

Governo aberto na política externa brasileira: práticas e limites da Lei de Acesso à Informação no Ministério das Relações Exteriores¹

Open government in brazilian foreign policy: practices and limitations of the Access to Information Law in the Ministry of Foreign Affairs

Gobierno abierto en la política exterior brasileña: prácticas y límites de la Ley de Acceso a la Información en el Ministerio de Relaciones Exteriores

José Antonio Fogolari

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v18i33.941>

Resumo: O artigo analisa as dinâmicas institucionais da Lei de Acesso à Informação como prática de Governo Aberto na política externa brasileira, com o Ministério das Relações Exteriores como estudo de caso. Argumenta-se que, embora a lei tenha ampliado os mecanismos de transparência, sua efetividade permanece influenciada por prerrogativas de sigilo, arranjos institucionais e uma cultura organizacional orientada à reserva informacional. Metodologicamente, combina uma análise normativa com o exame empírico qualitativo de dados sobre classificação de informações, pedidos de acesso e indicadores de transparência ativa, a partir de bases oficiais. Os resultados indicam que o Itamaraty concentra um volume significativo de documentos classificados, apresenta alta demanda por acesso com padrões de prorrogação e recurso, e exibe baixo desempenho em transparência ativa, especialmente em dados abertos. Conclui-se que o Governo Aberto na política externa brasileira avança de forma incremental e tensionada, revelando limitações recorrentes.

Palavras-chave: governo aberto, política externa brasileira, transparência, acesso à informação, Itamaraty

Abstract: This article analyzes the institutional dynamics of the Access to Information Law as an Open Government practice in Brazilian foreign policy, using the Ministry of Foreign Affairs as a case study. It argues that, although the law has expanded transparency mechanisms, its effectiveness remains influenced by secrecy prerogatives, institutional arrangements, and an organizational culture oriented toward information restriction. Methodologically, it combines normative analysis with a qualitative and quantitative empirical examination of data on information classification, access requests, and active transparency indicators from official sources. The findings show that the Itamaraty concentrates a significant volume of classified documents, faces high demand for access with patterns of extensions and appeals, and exhibits low performance in active transparency, especially regarding open data. It concludes that Open Government in Brazilian foreign policy advances in an incremental and contested manner, revealing recurring limitations.

Keywords: open government, brazilian foreign policy, transparency, access to information, Itamaraty

1. Artigo submetido em 26/01/2026 e aceito em 05/05/2026.

Resumen: El artículo analiza las dinámicas institucionales de la Ley de Acceso a la Información como práctica de Gobierno Abierto en la política exterior brasileña, con el Ministerio de Relaciones Exteriores como caso de estudio. Se sostiene que, aunque la ley ha ampliado los mecanismos de transparencia, su efectividad sigue influenciada por prerrogativas de secreto, arreglos institucionales y una cultura organizacional orientada a la reserva informacional. Metodológicamente, combina el análisis normativo con un examen empírico cualitativo y cuantitativo de datos sobre clasificación de información, solicitudes de acceso e indicadores de transparencia activa, provenientes de bases oficiales. Los resultados muestran que el Itamaraty concentra un volumen significativo de documentos clasificados, enfrenta alta demanda de acceso con patrones de prórroga y apelación, y presenta bajo desempeño en transparencia activa, especialmente en datos abiertos. Se concluye que el Gobierno Abierto en la política exterior brasileña avanza de forma incremental y tensionada, evidenciando limitaciones recurrentes.

Palabras clave: gobierno abierto, política exterior brasileña, transparencia, acceso a la información, Itamaraty

1. Introdução

A agenda de Governo Aberto tem se consolidado como um dos principais referenciais normativos e operacionais para o fortalecimento da democracia contemporânea (Brelàz et al., 2025). Fundamentada nos princípios da transparência e da *accountability*, essa agenda propõe a superação de modelos administrativos centrados no segredo e no insulamento burocrático, em favor de formas abertas e responsivas de governança. No Brasil, esse movimento ganhou densidade a partir do processo de redemocratização, que consagrou, na Constituição Federal de 1988, o princípio da publicidade (Brelàz et al., 2025). Esse arcabouço foi aprofundado com a Lei nº 12.527/2011 (LAI), que estabeleceu deveres claros aos órgãos e agentes públicos quanto à divulgação ativa de informações e à resposta a demandas da sociedade (Calderon, 2013). A LAI passou a ocupar posição central na arquitetura da transparência brasileira, sendo apresentada como instrumento para a consolidação do Governo Aberto e da ampliação da *accountability* democrática.

Entretanto, a efetividade da LAI tem se revelado desigual entre áreas da administração pública brasileira, sobretudo naquelas associadas a dinâmicas de sigilo e reserva institucional. A literatura sobre transparência aponta que, mesmo em regimes democráticos, a abertura informacional encontra limites quando confrontada com argumentos relacionados à proteção de interesses estratégicos do Estado (Thompson, 1999; Stiglitz, 2003; Carnegie, 2021). Nesses contextos, a transparência tende a operar de forma seletiva, subordinada à discricionariedade administrativa.

Concebida como um campo técnico e especializado, a política externa permaneceu afastada dos mecanismos de controle social (Milani & Pinheiro,

2013; Cheibub, 1985). Esse insulamento se sustenta tanto por razões funcionais, como a necessidade de confidencialidade em negociações internacionais, quanto por práticas que naturalizam o sigilo enquanto elemento constitutivo da ação diplomática (Thompson, 1999; Carnegie, 2021). No entanto, para Milani e Pinheiro (2013), a crescente politização da agenda internacional e sua aproximação com temas do cotidiano tornam cada vez mais problemática a exclusão da política externa das dinâmicas democráticas de transparência e participação.

Essas tensões se manifestam de maneira particular na atuação do Ministério das Relações Exteriores (MRE). O órgão se desenvolveu sob um padrão de forte centralização decisória e resistência à abertura institucional, características associadas a uma cultura organizacional marcada pelo sigilo (Sanchez et al., 2006; Cheibub, 1985; Filgueira, 2010; Faria, 2012). Ainda que a redemocratização e a horizontalização do órgão tenham produzido mudanças, o Itamaraty segue apresentando dificuldades para incorporar plenamente mecanismos de transparência e participação cidadã.

