

**O Desafio da Transparência e as Relações Internacionais: Uma  
reflexão a partir do caso Wikileaks**  
**(The Challenge of Transparency and International Relations: A  
reflection beyond Wikileaks)**

*Ruan Sales de Paula Pinheiro<sup>1</sup>*

*Heloisa Pait<sup>2</sup>*

**RESUMO**

Desde o início da Idade Moderna, o segredo tem sido um elemento muito importante das relações internacionais. Não obstante, com os avanços da imprensa, que tornaram possíveis a transmissão regular de informações ao público em geral e a consequente ascensão da crítica política e da discussão pública de assuntos do Estado, a partir do final do século XVII, a tendência do poder ao sigilo passou a ser contestada por uma demanda pública por transparência. Em 1795 o filósofo Kant já alertava para a necessidade de pôr fim aos tratados secretos como pré-requisito para se alcançar a paz perpétua, e desde então a demanda pela abertura da política internacional tem se expandido, alcançando uma escala sem precedentes nas últimas décadas. Com o presente artigo, buscaremos identificar o papel das inovações em tecnologias da informação e comunicação e das esferas públicas políticas na evolução desta tensão. Afinal, seria o caso Wikileaks o sinal definitivo de que o predomínio do segredo nas relações internacionais não mais se sustenta no contexto da atual Era da informação?

---

<sup>1</sup> Mestrando pelo Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais da UNESP – Universidade Estadual Paulista - Faculdade de Filosofia e Ciências – , na linha de Relações Internacionais e Desenvolvimento.

<sup>2</sup> Doutora em Sociologia pela New School for Social Research, professora da UNESP – Universidade Estadual Paulista – Faculdade de Filosofia e Ciências -, e orientadora da monografia de conclusão de curso do estudante Ruan Sales, da qual o artigo é derivado.

**Palavras-chave:** Transparência. Segredo. Relações Internacionais. Meios de comunicação. Esfera Pública.

### **Abstract**

Since the beginning of the Modern Age, secrecy has been a very important matter in international relations. Nevertheless, with the progress of the press, which made possible the regular delivery of information to the general public and the consequent rise of political criticism and public policy discussions, in the late seventeenth century, the tendency of power to secrecy began to be challenged by a public demand for transparency. Even in 1795 the philosopher Kant had already warned about the need to put an end to secret treaties as a prerequisite for achieving the perpetual peace, and since then the demand for the opening of international politics has expanded, reaching an unprecedented scale in recent decades. In this article, we identify the role of innovations in information and communication technology and public spheres in the evolution of this political tension. Would the Wikileaks case be the definitive sign that the predominance of secrecy in international relations can no longer persist in the current Information Age?

**Keywords:** Transparency. Secrecy. International Relations. Media. Public Sphere.

### **Introdução**

Um olhar atento sobre a história das relações internacionais no mundo moderno, tomando como marco inicial a Paz de Westphalia, de 1648, revela as origens remotas de uma tensão que ainda impõe desafios importantes às nações: aquela entre segredo e transparência. É certo que, nos primórdios do Estado moderno, o completo sigilo era a

regra e uma das principais características da política do Antigo Regime, tão afeita a espionagens e conspirações. Não obstante, a invenção de Gutenberg, que desde 1443 permitiu a mudança da escrita para a impressão, assumindo, por diversas razões, significativa importância para a própria emergência do Estado-nação (THOMPSON, 2002), acabou convertendo-se também em ameaça ao monopólio dos reis sobre as informações relativas ao Estado e sua população.

O desenvolvimento da imprensa, desde as primeiras publicações periódicas de notícias e informações, ainda no século XVI, e principalmente a partir da consolidação dos jornais modernos, no século XVII, foi fator fundamental para a ascensão do princípio da publicidade, defendido por iluministas como Kant e Espinosa, e imposto sobre os assuntos internos dos Estados europeus, contra a política dos *arcana imperii*<sup>3</sup>, a partir das revoluções liberais dos séculos XVIII e XIX. Nesse contexto, a censura e o controle político da imprensa até tentaram resistir à fundação de um jornalismo autônomo e crítico, mas sem muito sucesso. O poder público foi aos poucos submetido ao escrutínio da nova esfera pública (HABERMAS, 2003, p. 75).

