

# A DEMANDA POR TRANSPARÊNCIA E A POLÍTICA INTERNACIONAL NA ERA DA INFORMAÇÃO

*Ruan Sales de Paula Pinheiro<sup>1</sup>*  
*Heloisa Pait<sup>2</sup>*

**RESUMO:** Desde o início da Idade Moderna, o segredo é elemento muito importante das relações internacionais. A condição de desconfiança generalizada e a rivalidade entre os governos bem como o interesse dos governantes em conduzir a política externa de seus Estados de forma autônoma e exclusiva levaram à consolidação de um forte código de sigilo em torno de suas relações. Não obstante, desde o surgimento da imprensa, principalmente com a consolidação dos jornais modernos, no século XVII, à tendência do poder ao segredo passou a se contrapor o princípio da publicidade. Já nas últimas décadas, a demanda pela abertura da política internacional tem se expandido, alcançando escala sem precedentes, sendo o caso Wikileaks uma de suas expressões de maior repercussão. Este artigo propõe analisar o histórico dilema e a complexa tensão entre segredo e transparência nas relações internacionais. Com atenção especial ao caso norte-americano, busca-se identificar de que forma os avanços tecnológicos e dos meios de comunicação condicionaram a evolução dessa tensão ao longo da história, de modo a melhor compreender sua configuração contemporânea.

**PALAVRAS-CHAVES:** Transparência. Segredos de Estado. Política Internacional. Meios de Comunicação.

**ABSTRACT:** Since the beginning of the Modern Age, secrecy has been a very important matter in international relations. The condition of general distrust and rivalry between states as well as the interest of the rulers to conduct foreign policy in an autonomous and unique way led over the centuries to the consolidation of a strong code of secrecy around their intergovernmental relations. Nevertheless, 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. With this in view, this paper proposes a depth analysis about the historical dilemma and the complex tension between secrecy and transparency in international relations. With special attention to the U.S. case, the aim is to identify limits and possibilities for further advance of transparency in the realm of international politics, in the context of the current Information Age.

**KEYWORDS:** Transparency. State Secrets. International Politics. Media.

## INTRODUÇÃO

A demanda por transparência, no sentido da abertura dos centros de poder ao escrutínio público, tem se expandido muito rapidamente e em escala global desde a segunda metade do século XX. Para Finel e Lord (2002, p. 2), graças a fatores como o rápido desenvolvimento das tecnologias da informação, a difusão da democracia e a globalização da mídia, “manter segredos se tornou mais difícil do que nunca”. E é nesse

<sup>1</sup>Bacharel em Relações Internacionais e Bolsista de mestrado do CNPq pelo PPGCS/UNESP. (ruan.sales7@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutora em Sociologia pela New School for Social Research, de Nova York, e professora da Universidade Estadual Paulista – UNESP. (heloisa.pait@gmail.com)

sentido que Holzner (2002, p. 152) se refere ao avanço da transparência como um fenômeno global contemporâneo capaz de provocar, dadas certas condições, “transformações políticas e culturais de grande magnitude”.

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

De acordo com Roberts (2004), o interesse dos governantes em conduzir a política externa de seus Estados de forma autônoma e exclusiva levou, ao longo dos séculos, à consolidação de um forte código de sigilo em torno das suas relações inter-governamentais. E enquanto Berridge (2002) aponta para o segredo como uma das principais características do sistema diplomático europeu forjado no início da Idade Moderna, Romano (2005, p. 228) é enfático ao afirmar que “desde a Renascença o segredo domina as relações internacionais”. Essa cultura de sigilo e isolamento da esfera da política internacional resistiu até mesmo às revoluções liberais e democráticas dos séculos XVIII e XIX, as quais se voltaram contra a política do segredo do Antigo Regime, iniciando a transição em direção a um poder público vinculado ao interesse dos cidadãos e não mais apartado da sociedade como esfera isolada de dominação. Com a emergência dos regimes constitucionais, a transparência governamental ascendeu à condição de princípio democrático fundamental, mas mesmo para as mais tradicionais democracias, na esfera das relações internacionais o segredo e o poder invisível continuaram a predominar (PISTONE, 1998; BOBBIO, 2000; ROBERTS, 2004).

