

*Temas Livres*

## Sigilo e Transparência na política externa brasileira: o Itamaraty frente a Lei de Acesso à Informação

DOI: <https://doi.org/10.14244/agenda.2025.2.10>

 José Antonio Fogolari

Doutorando e mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais (PPGRI) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Graduando em Administração Pública pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC - ESAG). Pesquisador colaborador no Grupo de pesquisa Politeia (UDESC - ESAG).

E-mail: josefogolari@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3452-071X>

233

**RESUMO:** O artigo investiga o desempenho do Ministério das Relações Exteriores diante da Lei de Acesso à Informação, por meio da análise de pedidos realizados entre 2012 e 2024. Busca-se identificar, na atuação do órgão, padrões de resposta associados às práticas de democratização da política externa brasileira. Parte-se da hipótese de que, embora o ministério figure entre os mais demandados do Executivo, persiste resistência à plena transparência, especialmente em temas sensíveis da diplomacia. A pesquisa adota abordagem mista, combinando análise quantitativa e qualitativa a partir de dados oficiais disponíveis em plataformas governamentais. Os resultados revelam padrões institucionais, recorrência de negativas, argumentos genéricos de sigilo e limites concretos à implementação da lei nesse campo. Argumenta-se que a transparência não inviabiliza a ação diplomática, mas a fortalece ao incorporar legitimidade democrática às decisões e práticas da política externa.

**PALAVRAS-CHAVE:** Política Externa Brasileira; Lei de Acesso à Informação; Transparência; Ministério das Relações Exteriores.

Recebido em: 16/07/2025

Aprovado em: 23/02/2026



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença *Creative Commons Attribution*, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

## 1 Introdução

A consolidação da democracia exige, como condição fundamental, a existência de mecanismos institucionais que promovam a responsabilização dos governantes diante da sociedade. A noção de *accountability* democrática, nesse sentido, está ancorada em dimensões interdependentes: a transparência dos atos do poder público, o acesso à informação e a possibilidade de controle e sanção por parte da sociedade civil e das instituições de fiscalização (Koppell, 2005). No entanto, embora esse princípio tenha se expandido nos marcos das democracias contemporâneas, sua aplicação efetiva encontra barreiras significativas em áreas tradicionalmente resguardadas por lógicas de sigilo e confidencialidade, como a política externa (Thompson, 1999). Neste campo, os limites entre o interesse público e a segurança nacional tornam-se frequentemente imprecisos, dificultando a imposição de práticas efetivas de publicidade e controle.

Ao longo das últimas décadas, a política externa deixou de ser um campo isolado, conduzido exclusivamente por elites diplomáticas em arenas opacas, para tornar-se progressivamente mais permeável à influência de atores diversos e à contestação pública. Essa transição, embora ainda parcial, desafia a concepção tradicional de um interesse nacional homogêneo e incontestável, ao revelar que a política internacional é, também, resultado de disputas internas, escolhas estratégicas e prioridades governamentais sujeitas à crítica e ao escrutínio público (Milani; Pinheiro, 2013). Nesse contexto, a transparência torna-se um vetor central para aproximar a política externa das normas democráticas de responsabilidade e controle, permitindo que a sociedade possa exercer algum grau de vigilância sobre decisões que impactam diretamente a sua realidade (Silva, 2017).

No Brasil, o debate sobre transparência e controle democrático na política externa está profundamente relacionado com as condições históricas e institucionais do Estado. A tradição burocrática centralizadora do Itamaraty, marcada por práticas patrimonialistas e pela cultura do sigilo, produziu um padrão de gestão pública distante da participação cidadã e refratário à *accountability* (Cheibub, 1985; Faria, 2012; Figueira, 2010). Embora a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988 tenham introduzido importantes avanços institucionais, incluindo o princípio da publicidade e o reconhecimento formal do direito de acesso à informação, a efetiva implementação desses dispositivos enfrenta resistências estruturais. Isso ocorre especialmente em órgãos como o Ministério das Relações Exteriores, cuja cultura organizacional ainda privilegia a reserva e a estabilidade interna em detrimento da abertura pública (Rodrigues, 2020).

A promulgação da Lei nº 12.527, em 2011 — conhecida como Lei de Acesso à Informação — representou um marco no esforço de institucionalizar práticas de transparência ativa e passiva<sup>1</sup> no âmbito do Estado brasileiro. Ao estabelecer deveres claros para os órgãos públicos quanto à

<sup>1</sup> O conceito de transparência aplicado a Lei 12.527/11 pode ser compreendido a partir de duas dinâmicas distintas: transparência ativa e transparência passiva. A primeira diz respeito a disponibilização e publicização de informações de maneira prévia, sem necessidade de solicitação por parte dos usuários do serviço público. Por outro lado, a transparência passiva se refere à possibilidade dos cidadãos de solicitar informações de qualquer natureza que não estejam previamente disponibilizadas pelo setor público (Rocha, 2011).

disponibilização de informações e regulamentar procedimentos para a sua solicitação por parte dos cidadãos, a LAI consolidou juridicamente o direito à informação como dimensão essencial da cidadania. Contudo, a aplicação da Lei no campo da política externa tem gerado tensões específicas, na medida em que a própria legislação reconhece a possibilidade de sigilo em casos que envolvam a soberania nacional e negociações internacionais (Brasil, 2011). Essa ambiguidade normativa impõe o desafio de conciliar, no âmbito institucional, a lógica da confidencialidade com os princípios democráticos de publicidade e responsabilização.

Neste sentido, o presente artigo propõe-se a investigar de que maneira o Ministério das Relações Exteriores, principal responsável pela condução da política externa brasileira, tem respondido às exigências de transparência impostas pela Lei de Acesso à Informação. A partir da análise de dados públicos disponíveis no Painel LAI<sup>2</sup> da Controladoria-Geral da União (CGU), referentes ao período entre 2012 e 2024, busca-se avaliar o comportamento institucional do MRE no tocante à responsividade aos pedidos de informação realizados por cidadãos. São examinadas variáveis como volume de solicitações, prazos de resposta, decisões quanto ao acesso concedido ou negado, incidência de recursos administrativos e posição do órgão em rankings comparativos. A escolha dessa abordagem quantitativa tem por objetivo oferecer um retrato da atuação do Itamaraty frente à transparência passiva, considerando suas variações ao longo do tempo e em diferentes contextos políticos.

A relevância da presente pesquisa reside na possibilidade de revelar como se manifestam, na prática, os limites da transparência institucional em uma área historicamente marcada pela confidencialidade. A análise dos dados quantitativos, ao ser combinada com o debate teórico sobre sigilo e *accountability* em política externa, permite lançar luz sobre as contradições entre os dispositivos legais que regulam o acesso à informação e a persistência de estruturas resistentes à abertura. Ao explorar o caso do MRE, o estudo busca contribuir para uma reflexão mais ampla sobre os desafios de implementação da transparência em setores que operam na interseção entre o interesse público e a lógica da razão de Estado.

Por fim, a metodologia adotada neste estudo combina a abordagem descritiva com a análise estatística de dados públicos primários, extraídos diretamente do Painel LAI. O recorte temporal de doze anos permite avaliar a evolução da política de transparência no Itamaraty ao longo de diferentes gestões presidenciais e conjunturas políticas, permitindo identificar não apenas tendências estruturais, mas também variações conjunturais associadas a momentos de maior ou menor disposição institucional para a publicização das decisões.

---

<sup>2</sup> O Painel Lai, ferramenta de divulgação dos dados da Controladoria Geral da União, pode ser acessado por meio do endereço eletrônico: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/lai>.

