

Desvelando o Mito da Transparência nas Democracias.

Karina Furtado Rodrigues

Doutoranda em Administração pela EBAPE/FGV

Working Paper apresentado no XL EnAnpad, 2016.

Resumo

Será o conceito de transparência tão intrínseco ao de democracia como boa parte da literatura sugere? Como falar de transparência em democracias que, legitimamente, geram opacidade? Este artigo se propõe desenvolver uma visão abrangente de transparência, levando em conta suas direções, variedades, e formas de identificação. A premissa básica é de que, em uma democracia, as leis que regulamentam transparência (ou a falta dela) vem de um pacto, e para que este pacto seja considerado democrático, ele tem de ser público. Por conseguinte, transparência nas democracias não se trataria necessariamente da transparência dos dados em si, mas da publicidade e clareza dos processos que levam à disponibilização ou restrição de acesso de uma informação. Na construção conceitual, levou-se em conta extensa literatura sobre conceptualização nas ciências sociais, através dos trabalhos de Sartori, Adcock e Collier, e Goertz. Como resultado, tem-se o conceito de transparência pactuada, do qual emergem quatro subtipos distintos de transparência nas democracias: a transparência efetiva, a transparência nominal, a transparência restrita à necessidade de saber e a transparência sobre a opacidade.

Palavras-chaves: transparência, conceptualização, transparência pactuada, opacidade, sigilo

1. Introdução

Transparência parece ser a palavra de ordem da atualidade. Desde o âmbito internacional com iniciativas como o Open Government Partnership, passando pela aprovação de leis de acesso à informação, culminando no uso da palavra para aplacar milhares de manifestantes insatisfeitos com a condução do governo – como foi o caso das jornadas de junho de 2013, a transparência está presente.

A transparência aparece em discursos uníssonos desde a esquerda até a direita do espectro político, e é colocada como solução dos mais diversos problemas de governança, falta de confiança nas instituições modernas, além de ser citada como ferramenta para participação democrática. Através da internet, incontáveis documentos e informações são disponibilizadas ao público. Dezenas de estudos são gerados, e o tema ganha especial interesse da academia internacional e brasileira. Como um mantra, a necessidade de mais transparência é repetida, com reduzidas considerações aos seus limites.

Do que se está falando, afinal? Será ela um mito, alegórico e inalcançável, ou algo claro e factível? Terão os pesquisadores e formuladores de políticas a mesma conceptualização de transparência? Mais importante ainda: se a transparência plena na democracia é algo a ser buscado, estarão os Estados preparados para comportá-la?

Este artigo sustenta que nenhuma democracia pode ser completamente transparente: diversos processos e políticas públicas lidam com informações restritas, que se tornadas públicas no momento indevido, inviabilizam as ações. Com isto, os limites da transparência ganham especial importância, fomentando a discussão sobre a existência de instituições dentro do próprio estado capazes de realizar este controle (Schedler, Diamond, & Plattner, 1999), de um sistema claro de classificação de documentos, e de repensar as estruturas de controle vigentes na administração pública.

Este artigo propõe uma reflexão sobre o significado de transparência no âmbito das democracias através da delimitação de um conceito claro de transparência, e os tipos de transparência possíveis num contexto democrático. Propõe-se que a transparência plena, a opacidade, ou graus intermediários de transparência são todos necessários em uma democracia, dependendo do setor da instituição ou da natureza de seu processo.

Com isto, foca-se na discussão dos limites da transparência, e também na fidedignidade democrática dos processos que geram transparência, mais do que na publicidade de dados em si. Para isso, torna-se essencial considerar diversos elementos de accountability, que se tornam mais importantes à medida em que há maior necessidade de opacidade.

Dito isto, este trabalho se divide em três partes além desta introdução. A segunda seção explora os desafios da conceptualização nas ciências sociais, se baseando nos trabalhos de Sartori (1970), Goertz (2006b) e Collier (2006). A terceira seção explora como conceitos correlatos influenciam, limitam e expandem o próprio conceito de transparência. Por fim, a quarta seção explora o conceito de “transparência pactuada”, que inclui as restrições de acesso à informação no debate da visibilidade e de “inferabilidade”. A quinta seção apresenta conclusões e desafios para o campo de estudo.

2. Conceptualização: um exercício nada trivial

Sartori já havia identificado a falta de rigor na construção dos conceitos nas ciências sociais ainda nos anos 1970, ano em que publicou o artigo *Concept Misinformation in Comparative Politics*. Para o autor, o amplo acesso a ferramentas de análise estatística ainda fascina as ciências sociais por todas as suas possibilidades, mas vem causando também um distanciamento da avaliação criteriosa dos conceitos utilizados.

O debate que Sartori levantou não morreu. Publicações importantes nas últimas duas décadas trouxeram nova energia a estes questionamentos, ampliando possibilidades de pesquisa, aproximando estudos qualitativos ao paradigma positivista, questionando a validade do foco exagerado na mensuração, e criticando o alongamento dos conceitosⁱ (Falletti & Lynch, 2009; Goertz, 2006b; Mahoney & Vanderpoel, 2014; Sartori, 1970).

Para Goertz (2006) os conceitos podem ser vistos como recipientes de significado. Este significado possui premissas teóricas e empíricas sobre o objeto muito além de uma avaliação semântica. Em última instância, **“conceitos são teorias sobre ontologia: eles são teorias sobre os elementos constitutivos fundamentais de um fenômeno”** (Goertz, 2006b, p. 5, tradução nossa), no sentido em que definem características centrais de um fenômeno e suas inter-relações.

Uma dada ontologia sobre um conceito pode gerar, por conseguinte, concepções muito distintas dos elementos que o compõe, e de como mensurá-los ou classificá-losⁱⁱ. Como, então, construir conceitos?

Diversos autores propuseram formas de se operacionalizar esta construção. Goertz (2006) estrutura os conceitos em três níveis. O primeiro nível conceitual é o nível básico, que consiste no conceito teórico central utilizado nas proposições teóricas. O nível secundário do conceito é formado por todas as dimensões constitutivas do primeiro nível conceitual, que devem refletir a ontologia escolhida pelo autor. O terceiro nível é o nível de operacionalização, no qual os casos são mensurados ou classificados.

Adcock e Collier (2001) propõem um modelo de formulação de conceitos bem similar ao de Goertz, com duas diferenças principais: (1) o nível de operacionalização é dividido em dois, diferenciando-se forma de mensuração dos indicadores com os próprios resultados; e (2) os autores propõem que o pesquisador faça o caminho contrário, averiguando se os resultados dos indicadores corroboram a forma de mensuração, se a mensuração corrobora a presença e

formato dos elementos constitutivos do conceito e, finalmente, se os elementos constitutivos permanecem constituintes do conceito.

A separação da construção de conceitos em três níveis ajuda a visualizar a ontologia do que se quer pesquisar não só pela necessidade do autor justificar a escolha dos elementos de segundo nível, mas também ao requisitar clareza na definição das relações entre as variáveis.

A forma mais comum de se estruturar a relação entre elementos de um conceito é através de condições necessárias e suficientesⁱⁱⁱ. Um elemento é necessário quando não há ocorrências de um fenômeno sem a presença deste fator, mas este fator sozinho não pode causar o fenômeno. Um elemento é suficiente quando a presença dele, sozinho, causa o fenômeno (Mahoney, Kimball, & Koivu, 2009).