Porém, se a política interna do Estado constitucional liberal acabou sujeitada à regra da publicidade, no tocante à política externa, de modo diverso, o segredo continuou a predominar. Mesmo os Estados mais democráticos mantiveram-se adeptos à prática da diplomacia secreta até meados do século XX, e ainda hoje persiste a resistência das chancelarias ante a crescente demanda por abertura.

Tendo isto em vista, o presente artigo se dedica a analisar a complexa e histórica tensão entre a tendência do poder ao segredo e a demanda pública por publicidade, de modo a melhor refletir sobre a opacidade e a transparência da política internacional no contexto da atual Era da informação, atentando, principalmente, para o papel dos novos

---

<sup>3</sup> Expressão do latim, os *arcana* propriamente ditos são os grandes mistérios. O termo *imperii* remete a Estado. Michel Senellart (2006) apresenta uma ampla discussão sobre o conceito no último capítulo de sua obra “As artes de governar: do ‘regimen’ medieval ao conceito de governo”

meios de comunicação e para a importância da ascensão de novas esferas públicas globais nessa dinâmica.

Para o teórico da comunicação Ithiel de Sola Pool (1983), as novas tecnologias da informação são “tecnologias da liberdade”, enquanto para Nye (2002, p. 100) parece claro que para os governos “é muito mais difícil controlar a internet do que foi controlar a tecnologia da segunda revolução da informação”, defendendo que com os novos meios o poder da informação passa a se distribuir muito mais amplamente. E de fato, ainda no final da década de 90, estudiosos já defendiam que o mundo de Westphalia, no qual nascera a diplomacia moderna, não era mais reconhecível, e que a “revolução do microchip” estava mudando as relações internacionais (BURT; ROBISON, 1998, p. 14).

Nesse sentido, a atual revolução da informação, baseada nos avanços tecnológicos do computador, das comunicações e do software, promove a ascensão de redes transnacionais conectadas eletronicamente e com potencial para desafiar o monopólio da burocracia tradicional (NYE, 2002, p. 101), permitindo a agentes não-estatais, como ONGs, e inclusive indivíduos, maior influência sobre a política internacional. A decorrente maior participação dos públicos nas relações internacionais passou a ser destacada, enquanto o Estado soberano, ainda mantido como principal ator do sistema, se tornava menos independente, mais permeável e exposto. Assim, a capacidade dos governos de exercer controle sobre os fluxos de informação, de fato, diminuiu, e, como consequência, manter segredos se tornou mais difícil do que nunca (FINEL; LORD, 2002, p. 2).

É nesse contexto que, desde os anos 70 do século XX, se deu o avanço sem precedentes da transparência. Movimento que foi percebido por alguns analistas e pesquisadores que mesmo antes da virada do milênio já apontavam a necessidade de se

“acabar com a cultura de sigilo e exclusividade” da diplomacia e das comunidades de política externa, visando ao “desenvolvimento de uma relação de colaboração com o público”, baseada nos ideais de abertura e confiança<sup>4</sup>.

Porém, seja por considerações legítimas de segurança nacional, em meio a um sistema marcado pela anarquia estrutural, pelo interesse em manter questões de política externa longe do alcance do escrutínio público, ou evitar a circulação de informações que possam mobilizar a oposição da opinião pública, ou mesmo como reflexo de procedimentos burocráticos enraizados, o fato é que quantidades muito grandes de informações continuam a ser mantidas em segredo pelos governos, como bem ilustra o caso norte-americano. E isso indica que a esfera das relações internacionais mantém-se, mesmo para governos democráticos, como a esfera do segredo e do poder invisível (BOBBIO, 2000).

A grande potência global que, segundo Kissinger (2007, p. 6) “influenciou as relações internacionais de forma tão decisiva e ambivalente” quanto nenhuma outra no século XX, chegou a produzir 15 milhões de documentos classificados por ano, em 1985, durante a Guerra Fria, e a investir mais de 5,6 bilhões de dólares em seu sistema de classificação e proteção aos segredos de estado, em 1995, durante a breve “década da abertura”. Após os atentados terroristas de 11 de Setembro, a intensificação das preocupações com segurança levou à renovação do comprometimento com o sigilo, de modo que, em 2010, o investimento no sistema de classificação de informações chegou a 11,42 bilhões de dólares, valor 100% maior que o de 1995<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> O argumento foi defendido pelo estudo “*Reinventing Diplomacy in the Information Age*”, coordenado por Richard Burt e Olin Robison e produzido pelo *Center for Strategic and International Studies*, em 1998. Trata-se de um *think tank* bipartidário dos EUA, concentrado em questões de política externa e segurança.

