do Exército e da Marinha, entre 1932 e 1937, manifestavam sensação de fragilidade em relação ao país, que poderia ser alvo da cobiça internacional”.

De fato, o relatório anual do Ministério da Guerra de 1936 trazia várias páginas de alerta para o fato de que “a história mostra a cada passo quanto é ilusória e falaz a política que não conta com a sanção dos canhões” (BRASIL, 1936b, p. 37). O Exército àquela altura defendia a necessidade de investimento em armamentos defendendo que “não pode e não deve este enorme país americano continuar nas condições precárias em que tem vivido apenas salvaguardado por considerações cimentadas em uma política de respeito e de altruísmo”.

A preocupação com o sigilo das informações não consta do relatório militar de forma explícita. No entanto, em 1936 há um detalhamento inédito no relatório a respeito das informações classificadas. Na página 46 do referido documento foi registrada a expedição de 105 avisos reservados ou secretos, 366 notas reservadas ou secretas, 177 telegramas cifrados, além de 110 telegramas cifrados recebidos e 31 chaves criptográficas em vigor. O montante da comunicação sigilosa e o esforço dispensado para sua catalogação sugerem a importância atribuída aos segredos.

Mais explícito quanto a essa importância do sigilo foi o Ministro da Marinha. Em seu relatório de 1936 ele introduzia suas atividades afirmando que grifaria as informações reservadas e secretas do seu texto, e tratando das tarefas do Estado maior fazia alusão, ainda nas primeiras páginas aos “diversos pareceres e trabalhos reservados e secretos que elaborou” (BRASIL, 1936c, p. 5). Naquele contexto o ministro mostrava preocupação com a falta de adidos navais brasileiros em outros países, visto que esses militares seriam responsáveis por colher informações estratégicas importantes sobre as marinhas estrangeiras (BRASIL, 1936c, p. 5).

Enquanto o Brasil mantinha Adidos nas embaixadas de apenas dois países, Estados Unidos e Argentina, outros sete países mantinham Adidos no Brasil. A reclamação do Ministro alerta para a fragilidade do país na disputa das informações estratégicas. A necessidade de ter acesso às informações sensíveis de outras potências e de dificultar o acesso

dessas às suas próprias, em um contexto de conflito iminente, foi, sem dúvida, reconhecida e expressa pelo Vice Almirante Henrique Aristides Guilhem.

De fato a preocupação com segredos de segurança nacional era grande e generalizada, naquela época. Em 7 de agosto de 1935 o noticiário internacional da imprensa brasileira<sup>27</sup> relatava a condenação à prisão perpétua de Paul Suplanak por ter divulgado segredos do Estado alemão. Em novembro do mesmo ano foi preso na Inglaterra Herman Gortz<sup>28</sup>, de nacionalidade alemã, acusado de espionagem e violação da lei dos segredos de Estado.

Também a dimensão diplomática da política externa do Estado Novo fazia sobressaltar a importância do sigilo. O contexto era de polarização entre Estados Unidos e Alemanha. Desde meados da década de 1930 o Brasil era alvo de disputa comercial entre os dois países. Como apontam Cervo e Bueno (2002, p. 245) “o advento do Estado Novo foi bem acolhido em Berlim e Roma, em razão da identidade ideológica de seus governos com o novo regime”. A partir de então a principal preocupação dos Estados Unidos em relação ao Brasil foi evitar que o país passasse para a “órbita da influência alemã” (p. 248). A política de Vargas visou então a tirar proveito da disputa entre as duas potências assumindo postura ambígua, sem definir para que lado pender, no que Moura (1980) batizou de “equidistância pragmática”.

O segredo de fato favoreceu a política de barganha de Getúlio, que precisava dissimular capacidades e intenções, além de acenar para dois polos rivais com a possibilidade de rompimento de uma suposta equidistância. Em 1940, quando o Eixo acumulava os principais sucessos militares na guerra, Getúlio decidiu insinuar uma tomada de posição em favor dos regimes totalitários, com o discurso de 11 de junho daquele ano. A reação nos Estados Unidos, segundo Seitenfus (1985) foi de espanto e consternação, e se seguiu a um convite para que avançassem as negociações para a cooperação americana na construção da Usina Siderúrgica Nacional em Volta Redonda. Getúlio também negociava em secreto com os alemães, a quem elogiava em seus discursos, mas ao modo Bismarck não se privou de enviar a missão diplomática do ministro Osvaldo Aranha aos Estados Unidos, país com que acabou se aliando.

Ponderou-se em capítulo anterior que nem todos os segredos justificados pelos países em termos de segurança nacional são de fato dessa natureza. Haveria ainda os segredos burocráticos e os segredos políticos. Esses últimos seriam aqueles que existem simplesmente para que o agente público possa evitar os constrangimentos do escrutínio público, encobrendo

---

<sup>27</sup> Jornal do Brasil, Quarta Feira, 7 de agosto de 1935.

<sup>28</sup> Jornal do Brasil, Quarta Feira, 20 de novembro de 1935.

condutas e decisões questionáveis. Nessa última categoria se encaixa o segredo que por muito tempo envolveu a atitude do governo brasileiro em relação à tentativa de imigração de judeus para o país. Como sublinha Carneiro (2010, p. 260), desde junho de 1937, a circular secreta n. 1127, expedida pela Secretaria de Estado do Brasil, passou a proibir as missões diplomáticas brasileiras de expedir vistos em passaporte de israelitas. Ao fechar as portas aos judeus, o governo brasileiro se tornava, segundo a historiadora (2010, p. 261), “um inominável colaborador das atrocidades cometidas pela política genocida adotada pelo Terceiro Reich”. E o fazia apesar da pressão em contrário da Liga das Nações e à revelia da sociedade brasileira.

Ainda segundo Carneiro (2010, p. 231), “desde o início dos anos de 1930, o Itamaraty adotou um sistema de códigos cifrados para tratar confidencialmente de tudo aquilo que dissesse respeito aos judeus, imigração judaica, refugiados semitas etc”. Isso com o objetivo de não “desvendar para o estrangeiro nossa política de imigração por recusa categórica”. Para tanto as autoridades que classificavam os documentos lançavam mão inclusive de lacres e envelopes especiais que garantissem a inviolabilidade de suas correspondências diplomáticas, que permaneceram durante anos guardados em volumes classificados como confidenciais no Arquivo Histórico do Itamaraty.

Interessante notar que também os elementos dissuasórios da proteção aos segredos de Estado eram empregados, reforçando a importância do sigilo em torno da questão dos imigrantes judeus. Carneiro (2010, p. 231) salienta que “qualquer deslize que viesse a quebrar esse sigilo era caso de repreensão”. Certamente por isso, o embaixador brasileiro José Bonifácio de Andrada e Silva, resolveu se precaver, em 1937, comunicando ao ministro das Relações Exteriores o fato de um “despacho confidencial SP-36, elucidativo do telegrama desse Ministério n. 28, cifrado pelo mais secreto de nossos códigos” ter chegado “pelo correio aéreo, em envelope frágil, sem número, lacre ou qualquer garantia” (CARNEIRO, 2010, p. 232).

### **2.5.2. Burocratização do Estado e o Decreto n. 1081 de 3 de setembro de 1936**

Em abril de 1937, quando o embaixador brasileiro em Buenos Aires comunicou ao ministro os problemas com a correspondência secreta que havia recebido, já estava em vigor o Decreto n. 1081, de 3 de setembro de 1936, que previa em seu artigo 2º, parágrafos 1 e 2 que a remessa da correspondência secreta e confidencial deveria ser feita em “sobrecartas opacas e lacradas” e que os documentos secretos seriam “acompanhados de recibo que o destinatário firmará e devolverá à autoridade expedidora”. Vigoravam ainda as instruções que

acompanham a Ordem Permanente de Serviço n. 16<sup>29</sup> para a Correspondência Especial do Ministério das Relações Exteriores, de janeiro de 1937, que acrescenta que a expedição da correspondência secreta seria feita “em sobrecarta especial, devidamente lacrada, indicando-se na mesma repartição expedidora, o destinatário, o numero, a data e o índice apenas da classe, de acordo com a classificação decimal, de modo a não denunciar senão a essência do assunto. Essa sobrecarta será encerrada em outra comum contendo exclusivamente o endereço.”

Toda essa preocupação com os procedimentos administrativos, protocolos, definidos em memorandos, instruções e ordens permanentes não deixam esquecer que a aceleração do processo de burocratização do Estado foi importante elemento do pano de fundo do Decreto n. 1081, de 3 de setembro de 1936. Paiva (2009) aponta que após a Revolução de 30 “uma sequência de reformas político-administrativas, dentro de um quadro geral de transformações sociais, conferiu nova organização ao aparelho do Estado”.

Naquele contexto surgiam “novos padrões de trabalho e ação administrativa mais especializados, tecnicamente racionalizados” para o que contribuíram: “a criação do concurso público para o ingresso no funcionalismo de carreira do Estado, em 1934; a fundação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938; a constituição de um estatuto para os funcionários públicos, em 1939, entre outras” (PAIVA, 2009, p. 783).

Não à toa, a administração Oswaldo Aranha (1938-1944) é considerada um dos períodos mais “laboriosos” registrados na história da Chancelaria brasileira. Pois foi exatamente quando se “lançou os fundamentos para uma melhor organização da Secretaria de Estado através da ampliação e reestruturação do seu Departamento de Administração” (CASTRO, 2009, p. 383). Foi na gestão Aranha, no Estado Novo, que o Arquivo Histórico do Itamaraty passou a configurar como “entidade administrativa perfeitamente caracterizada”<sup>30</sup>, formado pela documentação do Ministério anterior a 1930 e por arquivos particulares.

Na mesma época, criou-se a Comissão para a Revisão dos Códigos Telegráficos, destinada a atualizar e supervisionar publicações destinadas aos serviços de criptografia, em 1938, em mais um sinal da importância que o sigilo das informações possuía para o Estado e para o governo Vargas, em especial.

---

<sup>29</sup> Cf. Relatório do Ministério das Relações Exteriores, v.1, p. 64, 1936 – Disponível em: <<http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1803/000081.html>>. Acesso em: 5 Set. 2014.

<sup>30</sup> Integrando o novo Serviço de Documentação criado pelo Decreto-lei nº 4.422, de 30 de junho de 1942.

No Estado Novo houve ainda a criação do Conselho de Segurança Nacional (CSN)<sup>31</sup>, uma evolução, com redefinição de competências e reorganização, do Conselho de Defesa Nacional, estabelecido antes por decreto do Presidente Washington Luís, em 1927. Tratava-se do embrião de um sistema de inteligência nacional, que no governo militar amadureceria com a criação do Sistema Nacional de Informações (SNI). Interessante notar que o CSN brasileiro, criado em 1937, e que, segundo alguns autores, teria tido sua estrutura organizacional inspirada nos moldes do *National Security Council* (NSC) norte americano, é na verdade anterior a este, criado em 1947 pelo *National Security Act*, que também deu origem a *Central Intelligence Agency* (CIA).

O crescimento em dimensão e importância da burocracia é acompanhado pelo aumento em extensão e importância dos segredos de Estado em virtude da já abordada tendência de qualquer burocracia governamental a limitação dos fluxos de informação e ao sigilo. E isso é mais evidente quando se trata de agências especializadas em política externa, defesa e inteligência. No caso dos Estados Unidos, NSC e CIA “nasceram a céu aberto”, mas “floresceram em segredo” (DOYLE, 1999, p. 3). No caso brasileiro, desde o decreto criador do Conselho de Defesa Nacional, em 1927, a tendência à obscuridade já estava assinalada: “todos os papéis, arquivos e mais objetos do Conselho ficarão sob a guarda e responsabilidade do Estado maior do Exército, que os classificará”<sup>32</sup>.

Nos Estados Unidos o trabalho do *Information Security Oversight Office*, criado em meados da década de 1970, permite analisar dados quantitativos relativos à quantidade de informações classificadas pelas diferentes agências governamentais ao longo dos anos. No Brasil tais dados compilados inexistem. Apesar disso defende-se, por tudo que foi exposto, que na década de 1930, principalmente após o golpe do Estado Novo, o segredo reafirmou a sua supremacia na política brasileira, após ter sido posto em cheque, discutido a partir de 1918, como se viu nas páginas dos jornais, na esteira da campanha do presidente americano Woodrow Wilson em favor da publicidade. De fato, a demanda por publicidade na imprensa arrefeceu, enquanto movimentos importantes da nossa política, em um contexto de Guerra Mundial, aconteceram longe dos olhos do público.

Em 1942, por exemplo, Brasil e Estados Unidos assinaram acordo secreto que permitiria a utilização das bases aéreas brasileiras pelos norte-americanos mesmo após a guerra, por um período de 10 anos. Segundo Moura (2012, p. 149), “devido à sua importância

---

<sup>31</sup> Cf. Artigo 165 da Constituição Federal de 10 de novembro de 1937.

<sup>32</sup> Cf. Decreto 17.999 de 29 de novembro de 1927, artigo 8º.

e óbvio significado, o acordo foi mantido secreto, permanecendo desconhecido da população”. Nem a Grã-Bretanha foi informada.

## **2.6. A década de 1950 e a emergência do princípio da publicidade no Brasil**

Vargas voltaria à Presidência do Brasil eleito pela maioria dos votos poucos anos após o fim da ditadura do Estado Novo. O país vivia enfim um período de democracia de massas, com o índice de participação política da população tendo aumentado consideravelmente. Prosseguia a urbanização, o crescimento das cidades, a ênfase na industrialização e na modernização, ganhando destaque o tema da racionalização da administração, e do trabalho em geral. O contexto internacional era marcado pela bipolaridade da Guerra Fria e pelo multilateralismo da ONU. O comércio internacional expandia-se, cresciam as transferências de capitais do centro para a periferia do sistema, e se aprofundava o processo de globalização. Nesse cenário, a política externa brasileira, desde o fim da Segunda Guerra até o início da década de 1960, foi de alinhamento aos EUA, buscando o chamado “desenvolvimento associado”.

Entre mudanças e continuidades no contraste do início da década de 1950 e de meados dos anos 1940, um ponto chama atenção e é especialmente importante para este trabalho: a defesa da abertura do governo ao público explícita na página 62 da mensagem de 1951 do Presidente Getúlio Vargas ao Congresso. Ele postulava àquela altura que: “Os relatórios devem constituir uma prática regular dos que são responsáveis pelos diversos setores da Administração, observadas normas adequadas, e vazados, quanto possível, em forma acessível à compreensão pública” (BRASIL, 1951, p. 62). É relevante a preocupação do presidente de divulgar relatórios com linguagem acessível à compreensão pública, e ele iria além ao afirmar que:

Uma das preocupações fundamentais do Governo é facilitar ao público o conhecimento de seus atos, bem como apurar sistematicamente os resultados das atividades dos serviços do Estado. Cabe, portanto, às repartições de documentação completar essa tarefa elaborando, com presteza e oportunidade, trabalhos de divulgação, não só para o Congresso, mas para o grande público, até mesmo com um instrumento de preparação da cidadania. (BRASIL, 1951, p. 62).

Reconhecia-se um público a quem o governo devia o conhecimento de seus atos, sendo os trabalhos de divulgação das repartições de documentação tratados como instrumento de cidadania. Trata-se de uma defesa do direito de acesso à informação pública e do princípio

da publicidade dos atos públicos – o que faz de Vargas, outrora ditador, o arauto de um dos mais importantes fundamentos da democracia. O que explicaria essa guinada?

#### **a) Bipolaridade e Multilateralismo da Ordem Internacional da Guerra Fria**

Durante o mandato do general Eurico Gaspar Dutra, sucessor e antecessor de Vargas na Presidência do Brasil, foi editado o Decreto n. 27.583, de 14 de dezembro de 1949 - Regulamento para a Salvaguarda da Informação que interessa à Segurança Nacional (R.S.I.S.N.). Tal lei partia da constatação de que “as informações que interessam à Segurança Nacional têm valores variáveis para os que sejam inimigos efetivos ou potenciais do Brasil e, por isto, requerem correspondentes graus de proteção”. Sendo assim assumia como principal motivação para a salvaguarda de informações sigilosas a competição no sistema internacional que teve como protagonistas as agências nacionais de inteligência durante a Guerra Fria, período de grande ênfase na espionagem e decorrente preocupação com segredos de Estado.

A preocupação era tanta que o Decreto de 1949 previa em seu artigo 26 que se uma aeronave militar fosse obrigada a aterrissar em território inimigo, ou mesmo neutro, sendo iminente a captura de documentos sigilosos, esses documentos deveriam ser queimados; no caso de a aterrissagem se dar no mar, os documentos deveriam ser afundados. Só que no mesmo ano de 1949 o próprio presidente Dutra reconhecia, fazendo referência às conclusões da Assembleia Geral da ONU, que a defesa da pátria não se faz apenas com exércitos (ou segredos, se poderia acrescentar), dependendo também do “esclarecimento preventivo de toda a população” (BRASIL, 1949, p. 75). Buscava-se ceder menos informações para os inimigos efetivos ou potenciais, mas já se reconhecia a necessidade de proporcionar mais esclarecimento, que implica em informações, para o próprio povo.

Em concordância com a direção sinalizada pelo Presidente, o Relatório do Ministério das Relações Exteriores daquele mesmo ano de 1949 revelava um interesse de tornar mais pública, no sentido de noticiada e discutida, a política externa do país por meio da ação de seu Serviço de Informações junto à imprensa. Consta da página 148 do relatório a informação de que havia sido mantido “assíduo contato com a imprensa e com as agências noticiosas nacionais e estrangeiras”:

Os jornalistas militantes mais em evidência têm sido convidados a visitar o Itamaraty e a ligação entre os homens da Imprensa e os altos funcionários da Casa é cada dia mais estreita. Fruto disso é o amplo noticiário que se vem dedicando à política externa do Governo e à participação do Brasil nos organismos internacionais. Todos os pedidos de audiências e de entrevistas para jornalistas foram atendidos na medida do possível. O Serviço satisfaz, ainda, sempre que pôde, os pedidos de informações que lhe foram dirigidos e colocou, quando indicado, nos

jornais, a matéria solicitada pelo corpo diplomático estrangeiro. (BRASIL, 1949, p. 148).

Nesse sentido, destaca-se a importância do artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos que desde 1948 passara a garantir que “todo o homem tem direito à liberdade de opinião e expressão” e que “este direito inclui a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios, independentemente de fronteiras”. No grupo de dezoito integrantes do Comitê da ONU incumbido de elaborar o rascunho de tal declaração estava o jornalista brasileiro Austregésilo de Athayde. Na sessão solene em que o documento final foi adotado pela organização, o delegado do Brasil dizia-se convencido de que a Declaração Universal dos Direitos Humanos abriria “à humanidade uma nova era de liberdade e justiça” (SIMON, 2008, p. 13).