De um lado, a LAI ampliou as possibilidades de acesso da sociedade a informações sobre a atuação internacional do Brasil, de outro, a legislação prevê exceções amplas que autorizam a restrição de acesso em temas relacionados à política externa. Essa ambiguidade normativa confere margens de discricionariedade aos gestores públicos, permitindo que práticas tradicionais de sigilo sejam reconfiguradas e adaptadas aos princípios do Governo Aberto (Cunha Filho & Antunes, 2021).

Assim, o objetivo deste trabalho é analisar como a LAI tem operado como instrumento de Governo Aberto na política externa brasileira, refletindo sobre os limites que podem influenciar sua plena aplicação no Itamaraty. Busca-se compreender, em

paralelo, como a transparência se materializa em um setor marcado por justificativas de sigilo e quais são as implicações desse processo para a efetividade da agenda de Governo Aberto no país.

O artigo está estruturado em quatro seções. A seção seguinte apresenta os fundamentos conceituais do Governo Aberto e da transparência no Brasil. Posteriormente, será examinada a arquitetura legal da LAI, com ênfase nos dispositivos que autorizam exceções ao acesso e ampliam a discricionariedade administrativa. Na sequência, são apresentados os procedimentos metodológicos, a base de dados e os critérios de análise. A última seção é dedicada à apresentação dos dados empíricos sobre a LAI no âmbito do MRE.

2. Governo aberto e transparência no Brasil: fundamentos e trajetória

O Governo Aberto consolidou-se como um paradigma voltado à redefinição das relações entre Estado e sociedade, baseado na ampliação da transparência, da participação social e da *accountability*, com ênfase na abertura institucional e no uso estratégico da informação para fortalecer a confiança pública (Brelaz et al., 2025; OECD, 2016; OGP, 2011). Essa prática não se restringe apenas à disponibilização de dados. Trata-se, antes, de um modelo de governança, no qual a abertura informacional deve estar articulada a mecanismos de controle social (OECD, 2016; Ansell & Gash, 2008; Fox, 2007). Meijer et al. (2012) argumentam que a transparência só produz efeitos democráticos quando integrada a processos institucionais capazes de transformar informação em capacidade de responsabilização. Nessa perspectiva, o Governo Aberto desloca o foco da publicidade dos atos administrativos para formas mais dinâmicas de interação entre Estado e sociedade, nas quais cidadãos, organizações da sociedade civil e instituições públicas compartilham responsabilidades na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

A publicidade dos atos governamentais é condição para a democracia, ao permitir o escrutínio público e reduzir espaços de arbitrariedade (Bobbio, 1989). No entanto, a transparência não se limita à divulgação de informações, devendo ser compreendida como parte de um sistema mais amplo de *accountability*, que envolve prestação de contas, capacidade de resposta e possibilidades de sanção (Filgueiras, 2011). Nesse sentido, a literatura destaca que a abertura informacional, isoladamente, não garante controle democrático, dependendo da

existência de instituições capazes de converter informação em responsabilização (Fox, 2007; Abrucio & Loureiro, 2004).

No Brasil, a trajetória da *accountability* foi marcada por práticas patrimonialistas, centralização decisória, baixa expectativa de controle social e tolerância ao sigilo, cujos efeitos persistem nas instituições (Nunes, 1997; Pinho & Sacramento, 2009). A Constituição Federal de 1988 representou um marco na tentativa de reverter esse padrão ao consagrar o princípio da publicidade como um dos fundamentos da administração pública. Esse novo arranjo ampliou as possibilidades de controle social e criou bases para a institucionalização de políticas voltadas à transparência e à participação cidadã (Cavalcante et al., 2018). No entanto, a efetividade desses dispositivos constitucionais dependeu de sua regulamentação infraconstitucional e da capacidade do Estado de transformar normas formais em práticas administrativas efetivas (Filgueiras, 2011; Pinho & Sacramento, 2009).

Nesse sentido, a promulgação da LAI constituiu um avanço ao regulamentar o direito de acesso à informação e ao estabelecer deveres aos órgãos públicos quanto à transparência, tornando a publicidade a regra e não a exceção. A LAI ampliou os instrumentos de controle ao permitir que cidadãos solicitassem informações à administração pública, estabelecendo prazos, procedimentos e instâncias recursais para contestação de negativas. A lei representou um passo fundamental na construção de uma política de publicidade orientada à *accountability*, ao deslocar o acesso à informação da esfera discricionária para o campo dos direitos (Filgueiras, 2011).

Apesar disso, a trajetória da transparência no Brasil revela limites significativos. A própria LAI incorpora exceções que autorizam a restrição de acesso a informações consideradas sensíveis, especialmente aquelas relacionadas à segurança da sociedade e do Estado e às relações internacionais. Esses dispositivos conferem margens de discricionariedade aos gestores públicos, permitindo interpretações sobre o que deve ou não ser tornado público (Thompson, 1999). Em áreas como a política externa, tais exceções tendem a ser acionadas de forma recorrente, reintroduzindo práticas tradicionais de sigilo sob o amparo da legalidade (Rodrigues, 2020).

Esse cenário sugere que a transparência institucionalizada pela LAI pode operar de forma desigual e tensionada, sendo afetada por culturas organizacionais, rotinas administrativas e arranjos institu-

cionais. Em regimes democráticos, o problema não reside na existência do sigilo, mas na ausência de mecanismos capazes de controlar sua aplicação e de justificar as decisões de restringir o acesso à informação (Thompson, 1999). Quando essas justificativas se tornam rotineiras e pouco contestáveis, o sigilo tende a se tornar prática estrutural, esvaziando o potencial democrático da transparência.

Assim, a transparência revela-se incremental e tensionada, sobretudo em setores insulados do Estado (Cavalcante et al., 2018). Compreender esses limites é fundamental para avaliar a efetividade do Governo Aberto no país e para analisar de que forma instrumentos, como a LAI, podem operar em áreas sensíveis da administração pública, como o caso da política externa. A partir desse enquadramento, a seção seguinte examina os dispositivos legais da LAI que ampliam a discricionariedade do sigilo e suas implicações no campo da política exterior do Brasil.

3. Acesso à informação e a discricionariedade do sigilo na política externa

A promulgação da LAI representou um avanço na institucionalização do direito de acesso às informações no Brasil, estabelecendo que o acesso à informação é a regra e o sigilo a exceção, definindo mecanismos, prazos e procedimentos para viabilizar esse direito (Filgueiras, 2011). No entanto, o processo de elaboração da lei foi objeto de disputa política entre diferentes coalizões, revelando interesses diversos quanto ao alcance e às exceções do texto. Estudos que analisaram o percurso legislativo da LAI identificam que, além de setores favoráveis à expansão da transparência, houve a formação de grupos com forte inclinação pela manutenção de regras mais restritivas de acesso, compostos por setores como as Forças Armadas e o Itamaraty, entre outros (Rodrigues, 2020).

