

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNO

MARCELLO PEREIRA DE ARAUJO LIMA

SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO NO CONTEXTO DA LEI DE
ACESSO À INFORMAÇÃO: UMA ANÁLISE CRÍTICA.

BRASÍLIA

2021

MARCELLO PEREIRA DE ARAUJO LIMA

**SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO NO CONTEXTO DA LEI DE
ACESSO À INFORMAÇÃO: UMA ANÁLISE CRÍTICA.**

Dissertação apresentada à Escola de
Políticas Públicas e Governo da Fundação
Getulio Vargas como requisito para
obtenção do título de Mestre em Políticas
Públicas e Governo.

Área de concentração: Políticas Públicas e
Governo

Orientador: Prof. Dr. Benjamin Miranda Tabak

BRASÍLIA

2021

Lima, Marcello Pereira de Araujo.

Segurança da informação no contexto da Lei de Acesso à Informação : uma análise crítica / Marcello Pereira de Araujo Lima. - 2021.

120 f.

Orientador: Benjamim Miranda Tabak.

Dissertação (mestrado MPPG) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Políticas Públicas e Governo.

1. Transparência na administração pública. 2. Brasil. [Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011]. 3. Informações governamentais - Controle de acesso. 4. Sistemas de recuperação da informação - Medidas de segurança. I. Tabak, Benjamim Miranda. II. Dissertação (mestrado MPPG) – Escola de Políticas Públicas e Governo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 35::007

MARCELLO PEREIRA DE ARAUJO LIMA

**SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO NO CONTEXTO DA LEI DE ACESSO À
INFORMAÇÃO: UMA ANÁLISE CRÍTICA.**

Dissertação apresentada à Escola de
Políticas Públicas e Governo da Fundação
Getulio Vargas, como requisito para
obtenção do título de Mestre em Políticas
Públicas e Governo

Área de Concentração: Políticas Públicas
e Governo

Data de aprovação: 16/08/2021.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Benjamin Miranda Tabak
FGV-EPPG

Profa. Dra. Hadassah Laís de Souza
Santana
FGV-EPPG

Profa. Dra. Rubiane Daniele Cardoso de
Almeida
FASUL

DEDICATÓRIA

Neste momento de imensa alegria, gostaria de externar meus mais sinceros e profundos sentimentos de agradecimento e orgulho. À minha esposa e companheira Simone, por conseguinte à nossa família, pelo esforço e compreensão pelos diversos momentos de ausência dispensados, que não foram poucos, a mais uma conquista da minha vida. Simone, meu grande amor, sua presença constante ao meu lado torna os meus dias mais inspirados e alegres.

Aproveito o ensejo para reverenciar à minha querida e gloriosa Força Aérea Brasileira, principalmente ao Tenente-Brigadeiro do Ar Marcelo Kanitz Damasceno, pela confiança em minha competência pela indicação, por solicitação do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), para a função de Coordenador-Geral do Núcleo de Segurança e Credenciamento (NSC), onde, por quatro anos e meio, pude aprender e contribuir para a garantia da proteção da Informação Sigilosa para o Estado brasileiro e para a sociedade, competência inclusive estabelecida pela própria Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Agradeço também aos meus superiores pelas experiências trocadas e pela fidalguia dispensada, principalmente ao Ex-Ministro de Estado Chefe do GSI/PR, General de Exército Sérgio Westphalen Etchegoyen; e aos Ex-Secretários de Coordenação de Sistemas, o Vice-Almirante Noriaki Wada e ao Contra-Almirante Antônio Capistrano de Freitas Filho, que em diversos momentos me propiciaram oportunidades profissionais ímpares, de forma a poder oferecer para a sociedade brasileira, via participação, produtos de políticas públicas de excelente qualidade, como a Política Nacional de Segurança da Informação, o Plano Nacional de Resposta Integrada a Evento de Segurança Física Nuclear, além de outras conquistas durante a função, mas principalmente pela oportunidade de ter propiciado a troca de conhecimento na área de Segurança da Informação junto a vários órgãos do Poder Executivo federal, que, certamente, serviram de suporte para o resultado final desta pesquisa.

Não poderia me furtar a prestar a minha mais honrosa continência e profunda admiração aos integrantes da minha equipe do NSC, enquanto Coordenador-Geral, mas principalmente: ao Major do Exército Brasileiro Carlos Renato Aguiar Brandão, à Capitão-Tenente da Marinha do Brasil Dyana Batista de Lima, e ao Suboficial da Força Aérea Brasileira Josemar Andrade Fraga, que contribuíram não só com seus valorosos tempos e conhecimentos sobre Informação Sigilosa, mas também por atuarem diretamente no processo de revisão da pesquisa realizada, sendo servidores públicos exemplares em prol da sociedade e do Estado brasileiros.

Ao companheiro de turma (EPCAR 86), Coronel Aviador Alexandre de Lima Prado, Ex-Vice-Chefe do Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CENIPA), amigo há mais de 35 anos, meu muito obrigado pelo convite, respeito, consideração e confiança, para labutar na busca constante de resultados eficientes para a sociedade brasileira, na criação da Divisão de Tecnologia da Informação daquele Centro, no período de março a agosto de 2021, e, ainda, pelo

incentivo para concluir este Mestrado.

Ao Professor Dr. Fernando de Barros Filgueiras que, com sua disciplina sobre Transparência e Governo, proporcionou conhecimentos indispensáveis para a elaboração do Capítulo 2, “A Transparência do Sigilo”, que pode parecer por certo utópico, mas com muito trabalho e atuação por mais transparência da transmissão de conhecimento nessa área é que fará com que a assimetria informacional estudada seja diminuída.

Agradeço veementemente, com o maior respeito e consideração, pela primordial orientação obtida pelo Professor Dr. Benjamin Miranda Tabak, profissional da mais alta capacidade na área de Políticas Públicas, além de ser uma das mentes mais brilhantes que pude ter o privilégio da convivência, tanto em termos de conhecimento acadêmico, quanto de profissional e de relacionamento pessoal para a elaboração deste trabalho. Professor, sua orientação foi seguida em todo o caminho percorrido, na certeza de que o sucesso da pesquisa está diretamente relacionado à forma de sua condução polida, preocupada e atenciosa, lapidando um caminho árduo, mas ao mesmo tempo prazeroso.

À Fundação Getúlio Vargas, na pessoa do Diretor da Escola de Políticas Públicas e Governo (EPPG), Professor Dr. Edson Kenji Kondo, pelos ensinamentos transmitidos e por ter me concedido o privilégio de ser um dos representantes da Instituição a participar, como Mestrando, de palestra do Módulo Internacional do Mestrado de Políticas Públicas e Governo, em um evento excelentemente bem conduzido por Vossa Senhoria, com a precisão cirúrgica do gerenciamento do tempo e na presença de autoridades ilustres, como o representante da Casa do Povo, o Deputado Felipe Rigone, e o Excelentíssimo Senhor Vice-Presidente da República Federativa do Brasil, o General de Exército Antonio Hamilton Martins Mourão, evento que ficará marcado de forma orgulhosa em minhas lembranças.

Por fim, mas não menos importante, meus efusivos cumprimentos aos integrantes da turma de fevereiro de 2020, do Curso de Mestrado em Políticas Públicas e Governo da Escola de Políticas Públicas e Governo, da Fundação Getúlio Vargas, pelas inúmeras horas despendidas no aperfeiçoamento, na busca do aprimoramento acadêmico e profissional, pela cordialidade constantemente presente e pelas disputas argumentativas travadas, que muito engrandeceram nosso aprendizado.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo a realização de uma análise qualitativa exploratória de todo o conteúdo da Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, Lei de Acesso à Informação (LAI), quanto aos aspectos atinentes à Segurança da Informação. Realiza-se uma análise textual, de artigos relacionados à LAI. Encontra-se que quanto maior a transparência, menor seria a corrupção, e assimetria informacional generalizada na sociedade e na esfera pública, em todos os níveis de Poder, ou uma falta de compreensão ou conhecimento da LAI. Apresenta-se a “Transparência do Sigilo”, onde há um aprofundamento dos conhecimentos da LAI, e os resultados sugerem possíveis inconformidades com os requisitos estabelecidos na LAI, atestando a assimetria informacional reportada. Por fim, ainda de forma a reduzir a assimetria informacional identificada e em busca de uma maior accountability para a sociedade brasileira, são avaliados aspectos de Segurança da Informação, no contexto da LAI, que não estariam em conformidade com as melhores práticas estabelecidas em diversos normativos, nacionais e internacionais, sugerindo a existência de vieses em sua elaboração.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Vieses Cognitivos. Acesso à Informação. Segurança da Informação. Comportamental. Economia Comportamental. Ciência Comportamental. Sigilo.

ABSTRACT

This Dissertation aims to carry out an exploratory qualitative analysis of the entire content of Law No. 12,527, of November 18, 2011, Law on Access to Information (LAI), regarding aspects related to Information Security. A textual analysis of articles related to LAI is carried out. It is found that the greater the transparency, the lesser the corruption and generalized informational asymmetry in society and the public sphere, at all levels of power, or a lack of understanding or knowledge of LAI. The “Secrecy Transparency” is presented, where there is a deepening of the knowledge of the LAI, and the results suggest possible non-conformities with the requirements established in the LAI, attesting to the reported informational asymmetry. Finally, still in order to reduce the informational asymmetry identified and in search of greater accountability for the Brazilian society, aspects of Information Security are evaluated, in the context of LAI, which would not be following the best practices established in various regulations, national and international, suggesting the existence of biases in its elaboration.

Keywords: Public Policy. Cognitive Biases. Access to information. Information Security. Behavioral. Behavioral Economy. Behavioral Science. Secrecy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|------------|---|
| ABNT – | Associação Brasileira de Normas Técnicas |
| BCB – | Banco Central do Brasil |
| CC/PR – | Casa Civil da Presidência da República |
| CF/88 – | Constituição Federal de 1988 |
| CGU – | Controladoria-Geral da União |
| CHD – | Classificação Hierárquica Descendente |
| CIDIC – | Código de Indexação de Documento que contém Informação Classificada |
| CMRI – | Comissão Mista de Reavaliação de Informações |
| CS - | Credencial de Segurança |
| DOU – | Diário Oficial da União |
| DSI – | Departamento de Segurança da Informação |
| EMBRAER – | Empresa Brasileira de Aeronáutica S. A |
| EMiD – | Estratégia Militar de Defesa |
| FA – | Forças Armadas |
| FASUL – | Faculdade Sul Brasil |
| FGV-EPPG – | Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getulio Vargas |
| FSC – | <i>Facility Security Clearance</i> |
| GSC – | Gestor de Segurança e Credenciamento |
| GSI/PR – | Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República |
| HE – | Hipótese de Emprego |
| LAI – | Lei de Acesso à Informação |
| MD – | Ministério da Defesa |

| | |
|--------|--|
| MRE – | Ministério das Relações Exteriores |
| NSC – | Núcleo de Segurança e Credenciamento |
| OEA – | Organização dos Estados Americanos |
| ONU – | Organização das Nações Unidas |
| ORN1 – | Órgãos de Registros Nível 1 |
| ORN2 – | Órgãos de Registros Nível 2 |
| PC – | Posto de Controle |
| RI – | Relatório de Inspeção |
| SIC – | Serviço de Informação ao Cidadão |
| STJ – | Superior Tribunal de Justiça |
| TCI – | Termo de Classificação de Informação |
| TCMS – | Termo de Compromisso de Manutenção de Sigilo |
| VCGE – | Vocabulário Controlado de Governo Eletrônico |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|----|
| Figura 1 – Pesquisa Realizada..... | 15 |
| Figura 2 – Resumo Estatístico Textual..... | 17 |
| Figura 3– Gráfico de Nuvem..... | 18 |
| Figura 4 – Análise de Similitude..... | 20 |
| Figura 5 – Dendrograma de Classes..... | 27 |
| Figura 6 – Correlação Classes x Artigos Científicos..... | 29 |
| Figura 7 – Correlação de Classes x Palavras..... | 30 |
| Figura 8 – Hipótese sobre Sigilo..... | 34 |
| Figura 9 – Acompanhamento temporal de Habilitação de ORN1..... | 52 |
| Figura 10 – Troca de Informação Classificada do Brasil com outros países..... | 57 |
| Figura 11 – Ranking Mundial de Transparência..... | 58 |
| Figura 12 – Índice de Percepção da Corrupção em 2020..... | 74 |
| Figura 13 – Índice de Percepção da Corrupção, de 2012 a 2020..... | 75 |
| Figura 14 – Comparativo de Órgãos com e sem Informação Classificada..... | 76 |
| Figura 15 – Total de Informação Classificada, por ano e por grau de sigilo..... | 77 |
| Figura 16 – Gráficos do quantitativo de documentos, por ano e por grau de sigilo..... | 78 |
| Figura 17 – Quantitativo de Informações Classificadas, por Órgão..... | 79 |

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO..... | 12 |
| CAPÍTULO 1- Uma análise lexicométrica sobre artigos da LAI. | 14 |
| 1. ANÁLISE LEXICOMÉTRICA | 14 |
| 2. METODOLOGIA..... | 15 |
| 2.1 FERRAMENTAS EMPREGADAS | 15 |
| 2.2 MÉTODO APLICADO | 16 |
| 3. RESULTADOS E DISCUSSÕES..... | 17 |
| 3.1 ANÁLISE ESTATÍSTICA AO CONTEXTO DA LAI | 17 |
| 3.2 CLASSIFICAÇÃO HIERÁRQUICA DESCENDENTE (CHD)..... | 26 |
| 3.2.1 Classe 1 | 27 |
| 3.2.2 Classe 2 | 28 |
| 3.2.3 Classe 3 | 28 |
| 3.2.4 Classe 4 | 28 |
| 3.2.5 Classe 5 | 29 |
| 4. RESULTADOS APRESENTADOS | 31 |
| CAPÍTULO 2 - A Transparência do Sigilo | 34 |
| 1. A TRANSPARÊNCIA DO SIGILO | 34 |
| 2. INFORMAÇÕES SIGILOSAS | 38 |
| 2.1 Soberania e Defesa | 39 |
| 2.2 Progresso..... | 42 |
| 2.3 Democracia..... | 43 |
| 2.4 Integridade do patrimônio nacional | 44 |
| 3. CLASSIFICAÇÃO DA INFORMAÇÃO | 45 |
| 4. CREDENCIAMENTO DE SEGURANÇA PARA O TRATAMENTO DA INFORMAÇÃO CLASSIFICADA EM GRAU DE SIGILO..... | 50 |
| 5. ACORDOS INTERNACIONAIS | 53 |
| 5.1 Acordos de Troca de Informação Classificada com o Brasil..... | 55 |
| 5.2 Transparência Internacional..... | 58 |
| 6. TRANSPARÊNCIA DO SIGILO – ESTUDO DE CASO | 59 |
| 7. RESULTADOS APRESENTADOS | 61 |
| CAPÍTULO 3 - Análise da LAI sob a ótica da Economia Comportamental | 63 |
| 1. ANÁLISE..... | 63 |
| 2. METODOLOGIA..... | 66 |
| 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO | 67 |
| 3.1 VIESES COGNITIVOS IDENTIFICADOS NA LAI..... | 67 |
| 3.1.1 Viés da Confirmação..... | 67 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 3.1.2 | Viés do Enquadramento | 69 |
| 3.1.3 | Viés do Desconto Hiperbólico | 74 |
| 3.1.4 | Viés da Ação | 80 |
| 3.1.5 | Viés de Ilusão de Foco ou Heurística de Disponibilidade..... | 80 |
| 3.1.6 | Viés de Excesso de Confiança | 82 |
| 3.1.7 | Viés do Status Quo..... | 86 |
| 3.1.8 | Combinações de Vieses..... | 87 |
| 4. | CONCLUSÃO..... | 91 |
| | REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 95 |
| | APÊNDICE A – Legenda das variáveis contidas no Corpus | 107 |
| | APÊNDICE B – Correlação das Classes (CHD) com as variáveis e os autores | 108 |
| | APÊNDICE C – Situação dos Acordos de Troca de Informação Classificada com o Brasil..... | 109 |
| | APÊNDICE D – Órgãos com informações classificadas entre 2013 e 2018. | 110 |
| | APÊNDICE E – Script em Linguagem R gerado para a pesquisa | 112 |

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa é composta por três capítulos, todos relacionados à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, na tentativa de diminuir as dúvidas sobre o tema controle de acesso à informação, que a própria Lei regula, com vistas à identificação de pontos fortes e fracos a serem debatidos para seu aperfeiçoamento, subsidiando uma possível revisão futura desse instrumento.

No Capítulo 1 foi realizada análise lexicométrica do conteúdo de arquivos relevantes selecionados sobre a LAI, no período de 2011 a 2016, onde foi concluído que o conteúdo retrata o desejo comum dos cidadãos por controle social mais aprimorado no acesso às informações. Tal fato sugeriria aumento da transparência pública com a redução da corrupção, com incentivo a uma maior disponibilização das informações sobre a custódia do Estado, com menção a uma assimetria informacional na sociedade no contexto de aplicação da LAI.

No Capítulo 2 é ressaltada a assimetria informacional reportada, caracterizada pela falta do entendimento da LAI em aspectos da regulação do acesso à informação, principalmente o relacionado à restrição da informação, constatado na implantação no Poder Executivo federal dos processos de controle de segurança estabelecidos pela própria Lei.

No caso das informações sigilosas Classificadas nos órgãos da Administração Pública federal, conforme dados do Departamento de Segurança da Informação (DSI), do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), é demonstrado que grande parte dos servidores públicos não estão implantando adequadamente os processos para o tratamento desse tipo de informação. Esta constatação é reforçada por uma análise de um Estudo de caso do Banco Central do Brasil, de um procedimento licitatório internacional de concorrência destinada ao fornecimento de moedas de circulação comum, do Padrão Real, (BRASIL, 2018a), onde são discutidas possíveis deficiências na conformidade com a LAI.

Em busca da redução da assimetria informacional, no Capítulo 3 é realizada uma análise das melhoras práticas relacionadas à Segurança da Informação, estabelecidas em normativos específicos, como os da ABNT e DSI, em relação a possíveis inconsistências apresentadas na LAI com esses dispositivos, sugerindo a presença de vieses cognitivos em sua elaboração, com o intuito de interpretar possibilidades de melhorias em seu entendimento.

Como conclusão, o trabalho visualiza um delineamento de um cenário preocupante na redução drástica da quantidade desse tipo de informação nos órgãos públicos, com a perda de capacidade dos servidores de garantir a proteção da informação sigilosa classificada, o que pode

ser prejudicial ao Estado brasileiro, à sua imagem, diante dos compromissos internacionais estabelecidos entre o Brasil e outros Estados, ou Organismos Internacionais.

O resultado do estudo reveste-se de especial atenção para o aperfeiçoamento das Políticas Públicas relacionadas à Segurança da Informação, principalmente as de acesso à Informação. Com quase dez anos de existência, a LAI regula um cenário altamente dinâmico em suas mutações e evoluções, com o uso de tecnologias distintas que agregam valores a produtos de comunicação. A sociedade deve estar atenta que o uso das informações sigilosas desses produtos, o que implica em responsabilidades de garantia de sua segurança por parte dos órgãos públicos, principalmente às relacionadas à segurança da sociedade e do Estado.

CAPÍTULO 1- Uma análise lexicométrica sobre artigos da LAI.

1. ANÁLISE LEXICOMÉTRICA

Como procedimento inicial, foi realizada uma pesquisa quali-quantitativa de artigos científicos disponibilizados na Internet, no período de 21 a 22 de março de 2010, por meio da ferramenta online de pesquisa denominada *Google Scholar*, utilizando-se como parâmetro de pesquisa o tema “Lei de Acesso à Informação”.

O início da discussão em nossa sociedade acerca da implantação de dispositivos que permitiriam o acesso às informações públicas, de forma rápida e sem burocracia, como uma forma eficiente de controle social, teve influências de organismos da comunidade internacional, principalmente pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pela Organização dos Estados Americanos (OEA), onde baseavam-se na premissa de que o acesso à informação deveria ser um direito fundamental em uma sociedade desenvolvida (SÁ; MALIN, 2013).

Abordando essa demanda, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) reconhece o acesso à informação como um direito fundamental, pois em seu Título II – dos Direitos e Garantias Fundamentais –, inciso XXXIII, do art. 5º, estabelece que:

[...] todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, **ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado** [...] (grifo nosso).

Após diversas discussões e sessões realizadas no Congresso Nacional em busca de uma conquista para a sociedade brasileira, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, comumente conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), regulou o acesso à informação e passou a vigorar no país, aperfeiçoando os processos de controle social na Administração Pública¹, por meio do acesso facilitado ao cidadão às informações institucionais, visando ao incentivo à cultura da transparência e ao combate à corrupção, que estariam englobados em pelo menos dois princípios da administração pública definidos no art. 3º da Emenda Constitucional nº 19/1998: o da publicidade e o da legalidade (BRASIL, 1998).

Não obstante os incontestáveis ganhos da criação e da aplicabilidade da LAI para a sociedade brasileira, ao longo desses quase dez anos de existência, os quais colocaram o país como referência internacional sobre o tema, conforme RTI (2020), o trabalho realiza uma análise textual, por meio da lexicometria, em uma perspectiva comparativa pelo que foi escrito

¹ Neste caso, o emprego de administração pública engloba o escopo da Lei, abrangendo os órgãos que se subordinam ao regime da LAI, integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, Judiciário, do Ministério Público, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2011, art. 1º).

e pensado pelos autores nos artigos acadêmicos selecionados, em relação entre o que é disposto na própria LAI e o ocorrido em seu contexto de criação.

Seriam esses artigos focados em algum objetivo específico? Haveria alguma identificação de interesse externo ao país que poderia afetar a sua soberania? Nessa mesma linha de raciocínio, poderia haver interesses internos, de determinados grupos nacionais? Os pensadores críticos dessa época se preocuparam com aspectos relativos à Segurança da Informação²? Os acadêmicos abordaram em seus artigos sobre as competências e responsabilidades dos atores envolvidos nos processos estabelecidos pela LAI?

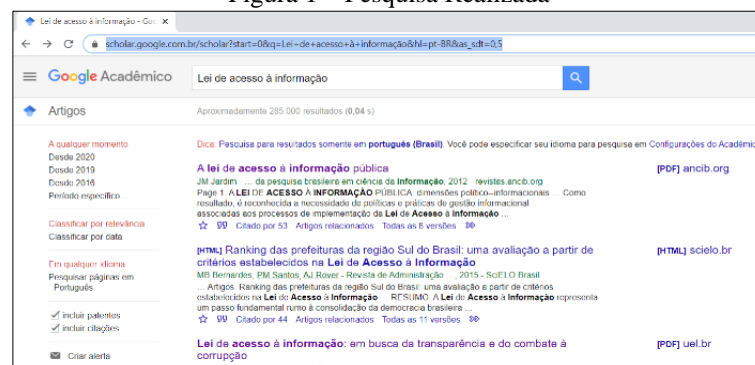
Enfim, a análise a ser realizada pode levantar inquietações, ou constatações, sobre assuntos que possam ter sido desconsiderados no contexto discutido na época da elaboração da Lei, assim como aproveitar uma oportunidade para propiciar subsídios para uma possível melhoria futura nos processos estabelecidos pelos instrumentos legais vigentes, que regulam a LAI, incluindo a própria Lei, relativos ao acesso à informação, ou, em uma hipótese mais otimista, de provocar pautas que deveriam ou poderiam compor a agenda da política nacional, as quais reconheçam a necessidade de formulação de políticas e práticas de gestão informacional (JARDIM, 2012), visando ao interesse público comum e ao bem-estar social.

2. METODOLOGIA

2.1 FERRAMENTAS EMPREGADAS

Para a realização da análise foram utilizadas as ferramentas Google Acadêmico, disponível em <<https://scholar.google.com.br/>>; o software estatístico R, linguagem de programação para cômputo estatístico e gráfico, em sua versão 3.6.2, para 64 bits, disponível em <<https://www.r-project.org/>>; o software *Writer*, do LibreOffice, disponível em

Figura 1 – Pesquisa Realizada



Fonte: Elaboração própria, pela consulta Google Acadêmico, 2020.

² “A Segurança da Informação pode ser definida como ações que objetivam viabilizar e **assegurar a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade e autenticidade da informação**, que são os seus princípios básicos”.(BRASIL, 2018c) (grifo nosso).

<<https://www.libreoffice.org/download/download/>>; e o software Iramuteq, na versão 0.7 alpha 2, disponível em <<http://www.iramuteq.org/>>, todas disponibilizadas na Internet e sem custo, pois são baseadas na filosofia de software livre.

2.2 MÉTODO APLICADO

Na questão quantitativa, foram selecionados os vinte e três primeiros trabalhos mais significativos, relacionados ao tema pretendido, de uma amostragem de 285.000 (duzentos e oitenta e cinco mil) registros de arquivos científicos retornados, conforme Figura 1.

Para o próximo passo, houve a necessidade de construir o Corpus, passo obrigatório na utilização do Iramuteq para a geração estatística textual. Cada texto no Corpus foi devidamente formatado com a seguinte regra de formação: a primeira linha de código, por exemplo, foi composta por: *****<espaço>*<variável que será a composição das primeiras letras iniciais dos últimos nomes dos autores + o ano do artigo escrito>. Neste sentido, a primeira linha conterá o seguinte conteúdo: ***** *J12, onde:

“*****” significa o separador de cada texto no Corpus, dos 23 selecionados; o “*”, indica que é uma variável a ser interpretada pelo Iramuteq; e o “J”, a letra inicial do autor citado nas referências deste trabalho. A inicial J, para este caso, significa Jardim; e o número 12 é o ano em que o artigo foi publicado, no caso em questão, o ano de 2012, significando estar relacionado à citação (JARDIM, 2012)³.

Após a formatação dos vinte e três arquivos, seguindo a regra de formação descrita, foi necessário realizar uma preparação e limpeza dos dados, retirando os caracteres especiais que o Iramuteq não aceita, tais como asterisco; aspas; cifrão; porcentagem; apóstrofo; travessão; reticências e as formatações de texto, como quebra de parágrafo; tudo conforme as orientações de uso do manual de utilização do Iramuteq (SALVIATI, 2017).

Além disso, palavras ou frases que não tenham significado para “Acesso à Informações” também podem ser retiradas, assim como palavras, que sozinhas não têm relação alguma com o contexto estudado, as quais podem ser juntadas para formar uma ideia melhor das informações no texto, como por exemplo: acesso à informação, que pode ser substituído por “acesso_a_informação” para formar uma ideia única; e, também, nomes próprios de organizações, como Controladoria-Geral da União, como “Controladoria_Geral_da_União”, e assim por diante.

Por fim, o Corpus foi elaborado e formatado para a realização do estudo estatístico, com

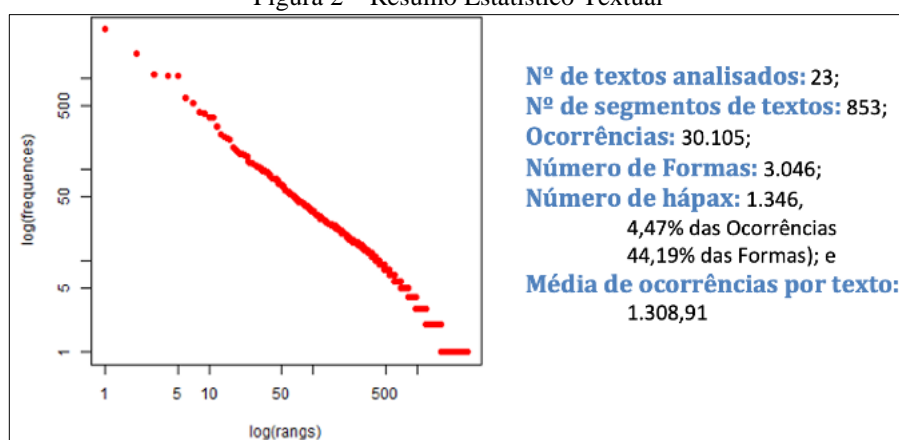
³ A legenda das variáveis contidas no Corpus pode ser encontrada no APÊNDICE A.

o objetivo de produzir comparativos textuais gráficos das palavras mais utilizadas e que estariam em um contexto mais próximas entre si, assim como as palavras escritas em contextos mais distantes da ideia central dos autores selecionados, o que será devidamente estudado e explicado no próximo tópico de Resultados e Discussões.

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

3.1 ANÁLISE ESTATÍSTICA AO CONTEXTO DA LAI

Figura 2 – Resumo Estatístico Textual



Fonte: Adaptado da ferramenta Iramuteq.

Os gráficos apresentados nesta sessão irão proporcionar interpretações a respeito dos assuntos abordados pelos artigos incluídos na pesquisa, além de conclusões comparativas ao contexto em que a LAI foi aplicada no país e aos fatos decorrentes desde o ano de 2011 até a atualidade. A Figura 2 mostra o resumo estatístico na análise textual realizada⁴.

Na Figura 3, Gráfico de nuvem⁵, pode-se verificar que o cerne do pensamento explicitado nos artigos coletados está diretamente relacionado ao acesso público da informação. Nas estatísticas realizadas, foram encontradas 402 palavras “público” e 370 menções à “informação”, isso sem contar com os termos “acesso à informação” e suas flexões, o que faz todo o sentido, pois essas palavras e os artigos são diretamente relacionados à Lei de Acesso à Informação.

O gráfico de nuvem mostra uma série de palavras que foram mencionadas nos artigos científicos analisados, agrupadas de modo que as com maior frequência de ocorrência ficaram posicionadas mais ao centro do gráfico e com o maior tamanho de fonte. À medida que o termo

⁴ Foi utilizada a ferramenta Iramuteq para a obtenção das estatísticas textuais e suas análises. A interpretação pode ser simplificada da seguinte forma: poucas palavras são muito usadas e muitas palavras são pouco utilizadas, de acordo com a Lei de Zipf (MARKOWSKY, 2017).

conselho deliberativo de uma empresa deveria se preocupar em escrever normas com diretrizes gerais para a gestão da informação, para depois, em momento oportuno, algum setor da empresa vir a se preocupar com a escrita dos detalhes dos procedimentos e serviços que irão dar o suporte ao que foi estabelecido, escrevendo normativos com maior nível de detalhamento, os quais, obrigatoriamente, devem estar alinhados às diretrizes gerais emanadas. Alternativamente, contrastando com essa ideia apresentada, não seria um erro se esses atores de alto nível de gestão focassem em procedimentos detalhados de controle de acesso às informações da empresa? Diante dessa situação, gestores com vasta experiência podem opinar a respeito do que idealmente poderia ser implementado, em relação ao que está sendo executado, em nossa sociedade nos processos de políticas públicas de gestão informacional até os dias atuais.

A situação descrita pode levantar vários questionamentos e pontos fracos junto ao Poder legislativo, como um possível indicador de incapacidade gerencial dos integrantes que escreveram a LAI, ou talvez por falta de capacidade técnica dos representantes desse Poder. A constatação da ausência de políticas públicas para a sociedade, voltadas à gestão informacional, como previamente comentado por Jardim (2012), seria preocupante, pois ressalta o questionamento da real necessidade do Poder legislativo estar atuando em assuntos detalhados, ligados ao campo “operacional”, que supostamente seriam a cargo das área de execução, propriamente dita, ao invés do político-estratégico.

Neste caso específico, ainda, o produto final gerado para a sociedade, que trata do acesso à informação pública, como uma regra geral, acaba definindo especificidades de procedimentos administrativo-operacionais ao Poder Executivo, ferindo, conseqüentemente, o Pacto Federativo, existente para a independência e harmonia entre os Poderes da União, estabelecido no art. 2º da Constituição Federal (BRASIL, 1988) (grifo nosso), onde artigos da LAI, como o art. 16, o § 2º do art. 24, o art. 27, o art. 37, § 1º do art. 35, § 2º do art. 39, o art. 41 e o art. 42, impõem ações e criações de estruturas organizacionais somente em órgãos daquele Poder, sendo que o escopo da LAI é nacional e deveria abranger uma regra geral a todos os Poderes.

[...] Federação é uma forma de organização do Estado, composta por diversas entidades territoriais, com autonomia relativa e governo próprio para assuntos locais, unidas numa parceria que visa ao bem comum. Essa parceria é regulada pela constituição de cada país, que estabelece a divisão do poder e a dinâmica das relações entre as unidades federadas, além de toda a moldura jurídica, como direitos e deveres que determinam a atuação dos entes federados. De acordo com a Constituição de 1988, a República Federativa do Brasil é composta pela parceria indissolúvel de estados, municípios e distrito federal. A organização político-administrativa brasileira compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição. O pacto federativo é o conjunto de dispositivos constitucionais que configuram a moldura jurídica [...] (BRASIL, 2015).

Diante do exposto, criar procedimentos e estruturas no Governo Executivo federal, por intermédio da maioria de parte da Câmara dos Deputados, do Poder Legislativo, no período de

De acordo com Klamt e Santos (2021), “A análise de similitude permite entender a estrutura de construção do texto e temas de relativa importância, mostra as palavras próximas e distantes umas das outras, ou seja, forma uma árvore de palavras com suas ramificações a partir das relações guardadas entre si nos textos”.

As demandas por maior transparência e *accountability* existem e precisam ser melhoradas nas instituições públicas. Porém, questionar o método empregado, por uma agenda compartilhada nos artigos estudados, de usar a sociedade para indispor-se com o serviço público, de forma depreciativa, sugere não ser muito ético e eficiente, principalmente quando há ataques aos corpos técnicos burocráticos que compõem e trabalham nessas organizações. Há que se levar em consideração que o corpo técnico burocrático do serviço público também compõe a sociedade brasileira. Neste sentido, o aumento de transparência acaba tornando a LAI eficiente no sentido de Pareto (LAW, 2014, p. 342), no sentido em que todos da sociedade saem ganhando, pois, maior transparência nas informações de prestação de contas reflete em melhor uso dos recursos públicos.

É fato que práticas criminosas de corrupção existem em todos os Poderes, mas essas práticas seriam regra ou exceção? Barreiros (2015) questiona ser institucionalizada a desconfiança no Brasil. O servidor público deve sempre se pautar pelos princípios da administração pública, estabelecidos no art. 37 da CF/88, todavia não pode ser restrito e focar em apenas alguns princípios de forma isolada e estanque. Além dos princípios da publicidade e da legalidade, que obviamente são muito importantes, há que se ponderar a situação do cenário e do interesse público em que estes princípios estão sendo utilizados e considerar outros princípios não menos importantes como: o da moralidade, o da impessoalidade e o da eficiência. O agente público tem que ter o discernimento de fazer o que é certo para o bem da sociedade.

A partir da vigência da LAI, levantar qualquer hipótese de desconfiança e divulgá-la como uma verdade absoluta para embasar uma intrusão de procedimentos em outros Poderes pode criar uma justificativa aparentemente plausível para interferir no Sistema de Freios e Contrapesos, explicado por Guimarães (2005), pondo em dúvida a legalidade das ações dos procedimentos de acesso às informações praticados pelo Poder, confundindo a sociedade.