Incorporando a declaração, a qual ajudou a elaborar, o país se comprometia com princípios muito intimamente relacionados ao da publicidade. A liberdade do indivíduo de ter opiniões e de procurar e receber, sem interferências, informações que as fundamentem, imputa aos governos um compromisso com a publicidade, uma vez que são justamente portadores privilegiados de informações que interessam à opinião do público. Décadas mais tarde, tal artigo daria nome a uma organização transnacional que se converteria em uma das principais advogadas do princípio da publicidade e do acesso à informação no mundo.

Para além da declaração de princípios, considera-se que a ONU ajudou a promover a publicidade pela sua própria natureza de fórum interestatal em que representantes dos diferentes países defendem seus diversos interesses, expondo suas razões publicamente, visando ao consenso que não é sustentado por coerção, mas sim pela legitimidade conferida pela esfera pública informada. Na medida em que essas reuniões em fóruns abertos se sucedem, o hábito de dar explicações em público passa a ser assimilado, e com o passar do tempo esse hábito ganha peso normativo.

Mitzen (2005, p. 412) trata com profundidade do desenvolvimento da publicidade como “efeito do fórum” da perspectiva do orador, o representante, mas pode-se igualmente defender que o “público brasileiro” da década de 1950, experimentando enfim a democracia e cada vez mais referido e visado pelos debates abertos dos fóruns internacionais, cobertos e divulgados amplamente por meios de comunicação diversos, descobre a publicidade. Nossa pesquisa nos arquivos de jornais do Rio de Janeiro da década de 1940 revelaram que o termo “princípio da publicidade” só foi usado para se referir à publicidade dos tratados consagrada na carta da ONU e discutida nas conferências que antecederam a sua criação. A palavra

“publicidade” no noticiário pesquisado era apenas o sinônimo de “marketing” e “relações públicas” – o que mudaria significativamente na década seguinte.

### **b) Racionalização administrativa e opção pelo Desenvolvimento associado**

A publicidade de que se trata aqui não é, sem dúvida, sinônimo de relações públicas, mas é interessante destacar que o avanço do ideário das relações públicas sobre a administração pública brasileira guarda estreita relação com a afirmação do princípio da publicidade no país, e que também para isso a ONU foi importante. Em 1952 era criada a Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), e em 1953 o primeiro curso de Relações Públicas da escola seria ministrado pelo norte-americano Eric Carlson, consultor da *United Nations Technical Assistance Administration*, órgão da ONU destinado a promover o desenvolvimento incentivando e ajudando países como o Brasil a investir em planejamento, modernização administrativa e técnica.

Segundo o próprio Carlson (1956, p. 273), a iniciativa do curso partiu da própria EBAP, da Fundação Getúlio Vargas, que contava com o aval do governo, a qual solicitou a assistência técnica da ONU por ter “sentido necessidade” de melhorar a comunicação de informações ao público, compreender a natureza da opinião pública e encorajar a participação do cidadão no governo:

Os administradores públicos brasileiros poderiam obter grandes benefícios a partir de uma distinção mais clara entre relações públicas e propaganda; que eles poderiam melhorar muito suas técnicas de comunicação de informações e serviços diretos ao público; que eles deveriam entender mais sobre a natureza dos processos de comunicação e opinião pública, para ambos os seus públicos “internos” e “externos”, e que eles deveriam estar atentos aos conceitos e técnicas para trabalhar com grupos de cidadãos e encorajar a liderança e participação do cidadão no governo. (CARLSON, 1956, p. 273).

O relatório do Ministério das Relações Exteriores de 1952, ano em que Vargas havia sido muito cobrado pela imprensa pelo sigilo dos trabalhos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, de que se falará adiante, reconhecia também o fato de que era necessário investimento de recursos para que a lógica das relações públicas aplicada à gestão da política externa rendesse bons resultados junto à opinião pública:

O noticiário do Ministério é feito diariamente e enviado aos jornais. É de pretender que se aumente, com os necessários recursos, o número de notícias a serem publicadas. Muito esforço e trabalho, relativo a assuntos da política exterior do Brasil, deixa de ser estimado devidamente pela opinião [pública], por não os conhecer. (BRASIL, 1952, p. 243)

No mesmo relatório o Ministro das Relações Exteriores tratara da necessidade de se contratar “através do Programa de Assistência Técnica” um especialista para “estudar um

plano de adoção de microfilmagem de determinada categoria de seus documentos nas futuras instalações do Arquivo” (BRASIL, 1952, p. 234).

Medauar (2004, p. 149) identificou, ainda que não tenha desenvolvido e justificado a observação, que “a partir da década de 50” surgia no Brasil “o empenho em alterar a tradição de ‘secreto’ predominante na atividade administrativa”. De fato, muitos jovens funcionários de ministérios e agências do governo foram inclusive enviados para estudar e observar práticas de administração mais propriamente “públicas” de outros países, estabelecendo departamentos de relações públicas na administração brasileira ao regressarem.

E a pesquisa nos jornais da época mostra que concomitante a esse esforço de abertura da Administração, o princípio da publicidade passou a ser invocado e melhor defendido na imprensa como fundamento da República por juristas, políticos e jornalistas – como veremos adiante.

No Brasil, a descoberta e valorização do princípio da publicidade, na década de 1950, estiveram atreladas, nesse sentido, a um projeto de modernização e desenvolvimento patrocinado por uma burguesia ascendente, e relacionado a um ideal de racionalização do trabalho e de aumento de produtividade em voga nos discursos das potências capitalistas. De fato, nessa época a publicidade do governo passa a ser defendida como valiosa a iniciativa privada, aos “detentores do poder econômico não achegados aos círculos oficiais” preocupados em não serem prejudicados pela dominação do estamento patrimonialista que já era identificado como tendendo a favorecer “os que gozam de suas simpatia”<sup>33</sup>.

Num longo artigo publicado no caderno de economia da edição do domingo, 11 de maio de 1952, do Jornal *Diário Carioca*, era defendido que devido à importância das resoluções estatais no conjunto da economia ser muito grande, principalmente em países subdesenvolvidos onde o governo é chamado a intervir com mais frequência, “qualquer homem de negócio antes de elaborar seus planos é obrigado, sob pena de não alcançar êxito, a estudar e acompanhar com o máximo detalhe todas as medidas adotadas pelo governo”. De tal modo, toda a atividade econômica e financeira do governo deveria “ser divulgada antes, durante e depois de executada, a fim de que possa ser amplamente debatida por todos os interessados”.

O artigo prosseguia afirmando que “somente assim as medidas adotadas poderão refletir realmente o interesse da maioria da coletividade nacional, pois não só os homens de negócio estarão informados da orientação estatal, como também o povo, em geral, poderá

---

<sup>33</sup> *Diário Carioca*, “Segredos de Estado”, 11 de Maio de 1952, p. 8.

exercer plenamente o seu direito fiscalizador”. Era o espírito burguês exigindo publicidade contra a manutenção dos vícios patrimonialistas que exigiam o segredo.

Que esse princípio tenha alcançado até mesmo o discurso do presidente Vargas, trata-se, na nossa concepção, de um fruto da opção pelo alinhamento e pelo “desenvolvimento associado” aos EUA, que predominou desde o fim da Segunda Guerra, com altos e baixos, até 1961, quando teria início a chamada Política Externa Independente (CERVO; BUENO, 2002).

Atrair investimentos privados era reconhecido à época como fundamental para o desenvolvimento do país, e na busca pela cooperação e boa vontade dos EUA, na forma de crédito e prioridades de fabricação, o governo brasileiro falava em “programa racional de industrialização e de obras públicas”, e de “racionalização da agricultura”. Para atrair recursos era preciso contar com a confiança do investidor, do BIRD (Barco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento), do Banco de Exportação e Importação, do GATT e do FMI.

Para tanto, inclusive uma Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico foi criada, em 1950, atendendo a demanda do Brasil, que queria atestar suas boas intenções e demonstrar disposição em seguir a cartilha norte-americana. A racionalização da administração pública, que prometia ser perseguida entre outras coisas com a adoção do discurso da publicidade, era necessária, para se atestar a boa gestão dos investimentos externos.

Tendo isto em vista podemos afirmar que os avanços no discurso de Dutra, e principalmente de Getúlio, acompanhados por iniciativas de abertura da administração pública visaram conquistar mais a confiança do mercado internacional, do que a do cidadão brasileiro. Tratou-se mais de uma tentativa deliberada de preencher pré-requisitos de associação favorecida ao bloco capitalista global do que um sinal do desenvolvimento social, embora houvesse sinais da sociedade brasileira de que a apatia e o obséquio com os *arcana imperii* não seriam eternos, com a publicidade sendo aos poucos identificada como elemento fundamental da democracia, muitas vezes confundida com a república.

### **2.6.1 O discurso da Publicidade na Esfera Pública**

No início da década de 1950, o Rio de Janeiro se mantinha como principal mercado de imprensa do Brasil. Possuía dezoito jornais diários, sendo treze matutinos e cinco vespertinos, com uma tiragem global de cerca de um milhão e duzentos mil exemplares – sendo que em todo o Brasil a tiragem era de cinco milhões e setecentos mil exemplares. Entre os jornais de

maior difusão, avaliada pela tiragem e pela influência política, figuravam o *Correio da Manhã*, o *Diário Carioca*, o *Diário de Notícias* e O Globo (BARBOSA, 2010, p. 154).

O período foi marcado pela modernização dos jornais, com a adoção de normas precisas nas redações, a elaboração de manuais, a adoção do lead, que mudaria a forma de fazer notícia no Brasil, acompanhada de uma nova percepção dos próprios jornalistas acerca de suas funções, com a valorização da ética, da imparcialidade, e do papel educador da imprensa.

O vespertino “A Noite”, um dos primeiros jornais populares do Rio de Janeiro, lançado em 1911 a preços baixos e com grande tiragem, chegava à metade do século XX com problemas administrativos, baixa receita e perdendo leitores, o que em parte era reflexo dos maus momentos vividos sob controle do governo durante o Estado Novo. Apesar da má fase, o jornal continuava buscando se reerguer e em 3 de outubro de 1951 traria impresso na sua página onze o parecer do então subprocurador geral da República, Alceu Barbedo, que demonstrava a improcedência de solicitação de mandado de segurança que visava impedir que a Fazenda Nacional obtivesse a devolução de uma taxa sobre algodão exportado nos anos de 1947 e 1948, indevidamente restituídas às impetrantes – segundo consta. O jurista defendeu sua tese afirmando que:

Em primeiro lugar, semelhantes despachos não foram publicados no órgão oficial o que atenta contra a garantia constitucional figurada no artigo 141, parágrafo 36, inciso II, da Constituição e contra o princípio de publicidade dos atos oficiais, que é por assim dizer, um dos postulados básicos do regime democrático. (BARBEDO, 1951, p. 11).

É importante notar que quando da discussão acerca da diplomacia secreta, a condenação dos segredos de Estado, ou mesmo da política do segredo, não era acompanhada da defesa do princípio da publicidade dos atos oficiais como “postulado básico do regime democrático”. Tratados e documentos secretos eram objeto concreto de desconfiança e curiosidade, mas disso não decorreu o avanço de uma identificação da publicidade em abstrato como fundamento da democracia – até porque nem a democracia, e menos ainda a publicidade, poderiam ser apontadas como firmes valores da sociedade brasileira daquela época. Na década de 1950, isso começava a ocorrer.

O *Diário Carioca*, fundado por José Eduardo Macedo Soares, o mesmo fundador de *O Imparcial*, importante voz de oposição do início da República Velha, e que sofreu com a escalada de repressão que se sucedeu ao episódio dos “18 do Forte de Copacabana”, tendo sido preso e exilado, era um dos mais influentes em meados do século. Em 1952, na oposição a Vargas, publicava um artigo com título “Receita Extra Orçamentária”, no qual atacava, pelo

sigilo que envolvia sua elaboração, o chamado Plano Lafer. O Plano de Reparcelamento Econômico proposto no início do segundo governo de Vargas, originado dos estudos da já referida Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, “previa a importação de máquinas e equipamentos com empréstimos que alcançariam a cifra de meio bilhão de dólares, que seriam fornecidos pelo BIRD e pelo Eximbank” (CERVO; BUENO, 2002, p. 280). Para o jornal, a elaboração do Plano negava o princípio da publicidade dos atos governamentais:

Um exame mesmo sumário do que vem acontecendo em torno do Plano Lafer deixa entrever certas coisas estranhas. Duas anomalias aí se descobrem, desde o início. Em primeiro lugar, o sigilo que vem acompanhando a elaboração do Plano já se afigura por si mesmo negação do princípio de publicidade dos atos governamentais. (DIÁRIO CARIOCA, 20 de fevereiro de 1952, p. 1). (Grifo nosso)

Mais tarde o mesmo jornal voltaria a denunciar que já se passavam mais de um ano desde que deixaram de ser divulgados os balancetes mensais relativos às atividades financeiras do governo, outrora publicados no “Diário Oficial” e em alguns jornais diários: “a execução do orçamento federal vem sendo mantida no mais rigoroso sigilo”, dizia o jornal (DIÁRIO CARIOCA, 11 de maio de 1952, p. 8).

Interessante que a oposição do jornal ao sigilo dos trabalhos da Comissão Mista e do Plano Lafer não foi inócua. Naquele mesmo ano, o então deputado do PSD do Ceará, Sr. Armando Falcão, justificou, com a transcrição de um artigo do *Diário Carioca*, um requerimento de informações apresentado à Mesa da Câmara e destinado ao Ministério da Fazenda. Com o requerimento o deputado solicitava que fossem apresentadas à Câmara informações completas e minuciosas sobre os trabalhos elaborados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e pedia “o texto integral dos estudos recomendações e projetos concluídos pela mesma Comissão Mista e já submetidos à consideração do titular da Fazenda”.

O eminente jornalista Prudente de Moraes Neto, que viria a ser Presidente da Associação Brasileira de Imprensa entre os anos de 1975 e 1977, também colocou em evidência o princípio no *Diário de Notícias* de 1958, assinando com o pseudônimo de Pedro Dantas um artigo intitulado “Governo às claras”. Nele o jornalista defendia que: “quando se trata da correspondência de um governante, sobre assunto de interesse nacional, o princípio é o da publicidade e o sigilo, a exceção”.

O princípio da publicidade também seria referido explicitamente e discutido nas páginas do longo e combativo *Correio da Manhã* em janeiro de 1953 com a transcrição de um parecer do Ministro do Supremo Tribunal, José de Castro Nunes, acerca do caso do vazamento de uma cópia de sindicância, perpetrada por Comissão Especial, que examinou os

atos e operações bancárias do Banco do Brasil no período de 1945 a 1951. O inquérito uma vez concluído foi entregue ao Presidente do banco e também dado à ciência do Governo Federal, para deliberação ulterior, mas mantido em sigilo.

Ocorreu, porém, que um dos membros da Comissão de inquérito deixou que um terceiro se apropriasse do documento e o entregasse ao deputado José Bonifácio. Logo que tomou posse do relatório o deputado solicitou à Mesa da Câmara sua publicação no Diário do Congresso, sem sucesso em princípio devido a proibição regimental que vedava a divulgação de documentos secretos e oficiais. Essa cláusula regimental seria, no entanto, modificada pela Resolução 210 de 16 de outubro de 1952. Sem aquele óbice, o deputado solicitou novamente a divulgação da fotocópia do inquérito com o Requerimento 1044 de 1952. No dia 9 de janeiro de 1953 a Câmara aprovou a divulgação, e no dia seguinte optou pela divulgação da íntegra do documento<sup>34</sup>.

O Sindicato dos Bancários do Rio de Janeiro entrou com mandado de segurança contra a publicação da Mesa da Câmara dos deputados e o juiz do Supremo Tribunal Federal emitia seu parecer favorável a causa do sindicato. Em defesa do sigilo bancário eram citados o parágrafo 1º do artigo 3º do Decreto Lei 8495 de 1945 – “Os documentos e informações que venham a ser fornecidos pelos estabelecimentos bancários, serão tratados em caráter estritamente confidencial”; o artigo 17 do Código de Comércio, o parágrafo 6º do artigo 141 da Constituição – “é inviolável o sigilo da correspondência”, e o artigo 154 do Código Penal que considerava crime o ato de “revelar a alguém, sem justa causa, segredo de que tem ciência em razão de função, ministério, ofício ou profissão, e cuja revelação pode causar dano a outrem”.

Mas o segredo era a exceção, considerava o magistrado que se referia ao princípio da publicidade como estando “na base do regime” republicano:

A regra do regime é a publicidade. Nem de outro modo se compreenderia a firma republicana, que supõe os Poderes Públicos atuando a portas abertas. Eletividade, temporariedade dos mandatos, responsabilidades dos servidores públicos e publicidade dos atos e deliberações – são os traços característicos do governo republicano. (NUNES, 1953, p. 8)

Juiz comprometido com a defesa de uma tese sobre a qual assentaria seu veredito, Castro Nunes não estava preocupado em retratar a realidade do regime brasileiro da década de 1950: limitava-se a desenvolver um raciocínio normativo correto em linhas de princípio, ignorando o contraste oferecido pela realidade – como se trabalhasse com um tipo ideal de

---

<sup>34</sup> Cf. Diário do Congresso Nacional de 10 de janeiro de 1953, p. 14437-14444.

República, que não a brasileira. Daí sua formulação: “sem a publicidade, estaria comprometido na sua eficácia o princípio da responsabilidade e bem assim a liberdade de pensamento, de opinião, de crítica e de oposição que tem na imprensa o seu instrumento de propulsão e maior ressonância”.

Poderia ter dito que a publicidade deve ou precisa estar garantida, que as deliberações secretas precisam estar proscritas, pois se assim não for estarão, como de fato sabemos que estiveram por muito tempo no Brasil, comprometidos na sua eficácia outros princípios e liberdades como a de expressão. Mas o ponto do juiz era o seguinte: conceder ao princípio da publicidade o status de regra para assim poder indicar as exceções que deveria comportar, “a bem do interesse público”.

