

---

## Introdução

---



A opção em estudar o tema do acesso à informação e o seu impacto na atividade de inteligência não representou, na verdade, uma escolha. Antes, adveio da necessidade profissional da autora em apresentar soluções para a problemática que viria a ser instituída na Polícia Federal com o início da vigência da Lei nº 12.527/2011 (LAI), que trata do acesso às informações produzidas pelos órgãos públicos no cenário jurídico brasileiro.

A exiguidade do prazo para que a lei entrasse em vigor (180 dias) determinou o ritmo do estudo e da pesquisa. Com o passar do tempo e as discussões surgidas a partir da casuística enfrentada pelos órgãos de inteligência, veio o aprimoramento das decisões estratégicas adotadas a partir da nova sistemática legal e, acompanhando-o, o amadurecimento intelectual sobre algumas questões relacionadas ao binômio: atividade de inteligência x acesso à informação.

As reflexões apresentadas representam a inquietude que dominou o cenário da atividade de inteligência brasileira e, como não poderia ser diferente, dos órgãos de inteligência policial da Polícia Federal, a partir da Lei nº 12.527/2011.

Contudo, como reflexões que são, não permitem respostas definitivas ou verdades absolutas sobre as hipóteses apresentadas neste trabalho. Ao contrário, objetivam muito mais suscitar discussões para que, após muita ponderação, consiga-se chegar ao equilíbrio entre o sigilo necessário a certas atividades do Estado – para a manutenção da própria essência do Estado – e a transparência dos atos governamentais, tão cara a um Estado Democrático de Direito.

Mais recentemente, muitos países aprovaram leis gerais de acesso à informação na tentativa instrumentalizar o direito em acessar dados necessários à participação popular nas decisões governamentais e exigir a transparência e a accountability dos seus gestores. O reforço da democracia e o “empoderamento” social foram comemorados, assim como no Brasil, quando da publicação dessas leis.

Essa visão romantizada foi questionada por Angélico (2012, p. 13), que, com base em Darch e Underwood, relata que as leis de acesso à informação falharam em países africanos. A garantia legal, segundo os autores,

não estaria necessariamente ligada a processos de democratização desses países, nem seria suficiente para o combate à corrupção ou para a eficiência da máquina pública.

O presente estudo parte da premissa da inexistência de direitos absolutos. Nem o direito de acesso à informação, nem o poder-dever de sigilo estatal existem irrestrita e incondicionalmente. A ponderação razoável entre esses direitos permeará toda a discussão pretendida nesta obra.

O direito à informação constitui-se de um dos pilares básicos das modernas democracias, sendo que a Lei nº 12.527/2011, ao introduzir no cenário jurídico os instrumentos hábeis à efetivação desse direito, representa importante marco rumo à concretização de um direito fundamental.

A constatação de sua estreita relação com a Lei nº 12.528/2011, que institui a Comissão Nacional da Verdade, aponta os nortes que orientam o novo sistema, criado com o fito de apurar as graves violações de direitos humanos ocorridos durante o período ditatorial que tomou conta do Brasil, em meados do século XX.

Mas outros efeitos surgem da aplicação da Lei de Acesso à Informação, os quais envolvem as atividades do Estado que exigem o sigilo para a sua efetivação. As relações internacionais e diplomáticas do Estado brasileiro, as intervenções estatais no domínio econômico, a defesa da soberania territorial, as investigações policiais e, ainda, as atividades de inteligência são fortemente impactadas pelo diploma legal que tem, no sigilo, o seu princípio de exceção.

A aparente dicotomia entre o sigilo de atividades estatais e o direito de acesso à informação merece ser estudada em detalhes, com o objetivo de buscar os limites a cada uma dessas facetas. Todavia, pouco tem sido escrito a respeito desse tema, seguindo o que parece ser uma tendência brasileira: afastar da academia os assuntos que envolvam a atividade de inteligência.

A inteligência ainda é vista, no Brasil, com uma conotação pejorativa herdada dos tempos do regime de exceção, em que os órgãos estatais foram utilizados como instrumentos repressores dos princípios democráticos mais básicos – entre eles, o direito à informação – e garantidores do governo autoritário que, na época, comandava o Brasil.