Mas qual o motivo para criar embates entre a Sociedade e o Poder Executivo se a Presidência da República? Tal situação poderia não ter sentido se não fosse o caso da Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011, que cria a Comissão Nacional da Verdade, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República. Coincidência ou não, é uma numeração de lei posterior à da LAI, sendo que ambas foram promulgadas no mesmo dia e todos os assinantes daquela Lei também assinaram a Lei de Acesso à Informação. De acordo com Truffi (2019), como

consequência da Comissão Nacional, em uma análise econômica de custo, os cofres públicos já tiveram um prejuízo de 10 bilhões de Reais, do orçamento da União, somente com o pagamento de indenizações e pensões vitalícias à anistiados políticos.

Nesse quadro específico há uma externalidade negativa advinda das legislações citadas, onde a eficiência em termos econômicos para a sociedade fica prejudicada, pois baseada no conceito de eficiência de Kaldor-Hicks (LAW, 2014, p. 263), o grupo de anistiados se beneficia em termos econômicos e a sociedade perde, pois, esse recurso orçamentário despendido poderia ser usado em benefícios de todos, o que de fato não ocorre. Talvez, ainda nesta situação, uma forma de haver uma maior eficiência mais próxima ao conceito de Pareto (LAW, 2014, p. 342), seria a troca da pensão vitalícia pelo pagamento de uma indenização única aos anistiados políticos, o que poderia não ser o ideal para os interesses dos anistiados, mas talvez, dependendo do valor estipulado da quantia indenizatória, pode ser economicamente melhor para a sociedade, e todos saem ganhando.

Ainda analisando a Figura 4, a ferramenta proporciona uma funcionalidade bastante interessante de mostrar interesses de comunidades do contexto analisado, por meio da diferenciação de cores. Com isso, fica evidente que é estabelecido um quadro de uma disputa, entre a sociedade e o poder público, e que em torno disso, há alguns interesses adicionais da sociedade que são facilmente identificados, contidos nas áreas hachuradas nas cores roxo, verde e vermelho, as quais serão abordadas detalhadamente, quando da identificação das classes na Classificação Hierárquica Descendente (CHD), na próxima seção deste artigo.

Por exemplo, na Figura 5, os interesses da sociedade e do Estado são representados pela região hachurada na cor roxa. Dando significado a isso, há o reconhecimento, pelo pensamento acadêmico dos artigos analisados do período, dos interesses da sociedade e do Estado para a garantia da segurança institucional e a proteção à vida, o que evidencia a importância desses assuntos, que estão previstos na LAI.

A Figura 4, na área verde, destaca claramente as informações dos artigos que incentivam a transparência com a disponibilização de informações públicas, mas também cuidados com a proteção aos interesses da sociedade e do Estado pela salvaguarda de suas informações sigilosas – área roxa próxima à área verde.

Essa preocupação poderia levantar algumas hipóteses acerca da possível atuação de outros países que possam estar envolvidos nessa pressão por informações, ameaçando a soberania brasileira. Para essa resposta, apesar de serem citados em algumas pesquisas

organismos internacionais, os comentários ficaram restritos a atuação de órgãos específicos⁶ para a promoção de ações de direitos fundamentais humanitários, o que não caracterizou nem inferiu ameaça à soberania do país.

Ainda em relação às informações de interesse da sociedade e do Estado identificadas na Figura 4, a Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, em seu item V, do art. 10, define como competência do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR):

[...] **planejar, coordenar e supervisionar a atividade de segurança da informação no âmbito da administração pública federal**, nela incluídos a segurança cibernética, a gestão de incidentes computacionais, a proteção de dados, o credenciamento de segurança e o tratamento de informações sigilosas; [...] (grifo nosso). (BRASIL, 2019a)

De acordo com o Decreto nº 9.637, de 26 de dezembro de 2018, que em seu art. 1º institui “a Política Nacional de Segurança da Informação - PNSI, no âmbito da administração pública federal, com a finalidade de assegurar a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade e a autenticidade da informação em âmbito nacional.” (BRASIL, 2018c).

Essa instituição visa garantir a própria Segurança da Informação, conforme o conceito apresentado no item 2.1 desta dissertação, pois seus princípios estabelecem: a **disponibilidade**, “propriedade pela qual se assegura que a informação esteja acessível e utilizável sob demanda por uma pessoa física ou determinado sistema, órgão ou entidade devidamente autorizados” (BRASIL, 2019b), requer que as informações estejam acessíveis para os usuários autorizados, no momento em que necessitam; a **integridade**, “propriedade pela qual se assegura que a informação não foi modificada ou destruída de maneira não autorizada ou acidental” (BRASIL, 2019b), que tem como característica proteger as informações contra alterações de seu estado original; a **confidencialidade**, “propriedade pela qual se assegura que a informação não esteja disponível ou não seja revelada a pessoa, a sistema, a órgão ou a entidade não autorizados nem credenciados” (BRASIL, 2019b), visa a limitar o acesso e uso da informação somente para as pessoas autorizadas; e a **autenticidade**, “propriedade pela qual se assegura que a informação foi produzida, expedida, modificada ou destruída por uma determinada pessoa física, equipamento, sistema, órgão ou entidade” (BRASIL, 2019b), devidamente autorizados.

Neste contexto de sigilo, faz-se importante destacar que o acesso à informação estabelecido pela LAI não somente significa “liberação do acesso”, mas inclui também a questão de “restrição do acesso” e ambos fazem parte do conceito da Segurança da Informação para a garantia de todos os seus princípios mencionados. Pois liberação de acesso pode ser

⁶ As organizações internacionais citadas foram: a Organização das Nações Unidas (ONU); a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); e a Organização dos Estados Americanos (OEA).

associada à propriedade da disponibilidade e a restrição de acesso à confidencialidade. E em relação a isso, a LAI define as questões de liberação de acesso, assim como as de restrição.

O art. 25 da LAI, alinhado às competências definidas na Lei 13.844/2019, define que: “É dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção”. Para o cumprimento desse dispositivo, a LAI ainda estabelece em seu art. 37, como competência do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), por meio da instituição do Núcleo de Segurança e Credenciamento (NSC), “garantir a segurança de informações sigilosas”.

Complementarmente, a LAI ainda atribui competências à Casa Civil da Presidência da República (CC/PR), instituindo a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), que em seu § 1º do art. 35: “decidirá, no âmbito da administração pública federal, sobre o tratamento e a classificação de informações sigilosas”.

Ainda, em relação aos acordos de troca de informação classificada do Brasil com outros estados, a LAI estabelece que seja estabelecido este instrumento, com vistas à internalização dos procedimentos estabelecidos entre as partes, à cargo do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e do Congresso Nacional, conforme previsão Constitucional.

As competências supracitadas destacam a importância da LAI para as questões relativas aos interesses da sociedade e do Estado, as informações que requeiram sigilo, porém, como fato bastante significativo é que esses órgãos - (CC/PR, GSI/PR, MRE, CMRI e NSC) - relacionados às informações sigilosas, não são mencionados em momento algum nos artigos trabalhados, o que causa uma certa curiosidade. Alguns artigos reportam questões de necessidade de proteção e segurança, mas não destacam as questões relativas às informações sigilosas, nem seus responsáveis.

Voltando a mencionar sobre a questão do Sistema de freios e contrapesos, é notória a criação pela LAI de órgãos no Poder Executivo Federal, com competências concorrentes, inclusive, como no caso, para o tratamento da informação classificada. Qual seria a razão de criar o NSC e a CMRI no Poder Executivo Federal? A lei tem um escopo nacional, englobando vários entes federativos, a criação desses órgãos acaba propiciando o surgimento de problemas, pois a LAI “prevê” que o NSC e a CMRI teriam respaldo de legislar nacionalmente. O “prevê”, entre aspas, acaba sendo devido a uma questão de abrangência, pois se o escopo da LAI é nacional, as competências definidas nesse dispositivo legal valeriam para todos, por meio dos Decretos, das Portarias e das Instruções Normativas publicadas. Porém, tal interpretação não tem eficácia, e muito menos alcance, pois esses órgãos só podem expedir normativos para o Poder Executivo Federal, deixando excluídos os outros Poderes, em todas as esferas, os quais

deveriam legislar a respeito.

Pelo que acabou de ser comentado, como próprio estabelecimento da LAI, não há opcionalidade na implantação dos controles das informações sigilosas e de transparência, o que é positivo para a sociedade e para o Estado, alinhado ao Inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988, pois criou órgãos, como o NSC e a CMRI, para tratar deste assunto no Poder Executivo Federal.

A proteção das informações do Estado brasileiro compreende várias áreas. Além de permear por diferentes órgãos, alcança, também, diversos níveis de atuação. Informações que requerem tratamento especial em razão da sua imprescindibilidade à segurança da sociedade e do Estado podem, em certas ocasiões, ser transversais a diferentes esferas públicas.

Para essa situação, a LAI deixa dúvidas se os outros órgãos deveriam criar também um NSC e uma CMRI, evidenciando outra externalidade negativa em termos econômicos, pois se cada Poder e cada ente federativo devem criá-los, há uma interpretação na LAI de que mesmo que o Ente alegue que não tenha informação sigilosa deve implantar os controles positivados na Lei. Nesta situação, a proposta da LAI deixa de avaliar se já existiam inclusive setores dentro da Administração Pública que já cuidavam dessas demandas da sociedade, obrigando-os a mais uma implantação de órgãos e controles, o que aumenta os custos administrativos de forma desnecessária, tanto de pessoal como de instalações e serviços. E isso se reflete até hoje na Administração pública, pois nem todos os entes federativos implantaram os controles obrigatórios estabelecidos na LAI, seja por falta de orçamento público específico para a política estabelecida, ou pela falta de capacidade técnica de entendimento da Lei, ou pela prioridade estabelecida no governo subnacional devido aos custos de transação envolvidos.

Exemplificando o que foi citado, pode-se fazer um breve reporte de como a LAI está regulamentada nos Poderes. No âmbito do Poder Executivo Federal, a LAI é regulada por meio de Decreto 7.724/2012 (BRASIL, 2012b). De modo complementar, o Decreto 7.845/2012 (BRASIL, 2012c) regulamenta procedimentos para o credenciamento de segurança, para o tratamento de informação classificada e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento. Além disso, estão disponíveis demais instrumentos normativos que tratam do assunto.

No que se refere ao Poder Judiciário, a LAI é regulada pela Resolução nº 215/2015 (BRASIL, 2015), que dispõe, no âmbito do Poder Judiciário, sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei 12.527/2011.

Quanto ao Poder Legislativo são disponibilizados instrumentos distintos para cada casa: o Senado Federal, por meio do Ato da Comissão Diretora nº 9 (BRASIL, 2012), que regulamenta, no âmbito do Senado Federal, a Lei nº 12.527/2011, que dispõe sobre o acesso

aos dados, informações e documentos de interesse da sociedade e do Estado; e o Ato da Comissão Diretora nº 6, de 2017, que aprova o Manual de Transparência e Classificação de Informações do Senado Federal (BRASIL, 2017); e, por fim, a Câmara dos Deputados, com o Ato da Mesa nº 45, de 16/07/2012, que dispõe sobre a aplicação, no âmbito da Câmara dos Deputados, da Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2012a).

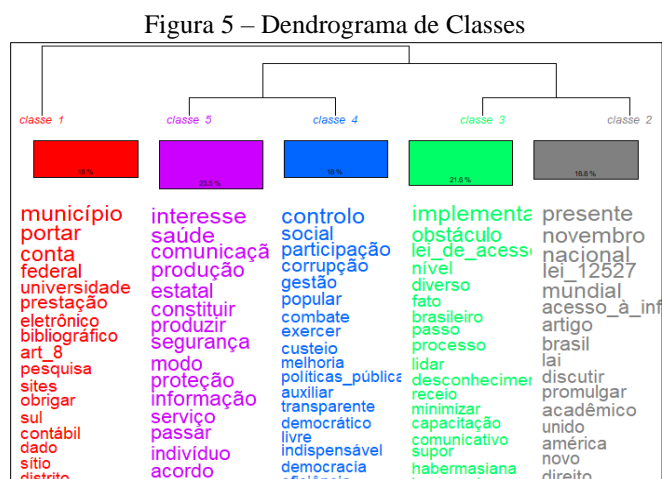
Após consultado cada instrumento dos Poderes, nota-se que todos estabeleceram regras de liberação e de restrição de acesso, o que é bastante positivo, mas a interpretação e as ações de implantação nos órgãos públicos dos dispositivos de controles de segurança para a restrição de acesso não estabelecem as criações de um NSC e uma CMRI para cada um, consolidando a dúvida causada pelo dispositivo legal vigente. Cada um adapta à sua realidade às exigências da LAI, sendo que em uma análise preliminar, não cumprem plenamente todos os requisitos estabelecidos. Nesta pauta volta-se a frisar que a LAI, deveria ser instrumento de política de alto nível, mas que está entrando em detalhes desnecessários nas estruturas e procedimentos dos órgãos públicos abrangidos pelo escopo da Lei, pois, pelo que foi demonstrado, nos outros Poderes, com exceção do Executivo, há uma adaptação às demandas obrigatórias, mas não exatamente como a previsão legal estabelece.

A alteração de Leis em nosso país é um processo extremamente moroso, o que acaba sendo uma vantagem para a estabilidade social e econômica, pois traz mais segurança jurídica para a sociedade. E as conclusões expostas reforçam a importância de uma revisão da LAI, pois está detalhando processos operacionais desnecessários, os quais demandam melhorias e que estão engessados na Lei. Já se passaram quase dez anos da promulgação da LAI, e com isso, sugere-se que um debate mais aprofundado e uma revisão geral são necessários para que os ganhos da lei sejam reforçados e as falhas dos controles de segurança da informação, no tocante à confidencialidade, sejam corrigidas, aperfeiçoando seus termos e flexibilizando o que precisa ser frequentemente alterado para outros tipos de normativos, sob a responsabilidade, a ótica e a realidade de cada ente da federação.

3.2 CLASSIFICAÇÃO HIERÁRQUICA DESCENDENTE (CHD)

Prosseguindo com as análises estatísticas textuais, obtidas com a utilização do método de Reinert, pela ferramenta Iramuteq, foi gerada a Classificação Hierárquica Descendente (CHD) em relação ao contexto descrito. Foram analisados 754 de 853 Segmentos de Textos (ST), o equivalente a 88,39% de aproveitamento.

A Figura 5, Dendrograma de Classes, as palavras dos contextos específicos ao tema principal, Lei de Acesso à Informação, foram agrupadas em cinco classes distintas, automaticamente geradas pelo algoritmo da ferramenta de análise, e suas associações da compreensão textual entre elas, de acordo com os contextos abordados nos artigos trabalhados na pesquisa.



Fonte: Ferramenta Iramuteq.

Como comentário inicial, desconsiderando a ordem cronológica das classes geradas, a Classe 2, na cor cinza, está mais próxima, ou tem maior correlação, à classe 3, na cor verde. A classe 4, na cor azul, está mais relacionada ao tema da classe 5, na cor roxa. E, por fim, mais afastado, porém ainda ligado ao tema principal, está a classe 1, em vermelho.

Apresentadas as classes, o próximo passo é dar significado às mesmas, por meio de uma análise mais aprofundada. Detalhando mais o Dendrograma da Figura 5, há condições de serem verificadas quais palavras estão agrupadas a que classe, permitindo uma interpretação de cada contexto específico identificado na ferramenta utilizada, conforme explicação a seguir.

3.2.1 Classe 1

A Classe 1 (VERMELHA), com 18% (136 ST) dos segmentos de textos computados, foi formada pelo agrupamento das palavras ligadas aos artigos científicos trabalhados, cujas variáveis são: *GR16, *RP14, *RBVP16, *HRS12 e *MK15⁷. Nesses artigos citados, os autores abordam questões locais, em municípios, principalmente ligadas à região sul do país, onde tribunais de justiça e universidades, por exemplo, devem aperfeiçoar seus processos de prestação de contas por meio de sítios eletrônicos na Internet. A pauta seria que os municípios investissem mais em tecnologia para disponibilizar suas prestações de contas à sociedade,

⁷ A Correlação das Classes (CHD), com as variáveis e os autores dos artigos, encontra-se disponível no APÊNDICE B.

tornando esses processos mais aderentes à LAI. A classe 1 é um dos temas mais afastados, mas ligada às demais classes, que se subdividem em outros temas com relação à LAI.

3.2.2 Classe 2

A Classe 2 (CINZA), com 18,8% (142 ST) dos segmentos de textos computados, foi formada pelo agrupamento das palavras ligadas aos artigos científicos trabalhados, relacionadas às seguintes variáveis: *AS12, *MMV15, *M12, *CF13, *P11, *GMP16 5. Neste grupo, os artigos tratam dos desafios de implantação da forma que a LAI foi promulgada, alinhada a uma nova ordem global mundial de respeito aos direitos fundamentais de acesso à informação pública, proporcionando uma forma mais facilitada de disponibilização de dados públicos para a sociedade, tornando-se referência mundial na concretização desse direito. A Classe 2, cor cinza, de acordo com as Figuras 5, 6 e 7, está intimamente ligada ao tema da Classe 3, conforme a explicação da próxima classe.

3.2.3 Classe 3

A Classe 3 (VERDE), com 21,6% (163 ST) dos segmentos de textos computados, foi formada pelo agrupamento das palavras ligadas aos artigos científicos trabalhados, relacionadas às seguintes variáveis: *AT12, *SM13, *A12, *J12. Esta Classe se refere às questões político-informacionais, caracterizada pela ausência de instrumentos de gestão informacional de alto nível, provocada pelo desconhecimento do assunto ou pela ausência de capacitação no nível político para lidar com o tema, o que implica em necessidade de aumento de comunicação entre os delineadores da LAI junto à sociedade brasileira, ou mais especificamente às instituições públicas que o escopo da lei alcança, sob o risco de aumento de obstáculos na implantação desse dispositivo legal com a minimização dos benefícios ofertados pela mesma, devido a um desconhecimento geral da política pública relacionada.

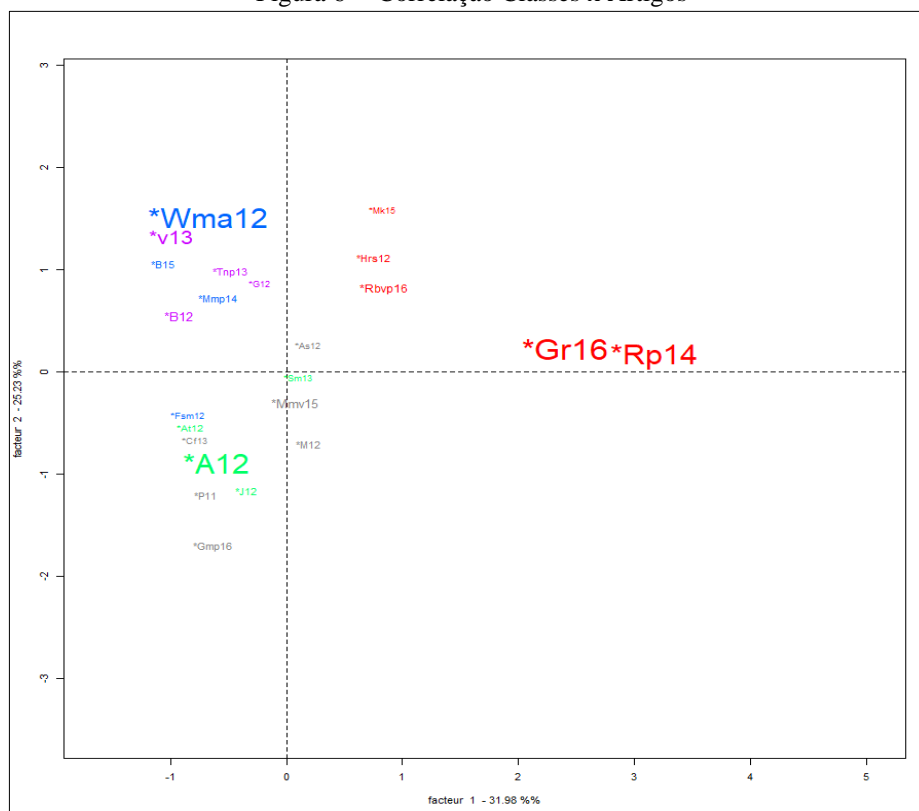
3.2.4 Classe 4

A Classe 4 (AZUL), com 18% (136 ST) dos segmentos de textos computados, foi formada pelo agrupamento das palavras ligadas aos artigos científicos trabalhados, relacionadas às seguintes variáveis: *V13, *B12, *TNP13, *G12. A Classe em questão parece ser a ideia central do tema LAI e desses vários artigos, que realmente tem a ver com o benefício que LAI oferta, que seria a promoção da democracia, por meio de maior participação da sociedade no

controle social e, conseqüentemente, aperfeiçoando a gestão dos processos públicos, proporcionando maior transparência e influenciando no combate à corrupção.

3.2.5 Classe 5

Figura 6 – Correlação Classes x Artigos



Fonte: Ferramenta Iramuteq.

A Classe 5 (ROXA), com 23,5% (177 ST) dos segmentos de textos computados, foi formada pelo agrupamento das palavras ligadas aos artigos científicos trabalhados, relacionadas às seguintes variáveis: *WMA12, *B15, *MMP14, *FSM12 5. A Classe 5, cor roxa, que de acordo com as Figuras 5, 6 e 7, está intimamente ligada ao tema central, o da Classe 4, cor azul, que mesmo que tenha um objetivo principal relativo ao controle de acesso à informação, principalmente à sua liberação, evidencia também outro assunto de mesma importância, onde há que ser ponderando o limite dessa abertura. Por mais que se deseje que tudo seja aberto, há interesses maiores que uma sociedade possui, como as suas tecnologias desenvolvidas ou adquiridas, a privacidade de seus cidadãos, a segurança patrimonial das instalações, tanto pública como privada, a proteção à vida etc. Esta Classe menciona a respeito da preocupação de determinados atores com restrição de acesso à informação, principalmente os voltados para a área de Saúde. A segurança da informação, por exemplo, é um vasto campo e implica em

segmentos de textos comparada às demais classes, o que enfatiza sua importância frente às discussões do tema Lei de Acesso à Informação. A ideia de liberação de acesso é importante, mas não se contrapõe ou contradiz, em hipótese alguma, sobre a necessidade de restrição de acesso à informação, dependendo das situações de interesse público. E isto é claro quando se faz novamente referência à CF/88 - Dos Direitos e Garantias Fundamentais –, inciso XXXIII, do art. 5º.

Finalmente, as Figuras 6 e 7 ratificam o que foi mencionado a respeito da relação das classes identificadas dos artigos, com seus respectivos autores, palavras agrupadas e pensamentos expostos. Os gráficos, por meios de suas cores, acabam ilustrando as distâncias relativas e as aproximações entre os temas mapeados nas classes versus o pensamento discutido por cada autor, todos ligados à Lei de Acesso à Informação e que reforçam as ligações e comentários descritos na interpretação das classes.

A Figura 6 mostra os artigos agrupados, por meio da identificação de seus autores, das variáveis definidas, e suas respectivas classes, das cores apresentadas – Correlação das Classes (CHD)⁸ com as variáveis e os autores.

A Figura 7 destaca-se pelas correlações temáticas, ou combinações, dos grupos 2 (cinza) e 3 (verde), assim como dos grupos 4 (azul) e 5 (roxa), conforme a descrição das classes realizadas previamente. A Classe 1, tema mais afastado entre as classes, mas totalmente alinhado à Lei de Acesso à Informação, aborda questões de investimentos tecnológicos para o acesso às informações em ente da federação, mais especificamente, o Municipal.

4. RESULTADOS APRESENTADOS

Na medida em que afeta de forma significativa aspectos políticos, econômicos e sociais, a Segurança da Informação diz respeito à proteção necessária e indispensável a cada integrante da sociedade, bem como de seu patrimônio, privado ou público. Neste sentido, compete ao Estado garantir a segurança de todos, visando à sua soberania.

A Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, Lei de Acesso à Informação, trouxe inegáveis ganhos para a sociedade. A regulamentação do acesso à informação trouxe transparência para as atividades do Estado e reforçou o combate à corrupção. Trouxe também outro tipo de ganho, menos óbvio, mas tão importante quanto, que foi a regulamentação da

⁸ Conforme a tabela de correlação estabelecida no APÊNDICE B.

restrição de acesso a informações que podem colocar em risco a segurança da sociedade e do Estado.

Na era da informação, vive-se a revolução científico-tecnológico-informacional, onde a informação tornou-se a *commodity* mais valorizada dessa nova era digital. Nesse cenário, a informação tem o poder tanto de trazer benefícios para a sociedade, como também de colocar em risco a sua segurança. Faz-se necessário, portanto, agir em duas frentes complementares. Uma delas é a transparência como regra. A outra, não menos importante, é a restrição de acesso a certas informações cuja publicidade possa comprometer a segurança da sociedade e do Estado, aumentando a possibilidade de surgimento de externalidades negativas nos seus custos de transação, inferindo na relação custo-benefício para a sociedade brasileira.

É dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção. Conseguir enxergar o que pode tornar-se público é um desafio constante, pois depois que a informação é liberada, o impacto causado não tem retorno, com a possibilidade de prejuízos incalculáveis.

Há que ser incentivada a questão relativa à segurança das informações sigilosas, promovendo uma conscientização da sociedade sobre sua importância para o benefício de todos. Com isso, conhecer os órgãos que têm competência no assunto; familiarizar-se com os normativos expedidos e com os processos estabelecidos para a proteção dos interesses da sociedade e do Estado; assim como realizar ações para a promoção da inclusão da gestão informacional na agenda política é também responsabilidade e dever do cidadão.

Pelos artigos analisados, em relação à LAI e seus contextos houve: “práticas de compadrio, clientelismo e patrimonialismo” (CLÈVE; FRANZONI, 2013); “promoção de uma maior transparência e conseqüentemente, menos corrupção [...] promoção “a ampla efetivação deste direito humano fundamental [...] dificuldades no que se refere ao impacto nas rotinas dos órgãos públicos e seus servidores” (MEDEIROS; MAGALHÃES; PEREIRA, 2014); suposição de “uma ordem informacional que está longe de existir no Estado brasileiro” (JARDIM, 2012); reporte de que “ **a sociedade civil parece desinformada** a respeito do direito à informação, dificultando, ainda mais, a implementação da Lei de Acesso na amplitude sinalizada em todos os Poderes e níveis de governo.” (ANGÉLICO, 2012) (grifo nosso); e **assimetria informacional entre os entes da federação** na aplicação da LAI, conforme Amorim e Silva (2012) (grifo nosso).

Por fim, este artigo empregou uma análise textual, por meio da lexicometria utilizada na ferramenta Iramuteq, dos mais relevantes artigos acadêmicos selecionados, 23 artigos ao

todo, relacionados à Lei nº 12.527, 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI), após o ano de 2011, para estudar o pensamento dos autores da época, contextualizando fatos históricos da lei. Com isso, é enfatizada a importância da sociedade em se manter participativa e alerta às decisões políticas emanadas pelos representantes do povo, o Congresso Nacional, para reduzir ao máximo as possibilidades de surgimento de externalidades negativas nas leis estabelecidas, por vezes invisível aos olhos da sociedade, pois em um Estado desenvolvido, a transparência pública é preceito básico que precisa existir, assim como a proteção de suas riquezas, do seu povo, de seus recursos naturais, de suas tecnologias, de sua intelectualidade, enfim de sua soberania.

Neste contexto, é responsabilidade de todos que fazem parte da sociedade e do Estado a preocupação com a proteção das informações de seus interesses, cujo sigilo seja imprescindível à sua segurança e que o resultado desta análise possa estimular ao debate com vistas à alteração da LAI, à luz da Segurança da Informação, sob a ótica de preceitos constitucionais, reforçando os aspectos positivos da LAI, assim como aperfeiçoando os negativos e, conseqüentemente, criando condições favoráveis para o desenvolvimento socioeconômico do país.

CAPÍTULO 2 - A Transparência do Sigilo

1. A TRANSPARÊNCIA DO SIGILO

A Transparência do Sigilo pode ser entendida como o aperfeiçoamento da regulação vigente do acesso à informação. Quando mencionado o termo acesso, significa que será considerado tanto a liberação quanto sua restrição de acesso à informação. A menção de regular o acesso implicará em sugestões tanto na transparência relacionada à liberação de informação, quanto na transparência aplicada ao sigilo, em termos de esclarecer mais o assunto junto ao leitor, com a finalidade de reduzir o *déficit de accountability*⁹, em busca de uma governança democrática mais aprimorada para a sociedade, pois:

[...] transparência é ferramenta de *accountability* e tem sido potencializada pelo gradativo uso das novas tecnologias de informação disponíveis nas sociedades democráticas. [...] A governança democrática é o processo de administração do Estado balizado no exercício da autoridade democrática por parte da sociedade, tendo em vista processos inclusivos de comunicação dos interesses e perspectivas e a construção de políticas públicas avaliadas à luz desses interesses. [...] (MENDONÇA, PEREIRA, FILGUEIRAS, 2016, p. 83).

Figura 8 – Hipótese sobre Sigilo.

“... busca-se discutir se o processo de sigilo, na Administração Pública federal, está sendo prejudicado pela interpretação da transparência ser seu inverso.”

Fonte: Elaboração própria.

Neste sentido busca-se discutir se o processo de sigilo, na Administração Pública federal, está sendo prejudicado pela interpretação da transparência ser seu inverso, extraída dos artigos do Capítulo 1, pois a ressalva prevista no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal prevê que seja resguardado o sigilo das informações relativas à segurança da sociedade e do Estado, regulamentado na LAI.

Para o alcance do objetivo será realizada uma pesquisa exploratória, que segundo Gil (2008, p.27),

“As pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e idéias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores [...] Este tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e

⁹ *Accountability* (2020). é um termo da língua inglesa que pode ser traduzido para o português como responsabilidade com ética e remete à obrigação, à transparência, de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados.

torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis”.

Utilizando-se de métodos de pesquisa de estudo de caso, “caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado, tarefa praticamente impossível mediante os outros tipos de delineamentos considerados.” (GIL, 2008, p.58). De acordo com Yin (GIL, 2008, p.58 apud 2005, p. 32), “o estudo de caso é um estudo empírico que investiga um fenômeno atual dentro do seu contexto de realidade, quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidas e no qual são utilizadas várias fontes de evidência”.

“A análise dos dados nas pesquisas experimentais e nos levantamentos é essencialmente quantitativa. O mesmo não ocorre, no entanto, com as pesquisas definidas como estudos de campo, **estudos de caso**, pesquisa-ação ou pesquisa participante. **Nestas, os procedimentos analíticos são principalmente de natureza qualitativa**” (GIL, 2008, p. 175) (grifo nosso).

Na análise de dados qualitativa realizada, por meio de observações a fenômenos sociais atuais, conforme já mencionado por Gil (2008, p. 175), fez-se necessária uma abordagem conceitual sobre Transparência e Sigilo. Nesse contexto, o sítio eletrônico do Senado Federal do Brasil, por exemplo, instância mais alta do Poder Legislativo, não apresenta uma definição específica de transparência pública, porém é mencionado que a “... Constituição Federal de 1988 garante ao cidadão o acesso aos dados públicos gerados e mantidos pelo governo...” (grifo nosso) (BRASIL, 2020). Em parte, uma escrita enfática, por meio do verbo garantir, que dessa forma não está de todo errada, todavia também não é completa, pois não engloba aspectos comentados nos conceitos contemporâneos de transparência, além de omitir o que exatamente o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988 (CF/88) prevê.

Um cidadão não plenamente informado, ao ler o que está sendo divulgado no sítio eletrônico do Senado Federal, entende que pode acessar qualquer dado gerado e mantido pelo governo, o que implica em um imenso equívoco, podendo causar certa frustração em relação à eficiência do serviço prestado pelo órgão ao cidadão. Como uma oportunidade de melhoria no processo, para não causar confusão no cidadão, há que se enfatizar a ressalva imposta pelo inciso XXXIII supramencionado, das restrições de acesso às informações que requerem sigilo, por serem imprescindíveis à garantia da segurança da sociedade e do Estado. Existe um limite claro, não se pode ter acesso a todas as informações, e isso tem que ficar explícito e evidenciado em qualquer situação, podendo gerar vieses diversos, porém, logicamente, sempre que possível, a transparência precisa ser exercida.

A LAI estabelece a garantia aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o acesso à informações de interesse particular, coletivo ou geral, disponíveis nos órgãos públicos e, de mesmo modo, prevê o resguardo das informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Tal afirmativa confirma-se no previsto no art. 6º da lei em lide:

[...]Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

I – **gestão transparente da informação**, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

II – **proteção da informação**, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e

III - **proteção da informação sigilosa e da informação pessoal**, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso. [...] (grifo nosso) (BRASIL, 2011a).

Prosseguindo, ainda com as conceituações e visões:

[...] A transparência é geralmente definida como o princípio de permitir ao público obter informações sobre as operações e estruturas de uma determinada entidade. A transparência é frequentemente considerada sinônimo de abertura e divulgação, embora se possa encontrar algumas diferenças sutis entre esses termos. [...] (ETZIONI, 2016, p. 389).

Nessa conceituação, o escopo é definido em termos de princípios, como valores, e de acesso às informações das operações, ou transações realizadas, abrangendo inclusive o funcionamento e a estrutura de uma organização, e esse conceito é extremamente positivo, pois os agentes públicos têm que seguir esse princípio, assim como a sociedade tem o direito de saber o motivo da existência dessa organização, seja pública ou privada; qual sua importância no contexto político, econômico e social; qual sua relação com o governo; o que produz; se causa prejuízo ou lucro; se traz benefícios para todos; enfim se atende às expectativas da sociedade em relação ao papel desempenhado pela instituição.

Com relação ao conceito de sigilo, será utilizado, como guia para as discussões, o estabelecido na LAI, que em seu inciso III do art. 4º, que define informação sigilosa como “aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua **imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado.**” (BRASIL, 2011a) (grifo nosso).

Fato interessante é que a LAI não define transparência, o que para uma lei, omissão de conceito pode provocar interpretações diversas em suas aplicações em âmbito nacional, corroborando com a assimetria informacional mencionada no Capítulo 1. Essa assimetria, pelo exemplo citado no site do Senado Federal, acaba atingindo cidadãos, que podem não conhecer seus direitos à informação, e agentes públicos, que talvez não dominem por completo o estabelecido na legislação vigente.

O comentário na LAI sobre transparência se resume apenas em fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública, definido em seu Inciso IV do art. 3º e nos Incisos I e II do art. 41, os quais complementam sobre a conscientização do direito fundamental de acesso à informação e ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública, respectivamente (BRASIL, 2011a). Essas complementações, inclusive, foram muito bem escritas, com a finalidade de reduzir possíveis assimetrias informacionais, pois englobam cidadãos e agentes públicos, inferindo que, quando

da elaboração da Lei, houve uma preocupação em reduzir as dúvidas de todos os envolvidos no processo informacional de acesso à informação e focar no aumento da eficiência nos serviços prestados pela administração pública nessa área de atuação, fato que precisa ser continuamente incentivado.

Não há definição de transparência na LAI, o que, no contexto da administração pública federal, acaba mais desinformando do que ajudando os integrantes das organizações, pois, como já comentado, na legislação vigente, não há uma definição de escopo claro na utilização desse conceito como tem a informação sigilosa, e mais, se for levado em consideração a questão de busca de uma governança democrática, o uso e a definição da transparência na própria LAI precisariam ser aperfeiçoados.

