

PPGD UNIRIO



DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito
da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Public Policy Law

Journal of the Graduate Program in Law
of the Federal University of the State of Rio de Janeiro

VOLUME 2 N° 2
JULHO – DEZEMBRO 2020
JULY – DECEMBER 2020

ISSN: 2675-1143

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

EXPEDIENTE - Revista Direito das Políticas Públicas, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Vol. 2, n. 2, jul./dez. 2020. ISSN 2675-1143

Reitor

Prof. Dr. Ricardo Silva Cardoso

Vice-Reitor

Prof. Dr. Benedito Fonseca e Souza Adeodato

Pró-Reitora de Pós-Graduação, Pesquisa e Inovação

Profa. Dra. Evelyn Goyannes Dill Orrico

Diretora da Biblioteca Central

Márcia Valéria da Silva de Brito Costa

Biblioteca Setorial do CCJP

Filomena Angelina Rocha de Melo

Lídia Oliveira de Seixas

Renata da Silva Falcão de Oliveira

Thalita Oliveira da Silva Gama

Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito

Prof. Dr. Paulo de Bessa Antunes

Coordenação do Curso de Mestrado em Direito

Prof. Dr. Leonardo Mattietto

Editores

Prof. Dr. Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

Prof. Dr. André Luiz Coelho Farias de Souza

Conselho Editorial

Prof. Dr. Ben Boer, Universidade Wuhan, China; Universidade de Sydney, Austrália

Prof. Dr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas - SP, Brasil

Prof. Dr. David Cassuto, Universidade Pace, Estados Unidos da América do Norte

Prof. Dr. Egon Bockmann Moreira, Universidade Federal do Paraná, Brasil

Profa. Dra. Griselda Capaldo, Universidade de Buenos Aires, Argentina

Prof. Dr. Julien Théron, Universidade Toulouse Capitole, França

Profa. Dra. Marie-Hélène Monserie-Bon, Universidade Paris II, França

Prof. Dr. Santiago Ripol Carulla, Universidade Pompeu Fabra, Espanha

Prof. Dr. Saulo Pinto Coelho, Universidade Federal de Goiás, Brasil

Prof. Dr. Talden Farias, Universidade Federal da Paraíba, Brasil

Prof. Dr. Tiago Duarte, Universidade Nova de Lisboa, Portugal

Vol. 2, n. 2, jul./dez. 2020. ISSN 2675-1143.

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

Comissão Editorial

Prof. Dr. André Coelho

Profª. Dra. Claudia Gurgel

Prof. Dr. Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

Prof. Dr. José Gabriel Assis de Almeida

Prof. Dr. Leonardo Mattietto

Profª. Dra. Patrícia Serra Vieira

Prof. Dr. Paulo de Bessa Antunes

Profª. Dra. Rosalina Corrêa de Araújo

Comissão Assistente Editorial

Ms. Eliane Vieira Lacerda Almeida

Ms. Juliana Mattos dos Santos Joaquim

Ms. Luciana Picanço de Oliveira Brandolin

Ms. Maida Pratis Pessanha Tejón

Ms. Milton Leonardo Jardim de Souza

Ms. Thuany de Moura C. Vargas Lopes

Mestranda Yasmin Sant'ana Ferreira Alves de Castro

Capa - Thuany de Moura C. Vargas Lopes Imagem – Canva.com

Bibliotecária: Thalita Gama – CRB 7/6618 - Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP/
UNIRIO, Rua Voluntários da Pátria, nº 107, Botafogo, Rio de Janeiro – RJ, CEP: 22.270-000.

Revista Direito das Políticas Públicas [recurso eletrônico] /

Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNIRIO.

Vol. 2, n. 2 (2020) - Rio de Janeiro, RJ: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, 2020.

Acesso em: <http://www.seer.unirio.br/index.php/rdpp/index>

Semestral

ISSN: 2675-1143

1. Ciências Jurídicas - Periódicos. I. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

CDD: 340

SUMÁRIO – SUMMARY

EDITORIAL _____ **6**

OS FLUXOS MIGRATÓRIOS PARA O BRASIL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA INTEGRAÇÃO LOCAL DE REFUGIADOS NO CONTEXTO BRASILEIRO _____ **8**

MIGRATORY FLOWS TO BRAZIL AND PUBLIC POLICIES FOR LOCAL INTEGRATION OF REFUGEES IN THE BRAZILIAN CONTEXT _____ 8

Paula da Cunha Duarte

O DESENVOLVIMENTO DO TURISMO COMO UMA ESTRATÉGIA DE SUSTENTABILIDADE DO ESPAÇO AMAZÔNICO: UM INSTRUMENTO DE PRESERVAÇÃO DA FLORESTA AMAZÔNICA _____ **33**

THE DEVELOPMENT OF TOURISM AS A STRATEGY FOR SUSTAINABILITY IN THE AMAZON SPACE: AN INSTRUMENT FOR THE PRESERVATION OF THE AMAZON FOREST _____ 33

Adriano Fernandes Ferreira

Jofre Luis da Costa Oliveira

PROJETO PÍLULAS DE DIREITOS HUMANOS: DIÁLOGOS EM TEMPOS DE PANDEMIA _____ **69**

HUMAN RIGHTS PILLS PROJECT: DIALOGUES IN PANDEMIC TIMES _____ 69

Alessandra Vasques Werner Paim

Edna Raquel Santos Hogemann

Érica Maia Campelo Arruda

DIREITO E LITERATURA: PERCEPÇÕES ENTRE O DIREITO CURVO E A DEFESA DOS DIREITOS DAS MULHERES A PARTIR DAS REPRESENTAÇÕES FEMININAS POSTAS EM DECAMERON DE GIOVANNI BOCCACCIO _____ **83**

LAW AND LITERATURE: PERCEPTIONS BETWEEN CURVED LAW AND THE DEFENSE OF WOMEN'S RIGHTS FROM THE FEMALE REPRESENTATIONS SET IN DECAMERON DE GIOVANNI BOCCACCIO _____ 83