Mahoney, Kimball e Koivu (2009) também exploram outras possibilidades de conjugação de elementos necessários e suficientes, como os tipos INUS e SUIN de causação. A causação INUS ocorre quando um determinado conjunto de causas necessárias é suficiente para um evento ocorrer, a despeito da existência de outros elementos necessários fora deste conjunto. Já a causalidade de tipo SUIN ocorre quando um componente isolado de um dos elementos é suficiente para que o evento ocorra. Estes tipos de causalidade podem ser muito úteis tanto para pesquisas qualitativas quanto quantitativas.

Goertz (2006b) também propõe que se leve em consideração a noção de semelhança familiar na formação de conceitos. A semelhança familiar (*Family resemblance*) trabalha com a ideia de que alguns elementos (ou agrupamentos de elementos) de um conceito podem ser substituíveis, ou seja, podem não se enquadrar nem na condição de elementos necessários e nem suficientes para uma causação. Construir um conceito utilizando semelhança familiar significa estabelecer que a presença de um indicador A OU a presença de um indicador B (e para sinalizar isto utiliza-se o sinal de adição +) podem ser necessários ou suficientes para o nível secundário de um conceito.

Contudo, nem sempre é possível encontrar atributos que possam substituir outros na ocorrência de um conceito. A partir disto vem a noção de que cada condição necessária possui um grau de substitutabilidade distinto. A condição necessária mais substituível se aproxima da trivialidade, e a menos substituível se aproximaria da suficiência (Goertz, 2006a).

Dito isto, a próxima seção abordará recorrentes construções do conceito de transparência e como conceitos correlatos influenciam na ontologia desta construção.

3. Desvelando o mito da transparência

Transparência não é um conceito novo, apesar da palavra só ter sido utilizada em termos econômicos e políticos em 1987 (Michener & Bersch, 2013). Desde o século XIX a publicidade dos atos do Estado já era tema de destaque, como nos trabalhos de Rousseau, Bentham, e nos debates sobre os benefícios do ‘mercado de ideias’ na eficiência das decisões políticas (Bentham, 1843; Colaresi, 2014; Hood & Heald, 2006; Ingber, 1984).

No final do século XIX, o tema da publicidade dos atos de agentes do Estado foi tratado a fundo nos estudos de Bentham, e é colocado como o antídoto da tentação ao abuso de poder. Para o autor, qualquer cargo governamental deveria imputar custos a qualquer tipo de abuso, e para isto o público seria o mais poderoso dos tribunais (Bentham, 1843; Gaonkar & McCarthy, 1994).

Para Bentham, a existência de pequenos grupos de pessoas em assembleias não seria suficiente para realizar este monitoramento - com muito otimismo, o autor previa que com completa transparência, as discussões e trocas de ideias que aconteciam dentro de uma pequena assembleia poderiam acontecer em escala nacional, restringindo cada vez mais atos ilegais de pessoas públicas (Bentham, 1843).

Um conceito que segue a mesma linha de Bentham é o de mercado de ideias. O termo aparece pela primeira vez nos debates sobre a primeira emenda constitucional dos Estados Unidos, o qual estabelece os direitos de discurso livre. Este conceito assume que em uma sociedade em que todo o cidadão tem acesso livre a informação, poderia existir uma real competição de ideias, assim como nos mercados econômicos, no qual somente as melhores iniciativas ganhariam forças (Blocher, 2008; Ingber, 1984).

Tanto a ideia de publicidade de Bentham quanto o conceito mercado de ideias negligenciam diversos aspectos e dificuldades da troca de informação e formação de opinião pública. Nelas assume-se, equivocadamente, que todos têm a mesma capacidade de compreender todo tipo de informação, e não considera a existência de grupos ideológicos fechados que não acessam informações que não corroborem seu ponto de vista (Blocher, 2008).

Para dar conta das imperfeições da difusão de informação, a assimetria informacional aparece com força nos trabalhos de vários economistas na segunda metade do século XX. Isto acontece no mesmo frenesi das ondas de transição e consolidação da democracia ao redor do mundo, que colocaram em pauta a abertura política e a construção de novos mecanismos institucionais que lidassem com fraudes tanto públicas quanto do mercado privado (Michener & Bersch, 2013).

A transparência se tornou muito além de uma ferramenta para o combate à corrupção, mas também algo retoricamente moral, com valor em si mesmo. Nesta lógica, pressupõe-se que “quanto maior o envolvimento da sociedade nos atos de governança pública, mais se espera uma gestão focada na eficiência, eficácia e efetividade da utilização dos recursos públicos. E somente de posse dessas informações os cidadãos poderão escolher melhor seus representantes” (Bairral, Coutinho, & Alves, 2015, p. 646). Contudo, a premissa de que o envolvimento da sociedade através da transparência gera necessariamente melhor governança ainda não foi objeto de muitos estudos. Trata-se de uma assertiva mais ontológica do que de causalidade cientificamente debatida.

Com isto, também surgem todo o tipo de confusões e alongamentos conceituais a respeito da extensão necessária da transparência nos governos. Este zeitgeist levou muitos acadêmicos a negligenciar a avaliação dos resultados e efeitos colaterais da transparência nas políticas públicas, principalmente em áreas que lidam com informações sensíveis.

Alguns pesquisadores já começaram a ponderar os limites da transparência dentro das democracias em tópicos como: defesa nacional (Pozen, 2014; Thompson, 1999), relações internacionais (Lord, 2006) e bancos centrais (Moore, 2011).

De acordo com Lord (2006), maior transparência não leva, necessariamente, a um fortalecimento da democracia em um ambiente internacional: ao mesmo tempo que ajuda organizações não-governamentais bem-intencionadas, pode dar informações importantes para grupos armados paraestatais ou fundamentalistas.

Pozen (2014) aborda este debate através da recorrente justificativa do governo estadunidense em negar informações com base na “teoria do mosaico”. Esta teoria pressupõe que, com pequenas frações de informação, inimigos ou potenciais inimigos poderiam completar um mosaico de informações que prejudicaria o andamento de algumas políticas de segurança internacional. Ao mesmo tempo que relevante, esta justificativa pode levar a um estado de sigilo, ferindo diversos preceitos democráticos de transparência. Contudo, os limites ainda não estão claros.

A próxima seção é dedicada a explorar as diferenças entre transparência e conceitos correlatos. Em muitos trabalhos a transparência aparece, sem a devida formalização, imersa em outros conceitos como accountability, democracia, representação, etc. Os limites disto e as possíveis conjunções conceituais serão tratadas a seguir.

3.1. Dimensões e variedades de transparência

Hood e Heald (2006) afirmam que muitos conceitos de transparência apresentados pela literatura se tornam ambíguos por não levarem em consideração (1) as direções de transparência e (2) as variedades de transparência.