Procurando defender o sigilo sem se confundir com uma autoridade aristocrática dos tempos de *arcana imperii*, preocupação explicitada no longo parecer, o juiz acaba por revelar a situação frágil do princípio da publicidade recém descoberto, que não sendo postulado pela Constituição ou qualquer outra lei, nem mesmo constituído como valor da sociedade, se via à mercê do julgamento de conveniência do governo:

As Câmaras recebem os documentos ou papéis reservados do Executivo, guardando-lhes, tanto quanto possível, o caráter sigiloso. E assim o dispõe o Regimento no proibir que sejam publicados, isto é, insertos no órgão oficial e, conseqüentemente, em quaisquer órgãos da imprensa. É uma proibição compatível com o exercício do mandato parlamentar ou com a publicidade ampla dos debates – tanto assim que foi possível adotá-la no Regimento como conciliação da regra da publicidade que se há de atribuir aos debates e a necessidade de respeitar o sigilo da Administração acerca de certos fatos, que o Governo teve por conveniente não divulgar. Os debates é que não poderiam ter cerceada, em linha de princípio (ressalvadas certas disposições regimentais) a publicidade ampla que lhes inere. (NUNES, 1953, p. 8)

O avanço representado pela consagração do princípio da publicidade na Constituição Federal de 1988 é mais bem compreendido com essa perspectiva. A constituição é vinculante, e sua eficácia coloca o dever da abertura acima do julgamento de oportunidade e conveniência do representante, acima da inconstância de regimentos internos e leis inferiores facilmente alteráveis. Entre os avanços no campo do discurso que revelaram a descoberta do princípio da publicidade pela sociedade brasileira na década de 1950, os passos que o governo e a administração pública esboçaram dar em direção a uma maior abertura, e a real limitação do escopo do sigilo com a imposição da publicidade como regra no país, haveria uma distância.

A preocupação com o sigilo continuava grande: há guardado no Arquivo Nacional um bilhete<sup>35</sup> de 1954, escrito a mão por Getúlio Vargas e destinado a Lourival Fontes, então chefe da Casa Civil, no qual o Presidente ameaçava com exoneração imediata quem desse publicidade antecipada a informação que seria confirmada após o regresso de viagem do ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, Hugo de Araújo Faria.

O ex-ditador Vargas, ainda que tenha afirmado em sua volta ao governo a preocupação fundamental de “facilitar ao público o conhecimento de seus atos”, parecia desconfortável com a atenção do público à sua política externa. O pragmatismo que buscava imprimir nas relações internacionais do Brasil caminhou na direção oposta a da expressão da opinião pública, mais suscetível a animosidades, melindres e simpatias. Quando o Presidente trabalhava no sentido de um acordo comercial com o governo argentino, em 1953, as reações na Imprensa e no parlamento foram fortemente contrárias, “chegando ao ponto de se considerar uma traição à nação caso ele se efetuasse” (MANZUR, 1999, p. 50). Vargas tentaria, então, fugir aos olhos daquela opinião opositora, negociando secretamente o Pacto ABC (Argentina, Brasil e Chile) com Juan Domingo Perón, “a fim de contrabalançar a hegemonia norte-americana no continente”. Porém, as negociações secretas foram denunciadas, “a imprensa e a oposição exploraram largamente o fato”, o que certamente contribuiu para o trágico fim do governo Vargas, em 1954 (MANZUR, 1999, p. 51).

Na década de 1950 realmente a supremacia da política do segredo foi questionada ao mesmo tempo em que o princípio da publicidade era descoberto e a esfera pública ganhava força. Retrocessos viriam com a ruptura da democracia com a instauração do regime militar em 1964. O contexto de cerceamento de direitos não seria favorável para o avanço da transparência no governo, mas na sociedade cresceria reprimido o desejo da publicidade. Acrescentamos ainda como um marco nessa trajetória de valoração da publicidade no Brasil a publicação em 1969 do pioneiro texto “Acessibilidade do público aos documentos: Sigilo e reserva”, do historiador José Honório Rodrigues.

Um dos mais importantes historiadores brasileiros do século XX, José Honório Rodrigues, nascido em 1913, no Rio de Janeiro, passou algumas temporadas de sua vida no exterior. Nos anos de 1943-44, frequentou com bolsa da Fundação Rockefeller cursos na Universidade de Columbia, nos EUA, para onde voltaria em 1970 como professor. O historiador seria também professor-visitante na Universidade do Texas, em Austin, nos anos

---

<sup>35</sup> Código de referência: BR AN RIO 35.0.BIL.669. Disponível no arquivo digital do Arquivo Nacional.

de 1963, 1964 e 1966. Em suas viagens a trabalho pôde conhecer arquivos de países como Inglaterra, Portugal, Espanha, França, Itália e Holanda.

No Brasil, foi professor do Instituto Rio Branco, do Ministério das Relações Exteriores: “a história diplomática foi uma de suas preocupações mais constantes, o que o levou a dedicar mais de um livro às relações exteriores” (IGLESIAS, 1988, p. 58). Além disso, foi diretor do Arquivo Nacional do Rio de Janeiro de 1958 a 1964. Historiador, com interesse especial em história diplomática, sabia bem do papel dos segredos e intrigas na política das nações e também sabia, como poucos, aliás, o valor que as informações secretas ou inacessíveis em arquivos herméticos possuíam para um pesquisador, para a escrita da história, para a educação de um povo. Para completar, sua experiência internacional lhe dava parâmetro de comparação, de modo que sua admiração pela maneira democrática com que a questão da liberdade de informação e pesquisa era tratada nos EUA, referida por Costa (1991, p. 8) colocava em contraste alarmante a realidade brasileira.

Isso talvez explique o fato de ter se tornado, nas palavras de Célia Maria Leite Costa, autora da introdução à reedição de “Acessibilidade do público aos documentos” na Revista Acervo de 1991: “um militante das liberdades de informação e de expressão, para as quais o sigilo, a ausência de transparência administrativa e as restrições de acesso aos documentos constituem sérios entraves” (COSTA, 1991, p. 7). Em relação ao texto, reeditado por ocasião da aprovação da Lei n. 8159, de 8 de janeiro de 1991, que finalmente assegurava o “direito de acesso pleno aos documentos públicos”, era destacada sua “grande importância para a pesquisa histórica no Brasil, na medida em que ofereceu ao pesquisador valiosas informações sobre a situação dos arquivos brasileiros e estrangeiros e denunciou a má vontade do poder público com relação à liberação dos documentos”. Nas palavras do próprio historiador:

Enquanto os países avançados caminhavam para uma liberalização da política de acesso, no Brasil andávamos para trás. A política do sigilo, velha tradição portuguesa, tão do agrado da minoria dominante brasileira, sempre receosa do exame livre e crítico de sua conduta pública, muitas vezes tão nociva aos interesses nacionais, tem sido um entrave sério ao desenvolvimento da historiografia brasileira, não somente a republicana, mas a própria imperial. Esta política pretende esconder e sonegar os documentos, independentemente do tempo relativo que já tenha decorrido [...] (RODRIGUES, 1991, p. 13).

É o caso de ir além e apontar a importância da atuação de José Honório para o próprio avanço do princípio da publicidade no Brasil, na medida em que logrou inaugurar com seu ativismo a transmissão desses valores, que nele se afirmaram em conformidade com sua própria formação e experiência, para um segmento até então ausente nessa reconstituição que propomos, qual seja, o dos intelectuais e acadêmicos. A partir dos anos 1980, mas

principalmente na década de 1990, esse segmento passaria a ter muita influência nos rumos da dinâmica segredo/publicidade.

Além disso, se na década de 1950, os interesses econômicos dos “homens de negócios” lhes impulsionavam a demandar publicidade, com a ditadura militar, no pós-1964, outros fatores muito importantes para o crescimento dessa demanda por publicidade foram a repressão, a tirania e suas consequências não apenas para ativistas políticos mas também na vida cotidiana de pessoas comuns; houve censura a respeito, por exemplo, da epidemia de meningite que assolou São Paulo nos anos 1970, deixando pais e mães no escuro quanto à letal infecção.

Referindo-se ao Decreto n. 60.417, de 1967, que aprovava o regulamento do regime militar para a salvaguarda de assuntos sigilosos, Rodrigues (1991, p. 17) dizia se tratar de “uma guerra à informação, e o predomínio da política de sigilo, obscurantista e colonialista”. Cabe indagar se tal postura seria a exceção ou a regra na história da política brasileira.

Com esse quadro histórico em mente, resta a tarefa de sistematizar as variáveis principais a influenciar a dinâmica segredo/publicidade no Brasil, identificando assim os limites e as possibilidades para o avanço contemporâneo da transparência no país.

### 3. LIMITES E POSSIBILIDADES PARA O AVANÇO DA TRANSPARÊNCIA NO BRASIL

Identificar as raízes profundas da relação da sociedade brasileira com o princípio da publicidade é empreitada importante na medida em que se queira traçar os limites e as possibilidades para o seu avanço no Brasil. Só após a última redemocratização o discurso da transparência ganhou força e as leis do país passaram a contemplar o princípio que fora negligenciado por séculos. A importância do segredo por outro lado foi afirmada desde os primeiros regimentos imperiais. Quais as causas e as implicações disso? Nos Estados Unidos, a afirmação do princípio da publicidade, na forma de leis de acesso e comprometimento dos governos com a abertura, foi acima de tudo resposta à demanda consciente da esfera pública que se voltou contra a política do segredo em momentos de maior percepção de obscuridade. Essa demanda evoluiu durante décadas a partir do campo simbólico, com o valor da publicidade se formando primeiro entre filósofos, juristas, jornalistas, depois sendo transmitido, ou socializado, por intermédio das instituições, como imprensa e universidades, e se tornando dominante ao ser afirmado pelo Estado.

À época da aprovação do *Freedom of Information Act* norte-americano, o presidente do país se opôs o quanto pôde à lei, inclusive com a ameaça de veto, quando o projeto finalmente chegou à Casa Branca, após tramitar por doze anos no Congresso. Certamente uma expressão da tendência do poder ao segredo, aludida por Bobbio (2000, p. 206). Mas o engajamento notável de um congressista fortemente amparado por setores mobilizados da sociedade foi capaz de vencer a relutância do chefe do Executivo. Isso décadas depois de Wilson, outro presidente norte-americano, ter elevado o tema da publicidade dos atos públicos a condição de questão fundamental para a democracia e a paz, iniciando um debate que teria repercussão mundial a partir de ideais filosóficos apreendidos de Kant e Bentham.

De fato, quando Lyndon Johnson assinou a Lei de Acesso à Informação nos EUA pode afirmar, sem hipocrisia, apesar de contrariado, que aquela legislação derivava de um dos princípios mais essenciais do país, o de que “uma democracia funciona melhor quando as pessoas possuem todas as informações que a segurança da nação permita”. No país de tradição política liberal e jurídica anglo-saxã, a dominação é racional-legal, nos termos de Weber, e a lei reflete costumes e práticas sociais arraigadas que chegam a superá-la em importância. Daí a acertada conclusão do relatório da Comissão para a Proteção e a Redução do Segredo Governamental dos EUA de que existe desde o início da história do país a tensão entre o interesse do governo em manter segredo e o interesse do público por abertura.

Já a experiência brasileira é distinta. Nossa observação indica que a publicidade dos atos públicos foi até pouco tempo um valor estranho à sociedade, não demandado por ela. A Independência marca o início da formação da sociedade nacional, que com a abolição do estatuto colonial internaliza e reorganiza o poder político e inaugura uma ordem legal na qual era contemplado o princípio da representação. Segundo Fernandes (1976, p. 39), a ideologia liberal encontraria nessa sociedade civil, nascida da Independência, “uma esfera na qual se afirma e dentro da qual preenche sua função típica de transcender e negar a ordem existente”. Por isso buscamos desde as leis do Primeiro Reinado sinais de afirmação da publicidade no Brasil.

Sendo nossa tradição jurídica mais romano-germânica do que anglo-saxã, o caminho que tal princípio deveria trilhar, caso se tratasse de um valor reconhecido pelos estamentos dominantes, admitindo mesmo que a maior parte da população não tinha participação nem representação política, era o da pronta consagração em leis. O que não se constatou. O princípio da liberdade de imprensa, por sua importância, foi contemplado e garantido já no artigo 179 da Constituição de 1824, a primeira após a Independência. Todos os retrocessos legislativos e toda a censura, repressão e cooptação que marcaram a relação do poder executivo com a imprensa no Brasil não negaram ao princípio a condição de valor consagrado.

O direito do cidadão brasileiro de receber dos órgãos públicos informações de interesse público, no entanto, só foi observado pela primeira vez na Constituição Federal de 1988. Antes disso, o parágrafo 36 do artigo 141 da Constituição de 1946 chegou a prever que lei asseguraria a “ciência aos interessados dos despachos e das informações a que eles se refiram”, mas a redação é clara quanto ao caráter particular e não coletivo, geral ou público do interesse que se pretendia assegurar. Já a Lei de Acesso à Informação, que trata especifica e detalhadamente do tema é ainda mais recente, de 2011.

Nesses quase dois séculos, muitos decretos, ordens executivas e leis trataram da proteção aos segredos de Estado, desde o 1º Regulamento da Secretaria de Estado, de 1842, indicando que o sigilo sim teve sua importância reconhecida desde os primórdios do país. Além disso, o debate público registrado pelos arquivos de jornais, de que se tratou no capítulo 2, só incorporou o tema da publicidade pública por um curto período quando ecos de campanhas internacionais contra a política do segredo chegaram ao Brasil, em 1918-1919, arrefecendo e ressurgindo só a partir de 1950.

### **3.1. Estamento, patrimonialismo e a negação da publicidade**

E o que explicaria esse alheamento em relação ao princípio da publicidade pública? A postura súdita das camadas subalternas da população associada e condicionada pela dominação patrimonialista de estamentos comprometidos com seu privilégio social e o monopólio do poder político seriam o cerne da explicação. Assume-se a tese de Faoro (2001), de que no Brasil um segmento social predomina sobre o restante da população, dominando o país de acordo com interesses particularistas a partir do Estado, do qual se apropria. Esses donos do poder consistem num estamento burocrático institucionalizado, também aristocrático, herança da colonização portuguesa:

O estamento, quadro administrativo e estado-maior de domínio, configura o governo de uma minoria. Poucos dirigem, controlam e infundem seus padrões de conduta a muitos. O grupo dirigente não exerce o poder em nome da maioria, mediante delegação ou inspirado pela confiança que do povo, como entidade global, se irradia. (FAORO, 2001, p. 107-108).

Esse estamento, que de fato não representa a nação, se perpetua no poder por meio de concessões e cooptação, na medida em que tudo depende do governo e todos dependem de favores do tesouro. E também se apoia na cultura patrimonialista, evidenciada pela competição entre os bacharéis, “apanágio da condição para participar da vida política e administrativa”, segundo Cardoso (2013, p. 261), pelos empregos públicos e regalias. O país oficial, o estamento dominante, se formou em faculdades de direito, medicina e escolas militares, enquanto o país real, subordinado, manteve-se por muito tempo analfabeto – e dessa situação deriva tanto a ênfase no segredo quanto a negligência em relação ao princípio da publicidade.

O estamento burocrático é exclusivista e insulado numa redoma de letramento. Para o estamento no Brasil, o letramento é tanto uma barreira de entrada, um pré-requisito ao pertencimento satisfeito por poucos, quanto uma barreira à saída de informações para o exterior. A linguagem jurídica, carregada de expressões em latim, vocabulário técnico, consolidada como marca de distinção e expressão de poder, e a retórica política, opulenta e vazia, consistem ambas em barreiras das mais importantes a representação, a abertura das instituições ao povo, enfim, servem a dominação estamental.

Schwartzman (1988) sustenta que no Brasil adotamos uma forma própria de dominação moderna e racional, porém sem o componente contratual. Esse é o patrimonialismo moderno, fundamentado na racionalidade substantiva – aquela que tende a maximizar um conjunto determinado de objetivos independentemente de regras e regulamentos formais. Tal racionalidade substantiva seria a expressão moderna da razão de

estado. Em regimes não autocráticos, ela requer o endosso das “massas” que, ainda segundo Schwartzman, constituem a opinião pública, mas não se confundem com a esfera pública política de Habermas (2003). Para o autor, “a combinação entre governos centrais comandados por suas ‘Razões de Estado’” e essas massas “mobilizáveis” constitui “a receita mais acabada para os regimes patrimoniais burocráticos modernos”.

Dessa forma, aceitar o patrimonialismo moderno como a forma de dominação vigente no Brasil implica em reconhecer que não houve aqui a superação da política da razão de estado que na Europa levou à afirmação da publicidade como princípio fundamental dos regimes constitucionais. Se a política da razão de estado tem no segredo um de seus fundamentos, o patrimonialismo moderno também, por extensão. Pela própria formulação do conceito de Schwartzman depreende-se que enquanto vigora o patrimonialismo moderno é esperado que o segredo permaneça como regra.

No Brasil o segredo serve e é cultivado pelo estamento burocrático, sendo também uma expressão da cultura patrimonialista. Enquanto o espírito burguês na Europa do Norte levaria a uma oposição crítica ao Estado por parte da esfera pública política, exigindo a publicidade de modo a racionalizar a dominação e favorecer a iniciativa privada, o espírito patrimonialista no Brasil enseja a adesão da elite ao Estado e, conseqüentemente, o reforço aos seus segredos.

Como visto com a discussão sobre a aprovação da Lei de Imprensa de 1923, à esfera pública aqui falta muito da postura crítica, oposicionista, da formulação clássica de Habermas – ainda que nem a esfera pública, e nem a crítica, estejam de todo ausentes, o que é importante sublinhar. Trata-se de uma esfera pública restrita, seletiva, e que sendo patrimonialista filtra os temas e avança os debates de acordo com a lógica da conquista de privilégios e de apropriação do Estado. E em parte essa complacência da esfera pública é conquistada também por meio de censura, repressão e subvenções, que indicam por sua vez o padrão de autoritarismo seguido pelo Estado em sua relação com a sociedade – a trajetória dos partidos considerados “subversivos”, jogados para a clandestinidade, é mais uma evidência disso.

Por outra perspectiva, dentre outras determinações socioeconômicas, o letramento tardio e o forte predomínio da oralidade nas camadas subordinadas da população brasileira, em contraste com a ênfase de suas instituições na cultura escrita, implicam, além de um déficit de cidadania, a ausência de um substrato ideológico para a valorização da publicidade.

### **3.2. Letramento, oralidade, e déficit de cidadania**

Mais uma vez o caso dos jornais é emblemático. Justamente a escassez de leitores é que impôs aos periódicos brasileiros um problema de receita para o qual as alternativas eram aceitar os termos do governo que oferecia dinheiro ou fechar as portas. A circulação de jornais no país é baixa historicamente. E aí há um círculo vicioso: a escassez de leitores ciosos de suas liberdades civis e políticas e ávidos por influenciar com suas opiniões os rumos do governo, faz os jornais mais vulneráveis às investidas autoritárias do Estado, portanto menos críticos, mais complacentes, de modo que reduzidas as vozes de oposição, informação e defesa das liberdades, a perspectiva de avanço da cidadania diminui. Por consequência, a perspectiva de avanço da transparência também diminui.

E por que tanta escassez de leitores de jornais? Alguns autores tratam de uma cultura da oralidade, que seria predominante no Brasil. Segundo Barbosa (2013, p. 3) “somos uma sociedade imersa em práticas orais e passamos da oralidade primária para outros modos secundários, sem nos atermos ao letramento”. É de supor que o atraso decorrente da proibição a tipografia no país condicionou em alguma medida esse quadro de oralidade predominante. A prensa chegou ao Brasil no século XIX; nos Estados Unidos, dois séculos antes; e a Europa já a possuía no século XV.