## 2 Transparência e sigilo na política externa: desafios para a accountability democrática em contextos de opacidade

A aplicação dos conceitos de *accountability* e transparência na política externa, percebida enquanto política pública, só se torna plenamente significativa no contexto de um Estado democrático, em que a participação cidadã é constitucionalmente garantida. Embora tradicionalmente insuladas, atualmente as práticas de política externa, segundo Milani e Pinheiro (2013, p. 33), se aproximam mais do cotidiano, refletindo uma multiplicidade de interesses — muitas vezes difusos —, e deixam de expressar um interesse nacional auto evidente para se constituírem como resultado da competição política. Isso exige, portanto, a submissão da política externa às regras e aos controles do regime democrático.

Contudo, mesmo em democracias consolidadas, a política externa permanece como um campo marcado por decisões pouco publicizadas, muitas vezes alheias aos anseios sociais (Thompson, 1999). A justificativa recorrente para esse sigilo reside na necessidade de proteger a soberania, a integridade territorial e evitar riscos nas negociações internacionais. Sanchez et al. (2006, p. 125) apontam que a principal razão para essa distância entre política externa e o público está na percepção histórica de que ela seria “externa” ao Estado, desvinculada das dinâmicas das políticas domésticas. Isso contribui para uma separação entre política externa e política pública, tornando a primeira defasada em termos de problematização social (Sousa, 2014, p. 112).

A atuação internacional dos Estados parte da definição de interesses e estratégias voltadas à obtenção de objetivos por meio da política externa. Tradicionalmente, a formulação dessas políticas envolve alto grau de sigilo, com o argumento de que proteger informações sensíveis é essencial para a segurança nacional e a eficácia diplomática (Thompson, 1999). Esse padrão é notável e possui raízes históricas marcantes, Pinheiro (2015, p. 17) relembra que, ainda no período renascentista, a diplomacia das cidades-estados italianas foi caracterizada e marcada por intrigas e segredos<sup>3</sup>.

Com o surgimento dos regimes democráticos liberais, fortaleceu-se a expectativa de transparência como norma — “eliminar o poder invisível e dar vida a um governo cujas ações deveriam ser desenvolvidas publicamente” (Bobbio, 1989, p. 29). No entanto, mesmo nesses contextos, a segurança nacional continua sendo usada para justificar operações sigilosas (Stiglitz, 1999). Thompson (1999) destaca que certas decisões, se tornadas públicas, não poderiam ser executadas com a mesma eficácia — ou nem mesmo seriam viáveis — ainda que os cidadãos pudessem consentir com elas.

Estudos em Relações Internacionais argumentam que a transparência pode provocar resistência interna, dificultando a ação dos tomadores de decisão, que tendem a preferir a confidencialidade (Carnegie, 2021). No Brasil, a implementação da Lei de Acesso à Informação desafia

---

<sup>3</sup> Nicolau Maquiavel, que antes de escrever sua obra política atuou como secretário de chancelaria na Florença renascentista, reconhecia que a transparência nem sempre era uma virtude na prática da política exterior: para ele, o príncipe prudente não está obrigado a manter a palavra dada quando isso se torna prejudicial para a manutenção de seu Estado (Maquiavel, 2010, cap. XVIII).

esse modelo, ao exigir equilíbrio entre o direito à informação e a proteção de interesses estratégicos. Historicamente, o Ministério das Relações Exteriores tem sido marcado por isolamento, centralismo e resistência à participação social, o que dificulta o controle democrático sobre a agenda internacional (Faria, 2012).

Apesar dos avanços na transparência em várias esferas da administração pública brasileira, o processo ainda é desigual. Práticas de sigilo permanecem arraigadas, sustentadas por uma cultura burocrática e patrimonialista na política externa (Cheibub, 1985). Desde a redemocratização, esforços foram feitos para ampliar a abertura do Estado, no entanto, o Ministério das Relações Exteriores, que atuou de maneira conservadora nas discussões sobre implementação da LAI, ainda mostra resistência estrutural para abertura democrática plena (Rodrigues, 2020). Figueira (2010) e Faria (2012) apontam que o MRE privilegia a continuidade de suas tradições, dificultando uma governança mais aberta e participativa. Essa realidade exige uma reflexão sobre os limites da LAI em setores onde o sigilo é frequentemente justificado por razões estratégicas e de segurança.

A política externa, assim, permanece majoritariamente restrita ao núcleo decisório do Estado, especialmente ao Poder Executivo, e pouco submetida ao escrutínio democrático do Legislativo ou da sociedade civil. Para Carnegie (2021), os principais motivos para o sigilo em política externa incluem a implementação de políticas impopulares, a prevenção da escalada de conflitos e a estabilidade em negociações internacionais. A imposição excessiva de sigilo, no entanto, pode gerar consequências negativas: enfraquecimento da confiança pública, baixa responsabilização governamental e adoção de políticas desalinhadas com os interesses da maioria. Segundo Abrucio e Loureiro (2004, p. 4), a ausência de participação democrática fomenta “redes sociais não controláveis e espúrias”, enquanto maior controle social permite aprimoramento das políticas públicas.

Ainda que a sensibilidade do tema justifique, em parte, a confidencialidade na política externa, é crucial sua problematização enquanto política pública. Isso implica reconhecê-la como área passível de controle democrático, necessária para conter impulsos autoritários originados de lideranças domésticas e refletidos no cenário internacional (Milani e Pinheiro, 2013). O controle social, nesse contexto, é essencial para garantir a legitimidade do processo decisório e promover maior responsabilidade do Estado perante a sociedade (Rocha, Zuccolotto e Teixeira, 2020).

Milner (1997) argumenta que, embora o sigilo ofereça vantagens ao Executivo, ele tende a dificultar a aceitação das decisões no Legislativo e pela sociedade, gerando ineficiências. Hill (2003) complementa apontando que a multiplicidade de atores domésticos interessados em temas internacionais amplia a complexidade da tomada de decisão, tornando a abertura do Estado fundamental para um sistema mais responsivo. Como defende Specie (2008), mecanismos de responsabilização e controle democrático devem também incidir sobre a política externa.

Embora a transparência seja essencial para a consolidação democrática, a política externa, frequentemente, requer sigilo em sua elaboração e implementação (Thompson, 1999). A promoção da *accountability* democrática não exige publicidade total, mas requer que o sigilo seja controlado. Em

regimes democráticos, deve haver “publicidade de segunda ordem” — isto é, a decisão de tornar um processo sigiloso deve, ela própria, ser pública e justificada (Thompson, 1999, p. 185).

Portanto, transparência e sigilo não são conceitos antagônicos na política externa. Ao contrário, sua articulação requer equilíbrio dinâmico e vigilância constante. Quando regulada e aplicada estrategicamente, a transparência fortalece a legitimidade das decisões internacionais, ao permitir que elas se fundamentem em interesses coletivos e na participação cidadã. Submeter a política externa aos controles democráticos é uma forma eficaz de conter tendências autoritárias, uma vez que o uso indiscriminado do sigilo pode ser instrumentalizado por regimes autocráticos para implementar políticas antidemocráticas no plano internacional.

### 3 Democracia e controle social no Brasil: avanços e limites da transparência pública

No Brasil, a discussão sobre transparência e *accountability* deve ser compreendida a partir de seu contexto histórico e institucional. A persistência de práticas patrimonialistas, clientelistas e de uma cultura de sigilo profundamente enraizada compromete a plena implementação desses princípios (Cavalcante, Lotta e Oliveira, 2018; Heidemann, 2009; Nunes, 1997). Como apontam Pinho e Sacramento (2009), o passado colonial ainda condiciona as atitudes brasileiras frente ao funcionamento do governo, promovendo tolerância à corrupção e baixa expectativa quanto à prestação de serviços públicos de forma ética — fatores que caminham em paralelo à ausência de mecanismos eficazes de responsabilização.