<sup>5</sup> Dados do *Information Security Oversight Office*. A discussão sobre o caso norte-americano é retomada no terceiro capítulo, quando esses e outros dados são analisados apropriadamente.

No entanto, no mesmo ano em que se deu tamanho investimento, uma organização da sociedade civil, conectada em rede transnacional, dispondo de poucos recursos, mas com conhecimentos técnicos e tendo a seu favor os avanços da tecnologia e da mídia, começava a realizar o maior vazamento de informações sigilosas da história, expondo, justamente, os segredos militares e diplomáticos dos Estados Unidos da América.

Criada em 2008, a missão declarada da organização *Wikileaks* é a de tornar públicas informações sigilosas provenientes principalmente de governos e grandes corporações. O grupo, que se autodenomina uma organização de mídia sem fins lucrativos, era então formado por jornalistas, programadores, engenheiros de rede e outros especialistas que contavam com o suporte de colaboradores e fontes anônimas de várias partes do mundo. Mas a sequência de suas ações logo evidenciou fortes motivações políticas e ideológicas a pautar a prática do jornalismo.

Julian Assange e seus colegas de Wikileaks conduziram suas ações em nome da transparência com contundência e inconsequência notáveis. A divulgação dos documentos classificados do Exército sobre as guerras no Afeganistão e no Iraque e depois dos milhares de telegramas sigilosos da diplomacia norte americana expôs não só o governo dos EUA, como também funcionários, militares, diplomatas e seus interlocutores, sem censura. E para garantir a ampla repercussão das revelações, uma parceria com grandes organizações da mídia tradicional, como o *Le Monde*, o *El Pais* e o *New York Times*, foi forjada, em 2010.

Dessa forma, as revelações do Wikileaks dominaram os noticiários por várias semanas, entre o final do ano de 2010 e o início de 2011, atraindo a atenção de políticos, jornalistas, estudiosos e muitos curiosos ao redor do mundo. Ao questionar e ameaçar o monopólio estatal sobre determinadas informações, alegando o interesse público e

defendendo os benefícios da transparência, a organização Wikileaks invocou a força dos públicos, acenando para a necessidade de mudanças nas relações entre os Estados e seus cidadãos; de modo que a controvérsia não tardou a ser levantada. Se por um lado o vice-presidente dos EUA, Joe Biden, considerou Julian Assange, fundador e líder do grupo, um “terrorista *high tech*”; por outro a organização concorreu ao Prêmio Nobel da Paz de 2011, tendo sido indicada pelo parlamentar norueguês Snorre Valen.

De fato, as análises iniciais acerca das implicações do Wikileaks para as relações internacionais tenderam a oscilar entre três vertentes principais: uma entusiasta, que considera a organização um instrumento a favor da paz, agindo pela moralização da política internacional; outra que entende o Wikileaks como uma ameaça capaz de desestabilizar o sistema internacional e incitar a hostilidade entre Estados, atores transnacionais e populações; e uma terceira que não enxerga na organização o potencial necessário para promover alterações significativas nas relações internacionais. Entretanto, a questão mais importante parece ser outra: afinal, seria o caso Wikileaks o sinal definitivo de que o predomínio do segredo nas relações internacionais não mais se sustenta no contexto da atual Era da informação? Seria essa a comprovação de que é de fato necessária uma adequação das agências governamentais de política externa aos novos imperativos de abertura e à crescente demanda por participação dos públicos nas relações internacionais?

- **A imprensa, a esfera pública burguesa e a ascensão da publicidade**

Na medida em que permite o surgimento das primeiras formas de “publicidade mediada” (THOMPSON, 2002), a imprensa inaugura a tensão histórica entre segredo e transparência, pois é a partir de então que passa a existir uma ameaça, a princípio potencial, e depois concreta, ao monopólio dos reis sobre os fluxos de informação. É certo que não se pode ignorar o fato de a prática da espionagem ser ainda mais antiga, e

de que a ameaça representada por adversários já fazia dos gabinetes secretos e da codificação de mensagens elementos importantes da “arte de governar”, mesmo antes da imprensa. Porém, a tensão da espionagem opunha espiões e contra-espiões, decifradores e codificadores, adversários que mantinham tanto suas próprias informações valiosas, quanto aquelas roubadas, bem longe dos olhares indiscretos dos súditos. A publicidade não estava envolvida, como passou a estar com a imprensa.