Em relação a esse letramento tardio, e sobre o próprio déficit de cidadania, os números sobre analfabetismo são esclarecedores. Mais de 85% da população era de analfabetos por volta de 1870, inclusive muitos proprietários rurais. Logo após a proclamação da República havia apenas cerca de 2 milhões e 500 mil indivíduos alfabetizados no país, que somavam 17,5% da população total. Esse número só superou os 50 milhões em meados da década de 1960, quando a porcentagem de alfabetizados também cresceu para mais de 60% da população total.

Contrastando, em meados do século XVIII, a população letrada da Inglaterra já alcançava os 90%. No Reino da Suécia o índice era de quase 100% na virada para o século XIX. Isso cem anos após uma novidade da Igreja protestante, segundo a qual só poderia ser batizado ou casar na Igreja o indivíduo que soubesse ler, ter sido transformada em lei, em 1686. O fato de ser sueca a primeira Lei de Acesso a Informação da história, que data de 1786, sugere uma relação entre o letramento generalizado da população e a valorização do princípio da publicidade.

O mesmo letramento que quando limitado a um estamento dominante torna-se barreira exclusivista, aliado do monopólio do conhecimento e da informação, portanto também do segredo e da política do segredo, quando generalizado, ou seja, quando a cultura do

letramento predomina, abre caminho para a valorização da publicidade. A própria escrita, entendida como “meio”, no sentido de McLuhan (2002), tem impacto sobre a forma de pensar de indivíduos e sobre a cultura de sociedades letradas.

Segundo Ong (1998), a cultura da oralidade tende a inibir a experimentação intelectual e a desencorajar o investimento em novas especulações: o mais importante seria conservar conhecimentos já possuídos. Sociedades de tradição oral também dispensariam pouca atenção à memória desprovida de relevância imediata, além de terem um padrão de pensamento mais concreto, não dado a abstrações (GALVÃO; BATISTA, 2006, 411). Todas essas características são barreiras à emergência da publicidade enquanto valor, que exige um pensamento mais abstrato.

A afirmação do princípio da publicidade justamente requer um grande investimento de energia voltado para a superação das resistências do poder, que tende ao segredo, para a consequente descoberta daquilo que ainda é ignorado, o que não condiz com o caráter conservador da cultura oral. Além disso, uma vez que boa parte dos segredos mantidos pelos governos pode ser entendido pelas sociedades como memória destituída de relevância imediata, a cultura da oralidade também tenderia a não lhes prestar atenção. E ainda, por seu padrão de pensamento mais concreto, tais sociedades da oralidade tenderiam a não desenvolver demanda por publicidade, e sim, no máximo, curiosidade e indiscrição em relação a segredos específicos, narrativas específicas.

No caso específico do Brasil, em que o aspecto hierarquizado da sociedade já recebeu grande destaque dos estudiosos, pode-se analisar também que a falta, na cultura oral, da objetividade que separa o conhecedor do conhecido em culturas letradas constitui outra importante barreira à publicidade. Novamente de acordo com Ong (1998, p. 57), “para uma cultura oral, aprender ou saber significa atingir uma identificação íntima, empática, comunal com o conhecido”.

Daí que seria muito difícil florescer a demanda por publicidade, realmente, em uma sociedade de tradição oral acostumada pela colonização àquilo a que Habermas (2003, p. 21) chamaria “esfera da representação pública cortesã feudal”, na qual era reverenciada a realeza nos seus rituais de aparição pública, com a ostentação dos símbolos de distinção que reafirmam as hierarquias. Pela perspectiva do pensamento oral das camadas subalternas da população brasileira, tomar conhecimento de segredos de estado implicaria em uma intimidade indesejada com os donos do poder - a transparência seria uma profanação.

Visto que a separação entre Igreja e Estado no Brasil só se deu em 1890 e que em 1970 os católicos ainda representavam 90% da população brasileira, a ideia de profanação é

mesmo adequada, remetendo a influência da religião na dialética segredo/publicidade. A ideia de conhecimentos inescrutáveis com significados poderosos e perigosos àqueles sem legitimidade social ou qualificações rituais, a que fazem alusão Bledsoe e Robey (1986) em seu trabalho antropológico sobre a sociedade Mende de Serra Leoa, também é cara ao catolicismo predominante no Brasil.

Na Idade Média, a proibição dos papas que negavam aos leigos a leitura dos livros sagrados era mais eficaz porque as escrituras continuavam inacessíveis aos que não dominavam o latim, que também era a língua dos assuntos de Estado. O conhecimento bíblico deveria ser um privilégio de poucos que intermediariam a relação entre o homem e Deus. As referências bíblicas aos mistérios divinos que não seriam dados ao homem conhecer, alusões ao “livro selado” de Daniel, as “palavras inefáveis” reveladas a Paulo que não as pôde compartilhar e ao “livrinho” comido pelo apóstolo João, por exemplo, pesariam contra a popularização das escrituras, na perspectiva da autoridade pontifícia.

Com a Reforma Protestante e seu ideal de liberdade individual para examinar as escrituras, inspirado pelas palavras do próprio Jesus, houve as traduções da Bíblia para os vernáculos, e com a tipografia essas traduções puderam se tornar populares, com centenas de milhares de cópias impressas ainda no século XVI, incentivando o letramento e impulsionando um rápido crescimento dos índices de alfabetização na Europa do norte. E se antes predominava a reverência religiosa perante os silêncios, censuras e palavras das autoridades eclesiásticas, então passava a haver relatos como o de Johann Cocleau (1479-1552), doutor em teologia, sobre “mulheres humildes que tiveram a ousadia de discutir temas religiosos com doutores e homens letrados” (apud. COSTA, 2008, p. 134).

O fim do monopólio da Igreja sobre os escritos sagrados do cristianismo certamente abriu um importante precedente para o ideal de publicidade que se oporia ao monopólio dos governantes sobre as informações relativas aos governos. E é possível que os europeus protestantes tenham usufruído de sua livre interpretação para identificar Jesus Cristo como um arauto da transparência, já que os evangelhos de Matheus (10:26) e Lucas (8:17) atribuem a ele a sentença: “Não os temais, pois nada há escondido que não venha a ser revelado, nem oculto que não venha a se tornar conhecido e trazido à luz”. O desvelar dos segredos trazidos à luz nessa passagem tem o sentido de uma promessa alentadora que encerra em si uma valorização da revelação. Esse avanço do protestantismo tão importante para a história da Europa do norte passou ao largo do Brasil até as últimas décadas do século XX.

### 3.3. Publicidade e meios de comunicação

A perspectiva de avanço do princípio da publicidade no Brasil em meados do século XX se alterou em função de uma variável importante: as inovações tecnológicas, com os novos meios de comunicação de massa – rádio e televisão. O rádio surge como meio inclusivo, que acentua a cultura oral, o sentido de comunidade, capaz de alcançar as camadas subalternas da sociedade com mais sucesso que a imprensa. O potencial do novo meio de democratizar o poder, negado por teóricos críticos como os da Escola de Frankfurt, de fato não foi plenamente realizado, muito em função de uma reação conservadora contra a ascensão das “massas”.

Em 1919, com a ressaca da Primeira Grande Guerra chegou ao auge a crença na força moral da opinião pública, e na influência purificadora da publicidade. Já na década de 1930, no entanto, com o mundo caminhando para a Segunda Guerra, as multidões passaram a ser acusadas de emitir ruídos nocivos e incoerentes. A influência do povo sobre a política passava a ser atacada, enquanto tomava força o discurso das massas, da multidão criança que precisa de tutores.

No Brasil, em agosto de 1936, ainda antes do golpe do Estado Novo, o Deputado Octávio Mangabeira denunciava o fato de discurso seu acerca do projeto que instituía a justiça especial, proferido na Câmara, ter sido impedido pelo governo, por meio da censura, de ser divulgado como era costume pela imprensa do Rio de Janeiro, de São Paulo e de outras cidades do interior. Bradava que “estando em vigor, e sem qualquer restrição, as imunidades parlamentares, nenhum embaraço pode ser oposto à divulgação, em todo o território do país, dos trabalhos legislativos, entre os quais é evidente que se incluem os discursos parlamentares<sup>36</sup>”. Em pouco tempo, e por muito tempo, não haveria mais parlamento no país.

Como afirma Carvalho (2002, p. 109) “de 1937 a 1945, o Brasil viveu sob um regime ditatorial civil, garantido pelas forças armadas, em que as manifestações políticas eram proibidas, o governo legislava por decreto, a censura controlava a imprensa, os cárceres se enchiam de inimigos do regime”. Francisco Campos, que em reunião da Aliança Liberal de 1930 defendeu como objetivo recuperar para o povo “o direito de ver pelos seus olhos, de ouvir pelos seus ouvidos e de falar pela sua boca<sup>37</sup>”, seria convertido em ideólogo do Estado Novo. Foi ele quem escreveu a Constituição do novo regime e em 1937 foi nomeado Ministro da Justiça, passando a defender a ditadura como “o regime político das massas”.

---

<sup>36</sup> Diário do Poder Legislativo, 1 de setembro de 1936, p. 16273

<sup>37</sup> Jornal do Brasil, Sexta-Feira, 3 de janeiro de 1930. P. 10.

Numa sociedade de massas, prosseguia na citada reunião, “as decisões políticas fundamentais são declaradas tabu e integralmente subtraídas ao princípio da livre discussão” (apud. MEDEIROS, 1978, p. 24). Além disso: “A densidade e a extensão da área de Governo tornam cada vez mais inacessíveis à opinião os problemas do Governo”. A mudança no discurso de Francisco Campos ilustra a postura do estamento diante de ameaças ao monopólio do poder.

Quando defendia o direito do povo de “ouvir pelos seus ouvidos”, Campos tinha em mente um grupo mais restrito e homogêneo de letrados urbanos – que não incluía os “subversivos” advogados de ideologias exógenas associados a causas estrangeiras, nem as camadas subalternas da população. A massa que passava a ser identificada como ameaça nos anos 1930 deixou de ser ignorada quando se constituiu como público propriamente dito das rádios, podendo transcender os limites das propriedades rurais, se integrando a nação em construção por meio de símbolos culturais difundidos pelo rádio – radionovelas, radiodifusão de partidas de futebol, música popular, radio-jornalismo, etc. – e por meio do mercado. De acordo com Lenharo (1986, p. 42):

O rádio permitia uma encenação de caráter simbólico e envolvente, estratégias de ilusão participativa e de criação de um imaginário homogêneo de comunidade nacional [...] O importante não era exatamente o que era passado e sim, como era passado, permitindo a exploração de sensações e emoções propícias para o envolvimento político dos ouvintes. (LENHARO, 1986, p. 42.)

Getúlio Vargas enxergou a importância estratégica do rádio para a política e para o país e como presidente tratou de investir no meio do qual pretendia se beneficiar. Em 1931, baixou o decreto nº 20.047, que definia o rádio como de interesse nacional e de finalidade educativa. Ao mesmo tempo em que era incentivado o desenvolvimento do rádio, também se estabeleciam os mecanismos de controle sobre ele. Esse controle se dava por meio das concessões de emissoras por tempo limitado, com a negociação de licença para importação de equipamentos, por meio da censura, da distribuição de verbas públicas por publicidade estatal, e também indiretamente com a “implicância com empresas que anunciavam em veículos que faziam oposição” (OLIVEIRA, 2006, p. 54).

Assim como muitos outros regimes autoritários da época, de 1931 até o fim da ditadura do Estado Novo o governo Vargas investiu na criação de departamentos de propaganda e controle dos meios de comunicação. Sucederam-se o Departamento Oficial de Propaganda (DOP), o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural (DPDC), o Departamento Nacional de Propaganda (DNP) e o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP). Nesse contexto não havia espaço para a publicidade no sentido de transparência,

abertura do governo, fundamento para o diálogo bem informado de uma esfera pública crítica. Publicidade era a propaganda destinada à manipulação das massas e à construção de consensos – e isso não foi devido a características do meio rádio, mas ao contexto político e social da época.

A identificação feita por McLuhan (1964) do rádio como “tambor tribal” faz sentido quando se tem em mente as rádios comunitárias e o seu potencial de pontes entre sociedade civil e poder público, capazes de promover “interlocução entre seus membros, entidades e instituições e o papel que exercem na localidade”, “fomentando debates entre ouvintes e locutores” a partir de um diálogo direto com as comunidades (LEAL; RIBEIRO, 2007, p. 91). Essas rádios cresceram no Brasil a partir da redemocratização do final da década de 1980, quando São Paulo conheceu uma profusão de canais produzidos por jovens e universitários, mas ainda sofrem com uma legislação restritiva que condena a grande maioria dessas rádios não comerciais a clandestinidade.

Uma redemocratização anterior ocorrera com o fim da ditadura do Estado Novo, em 1945, quando o país passou a experimentar, até 1964, pela primeira vez na sua história um regime de democracia de massas. Antes passara um longo período com índices muito reduzidos de participação, iniciado em 1881, após a Lei Saraiva<sup>38</sup>, que instituiu o voto indireto e negou o direito aos analfabetos, dentre outras coisas. Com a democracia foram possíveis nove anos de negociação no Congresso em torno do projeto de lei que instituía o Código Brasileiro de Telecomunicações. Protocolado pela primeira vez no Senado em 1953, e na Câmara em 1957, a lei ainda seria alvo de 52 vetos do Presidente João Goulart quando de sua apreciação em 1962.

O interessante é que nesse momento da história a pressão da sociedade foi evidente e o Congresso Nacional fez valer sua independência, estando em vigor o breve parlamentarismo brasileiro, derrubando os vetos do presidente. Na manhã do mesmo dia em que os parlamentares se reuniram para apreciar os vetos do presidente, foi criada a Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão (Abert). Como destacam Pieranti e Martins (2006, p. 10):

A criação da Abert refletia mobilização dos empresários do setor, que haviam se organizado em função dos debates acerca do Código Brasileiro de Telecomunicações e, posteriormente, em oposição aos vetos ao projeto de lei que o instituía. Posicionavam-se, assim, contrariamente ao fortalecimento da presença do Estado na radiodifusão brasileira.

---

<sup>38</sup> Lei 3.029, de 9 de janeiro de 1881.

Essa mobilização de empresários em torno do marco regulatório das telecomunicações evidenciava o avanço do espírito burguês questionando o patrimonialismo, o avanço do associativismo, e na medida em que apoiou a vitória do Congresso diante do Presidente representava também o avanço da representação, da crítica e da oposição onde antes, por repressão ou cooptação, vigorou tantas vezes a apatia e a omissão.

Como dito, o projeto de lei que deu origem ao Código tramitou por nove anos no Congresso e sua aprovação acabou apressada por um episódio de autoritarismo protagonizado pelo Presidente Jânio Quadros que ordenara à Comissão Técnica de Rádio a suspensão das transmissões da rádio *Jornal do Brasil* por três dias, em pleno regime democrático. Na manhã do dia 6 de junho de 1961, os servidores da CTR chegaram aos estúdios da rádio, lacraram seus microfones, retiraram a peça de cristal da torre de transmissão da emissora e entregaram também a Nascimento Brito um ofício no qual o Coronel Henrique Carlos de Assunção Cardoso comunicava a suspensão e sua justificativa.

O ofício, divulgado na íntegra pelo *Correio da Manhã* de 7 de junho de 1961, alegava que a rádio *Jornal do Brasil* teria divulgado uma notícia “inverídica com dois aspectos gravíssimos: a) envolvendo as relações entre o nosso país e outro Estado americano; b) podendo provocar intranquilidade nas Forças Armadas”.

A rádio-notícia havia sido divulgada no jornal falado das 7h55 do dia 3 de junho de 1961 com o seguinte teor: “Revelou-se, hoje, no Planalto, um acordo militar formal, acertado entre os presidentes Jânio Quadros e Arturo Frondizi, no recente encontro. Pelo empenho verbal, os dois chefes de governo se comprometeram a promover com urgência as seguintes medidas militares: diminuição do efetivo, não realização de grandes manobras, suspensão de despesas militares de vulto e transformação das fábricas de munição em fábricas de utilidades”.

É notória a ousadia da notícia. A opção pelo verbo “revelar” acrescido de índice de indeterminação do sujeito sugere que informação outrora secreta haveria sido vazada por fonte do jornalista “no Planalto”. E a informação que se pretendia revelar dizia respeito à “alta política externa”, aquela que envolve soldados e diplomatas, e mantida ao longo dos séculos fora do alcance do escrutínio público.

Na imprensa e na Câmara, houve muitos pronunciamentos em apoio à rádio censurada. Sobre o assunto o deputado Barbosa Lima Sobrinho se pronunciou na bancada atestando que a rádio *Jornal do Brasil* nunca teve preocupação sensacionalista: “Toda a Câmara conhece a Rádio *Jornal do Brasil* e também o *Jornal do Brasil* que, fundado há 40 anos, tem mantido uma tradição de independência e de espírito construtivo e honestidade”.

Àquela altura o rádio se convertia em ameaça ao monopólio da informação estatal, não só por demonstrações de independência e ousadia, mas pela sua extensão e alcance.

Em 1946, logo após o fim do Estado Novo, havia no país 136 emissoras de rádio. Em 1956 esse número era de 573, e chegava a 1132 em 1962, ano da aprovação do Código das Telecomunicações. A maior parte das emissoras estava no interior. E a partir de meados da década de 1950 a televisão também passava a ganhar espaço no país, chegando a 30 emissoras em 1963 (PIERANTI; MARTINS, 2007, p. 3).

Não é o caso de discutir todos os efeitos desses meios sobre a política e sua relação com a democracia. Interessa-nos seu papel na constituição de novas esferas públicas, inclusive globais, na formação e compartilhamento de valores culturais e sua capacidade de diminuir o espaço para o segredo na política. Sustentamos que, por uma série de razões, no Brasil o princípio da publicidade não se afirmou como demanda da sociedade. Mesmo quando descoberto por juristas, jornalistas e políticos nos anos 1950, que começaram a invocá-lo e discuti-lo publicamente, o princípio permaneceu exótico, não foi um valor transmitido, continuou ausente das leis e ignorado pelo poder que manteve a supremacia do segredo.

O desenvolvimento da indústria da mídia no país seria uma variável importante, pelo caráter inclusivo dos meios de comunicação de massa que traduziam a política para a oralidade da população, com a cobertura jornalística adentrando as casas, abalando, mesmo que levemente, o distanciamento que inspirava a reverência apática e a postura súdita do cidadão comum perante o governo, ampliando uma esfera pública nacional mais bem informada. Com a globalização da comunicação, mais notável na década de 1980, e de que fala Thompson (2002), passou a haver também os ciclos de notícias ininterruptas e a cobertura quase constante e em tempo real de eventos internacionais realizada por grandes agências de jornalismo e redes de televisão.