É nesse sentido que Low (1918) e Chesterton (1918) denunciavam, já no início do século XX, como na Europa a chamada “diplomacia secreta” se mantinha como prerrogativa de pequenas elites que contraíam alianças, trocavam territórios e levavam aos campos de batalha homens que nada sabiam de sua política externa até serem recrutados para a guerra. Carr (2001, p. 3) também observa que, até 1914, “nos países democráticos [...] os órgãos parlamentares não se sentiam competentes para exercitarem um controle cuidadoso sobre as misteriosas operações das chancelarias”. Com efeito, o período que antecedeu a Primeira Guerra Mundial foi marcado por tantos tratados secretos que, ainda segundo Carr (2001, p. 4), ao final do conflito, teve início uma mobilização pela popularização da política internacional que tomou, em princípio, justamente a forma de “uma agitação contra tratados secretos”, então atacados como uma das causas da guerra.

De fato, a primeira investida no sentido da proscrição dos tratados secretos pelo Direito Internacional se deu mesmo somente com o artigo 18 do Pacto da Liga das Nações, aprovado na Conferência de Versalhes, em 1919. Para o então presidente norte-americano Woodrow Wilson, que propusera a criação daquela Organização Internacional e que já havia defendido com o primeiro de seus famosos “Catorze Pontos” o fim da diplomacia secreta e dos tratados secretos, a “força moral da opinião pública mundial” e a “influência purificadora” da transparência afastariam a política internacional dos caminhos perversos que haviam levado à Grande Guerra anos antes (KISSINGER, 2007, p. 40-41).

Contudo, desde 1443 a invenção de Gutenberg, que 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, a partir das revoluções liberais dos séculos XVIII e XIX.

Não é demais dizer que a imprensa teve papel fundamental no contexto que levou ao questionamento e à superação da política do completo segredo do Antigo Regime na Europa dos séculos XVIII e XIX por permitir o advento do que Thompson (2002) chamou “publicidade mediada”, e também por condicionar mudanças sociais, culturais e políticas que levaram, dentre outras coisas, à ascensão de esferas públicas críticas e interessadas em submeter o poder público ao seu escrutínio, como teorizado por Habermas (2003).

É evidente que ainda no período do Antigo Regime a própria preocupação dos governantes com seus segredos já refletia a existência de ameaças ao poder, como conspirações palacianas, traições e espionagens, que implicavam também no risco constante de revelação de seus mistérios. Contudo, a tensão da espionagem opunha espiões e contraespiões, decifradores e codificadores, adversários que mantinham tanto suas próprias informações valiosas quanto aquelas roubadas bem longe dos olhares indiscretos dos súditos.

A ameaça da publicidade propriamente dita só se torna patente, de fato, quando os avanços da imprensa tornam possíveis a transmissão regular de informações ao público em geral e a conseqüente ascensão das esferas públicas políticas, entendidas como fóruns “para onde se dirigiam as pessoas privadas a fim de obrigar o poder pú-

blico a se legitimar perante a opinião pública” (HABERMAS, 2003, p. 40). É nesse momento que se cristaliza a tensão entre a tendência do poder ao segredo e a demanda pública por publicidade. Uma tensão que evoluiu ao longo da história tendo como condicionante importante o avanço tecnológico e dos meios de comunicação.