Durante a tramitação legislativa, o Itamaraty atuou como agente de lobby contra modificações nas regras de classificação de documentos públicos. Os argumentos eram de que determinados tipos de informações deveriam continuar protegidos em função de interesses nacionais que exigem confidencialidade (Cunha Filho, 2019; Rodrigues, 2020). Essa postura não se restringe ao contexto da aprovação da LAI, mas ecoa traços da cultura organizacional do ministério, que historicamente privilegiou o sigilo como mecanismo funcional para condução de negociações e articulações diplomáticas (Milani & Pinheiro, 2013).

Assim, a análise dos limites da transparência no MRE deve considerar a natureza específica da produção de sigilo em áreas como política externa e defesa. Evidências indicam que a classificação de informações envolve não apenas critérios técnicos, mas também discricionariedade com componentes políticos e institucionais. Embora existam mecanismos de controle externo, como a CMRI e a CGU, sua atuação é limitada frente à autonomia das autoridades classificadoras (Rodrigues, 2024).

Ademais, a consolidação dos arquivos diplomáticos esteve associada à profissionalização das burocracias estatais e à organização de informações estratégicas sobre tratados, fronteiras e relações internacionais, sendo o arquivo uma fonte de poder e constituindo um “atributo simbólico da soberania”. No caso do MRE, essa dimensão se manifesta em uma trajetória marcada por tensões entre organização e dinâmicas de desordem e fragmentação (Farias & Leite, 2003, p. 4). As regras de acesso à documentação diplomática foram marcadas por restrição e discricionariedade. O acesso ao Arquivo do Itamaraty “sempre foi um grande problema”, sendo condicionado à autorização de instâncias superiores e a critérios pouco transparentes (Penna Filho, 1999, p. 122). Ainda que a redemocratização tenha introduzido avanços, persistiram mecanismos que permitiam bloquear o acesso com base em interpretações amplas sobre segurança nacional, relações internacionais ou proteção de informações sensíveis (Penna Filho, 1999).

Os dispositivos da LAI refletem esse tensionamento entre a transparência e o sigilo, em especial por meio do artigo 23, que especifica as situações em que a divulgação de informações pode ser restringida por serem consideradas “imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado” (Brasil, 2011). No texto legal, são passíveis de classificação informações cuja divulgação irrestrita possa, dentre outras situações:

- I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;
 - II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados ou organismos internacionais; [...]
 - V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas; [...]
 - VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; [...]
- (Brasil, 2011)

Para Cunha Filho e Antunes (2021, p. 145), “o regime legal de classificação de informações concede aos órgãos públicos tamanho poder discricionário sobre o ato de restringir acesso a informações” que dificulta o monitoramento efetivo pelas instituições de controle. Essa relação de condições não apenas legítima, de forma legal, o uso do sigilo em temas internacionalmente sensíveis, como também confere uma amplitude interpretativa à autoridade classificadora, permitindo vantagens na atuação do Itamaraty para evitar a publicização de informações.

Essa tensão entre a demanda por publicidade e a necessidade de sigilo em temas sensíveis configura um dilema constitutivo da democracia. Embora a transparência seja condição para a *accountability* — na medida em que “as políticas e os processos do governo devem ser públicos para assegurar o consentimento dos governados” —, há situações em que “algumas políticas democráticas exigem sigilo”, especialmente na política externa, em que decisões “não poderiam ser executadas de forma eficaz – ou sequer poderiam ser executadas” se plenamente divulgadas (Thompson, 1999, p. 182). Em contextos como a segurança nacional, “o principal precisa ser privado de determinadas informações para evitar que um terceiro tenha acesso a elas”, sob pena de inviabilizar a política (Epps, 2008, p. 1560).

A literatura sobre sigilo permite superar a oposição simplista entre transparência e opacidade ao distinguir diferentes funções do segredo estatal. Conforme Aftergood (2009), o sigilo pode assumir três formas: um núcleo legítimo, associado à proteção de informações sensíveis à segurança nacional; uma dimensão burocrática, ligada à retenção organizacional de informações; e uma dimensão política, voltada à evitação de responsabilização. Nessa perspectiva, o problema não é o sigilo em si, mas a capacidade de distinguir e submeter suas diferentes manifestações a mecanismos de controle (Thompson, 1999), evitando que o sigilo legítimo justifique práticas burocráticas ou políticas. No caso do MRE, essa distinção permite interpretar os dados como resultado de lógicas institucionais distintas.

Conforme Fenster (2017), a confidencialidade diplomática integra a lógica das relações internacionais, associada à gestão de negociações em ambientes de incerteza e competição. Ao mesmo tempo, a invocação do interesse nacional introduz dificuldades adicionais, dado seu elevado grau de indeterminação (Wolfers, 1962). Para Cunha Filho (2019), o MRE adota interpretações ampliadas das exceções da LAI, ampliando sua discricionariedade

na definição de critérios como segurança nacional e interesse público e se manifestando na negativa de pedidos sem justificativa adequada ou com base em fundamentos não previstos em lei.

A lógica do artigo 23 da LAI é uma das expressões mais explícitas da tensão entre a lei e o sigilo em políticas públicas no campo das relações exteriores. Ao articular cláusulas de proteção voltadas à política externa, com a possibilidade de restringir o acesso a informações que possam prejudicar relações internacionais, o dispositivo legal traduziu algumas das preocupações manifestadas pelas coalizões conservadoras durante a tramitação legislativa. Além disso, a falta de especificidade dos conceitos incorporados no artigo aumenta a discricionariedade dos atores classificadores de informações. Assim, embora a LAI represente um comando jurídico em favor da transparência, ela incorpora exceções que se tornam relevantes para áreas historicamente refratárias ao escrutínio público.

Não menos importante é o artigo 27 da LAI, que trata da autoridade responsável pela classificação de informações em grau de sigilo. Conforme o texto legal, a prerrogativa de classificar informações como ultrassecretas, secretas ou reservadas é atribuída não apenas ao Presidente da República e aos ministros de Estado, mas também a todos os Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior (Brasil, 2011). Essa inclusão é significativa por evidenciar a descentralização da discricionariedade do sigilo para agentes em contextos internacionais e por institucionalizar uma prerrogativa alinhada à sua prática profissional, ampliando sua capacidade de moldar o alcance da abertura informacional segundo critérios próprios.