Érica Maia Campelo Arruda

Lara Ribeiro Pereira Carneiro

Bruno Wanzeler da Cruz

A MULHER NEGRA NA LITERATURA BRASILEIRA: PASSADO, PRESENTE E FUTURO _____ **104**

THE BLACK WOMAN IN BRAZILIAN LITERATURE: PAST, PRESENTE AND FUTURE _____ 104

Edna Raquel Hogemann

Patricy Barros Justino

Aiana Carvalho

BUSCA IMEDIATA DE PESSOAS DESAPARECIDAS: QUESTIONAMENTOS SOBRE A EFETIVIDADE DAS LEGISLAÇÕES VIGENTES _____ **122**

IMMEDIATE SEARCH FOR MISSING PERSONS: QUESTIONS ABOUT THE EFFECTIVENESS OF CURRENT LAWS _____ 122

Oswaldo Pereira Lima Junior

Marcio Santos de Carvalho

Maria Jovita Nocchi Vieira

APONTAMENTOS PARA UMA POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA PANDEMIA DE COVID-19 _____ **137**

NOTES ON ACCESS TO INFORMATION PUBLIC POLICY IN THE COVID-19 PANDEMIC _____ 137

Leonardo Mattietto

Diego Chagas de Souza

PROSELITISMO NEGATIVO E O EQUILÍBRIO DAS LIBERDADES ____ **161**

NEGATIVE PROSELITISM AND THE BALANCE OF FREEDOMS _____ 161

Sérgio Luís Tavares

Márcio Dodds Righetti Mendes

SOBRE A DUPLA FINALIDADE DOS CONTRATOS: NOTAS SOBRE A LEI DA PANDEMIA _____ **200**

ON THE DUAL PURPOSE OF CONTRACTS: NOTES ON THE PANDEMIC LAW _____ 200

Adriana Geisler

Maria Inês Lopa Ruivo

Larissa Honorato

**DOSSIÊ ESPECIAL –
PÍLULAS DE DIREITOS
HUMANOS**

Submetido em 03/11/2020
Aprovado em 15/02/2021

APONTAMENTOS PARA UMA POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA PANDEMIA DE COVID-19

NOTES ON ACCESS TO INFORMATION PUBLIC POLICY IN THE COVID-19
PANDEMIC

Leonardo Mattietto^I
Diego Chagas de Souza^{II}

RESUMO

Ainda que a Administração Pública democrática dedique posição central à transparência, o sigilo sobre certas informações é inevitável. Tal condição torna-se exacerbada em tempos de pandemia, potencializando e permitindo as disfunções típicas de tal premissa – corrupção, desinformação e ineficiência. Argumenta-se então que as garantias de uma política de acesso à informação devem se adaptar ao novo contexto, proporcionando simultaneamente agilidade à máquina pública e segurança aos cidadãos e instituições, bem como conferindo

ABSTRACT

Although the democratic Public Administration dedicates a central position to transparency, secrecy about certain information is inevitable. That condition becomes exacerbated in the pandemic, enhancing and allowing typical dysfunctions of such premise – corruption, disinformation, and inefficiency. The authors argue that the guarantees for access to information policy must adapt to the new context while providing agility to the public sector and security to citizens and institutions, paying particular attention to the mechanisms for legitimating such

I Professor na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), onde coordena o Curso de Mestrado em Direito. Professor na UCAM. Doutor em Direito pela UERJ. Procurador do Estado do Rio de Janeiro. E-mail: leonardo.mattietto@unirio.br

II Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Advogado. E-mail: diego.chagas.souza@gmail.com

especial atenção aos mecanismos de legitimação de tais processos. Desta forma, pontuam-se no cenário jurídico-político brasileiro as estratégias atuais de combate à COVID-19 para então elaborar suas possíveis reconfigurações legais e administrativas, capazes de abarcar as demandas desses tempos. Conclui-se delineando os fundamentos de uma política de informação capaz de implementar e delimitar os parâmetros e ações de contenção da crise, em direta consonância com princípio da transparência, não fazendo deste um mero objeto idealístico.

PALAVRAS-CHAVE

Transparência. Segredo. Política Pública de Acesso à Informação. COVID-19.

KEYWORDS

Transparency. Secrecy. Access to Information Public Policy. COVID-19.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo parte de uma premissa: o segredo é inevitável, em qualquer Estado, mesmo que substancialmente democrático. Isso traz importantes consequências não apenas para o viver político, como também para o campo jurídico e administrativo. Se tal ideia é polêmica e complexa em tempos ditos normais, o que dizer dos tempos de pandemia em escala global?

De 2019 para 2020, o mundo, em face da COVID-19, passou por transformações abruptas e dramáticas, desencadeando altíssimas taxas de desemprego, testando a capacidade dos serviços de saúde e causando danos para todos os segmentos da sociedade, em particular aqueles de maior vulnerabilidade social¹.

Inserido neste contexto, tem se tornado cada vez mais ostensivos os efeitos de uma crise, tanto sanitária quanto econômica, que traz problemas que assolam qualquer governança: as cadeias produtivas rapidamente interrompidas, a necessidade de uma rápida resposta por parte da Administração Pública e a disrupção generalizada mundial fizeram dos setores públicos – em particular nas suas aquisições – cenários perfeitos para ganhos escusos de agentes mal intencionados, públicos e particulares (BRUCE, 2020), bem como de ganho político para aqueles que souberam capitalizar a situação.

É necessário que o aparato público repense tal estado de crise como algo passageiro e vislumbre que a nova realidade pode também ser a nova normalidade.

Metodologicamente, opta-se por uma abordagem descritivo-exploratória visando a destacar a compreensão qualitativa sobre o tema da transparência na confluência da crise sanitária. Tal desenho de pesquisa permite observar, descrever e finalmente classificar os fenômenos jurídico-políticos que sustentam uma política de acesso à informação eficiente e proba.

1 Conforme relatório da ONG Artigo 19 (2020), enquanto a doença pode afetar qualquer um, já se tornou evidente após os primeiros meses de pandemia que seus impactos são particularmente sentidos em razão de desigualdades sociais e econômicas – na cidade de São Paulo, por exemplo, o risco de uma pessoa negra morrer em razão do vírus é 62% maior que o de uma pessoa branca, além, ainda, da doença ser significativamente mais presente e mais letal nas regiões mais pobres da cidade.

Nessa perspectiva, a política pública citada ganha destaque crescente, na forma como se constitui em objeto de diferentes áreas do saber (ciência da informação, direito, administração etc.):

Ao expressarem variadas convergências e divergências do campo informacional, presentes tanto no Estado quanto na sociedade, as políticas públicas de informação configuram-se em processos não só complexos, mas também sinalizadores de construtos políticos característicos da contemporaneidade. Escolhas, confrontos e ações informacionais de grande impacto em vários níveis da vida social são a essência da formulação, implementação e avaliação de qualquer política pública. Em relação às políticas públicas de informação, não seria diferente. (JARDIM, SILVA, NHARRELUGA, 2009, p. 3)

Assim, a análise e a elaboração das políticas de informação perpassam três aspectos:

- a) as relações institucionais entre a Administração Pública e atores externos;
- b) as trocas de informação, que podem ser redefinidas em termos de acessibilidade, velocidade e facilidades;
- c) as ferramentas que garantem a transparência mudam de acordo com o domínio de atividade governamental a que se submetem (MEIJER, 2013).