É neste contexto que Kant (2006), ainda no século XVIII, já alertava para a necessidade de pôr fim aos tratados secretos como pré-requisito para se alcançar a Paz Perpétua e questionava as possibilidades de os Estados submeterem sua conduta internacional aos juízos da publicidade, princípio considerado por ele não apenas ético, mas também jurídico. Neste ponto, Kant (2006) compreendia que dada a condição de anarquia a que estavam então submetidos, os Estados não poderiam assumir publicamente os preceitos egoístas que orientavam sua ação externa, pois uma vez que o fizessem teriam seus planos frustrados. Porém, para Kant a compatibilização das relações internacionais com o princípio da publicidade não é uma “ideia vazia”, mas um projeto que se realiza pouco a pouco, bem como o da paz perpétua, “ainda que apenas numa aproximação que progride até ao infinito” (KANT, 2006, p. 52).

Por esse projeto kantiano, a anarquia entre os Estados seria superada por uma espécie de contrato social internacional, a política se sujeitaria à moral, e com isso a publicidade poderia também se impor sobre a política internacional. No entanto, séculos após Kant, o sistema internacional ainda fundamentalmente anárquico e não democratizado continua, como argumenta Bobbio (2000, p. 204), a ser um importante obstáculo para que o governo democrático observe “na política externa os mesmos compromissos que assume (e está geralmente em condições de respeitar) na política interna”. Com efeito, é justamente o compromisso com a transparência, com a publicidade dos atos públicos, com a visibilidade do poder, aquele apontado por Bobbio (2000, p. 205) como exemplo de compromisso democrático observado, em maior ou menor grau, no âmbito da política interna, mas ainda desrespeitado na política externa.

Mesmo que os tratados sejam tornados públicos, negociações diplomáticas secretas continuam a ocorrer, assim como operações encobertas de inteligência. E ainda que em democracias, ao menos em tese a transparência seja a regra e o segredo a exceção (STIGLITZ, 1999), o argumento da segurança nacional continua a ser invocado para justificar o sigilo em questões de defesa e política externa, bem como para a classificação de incontáveis documentos (CEPIK, 2003). Deste modo, a questão da tensão entre segredo e transparência nas relações internacionais permanece muito importante (SHAPIRO; SIEGEL, 2010).

No plano da teoria política, Bobbio (2000, p. 206) atenta para o fato de que mesmo em democracias a tendência do poder a se esconder parece ser irresistível. Segundo o filósofo italiano, “[o poder] sempre encontra todo tipo de pretexto para não se

deixar ver, um bom argumento para justificar a própria transgressão da obrigação de ser transparente”. Já para Friedrich (1972, p. 183), nas democracias “o grande desacordo entre o governo, o congresso, a mídia e o público é em grande medida um desacordo em relação à funcionalidade ou a não ‘funcionalidade’ do segredo”, que, segundo ele, constitui um “paradoxo fundamental da política democrática” (FRIEDRICH, 1972, p. 178). O próprio Friedrich (1972, p. 179) reconhece que “uma boa dose de sigilo” é eminentemente funcional para as atividades dos governos, principalmente no que tange às relações internacionais.

O desafio democrático de equilibrar o compromisso com a transparência, de um lado, e o dever de assegurar e perseguir a segurança e os interesses nacionais, para o que, em certas circunstâncias, o segredo é necessário, de outro, não é propriamente novo, mas, renovado no contexto da atual Era da Informação, se faz ainda mais importante e complexo. Isso porque, se a imprensa foi fundamental para o próprio surgimento do princípio da publicidade e condicionante importante dos primórdios dessa tensão, a internet e os novos meios de comunicação, da mesma forma, se mostram muito importantes para os desdobramentos contemporâneos da questão.

É tendo isto em vista que se reconhece um novo estágio da tensão histórica entre segredo e transparência nas relações internacionais no contexto da atual Era da informação (KEOHANE; NYE, 1998; ALBERTS; PAPP, 2000; CASTELLS, 2003). Com a redução sem precedentes no custo de processamento e transmissão de informações, a difusão dos novos meios de comunicação e a ascensão de novos espaços de discussão pública, ante as muitas zonas de sombra das relações internacionais parecem emergir públicos globais (KEANE, 2003; VOLKMER, 2003; MITZEN, 2005) mais capazes e interessados em jogar luz sobre elas, isto é, em exigir a sua abertura.

