26°ENANCIB
Encontro Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciência da Informação
A Amazônia na sociedade global em rede: assimetrias e potencialidades informacionais, tecnológicas e ambientais
Belém, Pará, 09 a 13 de novembro de 2026
Universidade Federal do Pará

XXVI ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO - XXVI ENANCIB

ISSN 2177-3688

GT 5 – Política e Economia da Informação

INFORMAÇÃO PÚBLICA, SIGILO E DEMOCRACIA: UM PROJETO INFO-ESTEGANOGRÁFICO

PUBLIC INFORMATION, SECRECY, AND DEMOCRACY: *AN INFO-STEGANOGRAPHIC PROJECT*

Bianca da Costa Maia Lopes – Universidade Federal Fluminense (UFF)

Modalidade: Trabalho Completo

Resumo: O sigilo sobre a informação pública no Brasil constitui um mecanismo de poder que, projetado como política de Estado, tensiona historicamente as dinâmicas sociais sob diferentes regimes políticos. Em molduras democráticas, ele figura como um poderoso tensor do regime de acesso à informação pública brasileiro, expondo uma condição antinômica: o mesmo ordenamento jurídico nacional que assegura o direito à informação legitima o desenho institucional da opacidade. Diante desse paradoxo, este trabalho busca compreender como a democracia brasileira acomoda a institucionalização do sigilo na condição de exceção legítima ao direito à informação. Metodologicamente, adota-se uma abordagem qualitativa apoiada em pesquisa bibliográfica e documental. Como referencial teórico, são mobilizadas as dimensões de governo, governança e governamentalidade propostas por Sandra Braman no campo da política de informação, considerando o processo histórico e as manifestações contemporâneas do sigilo no Brasil. O argumento central sustenta que o imbricamento dessas três dimensões revela o funcionamento do sigilo como um projeto info-esteganográfico estatal, o qual instrumentaliza a informação pública como um ativo anti-conhecimento de viés marcadamente antidemocrático, aprofundando assimetrias de poder na relação Estado-sociedade. A análise evidencia que a manifestação do sigilo fragiliza a disponibilidade, a visibilidade, a inteligibilidade e a integridade da informação, produzindo silenciamentos e desigualdades que embargam a informação pública e colidem com premissas democráticas. Aponta-se o fortalecimento do controle social efetivo sobre o sigilo como vetor essencial para assegurar o direito à informação, em sua plenitude, na democracia brasileira.

Palavras-chave: Sigilo de Estado; regime de informação; regime de acesso à informação pública; política de informação; Democracia.

Abstract: Secrecy surrounding public information in Brazil constitutes a power mechanism that, designed as a state policy, has historically strained social dynamics under different political regimes. Within democratic frameworks, it figures as a powerful tensor of the Brazilian public information access regime, presenting an antinomic condition: the same national legal order that safeguards the right to information legitimizes the institutional design of opacity. Faced with this paradox, this study seeks to understand how Brazilian democracy

accommodates the institutionalization of secrecy as a legitimate exception to the right to information. Methodologically, a qualitative approach is adopted, supported by bibliographic and documentary research. As a theoretical framework, the dimensions of government, governance, and governmentality proposed by Sandra Braman in the field of information policy are mobilized, considering both the historical process and the contemporary manifestations of secrecy in Brazil. The central argument sustains that the intertwining of these three dimensions reveals the functioning of secrecy as a state info-steganographic project, which instrumentalizes public information as an anti-knowledge asset with a markedly antidemocratic bias, deepening power asymmetries in the State-society relationship. The analysis shows that the manifestation of secrecy weakens the availability, visibility, intelligibility, and integrity of information, producing silencings and inequalities that embargo public information and collide with democratic premises. The study points to the strengthening of effective social control over secrecy as an essential vector for ensuring the full exercise of the right to information within Brazilian democracy.

Keywords: State secrecy; information regime; regime of access to public information; information policy; Democracy.

1 INTRODUÇÃO

Em meados do século XVII, o cardeal e primeiro-ministro francês Richelieu, artífice fundamental para o estabelecimento do absolutismo na França, asseverou que o primeiro elemento essencial nos assuntos do Estado consistia no sigilo (Forcese, 2004). Não por acaso, essa digressão histórica é recuperada como um vestígio da perenização do sigilo que, enquanto prática de dominação política ou instrumento de poder, vincula-se à própria trajetória histórica de constituição do Estado moderno: instituição que concentra recursos simbólicos e acumula capital informacional por meio da sua própria escrita (Bourdieu, 1996). Cerca de quatro séculos depois, ao longo de distintos regimes políticos, essa premissa ressoa com atualidade no cenário brasileiro contemporâneo, onde a esfera pública tem sido cada vez mais fragilizada pela opacidade informacional, materializada em uma escrita estatal selada pelo sigilo da informação pública.