238

Essa cultura de opacidade, longe de ser superada com a transição para o regime republicano, foi mantida e adaptada sob novas formas de controle centralizado. Heidemann (2009, p. 303) observa que a *accountability*, em termos conceituais e operacionais, ainda é problemática para o cidadão brasileiro, em grande parte devido à herança de regimes autoritários e até despóticos. Esse cenário não é exclusivo do Brasil. Segundo Fox (2016, p. 1), em diversos países do Sul Global, embora haja florescimento de iniciativas da sociedade civil voltadas à transparência, participação e responsabilização, os governos frequentemente não correspondem às expectativas de abertura e resposta.

De forma semelhante, Pinho e Sacramento (2009) identificam uma dualidade na cultura política latino-americana: ao mesmo tempo em que instituições democráticas como eleições livres e liberdade de expressão são estabelecidas, persistem práticas políticas tradicionais como o clientelismo, o personalismo e o patrimonialismo. Essa tensão entre normas democráticas formais e práticas políticas informais contribui para uma cultura em que interesses privados muitas vezes se sobrepõem ao bem público.

No interior dos regimes democráticos, a transparência e o acesso à informação são condições essenciais para assegurar a responsabilização do Estado perante a sociedade. Como argumenta

Filgueiras (2011), a estabilidade democrática depende da liberdade de informação, visto que o segredo é uma característica comum de governos autoritários, associados a conluios e conspirações. O exercício transparente da administração pública reduz o segredo de Estado, amplia o acesso social ao conhecimento e fortalece a cidadania. Por outro lado, a cultura do segredo mina os processos democráticos, pois colide com a própria ideia de democracia (Filgueiras, 2011).

No Brasil, com o processo de redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, passos importantes para a construção de um novo paradigma na relação entre Estado e sociedade foram construídos. A chamada Constituição Cidadã estabeleceu um marco normativo robusto voltado à ampliação dos mecanismos de controle social e institucional, bem como à democratização da administração pública (Cavalcante; Lotta; Oliveira, 2018). A nova Carta agregou uma concepção mais abrangente de democracia, que não se limita à representação formal, mas incorpora instrumentos de participação direta, como conselhos, conferências, audiências públicas e orçamentos participativos. Esses espaços ampliaram o número de atores envolvidos nas decisões estatais e reforçaram a *accountability* como princípio da gestão pública.

Nesse sentido, a valorização do pluralismo político e da representatividade passou a compor os fundamentos da administração pública democrática no país. Como apontam Pinho e Sacramento (2009, p. 1345), o cenário brasileiro sofreu transformações relevantes: a democracia foi restabelecida, reformas administrativas foram implementadas com a promessa de maior eficiência e controle, e mecanismos institucionais passaram a dar maior visibilidade às ações do Estado. A Constituição também reconheceu, no artigo 5º, inciso XXXIII, o direito de acesso à informação, estabelecendo que todas as pessoas têm o direito de obter dos órgãos públicos informações de interesse particular ou coletivo, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (Brasil, 1988).

A década de 1990 marca uma nova etapa com o avanço das reformas gerenciais no setor público, impulsionadas pela busca de maior eficiência e responsividade estatal. De acordo com Bresser-Pereira (1997, p. 36), o objetivo dessas reformas era criar um Estado democrático no qual os burocratas prestassem contas aos políticos e estes, por sua vez, aos cidadãos. Como resultado, mecanismos de participação e controle social foram fortalecidos, promovendo maior legitimidade às políticas públicas e reduzindo seus custos de transação (Cavalcante, Lotta e Oliveira, 2018, p. 71–72).

A consolidação dessas diretrizes se refletiu na promulgação da Lei n.º 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). Segundo Figueiredo e Santos (2013), a LAI visou tornar mais acessível o conhecimento sobre a administração pública, fortalecendo a *accountability* democrática. Seu artigo 8º determina que é dever dos órgãos e entidades públicas divulgarem, independentemente de requerimentos, informações de interesse coletivo ou geral, em local de fácil acesso (Brasil, 2011).

A promulgação da LAI representou um avanço significativo ao institucionalizar práticas de transparência ativa e ampliar os instrumentos de responsabilização. Contudo, a própria Lei estabelece exceções, reconhecendo a necessidade de sigilo em casos específicos. O artigo 23º define como sensíveis às informações que possam, por exemplo: pôr em risco a soberania nacional (inciso I), prejudicar

negociações internacionais (inciso II), afetar a estabilidade econômica (inciso IV), ou comprometer operações das Forças Armadas (inciso V). Tais dispositivos mostram que a transparência plena encontra limites normativos, sujeitos a subjetividade e arbitrariedade das autoridades tomadoras de decisão, especialmente em temas ligados à atuação internacional e à segurança nacional.

Assim, ainda que o Brasil tenha avançado significativamente na construção de uma cultura institucional voltada à transparência e à *accountability*, o campo da política externa e da segurança nacional permanece, em parte, resguardado por lógicas tradicionais de sigilo. Compreender os limites e tensões entre transparência e reserva de informação é fundamental para avaliar o alcance da *accountability* democrática no contexto da administração pública brasileira.

#### 4 Procedimentos metodológicos

Para a análise dos pedidos de informação realizados ao Ministério das Relações Exteriores entre os anos de 2012 e 2024, o presente estudo adotou uma abordagem metodológica de caráter quantitativo e descritivo, centrada na análise de dados disponibilizados publicamente no Painel Lei de Acesso à Informação (Painel LAI), plataforma mantida pela Controladoria-Geral da União. O Painel LAI reúne dados sistematizados sobre a aplicação da Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011) por órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, permitindo a extração de informações detalhadas sobre o comportamento institucional frente às demandas da sociedade por transparência.

240

A coleta dos dados foi realizada por meio da construção de planilhas a partir dos dados disponibilizados diretamente na plataforma da CGU, garantindo a integridade e a rastreabilidade das informações. O recorte temporal de 2012 a 2024 foi definido com base na entrada em vigor da LAI, em maio de 2012, permitindo uma análise longitudinal e comparativa do desempenho do Itamaraty ao longo de diferentes gestões presidenciais. Dessa forma, buscou-se observar o desempenho do MRE, ao longo do tempo, em relação às exigências legais de transparência passiva, que incorpora os pedidos de acesso à informação realizados pelos cidadãos.

Além da tabulação quantitativa, foram elaborados gráficos e tabelas que auxiliaram na visualização comparativa dos dados ao longo do tempo e entre diferentes indicadores. Essa etapa foi fundamental para a identificação de padrões, variações e possíveis correlações entre as variáveis, permitindo uma análise mais robusta da performance institucional do MRE no cumprimento da LAI.

Para os objetivos da presente pesquisa, foram consideradas, entre outras, as seguintes variáveis: o número anual de pedidos recebidos pelo MRE; a posição do órgão no ranking geral do Painel LAI; o tempo médio de resposta; a colocação no ranking de tempo de resposta; o volume de respostas concedidas integralmente, negadas ou parcialmente concedidas; a frequência de prorrogações de prazo; o número de recursos interpostos contra decisões do órgão e a posição do MRE no ranking de processos recursais.

A escolha dessa metodologia visou não apenas mensurar a responsividade do Itamaraty às solicitações feitas via LAI, mas também oferecer um retrato empírico do comportamento do órgão em relação à transparência estatal, com atenção especial à forma como o perfil das demandas e dos solicitantes pode influenciar os padrões de resposta. Tal abordagem permitiu, assim, traçar um panorama abrangente e comparativo da cultura institucional de acesso à informação no âmbito da política externa brasileira.