Grant (2005) aponta como consequências da disseminação das novas tecnologias da informação e comunicação o fato de que os cidadãos passam a esperar acesso mais amplo à formulação de políticas:

À medida que a tecnologia se desenvolve, o mesmo acontece com o público e também com o conteúdo. Conforme o conteúdo se desenvolve, as expectativas do público também mudam. Em especial, as pessoas estão se acostumando a uma maior disponibilidade de informações, e já esperam recebê-las como direito, de preferência onde quer que estejam, e a custos quase nulos. Este não é apenas um fenômeno da Internet. Todas as plataformas disponíveis hoje são capazes de produzir grandes fluxos de informações para diversos destinatários. (GRANT, 2005, p. 15).

Sustenta essa análise o dado de que cerca de setenta países tiveram leis de acesso à informação aprovadas entre 1990 e 2010 e que o número de solicitações realizadas

com base em tais leis é considerável<sup>3</sup>. No mesmo sentido, também pode ser citado o caso da divulgação de centenas de milhares de segredos militares e diplomáticos norte-americanos pela organização Wikileaks, entre 2010 e 2011, e toda a sua repercussão que inspirou o surgimento de organizações e projetos similares em prol da transparência, inclusive patrocinados por grandes veículos de imprensa.

Com isso, agentes de política externa são expostos a um escrutínio mais amplo, exercido por jornalistas, pelos cidadãos de seus países, pelas ONGs e também por outros governos e sociedades. Um desafio aos centros de poder reforçado pela formação de novas comunidades de interesses e de redes transnacionais de ativismo. Nye (2002, p. 100) sugere que para os governos “é muito mais difícil controlar a internet do que foi controlar a tecnologia da segunda revolução da informação”, argumentando que com os novos meios de comunicação o poder da informação passa a se distribuir muito mais amplamente. E nessa mesma linha, 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; WRISTON, 2000). Nesse ponto a perspectiva da teoria da comunicação de McLuhan (2002) é importante para o avanço da compreensão. Ao postular que “o meio é a mensagem”, McLuhan indica que os meios por si próprios são responsáveis por moldar a cognição e o comportamento de indivíduos e por condicionar a organização de sociedades, sendo sua natureza intrínseca, sua essência, e não os conteúdos que porventura carreguem, a causa invisível de grandes mudanças no mundo e na percepção que temos dele. McLuhan destaca o fato de que distraidamente nos adaptamos aos “meios”, acatamos seus pressupostos que configuram e controlam “a proporção e a forma das ações e associações humanas” (2002, p. 23), sem atentar para seus efeitos.

É nesse sentido que, para McLuhan, foi a essência da imprensa, ou seja, a forma em mosaico dos jornais, sua escrita tipografada, seu caráter comunitário e seu poder de difusão em massa, e não propriamente os conteúdos veiculados por ela, o que criou o “público” e ajudou a consolidar a ideia de nação, elementos tão fundamentais da modernidade. Estendendo a análise, é possível associar a essência da internet e dos novos meios à facilitação e instantaneidade da pesquisa e do acesso a informações, à ampliação exponencial da capacidade de armazenamento de dados e à rapidez e alcance de sua divulgação. Dessa forma, esses meios condicionariam, no nível micro, a formação de indivíduos cada vez menos conformados diante do desconhecido, menos reverentes ante aquilo que lhes é ocultado, mais propensos, portanto, a questionar e depor barreiras ao fluxo de informações. Se no Antigo Regime os súditos rendiam reverência quase mística

<sup>3</sup> Ver: Roger Vleugels, “Overview of all FOIA laws”, de 20 de Setembro de 2010. Disponível: <<http://right2info.org/resources/publications/Fringe%20Special%20-%20Overview%20FOIA%20-%20sep%202010.pdf>>. Acessado em: 13/03/2013.

aos “mistérios dos reis”, negando qualquer interesse em conhecê-los; e se até o início da Grande Guerra, em 1914, “todos sabiam” que tratados secretos era celebrados, mas “poucas pessoas sentiam alguma curiosidade acerca deles ou os achava condenáveis”, como denuncia Carr (2002, p. 4), há sinais de que essa não é mais a postura que deve ser esperada dos cidadãos da Era da Informação.