À época dos *arcana imperii* absolutistas, o segredo era a regra. Os mistérios dos reis eram parte importante de sua dominação, e os súditos deveriam lhes prestar reverência quase religiosa. Contudo, na medida em que essas autoridades percebem a utilidade da imprensa aos interesses da administração do nascente Estado moderno, passando a empregá-la para tornar conhecidos seus decretos e portarias, inicia-se um processo pelo qual o alvo do “poder público” passa a constituir um “público”. E esse público logo assume, em reação às interferências do Estado em suas economias privadas<sup>6</sup>, a postura crítica e opositora característica da esfera pública política de Habermas (2003, p. 38). A esfera pública emergia então como intermediária entre a esfera do poder público e a esfera privada, e a partir do debate livre entre cidadãos bem informados, passava a se posicionar de forma autônoma e crítica, visando a influenciar a política do Estado.

Isso tudo no contexto do “século das luzes”, quando o poder absoluto e oculto das monarquias foi posto em questão pela demanda por publicidade e participação, sendo as teses em defesa dos *arcana imperii* confrontadas por teóricos críticos do absolutismo como Espinosa e Kant. Muito claramente, Espinosa (2009, p. 81-82) defendia que “é preferível os planos honestos do Estado serem conhecidos dos inimigos, a estarem escondidos dos cidadãos os perversos segredos dos tiranos”. E também o

---

<sup>6</sup> Afinal, ilustra Habermas (2003, p. 39), “quando há falta de trigo, é por meio de um decreto que se proíbe o consumo de pão às sextas-feiras”.

filósofo Kant (1795), defendendo o princípio da publicidade como critério para o julgamento da moralidade, se voltava contra a dominação mantida pelo recurso ao segredo em seu opúsculo “À Paz Perpétua”. Tal seria a base da fórmula transcendental do direito público, enunciada pelo filósofo, segundo a qual “são injustas todas as ações que se referem aos direitos de outros homens, cujas máximas não se harmonizem com o *princípio da publicidade*” (KANT, 1795, p. 46).

Nesse sentido, não é difícil compreender como a emergente esfera do raciocínio livre orientado na verdade, a esfera pública política, fruto do iluminismo, do mercantilismo e da imprensa, passava a confrontar os segredos do Estado autoritário. Como destacado por Habermas (2003, p. 71):

Historicamente, a polêmica pretensão dessa espécie de racionalidade desenvolveu-se contra a política do segredo de Estado praticada pela autoridade principesca no contexto do raciocínio público das pessoas privadas. Assim como o segredo serve para manter uma dominação baseada na *voluntas* (vontade), assim também a publicidade deve servir para impor uma legislação baseada na *ratio* (razão).

Reconhecendo a ameaça, os governantes tentaram manter seu controle impondo restrições à atividade da imprensa e também à discussão pública. Um decreto do Tribunal da coroa de 1586 estabelecia um sistema de censura e licenciamento “que limitava o número de impressores na Inglaterra e os submetia a censores específicos para cada tipo de publicação” (THOMPSON, 2002, p. 66). Com a crise da monarquia os ingleses foram expostos pela primeira vez, entre 1641 e 1660, a publicações periódicas com notícias de eventos internacionais e com fluxo contínuo de informações sobre o cotidiano do país. Porém, restaurada a monarquia em 1662, um controle ainda mais

rigoroso do Estado sobre a imprensa foi instaurado e o sistema de licenciamento restabelecido<sup>7</sup>.

Além disso, como apontado por Habermas (2003, p. 77), “já nos anos 70 do século XVII, o governo viu-se obrigado a fazer proclamações dirigidas contra os perigos das conversações em cafés”, considerados focos de agitação política. E também na França o Absolutismo viu na imprensa uma ameaça: a Lei do Silêncio de 1764 é apontada por Roberts (2006, p. 9) como uma reação do governo pré-revolucionário que, acuado, resolvia adotar a repressão violenta e proibir a “discussão pública de assuntos do Estado”.