Conforme Moraes (2018), o excesso de transparência pode inclusive gerar dano para a sociedade e para o Estado, como já houve o caso, por exemplo, do reporte de Souto (2018), de exposição por órgão público de dados pessoais de menores vítimas de crimes sexuais. O processo de sigilo das informações relacionadas à segurança da sociedade e do Estado é legítimo, e também precisa ser incentivado.

Diante dessa premissa, fica o questionamento: até que ponto a transparência tem que prevalecer sobre o sigilo? Se é que isto tem que ocorrer. Tal inquietação implica em ponderar pontos extremamente importantes das políticas públicas relacionadas ao acesso à informação, os quais já foram amplamente debatidos na sociedade e, mais importante de tudo isso, por envolver a segurança em termos globais, de que necessitariam constantes revisões.

Esses questionamentos também podem ser estendidos em uma lógica contrária: não estariam sendo implementadas medidas desproporcionais de transparência, no sentido de abertura e divulgação citados por Etzioni (2016), prejudicando o processo de sigilo na Administração Pública, interpretadas por alguns atores específicos da política pública, indo além do que a própria legislação já estabelece em relação à transparência? Se sim, a sociedade estaria perdendo algo? Tais inquietações poderão ser meditadas com exemplos claros que de fato ocorrem na atualidade, onde, por vezes, há uma extrapolação de instrumentos normativos infralegais além dos limites da lei.

Quanto a utilizar o sigilo para omitir atividades ilegais, a LAI em seu Capítulo V “Das Responsabilidades”, mais especificamente em seu art. 42, estabelece as condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar. Dentre essas, destacam-se os incisos: I e IV:

[...] I - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa. [...] IV - divulgar ou permitir a divulgação ou

acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal [...] (BRASIL, 2011a).

Pelo exposto, os dois incisos mencionados estão totalmente alinhados e coerentes com a Constituição Federal de 1988, pois a legislação define explicitamente a conduta ilícita para ambos os contextos, de liberação de acesso e de restrição de acesso.

Além disso, não se deve ter como premissa que informação não classificada é pública. Por exemplo, existem informações sigilosas não classificadas, como as “hipóteses legais de sigilo”, dentre outras. Apesar de também não estar definida na LAI, hipótese legal de sigilo é um termo reconhecido pela Controladoria-Geral da União (CGU), e pode ser entendida quando a restrição de acesso à informação é definida em lei específica, como segredo de justiça, propriedade intelectual, informação pessoal e informações financeiras, dentre outras. Todos esses tipos de informação são amparados por lei como sigilosos, pois há uma imposição legal específica de algum tipo de restrição de acesso a essas informações, o que foi reconhecido nos incisos I e II do art. 6º do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, o qual regulamenta a LAI no âmbito do Poder Executivo federal.

Mas como o colaborador de uma instituição vai distinguir o que pode e o que não pode ser liberado? A primeira coisa a fazer é conhecer o arcabouço legislativo relativo ao acesso à informação. Há diversas legislações existentes relacionadas às informações: Constituição Federal; Lei Geral de Proteção de Dados; Lei de Acesso à informação; Lei de propriedade Industrial; Lei de Inteligência; e Instruções e Decretos Normativos que regulamentam essas leis. Enfim, não limitado a somente este arcabouço normativo, mas incluindo diversos outros, que se não forem observados, faz com que o colaborador da organização incorra em conduta ilícita estabelecida na LAI, comentado anteriormente, em relação aos incisos I e IV do art. 42 da LAI. Com isso, a necessidade da ampliação do entendimento pela sociedade na aplicação prática das informações sigilosas é incentivada.

2. INFORMAÇÕES SIGILOSAS

Para se ter uma visão da importância do valor da informação a uma sociedade, faz-se necessário discorrer sobre exemplos práticos de informações sigilosas presentes no cotidiano de várias áreas de atuação. Logicamente que se torna quase impossível relacionar todos os exemplos, em todas as áreas do país, porém, destacar situações que requeiram atenção já é um começo para dar uma visão inicial em busca da diminuição da assimetria informacional da sociedade nesse assunto. Angelico e Teixeira (2012) discutem que o acesso a informações públicas, disciplinado no Brasil pela LAI, articulado com o conceito de Gestão Social

possibilita a redução da assimetria informacional entre governantes e governados, criando condições para um diálogo mais franco e menos desigual nas relações entre governos e movimentos sociais, e governo e indivíduos, em torno de Políticas Públicas e atividades reguladas pelo Estado.

Objetivos Nacionais como soberania e defesa, progresso, democracia, integridade do patrimônio nacional e integração nacional são exemplos estabelecidos na Constituição e bem marcantes para o entendimento do valor da informação sigilosa para o escopo da LAI.

2.1 Soberania e Defesa

Para a ampliação do conhecimento sobre informação sigilosa, faz-se necessária a compreensão com exemplos práticos de sua aplicação. O Título I, Dos Princípios Fundamentais, da CF/88 pode propiciar um bom início. Para garantir a soberania, prevista no Inciso I do art. 1º da CF/88, apesar de o Brasil ter uma tradição de não confrontacionismo, há a necessidade de manter as Forças Armadas equipadas, adestradas e prontas, além de estabelecer uma Política e uma Estratégia Militar de Defesa (EMiD), definidas pela Doutrina Militar de Defesa.

[...] A Estratégia Militar de Defesa (EMiD), decorrente da Política Militar de Defesa, é o **documento de mais alto nível que define as Hipóteses de Emprego (HE) das FA e as estratégias militares a serem empregadas em cada uma delas.**
[...] (grifo nosso) (BRASIL, 2007, p. 35).

No campo militar, diversas informações precisam ser mantidas sob sigilo, sendo a EMiD, um documento que faz um planejamento estratégico de como será o emprego das Forças Armadas em caso de potenciais conflitos. É um estudo com análises de Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças de como a Marinha, o Exército e a Aeronáutica procederão em uma situação real de emprego em combate, usando as informações adquiridas pela Inteligência militar, para trazer vantagem estratégica ante ao provável inimigo, em caso de ocorrência desse conflito.

Com relação ao exemplo utilizado da EMiD, inclusive, a LAI propicia uma vulnerabilidade ao Estado brasileiro que, ainda, não foi solucionada. Supondo que esse documento tenha a classificação Ultrassecreta, que com certeza justificaria, a Lei estabelece um prazo máximo de classificação, por até vinte e cinco anos, a partir da produção do documento, podendo ser prorrogado, por uma única vez, por até mais vinte e cinco anos, a critério da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), da Casa Civil, órgão de última instância, criado pela LAI, no âmbito do Poder Executivo federal, para avaliar a reclassificação da informação, com sua competência prevista no inciso III do § 1º do art. 35. Pelas repercussões

internacionais que tal instrumento pode provocar e pelas hipóteses de emprego, estratégias e ações ali descritas, fica mais do que evidente que é o tipo de documento que nunca poderá se tornar público, pois ameaça diretamente a Segurança Nacional e o relacionamento com outros Estados.

Um detalhe importante é que a LAI não permite flexibilização quanto ao prazo. Pelo definido nos termos da LAI, em seu § 4º do art. 24, “Transcorrido o prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu termo final, a informação tornar-se-á, automaticamente, de acesso público.” (BRASIL, 2011a). Essa questão pode ser identificada como uma externalidade negativa¹⁰, que talvez os elaboradores e colaboradores da política pública não tenham atentado na época de sua elaboração. Vincular a liberação da informação pelo prazo vai de encontro ao estabelecido na norma 27001 da ABNT (2006, p.16), que em sua recomendação para a Classificação de Informações preconiza que **“A informação deve ser classificada em termos do seu valor, requisitos legais, sensibilidade e criticidade para a organização”** (grifo nosso). Isto posto, a classificação deveria permanecer enquanto persistir o impacto e a gravidade que a liberação do acesso à informação possa causar ao Estado brasileiro ou à sociedade, os quais deram origem à classificação da informação, mas nunca em função somente do tempo decorrido, que não é nem citado na norma técnica.

Em uma conjectura, pois a LAI não prevê tal situação, mesmo que o impacto e a gravidade que deram origem à classificação da informação em grau de sigilo não mais existissem, quando da avaliação da sua reclassificação, outros impactos e gravidades poderiam surgir, impondo que a informação permanecesse classificada. A LAI deveria considerar essas situações.

A desclassificação automática pelo tempo não é prática comum à maioria dos países com que o Brasil mantém relações diplomáticas, o que pode implicar em riscos desnecessários ao Estado brasileiro, principalmente nas relações internacionais que envolvam troca e proteção de informação classificada com outros Estados.

Ainda ao encontro do objetivo da Transparência do Sigilo, a classificação da EMiD ficou como uma hipótese, pois se o cidadão quiser obter a informação por meio de uma transparência ativa disponibilizada no sítio eletrônico do Ministério da Defesa (MD), encontrará dificuldade de encontrar a resposta. O MD, no cumprimento da exigência da Transparência ativa pela LAI, no âmbito do Poder executivo federal, conforme mandamento do

¹⁰ “A externalidade negativa ocorre quando a ação de uma das partes impõe custos para a outra. Por exemplo: ocorre uma externalidade negativa quando uma empresa lança efluentes de sua produção em um rio, prejudicando, assim, a prática da pesca daqueles que dependem dessa atividade para sua sobrevivência.” (PINDYCK; RUBINFELD, 1994, p.844).

art. 45 do Decreto 7.724, de 2012, apresenta, anualmente, informações constantes do seu Rol de Informações Classificadas: uma sequência; o Código de Indexação de Documento que contém Informação Classificada – CIDIC¹¹; Número único de Processo (NUP); Data de Produção; Data de Classificação; Prazo de Restrição de Acesso; Grau de Sigilo; Fundamentação Legal, que embasa a classificação; e Categoria VCGE¹², normalmente Defesa e Segurança.

Em termos cognitivos para o cidadão que deseja saber se a EMiD é um documento classificado, não há eficácia na finalidade da informação disponibilizada. E isso deveria ser claro, pois a Doutrina Militar de Defesa, que é informação pública disponibilizada por meio da transparência ativa do MD, faz menção a esse documento, referenciando sua finalidade.

A dificuldade de serem mostradas à sociedade a real necessidade de as informações serem submetidas à restrição de acesso público é fato, como o exemplo citado da EMiD, no MD, e faz com que o processo de sigilo não apresente a clareza necessária para os cidadãos, para que possam compreender melhor sua importância e aplicação, ou que não têm contatos com esses tipos de informação em seus cotidianos. Isso não é bom para a sociedade, e acaba vulnerabilizando a informação quando da real necessidade de seu uso.

O acesso à informação classificada é previsto pela LAI, que em seu § 1º do art. 25 estabelece que:

[...] § 1º O acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada como sigilosa ficarão restritos a pessoas que **tenham necessidade de conhecê-la e que sejam devidamente credenciadas na forma do regulamento**, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados por lei. [...] (BRASIL, 2011a) (grifo nosso).

A “necessidade de conhecer” a informação classificada em grau de sigilo, definida no § 1º do art. 25 da LAI, está diretamente ligada à função desempenhada por quem receberá o acesso à informação classificada. Não se trata de questões pessoais de vontade de saber, e sim se está relacionada ao desempenho funcional de quem precisará do acesso à informação classificada. Além disso, ainda na previsão do § 1º do art. 25 da LAI, uma análise de risco, realizada por meio de pesquisa social, indicará se o perfil da pessoa a receber a Credencial de Segurança estaria condizente com o grau de informação a ser acessado. Esse procedimento não deixa de ser uma utilização de ferramenta de gerenciamento de risco para preservar, ao máximo, as informações sigilosas classificadas, com a finalidade de reduzir a possibilidade de vazamento dessas informações por pessoas não totalmente qualificadas ou incapacitadas. Nunca existirá o sigilo eterno, pois alguém que tenha a necessidade de conhecer a informação classificada terá

¹¹ CIDIC - Composição do Código de Indexação de Documento que contém Informação Classificada (CIDIC). Artigos 51 e 52 do Decreto nº 7.845, de 2012.

¹² VCGE - Vocabulário Controlado de Governo Eletrônico (Anexo II do Decreto 7.845, de 2012).

condições de acesso à informação, o que inclui órgãos de justiça, de auditoria e de ouvidoria, dentre vários, destacando a previsão de que esses deverão ser credenciados e possuir a necessidade de conhecer a informação.

Como sugestão de aperfeiçoamento da Transparência do Sigilo, a LAI prevê o acesso de informações classificadas, para quem tem Credencial de Segurança. A emissão da credencial de segurança demanda tempo de homem/hora e uma burocracia considerável, com preenchimentos de formulários, pesquisas e impressões de papéis. Em complemento, o Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012 (BRASIL, 2102), cria um procedimento de acesso alternativo com o Termo de Compromisso de Manutenção de Sigilo (TCMS), que flexibiliza um acesso temporário, e em situação de excepcionalidade, à informação classificada, formalizando um compromisso de manutenção do sigilo de quem vai obter o acesso a essa informação. Pelo princípio da eficiência da administração pública federal, por ser um procedimento bastante interessante aos interesses da sociedade, tal dispositivo poderia ser avaliado para ser contemplado na LAI, pois, atualmente, somente o Decreto que a regulamenta para o Poder Executivo contempla esse dispositivo, o que inova e ultrapassa os limites da Lei.

2.2 Progresso

O progresso se observa por meio da melhoria da qualidade de vida da população, promovida, em parte, pelo crescimento econômico, que tem como um de seus pilares o desenvolvimento científico e tecnológico. O domínio de tecnologias de ponta é um diferencial estratégico fundamental na competitividade dos Estados, e custa anos de investimentos. Dessa forma, o conhecimento gerado carece da proteção do sigilo a fim de garantir o retorno econômico àquele que o produziu.

De acordo com SILVA e MARQUES (2006), um exemplo interessante a ser citado é a tecnologia de enriquecimento de Urânio desenvolvida e utilizada no país. O Brasil desenvolveu sua tecnologia própria no enriquecimento de Urânio, inclusive por fatores alheios à sua própria vontade, pois quando da celebração do Acordo Brasil – Alemanha, no início dos anos 70, o qual incluía tal transferência de tecnologia, e devido às pressões internacionais, a Alemanha não efetivou essa transferência, obrigando o Brasil a pesquisar, investir e criar sua própria tecnologia nessa área. Nesse quesito, atualmente, somente doze países desenvolveram a tecnologia de enriquecimento do Urânio: China, Estados Unidos, França, Japão, Rússia, Alemanha, Inglaterra, Holanda, Brasil, Índia, Paquistão e Irã, sendo que a tecnologia brasileira

é totalmente diferenciada e desperta curiosidades de outros Estados, que gostariam de ter acesso às informações dessa tecnologia.

Mais um exemplo de vulnerabilidade de informações estratégicas brasileira, em que o prazo estabelecido pelos legisladores, de tornar a informação automaticamente pública, deveria ser revisto. O que, no caso da tecnologia brasileira de enriquecimento de Urânio, acontecerá daqui há uns quinze anos, pois sua criação tem algo em torno de 35 anos. Dependendo dessa data, as informações desse projeto estariam vulneráveis? Mais uma informação difícil de ser encontrada com precisão e que deveria ser aperfeiçoada no processo de transparência ativa, pois, se for esse o caso, o Brasil deverá tornar públicas as informações desse investimento da sociedade brasileira, estabelecido por um requisito legal, caso estejam classificadas e findo o prazo de classificação. Tal fato ressalta a questão da temporalidade, já mencionada, não ter que ser levada em consideração para a classificação ou reclassificação, em grau de sigilo, da informação.

2.3 Democracia

A democracia tem como uma de suas características a livre participação da sociedade na condução da vida pública. Para que essa participação seja garantida, a população e as organizações, públicas ou privadas, necessitam de dados, informações que os permitam acompanhar as ações políticas de seus representantes.

Com isso, o acesso à informação do Estado se apresenta como uma ferramenta essencial para o exercício da democracia. O processo eleitoral é um bom exemplo para este tema, pois o voto é sigiloso, no sentido de restrição de seu acesso. Em um município do interior, por exemplo, o que seria da segurança de uma pessoa que foi coagida por um determinado candidato ou pessoas a direcionar seu voto? Pois bem, essa regra foi estabelecida justamente para preservar a integridade do cidadão. O Código Eleitoral de 1932, promulgado pelo Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932 (BRASIL, 1932), em seu art. 56, já estabelecia o voto secreto. Tal dispositivo ainda se mantém válido pelo art. 82 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (BRASIL, 1965), atual Código Eleitoral vigente. Essa informação, então é considerada sigilosa em razão da Lei estabelecer que o voto é obrigatório e sigiloso, sendo, portanto, “submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade” (BRASIL, 2011a), uma explícita hipótese legal de sigilo. Logicamente, a temporalidade estará vinculada à validade do dispositivo legal. É importante ressaltar que essa definição de sigilosa se encaixa perfeitamente com a definição mencionada

no Inciso III do Art. 4º da LAI, e que muito além disso, a proteção de uma vida, qualquer vida, importa no contexto do interesse da sociedade.

2.4 Integridade do patrimônio nacional

Integridade do patrimônio nacional significa, entre outros, a integridade dos recursos naturais, do meio ambiente e da cultura. O art. 225 da Constituição Federal de 1988 estabelece que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” (BRASIL, 1988).

O Brasil é uma potência ambiental em virtude de sua rica biodiversidade, considerada a maior do mundo, e alvo da cobiça internacional pelo potencial estratégico e econômico que representa. Conforme Leal (2019), “a floresta Amazônica está localizada na região norte da América do Sul. Ela ocupa mais de 61% do território brasileiro. Rica em biodiversidade, possui uma fauna que corresponde a 80% das espécies no Brasil e uma flora que contem de 10 a 20% das espécies vegetais do planeta terra.”. Essa biodiversidade se converte em biotecnologia, ou seja, informações com valor econômico que precisam ser protegidas pelo sigilo.

[...] O controle de informações estratégicas, bem como das "tecno-ciências" que permitem agregar valor a essas informações, passa então a ocupar um dos centros de disputa e de conflito no jogo de forças políticas e econômicas internacionais. Tal controle pode ser exercido tanto com o domínio do acesso aos recursos da biodiversidade, quanto por intermédio de instrumentos de proteção de direitos à propriedade intelectual, seja sobre as modernas biotecnologias, seja sobre os conhecimentos tradicionais de populações locais.”[...] (ALBAGLI, 1988).

Com relação à cultura, o art. 216 da CF/88 define que constituem:

[...] patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - **as criações científicas, artísticas e tecnológicas;**

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º **O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro**, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.” (BRASIL, 1988) (grifo nosso).

Diante do conceito mencionado, pode-se citar como um patrimônio cultural, por envolver criações tecnológicas, pela criação de produtos que embutem requisitos de segurança, a Casa da Moeda do Brasil, que tem:

[...]por finalidade, **em caráter de exclusividade, a fabricação de papel-moeda e moeda metálica**, a impressão de selos postais, fiscais federais e títulos da dívida pública federal. Também possui atribuição para exercer outras atividades compatíveis com suas atividades industriais. (artigo 2º, da Lei 5.895/73). [...] (grifo nosso) (BRASIL, 1973).

Na menção da competência da Casa da Moeda, fica claro que o bem comum, a moeda única nacional, é cuidado pela instituição, sendo uma criação tecnológica, um patrimônio tecnológico nacional que possui requisitos de segurança. Manter e proteger a Casa da Moeda torna-se estratégico para o país.

3. CLASSIFICAÇÃO DA INFORMAÇÃO

O art. 25 da LAI prevê que **“é dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção.”** (grifo nosso).

Neste sentido, a LAI instituiu, em seu art. 37, no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), o Núcleo de Segurança e Credenciamento (NSC), que tem por objetivo promover e propor a regulamentação do credenciamento de segurança para o tratamento da informação classificada e, com isso, garantir a segurança de informações sigilosas.

“A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada” (BRASIL, 2011a), conforme art. 24 da LAI, e cujo prazo de restrição de acesso é de até 5, 15 e 25 anos, respectivamente, de acordo com o art. 23 da citada Lei. Em suma, a informação classificada é uma informação sigilosa que receberá uma categorização e, com isso, terá um tratamento diferenciado em todo o Estado brasileiro.

A lei, em seu art. 23, identifica como informações passíveis de classificação as informações consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado, cuja divulgação ou acesso irrestrito possam pôr em risco a defesa e a soberania nacionais; ou a integridade do território nacional; ou prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País.

Ainda de acordo com o art. 23, são passíveis de classificação as informações fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais ou aquelas relacionadas à vida, à segurança ou à saúde da população, à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País.

Por fim, complementando, são informações sigilosas as que possam prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas, projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional, ou pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais, ou estrangeiras e seus familiares, além de comprometer atividades de inteligência, de investigação ou de fiscalização. Como pode ser notado, a proteção das informações do Estado brasileiro compreende várias áreas: como saúde, transporte, defesa, relações exteriores etc. Além de permear em diversos órgãos, alcança, também, diferentes níveis de atuação.

Tendo em vista a proteção das informações acima listadas, as autoridades que possuem competência, **no âmbito da administração pública federal**, para classificação são identificadas no art. 27, da Lei de Acesso à Informação, a saber:

[...] Art. 27. A classificação do sigilo de informações no âmbito da administração pública federal é de competência:

I - **no grau de ultrassecreto**, das seguintes autoridades:

- a) Presidente da República;
- b) Vice-Presidente da República;
- c) Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas;
- d) Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; e
- e) Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior;

II - **no grau de secreto**, das autoridades referidas no inciso I, dos titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista; e

III - **no grau de reservado**, das autoridades referidas nos incisos I e II e das que exerçam funções de direção, comando ou chefia, nível DAS 101.5, ou superior, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, ou de hierarquia equivalente, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade, observado o disposto nesta Lei. [...] (grifo nosso)

Contribuindo para a Transparência do Sigilo e observando o inciso III, do art. 27, da LAI, que trata da competência de classificação do grau RESERVADO, o qual prevê menor tempo de restrição de acesso (até 5 anos), percebe-se que para esse grau de acesso, a competência de classificação atinge, inicialmente, as autoridades que atuam em cargos de direção e chefia. Nota-se que, a legislação atual apenas prevê competência para classificação às autoridades a partir de um nível gerencial, excluindo os agentes públicos que exercem atividades nos níveis mais administrativos, técnicos e operacionais. Tal fato, torna evidente a vulnerabilidade da informação na sua origem ou no ato de seu recebimento, onde informações sigilosas produzidas ou custodiadas nos níveis mais administrativos e operacionais ficam desprotegidas, até que possam ser levadas às autoridades competentes. Tal dispositivo também vai de encontro ao estabelecido na norma 27001 da ABNT (2006, p.16), que em sua

recomendação para a Classificação de Informações preconiza que “A informação deve ser classificada em termos do seu valor, requisitos legais, sensibilidade e criticidade para a organização”, não em termos das funções ou autoridades da organização.

Outro aspecto não transparente da LAI é que a lei tem escopo ou âmbito nacional, englobando a administração pública¹³, então qual o motivo de seu art. 27 supramencionado definir, ou restringir para o ato de classificação, somente as autoridades do Poder Executivo, quando menciona a Administração Pública federal. Fica claro um direcionamento visando ao controle das informações do Poder Executivo. Para os outros poderes, fica implícito que deverão adotar seus procedimentos em forma de regulamento. Em outras palavras, outros Poderes poderão ter a flexibilidade de escrever seus procedimentos de classificação de informação por regulamentos específicos, exceto o Poder Executivo federal.

Por fim, novamente em busca da Transparência do Sigilo, a falta da obrigatoriedade de classificação da informação, definida no art. 23 da LAI, ao mencionar que as informações sigilosas são passíveis de classificação pelas autoridades, tornando o ato de classificar discricionário; a ausência de critérios mais precisos a serem pautados para a sua classificação; e pelo próprio processo requerer ações e cuidados burocráticos específicos adicionais, por vezes, acabam desestimulando as autoridades de realizarem o ato classificatório, que atualmente é discricionário.

A discricionariedade de classificação de informação sigilosa estabelecida pela LAI, em seu art. 23, vulnerabiliza a própria informação, já que, por vezes, deveria ser mantendoriamente classificada, e acaba não sendo submetida à restrição de acesso público, dependendo do entendimento, da interpretação ou da vontade da autoridade classificadora. Essa vulnerabilização vai de encontro ao estabelecido na norma 27001 da ABNT (2006, p.16), que em sua recomendação para a Classificação de Informações preconiza que “A informação deve ser classificada em termos do seu valor, requisitos legais, sensibilidade e criticidade para a organização”, não em termos de discricionariedade da autoridade classificadora.

Para a melhoria do processo de classificação de informação, existe a necessidade de que sejam melhor especificadas e detalhadas quais informações, documentos ou materiais seriam imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado, para que não permaneçam dúvidas pelas autoridades, ou pelos cidadãos, em relação à sua classificação, consequentemente à sua

¹³ Neste caso, o emprego de administração pública engloba os órgãos que se subordinam ao regime da LAI, integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, Judiciário, do Ministério Público, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 1º da LAI, BRASIL, 2011a).

restrição de acesso. Além disso, há também que ser determinada a obrigatoriedade do ato da classificação pela autoridade para essas informações de interesse da sociedade e do Estado, obviamente, excluindo as hipóteses legais de sigilo, que, opcionalmente, poderiam ser classificadas, a critério da autoridade, caso desejasse um tratamento diferenciado em sua proteção.

Contribuindo para a Transparência do Sigilo e analisando-se um caso prático que caracteriza a assimetria informacional em relação à segurança da informação, tanto por parte dos cidadãos, como de grupos de interesse e também de agentes públicos envolvidos, foi a tentativa do Poder Executivo federal de publicar o Decreto nº 9.690, de 23 de janeiro de 2019 (BRASIL, 2019). Nele havia proposições de alterações no Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012 (BRASIL, 2012). Dentre as propostas mencionadas, havia um tópico sobre delegação de competência e ampliação de algumas autoridades para a classificação da informação. Ou seja, corroborando com o comentado anteriormente, sobre a não flexibilização dada ao Poder Executivo federal, impedindo-o de alterar procedimentos meramente administrativos, ressaltando que isso não existe nem são exigidos de outros Poderes.

Ainda nessa questão do Decreto nº 9.690, de 2019, como fato relativamente recente, há época, houve uma pressão conjunta da mídia e de partidos oposicionistas ao governo, ou seja, por “entidades que militam pela transparência na Administração Pública” (FERNANDES, 2019), de cancelar as alterações do referido Decreto atinentes à classificação de informações sigilosas, o que, em um curto espaço de tempo, acabou acontecendo. A pressão por não permitir um aperfeiçoamento nos instrumentos do próprio Poder Executivo federal, que regulam a LAI em seu âmbito, foi desproporcional devido a uma militância. Um dos argumentos, por parte da imprensa e dos partidos, seria de que o aumento do número de autoridades para classificar informação seria um absurdo, pois iria em direção oposta à transparência. Esta argumentação, mais uma vez, contraria o estabelecido na norma 27001 da ABNT (2006, p.16).

A alteração proposta de inclusão de meia dúzia de autoridades não é o problema central da questão, e o governo federal, preocupado em alterar pouca coisa sugeriu alternativas de solução paliativas, inócuas, acrescentando algumas autoridades que pudessem classificar informação em grau de sigilo. Mesmo assim, tal ação não resolveria o problema de segurança já explicado, ressaltando a assimetria informacional, tanto na sociedade como dentro do próprio governo, sugerindo o desconhecimento das Normas de Segurança da Informação preconizadas pela ABNT (2006) e pelo Departamento de Segurança da Informação do GSI/PR, conforme BRASIL (2013a) e (2013b).

Na visão das normas citadas no parágrafo anterior, e inclusive na própria LAI, por meio do inciso I do § 5º do art. 24, a informação tem que ser classificada de acordo com a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado, e não por um desejo de autoridades específicas. Por vezes, as autoridades não detém todo o detalhe das operações diárias de uma organização e não teriam a competência, não em termos legais, mas sim em profissionais, de avaliar a real consequência do impacto causado pela informação, comparado aos operadores de níveis mais técnicos. Ou seja, essa questão de classificação de informações sigilosas pela função ou autoridade, como já explicado, vulnerabiliza a informação na origem de sua criação ou no ato de seu recebimento.

Além de tudo que foi apresentado, há, ainda, mais um ponto de fragilidade da LAI: se o processo de transparência no Poder Executivo federal está sendo executado sob responsabilidade de seu órgão da área de controle, a Controladoria-Geral da União (CGU), quem fiscalizará o processo de transparência nesse órgão? Um processo de execução foi passado para quem tem competência de controlar. Executores e controladores ao mesmo tempo para o processo de transparência. Tal evidência não está em conformidade com as melhores práticas na administração pública e nem justa para com o processo de sigilo, a cargo do GSI/PR, e que impacta diretamente a segurança das instituições.

A principal política pública, a LAI, relacionada ao acesso à informação no Brasil foi elaborada se pautando em uma premissa delicada aos interesses da sociedade e do Estado, a de que toda a informação custodiada ou produzida pelo Estado “naturalmente” tem que ser dada publicidade, com raras exceções. Foi trabalhada uma imagem muito forte pela militância, como símbolo ideológico na venda de que a transparência, somente como liberação de informações de governo, é a solução no sentido de ir em direção à governança democrática. Em grande parte, é uma premissa verdadeira, principalmente quando o bem comum está sendo lesionado com as ocorrências das ações de corrupção e também quando temos que melhorar a qualidade cognitiva das informações passadas para a sociedade, mas muito além disso, a transparência precisa ser tratada como um valor pétreo, em que sempre que possível, o agente público deve avaliar de forma proativa se a informação pode vir a se tornar pública. Nesse termo, o resultado de sua avaliação deve ponderar se a liberação dessa informação não causará impactos ou danos às pessoas, às instituições ou à própria sociedade como um todo. E isso implica em uma responsabilidade do servidor atuando também no papel de cidadão, em prol dos interesses da sociedade e do bem comum.

4. CREDENCIAMENTO DE SEGURANÇA PARA O TRATAMENTO DA INFORMAÇÃO CLASSIFICADA EM GRAU DE SIGILO

Para o cumprimento do requisito para o acesso à informação classificada, em que a pessoa que tiver a necessidade de conhecer a informação deverá estar devidamente credenciada, a LAI estabelece que os órgãos públicos se habilitem para realizar o tratamento da informação¹⁴ classificada. Para isso, há a necessidade de ser implantada nas organizações uma estrutura mínima de gestão de segurança, criando os devidos controles de segurança, para realizar o processo denominado Credenciamento de Segurança, conforme define o inciso VII do art. 2º do Decreto nº 7.845, de 2012 (BRASIL, 2012), e o inciso IV do art. 2º da Instrução Normativa GSI/PR nº 2, de 5 de fevereiro de 2013:

[...] Credenciamento de Segurança é o processo utilizado para habilitar órgão ou entidade, pública ou privada, ou para credenciar pessoas, para o Tratamento de Informação Classificada. [...] (BRASIL, 2013a).

Pela Instrução Normativa, a Estrutura a ser criada é totalmente descentralizada, coordenada e articulada sistemicamente pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, por meio do Núcleo de Segurança e Credenciamento (NSC), órgão central do processo de Credenciamento de Segurança.

Os Ministérios ou órgãos equivalentes são considerados Órgãos de Registros Nível 1 (ORN1), após habilitados pelo órgão central, os quais poderão controlar sua estrutura no âmbito de sua atuação, habilitando outros órgãos, públicos ou privados, como Órgãos de Registro Nível 2 (ORN2), os quais tenham vínculo de seu interesse.

Resumindo, a Habilitação de Segurança demanda que os órgãos, ORN1 ou ORN2, implantem ou cumpram os seguintes controles de segurança nas suas respectivas organizações:

- a. Credenciamento dos Gestores de Segurança e Credenciamento (GSC);
- b. habilitação do primeiro Posto de Controle (PC) – local físico para armazenamento da informação classificada;
- c. habilitação de Segurança de Entidade Privada (Somente pela ORN1); e
- d. emissão de Credencial de Segurança.

O GSC de um Órgão de Registro é o responsável pela segurança da informação classificada, em qualquer grau de sigilo, em seu órgão e nos Postos de Controle por ele credenciados, de acordo com o inciso VI do art. 2º da Instrução Normativa do GSI/PR nº 2, de

¹⁴ “[...]Tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação[...].” (BRASIL, 2019),

05 de fevereiro de 2013 (BRASIL, 2013a).

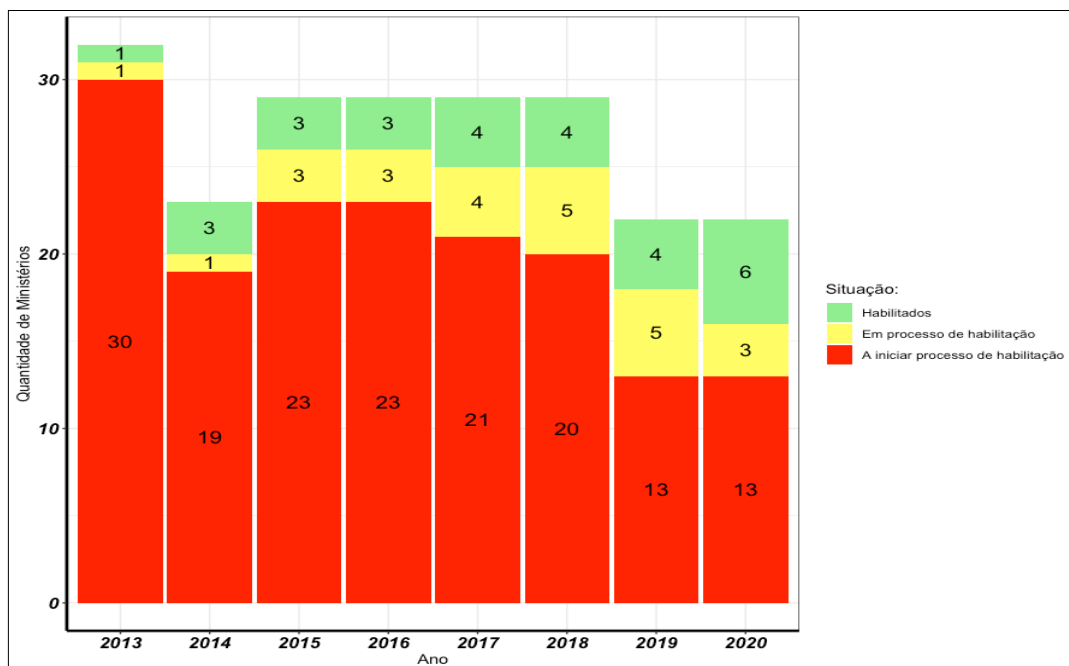
Enfim, o processo de habilitação para o credenciamento de segurança é somente uma estrutura gerencial e operacional, incluindo os requisitos mínimos de segurança orgânica, estabelecidos em um Órgão de Registro Nível 1 e 2, visando à implementação dos controles de segurança necessários para que suas organizações subordinadas cumpram os requisitos mínimos para o tratamento da informação classificada, os quais demandam cuidados especiais. Seja órgão público ou privado, em caso de necessidade de tratar com informação classificada, sempre deverá haver um gestor responsável pelo cumprimento do dever do Estado de garantir a proteção da informação sigilosa.