Esses três elementos ensejam refletir sobre a atuação do Estado, pugnando por uma atuação não só mais estruturada, capaz de responder aos desafios da pandemia e garantir a segurança jurídica dos cidadãos, mas também mais dinâmica e ágil.

Nesse sentido, o presente artigo busca explorar essas questões no quadro brasileiro, no qual a pandemia coexistiu com investidas contra os mecanismos de transparência. Percorre-se um viés pouco explorado pela academia, qual seja, o segredo e a opacidade inerentemente se institucionalizam na Administração Pública; logo, os mecanismos de transparência devem ser capazes de abarcar essa disfunção de maneira a minimizá-la.

A transparência pública não deve ser vista como um ideal que por si só consertará os problemas jurídicos, políticos e administrativos de um Estado, mas como um

instrumento pragmático de acesso à informação apto a colaborar para mitigar as disfunções típicas do aparato burocrático.

Esclarecido esse pressuposto, busca-se demonstrar como o Brasil tem lidado com a crise, especialmente na figura do governo federal, para em seguida analisar a questão da legitimação tanto da política de acesso à informação quanto da política de sigilo.

Salienta-se que, para efeito deste artigo, considera-se uma informação transparente aquela que é visível e inferível. Visível, pois se apresenta de maneira completa e acessível. Inferível, porque, a partir de seus atributos (desagregável, verificável e simplificável), é possível tirar conclusões proveitosas para a tomada de determinada decisão (MICHENER; BERSCH, 2013). Ambos os requisitos acabam se chocando com as barreiras impostas pelo momento de urgência, em um panorama agudo de escassez de recursos.

A garantia de transparência deve ainda permanecer de acordo tanto com os valores democráticos (de publicidade, acesso à informação, controle público) quanto com as exigências da pandemia (agilidade, flexibilidade e atualização constante). Percebem-se, no processo histórico, tensões entre agilidade e transparência, eficiência e respeito ao ordenamento, informação e segredo:

A transparência é um sonho que a humanidade perseguiu em todos os campos, da Antiguidade aos nossos dias. Na política, o poder foi evoluindo do poder autocrático e opaco da Antiguidade para o poder democrático e transparente dos nossos dias. Os dois modelos teóricos de poder – opostos e extremos: autocracia e democracia – se fundam sobre dois opostos *instrumenta regni*: o segredo e a transparência (LOSANO, 2017, p. 657).

Poder-se-ia argumentar que tais dinâmicas se aplicam a quaisquer outras atividades governamentais de semelhante complexidade. No entanto, uma diferença central é que os valores que envolvem transparência (e, por extensão, *accountability*) não apenas são resultados de governança democrática, como também a geram:

Government transparency is constructed in interactions between actors with different perspectives within a certain (institutional) playing field, and, at the same time, these interactions change the nature of the playing field. Studying the social-political construction of government transparency contributes to our understanding of the changes in preconditions for democratic interactions (MEIJER, 2013, p. 429-430).

Dadas as imensas complexidades que acompanham o modelo de sociedade descrito aqui, denota-se a imprescindibilidade de construir mecanismos que consigam – pelo menos – oferecer segurança de atuação à Administração e a seus administrados. Assim, procura-se demonstrar que a questão da transparência vai além das aquisições e contratações emergenciais, encontrando sua raiz no próprio aparato normativo e político brasileiro, atravessando assim uma ótica cultural tanto passada quanto presente.

2 APONTAMENTOS SOBRE O CONTEXTO BRASILEIRO RECENTE

Em tempos de pandemia, a situação acaba por determinar a ação, o que significa dizer que as escolhas de estratégia de combate à COVID-19 também acentuam outras questões já institucionalizadas:

Primeiro, com o confinamento em casa e a redução da operação dos serviços públicos, os índices de violência doméstica têm aumentado em todo o globo, como atesta o alerta da Organização das Nações Unidas (ONU). Há também uma dificuldade em discutir medidas preventivas de higiene em um contexto no qual não há saneamento básico para toda a população e questões relacionadas à oferta de água potável são sensíveis no país, sobretudo em regiões periféricas. Por fim, outras questões sociais como o déficit habitacional e o encarceramento em massa reduzem a possibilidade e efetividade da política de distanciamento social proposta pela maioria dos governos estaduais para muitos segmentos da população. (ARTIGO 19, 2020, p. 6).

O caso brasileiro não é diferente, agravado por constantes estresses institucionais e políticos, exacerbados por manifestações que desacreditam a ciência e contrariam as medidas sanitárias recomendadas por especialistas. O afastamento social não é somente uma medida sanitária, mas essencialmente ética. (ROTHSTEIN, 2017)

Nessa esteira, como já delineado, dentre as várias ferramentas institucionais necessárias para ações de enfrentamento da crise, não há dúvida que uma política de livre circulação de informações é indispensável para a garantia de seu sucesso, assegurando a participação de diversos atores da sociedade civil e o correto compartilhamento de inteligência. Permite-se, assim, que organizações, movimentos sociais, integrantes da mídia e quaisquer interessados possam acompanhar, fiscalizar e participar das políticas públicas de engajamento democrático.

No entanto, em contrapartida a esse entendimento, o Poder Executivo Federal atuou no sentido de restringir a transparência administrativa mediante alteração de marcos legais e enfraquecimento dos órgãos de Estado que viabilizam o acesso à informação pública de interesse coletivo. Houve incentivo ao descumprimento do isolamento social e redução abrupta das informações sobre os números de pessoas infectadas e de óbitos. Assim, dois pontos jurídico-políticos merecem ser levantados de forma a delinear a atuação do governo brasileiro.

Em primeiro lugar, relembra-se que, diante da urgência do contexto, foram reguladas as contratações de bens e serviços para o período de pandemia através da Lei Federal nº 13.979, de 2020, complementada pelas Medidas Provisórias nº 926 e nº 951, de 2020. Foram então estabelecidas regras excepcionais para as contratações emergenciais, tanto com dispensa de licitação, quanto por pregões abreviados.

Para além da regulamentação dos trâmites de contratação, a legislação federal estabeleceu obrigação específica de transparência para as informações relativas às contratações realizadas neste cenário de excepcionalidade. Encontra-se prevista no art. 4º, § 2º, da Lei nº 13.979, de 2020:

§ 2º Todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro nesta Lei serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no que couber, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição.

As consequências da institucionalização de tais medidas vêm sendo sentidas exponencialmente, com operações policiais contra fraudes e superfaturamento aparecendo por diversos Estados brasileiros (FIGUEIREDO VIDIGAL, 2020; MAZZI, 2020). Isso revela uma necessidade em se reavaliar a própria legística² envolvida por trás de tais diplomas. (CONTRATAÇÕES, 2020)

2 Também chamada de ciência da boa legislação, pode ser definida como “área de conhecimento que se ocupa do planejamento, da concepção, da elaboração e da avaliação das leis, de forma metódica e sistemática, valendo-se de premissas técnico-científicas como coadjuvantes da decisão política de escolha da oportunidade de legislar e das soluções regulativas; da função redacional destinada à apropriação dos comandos definidos; e das ações de controle dos impactos ou da efetividade da lei.” (PIRES, 2009).