No nível macro, assim como o advento da imprensa foi fundamental para a ascensão da esfera pública nacional, que passa a demandar 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 redes transnacionais conectadas eletronicamente, condicionariam a formação de esferas públicas globais, interessadas em maior participação na arena das relações internacionais e que demandam para tanto mais informações sobre o campo da política internacional. Ou seja, defende-se a hipótese de que a internet e as novas mídias criam demanda por maior transparência, ao mesmo tempo em que apresentam os meios para que essa demanda seja atendida.

Inserida nesse contexto e refletindo essa nova dinâmica, a organização WikiLeaks, conectada em rede transnacional, dispondo de poucos recursos, mas com conhecimentos técnicos e tendo a seu favor os avanços da tecnologia e dos meios de comunicação, protagonizou em nome da transparência o maior vazamento de informações sigilosas da história. A organização expôs, entre o final do ano de 2010 e o decorrer de 2011, centenas de milhares de segredos militares e diplomáticos dos Estados Unidos da América, justamente a potência global que naquele mesmo ano chegou a investir mais de 11 bilhões de dólares em seu sistema de classificação de informações<sup>4</sup>.

Seria então o caso Wikileaks sinal de que as expressões máximas do controle dos Estados sobre os fluxos de informações, os sistemas de classificação e proteção aos segredos de Estado, não são mais compatíveis com a Era da informação? Seria esse o prenúncio do fim do segredo nas relações internacionais? Uma resposta afirmativa a essa questão poderia levar em conta toda a reflexão anterior apoiada na ideia 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” (idem, p. 132).

Contudo, não se pode ignorar o limite estrutural ao avanço completo da transparência pela esfera das relações internacionais, qual seja a condição de anarquia sistêmica em que se dão tais relações. Tal condição não permite ao Estado prescindir do

<sup>4</sup>Dado do relatório anual de 2010 do Information Security Oversight Office do governo norte-americano. Disponível em: <<http://www.archives.gov/isoo/reports/2010-annual-report.pdf>>. Acesso em 18 de Janeiro de 2012

controle e proteção aos seus segredos de segurança nacional. Estes segredos entendidos como legítimos continuarão a ser protegidos. Não obstante, eles representam apenas uma parcela pequena de todo o conjunto de informações classificadas pelos sistemas nacionais de proteção ao sigilo, que inclui ainda toda uma gama de segredos políticos e burocráticos, em grande parte questionáveis e até mesmo prescíveis. Aquelles que podemos denominar “segredos políticos” são frutos do emprego deliberado e consciente da autoridade de classificar informações como um dispositivo para manter a sociedade afastada da condução da política externa do país, e em casos específicos com o objetivo de encobrir a má conduta de representantes do governo, o fracasso de operações, missões e políticas, infrações ao direito internacional, etc. Já os “segredos burocráticos” são derivados de uma tendência natural de qualquer burocracia governamental a limitar os fluxos de informação para o exterior, e frutos de uma adoção de procedimentos operacionais padrão que tendem ao sigilo, como teoriza Weber (1999, p. 225-226). Também são fruto da cultura do segredo dos agentes de política externa consolidada ao longo de séculos nas relações internacionais.