Neste contexto, no que tange aos outros Poderes, entende-se que estrutura semelhante ao do NSC deveria ser criada para a implantação de tais controles de segurança, pois a LAI não deixa claro o que realmente precisa ser implementado para o tratamento de informações classificadas nos outros Poderes. A LAI, para o Poder Executivo, criou uma estrutura, o NSC, para promover e propor o processo de Credenciamento de Segurança na Administração Pública federal. Não fica claro distinguir se a intenção seria para que o NSC promovesse essa regulamentação em todos os Poderes devido ao escopo nacional da Lei, porém como foi criado na estrutura do GSI/PR, consequentemente, entende-se que sua competência está limitada para a Administração Pública federal, respeitando a independência dos Poderes estabelecida na CF/88.

Para a Transparência do Sigilo, a LAI deveria deixar claro se os Poderes Legislativo e Judiciário deveriam criar estruturas semelhantes à do Poder Executivo federal, para a implementação dos controles de segurança estabelecidos na legislação vigente para o tratamento da informação classificada. Como consequência, essa ausência de estrutura nos outros Poderes pode dar um entendimento de que a informação classificada não pode ser repassada se não houver a garantia do compromisso de manutenção do sigilo dessa informação pela parte receptora, sem o processo de credencial de segurança devidamente estabelecido.

Se não houver a garantia da estrutura definida em Lei em todos os Poderes, teoricamente a informação não poderia ser repassada, havendo uma inferência de que cada Poder não possui os procedimentos mínimos de segurança estabelecidos para o cumprimento do dever do Estado de proteção à informação sigilosa classificada. A ausência de conhecimento da Lei implica em erros de procedimentos por parte dos agentes públicos, o que aumenta o risco de vazamento das informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Figura 9 – Acompanhamento temporal de Habilitação de ORN1



Fonte: (NSC, 2020); (WICKHAM, 2016).

Outra questão importante é o acompanhamento de habilitação de ORN1 do governo federal para o Credenciamento de Segurança para o tratamento da Informação Classificada. Conforme dados do NSC, a Figura 9, mostra a evolução das habilitações realizadas em um período específico, desde o ano de 2013, após a regulamentação da LAI no Poder Executivo, até o ano de 2020. O gráfico expõe com total clareza a assimetria informacional que está presente nos próprios órgãos da Administração Pública federal, pois passados quase dez anos da publicação da LAI, existem órgãos que ainda não se habilitaram até o presente momento.

Para mais um aperfeiçoamento da Transparência do Sigilo, os órgãos de controladoria, que têm competência legal para auditar os órgãos da administração pública federal, deveriam exercer suas competências de fiscalização nesses órgãos, no sentido de implantar os controles de segurança para o tratamento da informação classificada demandadas na LAI, nos mesmos moldes da estratégia utilizada para a implantação dos Serviços de Informação ao Cidadão (SIC), a partir do ano de 2012. Como fato recente e extremamente elogioso, há que se destacar a habilitação da CGU, como Órgão de Registro Nível 1, para o tratamento da informação

classificada, ocorrida no mês de maio do ano de 2020.

De acordo com a Figura 9, 72% dos órgãos de nível ministério ainda não iniciaram ou concluíram sua habilitação de segurança¹⁵, o que denota uma situação extremamente preocupante para a Segurança da Informação Classificada das Instituições. Se os agentes públicos não sabem como proceder com o tratamento da informação classificada, conforme estabelecido na LAI, como podem explicar para a sociedade sobre o assunto e, conseqüentemente, reduzir a assimetria informacional reportada por Amorim e Silva (2012) e Angelico e Teixeira (2012).

Complementando, de modo geral, todos os procedimentos estabelecidos para o Credenciamento de Segurança trabalham de forma a propiciar uma garantia para o cumprimento do ordenamento jurídico, e também à luz do Direito Internacional, conforme inciso II do art. 23, inciso III do art. 35, art.36 e inciso II do art. 37, todos da LAI. Essa preocupação internacional se dá principalmente em situações como compra e venda, no exterior, de produtos de alta tecnologia, o intercâmbio de programas, ou projetos de pesquisa científico-tecnológico que envolvam a necessidade de ser realizada a troca de informações classificadas, os quais, geralmente, envolvem a transferência de tecnologia de ponta e acesso às informações de alto valor de vários Estados ou organismos internacionais.

Para dar conformidade ao ditado no art. 16 do Decreto nº 7.845/2012, e para que esses empreendimentos ocorram, com vista aos envolvidos terem a responsabilidade e o compromisso de protegê-las, sob o manto de suas Autoridades Nacionais de Segurança competentes, há a necessidade de serem internalizados os procedimentos de garantia de segurança da informação classificada, por meio de acordo, o que mandatoriamente inclui o respeito: à implementação do Credenciamento de Segurança para os órgãos envolvidos; e aos procedimentos para o tratamento da informação classificada entre Estados.

[...] Art. 16. Na hipótese de troca e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo com país ou organização estrangeira, o credenciamento de segurança no território nacional se dará somente se houver tratado, acordo, memorando de entendimento ou ajuste técnico firmado entre o país ou organização estrangeira e a República Federativa do Brasil.[...] (BRASIL, 2012c).

5. ACORDOS INTERNACIONAIS

Quando há a necessidade de troca de informação classificada entre organismos internacionais, a LAI demanda haver uma estrutura estabelecida para o atingimento desses

¹⁵ Os dados do gráfico da Figura estão atualizados até junho de 2020.

compromissos internacionais, ou seja, estabelecer responsáveis e procedimentos para o cumprimento do dever dos Estados partícipes, de controlar e proteger o acesso a essas informações de alto valor, por meio de Acordo, sob a égide do Direito Internacional.

Não basta somente a estrutura, que no caso brasileiro é o Credenciamento de Segurança para o tratamento da informação classificada, já explicado, há também a exigência de um estabelecimento de Acordo firmado entre os Estados e, posteriormente, que este seja incorporado ao ordenamento jurídico de ambas as Partes. O reconhecimento do arcabouço jurídico é mandatório e é caracterizado, no Brasil, pela internalização do Acordo pelo Congresso Nacional, conforme inciso I do art. 49 da Constituição Federal de 1988, que estabelece a competência exclusiva de “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” (BRASIL, 1988).

Conforme o Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009, que promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, tratado “significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica” (BRASIL, 2009);

O processo inicia-se com a negociação do Acordo de troca e proteção mútua de informação classificada entre os Estados. Isto posto, nesse instrumento, são definidas as Autoridades Nacionais de Segurança de cada país, que serão responsáveis pela articulação e coordenação desse assunto, no âmbito de sua atuação, dentro de cada país, para o cumprimento dos termos do Acordo, em consonância com o estabelecido no Parágrafo único art. 5º do Decreto 7.845/2011, que define que o “Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República exercerá as funções de Autoridade Nacional de Segurança para tratamento de informação classificada decorrente de tratados, acordos ou atos internacionais” (BRASIL, 2012c).

A negociação técnica do Acordo é realizada pelo Núcleo de Segurança e Credenciamento, do GSI/PR, alinhada à competência estabelecida no inciso II do art. 37 da LAI (BRASIL, 2011a), respeitadas as atribuições Constitucionais do MRE, que também participam das negociações, pois a rigor:

[...] a Divisão de Atos Internacionais é responsável pelo processo de revisão formal anterior à celebração e o procedimento necessário à tramitação desses atos, com vistas à sua incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro. No âmbito do Ministério das Relações Exteriores, cabe às áreas responsáveis pelo acompanhamento do tema objeto do texto a negociação e a posterior implementação dos dispositivos de cada acordo

[...] qualquer entendimento que um estado federado ou município deseje concluir com Estado estrangeiro, ou unidade dos mesmos que possua poder de concluir tratados, deverá ser feito pela União, com a intermediação do Ministério das Relações Exteriores, decorrente de sua própria competência legal”. (BRASIL, 2021c).

Nesse contexto, várias etapas de negociação são realizadas até que o Acordo seja firmado e assinado. Geralmente, o Presidente da República o assina, como Chefe de Estado, ou algum representante formalmente delegado, frequentemente um Ministro de Estado, com Cartas de Plenos Poderes, para fazer valer o inciso VIII do art. 84 da Constituição Federal de 1988. Após a assinatura, o MRE envia o Acordo assinado para o Congresso Nacional, para que seja internalizado ao ordenamento jurídico do país, para as garantias jurídicas que se fizerem necessárias.

Fazendo uma correlação com o que foi explicado dos Acordos internacionais e o que está definido na LAI, por exemplo, na possibilidade de uma empresa privada, ou qualquer órgão público, visualizar a necessidade de troca de informação classificada com outro país, ou organização estrangeira, deverá ser estabelecido Acordo de Troca e Proteção de Informações Classificadas entre os respectivos Estados.

Em relação à Transparência do Sigilo, a LAI deveria ser atualizada em termos de instrumentos legais permitidos para o tratamento da informação classificada. Deveria ser excluído o termo “ou qualquer ato internacional” e, ainda, apesar do art. 16 do Decreto nº 7.845, de 2012, mencionar memorando de entendimento ou ajuste técnico, esses instrumentos também não são adequados para a troca de informações classificadas, pois não são vinculantes, ou seja, o cumprimento dos termos e ações estabelecidos nesses instrumentos não seriam obrigatórios entre as Partes. Neste caso, tratado ou Acordo, nos termos estabelecidos pela Convenção de Viena, promulgado por Brasil (2009), seria o único instrumento mais adequado para que haja o entendimento da vinculação e do cumprimento obrigatório de seus termos entre as Partes. Nessa situação, a LAI e seus instrumentos regulamentadores deveriam ser adequados a esse entendimento das relações exteriores.

5.1 Acordos de Troca de Informação Classificada com o Brasil

Até os dias atuais, de acordo com os dados do Núcleo de Segurança e Credenciamento, do GSI/PR, o Brasil possui 20 (vinte) Acordos de Troca e Proteção Mútua de Informação Classificada com outros países e 01 (um) Memorando de entendimento¹⁶. Esses instrumentos legais, geralmente, são estabelecidos por motivos específicos, de acordo com o que foi

¹⁶ Informações obtidas pelo Núcleo de Segurança e Credenciamento, do Departamento de Segurança da Informação, conforme APÊNDICE C, Acordos de Troca de Informação Classificada com o Brasil.

explicado no item 5 deste Capítulo.

Como exemplo hipotético, caso um país específico quisesse adquirir aeronaves militares com uma empresa brasileira fictícia de aviação, a ASASBRAER, por exemplo, que fabrica esse tipo de equipamento, com a intenção de que a ASASBRAER participe de licitação internacional. Como exposto, a ASASBRAER participando do processo licitatório, e este requerer troca e proteção de informação classificada, terá que respeitar a manutenção de sigilo das informações classificadas daquele país, assim como o país deverá proteger as informações classificadas pela ASASBRAER, que representa o Estado brasileiro em seus interesses tecnológicos, lembrando que as informações classificadas são informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, nos termos da LAI.

Como o objeto de licitação seria venda de aeronaves militares, em princípio, de acordo com o previsto na Instrução Normativa GSI/PR nº 2, de 5 de fevereiro de 2013, o órgão de nível Ministério (ORN1), de interesse do setor de transporte, comércio exterior ou defesa, deveria habilitar a ASASBRAER como ORN2.

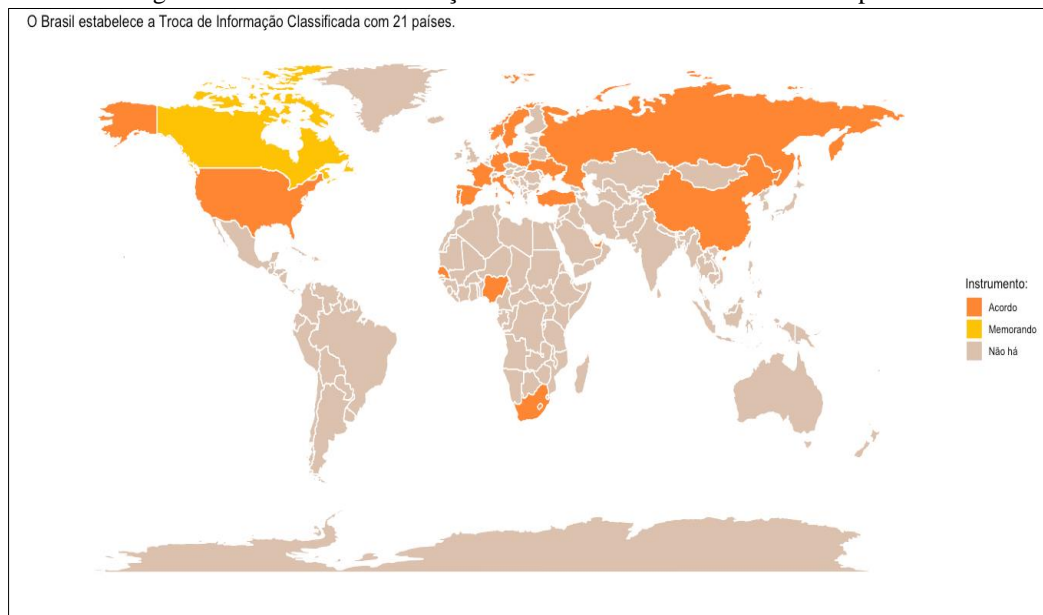
Como ORN2, a empresa deverá credenciar seu pessoal que terá acesso às informações classificadas de ambas as partes, Brasil e o outro país. O ORN1 deveria expedir um documento de habilitação de segurança, denominado *Facility Security Clearance* (FSC), para ratificar que a ASASBRAER estaria habilitada pelo Estado brasileiro para o tratamento da informação classificada e que cumpre os requisitos de controle de segurança, por meio do processo de Credenciamento de Segurança, conforme legislação vigente, o que também inclui os normativos estabelecidos pelo Departamento de Segurança da Informação do GSI/PR, Brasil (2013a) e Brasil (2013b).

Em seguida, o ORN1 deveria encaminhar os documentos, FSC e as credenciais de segurança, para o GSI/PR, para que a Autoridade Nacional de Segurança possa encaminhá-los para a Autoridade Nacional de Segurança do outro país, tudo conforme o Acordo de Troca e Proteção Mútua de Informação Classificada entre os Estados partícipes, que já deveria ter sido estabelecido. O Acordo faria a equiparação dos respectivos graus de sigilo da informação classificada e detalharia procedimentos a serem respeitados pelas partes.

É importante ter a noção de que quanto mais demorado for o processo, maior a chance da empresa privada ASASBRAER não entrar na concorrência pela licitação. Se isso ocorrer, perde a ASASBRAER, perde o país, conseqüentemente, a sociedade brasileira, pela não realização da transação comercial internacional.

Em relação ao cenário internacional do Brasil, conforme Figura 10, até o momento, dos 21 instrumentos, somente 03 (três) Acordos de Troca e Proteção Mútua de Informações Classificadas foram internalizados pelo Congresso Nacional: “Portugal” (BRASIL, 2008), “Rússia” (BRASIL, 2010) e “Espanha” (BRASIL, 2016). Pelo exposto e pelo tempo decorrido desde a promulgação da LAI, muito poucos Acordos foram internalizados, e nesse cenário, como um ponto extremamente negativo, é que o Congresso Nacional trabalha em sua própria velocidade, sem previsão do momento em que as internalizações dos instrumentos remanescentes se concretizarão. Fica clara a situação exposta em que o país e as empresas privadas acabam perdendo excelentes oportunidades pela morosidade e imprevisibilidade no processo de internalização dos Acordos.

Figura 10 – Troca de Informação Classificada do Brasil com outros países



Fonte: (KAHLE; WICKHAM, 2013); (NSC, 2020); e (WICKHAM; BRYAN, 2019).

Para a “Transparência do Sigilo” seria interessante que o Congresso Nacional fosse mais transparente em seus trabalhos, de forma que todos os interessados fossem informados do planejamento dessas internalizações, agindo com maior eficiência em relação aos Acordos de Informação Classificada. Não é plausível a situação em que as empresas brasileiras e estrangeiras são colocadas em relação às demandas internacionais, pois também o país tem compromissos de manutenção de sigilo com outros Estados devido à compra para o uso, ou até mesmo para a transferência, de tecnologia de alto valor agregado.

Outra questão interessante sobre a Transparência do Sigilo é que pela Figura 10, com destaque às cores Laranja e Amarela, em que são mostrados os países com que o Brasil possui

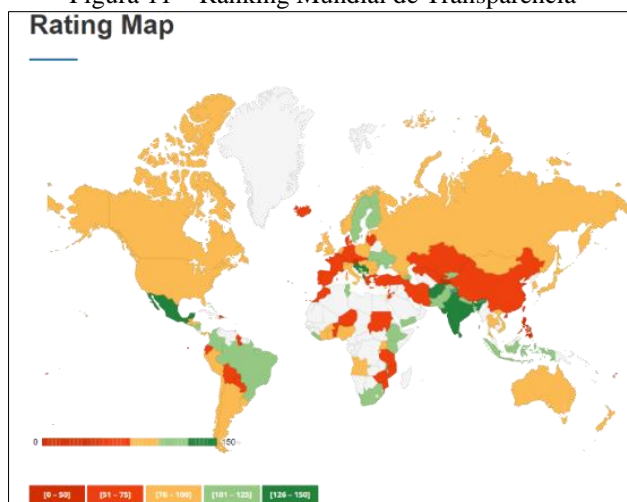
propostas de Acordo de Troca e Proteção Mútua de Informação Classificada¹⁷, especial atenção precisa ser dada ao fato de que países da América do Norte e da Europa evidenciam uma maior preocupação com a proteção de suas informações sigilosas do que outros países dos demais continentes. O Brasil precisa estar atento a este movimento internacional de proteção das informações de interesse da sociedade e do Estado.

5.2 Transparência Internacional

No cenário da Transparência do Sigilo, é interessante também analisar um ranking de transparência estabelecido pelo *Center for Law and Democracy* para o cenário internacional (RTI, 2020). Em termos de transparência, de acordo com esse organismo internacional, o Brasil ocupa a 28ª posição de país mais transparente, de um total de 128 países avaliados.

De acordo com a Figura 11, a escala mostrada varia de vermelha à verde, de países menos transparentes aos mais transparentes, respectivamente. Obviamente é uma conquista para o país ocupar uma posição de destaque mundial. Entretanto tal interpretação pode ser vista de outra forma, como a constatação de que não há uma potência econômica entre os 10 primeiros países mais transparentes: Afeganistão, México, Sérvia, Sri Lanka, Eslovênia, Albânia, Índia, Croácia, Libéria e El Salvador.

Figura 11 – Ranking Mundial de Transparência



Fonte: RTI, 2020.

Outro ponto chamativo na Figura 11, é que a maioria dos países menos transparentes estão no berço da civilização mundial, na Europa, nas áreas vermelhas. No mundo, as cores laranja e vermelha se destacam, evidenciando que a maioria dos países se preocupam com Segurança da Informação. Na América do sul, o Brasil se destaca na transparência, todavia, seus vizinhos não são tão transparentes assim. Com o viés voltado ao perfil de segurança fica o questionamento: Isso é bom para o país?

¹⁷ Informações obtidas pelo Núcleo de Segurança e Credenciamento, do Departamento de Segurança da Informação, do GSI/PR, de acordo com o APÊNDICE C, Situação dos Acordos de Troca de Informação Classificada com o Brasil.

6. TRANSPARÊNCIA DO SIGILO – ESTUDO DE CASO

Este estudo de caso se baseia no contido no Edital de Pré-Qualificação Internacional Demap nº 110/2018, Brasil (2018) , relativo a procedimento licitatório internacional de concorrência destinada ao fornecimento de moedas de circulação comum, do Padrão Real, de R\$0,05 (cinco centavos), R\$0,10 (dez centavos), R\$0,25 (vinte e cinco centavos), R\$0,50 (cinquenta centavos) e R\$1,00 (um Real).

Diante do exposto no edital de pré-qualificação, é mencionado, em seu Inciso II, das Considerações, do ANEXO 3 - ACORDO DE CONFIDENCIALIDADE E NÃO DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES SOBRE MOEDAS DE REAL -, que:

[...] A emissão de moedas de Real é uma atribuição legal outorgada ao BANCO (artigos 4º e 10 da Lei 4.595, de 31.12.1964). Por serem **as moedas de Real o meio de pagamento oficial do Brasil, as suas especificações são consideradas assunto de segurança nacional, de acordo com o disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**[...]. (grifo nosso) (BRASIL, 2018a).

Neste diapasão, serão comentados os possíveis aperfeiçoamentos identificados nos procedimentos descritos nesse documento, em relação ao estabelecido pela LAI, que inclusive foi citada no edital. Embasados no que foi discutido até o momento, preliminarmente, cabe ressaltar que para que o Banco Central do Brasil (BCB) possa realizar o Tratamento de Informação Classificada, a legislação atual exige que o órgão seja habilitado pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), por meio do Núcleo de Segurança e Credenciamento (NSC).

A Habilitação do BCB, órgão equiparado ao nível de Ministério, como ORN1, seria condição necessária para o órgão custodiar Informações Classificadas. Como pressuposto, há que se levar em consideração se há mesmo Informação Classificada a ser trocada entre o contratado e a contratante, em relação ao objeto licitado. Como o Edital menciona a segurança nacional, nos termos da LAI, pode-se inferir que a informação é classificada. Nesse caso, o Edital de licitação não menciona Informação Classificada, fazendo menção somente a Informação Confidencial. Conforme o Art. 24 da LAI, não existe Informação Confidencial, dentre os graus de classificação, somente Reservada, Secreta e Ultrasseceta.

Caso haja a real necessidade de troca de informação classificada, é notório que o Edital de licitação não abordou vários requisitos mandatórios a serem seguidos, a saber que as pessoas que tenham a necessidade de conhecer a Informação Classificada, que serão envolvidas nesse processo, nacionais e estrangeiros, entre contratante e contratada, deveriam possuir suas respectivas Credenciais de Segurança, de acordo com o grau de sigilo da informação em lide, a serem emitidas pela sua respectiva ORN 1, no caso o BCB, e também pelo órgão internacional

correspondente aos estrangeiros, em conformidade com cada processo de credenciamento de segurança dos países envolvidos.

Como sugestão de procedimento opcional, o BCB ou poderia ter especificado no próprio edital os países que poderiam concorrer à licitação, por meio de suas empresas, os quais seriam as empresas cujos países possuem Acordo de Troca e Proteção de Informações Classificadas entre a República Federativa do Brasil e o respectivo Estado. Ou em uma outra abordagem, sabendo dos possíveis concorrentes estrangeiros, solicitar, via canais formais, ao GSI/PR para que fosse negociado, juntamente com o MRE, Acordo de Troca e Proteção Mútua de Informação classificada entre o Brasil e os países que as empresas concorrentes pertencem. Logicamente, que o tempo de negociações e a internalização do Acordo vai depender de vários fatores envolvidos entre as partes, conforme comentado anteriormente em Acordos Internacionais.

As empresas participantes da concorrência deveriam possuir, ou solicitar, uma *Facility Security Clearance* (FSC), ou Habilitação de Segurança para o Tratamento da Informação Classificada à sua respectiva Autoridade Nacional de Segurança competente de seu país de origem, nos mesmos moldes dos procedimentos executados no Brasil, de habilitação de segurança de entidade pública ou privada.

Todos os estrangeiros, que tenham a necessidade funcional de conhecer a informação classificada, que serão envolvidos nesse processo, entre contratante e contratada, deveriam receber suas respectivas Credenciais de Segurança.

Considerando ainda que as empresas estejam situadas em seus respectivos países, as respectivas Autoridades Nacionais de Segurança estrangeiras competentes, que emitiram as devidas FSC, deveriam encaminhá-las, juntamente com as credenciais de segurança dos envolvidos em seu país, à Autoridade Nacional de Segurança brasileira, o GSI/PR, as quais seriam encaminhadas para o Gestor de Segurança e Credenciamento do BCB, visando a compor o processo licitatório, podendo ainda ser definido como requisito mandatório de qualificação técnica do Edital.

Os procedimentos estabelecidos para o tratamento da Informação Classificada entre as organizações ou países estrangeiros seriam balizados pelo Acordo de Troca e Proteção Mútua de Informação Classificada firmado entre o Brasil e o Estado envolvido, o qual deveria ser enviado pelo MRE para o Congresso Nacional, com vistas à sua internalização para compor o ordenamento jurídico brasileiro, assim como procedimento idêntico deveria ser realizado pela outra parte, definindo assim responsabilidades e o compromisso de proteger esse tipo de

informação, sob o manto da Autoridade competente de seus respectivos países, e poder fiscalizar o cumprimento dos padrões estabelecidos à luz do ordenamento jurídico de ambos os países, à luz do Direito Internacional.

Enfim, neste caso, para um assunto que envolve segurança nacional, é possível verificar que os agentes públicos envolvidos no processo licitatório deveriam reduzir a assimetria informacional, reportada por Amorim e Silva (2012) e Angelico e Teixeira (2012), em relação ao que a legislação vigente estabelece para as informações classificadas, pois somente a celebração de um Acordo de confidencialidade entre uma organização pública brasileira e uma privada estrangeira, proposto pelo Edital, não seria suficiente à luz dos ordenamentos jurídicos brasileiro e internacional.

7. RESULTADOS APRESENTADOS

Este capítulo foi elaborado na busca de um maior entendimento nos contextos da transparência e do sigilo no Brasil. Pelo exposto, propagar a redução de informações sigilosas em detrimento de sua publicidade talvez não seja a estratégia mais adequada para o interesse comum da sociedade.

Saber aplicar o sigilo quando for necessário, assim como a transparência, não um em detrimento do outro, é fundamental para fortalecer os mecanismos institucionais de *compliance* estabelecidos na legislação vigente. Em relação ao direito à informação, é necessário que o cidadão tenha o maior número de informações possíveis para que possa exercer seus direitos, mas também seu papel participativo nas atividades de políticas, econômicas e sociais. Neste sentido é responsabilidade de todos não incidir em conduta ilícita.

Com isso, devido aos fatos apresentados neste trabalho sobre a falta de conhecimento generalizado do assunto na sociedade, o que inclui principalmente os servidores públicos, fica evidente que o processo de sigilo está sendo prejudicado pela interpretação equivocada da transparência ser seu inverso. A LAI cria um *framework*, por meio do Credenciamento de Segurança, de padrão internacional, para a proteção da informação de alto valor, definindo responsabilidades na legislação vigente, à luz do direito internacional. Empresas nacionais podem aproveitar essa oportunidade para alavancar negócios, com a proteção do Estado à luz do Direito Internacional, como a exemplo fictício da ASASBRAER, e proteger suas propriedades intelectuais, produtos de alto valor, ou seja, do seu conhecimento produzido.

De mesmo modo, a LAI cria uma responsabilidade recíproca de proteção das

informações de outros Estados, que também possuem interesses na defesa de suas tecnologias e de seus conhecimentos produzidos, principalmente quando do uso pelas, ou transferências para, instituições brasileiras, o que pode ter sido a consequência da não transferência de tecnologia de enriquecimento de Urânio da Alemanha, por volta de 1970. Não ter a competência para a proteção dessas informações impede o Brasil de ter acesso às tecnologias de ponta, pois este Capítulo aponta que tal capacidade é valorizada no cenário internacional.

Portanto, no contexto da Transparência do Sigilo, o aperfeiçoamento da transparência será obtido com a redução da assimetria informacional existente na sociedade, em busca do conhecimento pelos agentes públicos e pelos cidadãos, com o objetivo de atingir um aprimoramento da estrutura de governança estatal e privada para o tratamento da informação sigilosa. Transparência causa ações de boa governança, nesse sentido, a expansão do entrelaçamento entre transparência e sigilo, no intuito de que um reforce o outro, ao invés de criar uma competição antagônica entre ambos, se mostra indispensável à conquista e à manutenção de objetivos nacionais, em busca de um equilíbrio entre esses dois aspectos, ora favorecendo um, ora outro, sempre em função do progresso e do interesse comum nacional.

CAPÍTULO 3 - Análise da LAI sob a ótica da Economia Comportamental

1. ANÁLISE

De acordo com Tabak e Amaral (2018), o processo decisório pode ser afetado por diversos fatores ou vieses, tais como:

- a) por acontecimentos recentes, que dependendo de sua intensidade nos debates na sociedade, podem restringir o foco na identificação de possíveis alternativas de solução eficazes a serem apresentadas;
- b) por acontecimentos passados, que podem identificar vítimas ou culpados, com a possibilidade de alavancar ações compensatórias ou revanchistas, que, obviamente, se não forem claramente identificadas e separadas podem influenciar o resultado da política pública pretendida;
- c) pelas experiências vivenciadas por cada um dos participantes no processo de decisão, que podem, intencionalmente ou não, direcionar as discussões para pontos específicos, os quais podem gerar resultados divergentes do bem comum esperado para a sociedade como um todo; e pelas visões, crenças e ideologias dos envolvidos no processo decisório, priorizando assuntos tendenciosos a uma classe ou minoria específica.

Enfim, não se limitando somente aos exemplos previamente citados, os formuladores podem fazer uso da Economia Comportamental, que se bem aplicada, pode aumentar a eficiência e a eficácia do resultado final esperado para a sociedade.

[...] Economia Comportamental é uma linha de investigação científica que perpassa dois campos, da Psicologia e da Economia. Apesar de receber contribuições oriundas destas duas ciências, muitas explorações de economistas comportamentais nas últimas décadas têm sido ditadas por questões formuladas no campo das Ciências Econômicas, e são exploradas através dos métodos tipicamente empregados por economistas. Nos últimos dois séculos, a aproximação e o afastamento entre Psicologia e Economia foram guiados por tentativas de se medir a Utilidade, ou “prazer”. A recente retomada dos esforços interdisciplinares foi gestada por críticas internas ao campo econômico sobre a premissa de racionalidade humana e a falta de precisão na previsão de eventos econômicos [...]. (FRANCESCHINI, FERREIRA, 2012).

Frequentemente, os resultados esperados de políticas públicas demandam algumas mudanças desejadas de comportamento dos integrantes da sociedade. Em maior ou menor proporção, à medida que os envolvidos no processo tenham um melhor entendimento de que as escolhas a serem avaliadas são influenciadas por vieses cognitivos e ou observações comportamentais, maiores são as probabilidades de serem desenhadas melhores políticas.

[...]A identificação e consideração de vieses cognitivos nos indivíduos cujos comportamentos são regulados pelo Estado pode aumentar a efetividade do processo

de formulação das políticas públicas. O combate aos vieses cognitivos decisórios observados nos formuladores de políticas públicas é fundamental para garantir que a intervenção estatal não incorra em regulamentações ineficientes e tendenciosas em decorrência da racionalidade humana limitada. [...] (TABAK; AMARAL, 2018, p.473).

“O termo ‘viés’ pode ser entendido como qualquer dinâmica cognitiva que leva os indivíduos a processarem as informações de uma maneira que sistematicamente tenha o potencial de frustrar o alcance de seus objetivos” (KAHAN et al, 2013), o que pode ser mitigado pelo uso de dados estatísticos e estudos cientificamente comprovados.

Inegavelmente, a LAI é um instrumento necessário ao alcance da transparência pública e, também, imprescindível à efetiva utilização da regulação de acesso às informações públicas, que também inclui aquelas cuja divulgação coloca em risco a segurança da sociedade e do Estado, sendo esses aspectos fundamentalmente importantes para o amadurecimento do controle social. E nesse controle, há que ser claramente entendido que os procedimentos de liberação e restrição de acesso existem e que seu uso deve estar devidamente embasado no arcabouço jurídico existente, para que sejam evitadas práticas irresponsáveis de ocultação de informações de procedimentos administrativos ilícitos, assim também como de liberação de informações indevidas, expondo desnecessariamente informações que possam colocar em risco ou expor a vida das pessoas, ressaltando inclusive o interesse do Estado, onde a segurança das instituições encontra-se inserida.

Todavia, após quase dez anos de existência, há pontos na LAI que precisam ser compreendidos, debatidos, analisados e revistos para o alcance de um melhor entendimento e aperfeiçoamento dos aspectos e processos abordados, principalmente os pontos não tão bem compreendidos pelos servidores públicos, mas que são importantes para o alcance de uma maior eficiência em seu cumprimento.

A LAI ficou extensa em seu conteúdo, onde muitos artigos causam dúvidas e até mesmo conflitam com outros instrumentos legais. Tal extensão se dá em razão da mesma estabelecer detalhes de procedimentos administrativos, por vezes voltados a um Poder específico, o Executivo federal, conforme identificados no Capítulo 2, item 3.1, que poderiam estar regulamentados por instrumentos normativos complementares, tais como Decretos ou Instruções Normativas, por exemplo, para que estes pudessem ser reescritos e revisados de forma mais eficiente e dinâmica, a partir da demanda e da evolução administrativa ou tecnológica dos processos na Administração Pública.

As definições de procedimentos, identificados nos artigos da LAI, como o art. 16, o § 2º do art. 24, o art. 27, o art. 37, § 1º do art. 35, § 2º do art. 39, o art. 41 e o art. 42, deveriam ser deixadas para instrumentos normativos complementares, o que seria mais adequado no

sentido de torná-la mais direta, menos extensa e mais simples. Neste sentido, evidencia-se uma necessidade de simplificação da norma.

A simplificação de procedimentos normativos aumenta a probabilidade das pessoas a aderirem mais facilmente ao comportamento desejado, provocando as alterações de forma mais significativa. Como exemplo, “O pré-preenchimento de formulários de inscrição e a ajuda para preenchê-los levaram a um aumento nas taxas de matrícula de estudantes de famílias de baixa renda em dois estados dos EUA, aumentando de 34% para 42%” (BETTINGER et al., 2012, p. 1.207) (tradução nossa).

Neste aspecto, realizar uma revisão da LAI torna-se uma necessidade não só de governo, mas de Estado, para o aumento da eficiência e da eficácia administrativa, melhorando a compreensão de seu conteúdo e a garantia da segurança da sociedade e do Estado em todos os Poderes e suas esferas de atuação.

Arelado ao fato supramencionado, por volta do ano de 2010, quando existia a necessidade de ser estabelecida uma Lei de acesso a informações (LAI), conforme comentado no Capítulo 1, o foco dado à liberação de informações fazia parte de uma agenda internacional de políticas públicas, onde vários países consolidaram suas respectivas leis com base fortemente voltada ao direito de acesso ao cidadão, o que obviamente tem se apresentado uma agenda válida e uma conquista extremamente positiva para a sociedade.

Contudo, nesta última década, diante da evolução da Tecnologia da Informação e da utilização de recursos computacionais cada vez mais poderosos em termos de processamento e do uso de diversas tecnologias distintas, houve um aumento de vulnerabilidades exploradas em atividades digitais, onde à época, não se tinha uma visão clara, nem a percepção, pela maioria da população e dos gestores públicos, das capacidades e dos ataques cibernéticos para sequestros de dados, das indisponibilidades de sistemas e de serviços essenciais para a sociedade, que foram sendo aperfeiçoados por hackers, por outros Estados ou por grandes Organizações Corporativas. E essa constatação pode ser obtida por meio da reportagem do jornal da Globo (2021) e pelas estatísticas do Centro de Tratamento e Resposta a Incidentes Cibernéticos de Governo, do DSI.