A resistência do Estado não foi, no entanto, bem sucedida. A história assinalou o declínio do Antigo Regime e o início de uma transição em direção a um poder público, vinculado ao interesse dos cidadãos e não mais apartado da sociedade como esfera isolada de dominação. Observou-se, então, a superação, ainda que não definitiva, absoluta ou universal, dos *arcana imperii*, e a sujeição da política interna do novo Estado constitucional ao princípio da publicidade. Não obstante, esse não foi, evidentemente, o fim da tensão entre segredo e transparência da qual tratamos.

Na medida em que persistia a tensão, a publicidade logrou avançar, mesmo que de forma tímida, também pela esfera das relações internacionais: limites importantes foram impostos à prática da diplomacia secreta, principalmente com a proscrição dos tratados secretos, já com o Pacto da Liga das Nações, mas principalmente após a aprovação da Carta da ONU, em junho de 1945, que afirmava, em seu artigo 102, a universalidade do princípio da publicidade dos tratados. Porém, esses avanços não impediram que tal esfera se mantivesse como a esfera do segredo e do poder invisível, como de fato se mantém, passada já a primeira década do século XXI.

---

<sup>7</sup> Até que o final do século XVII marcou o fim do absolutismo na Inglaterra, com a Revolução Gloriosa de 1688, e permitiu a rápida difusão de jornais e periódicos por todo o país.

- **A atual Era da Informação, esferas públicas globais e o avanço da transparência**

Os arautos da transparência têm ecoado com cada vez mais força nas últimas décadas. Desde os anos de 1970 seu avanço sem precedentes tem sido possibilitado por fatores como: a difusão da democracia, a rápida evolução das tecnologias da informação e comunicação, a globalização da mídia e a tendência ao multilateralismo que fez de organizações e regimes internacionais instrumentos importantes a favor da abertura governamental, perseguida tanto por compromissos normativos, quanto por obrigações práticas. Passada a primeira década do século XXI, o maior vazamento de informações sigilosas da história levado a cabo pelo Wikileaks levanta a questão sobre os novos limites e possibilidades da transparência no contexto da atual Era da informação.

Alguns autores definem transparência no domínio da política como a condição na qual as informações sobre os governos, como suas preferências e capacidades, são disponíveis para o público interno do Estado e também para aqueles que o observam de fora (FINEL; LORD, 2002). Destacam ainda a condição de abertura reforçada por mecanismos que permitem a publicidade das informações, como a imprensa livre e a internet, por exemplo. Outros adotam uma definição mais simples tomada em oposição à condição de sigilo e discrição. Por essa concepção genérica enquanto o sigilo é a ocultação proposital, a transparência se refere à condição em que há a revelação voluntária das ações (FLORINI, 1998).

Seus propositores defendem a aplicação do princípio como meio para resolver questões que vão de corridas armamentistas a crises financeiras. E o mecanismo pelo qual isso seria possível é sintetizado pela idéia de “*regulation by revelation*”, essencialmente uma instrumentalização do julgamento moral da publicidade proposto

por Kant (1795). A idéia assume o pressuposto de que a revelação voluntária de suas ações por Estados e grandes corporações implicaria a auto-regulação que quando não suficiente seria complementada por uma regulação *a posteriori* derivada dos constrangimentos da opinião pública. Para seus defensores liberais, a transparência seria meio para resolver questões que vão de corridas armamentistas a crises financeiras.

É nesse ponto em que se coloca a questão sobre a atual Era da Informação, os novos meios de comunicação e todo o debate envolvendo a ascensão de esferas públicas globais, de cidadãos globais, e a relacionada maior influência dos públicos sobre as relações internacionais. O avanço das tecnologias da informação e da comunicação, ao permitir, pela primeira vez na história, a troca de informações, sob diversas formas, de maneira instantânea e em escala planetária, estaria convergindo para o processo de globalização que move o debate público da esfera nacional para a esfera global, levando à emergência da sociedade civil global e de formas *ad hoc* de governança global (LEMOS, 2008; CASTELLS, 2008).

E nesse sentido traçamos o paralelo: assim como o advento da imprensa foi fundamental para a ascensão da esfera pública nacional, que demandava informações sobre o Estado e a sociedade até então monopolizadas pelos reis, para, a partir desses conhecimentos, formular sua crítica autônoma ao governo e exercer influência sobre a política; da mesma forma a internet e os novos meios seriam as inovações técnicas que, contribuindo para a emergência de esferas públicas globais, interessadas em maior participação na arena das relações internacionais, criam a demanda por uma maior transparência, ao mesmo tempo em que se apresentam como os que tornam essa transparência possível.