Assim, mesmo que haja importantes limites ao pleno avanço da transparência, é também verdade que a grande extensão dos sistemas de proteção, inchados pelo excesso de segredos, compromete tanto a obrigação democrática de prestar contas, hoje cobrada não só por públicos nacionais, mas também globais, quanto a capacidade dos governos de proteger, de fato, suas informações estratégicas, como mostra a experiência norte-americana. Essa compreensão é fundamental para a análise da nova configuração da tensão entre segredo e transparência na política internacional.

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

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

Como destacado por Doyle (1999), tais segredos velaram ao longo de toda a Guerra Fria um grande número de ambiciosas políticas da Casa Branca, tais como:

a derrubada de um presidente na Guatemala, em 1954; a desastrosa invasão a Cuba no episódio da Baía dos Porcos, de 1961; as mentiras referentes à Guerra do Vietnã, reveladas com o vazamento dos chamados “Papéis do Pentágono”; e até mesmo uma guerra secreta no Laos. Ainda segundo Doyle (1999, p. 4), na medida em que o segredo se expandia, “a imprensa começava a escrever sobre um ‘governo invisível’, um mundo paralelo e escondido de operadores fantasmas e maquinações secretas”.

Com a dissolução da União Soviética cresceu a percepção de que grande parte das ameaças diretas à segurança nacional dos EUA havia sido anulada, e ao mesmo tempo tomaram força novas reivindicações por transparência. Nesse contexto, já no início dos anos 90, o governo norte-americano passou a aprovar leis visando à abertura governamental. Com o governo Clinton, mais de quarenta milhões de páginas de documentos secretos, da Primeira Guerra Mundial à Guerra do Vietnã, foram divulgados já em 1994, e o número de informações classificadas como sigilosas anualmente foi drasticamente reduzido. Porém, esse período de abertura logo teve fim.

A administração de George W. Bush, sucessor de Clinton, fez novamente do segredo sua palavra de ordem (PALLITO; WEAVER, 2007, p. 57), retomando o compromisso da política externa norte-americana com o sigilo, principalmente após os atentados terroristas de 11 de Setembro. Ao invés de um triunfo absoluto das forças do segredo ou da transparência, o que a história norte-americana apresenta é de fato uma tensão constante entre esses polos.

Por isso não é contraditório que os norte-americanos tenham sido também pioneiros na adoção de Leis de Acesso à Informação, fruto da demanda por transparência que ascendeu naquele país ainda na década de 60 em resposta à escalada do segredo durante a Guerra Fria. Até 1966, somente Suécia e Finlândia possuíam Leis de Acesso à Informação. Naquele ano, uma grande mobilização da imprensa americana, o forte lobby dos editores de jornais e a habilidade política e persistência de John Moss, congressista do partido Democrata, conseguiram convencer o Presidente Lyndon Johnson a aprovar o *Freedom of Information Act*, que logo se tornou modelo para advogados e legisladores de todo o mundo.

Um dos casos mais notáveis de vazamento de informações sigilosas nos Estados Unidos ocorreu cinco anos após a aprovação do *Freedom of Information Act*. No dia 13 de Junho de 1971, durante o governo Nixon, o jornal *New York Times* publicou a primeira de uma série de dez matérias sobre a história secreta da Guerra do Vietnã, revelada após o vazamento dos documentos que ficaram conhecidos como *Pentagon Papers*. Tratava-se de um estudo ultrassecreto do Departamento de Defesa que continha sete mil páginas de informações e análises sobre o envolvimento militar dos Estados Unidos na Ásia, entre os anos de 1945 e 1967.

A administração Nixon rapidamente exigiu na justiça a supressão das publicações sobre o caso, conseguindo algumas decisões favoráveis à censura. A Suprema Corte chegou mesmo a manter a proibição às publicações do *New York Times* e do *Washington Post* por algum tempo até o julgamento definitivo, mas a decisão final dos magistrados, por seis votos a três, foi favorável aos jornais que tiveram assegurado seu direito de publicar matérias sobre os “Papéis do Pentágono”.