Em segundo lugar, foi editada a Medida Provisória nº 928, de 2020, com dispositivos que interferiam diretamente no funcionamento da Lei de Acesso à Informação (ARTIGO 12, 2020). Não surpreendentemente, as normas foram devidamente suspensas pelo Supremo Tribunal Federal³, mas, como bem dito pela organização de direitos humanos Artigo 19 (2020), revelam uma tendência contrária à divulgação de informações pelo Poder Executivo, propondo a restrição de seu acesso e retardando a produção de dados sobre a pandemia - e também de outros assuntos de interesse público durante esse período.

Apesar de ser uma constante histórica que regimes autoritários se utilizem do segredo como um instrumento de dominação, não se pode ignorar que, na medida que a democracia ganha contornos contemporâneos, a opacidade perde espaço para a transparência, afastando-se resquícios de um poder pautado puramente pela força. Dessa condição, deduz-se que o seu uso deve ser cuidadosamente fundamentado e legitimado através do consenso democrático, que por sua vez busca legitimação na livre escolha popular; infere-se, portanto, que um dos pré-requisitos para o controle público deve ser a transparência dos atos de governo. Daí a importância de desenvolver mecanismos legais e culturais que permitam que a transparência seja a norma e o segredo uma exceção residual.

3 SEGREDO E DEMOCRACIA: DA IMPORTÂNCIA DE PROCESSOS DE LEGITIMAÇÃO

Muito já foi escrito a respeito da transparência e da publicidade como princípios que regem uma democracia; da mesma forma, *accountability* e *compliance* são conceitos inerentes a uma Administração hodierna. Não é surpreendente, dado esse panorama, que a presença do segredo em uma democracia é vista como exceção e não mais como regra. Porém, mesmo na exceção, o problema permanece: como estudar o segredo – o opaco, o não dito, aquilo que se esconde – em uma democracia que o afasta, mas, simultaneamente, o mantém sob sua dependência?

3 O Supremo Tribunal Federal acolheu os pedidos feitos pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.351-DF. A decisão considerou genéricas e abusivas as restrições à garantia constitucional de acesso à informação, notando ausência de razoabilidade e violação aos princípios da publicidade e transparência. Foi suspenso o artigo 6º-B da Lei 13.979, de 2011, incluído pela Medida Provisória 928, de 2020 (BRASIL, 2020).

Doutrinariamente, existem diferentes acepções do termo “segredo”, variando conforme o posicionamento ideológico ou ambiente histórico em que se encontra seu operador. Existem, portanto, dificuldades inerentes em se discutir a presença do “segredo” na Administração Pública. Situar o debate sob a perspectiva desse termo - em lugar, por exemplo, de “transparência” ou “publicidade” – evoca certos juízos de valor e, até mesmo, um determinado ar de romantismo (CADEMARTORI, 1990). Falar do “segredo” implica discutir a ausência proposital de informação – algo elusivo e planejado por um agente (seja o administrador em nível gerencial, seja o burocrata em nível operacional). Nesse sentido, para os fins propostos por esse trabalho, há dois esclarecimentos a respeito da ausência de publicidade sobre alguma informação:

1. Partindo-se de que uma dada informação esteja ausente de publicidade (ou seja, um segredo), há de se supor que exista também um receptor (seja uma pessoa física ou jurídica, seja um indivíduo ou um grupo) interessado nela. Pois bem, deve-se ter em mente que a educação ao redor do mundo é desigualmente repartida pela sociedade⁴, com apenas uma parcela dela tendo ao seu alcance os instrumentos necessários para acessar e compreender as informações:

O direito à informação passa, portanto, pela eliminação das clivagens sociais, das desigualdades de renda, das divisões da sociedade que possam gerar graus diferenciados de acesso à educação. A igualdade de condições em relação à educação é elemento básico do direito à informação. (ALMINO, 1986, p. 38)

Ao se discutir o direito à informação, descortina-se que diferentes setores da sociedade civil possuem diferentes compreensões sobre seus próprios direitos. De fato, para que se tenha um efetivo acesso à informação, não basta apenas uma legislação que discipline a publicidade da Administração Pública, mas faz-se necessário um esforço interdisciplinar para possibilitar e instrumentalizar tal direito, em conjunto com reformas sociais, educacionais e administrativas.

2. O segundo elemento diz respeito à natureza do segredo, como ato consciente de se ocultar uma informação. Por segredo, nessa vertente, entende-se um ocultamento do que se conhece. Esse núcleo, em particular, é central para se definir o denominado segredo de Estado. Este corresponde a todo conhecimento, informação ou ação que, por objetivar a manutenção da

4 Como mero exemplo, tem-se que a taxa de analfabetismo entre brasileiros com 15 anos ou mais em 2014 foi estimada em 8,3% (13,2 milhões de pessoas), segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada em 2015 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

dominação, é destinada pelos detentores do poder a manter-se oculta do público (CADEMARTORI, 2013), ou seja, há uma ação deliberadamente escolhida por sujeitos conscientes para esconder objeto conhecido, de forma a sustentar algum interesse. A informação foi encoberta por alguém e por algum motivo (seja ele visto como “nobre” ou não).

Feita essa elucidação, torna-se possível perceber a presença do segredo na história política. A ideia de informação – bem como sua ausência – se põe tradicionalmente intrínseca à ideia de poder. O segredo (também conceituado em termos de teoria política como *arcana imperii*, para se designar os mistérios do Estado e as autoridades ocultas) caracteriza o chamado “Estado Administrativo”, um conjunto de aparelhos administrativos centralizados e centralizadores, que não se compatibiliza com a ideia contemporânea de democracia, vista como um poder visível (BOBBIO, 1986). Aduz-se, assim, que os *arcana imperii* têm um duplo objetivo: manter o Estado enquanto tal e conservar a forma de governo existente (impedindo assim, que uma monarquia “degenere” em uma aristocracia ou em uma democracia).