## 5 Responsividade e desempenho institucional do Itamaraty frente à Lei de Acesso à Informação

Figurando entre os órgãos do Poder Executivo Federal mais demandados pela Lei de Acesso à Informação, o Ministério das Relações Exteriores apresentou, entre 2012 e 2024, uma tendência geral de aumento no volume de solicitações impetradas por cidadãos. Os dados extraídos do Painel Lai, da Controladoria Geral da União revelam que apenas no primeiro ano de implementação da lei, 2012, e em 2014, o número anual de pedidos de acesso ficou abaixo de 800. A marca dos mil pedidos anuais foi atingida pela primeira vez em 2016, indicando um aumento do interesse público por informações da pasta. Após uma leve queda nos dois anos subsequentes, o número voltou a crescer e alcançou, em 2019, um pico de 1.268 solicitações, quantidade apenas superada em 2024, com o registro de 1.290 pedidos.

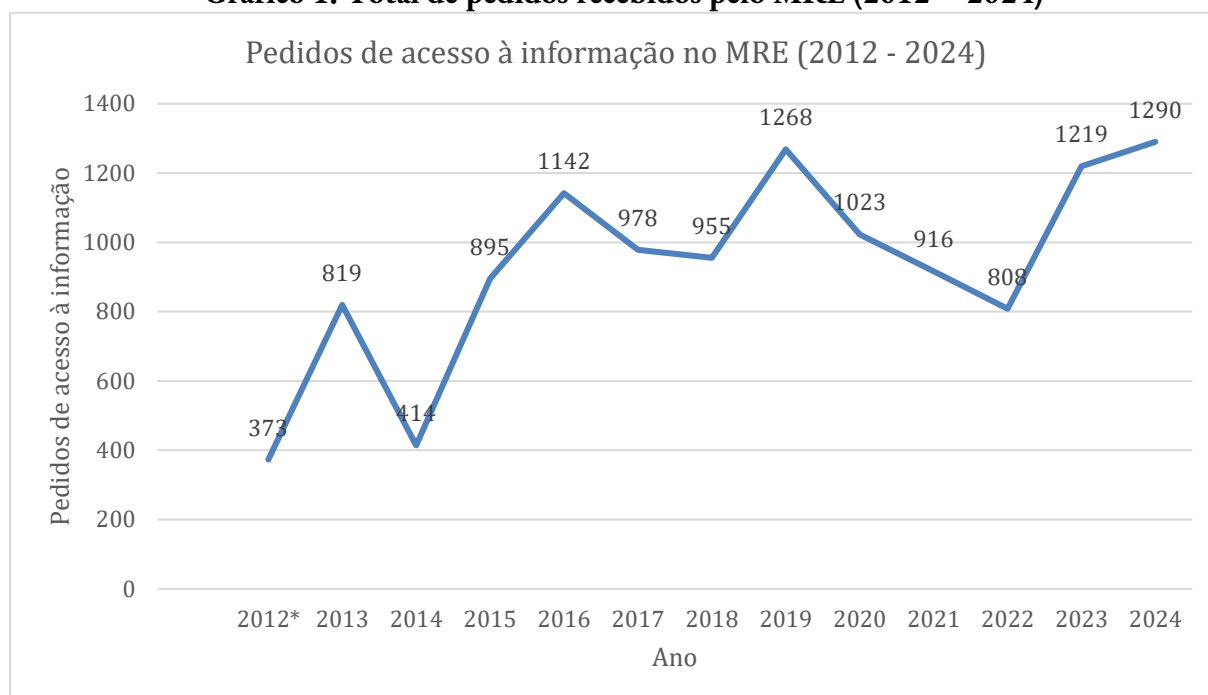
241

Outro ponto que merece destaque é o comportamento de tendência, que indica um crescimento linear ao longo do período. Mesmo com eventuais oscilações, a média de crescimento se demonstra consistente, apontando para uma institucionalização progressiva do uso da LAI como instrumento de controle social sobre a atuação internacional do Estado. Esse crescimento pode ser interpretado à luz da consolidação de mecanismos de controle social no Brasil após a promulgação da LAI, como apontam Figueiredo e Santos (2013) e Filgueiras (2011), que destacam a centralidade da informação como instrumento de cidadania e *accountability* democrática. Além disso pode refletir tanto uma maior conscientização por parte da sociedade civil sobre os mecanismos de transparência<sup>4</sup> quanto um aumento na complexidade e abrangência das atividades do MRE, que passam a demandar maior escrutínio público. O Gráfico 1, a seguir, apresenta o total de pedidos de acesso à informação recebidos pelo Itamaraty entre 2012 e 2024.

---

<sup>4</sup> Fox (2007) aponta que a consolidação de mecanismos de transparência não depende apenas da existência de normas legais, mas também de sua apropriação ativa pela sociedade civil — processo que parece ter ocorrido no Brasil ao longo da última década.

**Gráfico 1: Total de pedidos recebidos pelo MRE (2012 – 2024)**



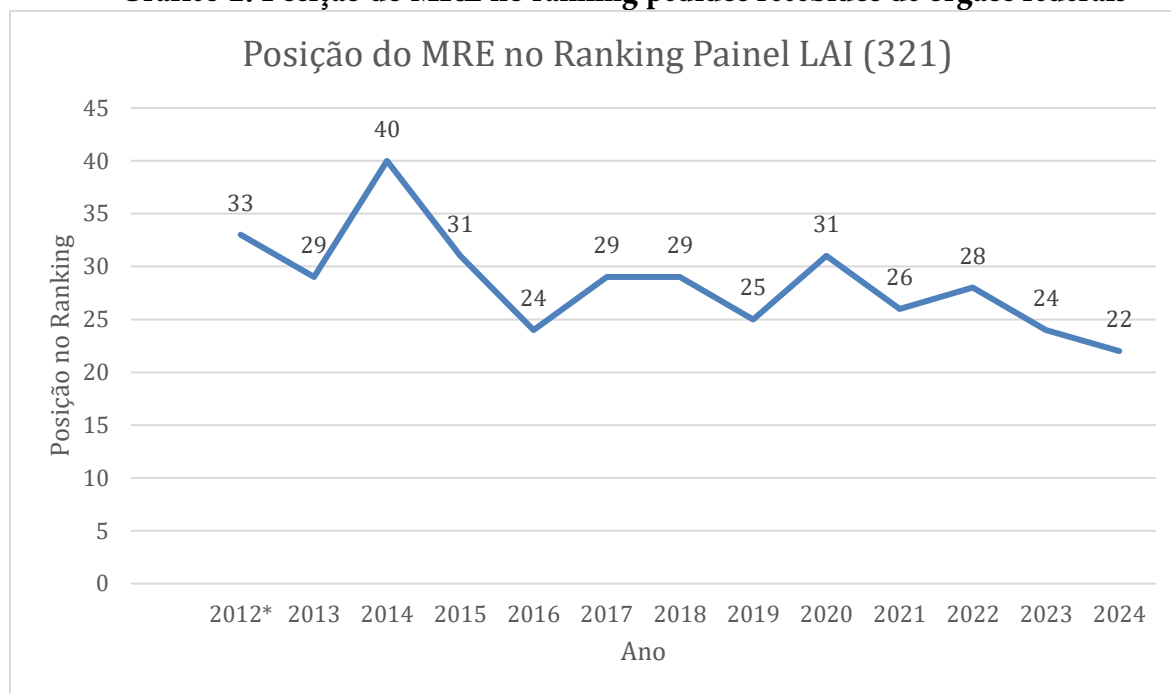
Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

242

Ao considerar a posição relativa do Ministério das Relações Exteriores no universo de 321 órgãos federais avaliados pelo Painel LAI, observa-se que o Itamaraty se manteve consistentemente entre as instituições mais demandadas via Lei de Acesso à Informação ao longo de todo o período analisado. A pior colocação foi registrada em 2014, quando ocupou o 40º lugar no ranking — um ponto fora da curva em relação à tendência geral. Nos demais anos, o MRE oscilou entre as posições 33ª e 22ª, alcançando nesta última o seu desempenho mais expressivo em termos comparativos em 2024, o que reforça sua centralidade como alvo de interesse público no contexto da transparência estatal. Esse protagonismo pode ser associado à centralidade da política externa em agendas governamentais recentes e à sua crescente politização, como discutido por Milani e Pinheiro (2013), para quem a política internacional se tornou mais permeável à participação e ao escrutínio público.