Em relação às direções, os autores falam de transparência vertical e horizontal, interna e externa. Com isto, temos quatro direções, que podem ser combinadas entre si:

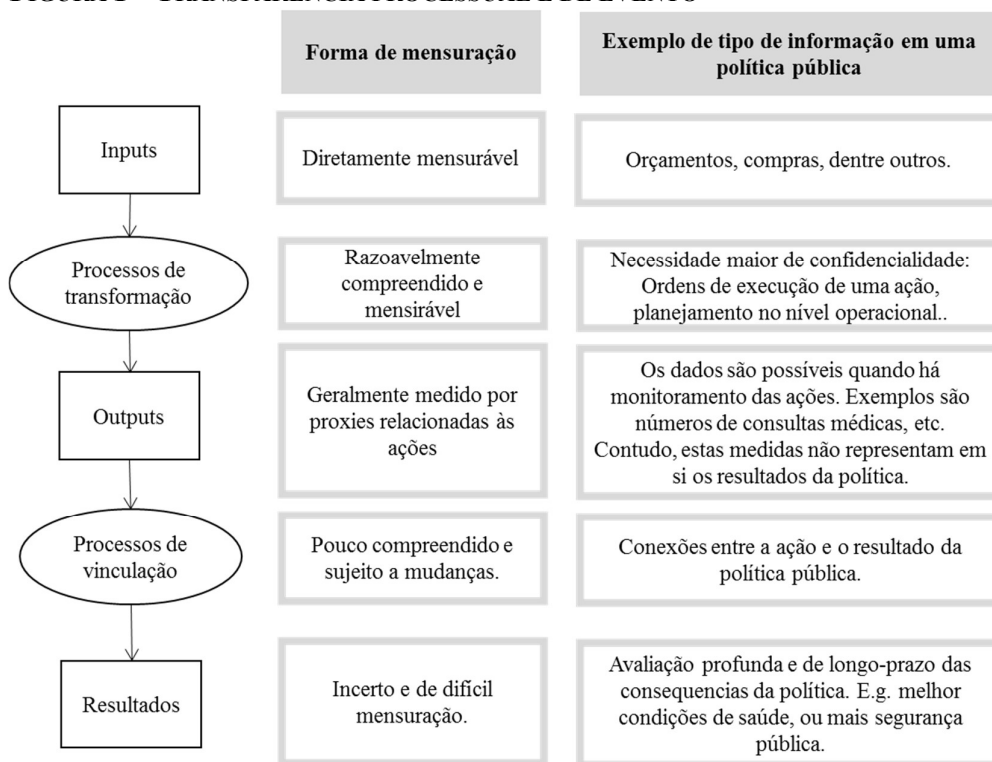
1. Transparência em direção ascendente (vertical): é a transparência hierárquica, na qual o principal monitora o agente.
2. Transparência em direção descendente (vertical): quando o agente acessa informações e monitora o principal.
3. Transparência para o exterior (horizontal): o agente observa o exterior da organização.
4. Transparência para o interior (horizontal): observadores podem observar o que ocorre dentro da organização.

A maioria das pesquisas sobre transparência foca na direção ascendente exterior da transparência, no qual o principal são os cidadãos, e o governo é o agente (Birkinshaw, 2010; Grimmelikhuijsen & Meijer, 2012)

Além das direções, Hood e Heald (2006) identificam diversas variedades de transparência, que adicionam algum tipo de status à disponibilização de informação. As variedades são (1) a transparência de evento versus processual, (2) a transparência em tempo real versus a transparência em retrospecto, (3) a transparência nominal versus a transparência efetiva.

A transparência de evento versus processual dá conta do fato de que ter transparência em eventos é mais simples do que ter transparência em processos. De acordo com os autores, eventos são “pontos” ou “estados” de política pública facilmente mensuráveis. Já os processos se relacionam às diversas medidas tomadas no percurso da política, para implementá-la, ou ainda aos processos de modificação social e econômica em longo prazo, que são os mais difíceis de se medir (Hood & Heald, 2006). A diferença entre ambas pode ser visualizada na Figura 1.

FIGURA 1 – TRANSPARÊNCIA PROCESSUAL E DE EVENTO



Fonte: adaptado de Hood and Heald (2006, p. 30).

A ideia de transparência em tempo real versus a transparência em retrospecto adiciona ao conceito de transparência o aspecto temporal da liberação da informação (Cleary & McConville, 2006; Hood & Heald, 2006). Quando a transparência é em retrospecto, permite-se à organização liberar a informação dentro de um determinado período, tanto para a própria produção da informação sistematizada, quanto para a proteção da condução da política pública.

A transparência em tempo real é o constante monitoramento de uma ação. Ela pode acontecer em pontos isolados, e inclusive em ações tradicionalmente sigilosas. Este foi o caso da entrada da polícia militar do estado do Rio de Janeiro na entrada no complexo de favelas da Maré: para evitar derramamento de sangue, a incursão policial foi avisada em todos os meios de comunicação dias antes de ocorrer (G1, 2014).

Por fim, a transparência nominal versus a transparência efetiva mostra a diferença entre a simples divulgação dos dados e a transparência que é de fato processada, digerida e útil. Ou seja, pode-se ter uma grande quantidade de dados disponíveis, que são inúteis para o escrutínio e análise pública, ou complexos demais para a compreensão (Hood & Heald, 2006).

Contudo, em meio a tantas formas de analisar a transparência, como de maneira prática, identificar se a transparência está presente ou não? A próxima seção tratará desta questão.

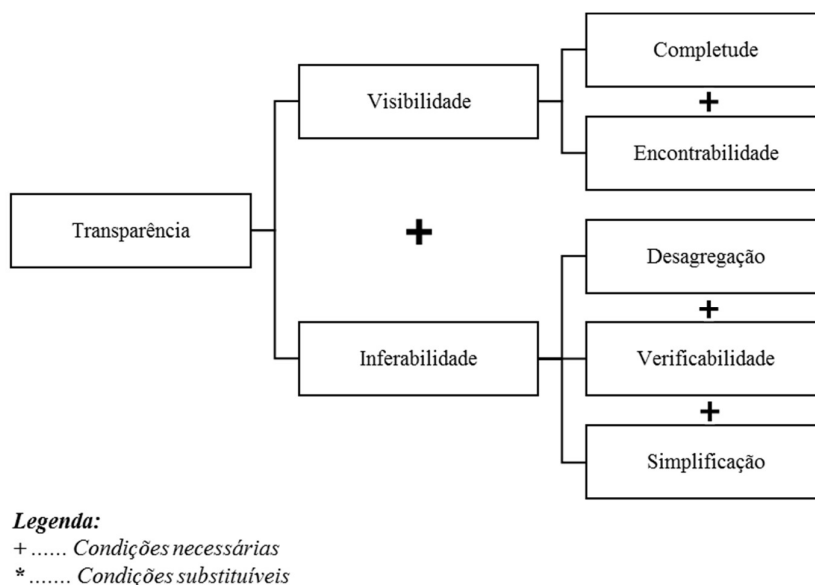
3.2. Como identificar transparência

Como de maneira prática, identificar a transparência nos governos, acomodando ainda as direções e variedades de transparência? Michener e Bersch (2013) apresentam uma útil

sistematização do conceito de transparência seguindo diversos preceitos debatidos nos trabalhos de Goertz e Sartori.

Os autores se inspiram no texto *Conceptualizing Accountability* de Andreas Schedler (1999) para construir um conceito que permite “identificar” transparência. O modelo conceitual proposto pelos autores pode ser visualizado na Figura 2.