Analistas apontam para a importância de tal decisão, tratada pela imprensa da época como uma das mais importantes da história da corte, e certamente a mais importante acerca das liberdades de expressão e imprensa até então. Fato é que se trata de uma jurisprudência rara, ainda hoje invocada em casos em que se opõem a liberdade de imprensa de um lado e as reivindicações de restrições a essa liberdade pelo governo, com base em considerações de segurança nacional. Blanton (2003, p. 45) pondera que este não era o padrão de posicionamento da Suprema Corte, que já havia aceitado inúmeras restrições a abertura governamental em nome da segurança nacional.

Anos mais tarde, o escândalo do Watergate, que culminou na renúncia do Presidente Nixon, criou a oportunidade para que uma maior mobilização da sociedade civil resultasse no fortalecimento considerável do *Freedom of Information Act* por meio de emendas, como pondera Roberts (2006, p. 14).

Ao redor do mundo, até o final de 2011, mais de noventa países já possuíam suas próprias leis de acesso à informação, sem contar a longa lista daqueles que permanecem próximos de conseguir a aprovação de seus projetos, a qual já não inclui o Brasil, que teve sua Lei aprovada pelo Congresso em Outubro de 2011. A crescente demanda por transparência ao redor do mundo é já reconhecida por muitos governos que começam a se comprometer, inclusive no âmbito multilateral, com iniciativas que visam a contemplá-la.

No dia 20 de Setembro de 2011, foi lançada oficialmente em Nova York a “Parceria para Governo Aberto” (*Open Government Partnership*), uma iniciativa internacional, liderada por Estados Unidos e Brasil, que tem por objetivo principal a promoção da transparência governamental. Em sua declaração conjunta, os membros da parceria reconhecem que “as pessoas ao redor do mundo estão exigindo mais abertura no governo, reivindicando maior participação cívica nos assuntos públicos e buscando meios de tornar seus governos mais transparentes, receptivos, responsáveis e eficientes” (OGP, 2011). Na mesma declaração, declaram uma preocupação especial com as novas tecnologias que por oferecerem “oportunidades para a troca de informações, participação pública e colaboração”, devem ser “dominadas” para o fim da promoção da transparência.

Iniciativas como essa refletem a lógica da tensão histórica entre segredo e transparência aqui aludida, uma vez que são uma resposta à mensagem radical propagada pelo Wikileaks de que, se não consentida, a transparência será imposta. Para os governos é importante ter em conta que para aqueles que desejam impor tal transparência total, de nada interessam as especificidades das relações internacionais, ou os imperativos da razão de estado. Cabe ao próprio Estado proteger seus verdadeiros segredos de segurança nacional, mas talvez para isso precise negociar a abertura.

A lição apreendida do caso norte-americano é a de que o grande desafio ao segredo advém de uma maior demanda por informação por emergentes esferas públicas globais, associada a um estágio de desenvolvimento tecnológico que torna níveis cada vez maiores de transparência não só possíveis como também atrativos. A transparência seria até certo ponto exigida pela atual Era da Informação, de modo que ir contra seu avanço exigiria sacrifícios de liberdades das quais uma democracia não pode abrir mão. Assim, não apenas por considerações de aspecto moral ou normativo, mas também de ordem prática, o atual estágio de avanço radical da transparência exige a supressão dos segredos ilegítimos e prescindíveis em favor daqueles realmente necessários e legítimos. No contexto atual, a razão entre segurança e opacidade pode ser mesmo inversamente proporcional. E essa é a chave para a compreensão da nova configuração da tensão entre segredo e transparência nas relações internacionais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBERTS, D.; PAPP, D. (Eds). **The Information Age Anthology**: National Security Implications of the Information Age. Vol. 2. Washington, D.C.: Center for Advanced Concepts and Technology, 2000.
- BERRIDGE, G. R. **Diplomacy Theory and Practice**. 2ª ed. Houndmills: Palgrave, 2002.
- BLANTON, T.S. National Security and Open Government in the United States: Beyond the Balancing Test. In: **National Security and Open Government**: Striking the Right Balance. New York: Campbell Public Affairs Institute, 2003, p. 33-73.
- BOBBIO, N. **O Futuro da Democracia**: Uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- \_\_\_\_\_. Democracia e sistema internacional. In: BOBBIO, N. **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. 14ª ed. São Paulo: Paz e Terra S/A, 2007.
- BURT, R.; ROBISON, O. **Reinventing Diplomacy in the Information Age**. CSIS Report: Washington, 1998.
- CANETTI, E. **Massa e Poder**. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2005, p. 290-296.
- CARR, E. H. **Vinte Anos de Crise**: 1919-1939. Brasília: UNB, 2001.