Sob molduras democráticas, contudo, o acesso à informação pública – antípoda informacional do sigilo – desempenha papel essencial para qualificar o debate público, viabilizar o controle social e ampliar a participação cidadã. Dado que a centralidade conferida ao direito fundamental de acesso à informação na sociedade traduz a potência construtiva ou erosiva da democracia, torna-se imperativo aprofundar a complexa conexão entre sigilo e democracia no campo informacional brasileiro. Essa relação pode ser apreendida ao se examinar o regime de acesso à informação pública brasileiro (Malin, 2013), estruturado

principalmente a partir de dois marcos regulatórios fundamentais no Brasil: a Lei de Acesso à Informação (LAI) – Lei nº 12.527/2011 – e os compromissos assumidos na Parceria para Governo Aberto – *Open Government Partnership* (OGP).

Nesse cenário político-informacional, desvela-se uma situação antinômica inerente ao arranjo democrático: ao mesmo tempo que o ordenamento jurídico brasileiro assegura o direito à informação, também legitima o desenho institucional do sigilo de Estado, por sua vez, compreendido aqui como o mecanismo legal e administrativo de classificação de documentos públicos que atribui graus de restrição à informação pública, conforme previsto na LAI. Conforma-se, então, um aparente paradoxo: se, por um lado, o sigilo pretende resguardar a estabilidade democrática como ferramenta de segurança que veda o arbítrio; por outro, a desgasta ao normalizar e validar exceções ao Estado de Direito (Horn, 2011). Sua conciliação com a ordem democrática não se dá de forma espontânea, mas depende do acompanhamento constante dessa exceção legal e da efetividade dos mecanismos de controle social.

Diante disso, o presente trabalho tem como objetivo analisar essa contradição observada no regime de acesso à informação pública brasileiro, através de seu componente político, a fim de compreender como a democracia brasileira acomoda a institucionalização do sigilo na condição de exceção legítima ao direito à informação. Para tanto, adota-se abordagem qualitativa apoiada em pesquisa bibliográfica e documental, com base no referencial teórico de Sandra Braman sobre o campo da política de informação. As dimensões governo, governança e governamentalidade são articuladas para compreender esse regime, considerando-se tanto o processo histórico que constitui o Estado como as manifestações contemporâneas do sigilo no país.

Sustenta-se, como argumento central, que a configuração e o imbricamento dessas três dimensões – calcadas em aspectos jurídicos, administrativos e culturais – articulam o funcionamento do sigilo não como mero procedimento administrativo-processual, porém, como um dispositivo velado de política estatal deliberada a serviço de um projeto info-esteganográfico do Estado brasileiro (Lopes, 2025), no qual a informação pública é destituída de seu potencial emancipatório e instrumentalizada como um ativo anti-conhecimento, com viés marcadamente antidemocrático.

2 SIGILO DE ESTADO COMO PARADOXO DEMOCRÁTICO

No folhear dos séculos, seja como prática de dominação política ou instrumento de poder, o sigilo acompanha os itinerários históricos da forma-Estado (Cademartori; Cademartori, 2011; Del Negri, 2016), plasmando-se, inclusive, nos contornos constitutivos do Estado brasileiro. No século XXI, em particular, a crise de representatividade das instituições políticas impulsionou a desconsolidação de democracias ao redor do mundo (Przeworski, 2020). Esse cenário motivou exigências por mudanças nos processos políticos capazes de mitigar o descompasso das relações entre o Estado e a sociedade, manifestamente assimétricas. Em vista disso, pressões e demandas por cidadania e participação pública em prol de políticas públicas mais inclusivas e justas tensionaram direitos constitucionais, como o direito fundamental de acesso à informação, transformando a percepção social sobre o sigilo de Estado.