E esses ataques estão ganhando maiores proporções, a exemplo da interrupção de seis dias dos serviços do Superior Tribunal de Justiça (STJ, 2020), ocorrida em novembro de 2020, e que não ficou claro à população o impacto causado. Outro exemplo foi “a Operação *Deepwater* que investiga os fatos criminosos relacionados à obtenção, divulgação e comercialização de dados pessoais de brasileiros, dentre esses de diversas autoridades públicas” (FEDERAL, 2021d), que estavam sendo negociadas pela Internet, onde não se soube, ou não

foi divulgada, a origem do vazamento, proporcionando ao povo brasileiro ficar à mercê de golpes pelo uso indevido de seus dados pessoais, possivelmente vazados de órgãos públicos.

Neste intento, a proteção das informações precisa ser levada em consideração, pois à medida que há avanço tecnológico, principalmente da melhoria da velocidade dos meios de comunicação, as vulnerabilidades poderão ser exploradas, de forma exponencial e mais rápidas, por hackers, com as mais diversas intenções ou vieses, principalmente com o avanço da interconectividade e sua velocidade.

2. METODOLOGIA

Por meio de revisão da literatura da área, utilizando-se o método observacional, o presente Capítulo busca realizar uma pesquisa quantitativa e qualitativa descritiva (quali-quantitativa) e de ampla revisão da bibliografia atual, por meio de crítica ao estabelecido pela LAI, identificando e comentando possíveis vieses cognitivos e percepções comportamentais que afetam a política pública de extrema importância para o país, que trata do acesso de qualquer pessoa à informação custodiada pelo Estado, com uma reflexão da previsão legal vigente, para o aumento da eficiência, da efetividade na Administração Pública e o alcance de melhores resultados para a sociedade.

[...] O método observacional é um dos mais utilizados nas ciências sociais e apresenta alguns aspectos curiosos. Por outro lado, pode ser considerado como o mais primitivo, e conseqüentemente o mais impreciso. Mas, por outro lado, pode ser tido como um dos mais modernos, visto ser o que possibilita o mais elevado grau de precisão nas ciências sociais. Tanto é que em Psicologia os procedimentos de observação são freqüentemente estudados como próximos aos procedimentos experimentais. Nestes casos, o método observacional difere do experimental em apenas um aspecto: nos experimentos o cientista toma providências para que alguma coisa ocorra, a fim de observar o que se segue, ao passo que no estudo por observação apenas observa algo que acontece ou já aconteceu[...]. (GIL, 2008).

Neste sentido, primeiramente, serão apresentados os possíveis vieses cognitivos, que são extremamente relevantes no campo da formulação de políticas públicas, de acordo com Tabak e Amaral (2018, p. 476), e que foram observados na crítica da LAI, para que o leitor possa ter previamente um entendimento básico dos mesmos em relação aos contextos em que se aplicam ou que foram aplicados. Obviamente que esses comentários são hipóteses, ou inquietações, que poderiam ser testadas por meio de técnicas de avaliação de Políticas Públicas específicas, em trabalhos acadêmicos posteriores, conseqüentemente, estando fora do escopo deste trabalho. O importante, neste caso, é a identificação das inconformidades em Segurança da Informação à luz da LAI, que podem ser aperfeiçoadas em um trabalho futuro de revisão da

Lei.

Para a realização dos comentários, além de consultas às legislações pertinentes, foram colhidas informações de indicadores de corrupção e de sigilo, de órgãos ou entidades, públicas ou privadas, aproveitando suas respectivas metodologias aplicadas por anos, após o ano de 2012, inclusive, para realizar algumas análises importantes para o cenário estudado.

Nesse caso, para os indicadores de corrupção, foram utilizadas as informações da Organização Não Governamental (ONG) Transparência Internacional (2020b). Para os indicadores de informações classificadas em grau de sigilo, os mesmos foram obtidos pelo sítio eletrônico disponibilizado pela Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2021a).

Paralelamente, embasado no conteúdo já exposto, será procurado entender alguns comportamentos observáveis identificados na aplicação da LAI, o que em uma revisão futura pode facilitar o entendimento da crítica e a realização do trabalho de revisão da Lei.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 VIESES COGNITIVOS IDENTIFICADOS NA LAI

Este artigo identifica os vieses mais comuns que ocorrem em políticas públicas no conteúdo da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI), que seriam: o da Confirmação, o de Enquadramento, do Desconto Hiperbólico, o da Ação, o de Ilusão de Foco, o de Excesso de Confiança, o do Status Quo além de situações que combinam esses ou outros vieses.

3.1.1 Viés da Confirmação

[...] O viés de confirmação é um viés cognitivo, ou tendência de interpretar as informações de uma forma que confirme preconceitos, evitando interpretações que contradizem crenças anteriormente defendidas (Shefrin, 2007). Isso ocorre quando os investidores já fizeram suas escolhas e buscam informações para confirmar seus preconceitos. Por exemplo, se um investidor se interessar pela empresa A, ele buscará informações positivas sobre a empresa para se afirmar em sua decisão.[...] (ONSOMU, 2014).

Como exemplo, o trabalho de elaboração da Lei de Acesso à Informação (LAI), entre os anos de 2010 e 2011, recebeu influência externa de pressão de organismos internacionais para o incentivo à transparência e acesso às informações públicas. Nessa época, representantes da CGU, de acordo com suas crenças de que as informações custodiadas pelo Estado tinham que, obrigatoriamente, se tornar públicas a qualquer custo, buscaram seletivamente os argumentos na literatura para forçar a invalidação de argumentos contrários à proteção ou

restrição de acesso à informação, mesmo que em detrimento da ressalva constitucional prevista no inciso XXXIII do art. 5º, das informações relacionadas à segurança da sociedade e do Estado. Para essa situação, o peso dado aos processos de transparência leva o formulador a ignorar ou interpretar erroneamente novas evidências científicas, porque direcionou a literatura de fundamentação da transparência em detrimento às práticas de restrição de acesso, principalmente às relacionadas à segurança, podendo nesse caso caracterizar o viés da confirmação.

Outro exemplo seria que a LAI, em seu art. 4º, apresenta vários conceitos, mas embute uma falha gravíssima quando cita somente duas propriedades, integridade e disponibilidade, das três previstas no conceito de Segurança da Informação, conforme item 3.4 da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT ISO/IEC 27001 - (2006, p. 2), que define Segurança da Informação como “a preservação da **confidencialidade**, integridade e disponibilidade da informação; adicionalmente, outras propriedades, tais como a autenticidade, responsabilidade, não repúdio e confiabilidade, podem estar envolvidas”. (ABNT, 2006) (grifo nosso).

O fato da Lei, em seus conceitos, omitir a propriedade confidencialidade, que conforme o item 3.3 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (2006, p. 2) ABNT ISO/IEC 27001, a define como a “propriedade de que a informação não esteja disponível ou revelada a indivíduos, entidades ou processos não autorizados”, também fere a ressalva constitucional em vigor, prevista no inciso XXXIII do art. 5º, indo de encontro ao consenso mundial de especialistas em Segurança da Informação, de acordo com o contido no Manual de Referência em Segurança da Computação da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA)(AUSTRIA, 2011), que contou com a colaboração de 150 países para sua elaboração.

Para se ter uma ideia de como essa propriedade é levada a sério pelos especialistas, o que pode ser constatado na página inicial do supracitado Manual, o processo de redação e revisão da norma considera a questão de confidencialidade ser inseparavelmente ligada às questões de segurança nacional.

[...] O processo de redação e revisão das publicações da Série de Segurança Nuclear da AIEA **leva em consideração as questões de confidencialidade e reconhece que a segurança nuclear está inseparavelmente ligada a questões gerais e específicas de segurança nacional.** [...] (AUSTRIA, 2011, p.1) (tradução e grifo nosso).

Já o Poder Executivo federal do Brasil utiliza a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade e a autenticidade, de acordo com o art. 2º do Decreto 9.637, de 26 de dezembro de 2018 de (BRASIL, 2018c), que Institui a Política Nacional de Segurança da Informação.

[...]a segurança da informação abrange:

- I - a segurança cibernética;
- II - a defesa cibernética;
- III - a segurança física e a proteção de dados organizacionais; e
- IV - **as ações destinadas a assegurar a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade e a autenticidade da informação.** [...] (BRASIL, 2020) (grifo nosso).

Pelo exposto, antes de 2011, ano de elaboração da Lei de Acesso à Informação, já havia consenso nacional e internacional de especialistas, sobre a propriedade da confidencialidade estar ligada às questões de segurança nacional, o que, supostamente, deveria ser incluída nos conceitos estabelecidos na LAI, e principalmente, para aumentar o nível de segurança de áreas estabelecidas em outros instrumentos infralegais mais modernos, como a Política Nacional de Segurança das Infraestruturas Críticas (PNSIC), definidas do Decreto nº 9.573, de 22 de novembro de 2018, que, conforme seu inciso VI do Art. 3º, define como um dos objetivos da PNSIC, o estabelecimento da prevalência do interesse da defesa e da segurança nacional na proteção, na conservação e na expansão das infraestruturas críticas.

Além disso, a questão de retirar o conceito de confidencialidade da LAI, previsto nos normativos nacionais, provoca dúvida e confunde os cidadãos, que por vezes questionam que o grau de sigilo Confidencial foi extinto pela LAI e que o termo confidencialidade não poderia ser usado. Neste caso, não se pode confundir o antigo grau de sigilo Confidencial, não mais em vigência, estabelecido para a Classificação de Informações sigilosas, com a propriedade da confidencialidade, prevista no conceito de Segurança da Informação.

3.1.2 Viés do Enquadramento

[...] O ser humano utiliza uma caixa de ferramentas adaptativas para tomar decisões, que consiste em regras ou heurísticas para avaliar as informações que se tem disponível e escolher de acordo com suas expectativas de melhores resultados, nem sempre munido de todos os dados necessários, sob pressão ou tempestivamente, em ambientes distintos. A heurística não tem base matemática ou algorítmica, mas se baseia em um processo simplificado, não raro sem muita consistência ou coerência. [...] (TABAK; AMARAL, 2018, p. 479).

No primeiro artigo da LAI constata-se um direcionamento exclusivo para a garantia do acesso, criando uma expectativa comportamental no cidadão, que acha que será atendido em todas as suas aspirações, evidenciando a ocorrência do viés de Enquadramento. A escrita não está errada, nem se contrapõe ao estabelecido pela Constituição, porém, intencionalmente ou não, omite a ressalva sobre as informações sigilosas. E isso é um erro grave que já passa um entendimento inicial de uma pseudoliberação de acesso às informações, mesmo as sigilosas, sob custódia do Estado.

Esse aspecto inicial é importante pois quando o cidadão lê que tem acesso garantido às

informações e não é atendido, primeiramente, há um trabalho adicional do agente público de justificar o previsto na Constituição Federal atual, e segundo, o cidadão se sente ferido em seus direitos em não ser atendido pelo estabelecido na LAI. E isso pode impactar a política pública de forma negativa, pois nesse caso, as emoções importam, pois as recusas às solicitações podem gerar nos cidadãos uma certa aversão ou até mesmo asco pelo serviço público, pois os não atendidos vão achar que estão sendo enganados pelos burocratas de nível de rua (LIPSKY, 1980). Emoções, aversões e sentimentos de nojo são particularmente fortes para o resultado de uma política.

[...] O estado emocional de uma pessoa interfere em como ela tomará suas decisões naquele momento. Assim, provocar determinado estado emocional no público-alvo pode facilitar o alcance do que se pretende. Como ilustração, houve uma campanha pública em Gana para incentivar que as pessoas lavassem as mãos. Num primeiro momento, a campanha abordava o benefício de lavar a mão. Em uma segunda etapa, associou-se o ato de não lavar as mãos com o sentimento de nojo. Essa segunda campanha teve muito mais efetividade. [...] (ÁVILA; BIANCHI, p. 217).

Outra questão de enquadramento é que quando a informação é criada, a opção *default* é que ela se torne pública, o que já faz com que o indivíduo não escolha pela Classificação da Informação em grau de sigilo, e, mesmo sendo uma informação sigilosa, em sua criação, a informação ainda é passível de ser classificada, pois a Lei assim a define, ainda é dada a faculdade da autoridade classificadora proceder ou não à ação de classificação em grau de sigilo, desestimulando completamente o processo de classificação existente. E esse seria outro ponto que poderia ser estudado para melhorar a Lei, relacionado ao uso da opção default.

Johnson e Goldstein (2003, p.1338) mostraram pela primeira vez a importância das opções padrão na área da saúde, observando o efeito das estratégias de “OPT-IN ou OPT-OUT” nas doações de órgãos. Eles sugeriram que os países em que a porcentagem de doações de órgãos era alta eram países em que as pessoas tinham que escrever ou pedir para serem removidas - e optar por não participar - da lista de doadores, exemplificando cientificamente o uso da opção default.

A identificação do viés de enquadramento também pode ser percebida na frase “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção”, prevista no inciso I do art. 3º da LAI. Esse é o tipo de frase que influencia comportamento para sugerir que, em caso de dúvida, disponibilize a informação. Essa técnica empregada nessa frase é claramente um Nudge (THALER, SUNSTEIN, 2008), que parece influenciar o comportamento das pessoas em relação à diminuição do quantitativo de informações sigilosas, que requerem proteção e restrição de acesso. Todavia, diante do cenário exposto, questiona-se a **hipótese sobre a possibilidade do processo de restrição de acesso de informações na Administração Pública**

ter sido desincentivado, conforme Figura 15, item 3.1.3 deste Capítulo, devido à redução drástica da quantidade desse tipo de informação, principalmente as informações classificadas em grau de sigilo mais elevadas, como a Secreta e a Ultrasseceta.

Todo ato administrativo tem que ser dado publicidade para que tenha efeito, mas isso não significa que todas as informações que requeiram a manutenção de sigilo tenham que ser reveladas. Não há uma relação de proporção fixada, assim como obviamente, se houvesse uma estatística realizada em um estudo empírico, com certeza identificaria que a quantidade de informação sigilosa é infinitamente menor do que as que não requerem restrição de acesso público, pois classificar informações requer um trabalho adicional de proteção.

Todavia, isso não poderia ser uma regra, pois provavelmente, em alguns dos Poderes, poderia haver órgãos públicos que tenham uma maior necessidade de proteger informações, principalmente os ligados à Segurança Institucional, à Segurança Pública e à Inteligência de Estado. A tentativa de enquadrar uma proporção das informações não sigilosas às sigilosas sugere um viés de enquadramento, que também contraria a ressalva constitucional prevista no inciso XXXIII, do art. 5º.

Outro ponto a ser adicionado ao enquadramento, é a forma de apresentação dos artigos iniciais da LAI, passando ao leitor da LAI uma ênfase positiva para a liberação de acesso, e omite o conceito de confidencialidade e os relacionados à proteção das informações sigilosas nesse início, dando uma impressão negativa sobre a restrição de acesso à informação, o que aponta o viés de enquadramento (*framing*).

Kahneman e Tversky (1979) estudaram a forma de comunicar o impacto de uma epidemia em uma cidade onde um entre dois programas deveriam ser escolhidos para se combater determinada doença que afetou 600 pessoas. Caso optasse pelo primeiro programa, 200 pessoas seriam salvas. Caso decidisse pelo outro programa, havia a chance de um terço do total de pessoas se salvar e a chance de dois terços de todas morrerem. A maioria das pessoas escolhe o primeiro programa, pois a forma positiva apresentada influencia o comportamento de escolha do indivíduo. Como a segunda opção enfatiza negativamente a morte de várias pessoas, tem-se uma impressão de que o segundo programa seria menos eficiente, porém, o resultado final de cada programa é o mesmo, diferenciando apenas na forma de apresentação das escolhas.

Nesta questão, o art. 5º da LAI, quando afirma que “É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”, com uma mensagem clara do que realmente precisa ser realizado. De mesma forma, o art. 25 da LAI também prevê que “É dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus

órgãos e entidades, assegurando a sua proteção”. O distanciamento na escrita da Lei entre o artigo que menciona o direito de acesso e o que cita os deveres de proteção da informação sigilosa é mais uma demonstração da forma de apresentação do favoritismo à liberação do acesso, apresentado no art. 5º, em detrimento à restrição, no art. 25. Neste caso é preciso lembrar que o controle de acesso, previsto no preâmbulo da LAI, tem que ter a mesma atenção a ambos os deveres do Estado.

Outro enquadramento, de acordo com o inciso III do art. 6º da LAI, onde há a citação de que a “proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e **eventual restrição de acesso**” (grifo nosso). Para a informação sigilosa não é previsto eventual restrição de acesso, pois tal afirmação contraria a própria definição de informação sigilosa, que, de acordo com o inciso III do art. 4º da LAI é “aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado;”. Resumindo, informação sigilosa tem mandatoriamente restrição de acesso público.

O art. 23 da LAI define as informações imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado, por intermédio dos incisos I a VIII, as quais são referidas no conceito de Informação Sigilosa. A definição é clara e permite aos profissionais de Segurança da Informação identificar as informações custodiadas pelo Estado que necessitam de restrição de acesso ao público em geral. Neste conceito, não há correlação que defina que a informação sigilosa é informação classificada, o que implica em afirmar que nem toda a informação sigilosa é classificada, mas toda informação classificada é sigilosa. E isso faz ressaltar mais uma vez o viés de Enquadramento, ao deixar de colocar a definição do conceito de Informação Classificada em todo o conteúdo da LAI.

Além do exposto, quando o parágrafo do art. 23 acrescenta a frase “e, portanto, passíveis de classificação”, não há dúvida para os profissionais de Segurança da Informação de que as informações imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado podem ou não ser classificadas quanto ao grau de sigilo, a depender da decisão da Autoridade Classificadora, nos próprios termos estabelecidos pela LAI, concluindo que a informação imprescindível à segurança da sociedade e do estado é sigilosa, independente de ser classificada ou não.

Quando a informação é classificada em grau de sigilo, a principal diferença é que a informação recebe um tratamento diferenciado, onde há um aumento dos requisitos de segurança a serem cumpridos para a sua proteção, também nos termos estabelecidos pela LAI e seus Decretos regulamentadores.

Todavia, o acréscimo da frase “e, portanto, passíveis de classificação” dá uma

interpretação errônea de que somente as informações classificadas e as hipóteses legais de sigilo seriam informações sigilosas, em relação ao próprio conceito estabelecido pela LAI. Tal interpretação estaria excluindo a informação imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, definida no art. 23, que não foi classificada e não possui lei regulamentadora, mas que continua sendo sigilosa, o que não seria uma conclusão apropriada aos interesses da sociedade, pois essa visão colocaria em risco a sociedade ou o Estado com o impacto a ser causado com a liberação desse tipo de informação, que por qualquer motivo deixa de ser classificada pela autoridade competente.

Mais uma situação a ser incluída é que no §1º do art. 25 da LAI, é instituída a CMRI que decidirá sobre o tratamento e a classificação da Informação sigilosa. O fato de ser definida uma Comissão para avaliar as informações sigilosas é extremamente importante. Porém, da forma em que se encontra definida, dependendo do tipo de governo estabelecido, essa mesma Comissão é subordinada ao Chefe de Governo, o que sugere não ser adequado para os interesses da sociedade.

O que isso significa? Como a composição da Comissão é integrada pelos titulares dos Ministérios, de acordo com o estabelecido no art. 46 do Decreto nº 7.724, de 2012, qualquer decisão de informação classificada no Poder Executivo federal está dependente de decisão dos Ministros. Talvez, tal procedimento não fosse o ideal. Uma possível solução para essa situação seria que a composição da Comissão pudesse ser feita com integrantes representantes de outros Poderes, ou de todos os Poderes, com a não predominância de votos do Poder ao qual a CMRI pertence. Mas como a Lei possui um viés de enquadramento de focar no Poder Executivo federal, tal fato implicaria no questionamento, atualmente existente nos outros Poderes, Legislativo e Judiciário, sobre a necessidade de também ser definida uma CMRI para cada um, em sua respectiva jurisdição, pois a CMRI atual na LAI está estabelecida no Poder Executivo federal, não tendo a devida competência e jurisdição necessárias para atuar nos outros dois poderes.

Logicamente, de acordo com a sugestão, cada Poder deveria estabelecer essa Comissão, com a mesma ressalva em sua composição, de não haver maioria de integrantes desse mesmo Poder, deixando, conseqüentemente, a maioria de votos na composição de representantes de outros Poderes. Todavia, apesar da sugestão ser interessante, de um ponto de vista democrático e inclusivo, poderia não ser exequível, considerando a independência dos Poderes e seus Entes federativos, conforme a própria Constituição assim define. Talvez, para uma articulação política dessa natureza, a Lei nº 12.527, de 2011, poderia ser alterada contemplando uma CMRI nos demais Poderes. Além disso, na falta dessa definição na LAI, poderiam ser estabelecidos

acordos específicos, entre os Chefes de cada Poder, para implantar esse tipo de ação, com uma CMRI única para todos os Poderes, o que iria requerer extrema maturidade política e o estabelecimento de Acordos entre os Poderes para sua execução.

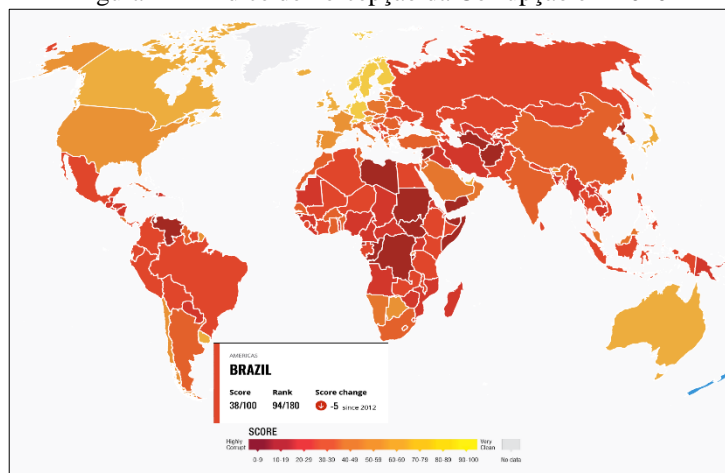
3.1.3 Viés do Desconto Hiperbólico

[...] A sociedade utiliza recompensas para adiamento do usufruto de um benefício no presente para um melhor aproveitamento do recurso no futuro, o que permite dizer que o desconto hiperbólico representa a taxa de desconto aplicada pela sociedade para comparar os benefícios de maneira intertemporal. [...] Quando os agentes com esse viés formulam política pública, há forte tendência de se produzirem políticas que maximizam retornos de curto prazo em detrimento de metas de longo prazo, mais estratégicas e estruturantes. [...] (TABAK; AMARAL, 2018, p. 480).

O conteúdo da LAI sugere uma forte relação de que a liberação de acesso de informações traria um bem maior à sociedade em termos de considerável diminuição da corrupção. Isso não significa negar que, tanto na época de sua elaboração como atualmente, o acesso às informações deveria ser melhorado, assim como o combate à corrupção, mas a impressão de estar sendo forçado uma medição do nível de transparência atrelando-o diretamente, em uma relação inversa, ao nível de corrupção, com a estatística de liberação de pedidos de acesso de informações pelos cidadãos, não parece ser uma estratégia eficiente para mensuração dos resultados produzidos pela política como um todo.

E isto comprova-se na medida que, ao longo desses dez últimos anos, o índice de corrupção no Brasil ainda se encontra elevado e piorando, pois de acordo com a conclusão da organização Transparência Internacional, que desenvolveu um método de pesquisa para medição de índice de percepção da corrupção, de acordo com a Figura 12, o Brasil ocupou em 2020 a 94ª posição em um total de 180.

Figura 12 – Índice de Percepção da Corrupção em 2020



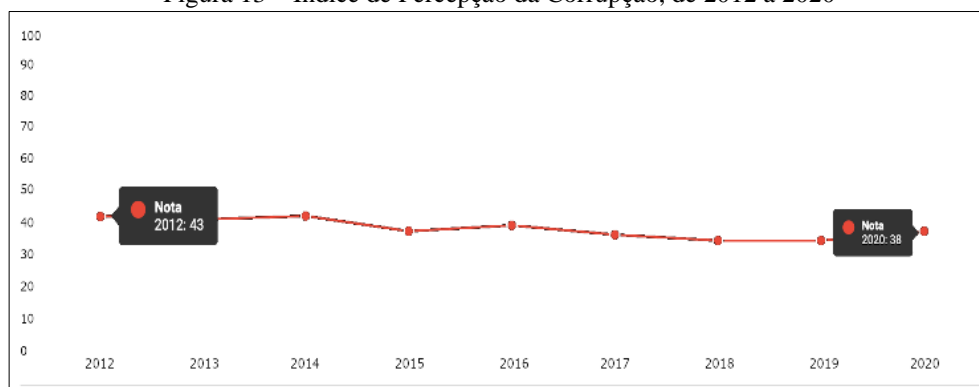
Fonte: (INTERNACIONAL, 2020a).

Na indicação, demonstrada na Figura 12, no ano de 2020, “[...] o Brasil permanece

estagnado em patamar ruim [...]” (INTERNACIONAL, 2020b), o que reflete que mesmo havendo uma ligeira melhora em sua posição geral no ranking, saindo da 106ª posição em 2012, o resultado da nota está menor, demonstrando uma piora no índice de corrupção no Brasil. A organização Transparência Internacional alerta ainda, que o país enfrenta sérios retrocessos no combate à corrupção, denunciados no relatório “*Brazil: setbacks in the legal and anti-corruption frameworks – 2020 update*” (INTERNACIONAL, 2020a), o que sugeriria um resultado final negativo de longo prazo nos níveis de corrupção para a política pública de acesso à informação desenhada para a sociedade brasileira.

A estratégia adotada denota que, em um curto prazo, foi e ainda é pensado de forma empírica que quanto mais informações ou pedidos de informações fossem atendidos, mais transparente se tornaria a Organização pública que realizou, o que é absolutamente verdadeiro,

Figura 13 – Índice de Percepção da Corrupção, de 2012 a 2020



Fonte: (INTERNACIONAL, 2020a).

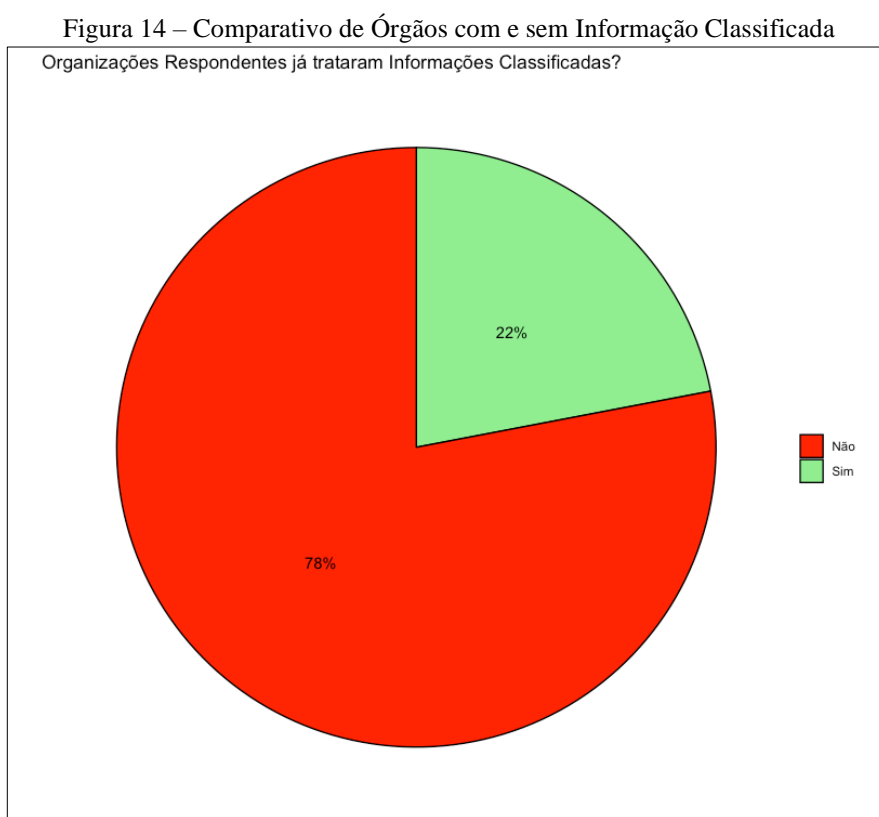
mas pelas conclusões, não há uma relação direta significativa que influencie a corrupção.

A medição de liberação de informações poderia compor o indicador de transparência, que deveria levar em consideração diversos outros itens, como conformidades com as várias legislações, a necessidade de planejamento da organização, a forma cognitiva de apresentação das informações pelos órgãos, o nível de comprometimento de seus colaboradores com a eficiência, a efetividade das ações realizadas, a possibilidade de receber retorno dos cidadãos para a melhoria contínua dos processos, dentre várias outras, enfim, não exclusivamente ser apoiada em um único item avaliativo.

A transparência teria a ver com os princípios éticos constitucionais da moralidade, da impessoalidade e da eficiência. Da forma que se encontra, essa relação transparência x corrupção não parece fazer muito sentido, ou pelo menos em termos de significância estatística. Pelo contrário, essa ideia é nociva aos interesses da sociedade e faz com que em um longo prazo, organismos internacionais deixem de investir no país, pois existem produtos que embarcam alta tecnologia, e os países ou organizações internacionais querem que seus segredos continuem protegidos e salvaguardados em relação a esses produtos, pois embarcam

informações relativas à segurança da sua sociedade e do seu Estado, o que implicaria ainda em mais diminuição da eficiência dos resultados apresentados pela LAI para a sociedade brasileira. Se o país não tem condições de proteger esse tipo de informação, não merecerá a confiança de utilizar tecnologias mais avançadas pertencentes a outros Estados, ou organismos internacionais, e que necessitam da devida proteção.

Enfim, a heurística definida na LAI, de atrelar a transparência à corrupção, pode parecer ter ganhos de curto prazo no combate à corrupção, mas revela uma estratégia que implica em perda de oportunidades internacionais, principalmente na comercialização de produtos de alto valor tecnológico, sugerindo um viés de desconto hiperbólico.



Fonte: (BRASIL, 2021a);(WICKHAM, 2016); (WICKHAM et al., 2021).

Analisando os dados disponibilizados no sítio eletrônico da CGU¹⁸, de acordo com sua metodologia própria desenvolvida, pela aplicação de questionário disponibilizado aos órgãos pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) (BRASIL, 2021a), entre os anos de 2013 a 2018, pode-se concluir que o gráfico da Figura 14 evidencia que, da população dos órgãos do Poder Executivo federal¹⁹, foi obtida uma amostra de 604 registros totais.

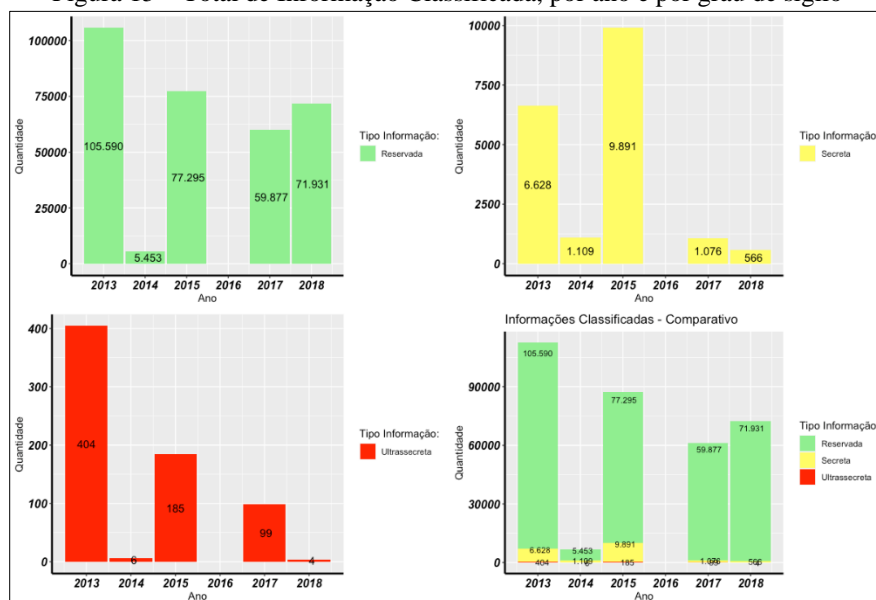
Dos registros respondidos, do total de 331 órgãos, 73 órgãos já trataram informação classificada, correspondendo a 22% dos órgãos respondentes, e 258 órgãos informaram que

¹⁸ A pesquisa não foi realizada pela CGU para os anos de 2016, 2019, 2020.

¹⁹ De acordo com o Ministério da Economia (BRASIL, 2021b), existem 194 Entidades e Órgãos da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional.

nunca trataram informação sigilosa classificada, correspondendo a 78% da amostra. Coincidência ou não, esse valor de 78% é igual à porcentagem dos órgãos que não se habilitaram para o tratamento da Informação classificada, constatado no Capítulo 2.

Figura 15 – Total de Informação Classificada, por ano e por grau de sigilo



Fonte: (BRASIL, 2021a); (WICKHAM, 2016); (RUDIS, 2020); (AUGUIE, 2017).

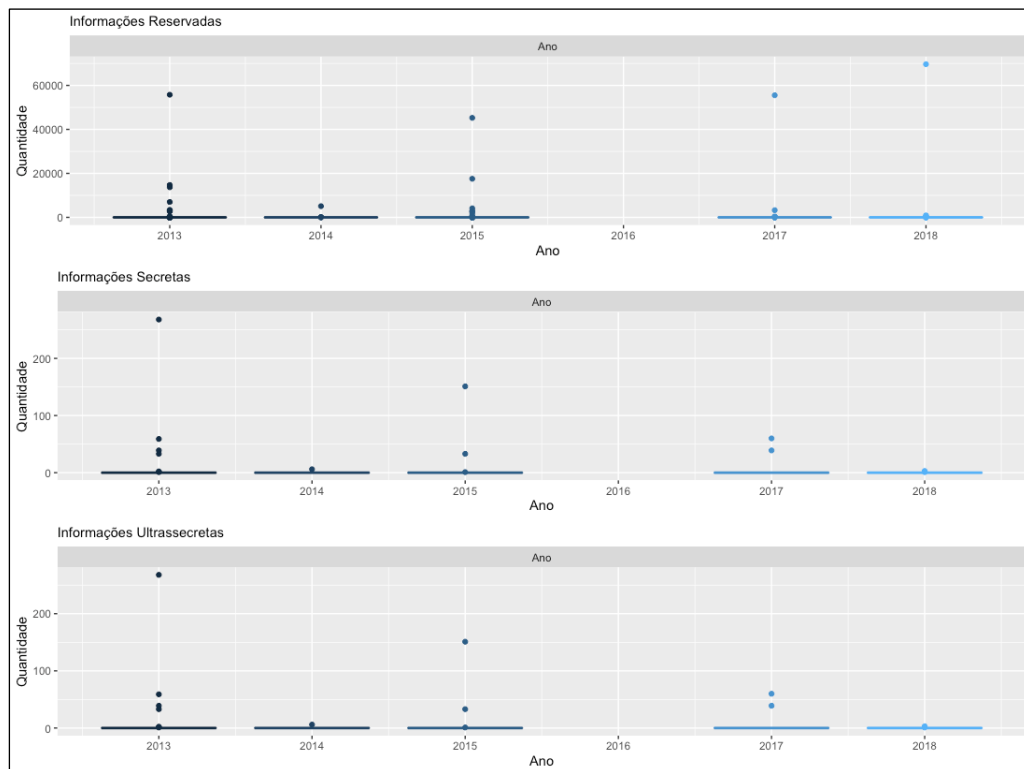
Dos órgãos que responderam (331 órgãos), e observando a Figura 15, conclui-se que há um quantitativo elevado de órgãos que não possuem informação classificada. Este quantitativo pode estar retratando uma não adesão aos procedimentos de controle estabelecidos para o tratamento da informação classificada. Além disso, com o passar do tempo, está havendo uma redução drástica no quantitativo de informações sigilosas classificadas em grau de sigilo dos órgãos que possuem esse tipo de informação, em todos os graus.