Dentro desse contexto ideológico e cultural, a defesa do sigilo em atividades estatais precisa estar sustentada por princípios sólidos e igualmente democráticos, a ponto de justificar o aleijamento do direito de acesso à informação, reconhecido a partir de sua condição inafastável de direito fundamental.

Com a vigência da Lei nº 12.527/2011 e seus decretos regulamentadores, ferramentas hábeis a concretizar aquele direito constitucional foram colocadas ao alcance do cidadão comum. É indiscutível a natureza democrática de tais instrumentos, ao garantir a participação direta do destinatário do poder político: o povo. O controle de órgãos públicos passa a ser realizado pelo cidadão comum e exige a readequação de posturas dos entes representativos do poder governamental.

Por outro lado, a adequação dos órgãos públicos, com relação à gestão de suas informações, e dos organismos de inteligência, com relação à classificação de informações e sua disponibilização ao público, deve ser imediata.

Nesse contexto, esta obra pretende focar a vertente que regula o acesso público a informações sigilosas para estudar o impacto relacionado à classificação de informações, na área de inteligência, a partir das novas regras trazidas pela LAI. Para tanto, será analisado o arcabouço legal introduzido no cenário jurídico a partir da Lei de Acesso à Informação, seus decretos regulamentadores (Decreto nº 7.724/2012 e Decreto nº 7.845/2012) e algumas normas infralegais. Além disso, serão estudados os problemas práticos surgidos nos órgãos de inteligência da Polícia Federal com a vigência da LAI e o panorama estatístico nos três primeiros anos de vigência dessa lei (desde maio de 2012 a março de 2014).

Tudo isso para que possam ser apontadas alternativas aos órgãos de inteligência que levem à proteção de seus conhecimentos sensíveis e à salvaguarda do acesso público.

O trabalho toma como referenciais teóricos as discussões que envolvem princípios democráticos balizadores do Estado Democrático de Direito. Principia-se no estudo do direito de acesso à informação como direito fundamental, que exige do Estado uma postura ativa (ANGÉLICO, 2012, p. 27) e, como contraponto, analisa-se o viés democrático e constitucional do sigilo exigido para algumas atividades estatais (ROSSETI, 2012, p. 94-95).

Propõe-se a entender o real escopo da Lei de Acesso à Informação (NUNES, 2013, p. 121) e a nova sistemática jurídica introduzida por ela e seus decretos regulamentadores, com o fito de verificar os seus impactos práticos na atividade de inteligência.

O primeiro capítulo estuda o direito de acesso à informação em sua natureza jurídica de direito fundamental, o posicionamento internacional sobre o tema, as limitações a esse direito e o desenvolvimento histórico-jurídico do direito à informação no Brasil.

O segundo capítulo trata da Lei de Acesso à Informação no Brasil e qual a verdadeira intenção do legislador ao editá-la, passando pela defini-

ção diferenciação entre conceitos como informações públicas, privadas e accountability e pelo não escopo da lei em vigor.

O terceiro capítulo traz conceitos relacionados à caracterização da atividade de inteligência e do sigilo como valor fundamental ao seu exercício, para perceber como a Lei de Acesso à Informação traz implicações diretas à prática dessa atividade. Neste ponto, estudam-se as novas exigências que a Lei de Acesso à Informação faz para a gestão de informações de inteligência e o novo sistema de classificação de informações e de acesso público introduzido por esse diploma.

O capítulo quatro apresenta alguns dos problemas enfrentados pela Polícia Federal relacionados à produção de conhecimento e à gestão dessas informações após a vigência da Lei nº 12.527/2011. Questões suscitadas pelos órgãos de inteligência da Polícia Federal e relacionadas às suas atividades cotidianas são apresentadas e algumas soluções possíveis são apontadas.

O quinto e último capítulo oferece um panorama estatístico dos três primeiros anos de vigência da Lei de Acesso à Informação, buscando analisar o comportamento dos órgãos do Poder Executivo Federal e, entre eles, da Polícia Federal diante do novo regramento proposto pela lei.