Importa elucidar que por sigilo de Estado refere-se a um mecanismo de poder projetado como política estatal que, por vias sub-reptícias, visa a interdição da informação pública[1] sob forma institucionalizada, deteriorando o debate público em suas próprias bases e, por conseguinte, desestabilizando as regras constitutivas do jogo democrático. Apesar da tradicional afinidade eletiva entre sigilo e autoritarismo ao longo da história – basta recordar as rugosidades do passado autoritário brasileiro não tão distante –, observa-se que os efeitos do sigilo incidem ainda sobre as democracias, operando sob a penumbra do "poder invisível" (Bobbio, 2015). Sua estrutura e dinâmicas perpassam a mediação e a regulação de fluxos informacionais, acirrando as relações entre Estado e sociedade.

Ao inscrever o sigilo de Estado no horizonte do regime de acesso à informação pública brasileiro, evidencia-se a tensão do primeiro com as premissas constitucionais democráticas. Afinal, se a restrição do acesso à informação pública é ferramenta que priva o cidadão do seu direito de conhecer e fiscalizar abertamente o Estado, como conciliar a opacidade informacional com o ideal democrático? Diante da previsão legal para a suspensão da publicidade e autorização do manto do sigilo estatal em determinados casos, distintos autores caracterizam a peculiaridade dessa disposição como um paradoxo da democracia (Bobbio, 2015; Cepik, 2003; Horn, 2011), colocando em xeque o equilíbrio entre sigilo e democracia.

[1] Importa elucidar que a informação preserva a sua natureza pública, mesmo que, temporariamente, sigilosa.

Dessa forma, a ação informacional do sigilo é investigada no contexto estatal brasileiro a partir de sua natureza paradoxal em molduras democráticas.

Significa dizer que ao mesmo tempo que a legislação brasileira regulamenta o direito constitucional de acesso à informação pelo cidadão, legitima o ocultamento de informações pelo Estado por meio da atribuição de graus de sigilo à informação pública. Desse modo, tem-se que a LAI preconiza o princípio da publicidade simultaneamente ao provimento de meios legítimos para operacionalizar a sua obstaculização institucional[2]. Mostra-se, assim, uma incongruência na coexistência do Estado Democrático de Direito e a presença daquilo que é público – relativo à *res publica* –, porém, não publicizado (Bobbio, 2015).

Com efeito, o timbre do sigilo pelo Estado brasileiro, ao encontrar guarida no regime democrático, reaviva o perigo de uma deterioração gradual de seus pilares, instituições e valores. Todavia, como artifício institucional ou política de Estado para interditar a informação pública sob o pretexto da razão de Estado, o sigilo não é inconstitucional nem manifestamente antidemocrático. Pressupõe, a priori, certa conciliação com o regime democrático brasileiro, uma vez que constitui meio legítimo de restringir a circulação de uma informação, sujeito a regras claras e limites definidos pelos procedimentos da LAI (Artigo 19, 2019) – dispositivo que consagra a publicidade como regra e exige justificativa legal para o sigilo, admitido apenas em hipóteses excepcionais e por tempo determinado. Nesse sentido, o sigilo se diferencia de ferramentas como a censura ou a destruição deliberada de documentos oficiais, por exemplo.

Em molduras democráticas, o sigilo revela sua faceta autoritária ao operar como dispositivo legal sub-reptício capaz de fragilizar o debate público. Essa ambivalência decorre do próprio componente político que estrutura o regime brasileiro de acesso à informação, por sua vez, atravessado por elementos como justificação, legitimidade, consenso, controle social[3], *accountability*[4] e transparência.

[2] Compreende-se obstáculo institucional como a materialização da ausência de publicidade por meio de procedimentos ou atos decisórios que limitem o exercício do direito de acesso à informação.

[3] Por controle social entende-se a prerrogativa de atuação da sociedade civil mediante formas de participação democrática no controle das ações estatais e da gestão pública.

[4] Embora não haja consenso quanto à sua tradução, *accountability* é entendida como o dever de um agente prestar contas, informar e justificar seus atos perante aqueles que têm legitimidade para questioná-los, submetendo-se à avaliação e às possíveis consequências de suas ações.

3 REGIME DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRO E O SIGILO DE ESTADO

No horizonte da Ciência da Informação (CI), o plexo de relações entre política, informação e poder encontra amparo teórico no conceito de regime de informação, preconizado por Bernd Frohmann e aprofundado por demais autores da área, como Maria Nélida González de Gómez e Arthur Bezerra. Dentre contribuições diversas nessa direção, justifica-se a escolha pelo pensamento de Sandra Braman pois, para além de sua densidade teórica, a autora propõe uma leitura analítica particularmente atenta ao papel do Estado face à tríade mencionada.