A redução do quantitativo de informações classificadas não deveria ocorrer, pois a expectativa seria de um aumento considerável desse tipo de informação produzida, em todo o serviço público federal, devido à LAI expandir a necessidade do tratamento de informação sigilosa classificada em outras áreas públicas do Estado brasileiro. Com a LAI, os órgãos públicos devem implantar os controles de proteção para a informação sigilosa sob sua custódia. E isto implica em uma ampliação além das áreas da Diplomacia e da Defesa, em que estes órgãos possuem maior maturidade devido às experiências anteriores à LAI, de já realizarem os procedimentos protetivos de informação, caracterizados respectivamente pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) e pelas Forças Armadas.

Ainda na Figura 15, a redução do quantitativo se agrava para os graus Secretos e Ultrassecratos, que estão tendendo a sumir, talvez, ainda, por falta de simplificação do processo e por haver procedimentos adicionais de envio do respectivo Termo de Classificação da

Informação (TCI) produzido à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), de acordo com o art. 32 do Decreto nº 7.724, de 2012, que prevê que “A autoridade ou outro agente público que classificar informação no grau Ultrassecreto ou Secreto deverá encaminhar cópia do TCI à CMRI no prazo de trinta dias, contado da decisão de classificação ou de ratificação” (BRASIL, 2012b).

Figura 16 – Gráficos do quantitativo de documentos, por ano e por grau de sigilo



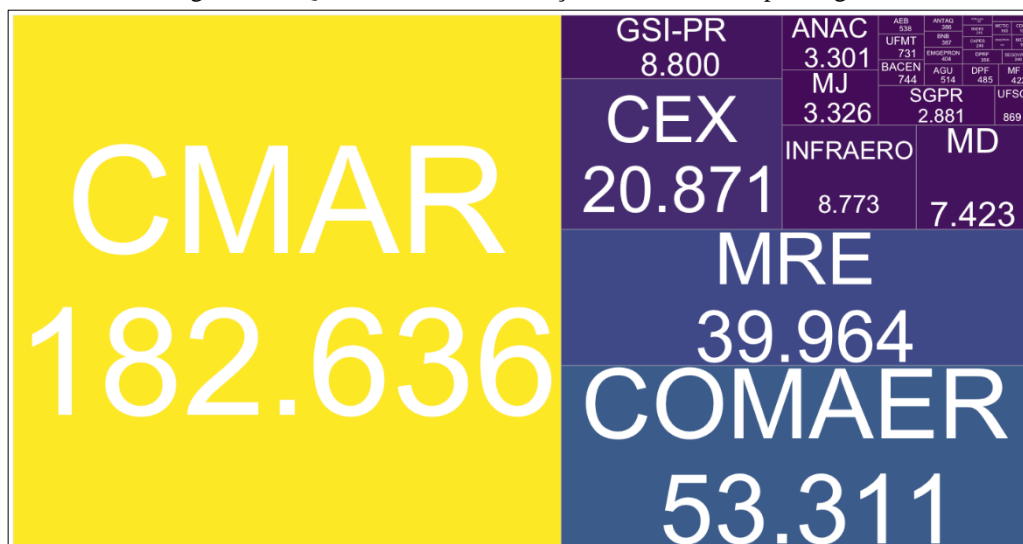
Fonte: (BRASIL, 2021a); (AUGUIE, 2017); (WICKHAM et al., 2021).

Aprofundando a análise estatística, na Figura 16, à primeira vista chama a atenção para o fato do gráfico de box plot não ter formado a “caixa”, mas verificando com mais cuidado, há valores muito altos de quantitativos de informações, por ano, concentrados em poucos órgãos. Esses valores são considerados *outliers*, sendo que os outros valores, do primeiro ao terceiro quartis, são todos iguais a zero, evidenciando que os órgãos que tenham pelo menos 1 documento classificado no período encontram-se nos valores de *outliers* e concluindo que a maioria dos órgãos não estão classificando informações, consequentemente, não tratam informações classificadas. A coincidência desses valores, do primeiro ao terceiro quartil, é definida por uma linha no valor zero de quantitativo de documento em todos os anos do período avaliado e em todos os graus de sigilos, ou seja, toda a dimensão da caixa encontra-se no valor zero do eixo y.

Neste aspecto, a Figura 17 comprova o fato de que há órgãos que concentram mais valores de documentos classificados (*outliers*), o que não surpreende, pois seriam as

organizações com mais experiência e maturidade neste tipo de informação, as de Defesa e de Diplomacia.

Figura 17 – Quantitativo de Informações Classificadas, por Órgão



Fonte: (WICKHAM, 2016); (WICKHAM et al., 2021); (BRASIL, 2021a); (WILKINS, 2021).

Para este caso, na referência às Forças Armadas, estariam incluídos: o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República- GSI/PR; o Ministério da Defesa – MD; o Comando da Marinha – CMAR; o Comando da Aeronáutica – COMAER; e o Comando do Exército - CEX, conforme constatação do mapa de árvore da Figura 17, que destaca os blocos de quantitativos de informações sigilosas classificadas em grau de sigilo do Poder Executivo federal, agrupadas por órgão, para o período entre 2013 e 2018.

Finalizando a análise, ainda na Figura 17, como aspecto relevante e positivo, aparecem alguns órgãos de outras áreas distintas de Defesa e da Diplomacia, que se alinham ao cumprimento do dispositivo normativo legal, implantando seus controles de gestão da informação sigilosa classificada em grau de sigilo, o que infere uma elevação na maturidade em seus processos de Segurança da Informação, dentre eles se destacaram: a Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (INFRAERO), o Ministério da Justiça (MJ), a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), a Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR), a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), o Banco Central do Brasil (BACEN), a Fundação Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), a Agência Espacial Brasileira (AEB), a Advocacia-Geral da União (AGU), e o Departamento de Polícia Federal (DPF)²⁰.

Em relação aos dados da pesquisa, faz-se necessário o reporte acerca dos dados faltantes

²⁰ A relação completa dos órgãos que participaram da pesquisa e informaram possuir informações classificadas entre o período de 2013 a 2018, listada por ordem decrescente de quantidade de documento classificado tratado encontra-se disponível no APÊNDICE D.

ou perdidos. No ano de 2014, os dados ficaram enviesados devido à baixa adesão de respostas relativas a esse ano, sendo que somente 25 órgãos responderam ao questionário. As pesquisas dos anos de 2016, 2019 e 2020 não foram realizadas. Do total dos registros (604), 485 reportes não possuíam informação reservada, 556 não possuíam informação Secreta e 590 não possuíam informação Ultrassegura.

Pelas conclusões da análise realizada, isso não significaria que as informações sigilosas não existam, mas sugere que os níveis de maturidade em relação aos processos de Segurança da Informação estão alarmantemente baixos para o tratamento da informação sigilosa classificada, na maioria dos órgãos do Poder Executivo federal, e que reflete um resultado negativo de uma Política Pública que foi elaborada com base em diversos vieses cognitivos, que não propicia uma visão transparente desse tipo de informação para a sociedade.

3.1.4 Viés da Ação

[...] Trata-se de um viés de reação exagerada do indivíduo confrontado por uma situação de risco ou incerteza. [...] Na formulação de políticas públicas, esse viés pode ser expressivo se considerarmos que há situações em que uma regulamentação não traria substanciais melhorias à realidade social, ou até um aumento do caos existente, mas o crédito obtido por demonstrar alguma reação motiva os formuladores de políticas públicas a agir. [...] (TABAK; AMARAL, 2018, p. 481 - 482).

Quando do início da vigência da LAI, houve uma aparente reação exagerada ao Poder Executivo federal para que liberassem as informações solicitadas pelos cidadãos, dentro dos prazos estabelecidos pela Lei. Esse tipo de ação desproporcional, como já comentado no item 3 do Capítulo 2, como de militância, sugere a ocorrência de viés da ação, que independente do resultado da política pública ineficaz, já comentado, foi propagado como um resultado extremamente positivo de combate à corrupção ao longo dessa década, que motivou os formuladores de políticas públicas, e que atualmente ainda motiva, pois se houver alguma menção de aperfeiçoar, atualizar ou revisar a LAI, há um surto reativo desproporcional de contraposição, onde concentram o foco nas atividades militares ou relacionadas à corrupção, esquecendo as atividades de Segurança e de Estado, o que engloba a atuação de vários outros Ministérios e Entidades públicas, áreas não menos importantes, como as infraestruturas críticas de transportes, econômica e de energia dentre outras.

3.1.5 Viés de Ilusão de Foco ou Heurística de Disponibilidade

[...] Pesquisas na área de psicologia da incerteza indicam que tendemos a adotar um conjunto limitado de regras informais de avaliação da frequência e

probabilidade de eventos incertos ocorrerem. Uma delas é a denominada regra da disponibilidade. Ao adotarmos essa regra de julgamento, avaliamos a frequência ou chances de ocorrência de um evento em função da facilidade com que ocorrências do evento podem ser lembradas, isto é, estão disponíveis na memória. Embora a regra faça sentido — a frequência de ocorrência de um evento e a facilidade de lembrança do mesmo são positivamente correlacionadas — existem outros fatores que também facilitam a lembrança de um evento, influenciando o julgamento sobre sua frequência e probabilidade de ocorrência sem que, na verdade, haja de fato uma mudança real das mesmas. Logo, existe um potencial de viés ao adotarmos essa regra como base de julgamento (CIARELLI; AVILA, p. 542 apud Tversky e Kahneman, 1973)

Para este caso, o evento recente acaba sendo um evento constante presente na sociedade brasileira, a corrupção. E o foco está sempre sendo dado somente nela, que está cada vez mais elevada, esquecendo a área da segurança, que de acordo com a hierarquia de necessidades de Abraham Harold Maslow, encontra-se em um segundo nível de importância, após somente das necessidades fisiológicas. De acordo com Fernandes e Pereira (2016, p. 11):

[...] Apesar de variar de uma pessoa para outra, foi constatado que, de um modo geral, a hierarquia proposta por Abraham H. Maslow permanece a mesma, com Necessidades Fisiológicas na base, seguida pelas Necessidades de Segurança, no meio, as Necessidades Sociais, no quarto nível, as Necessidades de Estima e no topo, as Necessidades de Auto Realização [...].

Não é bom para a sociedade atrelar valores éticos, como o da transparência somente à liberação das informações ao público geral, fazendo com que as pessoas que trabalham na área de segurança se sintam marginalizadas com a associação feita de que a restrição de acesso significaria uma possível falta de transparência atrelada às atividades ilícitas, consequentemente, passando uma ideia errônea de corrupção para as ações de Segurança da Informação das instituições, as quais envolvem pessoas, instalações e processos, de acordo com os incisos III e IV do art. 2º do Decreto nº 9.637/ 2018 (BRASIL, 2018c).

E o que vem sendo comentado e enfatizado na sociedade acaba criando atalhos mentais, ou heurísticas, nas pessoas, no qual a restrição de acesso está ligada à corrupção, sem dados estatísticos ou científicos comprobatórios dessa relação, ocasionando uma formação de paradigmas mentais nos indivíduos, fazendo que sempre que se depararem com restrição de acesso à informação custodiada pelo Estado vai associar que está sendo praticado algum esquema ilícito, propiciando um ruído na comunicação entre servidor público e cidadão, o que também implica em outra desvantagem propiciada pela política pública desenhada. Assumir essa heurística como verdadeira implica em considerar que todos os integrantes da área de segurança da informação de determinadas organizações públicas estariam envolvidos em esquemas ilícitos, o que não é verdadeiro para a grande maioria das situações.

À luz da Economia Comportamental, uma política pública não deveria ser desenhada a influenciar de forma negativa o cidadão, atuando de forma nociva com a criação de heurísticas associativas no nível micro, assim como influenciando negativamente a imagem das

instituições no nível macro, fazendo referência ao modelo comportamental de política pública definido por Ewert, Loer e Thomann (2020, p. 5).

Como já comentado, ainda no cenário da LAI, atrelar o princípio de transparência à liberação de informação, leva, em uma conclusão lógica, ao questionamento ou dúvida sobre as ações dos agentes públicos que tenham a necessidade de restringir acesso público à informação a supostamente não estarem sendo transparentes, mesmo que sigam os preceitos constitucionais e legais. Notoriamente, essa distorção trata-se de uma ilusão de foco, ou heurística de disponibilidade. Tal heurística pode levar os regulamentadores a atuarem na defesa somente da “transparência”, em termos de liberação de acesso à informação.

Atrelar a restrição de acesso público de informação somente a atos de corrupção, como é visto frequentemente, não pode ser considerado uma verdade absoluta, mas sim uma exceção à regra, e acaba internalizando cognitivamente os objetivos dos grupos que defendem esse posicionamento junto à sociedade, reforçando os efeitos notórios. Tal fenômeno é conhecido como “Captura Regulatória Cognitiva” (TABAK; AMARAL, 2018, p. 482).

O cidadão tem o direito de requerer informações a seu respeito, ou que sejam relacionadas ao uso de recursos públicos, o que, pela LAI, a Organização pública deveria realizar essas ações de forma de livre iniciativa, em uma transparência ativa, porém, simultaneamente, também precisa entender que certas informações que ponham em risco a segurança de qualquer cidadão ou das instituições, não podem ser acessadas, salvo em situações que a pessoa devidamente credenciada tenha a necessidade de conhecer a informação, como em uma solicitação judicial, a depender da solicitação, por exemplo. Neste caso, há que se ponderar diversos fatores, principalmente se envolver risco à segurança da sociedade ou do Estado.

3.1.6 Viés de Excesso de Confiança

“o viés de excesso de confiança é uma tendência de realizar uma avaliação falsa e enganosa de nossas habilidades, intelecto ou talento. Em suma, é uma crença egoísta de que somos melhores do que realmente somos. Pode ser um viés perigoso e muito impactante nas finanças comportamentais e nos mercados de capitais” (INSTITUTE, 2021) (tradução nossa).

Para este caso, os formuladores de políticas públicas crendo que seus entendimentos acerca do assunto são os mais corretos, é provável que esteja superestimando suas habilidades e conhecimentos, incorrendo no viés do excesso de confiança.

Em relação à elaboração da LAI, a observação que se tem é que no início do ciclo da política, em sua formulação, houve uma participação muito ativa de representantes da CGU,

porém, talvez, pelo aprofundamento e interesse voltado apenas para uma perspectiva, há uma percepção de que deixaram algumas questões importantes de fora da discussão, principalmente as ligadas à Segurança Pública.

Constatar na Lei que há uma Seção IV, que em seu título menciona a reclassificação das informações sigilosas, e em seu conteúdo não aborda assuntos relacionados a esse procedimento, parece sugerir excesso de confiança de que somente o estabelecimento de liberação de acesso às informações ao público em geral vai resolver todos os casos, o que constata uma situação, no mínimo, indefinida na LAI.

Profissionais da área de Segurança da Informação não alcançam o entendimento de não haver reclassificação, com exceção do Grau Ultrassegredo, que pode ser reclassificado por somente mais um único período, sem possibilidade de extensão, findo o prazo desse segundo período, mesmo que as condições da gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado ainda se mantenham, indo de encontro ao estabelecido na norma 27001 da ABNT (2006, p.16), que em sua recomendação para a Classificação de Informações preconiza que “A informação deve ser classificada em termos do seu valor, requisitos legais, sensibilidade e criticidade para a organização”.

Enquadrado no Excesso de confiança, o art. 7º da LAI engloba uma série de considerações bem coerentes, que cita a “informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;”. Neste artigo, acreditando que todas as informações podem se tornar públicas, seus elaboradores, devido à falta de conhecimento em Segurança da Informação e de não terem a noção que não possuem esse conhecimento, acabaram estabelecendo na LAI coisas indevidas, pois o fornecimento de informações da organização e dos serviços está definido de uma forma muito ampla. Informações sobre a Segurança física das Instalações e de seus serviços, dos processos de segurança orgânica, dos ligados às informações sigilosas, e do Pessoal não poderiam fazer parte desse rol de informações, pois em sua maioria, são informações imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado, previstas nos incisos III e VII do art. 23 da LAI, mesmo que não sejam classificadas.

É compreensível que a sociedade deva saber da capacidade e dos procedimentos dos serviços administrativos oferecidos pelas organizações públicas, porém, revelar informações de localização física de setores sensíveis, de identificação e quantitativo das pessoas, da localização de materiais específicos, do horário de substituição de equipes de serviços, das escalas de serviços, dos postos de segurança, e de outras informações relativas à Segurança Orgânica, que incluem as das Instalações, dos processos e das pessoas, podem comprometer a

Segurança dessas Instituições. Pois, de acordo com o Inciso III do art. 2º, do Decreto nº 9.637, de 26 de dezembro de 2018, que instituiu a Política Nacional de Segurança da Informação, a segurança física e a proteção de dados organizacionais são abrangidas pelo conceito de Segurança da Informação.

E o problema se agrava, pois as pessoas que trabalham em proposições dessa política de acesso à informação, ainda mantêm os erros e não têm consciência de que não possuem domínio na área de Segurança da Informação. Parece haver um excesso de confiança de que o entendimento em política pública e da vontade de preponderar suas crenças na “transparência”, em forma de liberação das informações, irá ser suficiente para a formulação de uma política de acesso à informação completa, mas não conseguem alcançar as implicações e os impedimentos que estão sendo configurados por essa interpretação da LAI e de suas consequências, principalmente pelo cenário evolutivo de ataques cibernéticos a que o Estado e a sociedade estão sendo expostos, conforme reportagem de Globo (2021), e ao cumprimento de compromissos internacionais, explicitados no Capítulo 2.

Outro ponto ligado ao excesso de confiança é que o art. 22 da LAI aparenta desconsiderar aspectos essenciais de sigilo que são estabelecidos por outras leis. Nesse artigo parece que houve uma tentativa de aplicar o disposto na LAI para fazer valer sobre outras leis que explicitam que determinadas informações são sigilosas, as chamadas hipóteses legais de sigilo. Neste aspecto, o trecho pode ter tido a intenção de transmitir que as informações orçamentárias envolvidas nas atividades que envolvam hipótese legal de sigilo deverão ser apresentadas até um nível de detalhe que não revele a questão do sigilo da informação. Contudo, esse trecho atual da LAI está confuso, pois sua interpretação parece ser que deve ser dado transparência às informações sigilosas definidas em outras Leis específicas, o que não teria lógica e não poderia ser definido dessa forma.

Como observação adicional do viés, incluso como mais um detalhamento e falta de simplificação de controle administrativo, o art. 28 da LAI estabelece que seja criado um documento que estabeleça a formalização da decisão de classificação da Informação Sigilosa pela autoridade classificadora, que, conforme Decreto nº 7.724, de 2012, seria o Termo de Classificação de Informação (TCI).

Pelo próprio art. 28, que em seu Parágrafo único define que a “**decisão referida no caput será mantida no mesmo grau de sigilo da informação classificada**” (grifo nosso), ou seja, tal procedimento propicia, de forma obrigatória, a criação de mais um documento classificado, acarretando desnecessariamente no aumento da quantidade de documento classificado em grau de sigilo e o risco de exposição da informação. Se a exceção é o sigilo,

conforme inciso I do art. 3º da LAI, fica o questionamento da real necessidade de criar mais um documento classificado em grau de sigilo, o TCI.

Diante do fato, é interessante analisar o que um de seus Decretos regulamentadores resolve “inovar” e ir além do que a LAI previu em relação à formalização da decisão de classificação do TCI, estabelecendo vários campos a serem preenchidos na formalização do termo, o que estaria em conformidade com o estabelecido na Lei, cumprindo o art. 28 da LAI, mas desconsiderando que o próprio art. 28 define que todas as informações que compõem o TCI seriam sigilosas.

Todavia, o Decreto nº 7.724, de 2012, resolve tornar essas informações públicas, com exceção do inciso VII - razões da classificação – em seu art. 31. Uma completa distorção da previsão legal para enquadrar a publicidade como regra geral, pois o parágrafo único do art. 28 da LAI diz que “A decisão referida no caput será mantida no mesmo grau de sigilo da informação classificada”, sendo que a decisão é composta por várias informações definidas no caput do artigo, formando o próprio documento TCI. De forma resumida, a LAI estabelece que todo o conteúdo do TCI é classificado com o mesmo grau de sigilo da informação que o originou, sendo que o Decreto 7.724, de 2012, desconsidera esse fato, definindo somente uma informação específica do TCI como informação classificada.

Obviamente que a criação de mais um documento classificado formalizando a decisão de classificação seria uma ação burocrática a mais, indo contra o princípio de simplificação dos procedimentos administrativos estabelecidos na Lei nº 13.460, de 2017.

Claramente que deve haver um controle da criação dos documentos classificados nos órgãos e sua devida transparência, respeitado o nível de granularidade da informação, até para saber quais e quantos são os documentos classificados e garantir *accountability* desse tipo de informação, mas isso não implicaria necessariamente em sua classificação.

A ação proposta do Decreto nº 7.724, de 2012, de contrariar o estabelecido no art. 28 da LAI, de não considerar todas as informações que compõem a decisão, que é o TCI, como informações sigilosas demonstra um evidente viés de Excesso de Confiança. A confiança é tão grande no suporte à liberação de acesso, que ir contra o disposto na LAI não se torna um problema, nem tampouco uma irregularidade.

Mais um ponto a ser acrescido à lista de observações seria o art. 36 da LAI, onde é mencionado que “O tratamento de informação sigilosa resultante de tratados, acordos ou atos internacionais atenderá às normas e recomendações constantes desses instrumentos.” Apesar desse artigo flexibilizar, fornecendo uma margem de interpretação de que mesmo que esteja estabelecido na LAI, o que for acordado nesses instrumentos deverá ser respeitado.

Como implicação disso, a questão do tratamento da informação classificada de prever a desclassificação automática, findo o prazo de sua classificação, difere da maioria dos países com os quais o Brasil possui acordo e exige que o negociador da parte brasileira preveja a proteção da informação de interesse de outro Estado no instrumento que será acordado. Mas como garantir sua proteção, se no Brasil, a informação classificada tem prazo e até mesmo pode ser desclassificada de forma automática? E isso se torna um pesadelo para quem vai realizar o acordo, que mesmo não tendo como garantir essa segurança, precisa estabelecer procedimentos para que a informação não seja exposta.

A não visualização deste risco no momento da elaboração da Lei pode ter sido obscurecida pelo viés do Excesso de Confiança. A própria LAI diz que os atos internacionais serão respeitados em seus termos, mas deixa dúvidas quanto ao cumprimento desses atos nos termos da própria Lei.

3.1.7 Viés do Status Quo.

[...] A maioria das decisões reais, ao contrário das dos textos de economia, tem uma alternativa de status quo, isto é, não fazer nada ou manter uma decisão atual ou anterior. Uma série de experimentos de tomada de decisão mostra que os indivíduos seguem desproporcionalmente o status quo. Dados sobre as seleções de planos de saúde e programas de aposentadoria por membros do corpo docente revelam que o viés do status quo é substancial em decisões reais. A economia, a psicologia e a teoria da decisão fornecem explicações possíveis para esse viés. Aplicações são discutidas variando de técnicas de marketing, a organização industrial, ao avanço da Ciência. [...] (SAMUELSON; ZECKHAUSER, 1988, p.7).

O viés do Status Quo também pode ser percebido na LAI, pois a decisão de manter o foco na “transparência”, como liberação de acesso à informação, em uma Lei que trata do acesso à informação, onde existe a necessidade de serem regulamentadas diretrizes para os procedimentos de restrição e de liberação de acesso, provoca uma estagnação nos procedimentos e controles a serem implementados, principalmente nos de segurança. Tais controles são estabelecidos em conjunto com especialistas da área ou fundamentado em melhores práticas de governança da Tecnologia da Informação, que são consolidados em normas específicas, tais como as estabelecidas para o Poder Executivo federal, pelo Departamento da Segurança da Informação²¹.

E o trabalho de manutenção do status quo é tão expressivo, que passados quase dez anos da publicação da LAI, ainda não foi realizado trabalho de revisão ou iniciativa de fazê-lo. Em

²¹ Disponível no sítio eletrônico <https://www.gov.br/gsi/pt-br/assuntos/dsi/legislacao>, e também pela Associação Brasileira de Normas Técnicas, disponível em <http://www.abnt.org.br/>, porém, não se limitando a somente estas referências nacionais.

uma democracia, a discussão precisa ser um hábito saudável, principalmente para a correção de rumos que não estão corretos, o que parece ser o caso, de acordo com as várias situações descritas neste trabalho, principalmente pelo fato de que os profissionais de Segurança da Informação estão presentes em todas as organizações públicas.

Outra situação questionável é a liberação automática da informação classificada caso a Comissão Mista de Reavaliação de Informações não consiga rever a classificação das informações Secretas ou Ultrassecretas no prazo de quatro anos, conforme estabelecido nos §§ 1º, 3º e 4º do art. 35 da LAI.

Não é possível imaginar que todas as informações classificadas como Secretas ou Ultrassecretas tenham que ser revistas em um órgão de altíssimo nível, como a composição da CMRI. Esse colegiado, talvez, devesse rever as decisões das informações que foram requeridas pelos cidadãos, a serem possivelmente liberadas para o conhecimento público. A forma atual reflete um excesso de controle desse tipo de informação pela CMRI. Este controle excessivo embute um perigo grande para a sociedade, mas que deveria ser mais bem definido. Para esse caso, a manutenção de controle excessivo da informação sigilosa classificada na CMRI, principalmente por pertencer ao órgão máximo de articulação do governo, a Casa Civil, caracterizaria um possível viés do Status Quo.

3.1.8 Combinações de Vieses

Por fim, o art. 16 envolve um ponto altamente questionável na LAI. A CGU, como órgão recursal de liberação de acesso às informações de órgãos públicos, não teria a necessária competência para avaliar a questão da Segurança Institucional, principalmente sobre Segurança da Informação, que tem como responsável o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), de acordo com o art. 87 da Constituição Federal, de 1988, combinado com o art. 10 da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019 (BRASIL, 2019a). Com isso, seria necessária a revisão do processo recursal de solicitação de informação, tanto pelo ponto de vista da defesa da “transparência”, para a liberação de acesso à informação, quanto também pela defesa da segurança da sociedade e do Estado. Enfim, um procedimento mais responsável, transparente e levando-se em consideração a análise técnica mais profissional, com a participação e respeito aos órgãos e suas competências, à sociedade e ao Estado brasileiro.

Em relação aos vieses identificados, o art. 23 da LAI tem um ponto crítico. Nesta questão é perceptível a ocorrência de vários vieses: o do Status Quo, que é observado pela insistência na argumentação de que nada deve ser alterado, pois significaria um eventual

retrocesso às conquistas da LAI; o de Ilusão de Foco, ou Heurística de Disponibilidade, que insiste em atrelar um resultado positivo de diminuição da corrupção à liberação de acesso a informação, em detrimento de outros aspectos não menos importantes como a Segurança Pública e a negação de resultados negativos produzidos pela política; o de Desconto Hiperbólico, que associa um ganho de curto prazo com a liberação de informações e, consequentemente da propaganda da possível diminuição da corrupção irá compensar o descaso a longo prazo de outras áreas atingidas, como a de Segurança da Informação; e o da Confirmação, que de acordo com as crenças de que as informações custodiadas pelo Estado tenham que, obrigatoriamente, se tornar públicas a qualquer custo.

O art. 27, por exemplo, embute uma falha evidente de que o conteúdo da LAI restringe o Poder Executivo federal, pois ao invés de estabelecer uma diretriz geral para que os órgãos privados ou públicos, independente do Poder e suas Esferas, estabelecessem, em regulamento complementar próprio, sobre quais funções, autoridades ou agentes públicos deveriam ou poderiam classificar informação sigilosa, na sua esfera de competência, limitou a somente a algumas autoridades daquele Poder. O fato observado diverge completamente do escopo definido na LAI, pois deveriam ser aplicados da mesma forma a toda a Administração Pública e as empresas privadas – com vínculo com o Poder Público-, mas o que se constata é a imposição de dificuldades procedimentais rotineiras ligadas a processos administrativos de segurança do Poder Executivo federal, como comentado no Capítulo 2.

Adicionalmente, os demais Poderes e seus entes federativos, ou níveis, não conseguem distinguir na LAI quem seriam as Autoridades de Classificação da informação. Com isso, as autoridades que podem classificar informação nesses Poderes podem ser definidas em regulamentação própria pelo respectivo Poder, evidenciando uma forte interferência do Poder Legislativo no Poder Executivo.

A forma do viés de Enquadramento, nesse caso, provoca dúvidas no entendimento do que precisa ser feito pelos órgãos que não pertencem ao Poder Executivo federal, pois não sabem exatamente quem pode classificar informação e não possuem uma visão clara de que isso deva ser regulamentado em instrumento específico, pois a LAI não é clara. O artigo poderia ser revisado para que fosse escrito de uma forma mais ampla e que cada Poder, incluindo suas Esferas e Níveis de competência, possa escrever o que melhor poderia ser aplicado às suas necessidades e realidades, alinhado às diretrizes da LAI. Este ponto relatado no art. 27 da LAI, sobre competência de classificação, é também outro ponto crítico da Lei, que engessa os procedimentos operacionais de segurança.

Como exemplo de mistura de vieses, o art. 29 é crítico, pois quando não se considera o

processo de reclassificação pela autoridade, ainda que se mantenha a gravidade do risco ou dano que originou sua classificação à segurança da sociedade e do Estado, não é possível garantir a proteção da informação sigilosa, prevista no inciso II do art. 37 da LAI.

Um ponto que chama a atenção é que no § 2º do art. 29, é mencionado que “Na reavaliação a que se refere o caput, deverão ser examinadas a permanência dos motivos do sigilo e a possibilidade de danos decorrentes do acesso ou da divulgação da informação”. Mesmo mencionando essa frase, que deixa implícita uma possível reavaliação do impacto causado e uma reclassificação da informação, mas que posteriormente não é mais comentada essa possibilidade, nem incluída para uma análise sobre a reclassificação da informação para um grau de sigilo igual ou superior, somente de redução do prazo, caracterizado em seu § 3º do mesmo artigo e mostrando um evidente viés de Enquadramento.

Não faz sentido orientar para avaliar o impacto da informação no § 2º sem ter a possibilidade de reclassificação em grau superior, ou inferior, ou até mesmo de mesmo grau, findo o prazo de classificação para os graus Reservado, Secreto e da única reclassificação para o grau Ultrassegredo. Percebe-se no artigo o reconhecimento da necessidade da avaliação do impacto remanescente, ao mesmo tempo que evitam a reclassificação em grau superior, inferior ou igual, mesmo que necessário, direcionando-a somente para uma diminuição de prazos ou para sua automática liberação.

No art. 29 da LAI, o Excesso de confiança foi tão grande que reportaram a necessidade de reavaliação do grau de sigilo, assim como de sua manutenção, mas depois escreveram de forma a não permitir a reclassificação da informação.

O viés de Confirmação também fica evidente, pois revela aspectos que mesmo com argumentações consistentes, mostradas na necessidade de reavaliação da informação a que o caput do art. 29 da LAI se refere, as invalida com argumentações contrárias, deixando de propor a reclassificação de informações, mesmo que a reavaliação verifique que o impacto ou o dano a ser causado permaneça, para encaixar no objetivo de liberar informações a qualquer custo.

A questão de interpretar que a informação sigilosa não pode ter sigilo eterno é outra forma de viés de enquadramento, criando heurística de forma seletiva a demonstrar uma visualização distinta do que realmente ocorre com esse tipo de informação, e isso sugere também o viés de confirmação, tentando invalidar argumentos contrários, ainda que lógicos e convincentes, pois a restrição de acesso à informação não significa que ninguém possa conhecê-la. Seu conhecimento está intrinsecamente ligado ao princípio da “necessidade de conhecer” a informação sigilosa classificada, explicado no Capítulo 2, que leva em consideração a função de quem deverá ter acesso ao seu conteúdo, e se possui a devida credencial de segurança,

conforme estabelecido nos termos da LAI.

Como mais uma mistura de vários vieses cognitivos apresentados na LAI, o art. 37 institui, no GSI/PR, o Núcleo de Segurança e Credenciamento (NSC), que tem por objetivos:

[...] I - promover e propor a regulamentação do credenciamento de segurança de pessoas físicas, empresas, órgãos e entidades para tratamento de informações sigilosas; e

II - **garantir a segurança de informações sigilosas**, inclusive aquelas provenientes de países ou organizações internacionais com os quais a República Federativa do Brasil tenha firmado tratado, acordo, contrato ou qualquer outro ato internacional, sem prejuízo das atribuições do Ministério das Relações Exteriores e dos demais órgãos competentes. [...] (BRASIL, 2011a) (grifo nosso).

O GSI/PR é o responsável pela Segurança Institucional, no Poder Executivo federal, então nada mais lógico do que ter a devida competência e ser o responsável por implementar o que for necessário para o seu cumprimento. Mas como garantir a segurança das informações sigilosas do Estado brasileiro se:

- **as informações são liberadas, automaticamente, findo o prazo de sua classificação, mesmo permanecendo os riscos para a segurança e os impactos para a sociedade e para o Estado;**

- **quando do momento de sua classificação inicial, as informações Secretas e Ultrassecetas, quando classificadas, precisam ser ratificadas em um prazo de 4 anos pela CMRI**, que é um órgão de altíssimo nível, onde seus integrantes são responsáveis por ações de governo que os ocupam na maior parte do tempo e podem não conseguir realizar esses procedimentos de ratificação;

- **não há a reclassificação de informações para os graus Reservado e Secreto, e há somente uma permissão de reclassificação para o grau Ultrassecreto**, impedindo a proteção da informação, quando persistem os riscos e os impactos relacionados à segurança da sociedade e do Estado, findo o prazo de classificação;

- **o GSI/PR, por meio do NSC, apesar da sua competência de garantia da segurança da informação sigilosa, estabelecida no inciso II do art. 37, não participa do processo de recursos do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC); e**

- **o NSC está no Poder Executivo federal e não possui jurisdição nos Poderes Legislativo e Judiciário, o que implica na necessidade de haver órgãos em outros Poderes e Esferas com as competências idênticas às do NSC.**

Neste último caso, o GSI/PR, por meio do NSC, possui uma característica semelhante à da CMRI, que é ser um órgão exclusivo do Poder Executivo federal, não possuindo jurisdição sobre o Legislativo e o Judiciário, o que implicaria em alterar a Lei, que deveria estabelecer a criação de um NSC para cada Poder, para exercer as competências estabelecidas no art. 37,

assim como a de uma CMRI, para o cumprimento do § 1º do art. 35 da LAI. Ou, em uma solução mais politicamente elegante, somente deveria designar as competências para serem desempenhadas por setor específico em cada Poder para cumprir o disposto no caput do art. 37, ao invés de criar órgãos específicos em Lei, caracterizando o vício de origem neste tipo de procedimento, pois o Poder Legislativo não deveria criar órgãos em outros Poderes. A criação de órgãos ou setores ficaria à critério da autoridade máxima do respectivo Poder, como de praxe, para o atendimento às competências legais.