A CNN internacional, estabelecida em 1985, inaugurou a provisão de “notícias de última hora” em nível global, permitindo a um público disperso pelo mundo compartilhar a cobertura instantânea de acontecimentos e acompanhar o desenrolar das histórias. Essa nova condição passa a exigir dos líderes políticos a consciência de que suas ações são observadas e suas decisões julgadas por um público que transcende as fronteiras de seus Estados. Por isso também esse fenômeno exige processos de tomada de decisão mais rápidos, e acaba por encurtar as etapas de formulação de políticas, especialmente em cenários de crise, afetando a dinâmica da política internacional (FINEL; LORD, 2000, p. 4).

Tratando dos efeitos da cobertura intensa da política internacional pelas redes de notícias de televisão sobre as relações internacionais, uma das observações interessantes de

Neuman é que a diplomacia foi forçada a se esconder pela luz ofuscante da atenção da mídia internacional. Ela cita uma série de exemplos de negociações internacionais que procuraram evitar os holofotes por meio do sigilo e da reclusão das câmaras fechadas, e conclui que “quando é importante, quando é necessário, diplomatas treinados e até mesmo figuras políticas ainda conseguem manter segredos” (NEUMAN, 1997, p. 210). Ela inclusive afirma, nesse sentido, ser errado considerar que as relações internacionais foram substituídas por relações públicas. Porém, entende também que, mesmo podendo se esconder, diplomatas e políticos ainda teriam que ponderar, no momento das negociações secretas, sobre o impacto que, uma vez tornadas públicas, estas negociações teriam junto à opinião pública. Mesmo que não fosse demandada pela população do país, que não fosse propriamente um valor da sociedade, a perspectiva da “transparência” também incomodaria os diplomatas e políticos brasileiros.

Mais importante, porém, é o papel da intensa circulação global de filmes, séries, novelas, romances, músicas, e de marcas internacionais (‘fictional’ mass media), cujo consumo passou a criar uma base de cultura material mais comum em todo o mundo (ALEXANDER, 2006, p. 523). As referências culturais compartilhadas permitiriam uma significativa “intertextualidade” entre eventos de contextos nacionais diferentes, criando os entendimentos e interpretações comuns necessários para que se possa falar em eventos globais, ante os quais se ergue uma audiência de cidadãos do mundo, que agem localmente, mas pensam globalmente (ALEXANDER, 2006; KEANE, 2003).

Ademais, Keane (2003, p 168) destaca a relação entre esses eventos globais mediados e a ascensão de esferas públicas globais. Para ele, especialmente a partir do protesto mundial de jovens contra a Guerra do Vietnã, a globalização da mídia teria apresentado efeitos políticos imprevistos: “ela estaria contribuindo para o crescimento de uma pluralidade de esferas públicas de diferentes dimensões, algumas delas globais, em que muitos milhões de pessoas testemunham de forma mediada controvérsias sobre quem recebe o quê, quando e como” (KEANE, 2003, p. 168). A mídia global, segundo ele, passa a trabalhar com a noção de audiências globais imaginárias e a produzir material jornalístico voltado a esses públicos, supondo e nutrindo um “*theatrum mundi*”, em suas palavras, ou “um público” global que ouve, lê, assiste e interage.

As esferas públicas globais, pela concepção de Keane, podem, quando “funcionam corretamente”, incluir na agenda política questões como transparência, representação e legitimidade. Mas talvez mais importante do que a capacidade de incluir tais questões na agenda política seja a capacidade de transmitir globalmente tais valores. Não é demais

deduzir que os escândalos americanos televisionados no Brasil, Watergate e “Papéis do Pentágono”, tenham tido reflexo na sociedade brasileira da década de 1970, em plena ditadura, ajudando a abrir, talvez, alguns olhos para os perigos do segredo e a importância da transparência.

Em meados daquela mesma década de 1970 tomaria corpo no país um movimento reivindicando a anistia e o fim do arbítrio tendo como uma de suas estratégias justamente a revelação e divulgação de fatos capazes de mobilizar a opinião pública, como condições carcerárias e lista de torturados e desaparecidos. Naquele Brasil já inserido no contexto internacional de avanço do feminismo, a demanda pela anistia foi encabeçada também por um movimento feminino. A sociedade se modernizava, e havia uma série de variáveis convergindo para isso, mas enfatizamos o papel dos meios de comunicação de massa.

Pait (2008, p. 48) é quem fala do caráter ético da comunicação televisiva: “Além do caráter lúdico da televisão, e também além do caráter político da televisão, sempre testando as regras e costumes de nossa sociedade, havia uma dimensão ética, ligada à busca do outro, ao entendimento e à compreensão”. A dimensão política seria um subproduto desse caráter ético, relacionado à formação e transmissão de valores.

A internet por sua vez representaria novas possibilidades para o avanço da transparência no Brasil. Para Pool (1983), as novas tecnologias da informação são “tecnologias da liberdade”, enquanto para Nye (2002, p. 100) parece claro que para os governos “é muito mais difícil controlar a internet do que foi controlar a tecnologia da segunda revolução da informação”, defendendo que com os novos meios o poder da informação passa a se distribuir muito mais amplamente.

#### **3.4. Internet e as possibilidades para o avanço contemporâneo da transparência**

Apesar de todo o entusiasmo despertado pela internet, invenção saudada com eufóricas referências à aniquilação do tempo e do espaço, muitos dos grandes efeitos atribuídos a ela já haviam sido sentidos bem antes com o surgimento do telégrafo. Foi ainda no século XIX, logo após receber seu primeiro telegrama, que o então Ministro dos Negócios Estrangeiros britânico, Lord Palmerston, exclamou em tom de lamento o fim da diplomacia: já àquela época, a comunicação quase instantânea entre longas distâncias tornaria os diplomatas redundantes.

Os efeitos realmente inéditos da internet são menos alardeados e não tão evidentes. Como destacou McLuhan (2002, p. 23), nos adaptamos distraidamente aos meios, acatamos simplesmente seus pressupostos que configuram e controlam “a proporção e a forma das

ações e associações humanas”. No caso da nova rede mundial, a facilidade e instantaneidade da pesquisa e do acesso a informações, a ampliação exponencial da capacidade de armazenamento de dados e a rapidez e alcance de sua divulgação são pressupostos já assimilados por toda uma geração de usuários. E é justamente essa assimilação que condiciona a formação de indivíduos cada vez menos reverentes ante aquilo que lhes é ocultado.

Como um observador que não tolera qualquer obstáculo a sua plena capacidade de visão do topo da torre central de um panóptico, o usuário da rede passa a esperar acesso total e gratuito a qualquer dado ou informação - tudo deve estar ao seu alcance, sejam fotos íntimas de celebridades, filmes, livros ou segredos de estado. Desdobramentos dessa mudança no nível da cognição dos indivíduos são observados em diferentes esferas das sociedades.

Em “Memórias de um Sargento de Milícias”, de 1852, Manuel Antônio de Almeida apontava a curiosidade das pessoas quanto à intimidade alheia como um costume da época: “sendo as ações dos outros o principal cuidado de quase todos, era muito necessário ver sem ser visto”, contava o narrador. Naquele tempo, observar a rua trajando uma mantilha era o modo de saber algo mais sobre a vida dos outros.

Hoje, certamente pode-se descobrir muito mais e mais rápido digitando nomes em sites de busca e vasculhando perfis em redes sociais, prestigiando e incentivando os que se despem, ou são despidos, consciente ou inconscientemente, sem precisar garantir reciprocidade. E os sujeitos sabem disso. Na medida em que cresce o potencial de indiscrição, o momento passa a ser de difícil redefinição dos limites da privacidade. Diferentes níveis de sociabilidade são afetados, da amizade à relação comercial, pelo impacto da internet sobre a dinâmica ocultação/revelação. E pelo menos uma grande questão emerge: Até onde o indivíduo pode ir ao tentar impedir que outros descubram aquilo que pretende ocultar? É válido, por exemplo, barrar o livre fluxo de informações na rede em prol da privacidade de alguém? Certamente não há consenso.

Porém, quando o cioso de suas informações é o Estado, e não o cidadão, o “espírito de nosso tempo” parece mais inclinado a aclamar a transparência e condenar o segredo. E nesse ponto vale destacar que esse avanço da internet no país é contemporâneo de uma igualmente importante generalização do letramento no país, com a taxa de analfabetismo se aproximando de zero nos últimos anos. (APÊNDICE A) Aspectos da cultura oral e letrada passam a ser combinados pelos indivíduos da internet.

Com isso, a barreira da linguagem cultivada pelo estamento burocrático na forma dos tecnicismos parnasianos, ou tergiversações vazias, começa a ser questionada na rede por

indivíduos que reivindicam, mesmo sem saber, sua cidadania. Como dito, contra o arbítrio da Igreja Católica, os reformadores protestantes se empenharam nas traduções dos textos sagrados e na ampla divulgação de suas teses, tendo na prensa tipográfica de Gutenberg um meio essencial. A nossa reforma de cunho social e político que tem como alvo o estamento burocrático e o patrimonialismo segue o mesmo caminho. A linguagem das redes sociais eletrônicas é o nosso vernáculo. Os “blogueiros”, “vlogueiros”, ativistas e tantos outros são nossos “Luteros”, e a internet a nova prensa tipográfica. A orientar o movimento o ímpeto de democratização do conhecimento e da informação política, que parece decorrência do meio internet.

Charges, vídeos, *wikis* e postagens em blogs têm potencial para ajudar a aumentar o conhecimento da população acerca de suas leis e instituições, na medida em que traduzam o oficialismo burocrático e a obscuridade de nossas instituições em uma linguagem de fato compreensível. Longos textos jornalísticos ricos em detalhes e explicações minuciosas podem ser traduzidos em imagens com pequenas legendas ou mesmo curtos vídeos satíricos para circulação em redes sociais. Tais mensagens simples, que também tem o mérito de atingir parte da população não habituada à leitura de jornais e revistas, não se esgotam em sua transmissão uma vez que em torno delas sujeitos se manifestam e diálogos irrompem entre aqueles que transcendem a esfera privada e passam a se identificar como parte de uma esfera pública perante a qual os detentores do poder devem se legitimar.

Esse esclarecimento por meio de processos comunicativos democráticos em espaços públicos essencialmente abertos, como é a internet, deve ser compreendido como partida para o questionamento e subversão das relações de poder entre Estado e sociedade. À medida que o povo passa a conhecer seu ordenamento jurídico e político e a reconhecer suas instituições, de modo que também note suas transgressões, disfunções e vícios, sistemas de representação se tornam prementes e da mesma forma queixas, demandas e reivindicações se difundem tornando evidentes sua universalidade. Nesse processo a dominação patrimonialista perde legitimidade e a emergência de uma ordem racional-legal poderá enfim ocorrer no Brasil.

A maior demanda por transparência pública e participação se soma a esse processo como decorrência da emancipação e maior autonomia dos indivíduos que passam a buscar, enfim, exercer seu protagonismo no sistema político com voz, influência e capacidade de decisão. Na medida em que o estamento dominante é atraído para a internet, com a expectativa de reproduzir no novo meio a lógica da “representação pública cortesã”, pela qual seriam reverenciados e ostentariam sua distinção, cai aquela barreira ao avanço da transparência relacionada à reverência do público de cultura oral pela autoridade que não

poderia ser profanada pela exigência de transparência. Uma vez que a exposição prolongada no meio acaba por comprometer a aura de inacessibilidade e superioridade da autoridade, segue-se a isso a compreensão de que o estamento dominante precisa se legitimar perante o povo submetendo-se ao escrutínio, do que também decorre a demanda por transparência.

Mas o que desencadeia o processo é a revelação do Estado ao indivíduo por meio de uma mudança de linguagem que põe fim a um monopólio de conhecimento e se torna ponte sobre o abismo que separa estes dois mundos. Trata-se de uma ameaça importante a dominação patrimonialista.

O contexto é de profusão de Leis de Acesso à Informação, de ascensão de grupos de pressão em defesa dos dados abertos, com militantes requerendo transparência total dos governos e vazamentos em massa de segredos de grandes potências. Assim, em 2011 o Brasil teve aprovada sua Lei de Acesso à Informação, que regulamenta a abertura dos órgãos públicos ao cidadão, no mesmo ano em que se tornou líder da Parceria para o Governo Aberto (OGP), ao lado dos EUA, uma iniciativa internacional que tem por objetivo principal justamente a promoção da transparência. Haveria de fato uma assimilação do compromisso com a transparência na esfera da política brasileira? A política externa, historicamente comprometida com o segredo, também estaria trilhando o caminho da abertura?

### **3. 5. Mídia e política externa no Brasil**

Segundo Archetti (2010, p. 2) “a comunicação é tão crucial para a atividade diplomática que, ao longo da história, qualquer avanço em tecnologias da comunicação afetou a diplomacia”. Nas últimas décadas, muito tem se falado acerca da chamada “revolução da informação”, baseada nos avanços tecnológicos do computador, das comunicações e do software, que promove a ascensão de redes transnacionais conectadas eletronicamente e com potencial para desafiar e suplantam o monopólio da burocracia tradicional (NYE, 2002, p. 101), permitindo a agentes não-estatais, como ONGs, e inclusive indivíduos, maior influência sobre a política internacional. A decorrente maior participação dos públicos nas relações internacionais passou a ser destacada, enquanto o Estado soberano, ainda mantido como principal ator do sistema, se torna alegadamente menos independente, mais permeável e exposto. A capacidade dos governos de exercer controle sobre os fluxos de informação diminuiu e manter segredos se tornou mais difícil do que nunca (FINEL; LORD, 2002, p. 2).

É certo, porém, que essa dinâmica não afeta todos os países da mesma forma ou com a mesma intensidade. É preciso considerar tanto o impacto da tecnologia sobre a prática social, quanto a apropriação das ferramentas tecnológicas pelos indivíduos e instituições, levando em

conta os contextos políticos, sociais e comunicativos de cada país. No Brasil, por exemplo, pesa contra esse efeito democratizante atribuído aos novos meios a tradição do sigilo aristocrático, herdada de Portugal e cultivada pelo conservadorismo do Itamaraty enquanto instituição, além da dominação patrimonialista estamental e de uma sociedade na qual valores como participação, representação e transparência se afirmam tardiamente.

No que diz respeito à apropriação dos meios de comunicação como ferramentas pelas agências de política externa, deve-se destacar a lenta evolução tecnológica da chancelaria. A Portaria n. 278, de 16 de dezembro de 1825, instituía o serviço de comunicações do Itamaraty criando “quatro Correios a cavalo para o serviço da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros” (CASTRO 2009, p. 37). E em 1944 a avaliação do Ministério era a de obsolescência no Serviço de Comunicações, ainda dependente do tráfego marítimo e ferroviário e do telégrafo na era do rádio e do avião. Dizia o relatório:

Há urgente necessidade de se rearticular o Serviço de Comunicações, tornando-o mais rápido e eficiente nos seus encargos, sincronizando-o às concepções da vida moderna, pois os problemas de transmissão de mensagens e transporte de correspondência na época do rádio e do avião não se resolvem com os sistemas obsoletos do tráfego marítimo e ferroviário e das comunicações por linhas telegráficas. (BRASIL, 1944, p. 104)

A necessidade de comunicações sigilosas de uma sorte ou de outra será sempre presente no campo da diplomacia, o que poderia pesar contra a adoção de novas tecnologias por agências de política externa. Mas sem tecnologias modernas, ao mesmo tempo ameaçadoras e necessárias, essas agências já não poderiam estar preparadas para as atividades que precisam exercer. E nesse ponto a questão da segurança das informações e comunicações é um ponto de grande preocupação.

De certa forma, o chanceler brasileiro parece ter tido exatamente isso em vista no mesmo relatório de 1944 pois defendia como urgente a rearticulação e modernização dos Serviço de Comunicação do ministério aludindo também para o fato de ser este “elemento precípua de suas tarefas confidenciais”. Sem a inovação tecnológica, o trabalho de criptografia, por exemplo, passava a exigir trabalho intenso dos 22 funcionários encarregados “com sacrifício, muitas vezes, das próprias férias que a lei lhes faculta”.

Praticada desde a Antiguidade<sup>39</sup>, a criptologia evoluiu ao longo de séculos de disputa continua entre criadores e decifradores de códigos e cifras, se beneficiando dos avanços da ciência, mas também inspirando seu desenvolvimento. Nas palavras de Singh:

---

<sup>39</sup> O primeiro documento militar no qual se utilizou o método criptográfico das cifras de substituição remete às Guerras da Gália de Júlio César, iniciadas em 58 a.C. Homero também faz menção na Ilíada a mensagens

Em seus esforços para preservar ou destruir o sigilo, ambos os lados se apoiam numa grande variedade de disciplinas e tecnologias, da matemática à linguística, da teoria da informação à teoria quântica. E, em troca, os criadores e os decifradores de códigos enriqueceram estas áreas, acelerando com seu trabalho o desenvolvimento tecnológico, principalmente no caso do computador moderno. (SINGH, 2001, p. 6)

Nesse sentido, não se pode perder de vista que a origem da internet está atrelada a um projeto militar norte-americano da década de 1960 que almejava a criação de um meio de comunicação flexível e resistente a ataques inimigos. Ela foi desenvolvida como um sistema descentralizado não-hierárquico, permitindo a manutenção da comunicação em casos de ataque, em um contexto em que as armas nucleares eram a maior preocupação (CASTELLS, 2003). Hoje, a interconectividade da rede é essencial para os governos em quase todas as áreas de sua atuação, da gestão de infraestruturas críticas à gestão de transportes e, claro, também na gestão de política externa.

Ou seja, a importância da internet para o Estado é inegável e crescente, mesmo que essa dependência em relação às novas tecnologias possa também trazer vulnerabilidades; quando apropriadas por atores não-estatais, de indivíduos a grupos terroristas, essas mesmas tecnologias podem ser utilizadas para contestar, influenciar ou desafiar o poder estatal. Devido a essa dependência, mesmo uma instituição conservadora e tradicionalista, como o Itamaraty, incorpora ainda que lentamente os novos meios de comunicação, com depoimentos de diplomatas dando conta de que muitas das informações outrora oficiais passaram a circular por e-mails e mensagens de texto de celulares (ARCHETTI, 2010).

A vulnerabilidade nesse caso é evidente, já que se adota a comunicação em vias não protegidas em detrimento do encaminhamento clássico de informações por telegramas cifrados ou malas diplomáticas. Mas com isso responde-se a um novo momento da atividade diplomática em que há, em geral, o aumento da função de comunicação, na medida em que hoje os agentes de política externa tem muito mais facilidade para gerenciar grande número de interlocutores e podem ter mais de uma centena de e-mails para responder por dia, enquanto no passado teriam uma ou duas cartas. Isso ao mesmo tempo em que há o declínio das funções de coleta de informações, devido ao fato de que longas narrativas e descrições de acontecimentos não são mais necessárias uma vez que a cobertura ao vivo das redes de televisão e as notícias em tempo real na internet cumprem essa função com mais agilidade; além da diminuição das funções de representação, uma vez que a comunicação direta entre instâncias superiores dos governos é cada vez mais a regra (ARCHETTI, 2010).