No contexto atual, os governos não têm de prestar contas só aos seus cidadãos, têm menos controle sobre suas agendas, desfrutam de menos liberdade de reação ante

aos acontecimentos, e já dividem espaço com outros importantes atores não-estatais (NYE, 2002, p. 101). Também é certo que há tempos os Estados vêm perdendo parte importante do controle que detinham sobre os fluxos de informação. Contudo, seria o caso Wikileaks o sinal de que as expressões máximas desse controle, os sistemas de classificação e proteção aos segredos de Estado, não são mais compatíveis com a atual Era da informação?

Uma resposta afirmativa a essa questão poderia levar em conta a idéia defendida por Nye (2002, p. 101) de que as redes informais “destruirão o monopólio da burocracia tradicional”, e de que na atual Era da Informação os Estados são “mais facilmente penetrados e cada vez menos opacos” (NYE, 2002, p. 132). Ademais, a popular máxima hacker de que “a informação quer ser livre” se aplica muito bem a proposta do Wikileaks. E no mesmo sentido, o sistema da organização de Assange, beneficiado pela cultura do código aberto, foi todo baseado em softwares livres, como o PGP, a *Freenet* e o *Tor*, numa clara expressão de como o contexto favorece o desafio de uma pequena organização ao complexo aparato de proteção ao sigilo de uma grande potência. O caso Wikileaks é ilustrativo de como a chamada revolução da informação contribui para o cenário de avanço da transparência.

Segundo Nye (2002, p. 84) trata-se de uma revolução baseada nos “rápidos avanços tecnológicos do computador, das comunicações e do *software*” que “conduziram a extraordinárias reduções no custo do processamento e da transmissão da informação”. Destaca-se que a característica fundamental dessa revolução não é a velocidade da comunicação entre “os ricos e poderosos”, já que a comunicação instantânea entre a Europa e os EUA é possível desde a segunda metade do século XIX (NYE, 2002; VOLKMER, 2003). A mudança decisiva seria mesmo a enorme redução do custo da transmissão de informações, que faz a conexão global acessível para um

conjunto muito mais amplo de pessoas no mundo todo (ERIKSSON; GIACOMELLO, 2007; CASTELLS, 2003).

Com a revolução digital, a partir do século XX, novas tecnologias são responsáveis não só pela redução sem precedentes no custo da transmissão de informações, como já acentuado, mas também pelo enorme crescimento da capacidade de armazenamento de informações, pela ampliação potencial da velocidade e alcance de sua divulgação, e pela significativa facilitação do acesso e da pesquisa a tais informações (LAFER, 2011).

Para Burt e Robison (1998, p. 8) os elementos críticos dessa revolução são as redes internacionais criadas por computadores e a conectividade eletrônica. Eles destacam que as nações, que antes limitavam seus contatos à diplomacia de gabinetes e ao comércio, estão agora conectadas por meio de milhões de indivíduos, através de “fibras óticas, satélites, wireless e cabos, em uma complexa rede sem controle central”. Defendiam, àquela altura, que a “rede” iria se tornar “o sistema nervoso central das relações internacionais”.

Walter Wriston (2000, p. 62) também segue na mesma linha, acrescentando a metáfora do cidadão vigiando o “Big Brother”<sup>8</sup> para ilustrar sua visão sobre os efeitos de tal revolução tecnológica, bastante sugestiva, principalmente tendo em vista o caso Wikileaks:

A tecnologia da informação tem demolido o tempo e a distância. Ao invés de validar a visão de Orwell do Big Brother assistindo ao cidadão, a terceira revolução permite ao cidadão vigiar o Big Brother. E assim o vírus da liberdade, para o qual não há antídoto, é espalhado através de redes eletrônicas para os quatro cantos da terra. (WRISTON, 2000, p. 62).

---

<sup>8</sup> Em referência à obra “1984”, de George Orwell, publicada em 1949.