FIGURA 2 – CONCEITO DE TRANSPARÊNCIA EM TRÊS NÍVEIS DE MICHENER & BERSCH (2013)



Fonte: elaborado pela autora, adaptado de (Michener & Bersch, 2013).

De acordo com os autores, transparência pode ser identificada através de dois elementos, ambos necessários e conjuntamente suficientes: *visibilidade* e *inferabilidade*. A *visibilidade* seria composta pelos indicadores (1) *compleitude* e (2) *encontrabilidade*, que seria a facilidade com a qual se pode encontrar estes dados.

Primeiramente, se os dados não estiverem completos, é impossível visualizar o quadro completo. A *encontrabilidade* se relaciona com a facilidade de obter a informação, seja através da transparência ativa (já disponível e publicada na internet e outros meios) ou da transparência passiva (quando um órgão responde a um pedido de informação).

A *visibilidade* das informações vem sendo a pauta da maioria dos movimentos pró-transparência até o momento, mas a questão da qualidade das informações começou a se tornar urgente e preocupante. A falta de inteligibilidade, a difícil visualização e o engessamento da manipulação de dados trazido com alguns formatos começaram a ser o foco de diversos estudos. Com isto, a capacidade de inferir conclusões a partir dos dados passou a ser parte tão importante quanto a visibilidade para a transparência. A inferabilidade, portanto, entra como condição necessária para haver transparência no conceito dos autores (Michener & Bersch, 2013).

A *inferabilidade* é composta pelos indicadores (1) *desagregação*, (2) *verificabilidade* e (3) *simplificação*. Um dado desagregado é aquele que contém elevado nível de detalhamento, suficiente inclusive para permitir a verificabilidade por parte dos cidadãos, e também a simplificação. A *verificabilidade* tem a ver com a existência de um terceiro ator ou instituição que verifica a veracidade dos dados. Já a simplificação faz menção a possibilidades de visualização dos dados que os tornem mais facilmente inteligíveis para um público maior.

Comparando estes conceitos com as variedades de transparência de Hood e Heald (2006), pode-se fazer o paralelo de transparência nominal com visibilidade, e transparência efetiva com inferabilidade.

3.3. Transparência e accountability

A mais comum das confusões conceituais na literatura é entre transparência e accountability. De fato, as diferenças entre os dois conceitos são sutis, e diversas vezes a realização de um depende da realização do outro. De acordo com Hood (2010),

Accountability broadly denotes the duty of an individual or organisation to answer in some way about how they have conducted their affairs. **Transparency** broadly means the conduct of business in a fashion that makes decisions, rules and other information visible from outside.

Hood (2010) explora três tipos de relações entre estes dois conceitos: (1) a de irmãos siameses, ou seja, intrinsecamente inseparáveis; (2) a de partes combinadas, ou seja, são conceitos diferenciáveis um do outro, e que se reforçam; e a de (3) dupla incompatível, quando juntos não necessariamente geram boa governança.

A visão de “irmãos siameses” de transparência e accountability é bastante comum na literatura, e pressupõe que um conceito não poderia existir sem o outro. Contudo, se tomarmos transparência como disponibilização de informações para o público em geral, pode sim haver accountability sem transparência. Este é o caso da relação entre um servidor público e seu superior direto dentro de uma organização. O público em geral pode não saber detalhes das ações do servidor, mas ele ainda sim responde por seus atos diante de seu chefe (Hood, 2010).

A inseparabilidade dos dois conceitos depende, portanto, da direção da transparência sobre a qual se está falando. Em relação a um nível hierárquico superior, accountability e transparência poderiam ser consideradas irmãs siamesas. Contudo, este mesmo exemplo, se analisado do ponto de vista do cidadão, dissocia transparência de accountability.

A visão de “partes combinadas” sugere que os dois conceitos são dissociáveis, mas que se fortalecem mutuamente. O autor faz um adendo afirmando que nesta visão ainda fica implícito que esses conceitos, juntos, geram boa governança.

Contudo, o bom resultado advindo desta combinação não é uma verdade absoluta e a terceira visão dos conceitos – como “dupla incompatível” – evidencia isto. Hood (2010) salienta que demasiada transparência pode criar respostas defensivas e automáticas, criando uma ilusão de inclusão que não passa de uma comunicação de via-única. Além disto, o autor afirma que a determinação de um grau elevado de transparência pode levar políticos e burocratas a, por exemplo, classificar informações desnecessariamente com um nível de sigilo maior.

Dois são os elementos que Schedler (1999) identifica como constituintes de accountability: responsividade (answerability) e cumprimento/reforço (enforcement). A *responsividade* envolve a noção de que o agente é obrigado a informar suas ações a uma outra parte, mesmo que isto não seja algo confortável para ele. Isto envolve não somente informar sobre suas ações – ou seja, fazer a criação e manutenção fidedigna de registros, mas também explicá-las ao principal.

Já o *cumprimento / reforço*, tem a ver com fazer valer as regras estipuladas através de dois mecanismos, que são o incentivo ao bom comportamento, e a punição aos desvios. O autor dá a entender que estes dois indicadores são necessários e conjuntamente suficientes para o indicador *cumprimento / reforço* (Schedler, 1999).

Os conceitos de transparência (Michener & Bersch, 2013) e accountability (Schedler, 1999) possuem relações fortes, que dependendo do contexto podem fortalecer ou enfraquecer a boa governança e a democracia. Futuros estudos abordarão a extensão dos trade-offs entre estes dois conceitos.

4. Transparência e democracia

Será possível conceber o conceito de democracia sem transparência? Alguns autores vêm relacionando os dois conceitos como se fossem indissociáveis, como Hollyer, Rosendorff e Vreeland (2011). Principalmente com a crise da democracia representativa, cada vez mais fala-se que o monitoramento direto do governo por grupos da sociedade civil pode fomentar boa governança, o que alguns autores chamam de democracia monitorial (Keane, 2009, 2011; Rodrigues, 2013).

As vantagens da transparência para a democracia são amplamente difundidas. Combate a corrupção, combustível para reforçar accountability, oportunidade para os cidadãos contestarem no debate público sobre decisões e procedimentos tomados pelo governo. Não há dúvidas de que historicamente a transparência foi deixada de lado e que precisa ser construída com esforços constantes da sociedade civil e setores do governo.

A pergunta que permanece é, entretanto, outra: será possível conceber democracia sem opacidade? Thompson (1999) em seu artigo “Democratic Secrecy” explora diversas situações em que os estados democráticos abrem mão da transparência sem necessariamente abrir mão da democracia. Setores que não conseguiriam conduzir suas atividades – legitimamente democráticas – se não houvesse algum tipo de retenção da informação.

Schoenfeld (2010a) aborda o tema de uma perspectiva diferente: se accountability é tão importante para a democracia quanto a transparência, jornais que divulgam estratégias classificadas do governo deveriam ser responsabilizados por prejudicar o andamento destas políticas.

A próxima seção abordará como debater transparência dentro dos processos democráticos, que podem ou não incluir algum tipo de opacidade.

4.1. Um novo modelo conceitual: a transparência pactuada

Esta seção se propõe a apresentar um modelo conceitual para avaliar transparência não como um valor em si, mas como um grau possível de visibilidade das informações em um determinado contexto democrático. A literatura sobre transparência é bastante vasta, já que aderiram à sua retórica diversos importantes setores das ciências sociais. Contudo, a maioria dos autores não se utiliza do debate de Goertz (2006b), Sartori (1970) ou Adcock e Collier (2001) para estruturar o conceito, o que diversas vezes leva a um alongamento conceitual.