---

codificadas pelo método da transposição, em que prevalece o rearranjo das letras com a formação de anagramas extremamente difíceis de serem decifrados.

É significativo que no Brasil essa opção por caminhos informais para a comunicação diplomática seja associada, pelo próprio diretor do Departamento de Comunicações e Documentação do Ministério das Relações Exteriores, a uma tentativa de burlar os procedimentos criados pela Lei de Acesso a Informação, “como a exigência de assinatura, pela autoridade classificadora, do formulário TCI para acompanhar cada documento sigiloso produzido, ou a obrigatoriedade de o órgão reavaliar, periodicamente, toda sua documentação classificada” (COSTA, 2012, p. 7).

Essa tendência de opção por novos meios, ainda segundo Costa (2012, p. 12), “não necessariamente comprometerá o trabalho e os objetivos da diplomacia, mas poderá deixar, no futuro, importantes lacunas nos arquivos sobre os fundamentos, as negociações e as motivações episódicas das relações exteriores do país”. Ou seja, a reação do Itamaraty à lei que tem por objetivo promover a transparência e o acesso à informação provavelmente terá como consequência o comprometimento não só da transparência como também da história da política externa brasileira, além de aumentar a vulnerabilidade à espionagem e aos vazamentos.

Por outro lado, avança nos anos de 2010 a iniciativa inescapável de digitalização dos arquivos diplomáticos que devem ser disponibilizados na internet, facilitando sobremaneira o acesso público e tornando mais clara àquele que classifica informações a perspectiva de que após período certo o documento que se pretendeu ocultar ganhará, de fato, publicidade.

O acesso público ao arquivo histórico do Itamaraty só foi franqueado com a portaria de 27 de agosto de 1992 emitida pelo então chanceler Celso Lafer, que representou um grande avanço no sentido da abertura da política externa brasileira. A medida era consoante com a determinação da Lei n. 8159, de 8 de janeiro de 1991, que assegurava o “direito de acesso pleno aos documentos públicos”, e também era uma adequação do ministério ao que regia a própria Constituição de 1988.

No início daquela década de 1990 o termo “transparência” era incorporado ao vocabulário político, tendo se destacado no discurso de Lafer acerca da abertura dos arquivos: “Sempre tive a convicção de que em uma democracia a transparência do poder é fundamental e de que o controle das políticas públicas pela cidadania deve ser feito através de uma informação apropriada”, dizia ele (LAFER et al., 1993, p. 11).

### **3.6. A década da abertura**

Nos EUA, com o fim da Guerra Fria crescia a percepção de que as ameaças diretas a segurança nacional dos EUA haviam sido em grande parte anuladas, e ao mesmo tempo

tomavam força novas reivindicações por transparência. Nesse contexto, já no início dos anos 90 o Congresso americano aprovava leis visando à abertura governamental. Em 1991 uma dessas leis ordenava a criação de uma comissão que seria formada por historiadores de fora do governo com a função de assegurar que as publicações do Departamento de Estado sobre a história das relações externas do país fossem precisas e completas (BLANTON, 2003, p. 52). Já em 1994, o Congresso instituiu a Comissão para a Proteção e a Redução do Segredo Governamental, chefiada pelo Senador Daniel Patrick Moynihan, como apresentado anteriormente.

E não só o Congresso empreendia esforços nesse sentido. Nos primeiros anos da administração Clinton, várias *executive orders* do presidente se prestaram a redefinir os parâmetros de atuação do governo e suas agências em relação aos segredos de Estado. Mais de quarenta milhões de páginas de documentos secretos, compreendendo o período que se estende da Primeira Guerra Mundial à Guerra do Vietnã, foram divulgados sob ordem do presidente, ainda em 1994. Inclusive muitas revelações se deram em resposta a solicitações de documentos por parte de comissões da verdade instituídas em El Salvador e na Guatemala, e também atendendo a solicitações de defensores dos direitos humanos após a prisão do ditador chileno Augusto Pinochet. Contrariando as objeções das agências de inteligência, a Presidência obrigou a desclassificação de muitos dos documentos solicitados. E com a *executive order* 12958, de 1995, Clinton “reverteu a tendência de expansão do sigilo”, como afirma Blanton (2003, p. 52), estabelecendo a necessidade de justificativas específicas para cada classificação realizada e ainda instituindo o sistema de desclassificação automática.

No mundo, desde que os chamados “Princípios de Johannesburgo”<sup>40</sup> foram apresentados à sessão de 1996 da Comissão de Direitos Humanos da ONU, em Genebra, pelo então Relator Especial das Nações Unidas sobre Liberdade de Opinião e Expressão, estes princípios passaram a ser endossados e invocados por juízes, advogados, atores da sociedade civil e acadêmicos de todo o mundo. Também por organizações internacionais como a ONU<sup>41</sup> e a OEA, a qual se apoia nestes princípios em documentos como o “Relatório sobre o acesso a

---

<sup>40</sup> Estes Princípios foram adotados no dia 1º de outubro de 1995 por um grupo de peritos em direito internacional, segurança nacional e direitos humanos por iniciativa do *ARTICLE 19*, o *International Centre Against Censorship* (Centro Internacional Contra a Censura), em colaboração com o *Centre for Applied Legal Studies* (Centro para Estudos de Direito Aplicado) da Universidade de *Witwatersrand*, em Johannesburgo. Cf. Os Princípios de Johannesburgo, Segurança Nacional, Liberdade de Expressão, e Acesso à informação, U.N. Doc. E/CN.4/1996/39.

<sup>41</sup> Tais princípios são frequentemente invocados pela Comissão da ONU sobre Direitos Humanos (Ver, por exemplo, Comissão de Direitos Humanos da ONU, Resolução 2002/48, ONU, Comissão de Direitos Humanos, 58 Período de Sessões, ONU Doc. E/CN.4/RES/2002/48 (2002), Preâmbulo; Resolução 2001/47, ONU, Comissão de Direitos Humanos, 57º Período de Sessões, Sup. No. 3, 209, E/CN.4/RES/2001/47 (2001).

Informação na Região” da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão de sua Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Por tal documento, a Organização dos Estados Americanos invoca a Convenção Interamericana de Direitos Humanos e submete seus Estados-membros, dentre os quais o Brasil, ao juízo do sistema interamericano em casos de restrição à divulgação de informação por alegado “respeito aos direitos ou à reputação” de cidadãos, ou por considerações sobre “segurança nacional, ordem pública, a saúde ou a moral públicas”<sup>42</sup>. A transparência e o livre acesso dos cidadãos à informação são estabelecidos pela OEA como regras, a que o recurso ao sigilo se opõe como exceção que deve ser bem justificada tanto internamente quanto no âmbito do sistema interamericano.

Antes disso, um marco importante nesta trajetória de avanço da transparência se deu com a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, pela qual os Estados se comprometem, pelo seu décimo Princípio a divulgar informações que detenham sobre o meio ambiente. Costa (2012, p. 7) observa que “Desde a adoção da Declaração do Rio, o Banco Mundial e todos os quatro bancos regionais de desenvolvimento [...] adotaram políticas de divulgação de informações sobre políticas, processos e recursos”.

No Brasil, como prenunciava a liberação do acesso aos arquivos do Itamaraty pela Portaria de 1991, a década seria também de avanço do ideal de abertura da política externa brasileira. Já em 1993, com Fernando Henrique Cardoso a ocupar o Ministério das Relações Exteriores, foi promovido no Itamaraty um ciclo de seminários chamado “Reflexões sobre a Política Externa Brasileira”. Com a participação de acadêmicos, empresários, sindicalistas e diplomatas, o ciclo promovido pelo Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais (IPRI) debateu, dentre outras questões, “o estatuto público da política externa, sua necessária democratização e os mecanismos concebíveis para tal” (LOPES, 2011, p. 69). O documento originado dos encontros tratava diretamente da transparência na política externa brasileira:

O Itamaraty pode escolher o que lhe interessa discutir publicamente, mas, pelos mais variados caminhos, a sociedade - setores da elite, pelo menos - também 'escolhem' os temas que querem discutir com os formuladores da política externa. A transparência é necessariamente uma via de mão dupla, e sujeita às flutuações e aos interesses a que Celso Lafer chama de 'agenda da opinião pública'. Constatou-se que é inevitável que alguns temas institucionais passem a fazer, em algumas circunstâncias, parte dessa agenda. (MRE, 1993, 145; apud. LOPES, 2011, p. 69).

A análise dos participantes do ciclo de seminários apontava então, talvez como expressão de desejo, a força da sociedade tida como capaz de definir sua agenda de política

---

<sup>42</sup> São estes os critérios estabelecidos no parágrafo 2 do artigo 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos.

externa e exigir que o Itamaraty se apresentasse para a discussão aberta, capaz também de impor certa transparência sobre a formulação e condução da política externa. Celso Amorim, na qualidade de chanceler do governo Itamar Franco, afirmaria em artigo publicado no jornal *Correio Braziliense* os novos tempos da política externa brasileira, pretensamente aberta ao diálogo com a sociedade e transparente na perseguição de seus objetivos no sistema internacional:

A ideia de que a diplomacia constitua atividade conspiratória, marcada pela intriga e pela dubiedade, é cada vez menos verdadeira. Por isso, a diplomacia brasileira, coerentemente com nossas aspirações democráticas, se caracteriza, por um lado, pela abertura ao diálogo participativo com a sociedade e, por outro, pela transparência com que perseguimos nossos objetivos em relação a outras nações. (AMORIM, 1995, 243; apud. LOPES, 2011, p. 70).

Esboçava-se então um comprometimento da política externa brasileira com a regra democrática da transparência. À luz do que foi desenvolvido ao longo da pesquisa, esse compromisso esboçado pode ser compreendido como uma resposta a demanda interna por abertura, na medida em que a transparência se afirmava como valor da sociedade. Mas tratou-se também de uma satisfação à sociedade internacional que adotava o critério da transparência para avaliar a confiabilidade dos atores internacionais. Nesse ponto vale destacar que a inserção internacional do Brasil a partir da década de 1990 passou a ser entendida como sendo dependente de sua afirmação de credibilidade, legitimidade e autoridade moral: daí a percepção da importância de se priorizar o discurso da transparência sustentado por algumas medidas concretas no sentido de sua promoção.

#### 4 - CONCLUSÃO

Como visto no capítulo 1, há segredos dos quais governo algum pode prescindir: aqueles identificados como verdadeiros segredos de segurança nacional, justificados pela necessidade do Estado de assegurar por seus próprios meios a sua própria sobrevivência em um sistema internacional anárquico. Esta seria uma clara limitação ao avanço da transparência pelas relações internacionais. Por outro lado, na medida em que é bem maior a quantidade de segredos políticos e burocráticos, por algumas perspectivas indesejáveis e, no limite, prescindíveis, é certo que há também possibilidades para que níveis mais adequados de transparência sejam adotados, em especial nas gestões de política externa.

Como reconhece Hannah Arendt (1972, p. 293), “os segredos de Estado sempre existiram; todo governo precisa classificar determinadas informações, subtraí-las da percepção pública, e os que revelam segredos autênticos foram sempre tratados como traidores”. Não obstante, a transparência é também uma exigência dos regimes liberais democráticos, que procuram submeter o exercício do poder ao escrutínio público de modo a legitimá-lo e controlá-lo. Sendo assim, de fato, a tensão é inevitável quando dois princípios opostos precisam ser articulados, ou quando duas tendências contrárias se relacionam sem que uma delas possa sobrepujar completamente a outra. No entanto, como enuncia Jardim (1999, p. 51), “opacidade e transparência não se inserem numa simples relação de exclusão”; pode haver maior equilíbrio ou desequilíbrio entre os dois termos dessa tensão.

No Brasil, a balança da tensão pendeu muito para o lado do segredo ao longo da história. Até pouco tempo havia no país a possibilidade de governantes renovarem sucessivamente a classificação de documentos, mantendo informações em “sigilo eterno”. Sem contar que o sigilo teve também seu emprego frequentemente pervertido pelos detentores do poder político. Ora, foi no recente ano de 2009, com o país vivendo o maior período democrático de sua história, que explodiu o escândalo dos atos secretos do Senado Federal – centenas de atos administrativos não publicados que concediam benefícios e privilégios a parlamentares e funcionários, acobertando improbidade e nepotismo.

Tendo isto em vista, o presente trabalho se dedicou a explorar aspectos da história do país que permitam traçar a gênese e a evolução da dinâmica entre segredo e transparência no Brasil, com o objetivo de analisar sociologicamente os limites e as possibilidades para o avanço da transparência e a democratização de nossa política externa.

A política externa brasileira seria fundada nos moldes da tradição europeia da diplomacia secreta, de modo que seu principal expediente, os tratados secretos, também acompanharam o país desde cedo. Mas, para além disso, nossa pesquisa revela que, no Brasil,

longe de estar restrito ao campo das relações internacionais, o segredo é um fundamento importante da dominação patrimonialista de estamentos comprometidos com seu privilégio social e o monopólio do poder político.

Importante também é a constatação de que o debate público registrado nas páginas dos jornais demorou a incorporar questionamentos à supremacia do segredo na política nacional. Isso se deu primeiro nos anos de 1919-1920, quando chegavam ao Brasil os ecos da agitação internacional contra a diplomacia secreta, acusada de ser culpada pela Primeira Guerra Mundial.

As páginas dos principais jornais do Rio de Janeiro, capital do país à época, mostram que por um lado foram formuladas algumas condenações sofisticadas ao “segredo absoluto” e vozes se levantaram em defesa da influência da opinião pública sobre a política, muitas vezes tomando como mote algum caso concreto de segredo incômodo que atentaria contra os “princípios democráticos”. Por outro lado eram também abundantes e neutralizavam qualquer pressão por abertura os textos em defesa da diplomacia secreta, da tradição diplomática, do virtuosismo da chancelaria que requereria discrição e isolamento. Um debate rico cujos termos se mantêm atuais.

Contudo, uma análise mais atenta põe em relevo o pequeno lastro social da discussão protagonizada pelos jornais. Naquele período a polêmica era abraçada pelo jornalismo político em voga, sendo que as controvérsias atraíam leitores e os articulistas exploravam isso sempre buscando a polarização e fazendo referências diretas aos seus interlocutores rivais. Na disputa pelos melhores argumentos os leitores eram apenas plateia e aquilo que era dito não tinha necessariamente respaldo de estratos da sociedade. O acirrado debate dos anos 1919-1920 acerca da diplomacia secreta logo arrefeceu e foi esquecido sem impacto identificável.

Em 1923, quando a primeira Lei de Imprensa da República, com o apoio de parte da imprensa, limitou significativamente a liberdade de expressão, prevendo inclusive penas de prisão e multas em dinheiro para “abusos” como a publicação de segredos de Estado e ofensas ao presidente, se tornou mais remota a possibilidade de que uma demanda pela superação do segredo e o avanço da publicidade surgisse na esfera pública.

Naquele contexto em que a maior parcela da população era rural, subalterna e sujeita as regras dos proprietários de terra, analfabeta e sem direitos políticos, a esfera pública se confundia em grande medida com o estamento dominante, que não se opunha sistematicamente ao Estado justamente por se confundir com ele. Se não bastasse, a complacência da esfera pública era conquistada também por meio de censura, repressão e

subvenções, que indicam por sua vez o padrão de autoritarismo seguido pelo Estado em sua relação com a sociedade.

Na década de 1950, com o fim da ditadura do Estado Novo, o quadro começaria a mudar. O Brasil vivia enfim um período de democracia de massas, a industrialização estava em marcha, empresas estrangeiras chegavam ao país, e com isso emergia o “espírito burguês”. A publicidade passou a ser entendida como valiosa à iniciativa privada, demandada pelos “detentores do poder econômico não achegados aos círculos oficiais” como forma de corrigir os vícios patrimonialistas do Estado interventor que tende a beneficiar os que “gozam de suas simpatias”<sup>43</sup>. Essa demanda burguesa pautou artigos de jornal, o “princípio da publicidade” foi invocado e melhor defendido na imprensa como fundamento da República por juristas, políticos e jornalistas, e contemplado por discursos de presidentes e por iniciativas de abertura da Administração Pública.

Vargas, outrora ditador, assumiria novamente o governo no início da década de 1950, reconhecendo em sua mensagem ao Congresso<sup>44</sup> um público a quem o governo devia o conhecimento de seus atos, sendo os trabalhos de divulgação das repartições de documentação tratados como instrumento de cidadania. Tratava-se, sem dúvida, de uma defesa do direito de acesso à informação pública e do princípio da publicidade dos atos públicos.

Naquela mesma época, em 1952, seria criada a Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), e em 1953 o primeiro curso de Relações Públicas da escola seria ministrado por um norte-americano consultor da ONU. A iniciativa do curso partiu da própria EBAP, que contava com o aval do governo, a qual solicitou a assistência técnica da ONU por ter “sentido necessidade” de melhorar a comunicação de informações ao público, compreender a natureza da opinião pública e encorajar a participação do cidadão no governo.

Apesar disso, o poder continuou tendendo ao segredo e mesmo esse princípio de avanço da transparência não se deu sem resistência. Uma cultura do sigilo aristocrático, herdada de Portugal, e cultivada em instituições políticas conservadoras, como o Itamaraty; preocupações relativas à segurança nacional impostas por um sistema internacional anárquico; assim como a utilidade prática do segredo para a dominação burocrático-patrimonialista de estamentos comprometidos com seu privilégio social e com o monopólio do poder político, são apontados como razões para a supremacia do sigilo ao longo da história do Brasil.

---

<sup>43</sup>*Diário Carioca*, “Segredos de Estado”, 11 de Maio de 1952, p. 8.

<sup>44</sup>Mensagem ao Congresso de 1951, página 62.

Com a instauração do regime militar de 1964, haveria retrocessos no que tange a abertura do governo, mas a demanda por transparência continuaria amadurecendo. Na década de 1960 os “intelectuais” também encampariam a causa, sendo símbolo disso o ativismo do importante historiador José Honório Rodrigues, que publicou em 1969 o pioneiro texto “Acessibilidade do público aos documentos: Sigilo e reserva”.

Ainda tratando da evolução da demanda por transparência no Brasil, apontamos também para a importância do desenvolvimento da indústria da mídia no país. Trata-se de variável importante pelo caráter inclusivo dos meios de comunicação de massa que traduziram a política para a oralidade da população, com a cobertura jornalística adentrando as casas, abalando, mesmo que levemente, o distanciamento que inspirava a reverência apática e a postura súdita do cidadão comum perante o governo. Com o rádio e a televisão, foram ampliados os limites de uma esfera pública nacional que passava a ser menos identificada com o estamento dominante e mais bem informada. E havia também o caráter ético, principalmente da televisão, relacionado à formação e transmissão de valores, ao questionamento dos costumes e regras da sociedade, com desdobramentos na esfera da política.