Em oposição, porém, a presença dos *arcana imperii* legitima o poder invisível do Estado (contrapondo-se ao poder visível que a democracia representa) e possibilita a consolidação de um contra-poder invisível, como duas faces da mesma moeda:

[...] A história de todo regime autocrático e a história da conjura são duas histórias paralelas que se referem uma à outra. Onde existe o poder secreto existe também, quase que como seu produto natural, o anti-poder igualmente secreto ou sob a forma de conjuras, complôs, conspirações, golpes de estado, tramados nos corredores do palácio imperial, ou sob a forma de sedições, revoltas, ou rebeliões preparadas em lugares intransitáveis e inacessíveis, distantes dos olhares dos habitantes do palácio, assim como o príncipe age o mais longe possível dos olhares do vulgo. (BOBBIO, 1986, p. 95)

Resta claro que o problema, de difícil solução, atrai desafios para a própria democracia. Arendt (2009), a propósito, ao dedicar-se sobre a estruturação do totalitarismo, aborda as consequências nefastas de um governo que se utiliza do segredo como arma contra seus próprios governados. Assevera que, historicamente, todos os despotismos acabam por depender dos serviços secretos, sentindo-se muito mais ameaçados por seu próprio povo do que por qualquer Estado estrangeiro: “Sempre se consideraram as mentiras como ferramentas necessárias e justificáveis ao ofício não só

do político ou do demagogo, como também do estadista. Por que é assim?”. (ARENDR, 2009, p. 283)

Assim, a democratização da informação parece estar ligada desde seu início a uma tensão entre estruturas dominantes (por exemplo, forças políticas ou religiosas) e estruturas submetidas (cidadãos ou fiéis à determinada religião). De forma anedótica relembra-se como exemplo as consequências da imprensa de Gutemberg ao reforçarem as tensões entre livre informação e poder político:

Na Suécia protestante, por exemplo, no século XVII, a Igreja organizou uma campanha de alfabetização – talvez a primeira dessa natureza na história moderna – que visava a estimular a leitura da Bíblia. Todavia, tal solução por sua vez gerava novos problemas. A publicação, do século XVII em diante, de livros baratos como *Fortunatus* e *Ulspegel* mostra que, depois de aprender a ler, as pessoas comuns não se restringiam à leitura da Bíblia, como desejaria o clero. Na década de 1620 às preocupações religiosas somaram-se preocupações políticas. [...] Essas preocupações refletiam em parte uma reação ao surgimento nessa época de jornais impressos, conduzindo a um debate resumido no tratado *Vom Gebrauch und Missbrauch der Zeitungen* (1700), de Johann Peter von Ledwig. Governos autoritários criticados pela imprensa enfrentavam um dilema muito semelhante ao das igrejas. Se não respondessem às críticas, poderiam dar a impressão de que não tinham argumentos a apresentar. Se, por outro lado, respondessem, ao fazê-lo estimulavam a própria liberdade de julgamento político que desaprovavam. É natural então que o inglês Sir Roger L'Estrange, o principal censor da imprensa depois da restauração de Carlos II, se perguntasse ‘se a invenção da tipografia não trouxera mais malefícios do que vantagens para o mundo cristão’. (BURKE, 2002, p. 174)

Portanto, o segredo traduz-se na forma de proteger (simbolicamente ou não) o “paranoico” que assume o lugar central de comando (ROMANO, 2007). Afinal, é nessa posição que todos são inimigos, tornando-se atores perigosos e ameaçadores para a manutenção do Estado: “Com relação ao acesso de documentos, os arquivos de Estado cujo modelo vigorou até o final do século XVIII eram secretos e existiam exclusivamente para servir à administração monárquica, particularmente aos reis”. (COSTA, 2003, p. 192)

É justamente nesse horizonte que surge a chamada razão de estado, conceito que parte do pressuposto político que não há organização humana sem firme sustentação

centralizadora⁵. Dessa forma, a necessidade de manutenção da estrutura, inclusive com o controle absoluto dos monopólios estatais (força física, impostos e leis), justificaria a supressão de interesses particulares e demais medidas adotadas em prol dos interesses dominantes.

Kant (1995, p. 177-178), ao discutir a relação entre moral e política buscou uma justificativa ética ao dilema:

Se no direito público, prescindindo, como habitualmente o concebem os juristas, de toda a matéria (segundo as diferentes relações empiricamente dadas dos homens no Estado, ou também dos Estados entre si), ainda me resta a forma da publicidade, cuja possibilidade está contida em toda a pretensão jurídica, porque sem ela não haveria justiça alguma (que só pode pensar-se como publicamente manifesta), por conseguinte, também não haveria nenhum direito, que só se outorga a partir da justiça.

De fato, o filósofo procura estabelecer uma máxima de ação que possa conciliar as duas áreas – moral e política, formulando uma proposição básica a que ele chama de “fórmula transcendental negativa do direito público”, quando afirma: “São injustas todas as ações que se referem ao direito de outros homens cujas máximas não se harmonizem com a publicidade”. (KANT, 1995, p. 178)

Esse princípio não deve ser considerado apenas como ético (pertencente à doutrina da virtude), mas também como jurídico (concernente ao direito dos homens). Explica ele que há máximas como efeito que não podem ser divulgadas sem fazer fracassar seu propósito, sempre dependentes do caráter secreto para se sustentarem. Sua confissão pública provoca, necessariamente, a resistência de todos contra aquele que as enunciou. E conclui ele que:

[...] uma máxima assim só pode obter a necessária e universal reação de todos contra mim, cognoscível *a priori* pela injustiça com que a todos ameaça. – E, além disso, simplesmente negativa, isto é, serve apenas para conhecer por meio da mesma, o que não é justo em relação aos outros. (KANT, 1995, p. 184)

5 Esclarece-se, evitando aqui possíveis anacronismos, que tal posição situa-se no âmbito específico da formação do Estado Moderno, caracterizado por instabilidade política, quando era uma necessidade fazer o Estado tornar-se forte e sólido (permanente) diante de tudo que ameaçava destruí-lo. Não há, necessariamente, uma conotação negativa ou positiva em seu uso. Destarte, em um momento histórico pré-constitucional, o segredo se insere na órbita do Estado Moderno e se perpetua na forma como é conhecido nos dias atuais: um contraponto ao que é (ou deveria ser) público.

Continua, ainda, que é na publicidade que ocorre a união entre o direito público e a política, formulando outro princípio transcendental e afirmativo do direito público, cuja fórmula seria “todas as máximas que necessitam da publicidade (para não fracassarem no seu fim) concordam simultaneamente com o direito e a política”. (KANT, 1995, p. 184).