A combinação desses dispositivos produz um arranjo normativo que legitima a restrição de acesso em áreas sensíveis, particularmente aquelas ligadas às relações internacionais. Essa estrutura legal se articula com as condições históricas e organizacionais que tornam o campo da política externa um espaço resistente à plena efetivação da transparência como prática de Governo Aberto. A cultura institucional do Itamaraty, conforme detalhado pela literatura, é caracterizada por forte centralização burocrática e uma tradição de negociação discreta de interesses nacionais, fatores que favorecem uma postura cautelosa em relação à abertura de informações que pudessem afetar percepções de soberania ou vantagens estratégicas (Cheibub, 1985; Rodrigues, 2011; Milani & Pinheiro, 2013).

A própria dinâmica de participação reativa do MRE na formulação da LAI é indicativa de como a formulação da lei teve de ser negociada para acomodar os interesses institucionais. Enquanto alguns setores defendiam um regime mais amplo de transparência, outros, como o Itamaraty, atuaram para garantir que a lei contemplasse mecanismos para proteger interesses estratégicos ou sensíveis. Esse processo contribuiu para a morosidade na aprovação do texto final e para a manutenção de margens de discricionariedade nas especificações de sigilo que podem ser mobilizadas para restringir o acesso à informação no campo das relações internacionais (Rodrigues, 2020).

Assim, a tensão entre transparência e práticas de restrição de informações é sugerida no âmbito do MRE, onde as justificativas baseadas em segurança, negociações internacionais e proteção de interesses estratégicos são mais facilmente mobilizadas para sustentar negativas de acesso ou classificações restritivas. Essa ambivalência normativa constrói um quadro no qual o Governo Aberto, no contexto da política externa, relaciona-se a prerrogativas e interpretações que ampliam as possibilidades de opacidade.

Exemplo disso foi a recente publicação da Portaria MRE nº 631, de 5 de novembro de 2025, que estabelece procedimentos relativos ao tratamento e à divulgação de informações no órgão, mas tem sido objeto de críticas por potencialmente ampliar, via infralegal, as hipóteses de restrição previstas na LAI (MRE, 2025). Dentre os pontos mais sensíveis, está a criação da figura da informação sigilosa não classificada, que permitiria restringir o acesso a documentos independentemente de ato formal de classificação, em contraste com o estabelecido pela Lei nº 12.527/2011, que exige justificativa, definição de grau de sigilo e prazo de vigência.

A publicação desse documento foi acompanhada por reação significativa no plano político e institucional, indicando que a mudança não apenas altera procedimentos administrativos, mas também tensiona o arranjo jurídico da transparência no país. No âmbito do Congresso Nacional, foram apresentados o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 1022/2025, na Câmara dos Deputados, e o PDL nº 1124/2025, no Senado Federal, ambos com o objetivo de sustar os efeitos da norma (Brasil, 2025a; Brasil, 2025b). Em sentido convergente, manifestações da Asso-

ciação Nacional de História, da Associação Brasileira de Relações Internacionais e do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas observam que tais formulações podem permitir interpretações ampliadas na análise de pedidos e reforçar tendências de restrição ao acesso a acervos históricos do Itamaraty.

Diante disso, a análise dos dispositivos da LAI, bem como do papel desempenhado pelo Itamaraty em sua implementação, indica a existência de condições institucionais favoráveis à manutenção de espaços de discricionariedade para a imposição de sigilos. No entanto, a análise dos dados empíricos permite sugerir como o MRE tem lidado com a LAI desde sua implementação, a partir das demandas concretas de acesso à informação. Com esse objetivo, os procedimentos metodológicos para a coleta e análise dos dados dos pedidos de acesso à informação e da classificação de documentos serão apresentados na próxima seção.

4. Procedimentos metodológicos

A metodologia combina uma abordagem qualitativa, quantitativa e descritiva, com uma análise dos dispositivos legais e das práticas administrativas do direito de acesso à informação e do sigilo na política externa brasileira. Foram extraídos dados disponíveis nos portais da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI),² do MRE³ e da Controladoria-Geral da União (CGU, n.d.).⁴ A integração de dados sobre classificação de informações, transparência passiva e ativa do Itamaraty permite observar características da atuação do órgão em relação à transparência e ao Governo Aberto.

Para as informações classificadas nos níveis reservado, secreto e ultrassecreto, foram utilizados dados dos relatórios da CMRI (2024), que reúnem informações sobre o volume de classificações por cada órgão da administração pública. Adicionalmente, foi analisado o rol de informações classificadas do MRE, disponibilizado no portal oficial do Órgão (MRE, 2024). Essa base possibilita identificar os fundamentos legais invocados para a imposição do sigilo e a distribuição de classificações ao longo do tempo.

Os dados sobre pedidos de acesso à informação ao MRE, entre 2012 e 2024, foram extraídos do

2. Disponíveis para acesso no portal: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/colegiados/comissao-mista-de-reavaliacao-de-informacoes-cmri/paineis-e-relatorios/paineis-e-relatorios>.

3. Disponíveis para acesso no portal: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/lai>.

4. As informações sobre os TCIs são disponibilizadas no portal (MRE, 2024): <https://www.gov.br/mre/pt-br/aceso-a-informacao/informacoes-classificadas/rol-de-informacoes-reservadas-classificadas>.

Painel LAI, da CGU, e abrangem informações sobre o volume de solicitações, os tipos de resposta, os prazos e a incidência de recursos. Foram considerados dados relativos ao tempo médio de resposta, à posição do órgão em rankings comparativos, ao uso de prorrogações de prazo e à frequência de processos recursais. A terceira dimensão empírica concentra-se nos indicadores de transparência passiva do MRE, extraídos do Painel LAI.

5. Governo aberto em tensão: notas empíricas sobre a LAI no Itamaraty

Os dados da classificação de documentos no âmbito da administração pública federal constituem um ponto de partida para compreender os possíveis limites da transparência na política externa brasileira. Essas informações permitem observar como o sigilo é distribuído entre os órgãos do Estado. Também indicam em que medida ele se concentra em setores com maior volume de documentos classificados, refletindo tanto suas atribuições institucionais quanto suas necessidades organizacionais específicas.