4. CONCLUSÃO

Neste trabalho buscou-se fazer uma análise quantitativa e qualitativa descritiva (quali-quantitativa), por meio da análise de aspectos da Segurança da Informação no contexto da Lei de Acesso à Informação (LAI), utilizando-se os conhecimentos pesquisados em ampla literatura, principalmente das legislações vigentes, embasados na Economia Comportamental. O estudo evidenciou oportunidades de melhorias na LAI, caracterizados por observações comportamentais no contexto das atividades de controle de acesso às informações, que podem dar suporte a futuros trabalhos de pesquisa, com vistas às suas comprovações estatísticas e científicas, sendo que estas, consequentemente, não fazem parte do escopo estudado.

A questão sobre segurança ainda é de extrema relevância em uma sociedade. Abrir mão dessa necessidade, de acordo com a hierarquia de Maslow, pode implicar em riscos potenciais para sua qualidade de vida futura, principalmente quando as pessoas e os serviços estão cada vez mais sendo consolidados na era digital. A evolução tecnológica é inevitável e encontra-se em aceleração exponencial, trazendo também consequências imprevisíveis, tanto positivas quanto negativas, todavia, as negativas podem e precisam ser mitigadas com o aumento dos controles de segurança e da consciência situacional da população, assim como a priorização das ações de políticas públicas nos aspectos da Segurança da Informação.

O não entendimento de que a população está exposta às ameaças digitais pode acarretar prejuízos sociais incalculáveis. Qual a implicação futura do roubo de milhões de informações pessoais de cidadãos? Se Segurança é questão fundamental para a população, não deveria haver uma proteção maior à segurança digital?

Enfim, todas as situações abordadas e os exemplos citados neste artigo são questões que devem ser pensadas e ponderadas. Por isso, os pontos levantados pela pesquisa, principalmente os relacionados aos vieses cognitivos, podem ser ponderados para que erros que foram cometidos não se repitam, no presente ou no futuro, e que também sejam evitados para a busca

de soluções mais eficientes para o alcance do progresso e do bem-estar da sociedade.

Pelo exposto, a revisão da Lei de Acesso à Informação torna-se fundamental \neg *conditio Sine Qua non* \neg , para melhor embasar os aspectos de Segurança da Informação e garantir a proteção das informações imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado brasileiro.

O acesso a informação, considerando a ênfase na liberação de acesso, acaba deturpando a real necessidade do controle de acesso da informação que a Lei regula. Se tal ênfase aos procedimentos de liberação de acesso à informação foram estabelecidos para a diminuição da corrupção, os resultados obtidos na evolução histórica registrada em quase 10 anos não sustentam tal afirmação, pois é constatado uma diminuição drástica da quantidade de informação sigilosa, de acordo com os dados da CGU, que evidenciam que o estado de alerta para a Segurança da Informação Sigilosa está excessivamente baixo, em detrimento aos elevados índices de corrupção no Brasil, que continuam crescendo, de acordo com a diminuição da nota no índice de corrupção do Brasil pela Organização Não Governamental (ONG) Transparência Internacional, pois pioram a cada ano, desde o ano de 2012, início da vigência da Lei.

Adicionalmente, considerando a metodologia de pesquisa utilizada pela CGU, por meio do eSic (Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão), a respeito da Informação Sigilosa Classificada e pelos trabalhos realizados pela pesquisa na produção de conhecimento, como os gráficos das Figuras 14, 15, 16 e 17, sugere-se à CGU que esse trabalho seja continuado e reforçado, pois a não realização da pesquisa, nos anos de 2016, 2019 e 2020, pode interferir no resultado final das conclusões. Como reconhecimento ao trabalho desenvolvido pela CGU, pode-se dizer que essa iniciativa de transparência acaba sendo a única presente para uma possível realização de estatística sobre as Informações Sigilosas Classificadas, em grau de sigilo, no Poder Executivo federal do Brasil.

É possível que os indicadores evidenciados ainda possam ser piores em relação à proteção desse tipo de informação, pois alguns órgãos e Entidades do Poder Executivo federal não participaram da pesquisa, talvez por entenderem que não possuem esse tipo de informação.

Outra sugestão seria, já que os dados se encontram na base de dados do e-SIC, que as informações disponibilizadas de todos os anos pudessem constar em planilhas ou tabelas padronizadas, pois as tabelas disponibilizadas no sítio eletrônico da CGU (BRASIL, 2021a) estão formatadas de formas distintas, por exemplo, sem Unidade da Federação em algumas, com o nome dos órgãos e suas respectivas siglas, ora na esquerda, ora na direita, e informações do ano de 2013 sendo repetidas no ano 2014, com mesmas datas de envio. Enfim, situações que, se corrigidas, facilitariam o trabalho de coleta e mineração de dados de outros trabalhos,

consequentemente, evitando possíveis futuras inconsistências, caso não sejam analisadas minuciosamente.

Ainda na análise dos dados da CGU, como fato extremamente positivo e relevante para a segurança da sociedade brasileira, algumas entidades e órgãos públicos apareceram na pesquisa reportando suas informações sigilosas classificadas, o que demonstra elevação de maturidade em algumas instituições dos controles de processos de Segurança da Informação, excluindo as organizações militares e diplomáticas. Ao mesmo tempo, a pesquisa ainda revela que uma quantidade considerável de entidades e órgãos ainda precisam implementar processos de controle de segurança demandados na LAI.

Focando nos vieses cognitivos aos quais a LAI foi submetida, como exemplo, na etapa de sua elaboração há indícios de uma tendência de foco no cenário internacional nas questões de transparência pública ter influenciado os servidores da CGU, sugerindo um viés de confirmação.

As diversas formas de apresentação da LAI inferem o viés de enquadramento, priorizando a liberação de acesso e distanciando, ou até mesmo omitindo, as questões de restrição de acesso a informação.

A venda promocional de combate à corrupção, que sempre será uma preocupação válida, somente atrelada à questão de transparência por meio da liberação de acesso a informação, insinuando o viés de Ilusão de Foco, mesmo em detrimento a possíveis danos ao país, ou à sua imagem, nos cenários doméstico e internacional, induzindo o desconto hiperbólico.

Questões que envolvem a Segurança Nacional, implicando no incremento das ações de ataques cibernéticos registradas, que já estão presentes em nossa sociedade, e, ainda, na exposição das pessoas, processos e instalações a riscos desnecessários, inferindo prejuízos de médio e longo prazo, induzindo novamente o viés de Desconto Hiperbólico, todos esses aspectos são assuntos imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado e merecem sua devida atenção.

Que os formuladores de políticas tenham a consciência de que não possuem todo o conhecimento de outras áreas, a exemplo de uma complexa e multidisciplinar como a da Segurança da Informação, e com isso, deveriam buscar a maior quantidade de debates e diálogos possíveis com atores relevantes no assunto, para o alcance do bem comum na sociedade, pois a ausência dessas ações pode sugerir o viés de Excesso de Confiança.

Por fim, visando a revisão da LAI e a um melhor uso e entendimento pela sociedade sobre a Informação Sigilosa e suas implicações de Segurança Nacional, da sociedade e do

Estado, em cumprimento à ressalva presente no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, sugere-se que sejam revisados na LAI os pontos mais críticos alertados neste trabalho, tais como: a questão da temporalidade da informação sigilosa classificada, por meio da sua reclassificação; a composição da CMRI, suas competências e implicações; as definições da LAI estarem alinhadas às práticas internacionais; e da inclusão participativa do GSI/PR no processo de recurso estabelecido para o Serviço de Informação ao Cidadão – justamente pelas competências que possui, relativas às Seguranças Institucionais e da Informação.

Pelo exposto, conclui-se que o processo de sigilo na Administração Pública federal está sendo prejudicado pela interpretação generalizada de que a transparência seria o inverso do sigilo, implicando na desconformidade de muitos órgãos públicos com os requisitos estabelecidos pela LAI para a proteção da informação sigilosa.

As vulnerabilidades apontadas na LAI, neste trabalho, juntamente com a análise criteriosa dos vieses sugeridos, servirão de subsídio para o redesenho futuro de uma política que mitigue as situações reportadas e produza uma política mais eficiente para os interesses da sociedade e do Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABNT, ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 27001: **Tecnologia da Informação — Técnicas de segurança — Sistemas de gestão de segurança da informação — Requisitos**. Rio de Janeiro, 2006;
- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988. Disponível em: <<https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2020;
- ACCOUNTABILITY**. In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2020. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Accountability&oldid=58006925>>. Acesso em: 28 mai. 2020;
- ALBAGLI, Sarita. **Da biodiversidade à biotecnologia: a nova fronteira da informação**. 1988. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ci/a/5SgMf4M6pgVZJLLTVsqjcz/?lang=pt#>>. Acesso em: 02 jul. 2021.
- AMORIM, Michelle Ribeiro Lage de; SILVA, Felipe de Souza da. **Impactos da Implantação da Lei de Acesso à Informação no Serviço Público: uma Análise das Dificuldades e Benefícios à Cidadania** - 2012. Disponível em: <<https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos14/8820506.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2020;
- ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil** - 2012. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9905>>. Acesso em: 21 mar. 2020;
- _____; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **Acesso à Informação e Ação Comunicativa: Novo Trunfo para a Gestão Social** - 2012. Disponível em: <<https://revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/342>>. Acesso em: 21 mar. 2020;
- AUGUIE, Baptiste. **gridExtra: Miscellaneous Functions for "Grid" Graphics**. 2017. R package version 2.3. Disponível em: <<https://CRAN.R-project.org/package=gridExtra>>. Acesso em: 19 jul. 2021;
- AUSTRIA, International Atomic Energy Agency. **IAEA Nuclear Security Series N° 17 Technical Guidance Reference Manual - 2011**. Computer Security at Nuclear Facilities. Disponível em: < https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1527_web.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2021;
- ÁVILA, Flávia; BIANCHI, Ana Maria. **Guia De Economia Comportamental e Experimental**. 1ª edição, revista e atualizada. EconomiaComportamental.org. São Paulo. 2015. Disponível em: <<https://geekonomics.com.br/wp-content/uploads/2017/10/guia-economia-comportamental.pdf>>. Acesso em: 03 jul. 2021;
- BARREIROS, Gustavo Alem. **A Lei de Acesso à Informação e o Facebook: como a LAI e as redes sociais podem enfrentar uma sociedade desconfiada e a corrupção enraizada?** -

2015. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/85135/pdf_12>. Acesso em: 22 mar. 2020;

BATISTA, Carmem Lúcia. **Informação pública: controle, segredo e direito de acesso** - 2012. Disponível em: <<https://www.seer.ufrgs.br/intexto/article/view/19582>>. Acesso em: 21 mar. 2020;

BETTINGER, Eric P.; Long, Bridget Terry; Oreopoulos, Philip; Sanbonmatsu, Lisa. **The Role of Application Assistance and Information in College Decisions: Results from the H&R Block Fafsa Experiment**. (2012). *Quarterly Journal of Economics*, 127(3), 1205-1242. Disponível em: <<https://eds-b-ebscohost-com.sbproxy.fgv.br/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=4&sid=a3e352b0-c10a-4d8b-b5c4-6d404250cf15%40sessionmgr101>>. Acesso em: 03 jul. 2021;

BRASIL. **Ato da Comissão Diretora nº 9, de 2012**. Regulamenta, no âmbito do Senado Federal, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso aos dados, informações e documentos de interesse da sociedade e do Estado. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/transparencia/lai/ato-constitutivo-e-composicao/ato-da-comissao-diretora-no-09-de-2012>>. Acesso em: 05 abr. 2020;

_____. **Ato da Comissão Diretora nº 6, de 2017**. Aprova o Manual de Transparência e Classificação de Informações do Senado Federal. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/transparencia/lai/manual-de-transparencia-e-classificacao-de-informacoes-do-senado-federal>>. Acesso em: 05 abr. 2020;

_____. **Ato da Mesa nº 45, de 16 de julho de 2012a**. Dispõe sobre a aplicação, no âmbito da Câmara dos Deputados, da Lei de Acesso à Informação - Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2012/atodamesa-45-16-julho-2012-773823-publicacaooriginal-137091-cd-mesa.html>>. Acesso em: 05 abr. 2020;

_____, Banco Central do. **Edital de Pré-Qualificação Internacional DEMAP nº 110/2018a**. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/Adm/Edital/habilitacao/DEMAP1102018/ecDEMAP1102018.pdf>>. Acesso em: 30 mai. 2020;

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo nº 524, de 2016**. Aprova o texto do Acordo entre a República Federativa do Brasil e o Reino da Espanha relativo à Troca e Proteção Mútua de Informações Classificadas, assinado em Brasília, em 15 de abril de 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=60CCD3B6ED90B1B8BCFC64D3B438BEAB.proposicoesWeb2?codteor=1494770&filename=Avulso+-PDC+524/2016>. Acesso em: 03 jul. 2021;

_____. Câmara dos Deputados. Decreto Legislativo nº 291, de 2008. Aprova o texto do Acordo para a Proteção de Informação Classificada entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa, assinado na cidade do Porto, em 13 de outubro de 2005. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2008/decretolegislativo-291-18-setembro-2008-580899-exposicaodemotivos-141218-pl.html>>. Acesso em: 03 jul. 2021;

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de outubro de 1988**.

Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 27 mar. 2021;

_____. Controladoria-Geral da União. **Informações Classificadas** – 2021a. Disponível em: <<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/assuntos/relatorios-dados/informacoes-classificadas/informacoes-classificadas>>. Acesso em: 27 mar. 2021;

_____. **Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009**, que Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm>. Acesso em: 03 jul. 2021;

_____. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012b**. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm>. Acesso em: 26 mar. 2021;

_____. **Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012c**. Regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo, e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7845.htm>. Acesso em: 05 abr. 2020;

_____. **Decreto nº 9.573, de 22 de novembro de 2018b**. Aprova a Política Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9573.htm>. Acesso em: 15 jan. 2021;

_____. **Decreto nº 9.637, de 26 de dezembro de 2018c**. Institui a Política Nacional de Segurança da Informação, dispõe sobre a governança da segurança da informação, e altera o Decreto nº 2.295, de 4 de agosto de 1997, que regulamenta o disposto no art. 24, caput, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dispõe sobre a dispensa de licitação nos casos que possam comprometer a segurança nacional.. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9637.htm>. Acesso em: 30 jun. 2021;

_____. **Decreto nº 9.690, de 23 de janeiro de 2019**, que Altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9690.htm>. Acesso em: 07 ago. 2021;

_____. **Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932**. O código eleitoral - Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 02 jun. 2020;

_____. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art3> Acesso em: 31 mar. 2020;

_____. Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Departamento de Segurança da Informação. **Instrução normativa Nº 1, de 27 de MAIO de 2020**. Dispõe sobre a Estrutura de Gestão da Segurança da Informação nos órgãos e nas entidades da administração pública federal. Disponível em:<<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-1-de-27-de-maio-de-2020-258915215>>. Acesso em: 15 jan. 2021;

_____. Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Departamento de Segurança da Informação. **Instrução Normativa GSI/PR nº 2, de 5 de fevereiro de 2013a**. Dispõe sobre o Credenciamento de segurança para o tratamento de informação classificada, em qualquer grau de sigilo, no âmbito do Poder Executivo Federal. Disponível em:<http://dsic.planalto.gov.br/legislacao/instrucao_normativa_nr2.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2020;

_____. Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. **Norma Complementar 01/IN02/NSC/GSI/PR, de 27 de junho de 2013b**. Disciplina o Credenciamento de Segurança de pessoas naturais, órgãos e entidades públicas e privadas para o tratamento de informações classificadas. Disponível em :<http://dsic.planalto.gov.br/legislacao/NC01_IN02_GSI.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2020;

_____. Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. **Portaria nº 93, de 26 de setembro de 2019**. Aprova o Glossário de Segurança da Informação. Disponível em:<<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-93-de-26-de-setembro-de-2019-219115663>>. Acesso em: 07 ago. 2021;

_____. **Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14595.htm>. Acesso em: 03 jul. 2020;

_____. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4737.htm#art382>. Acesso em: 02 jun.2020;

_____. **Lei nº 5.895, de 19 de junho de 1973**. Autoriza o Poder Executivo a transformar a autarquia Casa da Moeda em empresa pública e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5895.htm>. Acesso em: 02 jun.2020;

_____. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm>. Acesso em: 10 mar. 2021;

_____. **Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001**. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10180.htm>. Acesso em: 02 jun.2020;

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011a**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição

Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9649cons.htm>. Acesso em: 25 mar. 2020;

_____. **Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011b**. Cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12528.htm>. Acesso em: 25 mar. 2020;

_____. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13460.htm>. Acesso em: 19 jan. 2021;

_____. **Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019a**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm>. Acesso em: 20 jan. 2021;

_____. **Lei nº 13.853, de 08 de julho de 2019**. Altera a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, para dispor sobre a proteção de dados pessoais e para criar a Autoridade Nacional de Proteção de Dados; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13853.htm#art1>. Acesso em: 20 jan. 2021;

_____. Ministério da Defesa. **Doutrina Militar de Defesa MD51-M-04 – 2007**. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/md51_m_04_doutrina_militar_de_defesa_2a_ed2007.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2020;

_____. Ministério da Economia. Manifestação Respondida no Sistema e SIC. Processo no 00137.005461/2021-66, de 19 de abril de 2021b;

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Atos Internacionais**. 2021c. Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/atos-internacionais>>. Acesso em: 03 jul. 2021;

_____. Polícia Federal. **Polícia Federal deflagra a Operação Deepwater que combate a obtenção e vazamento ilegal de dados pessoais de brasileiros pela internet**. 2021d. Disponível em: <<https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2021/03/policia-federal-deflagra-a-operacao-deepwater-que-combate-a-obtencao-e-vazamento-ilegal-de-dados-pessoais-de-brasileiros-pela-internet>>. Acesso em: 20 mar. 2021;

_____. **Portaria nº 93, de 26 de novembro de 2019b**. Aprova o Glossário de Segurança da Informação. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-93-de-26-de-setembro-de-2019-219115663>>. Acesso em: 30 jun. 2021;

_____. Senado Federal. **Decreto Legislativo nº 802, de 2010**. Aprova o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Federação da Rússia sobre Proteção Mútua de Informações Classificadas, assinado em Moscou, em 13 de agosto de 2008. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2010/decretolegislativo-802->>

20-dezembro-2010-609770-acordo-131079-pl.html>. Acesso em: 03 jul. 2021;

_____, Senado Federal. **O que é transparência pública?** Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/transparencia/sobre-1>>. Acesso em: 26 mai. 2020;

_____, Senado Federal. **Pacto federativo – 2015.** Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/pacto-federativo>>. Acesso em: 06 abr. 2020;

_____. **Resolução nº 215, de 16 de dezembro de 2015.** Dispõe, no âmbito do Poder Judiciário, sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2236>>. Acesso em: 05 abr. 2020;

CIARELLI, Gustavo; AVILA, Marcos. **A influência da mídia e da heurística da disponibilidade na percepção da realidade: um estudo experimental.** 2008. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/drNQ4XPNW5jBjmRb66pjZFh/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 03 jul. 2021.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; FRANZONI, Júlia Ávila. **Administração Pública e a nova Lei de Acesso à Informação** - 2013. Disponível em: <<https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2013/10/Direito-Publico-Administracao-Publica-e-a-nova-Lei-de-Acesso-a-Informacao.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2020;

ETZIONI, Amitai, **Is Transparency the Best Disinfectant?** (February 12, 2016). Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2731880>. Acesso em: 26 mai. 2020;

EWERT, Benjamin; LOER, Kathrin; THOMANN, Eva. **Beyond nudge: advancing the state-of-the-art of behavioural public policy and administration**, 2020. Policy & Politics, vol 49, no 1, 3–23, DOI: 10.1332/030557320X159872791943. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/344365268_Beyond_nudge_advancing_the_state-of-the-art_of_behavioural_public_policy_and_administration>. Acesso em: 21 mar. 2021;

FEDERAL, Polícia. **Polícia Federal deflagra a Operação Deepwater que combate a obtenção e vazamento ilegal de dados pessoais de brasileiros pela internet.** 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2021/03/policia-federal-deflagra-a-operacao-deepwater-que-combate-a-obtencao-e-vazamento-ilegal-de-dados-pessoais-de-brasileiros-pela-internet>>,. Acesso em: 03 jul. 2021;

FERNANDES, Jair José Moreira; PEREIRA, Francisco Wendell Fontenele. **A Pirâmide de Maslow em Pleno Século XXI** - 2016. Disponível em: <https://adm-portal.appspot.com/storage.googleapis.com/_assets/modules/academicos/academico_7118.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2021;

FERNANDES, Talita. **Folha de São Paulo** - 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/02/apos-derrota-na-camara-bolsonaro-revoga-decreto-que-mudava-lei-de-acesso.shtml>>. Acesso em: 18 jul. 2021;

FERREIRA, Emanuelle Geórgia Amaral; SANTOS, Elisete Sousa; MACHADO, Miriam Novaes. **Políticas de informação no Brasil: A Lei de Acesso à Informação em foco**, 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufmg.br/index.php/moci/article/view/16940>>. Acesso em:

21 mar. 2020;

FRANCESCHINI, Ana Carolina Trousdell; FERREIRA Diogo Conque Seco. *Economia Comportamental: uma introdução para analistas do comportamento*. 2012. *Interamerican Journal of Psychology*, vol. 46, núm. 2, 2012, pp. 317-325. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/284/28425280013.pdf>>. Acesso em: 03 jul. 2021;

GAMA, Janyluce Rezende; RODRIGUES, Georgete Medleg. **Transparência e acesso à informação: um estudo da demanda por informações contábeis nas universidades federais brasileiras**. *Transinformação*, Campinas, v. 28, n. 1, p. 47-58, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-37862016000100047&script=sci_arttext>. Acesso em: 22 mar. 2020;

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª Edição. São Paulo: Atlas, 2008.

GLOBO, Jornal da. **Ataques cibernéticos com pedidos de resgate triplicam durante a pandemia, aponta levantamento**. 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-da-globo/noticia/2021/05/15/ataques-ciberneticos-com-pedidos-de-resgate-triplicam-durante-a-pandemia-aponta-levantamento.ghtml>>. Acesso em: 03 jul. 2021.

GOMES, Simone Regina Luiz; MARQUES, Rodrigo Moreno; PINHEIRO, Marta Macedo Kerr. **A cultura organizacional e os desafios da Lei de Acesso à informação nas instituições públicas brasileiras** - 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistaagora/article/view/2617>>. Acesso em: 22 mar. 2020;

GRUMAN, Marcelo. **Lei de Acesso à Informação: notas e um breve exemplo** - 2012. ISSN Eletrônico 1982-5269. Disponível em: <<https://www.seer.ufrgs.br/debates/article/view/34229>>. Acesso em: 21 mar. 2020;

GUIMARÃES, Rodrigo Leventi. **A harmonia dos três poderes e a composição do Supremo Tribunal Federal através do Sistema de Freios** - 2005. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/8267/a-harmonia-dos-tres-poderes-e-a-composicao-do-supremo-tribunal-federal-atraves-do-sistema-de-freios>> Acesso em: 1º abr. 2020;

HADI, Syed Abdul. **How to Remove Outliers in R**. 2020. Disponível em: <<https://www.programmingr.com/content/remove-outliers-in-r/>>. Acesso em: 11 jul. 2021;

HAÍNA, Coelho. **Composição do gabinete presidencial no governo de Dilma Rousseff**. Conference: VII Seminário de Ciência Política e Relações Internacionais, 2013. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/301199761_Composicao_do_gabinete_presidencial_no_governo_de_Dilma_Rousseff>. Acesso em: 1º abr. 2020;

HALPERN, David. *Inside the Nudge Unit. How small changes can make a big difference*. Penguin, London. 2015. Disponível em: <<https://www.penguin.co.uk/books/1108284/inside-the-nudge-unit/9780753551387.html>>. Acesso em: 22 mar. 2021;

HOCH, Patrícia Adriani; RIGUI, Lucas Martins; SILVA, Roseane Leal da. **Desafios à Concretização da Transparência Ativa na Internet, à Luz da Lei de Acesso À Informação Pública: análise dos portais dos Tribunais Regionais Federais** - 2012. Disponível em:

<<https://periodicos.ufsm.br/index.php/REDESG/article/view/7303#.Xnaae4hKhPY>>. Acesso em: 21 mar. 2020;

INSTITUTE, Corporate Finance. **Overconfidence Bias**. 2021. Disponível em: <<https://corporatefinanceinstitute.com/resources/knowledge/trading-investing/overconfidence-bias/>>. Acesso em: 18 jul. 2021;

INTERNACIONAL, Transparência. **Brazil: setbacks in the legal and anti-corruption frameworks** – 2020a update. Disponível em: <<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/brazil-setbacks-in-the-legal-and-institutional-anti-corruption-frameworks-2020>>. Acesso em: 21 mar. 2021;

_____. **Corruption Perception Index** – 2020b. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>>. Acesso em: 21 mar. 2021;

JARDIM, José Maria. **A Lei de Acesso à Informação pública: dimensões político-informacionais**. 2012. Disponível em: <<https://revistas.ancib.org/index.php/tpbci/article/view/266>>. Acesso em: 21 mar. 2020;

JOHNSON, Eric J.; GOLDSTEIN, Daniel. **Do Defaults Save Lives?** Science 21 Nov 2003: Vol. 302, Edição 5649, pp. 1338-1339. Disponível em: <<https://science.sciencemag.org/content/302/5649/1338>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

KAHAN, Dan M. et al. **Motivated numeracy and enlightened self-government**. [New Haven]: Yale Law School, 2013. (Working Paper, n. 307). Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2319992>. Acesso em: 20 mar. 2021;

KAHLE, David; WICKHAM, Hadley. **ggmap: Spatial Visualization with ggplot2**. The R Journal, 2013. Volume 5, n1, pages 144—161. Disponível em: <https://journal.r-project.org/archive/2013-1/kahle-wickham.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2021;

KAHNEMAN, Daniel; TVERSKY, Amos. **Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk**. Econometrica, vol. 47, no. 2, 1979, pp. 263–291. Disponível em: <www.jstor.org/stable/1914185>. Acesso em: 22 mar. 2021;

LAW Jonathan. **A Dictionary of Finance and Banking (5 ed.)**. Edited by Jonathan Law. Publisher: Oxford University Press. Print Publication Date: 2014. Print ISBN-13:9780199664931;

KLAMT, Luciana Maria; SANTOS, Vanderley Severino dos. **The use of the IRAMUTEQ software in content analysis - a comparative study between the ProfEPT course completion works and the program references**. Research, Society and Development, v. 10, n. 4, e8210413786, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v10i4.13786>. Acesso em: 19 ago. 2021;

LEAL, Jorge Luiz Dos Santos. **A amazônia brasileira e o seu caráter transnacional: o aproveitamento do seu patrimônio estratégico para garantia do desenvolvimento**. Itajaí-SC, Abril de 2019. Disponível em: <<https://www.univali.br/Lists/TrabalhosDoutorado/Attachments/259/TESE%20-%20JORGE%20LUIZ%20DOS%20SANTOS%20LEAL.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2021;

LIPSKY, Michael. **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public**

Services, 30th Anniversary Expanded Edition – First Published on 1980;

MALIN, Ana Maria Barcellos. **Reflexões sobre a adesão brasileira ao regime global de acesso à informação pública**, 2012. Disponível em: <<http://repositorios.questoesemrede.uff.br/repositorios/handle/123456789/1806>>. Acesso em: 21 mar. 2020;

MARKOWSKY, George. **The new Encyclopaedia Britannica: Linguistics**. Chicago: Encyclopaedia Britannica, 2017. Disponível em: <<https://www.britannica.com/science/information-theory/Linguistics#ref710449>>. Acesso em: 3 abr. 2020>;

MEDEIROS, Simone Assis; MAGALHÃES, Roberto; PEREIRA, José Roberto. **Lei de Acesso à Informação: em busca da transparência e do combate à corrupção** - 2014. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/13520>>. Acesso em: 21 mar. 2020;

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; PEREIRA, Marcus Abílio; FILGUEIRAS, Fernando. **Democracia digital: publicidade, instituições e confronto político** – Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016;

MERLO, Franciele; KONRAD, Glaucia Vieira Ramos. **Documento, história e memória: a importância da preservação do patrimônio documental para o acesso à informação**. Informação & Informação, [S.l.], v. 20, n. 1, p. 26 - 42, mar. 2015. ISSN 1981-8920. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/18705>>. Acesso em: 22 mar. 2020;

MICHENER, Gregory; MONCAU, Luiz Fernando Marrey; VELASCO, Rafael. **Estado Brasileiro e Transparência: Avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação** - 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17936/report_the_brazilian_state_and_transparency_-_portuguese.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2020;

MORAES, Thiago. Paraíba Radio Blog.com. **Sistema da Justiça viola sigilo e expõe crianças vítimas de estupro na Paraíba** - 2018. Disponível em: <<https://www.paraibaradioblog.com/2018/04/26/sistema-da-justica-viola-sigilo-e-expoe-criancas-vitimas-de-estupro-na-paraiba/>>. Acesso em: 30 mai. 2020;

NSC, Núcleo de Segurança e Credenciamento. Departamento de Segurança da Informação. Controle de habilitação de Ministérios e órgãos equivalentes. 2020.

NUDGE, blog. **How the Febreze Marketing Campaign Reduced Disease in Ghana**. 2008. Disponível em: <<http://nudges.wordpress.com/how-the-febreze-marketing-campaign-improved-public-health-in-ghana>> Acesso em: 22 mar. 2021;

ONSOMU, Zipporah Nyaboke. **The impact of Behavioural biases on investor decisions in Kenya: Male vs Female**. 2014. International Journal of Research in Humanities, Arts and Literature (IMPACT: IJRHAL), 2(6):pages 87-92. University of Nairobi, School of Business, Mombasa Campus, Kenya. Disponível em: <<http://41.204.161.209/handle/11295/72986>>. Acesso em: 03 jul. 2021.

PAES, Eneida Bastos. **A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios** - 2011. Disponível em :<<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1597>>. Acesso em: 21 mar. 2020;

PINDYCK, R.S.; RUBINFELD, D.L. **Microeconomia**. Tradução: Eleutério Prado. São Paulo: Makron Books, 1994.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antonio Gomes de. **Prestação de contas nos portais eletrônicos de assembleias legislativas: um estudo após a Lei de Acesso à Informação** - 2014. Disponível em: <<https://revistas.unifacs.br/index.php/rgb/article/view/2411>>. Acesso em: 21 mar. 2020;

ROSA, Marcelo Medeiros da; BERNARDO, Fabiano Domingos; VICENTE, Ernesto Fernando Rodrigues; PETRI, Sérgio Murilo. **A Lei de Acesso à Informação como instrumento de controle social: diagnóstico dos municípios do sul do Brasil à luz do artigo 8º da lei 12527/2011**. NAVUS - Revista de Gestão e Tecnologia, Vol. 6, núm.1, pp.72-87 - 2016. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=3504/350454045009>>. Acesso em: 21 mar. 2020;

RTI. The RTI Rating - analyses the quality of the world's access to information laws – 2020. Disponível em: <<https://www.rti-rating.org/>>. Acesso em: 28 mai. 2020;

RUDIS, Bob. **hrbrthemes: Additional Themes, Theme Components and Utilities for 'ggplot2'**. R package version 0.8.0. (2020). Disponível em:<<https://CRAN.R-project.org/package=hrbrthemes>>. Acesso em: 19 jul. 2021;

SÁ, Maria Irene da Fonseca e; MALIN, Ana Maria Barcellos. **Lei de Acesso à Informação: um estudo comparativo com outros países** - 2013. Disponível em: <<http://repositorios.questoesemrede.uff.br/repositorios/handle/123456789/1789>>. Acesso em: 21 mar. 2020;

SALVIATI, Maria Elisabeth. **Manual do Aplicativo Iramuteq** (versão 0.7 Alpha 2 e R Versão 3.2.3). Iramuteq.org, 2017. Disponível em: <<http://www.iramuteq.org/documentation/fichiers/manual-do-aplicativo-iramuteq-par-maria-elisabeth-salviati>>. Acesso em: 23 mar. 2020;

SAMUELSON, Willian.; ZECKHAUSER, Richard. Status quo bias in decision making. 1988. Journal of Risk and Uncertainty, Vol. 1, No. 1 (March 1988), pp. 7-59. Disponível em:<<https://www.jstor.org/stable/41760530>>. Acesso em: 04 jul.2021.

SHEFRIN, Hersh. (2007). Behavioral Corporate Finance. Decisions that Create Value. Mc Graw- Hill/ Irwin. New York.

SILVA, Aline Melquíade. **Os ciclos do presidencialismo de coalizão e seus determinantes político-econômicos** – 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n24/2178-4884-rbcpol-24-49.pdf>>. Acesso em: 1º abr. 2020;

SILVA, Othon Luiz Pinheiro da; MARQUES, André Luis Ferreira. **Enriquecimento de Urânio no Brasil - Desenvolvimento da tecnologia por ultracentrifugação**. Economia & Energia, Ano X -No 54: Fevereiro-Março 2006, ISSN 1518-2932. Disponível em :<https://ecen.com/eee54/eee54p/enriquec_uranio_brasil.htm>. Acesso em: 30 mai. 2020;

SOUTO, Ivyna. **Sistema da Justiça viola sigilo e expõe crianças vítimas de estupro**. 2018. Polêmica Paraíba. Disponível em: <<https://www.polemicaparaiba.com.br/politica/sistema-da-justica-viola-sigilo-e-expoe-criancas-vitimas-de-estupro/>>. Acesso em: 16 jul. 2021;

STJ, Superior Tribunal de Justiça. **Em razão de ataque cibernético, STJ funcionará em regime de plantão até o dia 9**. 2020 Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/04112020-Em-razao-de-ataque-cibernetico--STJ-funcionara-em-regime-de-plantao-ate-o-dia-9.aspx>>. Acesso em: 20 mar. 2021;

TABAK, Benjamin Miranda; AMARAL, Pedro Henrique Rincon. **Vieses cognitivos e desenho de políticas públicas** - Cognitive biases and public policy design - Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 8, no 2, 2018, p.472-491; e

TEAM, R Core. **R: A language and environment for statistical computing**. (2021). R Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria. Disponível em:<<https://www.R-project.org/>>. Acesso em: 19 jul. 2021;

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass Robert. **Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness**. February 2008. Constitutional Political Economy 19(4):356-360. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/23534433_Richard_H_Thaler_Cass_R_Sunstein_Nudge_Improving_decisions_about_health_wealth_and_happiness>. Acesso em: 13 abr. 2021.

TONELLO, Izângela Maria Sansoni; NUNES, Risia Meressa da Silva; PANARO, Aline Peres. **Prontuário do paciente: a questão do sigilo e a Lei de Acesso à Informação**. Informação & Informação, [S.l.], v. 18, n. 2, p. 193–210 - 2013. ISSN 1981-8920. Disponível em: <<http://www.uel.br/seer/index.php/informacao/article/view/16169>>. Acesso em: 21 mar. 2020;

TRUFFI, Renan. **Senador protocola pedido de CPI sobre gastos com anistiados políticos** - 2019. Estadão. Disponível em: < <https://exame.abril.com.br/brasil/senador-protocola-pedido-de-cpi-sobre-gastos-com-anistiados-politicos/> >. Acesso em: 1º abr. 2020;

TVERSKY, A.; KAHNEMAN, D. Availability: a heuristic for judging frequency and probability. Cognitive Psychology, v. 5, p. 207-232, 1973.