Democracia e transparência não são sinônimos, tampouco indissociáveis. Isto fica claro através de estudos sobre transparência em autocracias (Hollyer, Rosendorff, & Vreeland, 2014; Tan, 2014), e no vasto campo de estudo da necessidade de sigilo em determinadas políticas (Aftergood, 2009; Pozen, 2014; Schoenfeld, 2010b; Thompson, 1999; Wells, 2006).

Michener e Bersch (Michener & Bersch, 2013) trazem um conceito de transparência suficientemente claro e facilmente aplicável a casos concretos da administração pública. Contudo, a forma de identificação de transparência apresentada ainda não leva em conta os sigilos democráticos existentes nas democracias. De acordo com o conceito de Michener e Bersch instituições que lidam com sigilo democrático nunca poderiam ser consideradas transparentes, mesmo que seguissem à regra os quesitos de transparência estipulados na lei.

Uma instituição que classifica muitos documentos, por exemplo, nunca cumpriria o quesito de visibilidade, já que os dados estão propositalmente restritos, e o motivo de sua classificação também. Tudo o que se sabe de um documento classificado, ao menos no Brasil, é seu código de classificação. Neste código informações importantes são expostas, como a data de geração do documento, a data de classificação e o código da categoria em que um documento foi classificado.

As informações substantivas do documento não estão visíveis e não são objeto de inferência de conclusões. Como então dar conta da necessidade do sigilo dentro do debate de transparência? Poderia este código de classificação ser considerado informação suficiente para o elemento Visibilidade ou para Inferabilidade? Em que medida?

A resposta para essas perguntas vem da ideia básica de que, em uma democracia, as leis que regulamentam transparência (ou a falta dela) vem de um pacto, e para que este pacto seja considerado democrático, ele tem de ser público. **Não se trata necessariamente da disponibilidade dos dados em si, mas da publicidade e clareza dos processos que levam à disponibilização ou restrição de acesso de uma informação.**

Gera-se, portanto, diferentes *trade-offs* entre transparência e accountability para informações de ampla difusão, e informações de acesso restrito. Em instituições em que o sigilo é rotineiro e necessário, alguns elementos de avaliação de transparência ainda podem ser aplicados, mas não todos. Em contrapartida, mecanismos de contestação sobre decisões de sigilo ganham uma importância maior ainda no controle social das políticas públicas.

Para construir um conceito de transparência nestes termos, utilizou-se da adjetivação. Goertz (2006) afirma que adjetivar um conceito pode ajudar na compreensão de tópicos específicos, sem necessariamente restringir o número de casos passíveis de análise. Com isto, diversas configurações (limitações) dos dois elementos de nível secundário de transparência debatidos na seção 3.2, geram diferentes tipos de transparência.

No presente caso, a adjetivação resulta na **transparência pactuada**, que se difere substancialmente dos polos opostos *transparência não pactuada* e *opacidade não pactuada*. Dentro da *transparência pactuada*, pactos públicos de sigilo asseguram a existência de informações de acesso restrito quando necessário, mantendo informações essenciais dos documentos gerados disponíveis para o público, para posterior escrutínio. Da mesma maneira, há pactos públicos democráticos sobre a difusão de informações.

A *transparência não pactuada* acontece naqueles casos em que a disponibilização da informação não foi em decorrência de um processo ou pacto democrático. Isto inclui os casos de vazamentos de informações e jornalismo investigativo.

O resultado deste tipo de transparência pode ser tanto benéfico quanto perverso. Pode mostrar práticas abusivas ou corruptas de setores do governo e estimular investigações mais efetivas de delitos. Um exemplo positivo é o caso do relatório da Anistia Internacional e Associated Press, que denunciaram os abusos cometidos na prisão de Abu Ghraib pelo governo estadunidense em 2003 (Ricchiardi, 2004). Um exemplo negativo de como a liberação de informações pode afetar o andamento de processos ou políticas legítimas foi o da liberação das gravações de conversas do ex-presidente Lula pelo juiz Sérgio Moro, alvo de crítica de diversos juristas que a consideraram ilegal e mera estratégia política (Bedinelli & Mendonça, 2016).

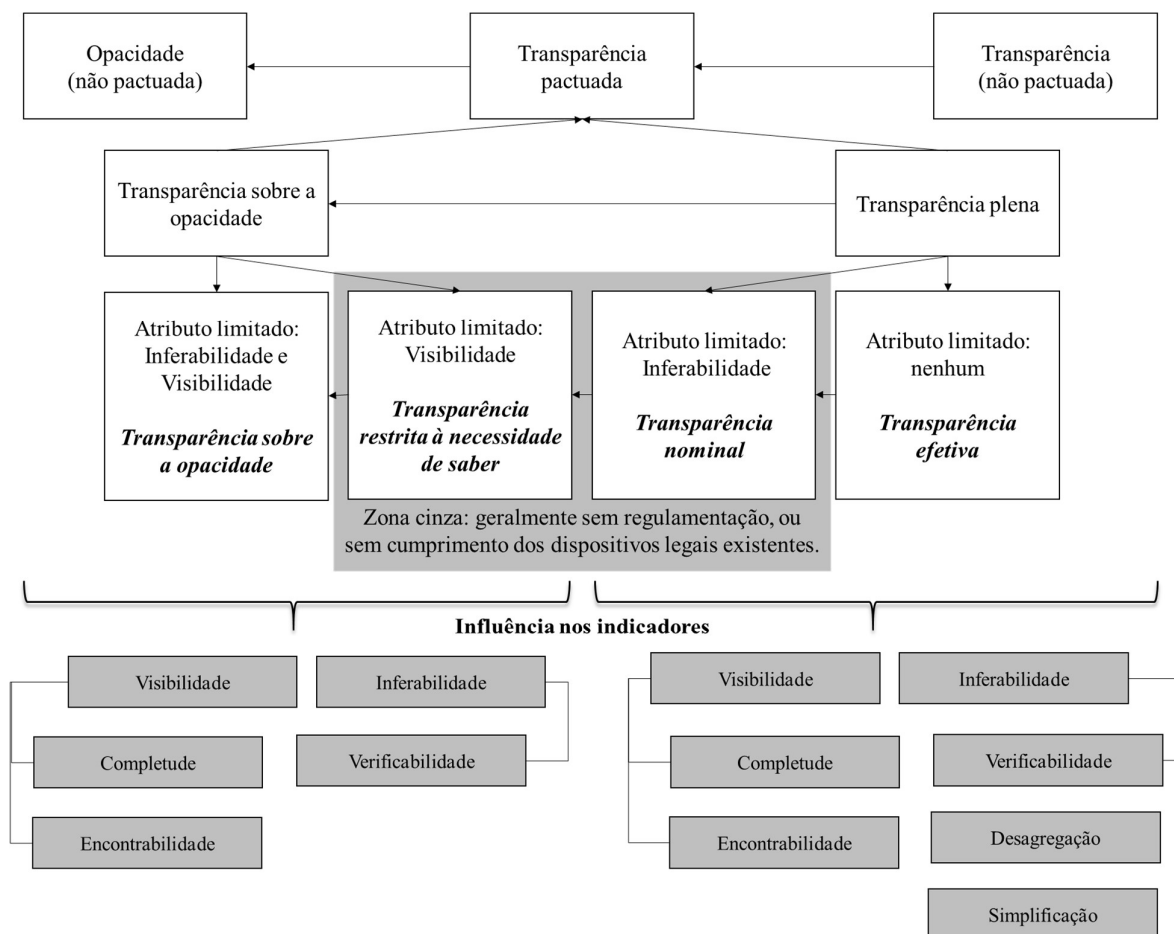
A *opacidade*, por sua vez, se refere a todo sigilo existente que não é proveniente dos processos democráticos. Aqui incluem-se a não documentação de alguma ação ou política, a destruição ilegal ou a omissão sobre a existência de um documento. Aqui não há limite de visibilidade ou inferabilidade, mas sim sua ausência.