Aspecto relevante é a relativa estabilidade do MRE entre as posições durante grande parte do período, o que demonstra um padrão recorrente de alta demanda, mesmo em anos de menor oscilação política ou administrativa. Isso pode indicar que, independentemente de conjunturas específicas, o MRE ocupa um espaço consolidado entre os órgãos com maior visibilidade ou relevância pública. Tal estabilidade também pode refletir a presença de grupos organizados da sociedade civil, da imprensa e da academia que, de maneira sistemática, utilizam a LAI como instrumento de monitoramento das ações de política externa brasileira. A posição do Itamaraty no ranking de 321 instituições avaliadas pelo Painel LAI ao longo dos anos pode ser observada no Gráfico 2, a seguir.

**Gráfico 2: Posição do MRE no ranking pedidos recebidos de órgãos federais**

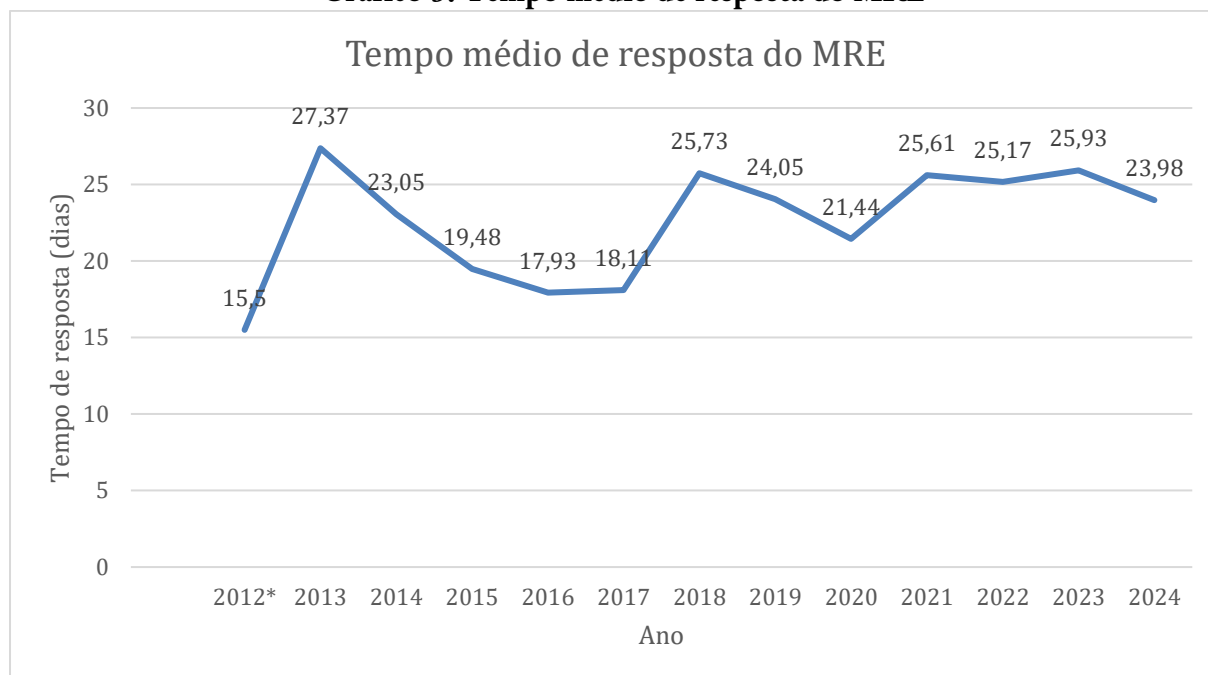


Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

243

Embora o Ministério das Relações Exteriores figure entre os órgãos federais mais demandados pela Lei de Acesso à Informação, os dados indicam dificuldades recorrentes no cumprimento dos prazos legais de resposta. O texto da lei concede aos gestores públicos o prazo limite de vinte dias para responder as solicitações, com a possibilidade de prorrogação em até dez dias mediante justificativa expressa encaminhada ao requerente (Brasil, 2011). De maneira geral, com a exceção do ano de 2012, o Ministério das Relações Exteriores fez uso da possibilidade de prorrogação em mais de trinta por cento dos casos. Além disso, o tempo médio de resposta do órgão apenas esteve abaixo do regulamentado por lei, sem o uso de prorrogação, nos anos de 2012, 2015, 2016 e 2017. A demora nas respostas e o uso recorrente de prorrogações evidenciam obstáculos institucionais à implementação plena da LAI, que podem estar relacionados à cultura organizacional resistente à abertura, como descrito por Faria (2012) e Cheibub (1985) no contexto do MRE. O Gráfico 3, a seguir, apresenta o tempo médio de resposta do Itamaraty aos pedidos de informação entre 2012 e 2024.

**Gráfico 3: Tempo médio de resposta do MRE**



Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

244

Apesar de ser um dos órgãos mais demandados pela sociedade, o Ministério das Relações Exteriores tem ocupado, de forma crescente, as piores posições no ranking de tempo de resposta da Administração Pública Federal. Em 2012, ano de implementação da Lei de Acesso à Informação, o MRE alcançou sua melhor colocação, figurando na 146ª posição entre 321 instituições. No entanto, a trajetória ao longo dos anos revela um declínio progressivo: já em 2018, o órgão deixou de estar entre os 200 com melhores tempos de resposta, ocupando a 251ª colocação. A tendência de piora se manteve nos anos seguintes, culminando nas posições 307ª e 308ª nos anos de 2023 e 2024, respectivamente — entre os piores desempenhos possíveis no ranking.