Não obstante, não se pode perder de vista que as origens da Internet remetem a um projeto militar norte-americano da década de 60 do século XX que objetivava a criação de um meio de comunicação flexível e resistente a ataques inimigos. Ela foi desenvolvida como um sistema descentralizado não hierárquico, de modo a permitir a manutenção da comunicação em casos de ataque, em um contexto em que as armas nucleares eram a maior preocupação (CASTELLS, 2003). Hoje, a interconectividade da rede é essencial para os governos em quase todas as áreas de sua atuação, da gestão de infraestruturas críticas, à gestão de transportes, e claro, também na gestão de política externa.

Ou seja, a importância da internet para o Estado é inegável e crescente, mesmo que essa dependência em relação às novas tecnologias possa também se reverter em vulnerabilidades, e que, quando apropriadas por atores não-estatais, de indivíduos a grupos terroristas, essas mesmas tecnologias possam ser utilizadas para contestar, influenciar ou desafiar o poder estatal. De todo modo, o que é observado, e que já não é novidade, é que a internet, os satélites, os telefones celulares e outras tecnologias, tornaram a comunicação instantânea possível e barata para grande quantidade de pessoas ao redor do mundo, e com isso lhes proporcionaram um poder que não teriam fora das redes.

Nesse sentido, é certo que os satélites possibilitam aos países ricos e desenvolvidos fiscalizar à distância as violações de outras nações aos acordos de controle de armamentos, por exemplo. Também, por outro lado, cidadãos de regimes autocráticos encontram na internet os instrumentos necessários para que possam burlar eventuais restrições a sua liberdade de informação e expressão (FINEL; LORD, 2002, p. 4); sem contar que as redes sociais são meios cada vez mais utilizados para mobilizar e

coordenar movimentos sociais, como os recentes protestos no Irã contra a reeleição do presidente Mahmoud Ahmadinejad, ou as insurgências no Oriente Médio batizadas de “Primavera Árabe”, responsáveis pelo fim de ditaduras de longas décadas em países como Egito, Tunísia e Líbia (SHIRKY, 2010).

Outro fator fundamental para a aludida ascensão da transparência na política diz respeito ao desenvolvimento das indústrias da mídia e à globalização da comunicação de que fala Thompson (2002). Trata-se aqui dos ciclos de notícias ininterruptas e da cobertura quase constante e em tempo real de eventos internacionais realizada por grandes agências de jornalismo e redes de televisão.

Essa cobertura midiática permite que pessoas ao redor do mundo sejam informadas e tenham acesso a imagens dos acontecimentos internacionais no instante em que os fatos se desenvolvem. Essa condição exige dos líderes políticos a consciência de que suas ações podem ser observadas e suas decisões julgadas por uma opinião pública que transcende as fronteiras de seus Estados. Por isso também esse fenômeno exige processos de tomada de decisão mais rápidos, e acaba por encurtar as etapas de formulação de políticas, especialmente em cenários de crise, afetando fundamentalmente, com isso, a dinâmica da política internacional (FINEL; LORD, 2002, p. 4).

A CNN internacional, estabelecida em 1985, inaugurou a provisão de “notícias de última hora” em nível global, permitindo a um público disperso pelo mundo compartilhar a cobertura instantânea de acontecimentos e acompanhar o desenrolar das histórias. Para Volkmer (2003, p. 12) isso representaria “quase um renascimento da metáfora da “aldeia global” de McLuhan em termos de jornalismo político”. Já para Keane (2003, p. 168-169), os satélites e os avanços das telecomunicações teriam criado uma nova esfera transnacional de notícias políticas, “que não é caracterizada por

'homogeneidade', mas pela diversidade globalizada”, a qual altera significativamente as noções convencionais da esfera pública nacional.

Alexander (2006, p. 523), nesse sentido, destaca o papel da intensa circulação global de filmes, séries, novelas, romances, músicas, e de marcas internacionais (*'fictional' mass media*, como ele chama), cujo consumo tem criado uma base de cultura material mais comum em todo o mundo. As referências culturais compartilhadas permitiriam uma significativa “intertextualidade” entre eventos de contextos nacionais diferentes, criando os entendimentos e interpretações comuns necessários para que se possa falar em eventos globais, ante os quais se ergue uma audiência de cidadãos do mundo, que agem localmente, mas pensam globalmente (ALEXANDER, 2006; KEANE, 2003).