Uma ilustração de opacidade é o caso da tentativa da Comissão Nacional da Verdade brasileira de obter acesso a diversos documentos gerados na ditadura em um hospital do Exército. A partir de uma denúncia, encontraram os documentos requeridos escondidos dentro

de uma ambulância em desuso, à qual só tiveram acesso com o apoio do Ministério Público Federal e da Polícia Federal (Agência Brasil, 2014).

O modelo conceitual trabalhado pode ser visualizado na Figura 3.

FIGURA 3 – TRANSPARÊNCIA PACTUADA



Fonte: elaborado pela autora.

Ao analisar os quatro subtipos de transparência democrática possíveis, visibilidade e inferabilidade são limitados, mas nunca extintos, isto porque, mesmo que em nível bastante reduzido, estes elementos dependem um do outro para a própria significação de transparência. Com isto, descarta-se a possibilidade de substitutabilidade destes elementos.

Com isto, temos a transparência plena, a transparência de má qualidade, a transparência restrita à necessidade de saber, e o sigilo democraticamente pactuado. Dois destes subtipos são considerados neste artigo como pertencentes a uma zona cinza, de regulamentação ou cumprimento incerto, sobre as quais veremos com detalhes exemplos que justificam esta posição.

Transparência efetiva

A transparência efetiva ocorre quando a divulgação dos dados é institucionalizada e, independentemente de ser resultado de transparência ativa ou passiva, ocorre em sua totalidade.

Aqui prevalece o nível secundário e o nível de indicadores proposto por Michener & Bersch (2013), que pode ser visualizado na Figura 1.

Esta tipologia já está subentendida no conceito ideal de Michener e Bersch (2013). Em decorrência disto, há poucas modificações nas relações entre indicadores e nível secundário do conceito.

Para o elemento secundário *Visibilidade*, os indicadores *completude* e *encontrabilidade* continuam sendo válidos, necessários individualmente e suficientes conjuntamente para a ocorrência de visibilidade, no sentido de que ambos os indicadores “causam” o elemento visibilidade.

O mesmo ocorre no caso do elemento secundário *Inferabilidade*. Desagregação, verificabilidade e simplificação são indicadores necessários e conjuntamente suficientes para a ocorrência de inferabilidade, em uma relação em que os indicadores causam o elemento do nível secundário.

Transparência nominal

Quando se restringe a inferabilidade de uma informação, mantendo-se sua visibilidade, tem-se a transparência nominal. Na transparência nominal a informação está visível (completa e encontrável), mas talvez não esteja desagregada, verificável ou simplificada.

Este tipo de transparência não constitui, por si só, um não cumprimento da legislação vigente de cada país, mas se afasta do modelo ideal de transparência plena. Isto pode ocorrer por diversas razões: má vontade da burocracia em responder, tentativa de esconder alguma informação que revele incompetência ou fraude, dentre outros.

Há, entretanto, três outras motivações recorrentes: (1) a má qualidade e limitação dos sistemas de informação atuais, (2) a falta de recursos adicionais destinados ao acesso à informação, e (3) a ausência de limites claros sobre a responsabilidade da produção da informação.

A impossibilidade de enviar ao cidadão documentos em formato aberto, por exemplo, não é se constitui essencialmente em não cumprimento do direito à informação. As falhas e limitações dos sistemas de informação da máquina pública são extensas, gerando situações em que se tem todos os dados completos, visíveis, verificáveis, quiçá simplificados e desagregados, mas de difícil manipulação. Contudo, não significa necessariamente que a instituição não foi transparente.

Além disto, o debate sobre a responsabilidade de se produzir a informação coloca traz questionamentos sobre a simplificação como atributo necessário. Em entrevistas com diversos burocratas do governo federal e das Forças Armadas brasileiras, é recorrente a reclamação de que alguns requerentes muitas vezes pedem uma organização dos dados demasiadamente trabalhosa, ou impossível de se realizar com o sistema e pessoal disponíveis. Mesmo quando se trata de pedidos simples, se são simplificações de informações já públicas, muitos se sentem como “fazendo o trabalho dos outros”.

Variáveis políticas e estruturas também entram em questão, como a necessidade de criação de áreas específicas na instituição dedicadas ao atendimento dos pedidos de informação. Contudo, muitas vezes novas leis e direitos não acompanham expansões em estrutura e orçamento, o que gera a sobrecarga de trabalho em alguns funcionários ou setores.

Contudo, há muitos procedimentos que podem ajudar a estabelecer um equilíbrio entre pedidos e respostas, mesmo quando não é possível prover transparência plena. Nisto entra a importância do treinamento das burocracias e da familiarização com as leis de acesso a informações públicas.

Transparência restrita à necessidade de saber

A lógica da restrição de acesso à necessidade de saber é bem simples: um documento de um setor de uma instituição, por mais inofensivo que possa ser, não necessariamente tem que estar acessível a outro setor que não se relaciona com a atividade que originou o documento.

Usando de exemplo uma empresa, alguém do setor de RH provavelmente não tem necessidade de saber os trâmites da contratação de uma assessoria de marketing pelo setor comercial. Assim como diversas operações de uma Organização Militar (OM) no Sul do país não têm de estar disponíveis automaticamente para outra OM no norte do país.

A necessidade de saber não se constitui *per se* um empecilho para que uma pessoa de outra área veja ou tenha acesso ao documento. Ela tem mais um sentido de organização e de evitar que haja um excesso de fluxo de informações dentro de uma instituição. Esta lógica faz sentido dentro das organizações, mas para que não seja uma barreira para a transparência democrática, deve ser regulamentada de forma clara.

Quando a necessidade de saber é relativa à informação pessoal, para respeitar a privacidade do cidadão, este acesso geralmente se restringe à própria pessoa, ao órgão que gerou ou guarda a informação, e ao Judiciário no caso de uma investigação em processo. Com isto, tem-se inferabilidade com uma visibilidade reduzida.

Contudo, a restrição de acesso por necessidade de saber pode operar de forma bastante dúbia quando relacionada à defesa nacional e segurança, e isto se dá através de alguns termos recorrentes. Os termos “acesso restrito” e “documento / material controlado” é utilizado em diversos regulamentos e legislações no Brasil sem limites satisfatórios de utilização, e podem se referir tanto a documentos classificados quanto a documentos não-classificados ou desclassificados.