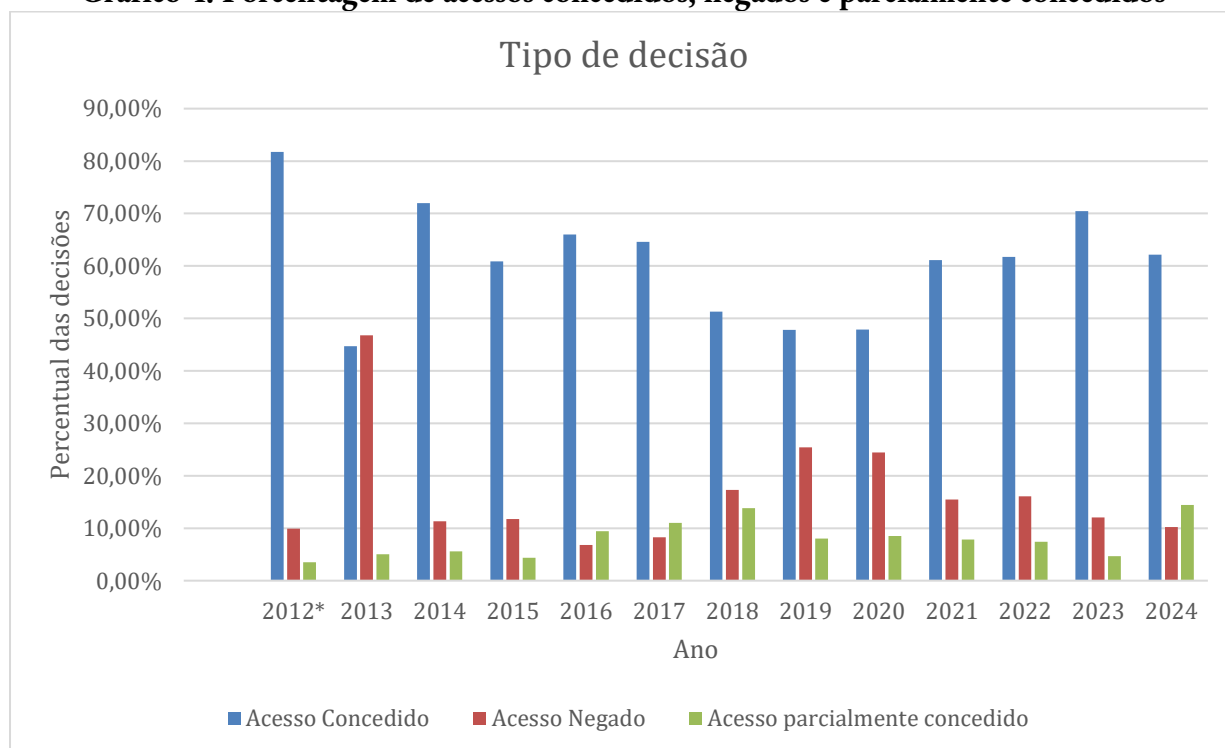
Outro aspecto relevante de análise a partir dos dados disponibilizados pelo Painel LAI refere-se aos tipos de decisão emitidas pelo Itamaraty em resposta aos pedidos de acesso à informação ao longo dos anos. Dentre as respostas possíveis as solicitações de informação se incluem: acesso concedido, acesso negado, acesso parcialmente concedido, informação inexistente, não se trata de solicitação de acesso à informação, órgão não tem competência para responder sobre o assunto e pergunta duplicada ou repetida. Para fins da presente análise, foram consideradas apenas as três primeiras categorias apresentadas, no sentido de verificar os padrões decisórios do MRE ao longo do tempo.

De modo geral, observa-se que a maior parte das solicitações foi plenamente atendida pelo Itamaraty, com percentuais de acesso concedido superiores aos de negativas ou concessões parciais em praticamente todo o período analisado. A exceção é o ano de 2013, quando o percentual de respostas negativas superou o de concessões. A taxa de acesso concedido oscilou entre um máximo de 81,77% (2012) e um mínimo de 44,69% (2013), evidenciando certa instabilidade nos padrões de transparência passiva nos dois primeiros anos da LAI. Já as negativas de acesso atingiram seu ápice em 2013, com

46,76%, e, nos demais anos, variaram entre 6,83% e 25,39%. No que concerne as decisões para concessão parcial das informações solicitadas, as porcentagens variaram entre o auge de 14,42%, em 2024, e de 3,49%, em 2012.

A análise da taxa de concessão plena revela uma tendência de queda acentuada a partir de 2017, segundo ano do governo Temer, quando o percentual caiu para 51,28%. Essa trajetória descendente se aprofundou durante o governo Bolsonaro, justamente quando o Ministério das Relações Exteriores esteve sob a liderança do chanceler Ernesto Araújo, registrando os menores índices da série histórica: 47,79% em 2019 e 47,90% em 2020. Durante esse período, observou-se uma postura mais opaca de diversos órgãos públicos em relação à transparência, o que pode ter influenciado a queda da taxa de concessões plenas no MRE. A redução pode indicar também uma mudança na política institucional da pasta quanto à transparência passiva, possivelmente relacionada a um contexto político menos favorável à *accountability* e à publicização de informações sobre a política externa brasileira. Os dados completos dos tipos de decisão aqui analisados podem ser observados no Gráfico 4, a seguir.

**Gráfico 4: Porcentagem de acessos concedidos, negados e parcialmente concedidos**



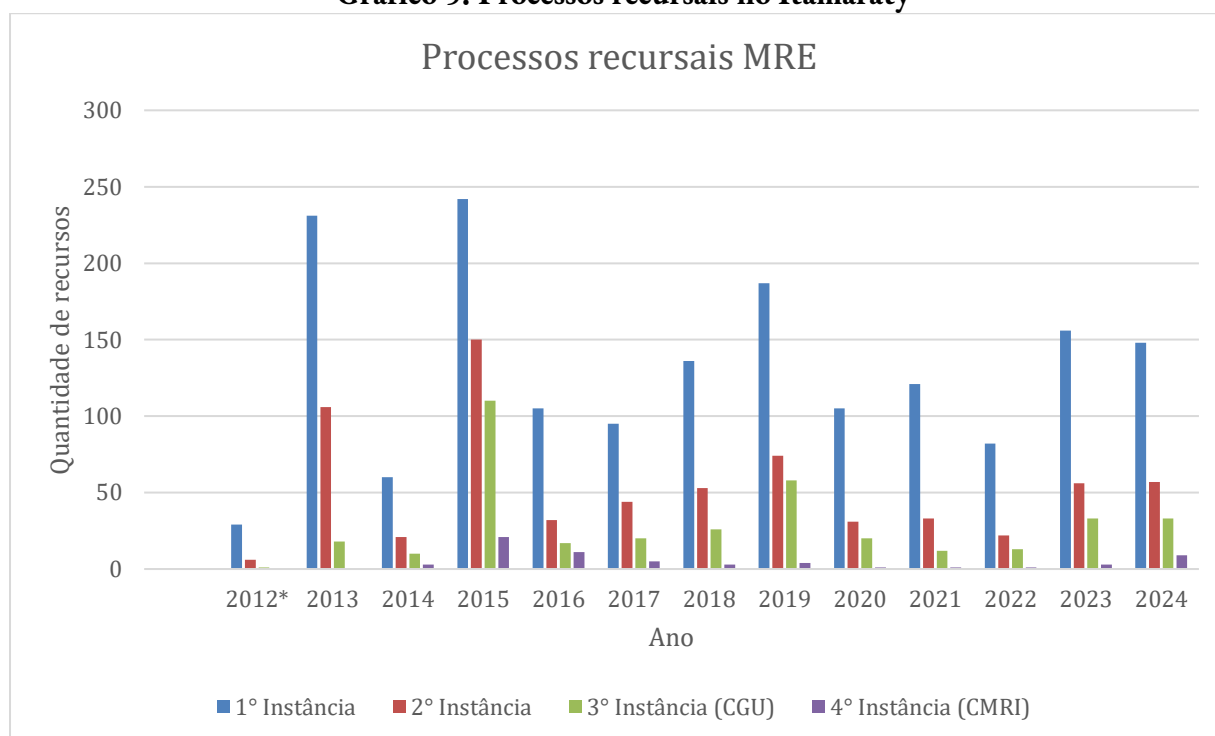
Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Além dos tipos de respostas aos pedidos de acesso à informação, é possível identificar padrões na responsividade do Ministério das Relações Exteriores a partir da quantidade de solicitações que motivaram processos recursais. Conforme estabelecido pela Lei de acesso à informação, existem quatro instâncias possíveis para que os cidadãos possam submeter seus recursos de informações negadas e/ou respostas incompletas, são elas: a) chefe hierárquico do servidor responsável pela informação; b) autoridade máxima do órgão; c) Controladoria Geral da União; e d) Comissão Mista de Reavaliação

de Informações. Os recursos devem ser apresentados em até dez dias após a resposta recebida e seguir, obrigatoriamente, a ordem escalonada entre as instâncias (Brasil, 2011).