Os relatórios disponibilizados pela CMRI permitem acompanhar o volume acumulado de Termos de Classificação de Informações (TCIs) desde a entrada em vigor da LAI. No entanto, no relatório do ano de 2024 não foram divulgados os dados desagregados por órgão, impossibilitando a atualização da série histórica para esse período. Ainda assim, os dados até 2023 revelam um padrão altamente assimétrico na distribuição das classificações.

No período analisado, o MRE apresenta um volume de documentos classificados significativamente superior ao de outros órgãos tradicionalmente associados ao sigilo. Em 2016, o MRE acumulava 9.559 classificações, enquanto a Aeronáutica registrava 244, a Marinha 752, o Exército 1.055, o Ministério da Defesa (MD) 784 e o Gabinete de Segurança Institucional (GSI) 215. Essa diferença se aprofunda nos anos seguintes, resultando no quantitativo de 2023, quando o Itamaraty acumulou 23.211 classificações, enquanto a soma das classificações da Aeronáutica (462), Marinha (784), Exército (1.076), MD (822) e GSI (249) totalizava pouco mais de 3.300 documentos, conforme apresentado na Tabela 1.

TABELA 1 • TERMOS DE CLASSIFICAÇÃO DE INFORMAÇÕES (2012 – 2023)

ÓRGÃO	TCI,S ACUMULADOS DE 2012 ATÉ 2023
Ministério das Relações Exteriores	23.211
Comando do Exército	1.076
Ministério da Defesa	822
Comando da Marinha	784
Comando da Aeronáutica	462
Gabinete de Segurança Institucional	249

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos relatórios da CMRI (2024)

Tal disparidade nas classificações desafia a associação automática entre sigilo e setores estritamente militares ou de inteligência, indicando que a política externa brasileira opera sob um regime de reserva informacional intenso. A centralidade do Itamaraty no sistema de classificação sugere que o sigilo pode constituir um elemento relevante da prática diplomática, reforçando a hipótese de que, no campo da diplomacia, os limites da transparência são mais amplos do que em outros domínios da administração pública federal.

O volume acumulado de TCI's permite dimensionar o ritmo e a intensidade com que o sigilo é

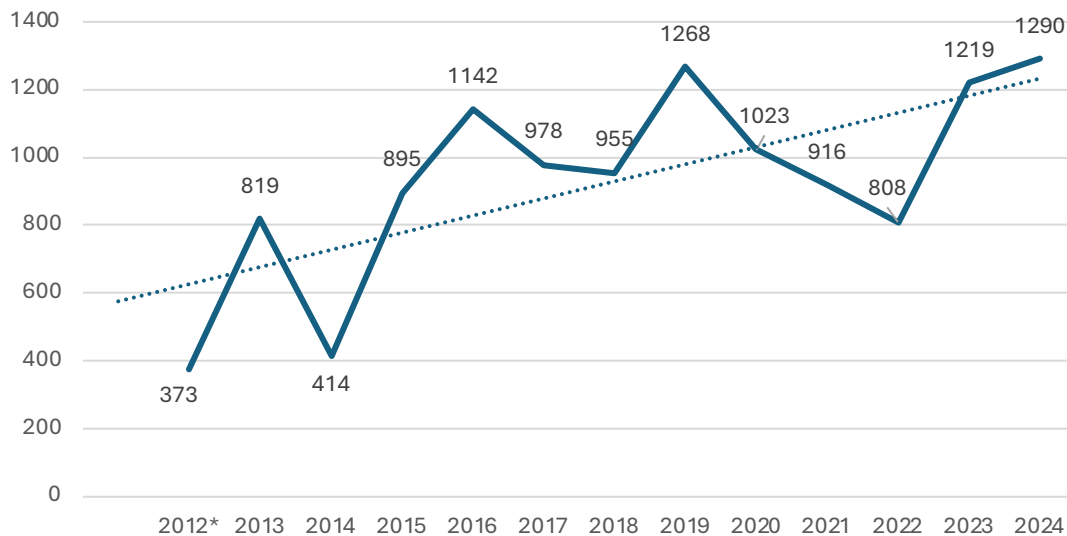
produzido no MRE. Desde a entrada em vigor da LAI até e o dia 31 de dezembro de 2023, observa-se que o Itamaraty acumulou 23.211 TCI's nos níveis secreto e ultrassecreto (CMRI, 2024). Quando consideradas as classificações no nível reservado, cujo total acumulado entre 2012 e 2024⁵ alcança 160.247 registros, o ritmo médio diário de classificações é de 34,7 documentos (CGU, n.d.). Esse dado sugere que o sigilo pode não se limitar apenas a situações excepcionais, associadas a informações altamente sensíveis, podendo também se manifestar como prática administrativa recorrente na instituição.

5. Embora os dados da CMRI estejam disponíveis apenas até 2023, é possível identificar o total de sigilos (reservado, secreto e ultrassecreto) por meio do rol de informações classificadas no site do MRE.

Já a análise dos pedidos de acesso à informação via transparência passiva ao MRE revela que o órgão ocupa posição de destaque entre as instituições mais demandadas do Poder Executivo Federal. No período entre 2012 e 2024, observa-se uma tendência de crescimento no volume de solicitações,

indicando uma aplicação progressiva do interesse público pela atuação internacional do Brasil. Esse crescimento, embora não ocorra de forma linear, apresenta oscilações associadas a contextos políticos; alguns marcos são relevantes, como pode ser observado no Gráfico 1.

GRÁFICO 1 • TOTAL DE PEDIDOS RECEBIDOS PELO MRE (2012 - 2024)



Fonte: Elaborado pelo autor (2026)