Um documento classificado é, naturalmente, de acesso restrito à necessidade de saber (documento controlado). No próprio documento há a indicação de quais pessoas ou órgãos devem ter acesso ao conteúdo do documento, quiçá nominalmente.

Contudo, a amplitude de aplicação do acesso restrito, ao menos na legislação brasileira, vai muito além do que compete à classificação. Há também documentos desclassificados com restrições de acesso, o que coloca em cheque a própria serventia do sistema de classificação para o acesso civil a informações.

A falta de regulamentação do acesso restrito fica clara no seguinte caso: O jornalista Francisco Leali do jornal O Globo enviou um pedido de informação ao Exército Brasileiro – que detém cerca de 68% de todos os documentos classificados – requerendo acesso a diversos documentos que haviam acabado de ser desclassificados. O Exército negou o pedido afirmando que apesar de desclassificados, eram de acesso restrito, sem justificar qual tipo de restrição de acesso, e com base em qual legislação^{iv}.

Procurado na última sexta-feira, o Centro de Comunicação do Exército informou por mensagem que o Comando cumpre integralmente a Lei de Acesso. Esclareceu que em 97% dos pedidos de informação que recebeu não houve recurso à CGU. No caso dos itens desclassificados sustentou que “quando um documento sigiloso é desclassificado, ele pode conter, ainda, informação de acesso restrito, nos termos da legislação. Portanto, seu acesso somente pode ocorrer nas hipóteses previstas nessas normas”.

A legislação brasileira sobre acesso à informação estabelece apenas uma garantia de acesso irrestrito a informações classificadas no artigo 21 da lei 12527, que é relativa à publicidade obrigatória de quaisquer informações relacionadas à violação de direitos humanos.

O artigo 45 do decreto 7.845^v provê um melhor detalhamento de que tipo de informações ou instalações sujeitas ao acesso restrito. Contudo, definições extremamente frouxas do que seria o acesso restrito podem ser encontradas em regulamentos dentro das Forças Armadas.

Um exemplo é a definição do termo pelo documento do Exército IGSAS^{vi}, que estabelece que o Exército pode manter sob restrição de acesso “informação desclassificada que continue sob restrição de acesso”, dentre outros itens com pouca ou nenhuma regulamentação. De acordo com entrevista realizada com funcionário do Ministério da Defesa, na prática é sim possível utilizar o acesso restrito à necessidade de saber para implementar um sigilo de tempo ilimitado.

Esta lógica funciona bem para documentos classificados, já que a legislação estabelece diversos critérios para isto: (1) impõem limites temporais para a classificação, (2) exigem que sejam públicas as listas de documentos classificados de cada instituição, permitindo, principalmente, a verificabilidade. Contudo, para a simples “restrição de acesso”, não há sequer um limite estabelecido, o que diminui as chances de qualquer escrutínio por parte de terceiros.

Transparência sobre a opacidade

A transparência sobre a opacidade é aquela advindo dos processos legítimos da democracia, para assegurar que algumas políticas possam ser levadas à cabo. Thompson (1999) explora este tópico afirmando que sempre haverá um conflito essencial entre sigilo e democracia.

The conflict is not primarily between secrecy and democracy but arises within the idea of the democratic process itself. Some of the best reasons for secrecy rest on the very same democratic values that argue against secrecy. The democratic presumption against secrecy (and in favor of publicity) can be defended, but not so simply as is usually supposed. The conflict involves this basic dilemma of accountability: democracy requires publicity, but some democratic policies require secrecy (Thompson, 1999, p. 182).

Tanto na transparência sobre a opacidade quanto na restrição de acesso por necessidade de saber ressalta-se um aspecto da transparência que Hood e Heald (2006) exploram com detalhe: a transparência pode ser em retrospecto ou em tempo real. Quando não se pode dar acesso em tempo real a uma decisão ou resultado de política pública, faz-se necessário estabelecer limites temporais claros para o sigilo.

O limite temporal do sigilo acaba se tornando um dos aspectos mais importantes para o indicador completude, e por extensão para a visibilidade. A Visibilidade continua com os indicadores completude e encontrabilidade, mas a extensão e a forma de mensuração têm significados muito diferentes aqui, já que a completude se restringe a um código, e a encontrabilidade à disponibilidade de uma lista com os códigos dos documentos classificados. Para a inferabilidade, desagregação e simplificação não são aplicáveis, e a Verificabilidade ganha importância como formas de contestar as restrições de acesso.

5. Conclusões

Se as democracias dificilmente sobreviveriam sem o sigilo de algumas políticas, faz-se mais necessário debater sigilo e transparência de forma conjunta. Este artigo propõe uma reflexão sobre o significado de transparência no âmbito das democracias. Propõe-se que a transparência plena, a opacidade, ou graus intermediários de transparência são todos necessários em uma democracia, dependendo do setor da instituição ou da natureza de seu processo.

Com isto, foca-se na discussão dos limites da transparência e na fidedignidade democrática dos processos que a geram, e não só na abertura de informações. Para isso, torna-se essencial considerar diversos elementos como temporalidade e o que seria a transparência de informações classificadas, se é possível ter transparência nestes casos.

O conceito de transparência pactuada desenvolvido neste artigo consegue abranger tanto o tipo de informação que deve ser plenamente publicitado, como inserir no debate a transparência mínima requerida para casos em que a opacidade é necessária. Além disso, fornece aos pesquisadores da área um ponto de partida para a mensuração ou classificação dos casos a serem estudados, através dos indicadores.

Possibilidades de pesquisa que emergem deste estudo são: a investigação das relações destes subtipos de transparência pactuada com formas específicas de accountability, colaborando para o fortalecimento de instituições que auto restrinjam o Estado, além de permitir contestação e escrutínio público de forma sistematizada. Estudos histórico-comparativos também podem trazer maior clareza sobre como pactos de transparência que favorecem maior transparência ou opacidade se modificam ao longo do tempo, em relação a determinadas variáveis de contexto.

Referências

- Adcock, R., & Collier, D. (2001). Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research. *American Political Science Review*, 95(3), 529–546.
<http://doi.org/10.1017/S0003055401003100>
- Aftergood, S. (2009). Reducing Government Secrecy: Finding What Works. *Yale Law & Policy Review*, 27, 399–416.
- Agência Brasil. (2014, November 16). Comissão da Verdade pede providências sobre documentos encontrados em hospital do Exército no Rio. *R7*, pp. 1–2. Rio de Janeiro.
- Bairral, M. A. da C., Coutinho, A. H., & Alves, F. J. dos S. (2015). Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. *Rev. Adm. Pública*, 49(3), 643–675. <http://doi.org/10.1590/0034-7612125158>
- Bedinelli, T., & Mendonça, H. (2016). Quebra de Sigilo de Sérgio Moro é questionada por juristas: entenda. *El País*. São Paulo. <http://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Bentham, J. (1843). *The works of Jeremy Bentham*, vol. 2. (J. Bowring & J. Bentham, Eds.). W Tait.
- Birkinshaw, P. (2010). Freedom of information and its impact in the United Kingdom. *Government Information Quarterly*, 27(4), 312–321.
<http://doi.org/10.1016/j.giq.2010.06.006>
- Blocher, J. (2008). Institutions in the marketplace of ideas. *Duke Law Journal*, 57(4), 821–889.
- Cleary, R., & McConville, T. (Eds.). (2006). *Managing Defence in a Democracy*. New York: Routledge.
- Colaresi, M. P. (2014). *Democracy Declassified: The secrecy Dilemma in National Security*. Oxford University Press.
- Collier, D., Hidalgo, F. D., & Maciuceanu, A. O. (2006). Essentially contested concepts: Debates and applications. *Journal of Political Ideologies*, 11(3), 211–246.
<http://doi.org/10.1080/13569310600923782>
- Falleti, T., & Lynch, J. F. (2009). Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. *Comparative Political Studies*, 42(9), 1143–1166.
<http://doi.org/10.1177/0010414009331724>
- G1. (2014, March 28). Conjunto de Favelas da Maré será ocupado neste domingo. *G1*. Rio de Janeiro. Retrieved from <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2014/03/conjunto-de-favelas-da-mare-sera-ocupado-neste-domingo.html>
- Gaonkar, D. P., & McCarthy, R. J. (1994). Panopticism and Publicity: Bentham's Quest for