No caso do Itamaraty, os dados do Portal LAI revelam um total de 2.815 recursos interpostos entre 2012 e 2024. Desse total, 1.697 foram apresentados à primeira instância (chefia imediata), 685 à segunda (autoridade máxima do órgão), 371 à terceira (CGU) e 62 à quarta e última (CMRI). Destacam-se, nesse aspecto, os anos de 2015, 2016 e 2024 como os períodos em que mais se recorreram à instância máxima. Em 2015, foram registrados 21 recursos à CMRI, o maior número da série; em 2016, esse número foi de 11, e em 2024, de 9. A expressão visual dos dados mencionados pode ser integralmente visualizada no Gráfico 5, a seguir.

**Gráfico 5: Processos recursais no Itamaraty**



Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Em termos comparativos com os demais órgãos federais analisados no Painel LAI, observa-se que o MRE figura, de forma consistente, entre as instituições mais recursadas. Em um universo de 321 órgãos avaliados anualmente, o MRE ocupou sua posição mais baixa no ranking (31ª colocação) nos anos de 2012 e 2014, quando o número de recursos foi relativamente pequeno. Por outro lado, nos períodos em que houve maior volume de contestações, como em 2015, o ministério chegou a ocupar o 3º lugar geral em número de recursos, ficando atrás apenas de dois órgãos com demanda mais intensa. Esses dados indicam que o MRE, além de ser constantemente demandado, também é objeto recorrente de contestação por parte dos solicitantes.

A análise revela que, mesmo com oscilações no número absoluto de recursos, o Itamaraty se manteve de forma sistemática entre os 30 órgãos mais recursados da administração pública federal ao

longo de toda a série. Isso demonstra uma característica estrutural da atuação do órgão no contexto da Lei de Acesso à Informação, sugerindo que os pedidos de informação direcionados ao MRE frequentemente resultam em controvérsias ou respostas consideradas insatisfatórias. Esse padrão sugere uma persistente tensão entre demanda social por transparência e a lógica interna de sigilo institucionalizada no MRE, conforme analisado por Rocha, Zuccolotto e Teixeira (2020) ao tratarem das dificuldades de *accountability* em órgãos públicos insulados. Além disso, a constância no alto escalão do ranking pode também refletir tanto o interesse contínuo da sociedade civil por informações de política externa quanto eventuais barreiras institucionais à transparência nesse domínio específico da administração pública.

Outro aspecto importante para verificar a eficácia e a responsividade de instituições públicas de modo geral é a disponibilização de pesquisas de satisfação para os usuários e cidadãos que possam ser úteis na fase de mensuração dos serviços públicos prestados. Para Behn (2003, p. 587), as

Medidas de desempenho são necessárias para estabelecer metas e objetivos, planejar as atividades do programa para alcançar essas metas, alocar recursos para esses programas, monitorar e avaliar os resultados [...], e modificar os planos do programa para aprimorar o desempenho.

Nesse sentido, processos de mensuração baseados na experiência dos usuários podem oferecer subsídios relevantes aos gestores públicos, permitindo não apenas a verificação da eficiência e da efetividade dos serviços, mas também a identificação de falhas e oportunidades de melhoria. A percepção do usuário final, nesse contexto, funciona como uma importante ferramenta de controle social e de prestação de contas.

247

No caso da Lei de Acesso à Informação, a plataforma Fala.BR, do Governo Federal, disponibiliza ao final do processo de solicitação uma pesquisa de satisfação com base em três perguntas: (1) a resposta fornecida atendeu plenamente ao seu pedido?; (2) a resposta foi fácil de compreender?; e (3) você está satisfeito(a) com o atendimento prestado? Cada questão oferece cinco opções de resposta. Para a primeira, a escala vai de 1 a 5, sendo 1 "não atendeu" e 5 "atendeu plenamente". Na segunda, as respostas variam entre "muito difícil de compreender" e "muito fácil de compreender". Já na terceira, o usuário pode indicar desde "muito insatisfeito" até "muito satisfeito". Esses indicadores oferecem uma dimensão qualitativa do serviço prestado, complementando os dados quantitativos de cumprimento de prazos e número de pedidos atendidos.

Especificamente em relação ao Itamaraty, a instituição ocupa a 178ª posição entre 320 órgãos avaliados no ranking de satisfação do usuário. Entre os anos de 2012 e 2024, obteve média de 3,85 para o nível de atendimento e de 4,42 para o nível de compreensão das respostas oferecidas. Ainda que essas médias estejam relativamente próximas da média geral dos órgãos públicos federais, a posição no ranking indica espaço significativo para aprimoramentos na forma de comunicação e tratamento das solicitações. Esses dados demonstram que, embora o MRE esteja em conformidade com a LAI em termos formais, a experiência do usuário ainda apresenta desafios relevantes.

O fato de o MRE ocupar posições de destaque no ranking mesmo em anos com número total de recursos abaixo da média, reforça a hipótese de que a sensibilidade das informações solicitadas é um fator relevante para o comportamento institucional. Ao lidar com temas estratégicos e frequentemente cobertos por sigilo, como negociações diplomáticas, acordos internacionais e relações bilaterais, o MRE tende a responder com maior restrição, o que pode gerar estimular o uso dos procedimentos recursais. Assim, a posição do Itamaraty no ranking não se deve apenas ao volume de pedidos, mas também à natureza das respostas fornecidas, que frequentemente motivam a continuidade dos recursos administrativos por parte dos solicitantes.

Em síntese, os dados analisados evidenciam a centralidade do Ministério das Relações Exteriores no cenário da transparência pública no Brasil, tanto em termos de volume de demandas quanto de complexidade na gestão das respostas. A alta frequência de solicitações, associada à recorrência de prorrogações de prazo, baixos índices de celeridade e elevada taxa de recursos, sugere que o MRE opera sob uma tensão constante entre a obrigação legal de transparência e as particularidades de sua atuação em temas sensíveis da política externa. Embora o órgão mantenha um padrão relativamente alto de concessão de acesso às informações, as variações nos índices de responsividade e a instabilidade nas decisões ao longo dos anos indicam desafios persistentes para a consolidação de uma cultura institucional de transparência ativa e responsiva. A leitura conjunta desses elementos permite compreender não apenas o desempenho do Itamaraty frente à Lei de Acesso à Informação, mas também os limites e possibilidades da *accountability* no campo das relações internacionais, marcado por dinâmicas próprias de sigilo, estratégia e seletividade no compartilhamento de dados com a sociedade civil.

248

## 6 Conclusão

A análise do comportamento institucional do Ministério das Relações Exteriores frente à Lei de Acesso à Informação, entre os anos de 2012 e 2024, permite concluir que, embora o Itamaraty figure de forma consistente entre os órgãos mais demandados pela sociedade civil, sua responsividade apresenta limitações relevantes. Os dados evidenciam um volume expressivo de pedidos ao longo do período, com tendência de crescimento linear, o que sugere a institucionalização progressiva do uso da LAI como instrumento de controle social no campo da política externa. No entanto, essa crescente demanda não foi acompanhada de maneira proporcional por melhorias nos indicadores de transparência passiva, especialmente no que se refere aos prazos de resposta, à taxa de concessão plena das informações e ao elevado número de recursos interpostos.