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

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

CEPIK, M. **Espionagem e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora FGVOL, 2003.

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

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

FINEL, B.; LORD, K. (Eds). **Power and Conflict in the Age of Transparency**. New York: Palgrave, 2000.

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

GRANT, R. **The Democratisation of Diplomacy: Negotiating with the Internet**, Discussions Papers in Diplomacy, Clingendael, 2005.

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

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

KANT, I. **Para a Paz Perpetua**. Rianxo: Instituto Galego de Estudos de Segurança Internacional e da Paz, 2006.

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

KEOHANE, R.; NYE, J. Power and Interdependence In the information age. **Foreign Affairs**, v. 77, n. 5, 1998, p. 81-94.

KISSINGER, H. **Diplomacia**. 3ª ed. Lisboa: Gradiva, 2007.

LOW, A. M. The Vice of Secret Diplomacy. **The North American Review**, v. 207, n. 747, 1918, p. 209-220.

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

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

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

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

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

OGP. **Declaração de governo aberto**. Set. 2011. Disponível em: <[http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/page\\_files/Declaracao\\_de\\_Governo\\_Aberto.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/page_files/Declaracao_de_Governo_Aberto.pdf)>. Acessado em 09/07/2014.

- PISTONE, S. Razão de Estado. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G.. **Dicionário de política**. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 1999, p. 1066-1073.
- ROBERTS, A. A Partial Revolution: The Diplomatic Ethos and Transparency in Intergovernmental Organizations. **Public Administration Review**, v. 64, n. 4, 2004, p. 410-424.
- \_\_\_\_\_. **Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age**. Cambridge: Cambridge UP, 2004.
- ROMANO, R. Sigilo Jornalístico e Segredo de Estado. **Revista da FACED**, n. 9, 2005. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/rfaced/article/viewArticle/2694>>. Acessado em 01/05/2011.
- SHAPIRO, J.; SIEGEL, D. Is this Paper Dangerous? Balancing Secrecy and Openness in Counterterrorism. **Security Studies**, v. 19, n. 1, 2010, p. 66-98.
- SIMMEL, G. The Sociology of Secret and of Secret Societies. **The American Journal of Sociology**, v. 9, n. 4, 1906, p. 441-498.
- STIGLITZ, J. E. **On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life**. Oxford: Oxford Amnesty Lecture, 1999.
- THOMPSON, J. B. **A Mídia e a Modernidade: Uma Teoria Social da Mídia**. 4ª ed. Petrópolis: Vozes, 2002.
- VOLKMER, I. The Global Network Society and the Global Public Sphere. **Journal of Development**, v. 46, n. 1, 2003, p. 9-16.
- WEBER, M. **Economia e Sociedade**. 2ª ed. Brasília: UNB, 1999.
- WRISTON, W. Bits, Bites and Diplomacy. In: ALBERTS, D.; PAPP, D.I (Ed.). **The Information Age Anthology: National Security Implications of the Information Age**. Vol. 2. Washington, D.C.: Center for Advanced Concepts and Technology, 2000, p. 61-75.

---

Data de submissão: 05/03/2014

Data de aprovação: 27/05/2014