Sob a predicação de um regime global emergente de política de informação, Braman (2004) apresenta uma conceituação que prioriza o arcabouço legal relativo à formalização de políticas de informação, considerando a ênfase sobre leis e normas que materializam esse regime. Frisa-se, assim, a tônica jurídico-normativa advinda desse conceito pela perspectiva da autora, convergente com a análise proposta neste trabalho para a conjuntura brasileira.

Esse regime global de política de informação se descortina em um sistema político que, complexo e em constante equilíbrio, toma forma em um campo jurídico constituído por uma gama de práticas, instituições, leis formais e discursos envolvendo diversos atores e subsistemas que se relacionam, formal e informalmente, sob um determinado contexto (Braman, 2006). Essa lente teórica permite compreender a esfera flexível das políticas de informação, associada a elementos discursivos, normativos e culturais vigentes que reproduzem a complexidade de como tal regime se conforma, se estabiliza e se modifica em meio a relações sociais e de poder. Sobretudo, prioriza-se o papel da informação como força constitutiva na sociedade, uma importante faceta sua que enfoca a formulação de políticas, considerando “o impacto da criação, do processamento, dos fluxos e do uso da informação que torna a política de informação tão fundamental para o exercício do poder” (Braman, 2006, p. 37, tradução nossa).

Visto que o sigilo de Estado encontra materialidade no ordenamento jurídico brasileiro para produzir seus efeitos, julga-se pertinente adotar a abordagem da autora para investigar o regime de acesso à informação pública brasileiro, cujo cerne consiste no direito à informação e sobre o qual o sigilo incide como tensor. Cabe, então, tecer algumas considerações para contextualizar o referido regime.

A partir da década de 1990, a combinação específica entre democracia e tecnologia impulsionou o "aumento das demandas pelo respeito ao direito à informação com diversas motivações: cidadania, controle, participação, fiscalização, *accountability*, transparência, governança" (Malin, 2012, p. 6). Desde então, o direito de acesso à informação vem sendo pautado por distintos debates, tanto na esfera pública como privada, a partir da noção de liberdade de informação (Mendel, 2009). A proliferação desse direito ao redor do mundo por meio de LAIs estabeleceu mecanismos institucionais de acesso à informação pública, mais expressivamente, a partir da década de 2000. Esse movimento delineou os contornos jurídicos de um regime de informação voltado para o acesso à informação pública, marcado pelo princípio da divulgação máxima (Mendel, 2009).

No cenário brasileiro, a transição para o regime de acesso à informação pública estruturou-se por meio de marcos regulatórios concebidos em direta oposição a disfunções sociais, políticas e culturais historicamente arraigadas, tais como o padrão patrimonialista, o autoritarismo, a opacidade burocrática e a cultura do segredo (Malin, 2013). Somando-se ao advento da LAI, o compromisso do Estado brasileiro com a reconfiguração de suas dinâmicas políticas materializou-se, no mesmo ano, pela adesão à Parceria para Governo Aberto (OGP), uma iniciativa multilateral internacional integrada por mais de 70 países. Alinhada a essa agenda de abertura, a LAI foi desenhada como importante mecanismo de controle do Estado pela sociedade. Ambas as iniciativas configuraram-se como pilares do regime de acesso à informação pública no país, convergindo para a consolidação democrática e a transparência pública.

A partir desse enquadramento, abre-se caminho para uma análise mais fina do regime de acesso à informação pública brasileiro, que não se esgota no arcabouço normativo recém-apresentado, desdobrando-se também em práticas, processos e valores culturais que atravessam a relação entre Estado e sociedade. É nesse sentido que o sigilo de Estado revela-se como um mecanismo multifacetado, cujas manifestações exigem um olhar analítico capaz de captar suas diferentes camadas de manifestação. Para tanto, recorre-se aos três eixos constituintes do campo da política de informação propostos por Braman (2006) – governo, governança e governamentalidade –, os quais permitem examinar, respectivamente, o arcabouço legal-normativo, o procedimento de classificação da informação e as disposições culturais que sustentam a convivência entre sigilo e acesso no Brasil.