Em síntese, sugerimos que a evolução dessa demanda decorre de dois processos principais e convergentes. De um lado há a afirmação e transmissão dentro do país da publicidade como valor em decorrência da modernização da sociedade, sendo a variável fundamental do processo a ascensão do espírito burguês no país, na década de 1950, concorrendo também para isso o desenvolvimento dos meios de comunicação e a ampliação da esfera pública nacional. De outro lado ocorre a assimilação do valor propagado por outras nações, em especial os EUA, em decorrência do fenômeno da globalização, em particular a globalização dos fluxos culturais, com a formação de uma esfera pública global.

Já o comprometimento normativo dos governos com a transparência, observados na Constituição de 1988, com a Lei de Arquivos de 1991, no campo da política externa com a abertura dos arquivos do Itamaraty, franqueada por Celso Lafer com a portaria de 27 de agosto de 1992, e mais recentemente com a Lei de Acesso a Informação de 2011, pode ser explicado por três perspectivas diferentes. Trata-se de resposta ao aumento da demanda interna por transparência e democratização. Também é uma iniciativa política voltada para a racionalização da administração pública, necessária para o Estado e muitas vezes relacionada a ideais de modernização. Mas se trata ainda de uma satisfação à “sociedade internacional” que ao adotar o critério da transparência para avaliar a confiabilidade dos atores internacionais, promovendo princípios de abertura e transparência, por meio da ONU,

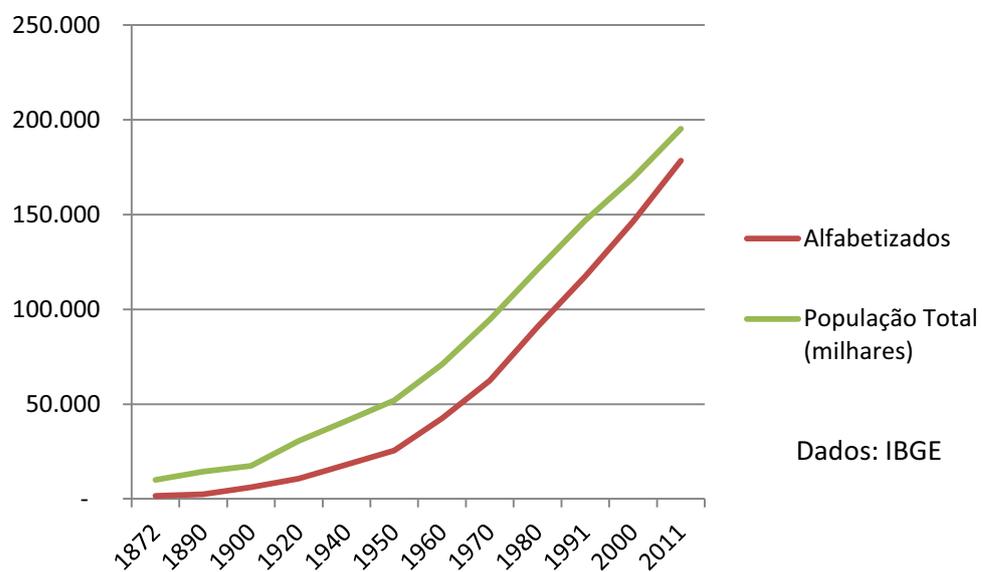
principalmente, pressiona o país a buscar sua inserção internacional por meio de medidas que atestem autoridade moral. Algo similar ao que acontece com relação aos temas ambientais e de direitos humanos.

Falta, porém, convicção em relação à superioridade da transparência como regra para a condução da política, principalmente quando se trata de política externa. Há uma desconfiança conservadora que identifica a adoção da transparência como submissão a uma estratégia das potências dominantes de “chutar a escada”: os mesmos Estados que tanto se favoreceram do segredo na perseguição de seus interesses nacionais, agora incentivariam países como o Brasil a abrir mão de tal recurso, se comprometendo com ampla abertura. A razão de estado continua incutida na mentalidade dos agentes políticos, justificando transgressões aos regulamentos formais, fazendo da exceção a regra.

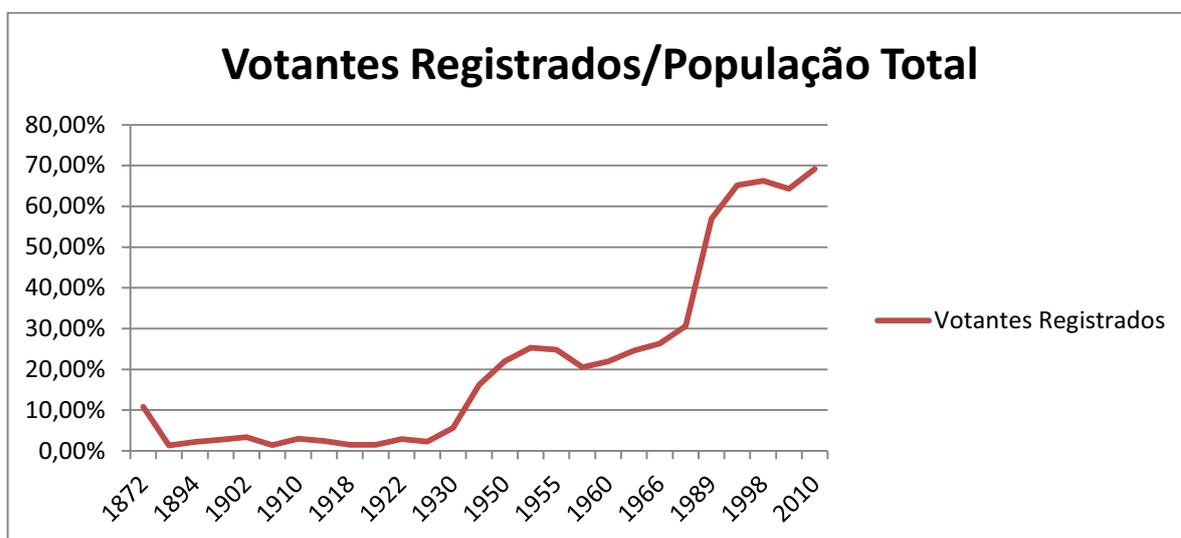
Daí que o avanço da demanda por transparência, o amadurecimento do discurso da abertura e os compromissos normativos já assumidos pelo Estado com o princípio da publicidade e o direito de acesso à informação ainda não se refletem em uma democratização da política externa brasileira, que requer além de transparência dos processos a interação entre formuladores e sociedade. Não obstante, o cenário aponta para uma progressiva superação da política do sigilo na política interna, e uma consolidação da democracia no país, o que deve garantir a continuidade dos avanços.

## APÊNDICE A – Evolução da Taxa de Alfabetização no Brasil.

### População Total X Alfabetizados (1872-2011)



## APENDICE B – Índices de participação eleitoral no Brasil (série histórica)



Fontes:

RAMOS, Heloisa Helena Silva. A ilusão do sufrágio universal na constituição de 1891. 2007. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) - Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento – CEFOR, da Câmara dos Deputados. Brasília. P. 49-50.

SCHWARTZMAN, Simon. Bases do Autoritarismo Brasileiro. 3ª ed. Editora Campus, 1988. Disponível em <[http://www.schwartzman.org.br/simon/bases/capit5.htm#N\\_16\\_](http://www.schwartzman.org.br/simon/bases/capit5.htm#N_16_)> Acesso em 3 de dezembro de 2013.

IBGE – Anuários Estatísticos do Brasil (diversos anos)

TSE – Estatísticas do Eleitorado na Web

**ANEXO A – Ranking de países por média de escolaridade (em anos) entre adultos, em 2013.**

<b>Países</b>	<b>Média de Escolaridade</b>
Cuba	10,2
Chile	9,7
Panamá	9,4
Barbados	9,3
Argentina	9,3
Trinidad e Tobago	9,2
Bolívia	9,2
Antígua e Barbuda	8,9
Peru	8,7
Granada	8,6
São Vicente e Granadina	8,6
Bahamas	8,5
Uruguai	8,5
México	8,5
Guiana	8,5
Costa Rica	8,4
Saint Kitts e Nevis	8,4
Saint Lucia	8,3
<b>MÉDIA</b>	<b>8,01</b>
Belize	8
Dominica	7,7
Paraguai	7,7
Venezuela	7,6
Equador	7,6
El Salvador	7,5
Colômbia	7,3
<b>BRASIL</b>	<b>7,2</b>
República Dominicana	7,2
Suriname	7,2
Honduras	6,5
Nicarágua	5,8
Haiti	4,9
Guatemala	4,1

Fonte: PNUD/ONU 2013

## REFERÊNCIAS

### Documentos oficiais

BRASIL. Congresso. Senado. Resolução nº 17, de 1991. Coleção de Leis da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, v. 183, p. 1156-1157, maio/jun. 1991.

BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. Decreto n. 27.583, de 14 de dezembro de 1949. Regulamento para a Salvaguarda da Informação que interessa à Segurança Nacional (R.S.I.S.N.). Brasília, DF, 1949. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D27583impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D27583impressao.htm)>. Acesso em: 6 jan. 2015.

BRASIL. Decreto 17.999 de 29 de novembro de 1927. Providencia sobre o Conselho da Defesa Nacional. Rio de Janeiro, RJ, 1927. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-17999-29-novembro-1927-503528-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 6 jan. 2015.

BRASIL. Decreto n.º 2.358, de 19 de dezembro de 1859. Reorganiza a Secretaria d'Estado dos Negócios Estrangeiros. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2358-19-fevereiro-1859-557269-publicacaooriginal-77613-pe.html>>. Acesso em: 6 jan. 2015.

BRASIL. Decreto nº 4.743, de 31 de outubro de 1923. Regula a liberdade de imprensa e dá outras providencias. Rio de Janeiro, RJ, 1923. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4743-31-outubro-1923-567758-publicacaooriginal-91090-pl.html>>. Acesso em: 6 jan. 2015.

BRASIL. General Eurico Gaspar Dutra. Relatório do Ministério da Guerra de 1936. Rio de Janeiro, RJ, 1937. Disponível em: <<http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u2338/000001.html>>. Acesso em: 6 jan. 2015.

BRASIL. Lei n. 8159, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8159.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm)>. Acesso em: 6 jan. 2015.

BRASIL. Ministério dos Negócios Estrangeiros. Decreto de 15 de maio de 1834. 1º Regimento das Legações de Sua Majestade o Imperador do Brazil. Rio de Janeiro, RJ, 1834. Disponível em: <[http://books.google.com.br/books?id=Wgc6CliZ6d4C&dq=1º+Regimento+das+Legações+de+Sua+Majestade+o+Imperador+do+Brasil&hl=pt-BR&source=gbs\\_navlinks\\_s](http://books.google.com.br/books?id=Wgc6CliZ6d4C&dq=1º+Regimento+das+Legações+de+Sua+Majestade+o+Imperador+do+Brasil&hl=pt-BR&source=gbs_navlinks_s)>. Acesso em: 6 jan. 2015.

BRASIL. Secretaria d'Estado dos Negócios Estrangeiros. Decreto nº 135, de 26 de fevereiro de 1842. 1º Regulamento da Secretaria de Estado. Rio de Janeiro, RJ, 1842. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-135-26-fevereiro-1842-560860-publicacaooriginal-84071-pe.html>>. Acesso em: 6 jan. 2015.

BRASIL. Ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer. Portaria de 27 de agosto de 1992. Atualização das normas que regem o acesso à documentação sob a guarda da Seção de Arquivo Histórico do Itamaraty. Brasília, DF, 1992. Diário Oficial, Seção 1, p. 11795.

Disponível em: <

<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=1&pagina=11&data=28/08/1992&captchafield=firistAccess>>. Acesso em: 6 jan. 2015.

BRASIL. Ministro João Neves da Fontoura. Relatório do Ministério das Relações Exteriores, ano de 1952. Rio de Janeiro, RJ, 1952. Disponível em: <

<http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1814/000010.html>>. Acesso em: 6 jan. 2015.

BRASIL. Ministro José Carlos de Macedo Soares. Relatório do Ministério das Relações Exteriores, ano de 1936. Rio de Janeiro, RJ, 1938. Disponível em:

<<http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1803/000010.html>>. Acesso em: 6 jan. 2015.

BRASIL. Ministro Pedro Leão Veloso. Relatório do Ministério das Relações Exteriores, ano de 1944. Rio de Janeiro, RJ, 1944. Disponível em: <

<http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1811/000012.html>>. Acesso em: 6 jan. 2015.

BRASIL. Ministro Raúl Fernandes. Relatório do Ministério das Relações Exteriores, ano de 1949. Rio de Janeiro, RJ, 1949. Disponível em: <

<http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1812/000003.html> >. Acesso em: 6 jan. 2015.

BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 1081 de 3 de setembro de 1936. Uniformiza a nomenclatura da natureza da correspondência oficial. Rio de Janeiro, RJ, 1936. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-1081-3-setembro-1936-450604-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 6 jan. 2015.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Brasília, DF, 14 dez. 2009. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/legislacao/convencao-de-viena-sobre-o-direito-dos-tratados-1/>>. Acesso em 6 jan. 2015.

BRASIL. Presidente Eurico Gaspar Dutra. Mensagem ao Congresso Nacional. Rio de Janeiro, RJ, 1949.

BRASIL. Presidente Getúlio Vargas. Mensagem ao Congresso Nacional. Rio de Janeiro, RJ, 1936.

BRASIL. Presidente Getúlio Vargas. Mensagem ao Congresso Nacional. Rio de Janeiro, RJ, 1951.

BRASIL. Vice-Almirante Henrique Aristides Guilhem. Relatório do Ministério da Marinha de 1936. Rio de Janeiro, RJ, 1937. Disponível em:

<<http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u2168/000002.html>>. Acesso em: 6 jan. 2015

EUA, Executive Order 12958. Washington, DC, 17 de abril de 1995. Disponível em:

<<http://www.fas.org/sgp/clinton/eo12958.html>>. Acesso em: 6 jan. 2015

EUA, Report of the Commission on Protecting and Reducing Government Secrecy, 1997.

Disponível em: < <https://fas.org/sgp/library/moynihan/>>. Acesso em: 06 jan. 2015.

EUA, The 9/11 Commission Report. Disponível em: <<http://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf>>. Acesso em: 6 jan. 2015. mar. 2009.

ONU (Organização das Nações Unidas). Carta da ONU, 1945. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/carta/>>. Acesso em: 06 fev. 2015.

ONU (Organização das Nações Unidas). Resolução da Assembléia Geral 32/127, 1977. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/32/ares32r127.pdf>>. Acesso em 26 República Federativa do Brasil, Brasília, DF, v. 183, p. 1156-1157, maio/jun. 1991.

## **Bibliografia**

AFTERGOOD, Steven. Government Secrecy and Knowledge Production: A Survey of Some General Issues. **Secrecy and Knowledge Production**, New York, n. 23, p. 17-29, 1999. Disponível em: <[http://www.einaudi.cornell.edu/peaceprogram/publications/occasional\\_papers/occasional-paper23.pdf](http://www.einaudi.cornell.edu/peaceprogram/publications/occasional_papers/occasional-paper23.pdf)>. Acesso em: 27 set. 2011.

ALBERTS, David; PAPP, Daniel (Ed.). **The Information Age Anthology**: National Security Implications of the Information Age. v. 2. Washington, D.C.: Center for Advanced Concepts and Technology, 2000.

ALEXANDER, Jeffrey C. Global Civil Society. **Theory, Culture & Society**. V. 23, p. 521-524, 2006.

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

ARCHETTI, Cristina. The Impact of New Media on Diplomatic Practice: An Evolutionary Model of Change. **The Hague Journal of Diplomacy**, v.7, n.2, p. 181-206, 2012.

ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. 5. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1968.

ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

BARBOSA, Marialva. **História Cultural da Imprensa**: Brasil - 1800-1900. Mauad, Rio de Janeiro, 2010.

BENTHAM, Jeremy. **The Works of Jeremy Bentham**. v. 2. Edinburgh: William Tait, 1843.

BERRIDGE, Geoff. **Diplomacy Theory and Practice**. 2 ed. Houndmills: Palgrave, 2002.

BLANTON, Thomas S. **National Security and Open Government in the United States**: Beyond the Balancing Test. In: National Security and Open Government: Striking the Right Balance. Syracuse, New York, Campbell Public Affairs Institute, 2003. p. 33-73.

BLEDSON, Caroline; ROBEY, Kenneth. Literacy and Secrecy Among the Mende of Sierra Leone. **New Series**, v. 21, n. 2, p. 202-226, 1986.

BOB, Clifford. **Beyond Transparency: Visibility and Fit in the Internationalization of Internal Conflict.** In: FINEL, Bernard ; LORD, Kristin (Ed.). *Power and Conflict in the Age of Transparency.* New York: Palgrave, 2000. p. 287-314.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

\_\_\_\_\_. **Democracia e sistema internacional.** In: Bobbio, Norberto. *O futuro da democracia - uma defesa das regras do jogo.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. p. 187-207.

\_\_\_\_\_. **Estado, Governo, Sociedade: para uma Teoria Geral da Política.** 14. ed. São Paulo: Paz e Terra S/A, 2007.

BOK, Sissela. **Secrets: on the Ethics of Concealment and Revelation.** New York, Vintage, 1989.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica: um estudo da ordem política mundial.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, IPRI: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

BURT, Richard; ROBISON, Olin. **Reinventing Diplomacy in the Information Age,** CSIS Report. Washington, 1998.

CANETTI, Elias. **Massa e Poder.** 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2005. p. 290-296.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Pensadores que inventaram o Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

CARLSON, Eric. *Public Relations in International Technical Assistance.* **Public Administration Review,** v. 16, n. 4, p. 272-280, 1956.

CARNEIRO, Maria L. T. **Cidadão do Mundo: O Brasil diante do Holocausto e dos refugiados do nazifascismo, 1933-1948.** 1. ed. v. 1. São Paulo: Perspectiva, 2010.

CARR, Edward Hallett. **Vinte Anos de Crise: 1919-1939.** Brasília: UNB, 2001.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo Caminho.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede.** 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

\_\_\_\_\_. *The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, and Global Governance.* **The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science,** v. 616, n. 1, p. 78-93, 2008.

CASTRO, Flávio M. O. **Dois Séculos de História da Organização do Itamaraty (1808-2008).** V.1. Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2009.

CEPIK, Marco. **Espionagem e Democracia.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais/Editora da Universidade de Brasília, 2002,

CHESTERTON, G. K. The Real Secret Diplomacy. **The North American Review**, v. 207, n. 749, p. 505-515, 1918.