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

As esferas públicas globais que emergiriam desse processo teriam as funções políticas atribuídas por Habermas à esfera pública burguesa, de modo que não seriam domínios do entretenimento, mas sim da crítica orientada para a política: “dentro de

seus limites imaginados, conflitos de poder e controvérsias surgem e se desenrolam diante de milhões de olhos e ouvidos” (KEANE, 2003, p. 168).

Nesse sentido, o desenvolvimento do filósofo australiano John Keane é o que melhor sustenta nossa proposição de que a revolução da informação e a globalização da mídia ao convergirem para a emergência de esferas públicas globais, engajadas em monitorar e influenciar o exercício do poder no cenário global, senão em exercê-lo, contribuem para a ascensão de uma demanda mais incisiva por transparência nas relações internacionais.

## **Conclusão**

Portanto, o Wikileaks como uma rede transnacional de indivíduos conectados pelo ideal da transparência, voltados contra a opacidade de governos e grandes corporações, que, como entendem, permite más condutas cujas consequências se refletem globalmente, seria fruto de um contexto de ascensão de esferas públicas globais, e, além disso, consistiria em uma de suas expressões mais significativas.

Entendendo que essa tendência não será revertida, Manuel Castells (2010) sintetizou a conclusão à qual tal raciocínio nos conduz: “os governos não mais têm a capacidade de manter seus cidadãos na ignorância, pois enquanto houver pessoas dispostas a fazer ‘leaks’ e uma internet povoada por ‘wikis’, surgirão novas gerações de Wikileaks”.

Porém, vale destacar que a condição de anarquia estrutural do sistema internacional impõe claro limite ao avanço completo da transparência pela esfera das relações internacionais, uma vez que tal condição não permite ao Estado prescindir do controle e proteção aos seus verdadeiros segredos de segurança nacional. Estes segredos legítimos devem continuar a ser protegidos. Não obstante, estes seriam apenas uma

parte de todo o conjunto de informações classificadas pelos sistemas nacionais de proteção ao sigilo, que incluiria ainda aqueles a que chamamos segredos políticos e burocráticos. Parte de todos estes segredos seria não só prescindível como também indesejada, sob o ponto de vista da democracia.

A super extensão dos sistemas de proteção, inchados pelo excesso de segredos, comprometeria tanto a obrigação democrática de *accountability*, hoje cobrada não só por públicos nacionais, mas também globais, quanto à capacidade dos governos de proteger, de fato, suas informações estratégicas, como evidencia a experiência norte-americana. Há, portanto, além de limites, claras possibilidades para o avanço da transparência por essa esfera em que ainda predomina uma cultura do sigilo. Para os governos, é importante compreender a natureza do desafio para o qual alertamos, e ao qual também se referiu Rodrigues (2011, p. 34), o de formular um novo padrão de equilíbrio entre transparência e segredo na gestão de política externa que responda tanto aos novos imperativos de abertura e crescente participação dos públicos nas relações internacionais, quanto à necessidade do Estado de proteger verdadeiros segredos de segurança nacional.

### **Agradecimentos**

Este artigo abarca algumas das discussões desenvolvidas no Trabalho de Conclusão de Curso “Segredo e Transparência nas Relações Internacionais: Lições do caso norte-americano”, orientado pela Professora Doutora Heloisa Pait e que contou com o fomento da bolsa Primeiros Projetos da Pró Reitoria de Pesquisa (PROPe) da Unesp.

### **Referências**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

KANT, Immanuel. *A Paz Perpetua*. Trad. Artur Morão. Covilhã: Universidade Da Beira Interior, 1795.

KEANE, John. *Global civil society?* Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

LAFER, Celso. Vazamentos, Sigilo, Diplomacia: A Propósito do Significado do Wikileaks. *Revista Política Externa*, v. 19, n. 4. p. 11-17, 2011.

LEMOS, André. *Cibercultura: tecnologia e vida social na cultura contemporânea*. Porto Alegre: Sulina, 2008.

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

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

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

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

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

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

ROMANO, Roberto. Sigilo Jornalístico e Segredo de Estado. *Revista da FAGED*, n. 9, 2005. Disponível em:  
<<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/rfaced/article/viewArticle/2694>>. Acesso em: 01 mai. 2011.

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

SHIRKY, Clay. The Political Power of Social Media: Technology, Public Sphere and Political change. *Foreign Affairs*, 20 Dec. 2010. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/67038/clay-shirky/the-political-power-of-social-media>>. Acesso em: 14 nov. 2011.

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

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

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