Com efeito, elas estão de acordo com a política, pois se atingem seus objetivos apenas via publicidade, é necessário que estejam conforme o fim geral do direito público (a felicidade); e a tarefa típica da política é a consonância com esse fim (tornar o povo satisfeito com a sua situação). (KANT, 1995)

A fundação do modelo apresentado por Kant está em seu conceito de transcendência, sua concepção de liberdade, sua ideia de igualdade entre os homens e o papel central desempenhado pela razão. É a partir de tais premissas que se torna claro que o segredo e a mentira não possam ser estabelecidos como um direito, nem mesmo em casos excepcionais. (ALMINO, 1986)

Naturalmente os princípios kantianos podem ser bastante polêmicos para qualquer realista perante um mundo globalizado. Por mais necessária que seja a transparência, não há como um Estado contemporâneo se livrar de todo e qualquer segredo:

[...] O segredo público é assim distinto de uma informação qualquer que é mantida privadamente em segredo, a qual não passa de uma retenção voluntária de conhecimento reforçada pela indiferença alheia. Nesse sentido um tanto paradoxal, segredos são uma forma de regulação pública de fluxos de informação. Há pelo menos cinco categorias de informações reguladas pelo sigilo de tipo público: defesa nacional; política externa; processos judiciais; propriedade intelectual e patentes; privacidades dos cidadãos. (CEPIK, 2003, p. 151)

Existem questões de privacidade, segurança pública, defesa nacional, disputas econômicas e outras, todas a se apresentar como facetas de um mundo moderno e competitivo. Por isso, Bobbio (1986) assevera que publicidade é a regra, sendo o segredo a exceção. Indo além, propõe uma tentativa inicial de parâmetros: “[...] em linhas gerais, pode-se dizer que o segredo é admissível quando garante um interesse protegido pela Constituição sem prejudicar outros interesses igualmente garantidos”. (BOBBIO, 2015)

Percebe-se que a publicidade é a norma constitucional do Estado democrático, ao tempo em que atende à necessidade de contenção do poder ínsita a uma Carta Magna, operando o ideário democrático. Aqui, a publicidade ganha seus contornos operacionais

fundamentais que possibilitem o controle e a fiscalização do poder pelo povo e seus representantes. (BOBBIO, 2015)

Ferrajoli (2007) ensina que a informação é objeto de dois direitos distintos: o direito de informação como direito ativo de liberdade e como direito social passivo consistente em uma expectativa positiva (direito *ao* livre acesso às informações). Ambos os sentidos – o direito de liberdade de expressão e o direito a receber informações – verificam-se como direitos autônomos que pertencem a todos e a cada um simultaneamente. Por isso, esse direito requer explícitas garantias constitucionais: sendo as garantias primárias os deveres dos poderes públicos de prestar informações e assegurar uma imprensa livre; e as garantias secundárias a possibilidade de exigi-las em juízo.

O mesmo autor divide ainda a transparência pública em dois momentos distintos, demonstrando a submissão às leis de forma a garantir o direito fundamental à informação que os cidadãos têm (FERRAJOLI, 2007). Em primeiro lugar, *ex parte principis* (por parte do governo), quando a transparência e a informação em relação aos poderes públicos são “uma precondição elementar” da democracia e do direito público. Em segundo, *ex parte populi* (por parte do povo), conquanto a informação seja uma peça *a priori* em relação ao exercício do direito ao voto consciente – característica essencial à uma democracia.

O direito à informação, portanto, também parte da sociedade civil, pois afinal os atos da Administração Pública, no que tange a seu processo político-decisório, resultam e geram informações que devem ser registradas em documentos orgânicos (assim chamados por se relacionarem intrinsecamente uns aos outros), formando conjuntos arquivísticos. (JARDIM, 1999)

Alargando ainda mais o contexto, observando-se a política internacional, verifica-se que se firmou um compromisso histórico para a consolidação da democracia constitucional, traduzido nos documentos e conferências internacionais, tais como a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*⁶, o *Pacto Internacional sobre Direitos*

6 A Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), adotada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), é considerada como um dos grandes marcos do século XX e em seu artigo 19 afirma “Todo o homem tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios, independentemente de fronteiras”. (UNICEF, 1948)

*Civis e Políticos*⁷, a *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*⁸ e a *Convenção Europeia sobre Direitos Humanos*⁹. Da mesma maneira, tal compromisso identifica-se com a convergência de antigas reivindicações de acadêmicos, grupos, organizações e entidades sociais, que buscam a transparência pública como forma de proteger e consolidar o Estado Democrático de Direito.

Em suma, a informação e sua proteção foram institucionalizadas como pilares da democracia contemporânea. O Estado de Direito traçou limites para a ação e abrangência do aparato administrativo, estabelecendo direitos para o cidadão, consubstanciando esses mecanismos nas cartas de direitos e garantias fundamentais de cada Constituição.

Nessa esteira, a tensão entre liberdade/poder ou informação/segredo é mais aparente na possibilidade de controle dos governantes pelos governados. A legitimação do poder estatal democrático advém da escolha popular. Como somente se controla aquilo que pode ser conhecido, a transparência dos atos de governo é inderrogável.

Conclui-se aqui que a questão da legitimidade é de importância central para o funcionamento político de uma democracia, que substitui o uso da força pela formação de consensos (BOBBIO, 2004, p. 685):

Num primeiro enfoque aproximado, podemos definir Legitimidade como sendo um atributo do Estado, que consiste na presença, em uma parcela significativa da população, de um grau de consenso capaz de assegurar a obediência sem a necessidade de recorrer ao uso da força, a não ser em casos esporádicos. É por esta razão que todo poder busca alcançar consenso, de maneira que seja reconhecido como legítimo, transformando a obediência em adesão. A crença na Legitimidade é, pois, o elemento integrador na relação de poder que se verifica no âmbito do Estado.

7 Pacto adotado pela Assembleia Geral da ONU em 1966, sendo ratificado por 160 países a partir de 2007. De forma muito similar à Declaração de Direitos Humanos, prevê (também em seu artigo 19) o direito de livre opinião e expressão. (MENDEL, 2008, p. 8)

8 Também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, é um [tratado](#) internacional entre os países-membros da [Organização dos Estados Americanos](#) e que foi subscrita durante a *Conferência Especializada Interamericana de Direitos Humanos*, de [22 de novembro de 1969](#), na cidade de [San José da Costa Rica](#), e entrou em vigor em [18 de julho de 1978](#). Ele assegura em seu artigo 13 a liberdade de expressão como direito humano, de forma não só similar aos dos tratados da ONU, mas de forma ainda mais incisiva.

9 A Convenção Europeia de Direitos Humanos consolidou a jurisprudência de diversos estados europeus acerca de conflitos envolvendo liberdade de expressão diante de Autoridades Públicas. (MENDEL, 2008, p. 14)

Eis o ponto de ligação entre o antigo poder invisível e o poder visível. Daí a necessidade fundamental de se produzir instrumentos legitimadores para as necessidades axiologicamente antidemocráticas – tal qual é o segredo. No entanto, antes de adentrar em possíveis respostas, mais uma faceta contextual deve ser explorada. Afinal, da mesma forma que conceitos políticos e jurídicos mudam, o mundo também muda, clamando que com ele se altere a nossa relação com a informação.