COSTA, Hermisten M. O protestantismo e a palavra impressa: Ensaio introdutório. **Ciências da Religião: História e Sociedade**, v. 6, n. 2, p. 123-145, 2008.

COSTA, João P. C. A Lei de Acesso à Informação e a Diplomacia Brasileira. **Revista Interesse Nacional**, n. 19, p. 7-13, 2012.

COSTA, Maria L. [Apresentação] Acessibilidade do público aos documentos. Sigilo e Reserva. **Acervo, Revista do Arquivo Nacional**, v. 4, n. 2, jul-dez 1989; v.5, n. 1, janeiro-junho 1990, p. 7-8.

DA SILVA, Juremir M. Os suportes da comunicação: entre meio e poder. São Paulo: Matrizes, n.1, p. 47-57, 2013.

DE LUCA, Tânia R. **A Grande Imprensa na Primeira Metade do Século XX**. In: DE LUCA, Tânia R.; MARTINS, Ana L. História da Imprensa no Brasil. 1.ed. São Paulo: Contexto, 2010. pp. 158-178.

DEUTSCHER, Isaac. **Trotsky: o profeta armado 1879-1921**. 3. ed. São Paulo: Civilização Brasileira, 2005.

DOYLE, Kate. The End of Secrecy: U.S. National Security and the Imperative for Openness. **World Policy Journal**, v. 16, n. 1, 1999.

DUROSELLE, Jean Baptiste. **Todo império perecerá: teoria das relações internacionais**. Brasília: Ed. da Unb; São Paulo: Imprensa Oficial, 2000.

ELLSBERG, Daniel. **Secrets: a Memoir of Vietnam and the Pentagon Papers**. New York: Viking, 2003.

ERIKSSON, Johan; GIACOMELLO, Giampiero (Ed.). **International Relations and Security in the Digital Age**. London: Routledge, 2007.

ESPINOSA, Baruch de. **Tratado Político**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político brasileiro**. 3ª ed. Globo, Rio de Janeiro, 2001.

FAUSTO, Boris. **História Concisa do Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2001.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil: Ensaio de interpretação sociológica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

FINEL, Bernard ; LORD, Kristin (Ed.). **Power and Conflict in the Age of Transparency**. New York: Palgrave, 2000.

FISCHER, Steven Roger. **História da escrita**. São Paulo: UNESP, 2007.

FLORINI, Ann. **The End of Secrecy**. In: FINEL, Bernard ; LORD, Kristin (Ed.). *Power and Conflict in the Age of Transparency*. New York: Palgrave, 2000. p. 13-28.

\_\_\_\_\_. Increasing Transparency In Government. **International Journal on World Peace**, v. 19, n. 3, p. 3-37, 2002.

FRIEDRICH, Carl J. **The Pathology of Politics: Violence, Betrayal, Corruption, Secrecy and Propaganda**. New York: Harper & Row, 1972. p. 175-233.

GALVÃO, Ana M.; BATISTA, Antônio A. **Oralidade e Escrita: uma revisão**. *Cadernos de Pesquisa*, v. 36, n. 128, p. 403-432, 2006.

GIBBS, David. Secrecy and International Relations. **Journal of Peace Research**, v. 32, n. 2, p. 213-228, 1995.

GRIES, David. Openness and Secrecy. Center for the Study of Intelligence, **Studies Archive Indexes**, v. 37, n. 1, p. 33-35, 2010. Disponível em: <[https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol37no1/html/v37i1a01p\\_0001.htm](https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol37no1/html/v37i1a01p_0001.htm)>. Acesso em: 6 jan. 2015.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HALLIDAY, Fred. **Repensando As Relações Internacionais**. 2. ed. Porto Alegre: Editora Da Universidade Federal Do Rio Grande Do Sul, 2008.

HERMAN, Michael. **Intelligence Power in Peace and War**. Cambridge: Royal Institute of International Affairs, 1996.

HOLZNER, Burkart. The transparency syndrome in global change: A sociological concept paper. **Review of International Studies**, v. 69, p. 152-162, 2002.

HURRELL, Andrew. Kant e o Paradigma Kantiano nas Relações Internacionais. **Videre**, n. 4, p. 39-74, 2010.

IGLESIAS, Francisco. José Honório Rodrigues e a Historiografia Brasileira. **Estudos Históricos**, n. 1, p. 55-78, 1988.

JACOBS, L. R.; SHAPIRO, R. Y. Lyndon Johnson, Vietnam, and Public Opinion: Rethinking Realist Theory of Leadership. **Presidential Studies Quarterly**, v. 29, p. 592-616, 1999.

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

JERVIS, Robert. From Balance to Concert: A Study of International Security Cooperation. **World Politics**, v. 38, n. 1, p. 58-79, 1985.

- KAHN, David. **The Codebreakers: the Story of Secret Writing**. New York: Scribner, 1996.
- KANT, Immanuel. **Para a Paz Perpetua**. Rianxo: Instituto Galego de Estudos de Segurança Internacional e da Paz, 2006.
- KEANE, John. **Global civil society?** Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. Power and Interdependence In the information age. **Foreign Affairs**, v. 77, n. 5, p. 81-94, 1998.
- KISSINGER, Henry. **Diplomacia**. 3. ed. Lisboa: Gradiva, 2007.
- KOMINE, Yukinori. **Secrecy in US Foreign Policy: Nixon, Kissinger, and the rapprochement with China**. Burlington: Ashgate, 2008.
- LAFER et al. Entrevista com Celso Lafer. **Estudos Históricos**, v. 2, 1993.
- LAFER, Celso. Diplomacia e Transparência: O Arquivo do Itamarati. **Acervo, Revista do Arquivo Nacional**, v. 4, n. 2, 1989; v.5, n. 1, janeiro-junho 1990, p. 35-43.
- LAFER, Celso. Vazamentos, Sigilo, Diplomacia: A Propósito do Significado do Wikileaks. **Revista Política Externa**, v. 19, n. 4. p. 11-17, 2011.
- LEAL, Sayonara; RIBEIRO, Lavina. Mídias alternativas e esfera pública: democracia e reconhecimento nas rádios comunitárias no Brasil e na França. **Estudos de Sociologia**, v.12, n.23, p. 65-96, 2007.
- LEIGH, David; HARDING, Luke. **Wikileaks - A Guerra de Julian Assange Contra os Segredos de Estado**. Campinas: Verus, 2011.
- LEMOS, André. **Cibercultura: tecnologia e vida social na cultura contemporânea**. Porto Alegre: Sulina, 2008.
- LENHARO, Alcir. **Sacralização da política**. Campinas: Papyrus, 1986.
- LINDSTEDT, C.; NAURIN, D. Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption. **International Political Science Review**, v. 31, n. 3, p. 301-322, 2010.
- LOPES, Dawisson B. A política externa brasileira e a "circunstância democrática": do silêncio respeitoso à politização ruidosa. **Revista brasileira de política internacional**, v.54, n.1, p. 67-86, 2011.
- LOW, Alfred M. The Vice of Secret Diplomacy. **The North American Review**, v. 207, n. 747, p. 209-220, 1918.
- MANZUR, Tânia M. P. G. Opinião pública e política externa do Brasil do Império a João Goulart: um balanço historiográfico. **Revista brasileira de política internacional**, v. 42, n. 1, p. 30-61, 1999.

MARET, Susan (ed). **Government Secrecy**. Bingley: Emerald, 2011.

MCDERMOTT, Patrice. **Secrecy reform or secrecy redux?** Access to information in the Obama administration. In: MARET, Susan (ed). **Government Secrecy**. Bingley: Emerald, 2011. p. 189-217.

McLUHAN, Marshall. **Os meios de comunicação como extensões do homem**. 12. ed. São Paulo: Cultrix, 2002.

McLUHAN, Marshall. Radio: The Tribal Drum. **AV Communication Review**, v. 12, n. 2, p. 133-145, 1964.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MEDEIROS, Jarbas. **Ideologia Autoritária no Brasil: 1930-1945**. Rio de Janeiro: FGV, 1978.

MITCHELL, Robert. Sources of Transparency: Information Systems in International Regimes. **International Studies Quarterly**, v. 42, p. 109-130, 1998.

MITZEN, Jennifer. Reading Habermas in Anarchy: Multilateral Diplomacy and Global Public Spheres. **American Political Science Review**, v. 99, n. 3, p. 401-417, 2005.

MORGENTHAU, Hans. The Impact of the Loyalty-Security Measures on the State Department. **Bulletin of the Atomic Scientists**, v. 11, n. 4, p. 134-140, 1955.

\_\_\_\_\_. **Política entre as Nações: A luta pelo poder e pela paz**. São Paulo: Universidade de Brasília, 2003

MOURA, Gerson. **Autonomia na dependência: A política externa brasileira de 1935 a 1942**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

MOURA, Gerson. **Relações Exteriores Do Brasil: 1939-1950: mudanças na natureza das relações Brasil-Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial**. Brasília: FUNAG, 2012.

MOYNIHAN, Daniel. **Secrecy: the American Experience**. New Haven: Yale UP, 1998.

NEUMAN, Johanna. **The Media's Impact on International Affairs: Then and Now**. In: ALBERTS, David; PAPP, Daniel (Ed.). **The Information Age: An Anthology on Its Impact and Consequences**. Washington, D.C.: CCRP Publication Series, 1997. p. 206-216.

NEVES, Lúcia M. B. P. Cidadania e Participação Política na Época da Independência do Brasil. **Cad. Cedes**, v. 22, n. 58, p. 47-64, dezembro/2002. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em 3 de dezembro de 2013.

NOGUEIRA, João; MESSARI, Nizar. **Teoria das relações internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NUNES, Paulo H. F. **Direito Internacional: Introdução Crítica**. Goiânia: ASOEC - Universo, 2011.

NYE, Joseph Jr. **O paradoxo do poder americano**. São Paulo: Ed. da UNESP, 2002.

\_\_\_\_\_. **Cooperação e Conflito nas relações internacionais**. São Paulo: Editora Gente, 2009.

OLIVEIRA, Luiz A. **Getúlio Vargas e o desenvolvimento do rádio no país: um estudo do rádio de 1930 a 1945**. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: CPDOC, 2006.

ONG, W. **Oralidade e cultura escrita**. Campinas: Papirus, 1998.

PAGE, Benjamin; BOUTON, Marshall. **The Foreign Policy Disconnect: What Americans Want from Our Leaders but Don't Get**. Chicago: University of Chicago, 2006.

PAIT, Heloisa. Global citizens or faraway viewers? São Paulo residents talk about the 2006 Lebanon conflict. **International Journal of Politics, Culture and Society**, v. 19, n. 3-4, p. 179-191, 2008.

PAIT, Heloisa. O silêncio da televisão: desafios e esperanças da comunicação mediada. **Revista FAMECOS**, n. 34, p. 45-49, 2007.

PAIVA, Carlos H. A. A Burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945). **História**, v. 28, n. 2, p. 776-796, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/his/v28n2/27.pdf>>. Acesso em: 6 jan. 2015.

PALLITTO, Robert; WEAVER, William. **Presidential Secrecy and the Law**. Baltimore: Johns Hopkins UP, 2007.

PIERANTI, Octavio Penna; MARTINS, Paulo Emílio Matos. A Radiodifusão como um Negócio: um Olhar sobre a Geração do Código Brasileiro de Telecomunicações. **Eptic Online**, v.9, n.1, 2007.

PISTONE, Sérgio. Razão de Estado. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola. **Dicionário de política** Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 1999. p. 1071.

POOL, Ithiel De Sola. **Technologies of Freedom**. London: Harvard UP, 1983.

POTEMKIN, Vladimir. **Historia de La Diplomacia: Tomo 1**. México: Grijalbo, 1966.

RELYEA, Harold. Government secrecy: policy depths and dimensions. **Government Information Quarterly**, v. 20, n. 4, p. 395-418, 2003. Disponível em: <<https://courses.washington.edu/mlis550/au10/pdf/Module%209%20Relyea%20Secrecy.pdf>>. Acesso em: 6 jan. 2015.

ROBERTS, Alasdair. **Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age**. Cambridge: Cambridge UP, 2006.

RODRIGUES, José Honório. Acessibilidade do público aos documentos: sigilo e reserva. **Acervo, Revista do Arquivo Nacional**, v. 4, n. 2, jul-dez 1989; v.5, n. 1, janeiro-junho 1990, p. 7-18.

RODRIGUES, Pedro. L. Westphalia X Wikileaks, um nó a ser desatado. **Revista Política Externa**, v. 19, n. 4, p. 31-37, 2011.

ROMANO, Roberto. Sigilo Jornalístico e Segredo de Estado. **Revista da FACED**, n. 9, 2005. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/rfaced/article/viewArticle/2694>>. Acesso em: 06 jan. 2015.

RUESCHEMEYER, Dietrich. **Theoretical Generalization and Historical Particularity in the Comparative Sociology of Reinhard Bendix**. In: SKOCPOL, Theda (Ed.). *Vision and method in Historical Sociology*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 129-169.

SAES, Décio Azevedo Marques de. A questão da evolução da cidadania política no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 42, 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142001000200021&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000200021&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 3 de dezembro de 2013.

SALES, Campos. **Da propaganda à presidência**. Brasília: UNB, 1983.

SARAIVA, José F. S. **Relações Internacionais: Entre a preponderância européia e a emergência americano-soviética (1815-1947)**. Brasília: FUNAG, 2001.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988. Disponível em <[http://www.schwartzman.org.br/simon/bases/capit5.htm#N\\_16\\_](http://www.schwartzman.org.br/simon/bases/capit5.htm#N_16_)> Acesso em: 3 dez. 2013.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **O Brasil de Getúlio Vargas e a formação dos blocos (1930-1942)**. São Paulo: Nacional, 1985.

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

SHILS, Edward. **The Torment of Secrecy: the Background and Consequences of American Security Policies**. Chicago: Ivan R. Dee, 1996.

SHIRKY, Clay. **The Political Power of Social Media: Technology, Public Sphere and Political change**. *Foreign Affairs*, 20 Dec. 2010. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/67038/clay-shirky/the-political-power-of-social-media>>. Acesso em: 06 jan. 2015.

SIMMEL, Georg. The Sociology of Secret and of Secret Societies. **The American Journal of Sociology**, v. 9, n. 4, p. 441-498, 1906.

SIMON, Pedro. **Declaração Universal dos Direitos Humanos - Ideal de Justiça, Caminho da Paz**. Brasília: Senado Federal, 2008.

SINGH, S. **O livro dos códigos**: a ciência do sigilo do antigo Egito à criptografia quântica. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SOARES DE LIMA, M. R. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 265-303, 2000.

SODRÉ, Nelson W. **História da Imprensa no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

TEMPERLEY, Harold . British Secret Diplomacy from Canning to Grey. **Cambridge Historical Journal**, v. 6, n. 1, p. 1-32, 1938.

THOMAS, Rosamund M. **Espionage and Secrecy**: the Official Secrets Acts 1911-1989 of the United Kingdom. London: Routledge, 1991.

THOMPSON, John B. **A Mídia e a Modernidade** - Uma Teoria Social da Mídia. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

THOMPSON, Dennis F. Democratic Secrecy. **Political Science Quarterly**, v. 114, n. 2, p. 181-193, 1999.

VOLKMER, Ingrid. The Global Network Society and the Global Public Sphere. **Journal of Development**. v. 46, Issue: 1, p. 9-16, 2003.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. v. 2. Brasília: UNB, 1999.

WELLS, Tom. **Wild man**: the life and times of Daniel Ellsberg. New York: Palgrave Macmillan, 2001.

WIGHT, Martin. **A Política do Poder**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, IPRI: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. 2002.

WRISTON, Walter. **Bits, Bites and Diplomacy**. In: ALBERTS, David; PAPP, Daniel (Ed.). The Information Age Anthology: National Security Implications of the Information Age. v. 2. Washington, D.C.: Center for Advanced Concepts and Technology, 2000. p. 61-75.

### **Artigos de Jornal**

ANDRADE, Nuno. [a negociação com a França sobre a posse de navios alemães confiscados e a diplomacia secreta" . *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, p. 2. 15 fev. 1921.

BARBEDO, Alceu. [Parecer]. *A Noite*. Rio de Janeiro, p. 11. 03 out. 1951.

BELLO, José Maria. [Contra a Diplomacia Secreta]. *Imparcial*. Rio de Janeiro, p. 3. 02 out. 1919.

CORREIO DA MANHÃ. Salve, agosto!. *Correio da Manhã*. Rio de Janeiro, p. 4. 21 out. 1923.

CORREIO PAULISTANO. [o novo embaixador brasileiro e a inevitabilidade da diplomacia secreta]. *Correio paulistano*. Rio de Janeiro, p. 3. 23 dez. 1919.

DIÁRIO CARIOCA, Receita Extra-Orçamentária. 20 fev. 1952. p. 1.

DIÁRIO CARIOCA, Segredos de Estado. Rio de Janeiro, 11 mai. 1952, p. 8.

DIÁRIO DE NOTÍCIAS. Governo às Claras. Rio de Janeiro, 27 dez. 1958, p. 5.

DIÁRIO NACIONAL. Reuniões públicas são a regra na vi conferência pan-americana em havana. Diário nacional. São Paulo, p. 18. 19 jan. 1928.

GAZETA DE NOTÍCIAS. [a oportuna e benéfica lei de imprensa]. Gazeta de notícias. Rio de Janeiro, p. 1. 01 jun. 1922.

IMPARCIAL. Diplomacia secreta. Imparcial. Rio de Janeiro, 12 abr. 1919. Editorial, p. 2.

IMPARCIAL. O brasil na conferência de paz. Imparcial. Rio de Janeiro, 23 abr. 1919. Editorial, p. 2.

JORNAL DO BRASIL. A homenagem de ontem aos candidatos liberais. Jornal do brasil. Rio de Janeiro, p. 10. 03 jan. 1930.

JORNAL DO BRASIL. O banquete de ontem ao ministro Rodrigues Alves. Jornal do brasil. Rio de Janeiro, p. 12. 11 mar. 1920.

MACHADO, Irineu. Discurso no senado. Jornal do brasil. Rio de Janeiro, p. 6. 26 set. 1923.  
NUNES, José de Castro. [Parecer]. *Correio da Manhã*. Rio de Janeiro, p. 8. 18 jan. 1953.

O PAIZ. A famosa lei. O paiz. Rio de Janeiro, 22 mai. 1923. Editorial, p. 4.

O PAIZ. Incerteza quanto a diplomacia meridiana. Jornal "*O Paiz*". Rio de Janeiro, 20 jan. 1919. Editorial, p. 3.

O PAIZ. O despeito dos derrotados. Jornal "*O Paiz*". Rio de Janeiro, 24 abr. 1919. Editorial, p. 1.

O PAIZ. O papel internacional da imprensa. Jornal "*O Paiz*". Rio de Janeiro, 03 jun. 1919. Editorial, p. 3.