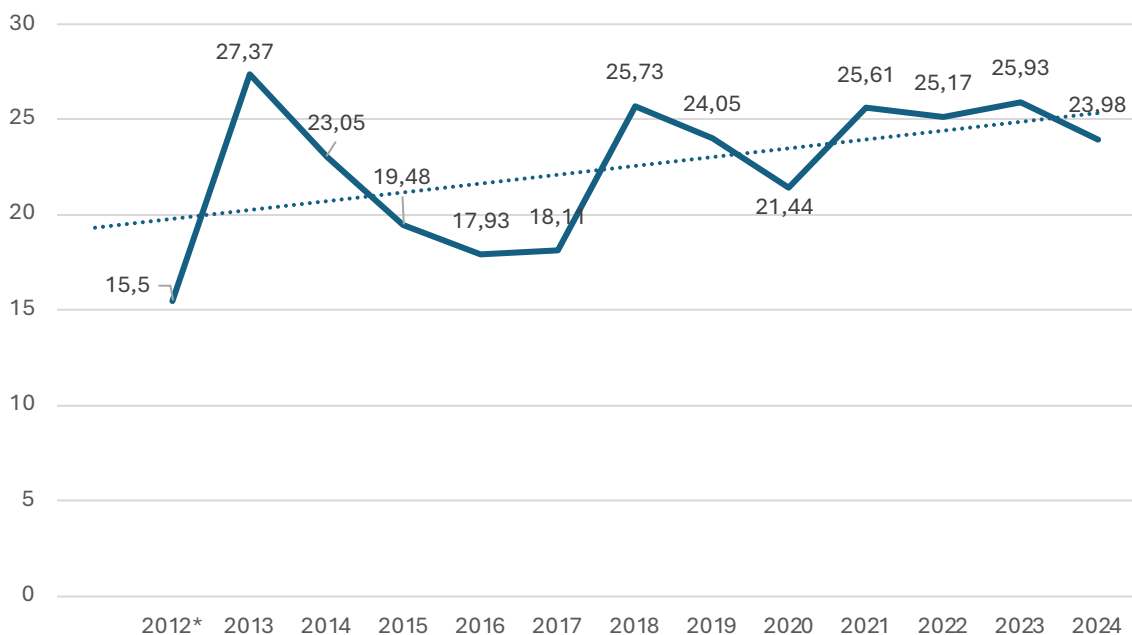
A superação da marca de mil pedidos anuais em 2016 representa um ponto de inflexão, sinalizando a consolidação da LAI como instrumento de controle social sobre a política externa. Após uma redução pontual nos dois anos seguintes, o volume de solicitações voltou a crescer, atingindo, em 2019, um patamar de 1.268 pedidos. Esse recorde foi superado em 2024, quando o número de solicitações alcançou 1.290, o maior da série histórica.

Ao considerar a posição relativa do MRE no conjunto de órgãos avaliados pelo Painel LAI, que reúne dados de 321 instituições da administração pública federal, observa-se que o Itamaraty se mantém de forma consistente entre os órgãos mais demandados. Chama a atenção a estabilidade dessa posição ao longo do tempo, o que sugere a existência de um padrão de elevada demanda. Independentemente de mudanças de governo ou de variações conjunturais, o MRE permanece como um dos principais alvos das solicitações de acesso à informação no Brasil.⁶ Nesse período, destacam-se demandas por assuntos como: Cooperação Internacional (25,57%), Relações

Diplomáticas (21,8%) e Serviços Públicos (14,95%).

Além disso, os dados indicam dificuldades do Itamaraty no cumprimento dos prazos estabelecidos pela LAI. Conforme a legislação, os órgãos públicos dispõem de até vinte dias para responder aos pedidos, podendo prorrogar esse prazo por mais dez dias mediante justificativa. O MRE fez uso da prorrogação em mais de trinta por cento dos casos. O tempo médio de resposta do órgão apenas esteve abaixo do regulamentado, nos anos de 2012, 2015, 2016 e 2017. A demora nas respostas e o uso de prorrogações podem indicar a existência de obstáculos à implementação plena da LAI, e podem estar relacionados à cultura organizacional resistente à abertura, como descrito por Faria (2012) e Cheibub (1985), embora também possam refletir limitações operacionais ou esforços administrativos para qualificar as respostas diante da complexidade das demandas. O Gráfico 2 apresenta o tempo médio de resposta do Itamaraty aos pedidos de informação entre 2012 e 2024.

6. Ao longo do período analisado, entre os 321 órgãos do Painel LAI, o MRE variou entre a 40ª e a 22ª posição, figurando entre os mais demandados da administração pública federal.

GRÁFICO 2 • TEMPO MÉDIO DE RESPOSTA DO MRE

Fonte: Elaborado pelo autor (2026)

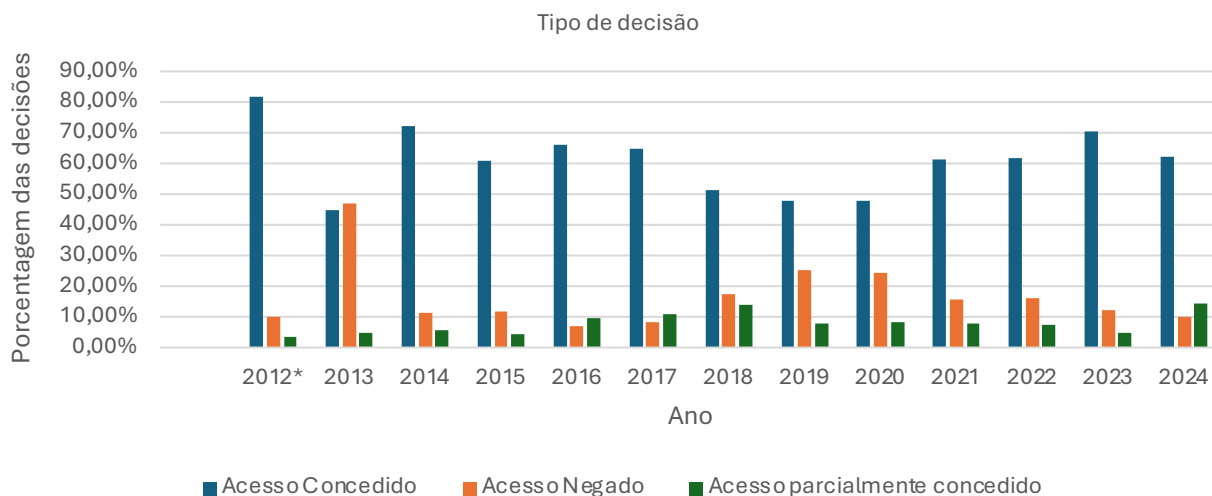
Para contextualização comparativa, os dados indicam que o tempo médio de resposta do MRE foi de 22,9 dias, superior ao de outros órgãos federais com elevado volume de demandas. Entre os três mais demandados, o Ministério da Fazenda apresentou média de 12,3 dias; o Instituto Nacional do Seguro Social, 4,4 dias; e o Ministério da Saúde, 20,3 dias. Entre órgãos que lidam com informações sensíveis, o Comando do Exército registrou 16,5 dias, enquanto o MD apresentou 13,1 dias, apesar de um volume de solicitações inferior ao do MRE. Por fim, a CGU, também entre os mais demandados, apresentou média de 15,1 dias.⁷

Com relação aos tipos de decisão adotados, dentre as categorias previstas (concedido, negado,

parcialmente concedido, informação inexistente ou pedido fora do escopo da lei), esta análise concentra-se nas três primeiras, por serem as que diretamente refletem o grau de abertura do órgão. A maior parte das solicitações resultou em acesso plenamente concedido, o que indica que o MRE cumpre formalmente a LAI em parcela significativa dos casos.⁸ No entanto, uma análise longitudinal revela mudanças importantes nesse padrão. A partir de 2017, observa-se uma queda na taxa de concessão, com o percentual recuando para pouco mais de 50%. Em 2019 e 2020, os percentuais de acesso plenamente concedido ficaram abaixo de 48%, os menores de toda a série histórica, conforme pode ser observado no Gráfico 3.