A dimensão **governo** diz respeito às instituições formais, regras e práticas de entidades geopolíticas. No plano nacional, por esse prisma, reúne uma miscelânea de instrumentos jurídicos, incluindo leis, normativos, acordos, tratados e protocolos internacionais assinados pelo Brasil relativos ao acesso à informação, como a Constituição Federal de 1988; a LAI; a Parceria para Governo Aberto; a Lei de Arquivos (Lei nº 8.159/1991) e a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018).

Importa recordar que a marca do secretismo no ordenamento jurídico do Brasil remonta à força da tradição da opacidade brasileira como política de Estado (Jardim, 1999). Historicamente, tal arcabouço jurídico-normativo aponta para a presença do sigilo em textos constitucionais brasileiros desde o Império, vide a Constituição Imperial de 1824, que introduz o segredo inviolável das cartas (Del Negri, 2016). Esse secretismo mimetizou termos e justificativas da antiga metrópole, guardando paralelismo com a Constituição portuguesa de 1822.

A manifestação do sigilo como política de Estado, portanto, entremeia-se às raízes históricas das relações coloniais com Portugal, tendo na política ultramarina de sigilo das navegações o marco emblemático da opacidade informacional herdada pelo Brasil (Lopes; Malin, 2019). Assim, o ocultamento do poder firmou-se como prática de dominação política na relação entre metrópole e colônia, acompanhando a trajetória histórica de formação do Estado brasileiro. Desde então, a arquitetura jurídica do sigilo de Estado no país persiste ao largo de séculos na legislação nacional, reconfigurando-se em formas, nuances e contextos distintos que podem ser observados em uma cartografia da opacidade informacional no ordenamento jurídico brasileiro (Lopes, 2025).

A dimensão **governança**, por seu turno, designa as práticas formais e informais, regras, instituições e abordagens de entidades do setor público e privado cujas decisões e comportamentos geram efeitos constitutivos da sociedade. No escopo desta investigação, abarca o processo de classificação da informação pública, os procedimentos em si relativos ao ato administrativo pelo qual se classifica uma informação pública como sigilosa, bem como eventuais mecanismos de controle sobre esse processo.

No âmbito do Poder Executivo federal, classificar a informação pública significa destituí-la de seu caráter ostensivo e encerrá-la sob o invólucro do sigilo, conforme os critérios especificados na LAI. Essa atribuição é realizada mediante ato decisório timbrado como reservado, secreto ou ultrassecreto, por prazos de 5 (cinco) anos, 15 (quinze) anos ou 25 (vinte

e cinco) anos, respectivamente, uma sistemática jurídica que valida o desenho institucional de um dito sistema de classificação das informações públicas (Cunha Filho; Antunes, 2021).

Ocorre que, na prática, os procedimentos decisórios intrínsecos a esse ato sujeitam-se à discricionariedade da Administração Pública, uma vez que, sem parâmetros jurídicos objetivos que orientem o agente estatal na classificação de uma informação como sigilosa, o controle processual democrático do sigilo é afastado. Trata-se de um problema estrutural, não apenas circunstancial: se os critérios que embasam os graus de sigilo nem sempre se sustentam em aspectos objetivos, algo basilar às democracias (Del Negri, 2016), é ainda mais urgente que haja mecanismos efetivos para o fortalecimento do controle social sobre essa ação estatal. Ou seja, não basta que existam mecanismos formalmente instituídos, mas que sejam efetivamente capazes de viabilizar o exercício de *accountability.*

De acordo com a organização Fiquem Sabendo (2024), o processo de classificação da informação permanece uma incógnita, sendo desafiador identificar, mesmo em linhas gerais, quais informações foram classificadas como reservadas, secretas ou ultrassecretas pelo Poder Executivo. Ora, se o próprio Estado é incapaz de visibilizar e controlar o sigilo que impõe às informações públicas, mais críptica ainda se torna a promessa democrática do cidadão poder exercer o controle sobre as ações do Estado. Esvazia-se, assim, a própria condição de possibilidade da *accountability*, na medida em que não há como responsabilizar o que permanece invisível.

Por último, a **governamentalidade** concerne aos hábitos e práticas culturais que constituem o contexto social a partir do qual surgem e são sustentados a governança e o governo. Ressalta-se a tradição brasileira da cultura do sigilo, por vezes referenciada na literatura como cultura do segredo, e o seu embate com a cultura do acesso – mote do governo aberto – em diferentes camadas da sociedade.