4 TRANSPARÊNCIA NA PRÁTICA

Explanada a coexistência do segredo com a democracia, resta modelar formas que admitam sua existência, mas contribuam para sua minimização.

Evidentemente que, em situação de extrema crise sanitária, há uma necessidade quase desesperadora de obtenção de recursos – quer de prestação de serviços, quer de aquisição de produtos. Assim como diversos países, o Brasil precisou abreviar os procedimentos típicos de licitação para garantir maior expediência aos processos, o que demanda suporte normativo e novas práticas burocráticas.

Uma primeira solução, para os possíveis desvios e disfunções, é a incorporação de testes de danos compreensíveis e completos nas normativas emergenciais, enfatizando a necessidade de fundamentação que justifique o uso de recursos em caráter urgente. Deve assim ser priorizada a demonstração (através de provas concretas e dados quantificáveis e mensuráveis) de que o interesse público envolvendo o risco de obedecer aos trâmites normais é de fato maior que o interesse não menos público em abreviá-lo e simplificá-lo, além também de buscar a adequação ao princípio da proporcionalidade. Assim, deve ser criado um modelo heurístico capaz de analisar o caso concreto, a relação custo (visto como dano à Administração Pública) e benefício (o interesse público em questão).

Além do mais, todas as informações relativas às contratações devem obedecer rigorosamente ao princípio da publicidade, operando-se de forma multidimensional, e abarcando distintas visões do seu conteúdo (MIRAGEM, 2011):

- a) como mandado de otimização para a ação transparente dos agentes públicos e da própria Administração (estabelecendo como padrão da ação administrativa a sua divulgação ao público, fomentando o controle e o acesso a informações sobre a condução dos assuntos públicos);

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

b) como condição de validade e eficácia dos atos administrativos, espécie de exigência formal condicionante da atividade administrativa, estabelecendo a ampla divulgação como regra e o sigilo como situação excepcional a ser observada pelo agente público;

c) como acesso de qualquer interessado a dados e informações relativamente à ação da Administração Pública. Apenas com a permanente divulgação de informações ao público, assim como a facilitação do acesso aos documentos públicos pela Administração é que se implementa a finalidade precípua do princípio em questão: o controle da atividade administrativa pelo cidadão.

O princípio da publicidade liga-se diretamente ao conceito da visibilidade de atos (o que consequentemente fornece validade e legitimidade às ações governamentais na democracia). Uma informação deve estar documentada, de forma gráfica, audível, visual etc., de forma a respeitar os princípios tão peculiares à arquivologia (tais como a unicidade, organicidade, indivisibilidade, integridade, autenticidade e heterogeneidade de seu conteúdo). (TANUS; RENAU; ARAÚJO, 2012)

Para ser visível, portanto, a informação deve ser completa e acessível. Completa, pois ela tem de conter todos os aspectos essenciais envolvidos. Acessível, na medida em que encontrá-la não há de parecer um labirinto para o cidadão comum.

Nessa esteira, a organização Transparência Internacional, em recente relatório, também enumerou elementos considerados mínimos para a redução de riscos de corrupção em contratações de emergência, capazes de legitimar e adequar tais medidas (CONTRATACIONES, 2020). Apontam-se de especial relevância:

- previsão de que sejam fornecidas informações claras sobre cada contratação emergencial efetuada, permitindo assim o eficaz controle social sobre os gastos públicos (prevenindo desperdícios, conflitos de interesse e outros desvios);

- atribuição aos órgãos de controle, explicitamente, da competência para acompanhar todas as fases dos processos administrativos relacionados às contratações;

- criação de um sítio específico para o acompanhamento dessas informações, facilitando seu acesso *on line*, dando destaque ainda ao encarregado pela fiscalização daqueles gastos;

- elaboração de uma lista de bens, produtos e serviços de saúde relacionados diretamente ao combate da COVID-19 que podem ser adquiridos por meio de contratações emergenciais;

- publicação de relatórios periódicos consolidando os dados e informações sobre as contratações emergenciais realizadas no período correspondente, incluindo valor total gasto, somatório dos bens e serviços adquiridos, entre outros.

Destaca-se ainda que esse tipo de legislação deve obedecer aos mesmos parâmetros em todos os entes subnacionais, de forma a facilitar o processo de avaliação e análise de tais políticas públicas.

Além dessas questões, é importante ainda estabelecer, do ponto de vista específico do combate à corrupção, mecanismos claros que facilitem o acompanhamento e fiscalização das medidas (BRUCE, 2020):

- realizar contratos capazes de disciplinar os fluxos financeiros e compras associadas à crise;

- posicionar a transparência como mandamento central em todas as decisões de compras e contratações mesmo durante a crise; onde forem introduzidas medidas emergenciais de controle a corrupção, essas devem conter cláusulas claras que permitam a futuras administrações reavaliar e determinar sua continuidade em intervalos regulares;

- haver regras claras e aplicáveis que imponham a ostensividade de atividades de *lobby* e *advocacy*, que impeçam o acesso político de ser comprado e vendido. Os titulares de cargos públicos não devem tão simplesmente declarar seus conflitos de interesse. Para garantir que as decisões sejam tomadas exclusivamente no interesse público, é preciso que haja distância entre as partes em conflito e a tomada de decisões públicas.

- prever que quaisquer operações militares que busquem ajudar a gerenciar a emergência devem ter cronogramas claros e disponíveis ao público, além de supervisão independente, estando sujeitas a revisão e auditorias.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia pela qual o mundo vem passando impacta, inevitavelmente, na sociedade e nas instituições, criando novos consensos e modos de viver. Nesse novo contexto, os aspectos multidimensionais dos fluxos de informação condicionam a forma como se reage, fazendo da transparência um signo do mundo contemporâneo.

Embora a COVID-19 tenha lançado o mundo em desordem, não devem ser abandonados os compromissos com o acesso à informação e o combate à corrupção em uma crença equivocada de que a transparência não importa. Os custos são altos demais: perda de confiança pública, incapacitação do sistema de saúde, inequidades sociais e o risco cada vez maior de insegurança.

Ao mesmo tempo, não pode se fazer da transparência um objeto ideal capaz de determinar por si próprio a democracia, uma vez que qualquer entidade política irá produzir opacidade (tanto de forma proposital buscando dominação jurídico-política, quanto como mera disfunção burocrática).

Todos esses novos elementos provocam a reconfiguração conceitual do que é uma política de informação e, mais importante, como implementá-la, delimitando seus parâmetros e ações. Nesse sentido, as leis produzidas no contexto de pandemia devem sempre abarcar legitimação necessária para o tratamento da transparência e a delimitação do sigilo.