- Transparency. *Public Culture*, 6(3), 547–575. <http://doi.org/10.1215/08992363-6-3-547>
- Gary Goertz. (2006). Social Science Concepts.
- Goertz, G. (2006a). Assessing the Trivialness, Relevance, and Relative Importance of Necessary or Sufficient Conditions in Social Science. *Studies in Comparative International Development*, 41(2), 88–109. <http://doi.org/10.1007/BF02686312>
- Goertz, G. (2006b). *Social Science Concepts: a user's guide*.
- Grimmelikhuijsen, S. G., & Meijer, A. J. (2012). Effects of transparency on the perceived trustworthiness of a government organization: Evidence from an online experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1), 137–157. <http://doi.org/10.1093/jopart/mus048>
- Hollyer, J. R., Rosendorff, B. P., & Vreeland, J. R. (2011). Democracy and Transparency. *The Journal of Politics*, 73(04), 1191–1205. <http://doi.org/10.1017/S0022381611000880>
- Hollyer, J. R., Rosendorff, B. P., & Vreeland, J. R. (2014). Why do Autocrats Disclose ? *
- Hood, C. (2010). Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple? *West European Politics*, 33(5), 989–1009. <http://doi.org/10.1080/01402382.2010.486122>
- Hood, C., & Heald, D. (Eds.). (2006). *Transparency: the key to better governance?* Oxford University Press.
- Ingber, S. (1984). The Marketplace of Ideas: A Legitimizing Myth. *Duke Law Journal*, 1984(1), 1–91. <http://doi.org/10.1109/MC.2009.332>
- Keane, J. (2009). Monitory Democracy and Media-saturated Societies. *Griffith REVIEW*, (24), 47. Retrieved from <http://search.informit.com.au/documentSummary;dn=386499018232729;res=IELLCC>
- Keane, J. (2011). Monitory Democracy? In S. Alonso, J. Keane, & W. Merkel (Eds.), *The Future of Representative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lord, K. M. (2006). *The Perils and Promise of Global Transparency*. New York: State University of New York Press.
- Mahoney, J., Kimball, E., & Koivu, K. L. (2009). The Logic of Historical Explanation in Social Sciences. *Comparative Political Studies*, 42(1), 114–146.
- Mahoney, J., & Vanderpoel, R. S. (2014). Set Diagrams and Qualitative Research. *Comparative Political Studies*, 0010414013519410. <http://doi.org/10.1177/0010414013519410>
- Michener, G., & Bersch, K. (2013). Identifying transparency. *Information Polity*, 18(3), 233–242. <http://doi.org/10.3233/IP-130299>
- Moore, M. (2011). The Limits of Transparency. *Political Quarterly*, 82(4), 506–508. <http://doi.org/10.1111/j.1467-923X.2011.02248.x>
- Pozen, D. E. (2014). The Mosaic Theory, National Security, and the Freedom of Information Act. *The Yale Law Journal*, 38(2), 201–232. <http://doi.org/10.1073/pnas>
- Ricchiardi, S. (2004). Missed Signals. *American Journalism Review*. Retrieved from http://search.proquest.com/docview/204325789?accountid=17193&nhttp://sfx.brad.ac.uk/sfx_local?url_ver=Z39.88-2004&rft_val_fmt=info:ofi/fmt:kev:mtx:journal&genre=unknown&sid=ProQ:ProQ:abiglobal&atitle=Missed+Signals&title=Government+Executive&issn=00172626
- Rodrigues, K. F. (2013). *Relações civis-militares e as leis de acesso à informação na América Latina e no Brasil*. Fundação Getúlio Vargas.
- Sartori, G. (1970). Concept Misinformation in Comparative Politics. *The American Political Science Review*, 64(4), 1033–1053.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing Accountability. In A. Schedler, L. Diamond, & M. F. Plattner (Eds.), *The Self-Restraining State: power and accountability in New Democracies* (p. 395). Boulder: Lynne Rienner Publishers.

- Schedler, A., Diamond, L., & Plattner, M. C. (Eds.). (1999). *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Schoenfeld, G. (2010a). *Necessary Secrets: National Security, the Media, and the Rule of Law*. Retrieved from <http://www.amazon.com/dp/0393076482>
- Schoenfeld, G. (2010b). *Necessary Secrets: national security, the media, and the rule of law*. New York: W W Norton and Company.
- Tan, Y. (2014). Transparency without Democracy: The Unexpected Effects of China's Environmental Disclosure Policy. *Governance*, 27(1), 37–62.
<http://doi.org/10.1111/gove.12018>
- Thompson, D. F. (1999). Democratic Secrecy. *Political Science Quarterly*, 114(2), 181–193.
<http://doi.org/10.2307/2657736>
- Wells, C. E. (2006). CIA v. Sims: Mosaic theory and government attitude. *Administrative Law Review*, 58(4), 845–879.
- Wickham-Crowley, T. P. (1991). A Qualitative Comparative Approach to Latin American Revolutions. *International Journal of Comparative Sociology*, 32(1), 82–109.
<http://doi.org/10.1163/002071591X00050>

ⁱ O alongamento de conceitos (conceptual stretching) é o processo de esvaziar um conceito de alguns elementos, possibilitando a comparação entre um maior número de casos. Na visão do autor este processo não gera pesquisas melhores e sim análises rasas e menos precisas sobre um grande número de casos.

ⁱⁱ O trabalho de Goertz (2006b) foca na análise qualitativa de conceitos para estudos quantitativos, sem um foco específico em estudos qualitativos. O trabalho de Adcock e Collier (2001) deixa mais clara a aplicabilidade deste debate aos estudos qualitativos, os quais ao invés de quantificar lidariam com classificações.

ⁱⁱⁱ Um bom exemplo da utilização de condições necessárias e suficientes é o de Wickham-Crowley (1991).

^{iv} “Lei de acesso é desrespeitada por órgãos do governo”. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/lei-de-acesso-desrespeitada-por-orgaos-do-governo-16110382>. Acesso em: 13/07/2015.

^v Decreto 7.845/2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7845.htm

^{vi} Instruções Gerais para Salvaguarda de Assuntos Sigilosos (IGSAS). Disponível em: <http://www.portaljuridico.eb.mil.br/phocadownload/ig11.pdf>