Para Gomes, Marques e Pinheiro (2016), a cultura secretista denota um traço comportamental de organizações públicas brasileiras, envolvendo crenças e valores historicamente arraigados e reforçados por normas anteriores e vigentes – em especial, durante a ditadura militar –, persistente até os dias atuais. A valorização da cultura do sigilo no Brasil remonta ao intrincado processo de separação entre o público e privado ao longo de sua história, cuja (con)fusão afeta de forma substancial a elaboração de políticas de informação na esfera pública. Enquanto o passado colonial brasileiro explica, até certa medida, o prolongamento de distorções patrimonialistas na arena estatal, há uma gama de

aspectos políticos, sociais e econômicos contemporâneos que coexistem e (in)formam a perenização das estruturas secretistas. O mote tradicionalista que legitima o patrimonialismo como forma de poder institucionalizada se plasma, por analogia, na cultura do sigilo (Lopes, 2025).

Diante disso, a entrada em vigor da LAI, seguida por seu decreto regulamentador, propôs a contraposição da cultura do sigilo à cultura do acesso. Alves (2012, p. 71) afirma que a LAI "é o marco regulatório que propõe a migração da cultura de sigilo da administração pública brasileira para o culto ao acesso", ensejando a substituição dos ritos da produção documental secreta por novos de ampla divulgação. Cabe atentar que uma mudança de cultura não necessariamente coincide com a promulgação de uma norma, uma vez que sua legitimidade depende do reconhecimento social conferido às práticas que institui. Em outras palavras, uma lei pode ser inócua ou pouco efetiva se a cultura vigente não a acompanhar.

Esse deslocamento cultural da opacidade rumo à publicidade e à transparência constitui condição necessária para que os avanços normativos conquistados pela LAI encontrem correspondência fática nos valores sociais e nas práticas cotidianas, impulsionando o amadurecimento da cidadania e a consolidação da democracia brasileira. Assim, é premente adotar mecanismos institucionais objetivos que submetam continuamente a gestão do sigilo ao controle social efetivo, elemento primordial para que o direito à informação seja plenamente exercido, de modo a conter avanços do poder invisível, em termos bobbianos, e preservar a integridade democrática.

Com lastro na tríade de dimensões da política de informação descrita no Quadro 1, sustenta-se que o regime de acesso à informação pública brasileiro se consolida pela combinação de estruturas, dinâmicas e valores culturais, os quais moldam a manifestação do sigilo nas relações informacionais entre Estado e sociedade no Brasil.

Quadro 1 – Manifestação do sigilo no regime de acesso à informação pública brasileiro

Dimensão política	Ênfase	Manifestação do sigilo
Governo	Regra/estrutura	Arcabouço jurídico-normativo estruturado por leis, normas, acordos e protocolos relativos ao direito de acesso à informação.
Governança	Ação/ dinâmica	Procedimento administrativo de classificação da informação pública materializado pelo ato de classificar e seus mecanismos de controle, quando existentes.

Governamentalidade	Valor cultural	Propensões culturais que condicionam o embate entre as culturas de sigilo e acesso, moldando discursos e comportamentos aceitos como legítimos pela sociedade.

Fonte: Elaboração própria (2026).

Clivado pelo sigilo de Estado, esse regime de informação engloba: a) o arcabouço jurídico-normativo concernente ao direito de acesso à informação, com destaque para a LAI; b) o procedimento de classificação da informação pública praticado pela Administração Pública e c) as propensões culturais que condicionam o embate entre sigilo e acesso, bem como a sua respectiva aceitação e legitimação social. Essa lente analítica permite desvelar, em respectivo, a lógica secretista subjacente aos planos normativo, processual e cultural do regime de acesso à informação pública brasileiro, consubstanciando-se pela transversalidade das dimensões da política de informação do Estado brasileiro, ao passo que suas instituições, políticas e processos acomodam estabilidades e instabilidades de uma arena política ampla, difusa e flexível (Braman, 2006) tensionada pelo sigilo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reflexão a respeito da interface Estado-sociedade sob a perspectiva informacional encontra na CI o amparo teórico do conceito de regime de informação para examinar os eixos da política de informação do Estado brasileiro, um recurso analítico substancial para abordar a triangulação entre política, informação e poder no contexto nacional. Com base nesse enquadramento, expôs-se a configuração política do sigilo de Estado no Brasil, considerando-o como mecanismo de poder que compõe o regime de acesso à informação pública brasileiro.