7. Ademais, entre os 321 órgãos do Painel LAI, o MRE variou entre a 146ª e a 308ª posição em tempo médio de resposta, indicando desempenho inferior aos demais órgãos.

8. No período analisado, 59,56% das solicitações tiveram acesso concedido, sendo 9,24% com recurso administrativo. As negativas corresponderam a 16,68%, enquanto os pedidos parcialmente atendidos representaram 8,50%.

GRÁFICO 3 • PORCENTAGEM DE ACESSOS CONCEDIDOS, NEGADOS E PARCIALMENTE CONCEDIDOS

Fonte: Elaborado pelo autor (2026)

O volume de recursos administrativos interpostos contra as respostas do MRE constitui outro indicador relevante da qualidade da transparência. Comparativamente, o MRE figura entre os órgãos mais recursados da administração pública federal. Ainda que, em alguns anos, tenha ocupado posições intermediárias no ranking, em períodos de maior contestação o MRE alcançou colocações de destaque, chegando ao terceiro lugar geral em número de recursos. A recorrência de recursos sugere que os pedidos direcionados ao Itamaraty frequentemente resultam em respostas consideradas incompletas, insuficientes ou restritivas.

Diferentemente da transparência passiva, que depende da iniciativa do cidadão, a transparência ativa expressa o grau de internalização da abertura informacional como prática institucional. Ela constitui um dos elementos centrais da LAI e da agenda de Governo Aberto ao estabelecer o dever do Estado de divulgar, de forma proativa, informações de interesse público independentemente de solicitação prévia. A avaliação do desempenho do Itamaraty nesse aspecto oferece um indicador sobre o compromisso do órgão com a publicidade e com a redução da opacidade.

Dados do Painel LAI, atualizados até janeiro de 2026, revelam um desempenho modesto do MRE no que se refere ao cumprimento das obrigações de transparência ativa. Em um universo de 315 órgãos avaliados, o MRE ocupa a 309ª posição no ranking de cumprimento, figurando entre as instituições

com pior desempenho relativo nesse indicador. Dos 49 itens de transparência ativa avaliados pelo Painel LAI, o Itamaraty cumpre integralmente 23 deles, o que corresponde a aproximadamente 46,94% do total. Outros 25 itens, cerca de 51,02%, são classificados como cumpridos parcialmente, o restante permanece como não cumprido. A posição relativa do MRE no ranking geral indica que, em termos comparativos, o desempenho do órgão é inferior ao da ampla maioria das instituições avaliadas.⁹

Nesse aspecto, observa-se maior conformidade em áreas relacionadas a informações institucionais básicas, como estrutura organizacional, competências formais e divulgação de dados gerais sobre despesas e receitas. Itens associados a informações mais sensíveis ou estratégicas, como relatórios, registros detalhados de contratos, dados sobre serviços de informação ao cidadão e aspectos tecnológicos dos portais, apresentam maior incidência de cumprimento parcial. A presença de itens não cumpridos também é relevante, especialmente por se tratar da dimensão de dados abertos.

Embora o MRE possua formalmente um Plano de Dados Abertos (PDA), a avaliação do Painel LAI considera que a entidade não divulga informações concretas sobre a implementação da política de dados abertos. A análise do conjunto disponibilizado no portal de dados do Governo Federal revela um escopo reduzido e concentrado de bases. Atualmente, o MRE disponibiliza apenas dez conjuntos de dados abertos, majoritariamente associados a áreas admi-

9. Para comparação, o Comando do Exército (100%), a Marinha (95,92%), a Força Aérea (95,83%), o Gabinete de Segurança Institucional (91,84%) e o Ministério da Defesa (89,8%) apresentam altos níveis de cumprimento.

nistrativas, como atos internacionais registrados, acordos de cooperação do Instituto Rio Branco, estatísticas consulares, demonstrativos de diárias e missões, inventários patrimoniais e quantitativos de pessoal e documentos. Além de numericamente limitado, esse conjunto apresenta baixa diversidade temática, sendo composto, em grande parte, por dados agregados, descritivos ou de caráter histórico.

Em um contexto no qual a transparência ativa é concebida como dever permanente do Estado, a não divulgação de informações obrigatórias sinaliza falhas institucionais à internalização da LAI como prática administrativa consolidada. Esses limites ganham maior relevância quando considerados em conjunto com os dados apresentados anteriormente, que evidenciam o elevado volume de documentos classificados, o recorrente uso de prorrogações de prazo e os altos índices de recursos administrativos. Tal fato reforça o diagnóstico central da pesquisa de que, na política externa brasileira, os avanços normativos da LAI coexistem com fatores institucionais que restringem o alcance do Governo Aberto.

6. Considerações finais

Este artigo refletiu sobre as dinâmicas institucionais da LAI como prática de Governo Aberto na política externa brasileira, tomando o MRE como estudo de caso. A partir da combinação entre análise normativa, dados sobre classificação de documentos, pedidos de acesso à informação e indicadores de transparência ativa, buscou-se demonstrar que, embora a LAI tenha ampliado os mecanismos de abertura informacional, sua efetividade no campo da política exterior permanece, em parte, influenciada por arranjos institucionais, prerrogativas legais e uma cultura organizacional orientada ao sigilo.

Os dados apresentados evidenciam a centralidade do Itamaraty no regime de restrição informacional do Estado brasileiro. O volume de documentos classificados indica que o sigilo não opera

como exceção episódica, mas como prática frequente. A média diária de classificações ao longo de mais de uma década reforça a interpretação de que a política externa se estrutura sob uma lógica de controle informacional, mesmo após a promulgação de um marco legal que estabelece a publicidade como regra.