No entanto, o assunto está longe de ser simples ou de se exaurir. Como se viu, o uso do segredo na política de forma sistemática remete a uma matriz do fazer político marcada por traços culturais profundos, quer sejam patrimonialistas ou autoritários. Esses resquícios tendem a aparecer ainda na técnica legislativa e na própria cultura de hermetismo de muitos órgãos públicos.

As dificuldades inerentes à correta aplicação da lei refletem a falta de estrutura (social, cultural ou administrativa) de seus cumpridores, abrangendo problemas como a inexistência de serviços de atendimento ao cidadão, a não resposta, a exigência de identificação do solicitante, a dificuldade de se interpor recursos ou a falta de operabilidade dos próprios sistemas públicos.

6 REFERÊNCIAS

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

ARENDDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2009.

ARTIGO 19. **8 anos lei de acesso à informação: transparência para superar a crise**. Artigo 19, São Paulo, 30 maio 2020. Disponível em: <https://artigo19.org/blog/2020/05/30/transparencia-para-vencer-a-crise/>. Acesso em: 19 jul. 2020.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. (Pensamento crítico, 63).

BOBBIO, Norberto. **Democracia e segredo**. São Paulo: Editora da Unesp, 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.351 - Distrito Federal**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código 94DC-7CFE-1A0D-96F7 e senha 6140-DC34-E5FE-3EE1. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRUCE, Daniel. Corruption & covid-19: the story so far. **Transparency International UK: fighting corruption worldwide**, London, 8 Jul. 2020. Disponível em: <https://www.transparency.org.uk/corruption-coronavirus-covid-19-latest>. Acesso em: 17 jul. 2020.

BURKE, Peter. Problemas causados por Gutenberg: a explosão da informação nos primórdios da Europa moderna. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 16, n. 44, p. 173-185,

jan./abr. 2002. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142002000100010>. Acesso em: 01 out. 2018.

CADEMARTORI, Sergio Urquhart. **As dimensões jurídico-políticas do segredo**. 1990. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas especialidade Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1990. Disponível em: <http://tede.ufsc.br/teses/PDPC0014-D.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2019

CADEMARTORI, Sergio Urquhart; FERRI, Caroline. A construção de garantias para o direito de acesso e a esfera do ambiente. **Seqüência: estudos jurídicos e políticos**, Florianópolis, n. 67, p. 139-164, dez. 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2013v34n67p139>. Acesso em: 13 fev. 2019

CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

CONTRATACIONES públicas en estados de emergencia. **Transparency International: the global coalition against corruption**, [América Latina, 2020]. Disponível em: https://www.transparency.org/files/application/flash/COVID_19_Public_procurement_Latin_America_ES_PT.pdf. Acesso em: 17 jul. 2020.

COSTA, Célia Maria Leite. Acesso à informação nos arquivos brasileiros: retomando a questão. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 32, p. 178-188, 2003. Ponto de Vista. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2192/1331>. Acesso em: 23 jan. 2019.

FERRAJOLI, Luigi. **Principia Iuris**. Bari: Laterza, 2007. v. 2.

FIGUEIREDO, Fabiana; VIDIGAL, Victor. Operação policial apreende testes de covid-19 e R\$ 27 mil em cédulas com servidores públicos no AP. **O Globo**: G1, Amapá, 26 jun. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2020/06/26/operacao-policial-apreende-testes-de-covid-19-e-dinheiro-em-casas-de-servidores-publicos-no-ap.ghtml>. Acesso em: 17 jul. 2020.

IBGE- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**: síntese de indicadores 2015/ IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2020.

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

JARDIM, José Maria; SILVA, Sérgio Conde de Albite; NHARRELUGA, Rafael Simone. Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas de informação. **Perspectivas Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 14, n. 1, p. 2-22, jan./abr. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-99362009000100002&script=sci_abstract&tlng=es. Acesso em: 07 jun. 2018.

KANT, Immanuel, 1724-1804. **A paz perpétua e outros opúsculos**. Lisboa: Ed. 70, 1995. (Textos Filosóficos, 18).

LOSANO, Mario G. Trasparenza e segreto: una convivenza difficile nello Stato democratico. **Diritto pubblico**, n. 3, p. 657-682, set./dez. 2017.

MAZZI, Carolina. Governo é denunciado na CIDH por falta de transparência e violação dos direitos indígenas durante pandemia. **O Globo**, Rio de Janeiro, 16 jul. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/governo-denunciado-na-cidh-por-falta-de-transparencia-violacao-dos-direitos-indigenas-durante-pandemia-24535620>. Acesso em: 17 jul. 2020.

MEIJER, A. Understanding the Complex Dynamics of Transparency. **Public Administration Review**, [Dallas, Texas, USA.] v 73, n.3, p. 429-439, May/June 2013. DOI: [10.1111/puar.12032](https://doi.org/10.1111/puar.12032). Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/puar.12032>. Acesso em: 19 jul. 2020.

MENDEL, T. **Freedom of information**: a comparative legal survey. 2. ed. Paris: UNESCO, 2008.

MICHENER, Robert Gregory; BERSCH, Katherine. Identifying transparency. **Information Policy**, v.18, n. 3, p.233–242, Oct. 2013. DOI: 10.3233/IP-130299. Disponível em: <http://content.iospress.com/articles/information-polity/ip000299>. Acesso em: 7 jun. 2017.

MIRAGEM, Bruno. **A nova administração pública e o direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. UNICEF Brasil, 10 de dezembro 1948. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.html. Acesso em: 1 dez. 2018

PIRES, Maria Coeli Simões. Diálogos e conflitos no processo de elaboração das leis. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: QUALIDADE DA LEI E

DESENVOLVIMENTO, 2007, Belo Horizonte. **Legística**: qualidade da lei e desenvolvimento. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. p. 119-156. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/392>. Acesso em: 20 jul. 2020

RECOMENDAÇÕES para transparência de contratações emergenciais em resposta à covid-19. **Transparência Internacional Brasil**, São Paulo, [2020]. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/86:tibr-recomendacoes-de-contratacoes-emergenciais-covid19?stream=1>. Acesso em: 17 jul. 2020.

ROTHSTEIN, Mark A. From SARS to Ebola: legal and ethical considerations for modern quarantine. **Indiana Health Law Review**, v. 12, n. 1, p. 227-280, 2015.

TANUS, Gabrielle Francinne de S. C.; RENAU, Leonardo Vasconcelos; ARAÚJO, Carlos Alberto Ávila. O conceito de documento na arquivologia, biblioteconomia e museologia. **Revista Brasileira de Biblioteconomia e Documentação**, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 158-174, 2012. Disponível em: <http://basessibi.c3sl.ufpr.br/brapci/v/a/12263>. Acesso em: 16 Jun. 2017.