Como visto, o regime de informação analisado articula-se nas três dimensões de Braman (2006): normativamente, pelos marcos regulatórios da LAI e da OGP (governo); processualmente, pelos procedimentos de classificação da informação pública e pela discricionariedade do ato praticado pelo agente estatal (governança); e culturalmente, pela persistência da cultura do sigilo em tensão com a cultura do acesso (governamentalidade).

As normas jurídicas que escoram o sigilo ao longo da trajetória constitutiva do Estado brasileiro, não obstante a conjuntura governamental de cada época, produzem efeitos concretos devido ao seu componente legitimador na sociedade, expressos pela cultura do sigilo e a força de sua tradição na esfera pública, entremeando-se às dimensões governo e

governamentalidade. Por sua vez, a força dessa cultura remete às raízes do sigilo no Estado brasileiro (Lopes; Malin, 2019), em referência à herança histórica da política de sigilo oficial das navegações e empreendimentos mercantilistas oriunda da metrópole portuguesa.

Ao longo de séculos, sob diferentes legislações e governos, o sigilo de Estado no Brasil reconfigura-se continuamente, assumindo contornos sociais, políticos, éticos e epistêmicos que acompanham os gradientes do poder informacional e suas disputas, tornando-se ora mais, ora menos visível. Como poderoso componente da política de informação do Estado brasileiro, revela-se plenamente capaz de perenizar estruturas institucionais e assimetrias sociais – persistência que atravessa governos sucessivos e independe de sua orientação política. Trata-se, assim, de uma política de Estado no país, em vez de uma política de governo.

Sobretudo, a manifestação do sigilo articula ações informacionais que fragilizam a disponibilidade, a visibilidade, a inteligibilidade e a integridade da informação pública, produzindo alienações, silenciamentos, exclusões e desigualdades que embargam tanto a informação quanto o conhecimento público, contribuindo para a violência simbólica exercida pelo Estado. Esse cerne detrimental do sigilo aprofunda a assimetria de saberes entre governantes e governados, colidindo com os ideais de cidadania em uma democracia.

Cumpre reforçar, contudo, que o potencial democrático do sigilo – sua capacidade de conciliar-se com o regime democrático sem descambar para o arbítrio – depende diretamente da existência e da efetividade de mecanismos de controle sobre sua prática. Se o sigilo encontra amparo institucional e legal no arranjo democrático brasileiro, é a transparência sobre si, viabilizada por instâncias de controle social atuantes, o elemento que permite orientar democraticamente o seu exercício, possibilitando a *accountability* do Estado sobre aquilo que, paradoxalmente, ele mesmo oculta.

Por essa via, a análise da política de informação do Estado brasileiro, decomposta nas três dimensões examinadas, lança luz sobre as esteganografias do poder informacional, sobretudo sobre as relações informação-poder que sustentam o paradoxo democrático do sigilo no regime de acesso à informação pública brasileiro. Isso evidencia a complementaridade entre os três eixos e a necessidade de situar historicamente o Estado brasileiro para compreender a relação dialética entre ocultar e revelar a informação pública no país.

O caráter dialético do potencial informativo do sigilo (Lopes, 2025) revela essa tensão que atravessa a própria atuação do Estado: ao incidir sobre a informação pública, o sigilo pode

comunicar uma circunstância legítima de proteção da segurança nacional, mas também tornar visíveis as finalidades e os mecanismos de ocultação que estruturam o exercício do poder. É nesse ponto que emerge sua dimensão info-esteganográfica. Investigações futuras poderão aprofundar as interseções entre as estruturas, as dinâmicas e a cultura do sigilo na política de informação do Estado brasileiro, aprofundando suas contradições e seus efeitos sobre a democracia. Afinal, se o sigilo pode ser necessário à proteção do Estado, a democracia exige que permaneça aberta a questão sobre quem decide o que deve permanecer oculto, por quanto tempo e sob quais justificativas.

REFERÊNCIAS

ALVES, Marília Souza Diniz. Do sigilo ao acesso: análise tópica da mudança de cultura. **Revista do TCEMG**, Minas Gerais, n. esp., p. 120-134. 2012. Disponível em: http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1683.pdf. Acesso em: 23 ago. 2023.