_____. Judgment under uncertainty: heuristics and biases. Science, v. 185, p. 1124-1131, 1974.

VENTURA, Miriam. **Lei de acesso à informação, privacidade e a pesquisa em saúde** - 2013. Disponível em: <<https://www.scielo.org/article/csp/2013.v29n4/636-638/pt/>>. Acesso em: 22 mar. 2020;

WICKHAM, Hadley. **ggplot2: Elegant Graphics for Data Analysis**. Springer-Verlag New York, 2016. Disponível em:<<https://ggplot2.tidyverse.org/>>. Acesso em 19 jul. 2021;

WICKHAM, Hadley; BRYAN, Jennifer. **readxl: Read Excel Files**. 2019. R package version 1.3.1. Disponível em:<<https://CRAN.R-project.org/package=readxl>>. Acesso em: 19 jul. 2021;

WICKHAM, Hadley; FRANÇOIS, Romain; HENRY Lionel; MÜLLER, Kirill. **dplyr: A**

Grammar of Data Manipulation. R package version 1.0.6. 2021. Disponível em: <<https://CRAN.R-project.org/package=dplyr>>. Acesso em: 19 jul. 2021;

WILKINS, David. **treemapify: Draw Treemaps in 'ggplot2'**. 2021. R package version 2.5.5. Disponível em: <<https://CRAN.R-project.org/package=treemapify>>. Acesso em: 19 jul. 2021;

WRIGHT, Gabriel Aragão; MARINHO, Luzileide Euzebio; ARAÚJO, Aneide Oliveira. **A necessidade de informação da sociedade frente à lei de acesso à informação: um estudo sobre a colaboração dos sistemas de custos** - 2012. Disponível em: <<https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/296>>. Acesso em: 21 mar. 2020;

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICE A – Legenda das variáveis contidas no Corpus

De acordo com a referência do trabalho, segue a legenda das Variáveis contidas no Corpus:

| Nome da Variável | Referência |
|------------------|--|
| *J_12 | (JARDIM, 2012) |
| *MMP_14 | (MEDEIROS; MAGALHÃES; PEREIRA, 2014) |
| *A_12 | (ANGÉLICO, 2012) |
| *G_12 | (GRUMAN, 2012) |
| *P_11 | (PAES, 2011) |
| *HRS_12 | (HOCH; RIGUI; SILVA, 2012) |
| *SM_13 | (SÁ; MALIN, 2013) |
| *MMV_15 | (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2015) |
| *TNP_13 | (TONELLO; NUNES; PANARO, 2013). |
| *RP_14 | (RAUPP; PINHO, 2014) |
| *CF_13 | (CLÈVE; FRANZONI, 2013) |
| *M_12 | (MALIN, 2012) |
| *FSM_12 | (FERREIRA; SANTOS; MACHADO, 2012) |
| *AT_12 | (ANGÉLICO; TEIXEIRA, 2012) |
| *B_12 | (BATISTA, 2012) |
| *V_13 | (VENTURA, 2013) |
| *MK_15 | (MERLO; KONRAD, 2015) |
| *B_15 | (BARREIROS, 2015) |
| *GR_16 | (GAMA; RODRIGUES, 2016) |
| *RBVP_16 | (ROSA; BERNARDO; VICENTE; PETRI, 2016) |
| *GMP_16 | (GOMES; MARQUES; PINHEIRO, 2016) |
| *AS_12 | (AMORIM; SILVA, 2012) |
| *WMA_12 | (WRIGHT; MARINHO; ARAÚJO, 2012) |

APÊNDICE B – Correlação das Classes (CHD) com as variáveis e os autores

| | | |
|----------|-----------------|--|
| *HRS_12 | Classe 1 | (HOCH; RIGUI; SILVA, 2012) |
| *RP_14 | Classe 1 | (RAUPP; PINHO, 2014) |
| *MK_15 | Classe 1 | (MERLO; KONRAD, 2015) |
| *GR_16 | Classe 1 | (GAMA; RODRIGUES, 2016) |
| *RBVP_16 | Classe 1 | (ROSA; BERNARDO; VICENTE; PETRI, 2016) |
| *P_11 | Classe 2 | (PAES, 2011) |
| *MMV_15 | Classe 2 | (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2015) |
| *CF_13 | Classe 2 | (CLÈVE; FRANZONI, 2013) |
| *M_12 | Classe 2 | (MALIN, 2012) |
| *GMP_16 | Classe 2 | (GOMES; MARQUES; PINHEIRO, 2016) |
| *AS_12 | Classe 2 | (AMORIM; SILVA, 2012) |
| *J_12 | Classe 3 | (JARDIM, 2012) |
| *A_12 | Classe 3 | (ANGÉLICO, 2012) |
| *SM_13 | Classe 3 | (SÁ; MALIN, 2013) |
| *AT_12 | Classe 3 | (ANGÉLICO; TEIXEIRA, 2012_) |
| *G_12 | Classe 4 | (GRUMAN, 2012) |
| *TNP_13 | Classe 4 | (TONELLO; NUNES; PANARO, 2013). |
| *B_12 | Classe 4 | (BATISTA, 2012) |
| *V_13 | Classe 4 | (VENTURA, 2013) |
| *MMP_14 | Classe 5 | (MEDEIROS; MAGALHÃES; PEREIRA, 2014) |
| *FSM_12 | Classe 5 | (FERREIRA; SANTOS; MACHADO, 2012) |
| *B_15 | Classe 5 | (BARREIROS, 2015) |
| *WMA_12 | Classe 5 | (WRIGHT; MARINHO; ARAÚJO, 2012) |

APÊNDICE C – Situação dos Acordos de Troca de Informação Classificada com o Brasil

| País | Tipo de Instrumento Legal | Situação |
|---------------------------|---------------------------|------------------------|
| África do Sul | Acordo | Em negociação |
| Alemanha | Acordo | Negociações concluídas |
| Canadá | Memorando de Entendimento | Assinado |
| China | Acordo | Em negociação |
| Croácia | Acordo | Em negociação |
| Emirados Árabes Unidos | Acordo | Negociações concluídas |
| Espanha | Acordo | Internalizado |
| Estados Unidos da América | Acordo | Em negociação |
| França | Emenda ao acordo | Assinado |
| Israel | Emenda ao acordo | Assinado |
| Itália | Acordo | Negociações concluídas |
| Luxemburgo | Acordo | Assinado |
| Nigéria | Acordo | Em negociação |
| Noruega | Acordo | Em negociação |
| Polônia | Acordo | Em negociação |
| Portugal | Emenda ao acordo | Minuta em elaboração |
| Rússia | Emenda ao acordo | Negociações concluídas |
| Senegal | Acordo | Em negociação |
| Suécia | Acordo | Assinado |
| Turquia | Acordo | Em negociação |
| Ucrânia | Acordo | Negociações concluídas |

Fonte: Núcleo de Segurança e Credenciamento, 2020²².

²² Dados referentes às negociações realizadas até o mês de junho de 2020, inclusive.

APÊNDICE D – Órgãos com informações classificadas entre 2013 e 2018.

| | Orgão | Sigla | Total |
|----|--|--------------|--------------|
| 1 | Comando da Marinha | CMAR | 182.636 |
| 2 | Comando da Aeronáutica | COMAER | 53.311 |
| 3 | Ministério das Relações Exteriores | MRE | 39.964 |
| 4 | Comando do Exército | CEX | 20.871 |
| 5 | Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República | GSI-PR | 8.800 |
| 6 | Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária | INFRAERO | 8.773 |
| 7 | Ministério da Defesa | MD | 7.423 |
| 8 | Ministério da Justiça | MJ | 3.326 |
| 9 | Agência Nacional de Aviação Civil | ANAC | 3.301 |
| 10 | Secretaria-Geral da Presidência da República | SGPR | 2.881 |
| 11 | Universidade Federal de Santa Catarina | UFSC | 869 |
| 12 | Banco Central do Brasil | BACEN | 744 |
| 13 | Fundação Universidade Federal de Mato Grosso | UFMT | 731 |
| 14 | Agência Espacial Brasileira | AEB | 538 |
| 15 | Advocacia-Geral da União | AGU | 514 |
| 16 | Departamento de Polícia Federal | DPF | 485 |
| 17 | Ministério da Fazenda | MF | 422 |
| 18 | Empresa Gerencial de Projetos Navais | EMGEPRON | 404 |
| 19 | Banco do Nordeste do Brasil S.A. | BNB | 387 |
| 20 | Agência Nacional de Transportes Aquaviários | ANTAQ | 386 |
| 21 | Departamento de Polícia Rodoviária Federal | DPRF | 356 |
| 22 | Secretaria de Governo da Presidência da República | SEGOV/PR | 249 |
| 23 | Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior | CAPES | 246 |
| 24 | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social | BNDES | 218 |
| 25 | Empresa Gerencial de Projetos Navais | EMGEPRON | 182 |
| 26 | Boa Vista Energia S/A | BVEnergia | 182 |
| 27 | Ministério da Ciência e Tecnologia | MCT | 168 |
| 28 | Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações | MCTIC | 160 |
| 29 | Companhia Docas do Pará | CDP | 152 |
| 30 | Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis | IBAMA | 146 |
| 31 | Indústrias Nucleares do Brasil S.A. | INB | 135 |
| 32 | Instituto Nacional de Tecnologia da Informação | ITI | 120 |
| 33 | Secretaria de Portos | SEP | 113 |
| 34 | Laboratório Nacional de Astrofísica | LNA | 100 |
| 35 | Fundação Oswaldo Cruz | FIOCRUZ | 98 |
| 36 | Amazonas Distribuidora de Energia S.A. | AmE | 91 |
| 37 | Hospital das Forças Armadas | HFA | 80 |
| 38 | Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis | ANP | 76 |
| 39 | Departamento Penitenciário Nacional | DEPEN | 72 |
| 40 | Agência Nacional de Saúde Suplementar | ANS | 53 |
| 41 | Ministério da Cultura | MinC | 50 |
| 42 | Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão | MP | 41 |
| 43 | Controladoria-Geral da União | CGU | 34 |
| 44 | Ministério do Trabalho e Emprego | MTE | 32 |
| 45 | Ministério de Minas e Energia | MME | 27 |

| | | | |
|----|---|-------------|----|
| 46 | Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária | EMBRAPA | 24 |
| 47 | Indústria de Material Bélico do Brasil | IMBEL | 15 |
| 48 | Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira | INEP | 12 |
| 49 | Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A. | CEITEC/S.A. | 10 |
| 50 | Secretaria de Aviação Civil | SAC | 9 |
| 51 | Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil | MTPA | 9 |
| 52 | Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia | INPA | 8 |
| 53 | Agência Nacional de Vigilância Sanitária | ANVISA | 8 |
| 54 | Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. | ABGF | 8 |
| 55 | Museu Paraense Emílio Goeldi | MGEP-MCT | 7 |
| 56 | Universidade Federal de Itajubá | UNIFEI | 6 |
| 57 | Agência Nacional do Cinema | ANCINE | 6 |
| 58 | Telecomunicações Brasileiras S.A. | TELEBRÁS | 5 |
| 59 | Instituto Nacional da Propriedade Industrial | INPI | 5 |
| 60 | Casa Civil da Presidência da República | CC-PR | 5 |
| 61 | Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior | MDIC | 4 |
| 62 | Fundação Universidade Federal do ABC | UFABC | 4 |
| 63 | Museu Paraense Emílio Goeldi | MPEG-MCT | 3 |
| 64 | Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços | MDIC | 3 |
| 65 | Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento | MAPA | 2 |
| 66 | Hospital Universitário Onofre Lopes | HUOL | 2 |
| 67 | Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre | UFCSPA | 2 |
| 68 | Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos | ECT | 2 |
| 69 | Companhia Docas do Estado de São Paulo | CODESP | 2 |
| 70 | Universidade Federal do Triângulo Mineiro | UFTM | 1 |
| 71 | Universidade Federal da Fronteira Sul | UFFS | 1 |
| 72 | IRB-Brasil Resseguros S/A | IRB | 1 |
| 73 | Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. | HNSC | 1 |
| 74 | Fundação Nacional de Saúde | FUNASA | 1 |
| 75 | Fundação Nacional de Artes | FUNARTE | 1 |

APÊNDICE E – Script em Linguagem R gerado para a pesquisa

```

library(dplyr) # data wrangling # citation("dplyr")
library(ggplot2) # visualization # citation("ggplot2")
library("readxl") # citation("readxl")
library(ggmap) # citation("ggmap")
library(gridExtra) # citation("gridExtra")
library(treemapify) # citation("treemapify")

setwd("~/Mestrado FGV/Dissertação")

#####
## Gráfico de Habilitação de Ministérios - Figura 9 Dissertação. ##
#####
# Fonte de Consulta NSC: Ministérios habilitados, em processo, e a iniciar habilitação
#min_habilitados = list(c(1, 1, 30, 2013),
#                        #
#                        c(3, 1, 19, 2014),
#                        #
#                        c(3, 3, 23, 2015),
#                        #
#                        c(3, 3, 23, 2016),
#                        #
#                        c(4, 4, 21, 2017),
#                        #
#                        c(4, 5, 20, 2018),
#                        #
#                        c(4, 5, 13, 2019),
#                        #
#                        c(6, 3, 13, 2020))
habilitados <- cbind(c(1,3,3,3,4,4,4,6), c(2013:2020), "1")
ainiciar <- cbind(c(1,1,3,3,4,5,5,3), c(2013:2020), "2")
emprocesso = cbind(c(30, 19, 23, 23, 21, 20, 13, 13), c(2013:2020), "3")
min_habilitados <- rbind(habilitados, ainiciar, emprocesso)
min_habilitados <- data.frame(min_habilitados)
names(min_habilitados)[1:3] <- c('quantidade', 'ano', 'situacao')
dados_grafico <- min_habilitados
dados_grafico

black.bold.italic.12.text <- element_text(face = "bold.italic", color = "black", size = 12)
habilitados <- ggplot(dados_grafico, aes(x=ano, y= as.numeric(quantidade), fill=situacao)) +
  geom_bar(aes(fill = situacao), stat = "identity", width=0.95) +
  geom_text(aes(label= quantidade), position = position_stack(vjust= 0.5),
            colour = "black", size = 5) +
  xlab("Ano") +
  ylab("Quantidade de Ministérios") +
  theme(axis.text = black.bold.italic.12.text) +
  theme( axis.line = element_line(colour = "black",
                                  size = 1, linetype = "solid")) +
  scale_fill_manual(name = "Situação:",
                    label = c("Habilitados", "Em processo de habilitação",
                              "A iniciar processo de habilitação"),
                    values = c("lightgreen", "#FFFF66", "red"))
habilitados
#####
## Gráfico da Figura 10 Acordos com o Brasil. ##
#####
mapdata <- read_excel("Acordos_com_Brasil.xlsx")
WorldData=map_data("world")
combined <- WorldData[mapdata$name_country %in% mapdata$name_country, ]
combined$value <- mapdata$instrumento[match(combined$region, mapdata$name_country)]
unique(combined$value)
countries <- unique(combined$region)

CDF <- data.frame(label1=countries)
for (i in CDF){
  combined$value <- ifelse(combined$region %in% CDF$label1[i], (mapdata$instrumento), combined$value)
}

```

```

}
unique(combined$value)
combined$value <- ifelse(is.na(combined$value), "Não há", combined$value)
unique(combined$value)

ggplot(combined, aes(x=long, y=lat, group = group, fill = value)) +
  #geom_sf() +
  xlab("Longitude") + ylab("Latitude") +
  ggtitle(paste0("O Brasil estabelece a Troca de Informação Classificada com ",
length(unique(mapdata$name_country)), " países.)) +
  geom_polygon(color="white") +
  theme_bw() +
  labs(fill="Instrumento:", x="", y="") +
  scale_x_continuous(breaks=c()) +
  scale_y_continuous(breaks=c()) +
  theme(panel.border = element_blank()) +
  scale_fill_manual(name = "Instrumento:",
                    #label = c("Acordo", "Memorando", "Não há"),
                    values = c("#FF8633", "#FFC300", "#DAC0AE"))

# Chamando a rotina de leitura dos dados da CGU
# Carregando os dados na variável de ambiente
classificada <- read_excel("Estatistica_Dados_CGU_UF.xlsx")
classificada

attach(classificada)
# Verificando alguns dados
head(classificada)
#####
#               Quantidade Registros                               ##
#####
qtd_registros <- nrow(data.frame(classificada$Sigla))
qtd_registros # 604
# Essas Informações serão utilizadas no gráfico de pizza da Figura 14.
orgaos_totais <- nrow(distinct(data.frame(classificada$Sigla))) #331 Siglas distintas participantes da pesquisa
orgaos_totais

#####
#           Organizacoes que tratam info classificadas                ##
#           Organizações que algum ano possuiu informacao classificada  ##
#####
ja_possuiu <- classificada %>%
  filter(Reservada != 0 | Secreta != 0 | Ultrassecrta != 0 )
unique(ja_possuiu$Sigla) # Dos 331 Orgãos distintos, 73 distintas organizacoes já possuíram info classificada
orgaos_ja_possuiu_info <- nrow(distinct(as.data.frame(ja_possuiu$Sigla))) #279
orgaos_ja_possuiu_info # 73

#####
##           Retirando os Orgaos que tiveram info algum ano e                ##
##           não tiveram nenhuma info classificada em outros anos                ##
#####
nunca_possuiu <- classificada %>%
  filter(Reservada == 0 & Secreta == 0 & Ultrassecrta == 0 ) %>%
  filter(!Sigla %in% unique(ja_possuiu$Sigla))
orgaos_nunca_possuiu_info <- nrow(distinct(as.data.frame(nunca_possuiu$Sigla))) #279
orgaos_nunca_possuiu_info # Dos 331 Orgãos distintos, 258 distintas organizações nunca possuíram info
classificada

#Verificando o valor..
orgaos_ja_possuiu_info + orgaos_nunca_possuiu_info == orgaos_totais

```

```
#####
##      Gerando o gráfico de pizza Figura 14 da Dissertação.      ##
#####
# Create Data
data <- data.frame(
  grupo=c('Não', 'Sim'),
  valor=c(round((orgaos_nunca_possuiu_info / orgaos_totais) * 100), round((orgaos_ja_possuiu_info /
orgaos_totais) * 100))
)
data
# Basic piechart
#Create variable
data <- data %>%
  dplyr::mutate(per=valor/sum(valor)) %>%
  dplyr::arrange(desc(grupo))

data$label <- scales::percent(data$per)

pizza <- ggplot(data=data)+
  geom_bar(aes(x="", y=per, fill=grupo), stat="identity", width = 1, color="black")+
  coord_polar("y", start=0)+
  theme_void()+
  geom_text(aes(x=1, y = cumsum(per) - per/2, label=label))+
  ggtitle("Organizações Respondentes já trataram Informações Classificadas?") +
  scale_fill_manual(name = "", values = c("red", "lightgreen"))
pizza

#####
##      Informações para os gráficos da Figura 15.      ##
#####

info_reservada <- data.frame( tibble(classificada %>%
  dplyr::select(Ano, Reservada) %>%
  dplyr::group_by(Ano) %>%
  dplyr::summarise(Reservada = sum(Reservada), .groups = 'drop'))

info_reservada$tipo <- "Reservada"

# Para visualizar o data frame gerado, descomente as duas linhas seguintes e execute-as.
# View(info_reservada)
# info_reservada

info_secreta <- data.frame(tibble(classificada %>%
  dplyr::select(Ano, Secreta) %>%
  dplyr::group_by(Ano) %>%
  dplyr::summarise(Secreta = sum(Secreta), .groups = 'drop'))

info_secreta$tipo <- "Secreta"

# Para visualizar o data frame gerado, descomente as duas linhas seguintes e execute-as.
# info_secreta
# View(info_secreta)

#juntando os data frames de cada grau para um geral, com o nome de cada coluna do grau ("Secreta"ou
"Reservada") renomeada para quantidade
info_classificadas <- rbind(rename(info_secreta, c("quantidade" = "Secreta")),
  rename(info_reservada, c("quantidade" = "Reservada")))

# Gerando o data frame somente com o quantitativo de informações classificadas com o grau Ultrassegredo.
info_ultrassegredo <- data.frame( tibble(classificada %>%
  dplyr::select(Ano, Ultrassegredo) %>%
```

```

dplyr::group_by(Ano) %>%
dplyr::summarise(Ultrassecrta = sum(Ultrassecrta), .groups = 'drop'))

info_ultrassecrta$tipo <- "Ultrassecrta"

# Para visualizar o data frame gerado, descomente as duas linhas seguintes e execute-as.
info_ultrassecrta
#View(info_ultrassecrta)
# info_ultrassecrta

#juntando os data frames geral com os graus "Reservado" e "Secreto" com as informações de grau
"Ultrassecreto",
#também renomeada para quantidade, senão será gerado um erro.
info_classificadas <- rbind(rename(info_classificadas), rename(info_ultrassecrta, c("quantidade" =
"Ultrassecrta")))

black.bold.italic.12.text <- element_text(face = "bold.italic", color = "black", size = 12)

#####
##          Gráfico Informação Reservada da Figura 15.          ##
#####
reservadas <- ggplot(info_reservada, aes(x=Ano, y=Reservada, fill=tipo)) +
  geom_bar(stat = "identity", width=0.95) +
  geom_text(aes(label= format(Reservada, decimal.mark="," ,
                           big.mark=".")), position = position_stack(vjust= 0.5),
            colour = "black", size = 4)+
  #ggtitle("Reservadas") +
  xlab("Ano") +
  ylab("Quantidade") +
  theme(axis.text = black.bold.italic.12.text) +
  theme( axis.line = element_line(colour = "black",
                                size = 1, linetype = "solid")) +
  scale_x_continuous(breaks=c(2013:2018)) +
  scale_fill_manual(name = "Tipo Informação:",
                    label = "Reservada",
                    values = "lightgreen")

reservadas

#####
##          Gráfico Informação Secreta da Figura 15.          ##
#####
secretas <- ggplot(info_secreta, aes(x=Ano, y=Secreta, fill=tipo)) +
  geom_bar(stat = "identity", width=0.95) +
  geom_text(aes(label= format(Secreta, decimal.mark="," ,
                           big.mark=".")), position = position_stack(vjust= 0.5),
            colour = "black", size = 4) +
  #ggtitle("Secretas") +
  xlab("Ano") +
  ylab("Quantidade") +
  theme(axis.text = black.bold.italic.12.text) +
  theme( axis.line = element_line(colour = "black",
                                size = 1, linetype = "solid")) +
  scale_x_continuous(breaks=c(2013:2018)) +
  scale_fill_manual(name = "Tipo Informação:",
                    label = "Secreta",
                    values = "#FFFF66")

secretas

```

```
#####
##      Gráfico Informação Ultrassecrta da Figura 15.      ##
#####
ultrassecrta <- ggplot(info_ultrassecrta, aes(x=Ano, y=Ultrassecrta, fill=tipo)) +
  geom_bar(stat = "identity", width=0.95) +
  geom_text(aes(label= format(Ultrassecrta, decimal.mark=",",
                             big.mark=".")), position = position_stack(vjust= 0.5),
            colour = "black", size = 4) +
  #ggtitle("Ultrassecrta") +
  xlab("Ano") +
  ylab("Quantidade") +
  theme(axis.text = black.bold.italic.12.text) +
  theme( axis.line = element_line(colour = "black",
                                  size = 1, linetype = "solid")) +
  scale_x_continuous(breaks=c(2013:2018)) +
  scale_fill_manual(name = "Tipo Informação:",
                    label = "Ultrassecrta",
                    values = "red")

ultrassecrta

#####
##      Gráfico com todas as Informações da Figura 15.      ##
#####

#info_classificadas$quantidade <- scale(info_classificadas$quantidade)
classificadas <- ggplot(info_classificadas, aes(x=Ano, y=quantidade, fill=tipo)) +
  geom_bar(stat = "identity", width=0.95) +
  geom_text(aes(label= format(quantidade, decimal.mark=",",
                             big.mark=".")), position = position_stack(vjust= 0.95),
            colour = "black", size = 3)+
  ggtitle("Informações Classificadas - Comparativo") +
  xlab("Ano") +
  ylab("Quantidade") +
  theme(axis.text = black.bold.italic.12.text) +
  theme( axis.line = element_line(colour = "black",
                                  size = 1, linetype = "solid")) +
  scale_x_continuous(breaks=c(2013:2018)) +
  scale_fill_manual(name = "Tipo Informação:",
                    label = c("Reservada", "Secreta", "Ultrassecrta"),
                    values = c("lightgreen", "#FFFF66", "red"))

classificadas

#####
##      Imprimindo os gráficos em uma imagem... Figura 15 da Dissertação      ##
#####
# Grid Extra Library
grid.arrange(reservadas, secretas, ultrassecrta, classificadas, ncol=2, nrow=2)

#####
##      Informações para o gráfico Box Plot informações Classificadas.      ##
#####
# Separando os dados por tipo de informação.
# Informações Reservadas.
info_reservada <- data.frame( tibble(classificada %>%
                                   dplyr::select(Ano, Reservada)))

info_reservada$tipo <- "Reservada"

# Para visualizar o data frame gerado, descomente as duas linhas seguintes e execute-as.
# View(info_reservada)
```

```

info_reservada

# Informações Secretas
info_secreta <- data.frame(tibble(classificada %>%
                                dplyr::select(Ano, Secreta)))
info_secreta$tipo <- "Secreta"

# Para visualizar o data frame gerado, descomente as duas linhas seguintes e execute-as.
info_secreta
# View(info_secreta)

#juntando os data frames de cada grau para um geral, com o nome da coluna
# do grau ("Secreta"ou "Reservada") renomeada para quantidade.
info_classificadas <- rbind(rename(info_secreta, c("quantidade" = "Secreta")),
                             rename(info_reservada, c("quantidade"= "Reservada")))

# Gerando o data frame somente com o quantitativo de informações classificadas com o grau Ultrassegredo.
info_ultrassegredo <- data.frame( tibble(classificada %>%
                                dplyr::select(Ano, Ultrassegredo)))
# Informações Ultrassegredos.
info_ultrassegredo$tipo <- "Ultrassegredo"

# Para visualizar o data frame gerado, descomente as duas linhas seguintes e execute-as.
# View(info_ultrassegredo)
info_ultrassegredo

#juntando os data frames geral com os graus "Reservado" e "Secreto" com as informações de grau
"Ultrassegredo",
#também renomeada para quantidade, senão será gerado um erro.
info_classificadas
info_classificadas <- rbind(rename(info_classificadas), rename(info_ultrassegredo, c("quantidade" =
"Ultrassegredo"))))

info_reservadas <- info_classificadas %>% filter(tipo=="Reservada")
count(info_reservadas)

info_secretas <- info_classificadas %>% filter(tipo=="Secreta")
count(info_secretas)

info_ultrassegredos <- info_classificadas %>% filter(tipo=="Ultrassegredo")
count(info_ultrassegredos)

#####
##      Box Plot para as informações Reservadas com outliers.      ##
#####
count(info_reservadas)
# identify outliers in r boxplot
boxplot(info_reservadas$quantidade, max.overlaps = 70, plot=TRUE)$out
# how to remove outliers in r (alternative method)
#outliers <- boxplot(info_reservadas$quantidade, plot=FALSE)$out
# how to remove outliers in r (alternative method)
data <- info_reservadas
#data <- data[-which(data$quantidade %in% outliers),]
#View(data)
count(data)
data <- data.frame(data)
indexes = sapply(data, is.factor)
indexes["Ano"] = TRUE
indexes["quantidade"] = TRUE

br <- data[,indexes] %>%

```

```

dplyr::select(Ano, quantidade) %>%
gather(-quantidade, key = "var", value = "value") %>%
ggplot(aes(x = value, y = quantidade, color = value, group=value)) +
geom_boxplot() +
facet_wrap(~ var, scales = "free")+
theme(axis.text.x = element_text(angle = 0, hjust = 0.5),legend.position="none") +
theme(
  legend.position="none",
  plot.title = element_text(size=11)
) +
ggtitle("Informações Reservadas") +
ylab("Quantidade") +
xlab("Ano") +
scale_x_continuous(breaks=c(2013:2018))

br

#####
##      Box Plot para as informações Secretas com outliers.      ##
#####
count(info_secretas)
# identify outliers in r boxplot
boxplot(info_secretas$quantidade, max.overlaps = 70, plot=TRUE)$out
# how to identify outliers in r (alternative method)
#outliers <- boxplot(info_secretas$quantidade, plot=FALSE)$out
# how to remove outliers in r (alternative method)
data <- info_secretas
#data <- data[-which(data$quantidade %in% outliers),]
#View(data)
unique(data)
count(data)
data <- data.frame(data)
indexes = sapply(data, is.factor)
indexes["Ano"] = TRUE
indexes["quantidade"] = TRUE

bs <-data[,indexes] %>%
dplyr::select(Ano, quantidade) %>%
gather(-quantidade, key = "var", value = "value") %>%
ggplot(aes(x = value, y = quantidade, color = value, group=value)) +
geom_boxplot() +
facet_wrap(~ var, scales = "free")+
theme(axis.text.x = element_text(angle = 0, hjust = 0.5),legend.position="none") +
theme(
  legend.position="none",
  plot.title = element_text(size=11)
) +
ggtitle("Informações Secretas") +
ylab("Quantidade") +
xlab("Ano") +
scale_x_continuous(breaks=c(2013:2018))

bs

#####
##      Box Plot para as informações Utrassecretas com outliers.      ##
#####
count(info_ultrassecretas)
# identify outliers in r boxplot
boxplot(info_ultrassecretas$quantidade, max.overlaps = 70, plot=TRUE)$out
# how to remove outliers in r (alternative method)

```



```

#outliers <- boxplot(info_ultrassecetas$quantidade, plot=FALSE)$out
# how to remove outliers in r (alternative method)
data <- info_ultrassecetas
#data <- data[-which(data$quantidade %in% outliers),]
#View(data)
unique(data)
count(data)
data <- data.frame(data)
indexes = sapply(data, is.factor)
indexes["Ano"] = TRUE
indexes["quantidade"] = TRUE

bu <- data[,indexes] %>%
  dplyr::select(Ano, quantidade) %>%
  gather(-quantidade, key = "var", value = "value") %>%
  ggplot(aes(x = value, y = quantidade, color = value, group=value)) +
  geom_boxplot() +
  facet_wrap(~ var, scales = "free")+
  theme(axis.text.x = element_text(angle = 0, hjust = 0.5), legend.position="none") +
  theme(
    legend.position="none",
    plot.title = element_text(size=11)
  ) +
  ggtitle("Informações Ultrassecetas") +
  ylab("Quantidade") +
  xlab("Ano") +
  scale_x_continuous(breaks=c(2013:2018))

bu
#####
## Imprimindo os gráficos em uma imagem... Figura 16 da Dissertação ##
#####
# citation("gridExtra")

grid.arrange(br, bs, bu, ncol=1, nrow=3)

#####
## Gráfico de Mapa de árvore da Figura 17. ##
#####
org_com_info_reservada <- data.frame( tibble(classificada %>%
  dplyr::select(Sigla, Orgao, Ano, Reservada) %>%
  #dplyr::filter(Ano==max(classificada$Ano)) %>%
  dplyr::group_by(Sigla, Orgao) %>%
  dplyr::summarise(Reservada = sum(Reservada), .groups = 'drop')) %>%
  dplyr::filter(Reservada!= 0))

# Para visualizar o data frame gerado, descomente as duas linhas seguintes e execute-as.
# View(info_reservada)
# info_reservada

org_com_info_secretaria <- data.frame(tibble(classificada %>%
  dplyr::select(Sigla, Orgao, Ano, Secretaria) %>%
  #dplyr::filter(Ano==max(classificada$Ano)) %>%
  dplyr::group_by(Sigla, Orgao) %>%
  dplyr::summarise(Secretaria = sum(Secretaria), .groups = 'drop')) %>%
  dplyr::filter(Secretaria!= 0))

# Para visualizar o data frame gerado, descomente as duas linhas seguintes e execute-as.

```

```

#juntando os data frames de cada grau para um geral, com o nome de cada coluna do grau ("Secreta"ou
"Reservada") renomeada para quantidade
org_com_info_classificadas <- rbind(rename(org_com_info_secretas, c("quantidade" = "Secreta")),
rename(org_com_info_reservadas, c("quantidade" = "Reservada")))

# Gerando o data frame somente com o quantitativo de informações classificadas com o grau Ultrassegredo.
org_com_info_ultrassegredo <- data.frame(tibble(classificada %>%
  dplyr::select(Sigla, Orgao, Ano, Ultrassegredo) %>%
  #dplyr::filter(Ano==max(classificada$Ano)) %>%
  dplyr::group_by(Sigla, Orgao) %>%
  dplyr::summarise(Ultrassegredo = sum(Ultrassegredo), .groups = 'drop')) %>%
  dplyr::filter(Ultrassegredo!= 0))

# Para visualizar o data frame gerado, descomente as duas linhas seguintes e execute-as.
#info_ultrassegredo
#View(info_ultrassegredo)
# info_ultrassegredo

#juntando os data frames geral com os graus "Reservado" e "Secreta" com as informações de grau
"Ultrassegredo",
#também renomeada para quantidade, senão será gerado um erro.
org_com_info_classificadas <- rbind(org_com_info_classificadas, rename(org_com_info_ultrassegredo,
c("quantidade" = "Ultrassegredo")))
#View(org_com_info_classificadas)
df <- org_com_info_classificadas %>%
  dplyr::group_by(Sigla, Orgao) %>%
  dplyr::summarise(quantidade = sum(quantidade), .groups = 'drop') %>%
  dplyr::arrange(desc(as.numeric(quantidade))) %>%
  dplyr::top_n(30) %>%
  dplyr::mutate(quantidade = quantidade)
df

mapa <- ggplot(df, aes(area = quantidade, fill = quantidade,
  label = paste(Sigla, format(quantidade, decimal.mark=".",
    big.mark="."), sep = "\n"))) +
  geom_treemap() +
  geom_treemap_text(colour = "white",
    place = "centre",
    size = 8,
    grow = TRUE,
    min.size = 1,
    reflow = T) +
  theme(legend.position = "none") +
  scale_fill_viridis_c()

mapa

#Lista dos Órgãos que trataram informação classificada
orgaos <- classificada %>%
  dplyr::select(Orgao, Sigla, Total_ano) %>%
  dplyr::group_by(Orgao, Sigla) %>%
  dplyr::summarise(Total_ano = sum(Total_ano), .groups = 'drop') %>%
  dplyr::arrange(desc(Total_ano)) %>%
  #dplyr::filter(!Sigla %in% c("CMAR", "COMAER", "MRE", "CEX", "MD", "GSI-PR")) %>%
  dplyr::filter(Total_ano > 0)
  #dplyr::top_n(10)

View(orgaos)
resultado <- paste(orgaos$Orgao, paste("(", paste(orgaos$Sigla, ")"), sep=""), sep=""), sep=" ")
View(resultado)

```