O padrão de atuação do Itamaraty revela uma estrutura ainda marcada por resistência à abertura, o que se expressa tanto na lentidão do atendimento às solicitações quanto na frequência com que recorre ao sigilo ou à negativa de acesso. Embora existam justificativas legítimas para a manutenção de confidencialidade em temas sensíveis da política internacional — como questões de soberania,

segurança nacional e negociações diplomáticas — os dados indicam que essa prerrogativa tem sido aplicada de forma extensa, dificultando o escrutínio público e comprometendo a efetividade dos mecanismos democráticos de *accountability*. A queda na taxa de concessão plena das informações a partir de 2017, e especialmente durante os anos da gestão Bolsonaro, ilustra um contexto institucional menos comprometido com a transparência, em sintonia com uma agenda política de retração democrática mais ampla.

O elevado número de recursos, especialmente os que chegam às instâncias superiores do processo decisório, como a CGU e a CMRI, reforça a percepção de que o acesso à informação no campo da política externa ainda encontra barreiras significativas. Essas barreiras não são apenas técnicas ou operacionais, mas refletem, sobretudo, escolhas políticas e culturais que reiteram a posição do MRE como um órgão historicamente insulado e resistente à participação social. Ao mesmo tempo, o interesse contínuo da sociedade civil, da imprensa e da academia por informações diplomáticas sinaliza uma mudança na relação entre Estado e sociedade, em que a política externa passa a ser, cada vez mais, objeto de vigilância e reivindicação por parte do público.

Nesse cenário, o desafio que se impõe é o de construir um equilíbrio possível entre o sigilo necessário e a transparência desejável, de modo a fortalecer a legitimidade das decisões internacionais sem comprometer a segurança ou a eficácia diplomática. A política externa, enquanto política pública, deve estar submetida a formas adequadas de controle social, que respeitem os limites impostos pela sensibilidade do tema, mas que não anulem o direito da sociedade à informação. Avançar nessa direção requer não apenas o cumprimento formal das normas legais, como a LAI, mas a consolidação de uma cultura institucional voltada à transparência, à responsabilidade e à participação democrática — inclusive nos domínios tradicionalmente opacos do poder estatal.

249

## 7 Referências

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability. In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, N. **O Futuro da Democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Brasília, 1988.

BRASIL. **Lei N° 12,527** de 18 de novembro de 2011. Brasília, 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista de Economia Política**, v. 17, n. 3, jul. set., 1997.

CARNEGIE, A. Secrecy in International Relations and Foreign Policy. **Annual Review of Political Science**, v. 24, 2021.

CAVALCANTE, P; LOTTA, G. S; OLIVEIRA, V. E. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: PIRES, R.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. (orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea: Enap, 2018.

CHEIBUB, Z. B. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. Dados – **Revista de Ciências Sociais**, v. 28, n. 1, 1985.

FARIA, C. A. P. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, 2012.

250

FIGUEIRA, A. Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do MRE. **Rev. Bras. Polit. Int.**, v. 53, n. 2, 2010.

FILGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, 2011.

FIGUEIREDO, V.S.; SANTOS, W.J.L. Transparência e controle social na administração pública. **Temas de Administração Pública** (UNESP), 2013.

FOX, J. The uncertain relationship between transparency and accountability. **Development in Practice**, v. 17, n. 4 – 5, 2007

HEIDEMANN, F. G. Ética de responsabilidade: sensibilidade e correspondência a promessas e expectativas contratadas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (orgs.). **Políticas Públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009,

HILL, C. The Changing Politics of Foreign Policy. New York: **Palgrave Macmillan**, 2003.

MAQUIAVEL, N. **O Príncipe**. Tradução de José Antonio Martins. São Paulo: Hedra, 2011.

MILANI, C. R. S; PINHEIRO, P. Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como Política Pública. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, jan./jun, 2013.

MILNER, H. V. **Interests, Institutions, and Information**: Domestic Politics and International Relations. Princeton: Princeton University Press, 1997.

NUNES, E. D. O. **A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Garamond, 1997.

PINHEIRO, R. S. P. **Segredo, Transparência e as perspectivas para a política externa democrática no Brasil**. 2015. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, 2015.

PINHO, J. A. G; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-lá para o português? **RAP**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, nov. dez., 2009.

ROCHA, A. C. Accountability na Administração Pública: modelos teóricos e abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança, Brasília**, v. 14, n. 2, mai. ago., 2011.

251

ROCHA, D. G; ZUCCOLOTTO, R; TEIXEIRA, M. A. C. Insulados e não democráticos: a (im)possibilidade do exercício da social accountability nos Tribunais de Contas brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, mar. abr., 2020.

RODRIGUES, K. F. A política nas políticas de acesso à informação brasileiras: trajetória e coalizões. **Rev. Adm. Públ.** Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, 2020.

SANCHEZ, M. R., *et al.* Política Externa como Política Pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967 – 1988). **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, n. 27, nov. 2006.

SOUSA, P.P. A política Externa como Política Pública? diálogos entre estudos políticos e estudos internacionais. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 5, n. 2, 2014.

SPECIE, P. **Política Externa e Democracia**: Reflexões sobre o acesso à informação na política externa brasileira a partir da inserção da temática ambiental no caso dos pneus entre o Mercosul e a OMC. 2008. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2008.

STIGLITZ, J. E. **On liberty, the Right to Know, and Public discourse**: The Role of Transparency in Public Life. Oxford: Oxford Amnesty Lecture, 1999

THOMPSON, D. F. Democratic Secrecy. **Political Science Quarterly**, v. 114, n. 2, 1999.

### ***Secrecy and transparency in Brazilian foreign policy: Itamaraty's response to the Access to Information Law***

**ABSTRACT:** This article examines the performance of Brazil's Ministry of Foreign Affairs in the context of the Access to Information Law, through an analysis of requests submitted between 2012 and 2024. It seeks to identify response patterns within the ministry's practices that may be associated with the democratization of Brazilian foreign policy. The study advances the hypothesis that, although the ministry ranks among the most requested agencies within the Executive branch, resistance to full transparency endures, particularly regarding sensitive diplomatic matters. The research combines quantitative and qualitative analyses drawing on official data. The findings highlight institutional patterns, recurring denials, the use of generic arguments of secrecy, and concrete limitations to the law's implementation in this domain. The article argues that transparency does not undermine diplomatic action; rather, it strengthens it by embedding democratic legitimacy into the practices of foreign policy.

**KEYWORDS:** Brazilian Foreign Policy; Access to Information Law; Transparency; Ministry of Foreign Affairs.

253

### ***Secreto y transparencia en la política exterior brasileña: Itamaraty ante la Ley de Acceso a la Información***

**RESUMEN:** El artículo examina el desempeño del Ministerio de Relaciones Exteriores frente a la Ley de Acceso a la Información, mediante el análisis de solicitudes realizadas entre 2012 y 2024. Se busca identificar, en la actuación del organismo, patrones de respuesta asociados a las prácticas de democratización de la política exterior brasileña. La investigación parte de la hipótesis de que, aunque el ministerio se encuentra entre los más demandados del Poder Ejecutivo, persiste una resistencia a la plena transparencia, especialmente en temas sensibles de la diplomacia. El estudio combina análisis cuantitativo y cualitativo a partir de datos oficiales. Los resultados revelan patrones institucionales, recurrencia de negativas, argumentos genéricos de reserva y límites concretos a la implementación de la ley. Se sostiene que la transparencia no obstaculiza la acción diplomática, sino que la fortalece al incorporar legitimidad democrática a las decisiones y prácticas de la política exterior.

**PALABRAS CLAVE:** Política Exterior Brasileña; Ley de Acceso a la Información; Transparencia; Ministerio de Asuntos Exteriores.