ARTIGO 19. **Os limites do sigilo e a agenda da transparência pública no Brasil**. 2019. Disponível em: https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2019/05/A19_Sigilo_web2019.pdf. Acesso em: 7 ago. 2022.

BOBBIO, Norberto. **Democracia e segredo**. Organização Marco Ravelli; tradução Marco Aurélio Nogueira. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas:** sobre a teoria da ação. Papirus Editora, 1996.

BRAMAN, Sandra. **Change of state:** information, policy and power. Cambridge: The MIT Press, 2006.

BRAMAN, Sandra. **The emergent global information policy regime**. New York: Palgrave Macmillan, 2004.

CADEMARTORI, Sérgio Urquhart de; CADEMARTORI, Daniela M. L. de. O poder do segredo e os segredos do poder: uma análise histórico conceitual dos limites e possibilidades de convivência entre o segredo e a democracia. **Novos estudos jurídicos**, Santa Catarina, v. 16, n. 3, 2011. Disponível em: https://www.academia.edu/64591394/O_Poder_Do_Segredo_e_Os_Segredos_Do_Poder_Uma_An%C3%A1lise_Hist%C3%B3rico_Conceitual_Dos_Limites_e_Possibilidades_De_Conviv%C3%AAncia_v Acesso em: 7 ago. 2022.

CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

CUNHA FILHO, Marcio Camargo; ANTUNES, Luiz Fernando Toledo. Regime legal de classificação de informações no Brasil: problemas teóricos, empíricos e (in)compatibilidade com a ordem jurídica democrática. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 138-151, 2021.

DEL NEGRI, André. **Segredo de Estado no Brasil.** Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

FIQUEM SABENDO. Segredos por trás dos segredos: a falta de transparência sobre informações classificadas e desclassificadas. **Portal Fiquem Sabendo**, São Paulo, 21 maio 2024. Disponível em: https://fiquemsabendo.com.br/transparencia/segredos-por-tras-dos-segredos-a-falta-de-transparencia-sobre-informacoes-classificadas-e-desclassificadas. Acesso em: 10 jun. 2024.

FORCESE, Craig. Clouding Accountability: Canada's Government Secrecy and National Security Law Complex. **Ottawa L. Rev.**, Ontário (CN), v. 36, p. 49, 2004. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1623470 Acesso em: 10 jun. 2024.

GOMES, Simone Regina Luiz; MARQUES, Rodrigo Moreno; PINHEIRO, Marta Macedo Kerr. A cultura organizacional e os desafios da Lei de Acesso à Informação nas instituições públicas brasileiras. **Revista Ágora:** políticas públicas, comunicação e governança informacional, Minas Gerais, v. 1, n. 1, 2016. Disponível em: https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistaagora/article/view/2617 Acesso em: 10 jun. 2024.

HORN, Eva. Logics of political secrecy. **Theory, Culture & Society**, Inglaterra (RU), v. 28, n. 7-8, p. 103-122, 2011. Disponível em: https://philpapers.org/rec/HORLOP Acesso em: 10 jun. 2024.

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

LOPES, Bianca da Costa Maia. **Esteganografias do poder informacional:** a dialética de ocultar-revelar a informação pública e as disputas pelo sigilo de Estado na democracia brasileira. 2025. 363 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2025. Disponível em: https://oasisbr.ibict.br/vufind/Record/IBICT_00a3a0ab17b0bb1841cdfea8693a1b11 Acesso em: 10 jun. 2024.

LOPES, Bianca da Costa Maia; MALIN, Ana Maria Barcellos. Arcanos do Estado brasileiro: raízes do sigilo da informação governamental. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 20., 2019, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Ancib, 2019. Rio de Janeiro. Disponível em: https://conferencias.ufsc.br/index.php/enancib/2019/paper/view/865. Acesso em: 22 fev. 2024.

MALIN, Ana Maria Barcellos. Interessados e interesses no regime de acesso à informação pública no Brasil. **Coleção Estudos da Informação**, São Paulo, v. 3, p. 1-13, 2013.

MALIN, Ana Maria Barcellos. Reflexões sobre a adesão brasileira ao regime global de acesso à informação pública. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 13., 2012, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANCIB, 2012. Rio de Janeiro.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação:** um estudo de direito comparado. 2. ed. Brasília: Unesco, 2009.

OTLET, Paul. **Tratado de documentação**: o livro sobre o livro teoria e prática. Brasília: Briquet de Lemos Livros, 2018.

PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.