Na transparência passiva, os resultados revelam uma tensão entre a elevada demanda por informações e os limites da responsividade do órgão. O MRE figura entre os órgãos mais demandados pela LAI, ao mesmo tempo em que apresenta padrões de uso de prorrogações e elevada incidência de recursos. Esses elementos sugerem que a abertura informacional no Itamaraty continua sendo um tema sensível desde o processo de formulação da LAI.

A análise da transparência ativa complementa esse diagnóstico ao evidenciar um desempenho comparativamente baixo do Itamaraty no cumprimento das obrigações de divulgação proativa. Embora o órgão atenda formalmente parte dos itens avaliados, sua posição relativa e a limitação na implementação da política de dados abertos indicam dificuldades para internalizar a transparência enquanto um valor organizacional. A existência de um Plano de Dados Abertos, dissociada de um conjunto robusto de bases, reforça a leitura de uma abertura parcial e predominantemente procedimental.

Em conjunto, as evidências sugerem que o Governo Aberto, especificamente na política externa brasileira, avança de forma incremental e tensionada pela dinâmica do sigilo. A LAI ampliou os canais de acesso e participação social, mas não tem sido suficiente para reconfigurar práticas institucionais consolidadas. Compreender esses limites é fundamental para o aprimoramento das políticas de transparência em áreas sensíveis do Estado e para o fortalecimento de mecanismos de *accountability* democrática de primeira ou segunda ordem.

7. Referências

- Abrucio, F. L., & Loureiro, M. R. (2004). Finanças públicas, democracia e *accountability*. In P. R. Arvate & C. Biderman (Eds.), *Economia do setor público no Brasil*. Elsevier.
- Aftergood, S. (2009). Reducing government secrecy: Finding what works. *Yale Law & Policy Review*, 27(2), 399–416. <https://www.jstor.org/stable/40239716>
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Bobbio, N. (1989). *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo* (M. A. Nogueira, Trad.; 4ª ed.). Paz e Terra.
- Brasil. (2011). *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação)*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm
- Brasil. Câmara dos Deputados. (2025a). *Projeto de Decreto Legislativo nº 1022/2025*. <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2589312>
- Brasil. Senado Federal. (2025b). *Projeto de Decreto Legislativo nº 1124/2025*. <https://www.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/171884>
- Breláz, G., Dias, T. F., Reinecke, L. F. G., Nascimento, A. B. F. M., & Rodrigues, D. C. (2025). Governo aberto: Caminhos para transparência, dados abertos, participação, colaboração e *accountability*. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 30, e92960. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v30.92960>
- Calderon, M. P. (2013). A evolução do direito de acesso à informação até a culminância da Lei nº 12.527/2011. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, 4(2). https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/7801/1/RBCP_N2_P25-47.pdf
- Carnegie, A. (2021). Secrecy in international relations and foreign policy. *Annual Review of Political Science*, 24, 213–233. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-041719-102430>
- Cavalcante, P., Lotta, G. S., & Oliveira, V. E. (2018). Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In R. Pires, G. S. Lotta, & V. E. Oliveira (Eds.), *Burocracia e políticas públicas no Brasil: Interseções analíticas* (pp. 59–84). Ipea/Enap. <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/e406f80d-cd76-4c42-b8f8-989b1ade04fa/content>
- Cheibub, Z. B. (1985). Diplomacia e construção institucional: O Itamaraty em uma perspectiva histórica. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 28(1), 113–131.
- Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). (2024). *Relatório de atividades CMRI 2023*. Casa Civil da Presidência da República. <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/colégiados/comissao-mista-de-reavaliacao-de-informacoes-cmri/arquivos/relatorio-cmri-2023.pdf>
- Controladoria-Geral da União (CGU). (n.d.). *Painel de Indicadores de Transparência – LAI*. Acessado em 23 de agosto de 2025. <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/lai>
- Cunha Filho, M. C. (2019). *A construção da transparência pública no Brasil: Análise da elaboração e implementação da Lei de Acesso à Informação no Executivo Federal (2003–2019)* (Tese de doutorado, Universidade de Brasília). <http://repositorio.unb.br/handle/10482/35673>
- Cunha Filho, M. C., & Antunes, L. F. T. (2021). Regime legal de classificação de informações no Brasil: problemas teóricos, empíricos e (in)compatibilidade com a ordem jurídica democrática. *Cadernos EBAPE.BR*, 19, 138–151. <https://periodicos.fgv.br/cadernosebape/article/view/83129/78985>
- Epps, D. (2008). Mechanisms of secrecy. *Harvard Law Review*, 121(6), 1556–1577. https://harvardlawreview.org/wp-content/uploads/2008/03/mechanisms_of_secrecy.pdf
- Farias, R. S., & Leite, F. S. (2023). Uma “documentação valiosa desordenadamente arquivada”: A mudança do Ministério das Relações Exteriores para Brasília e seu arquivo permanente. *Acervo*, 38(3), 1–29. <https://doi.org/10.64729/an.acervo.v36i3.1941>
- Fenster, M. (2017). *Blackout: Government secrecy in the information age*. Cambridge University Press.
- Filgueiras, F. (2011). Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. *Lua Nova*, 84, 65–94. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300004>
- Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and *accountability*. *Development in Practice*, 17(4–5), 663–671. <https://doi.org/10.1080/09614520701469955>
- Milani, C. R. S., & Pinheiro, P. (2013). Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, 35(1), 11–41. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292013000100001>
- Ministério das Relações Exteriores (MRE). (2024). *Rol de informações reservadas/classificadas*. <https://www.gov.br/mre/pt-br/aceso-a-informacao/informacoes-classificadas/rol-de-informacoes-reservadas-classificadas>

- Ministério das Relações Exteriores (MRE). (2025). *Portaria MRE nº 631, de 5 de novembro de 2025*. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mre-n-631-de-5-de-novembro-de-2025-667438751>
- Nunes, E. D. O. (1997). *A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. Garamond.
- Open Government Partnership (OGP). (2011). *Open government declaration*. <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2016). *Open government: The global context and the way forward*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264268104-en>
- Penna Filho, P. (1999). A pesquisa histórica no Itamaraty. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 42(2), 117–144. <https://doi.org/10.1590/S0034-73291999000200007>
- Pinho, J. A. G., & Sacramento, A. R. S. (2009). *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* *Revista de Administração Pública*, 43(6), 1343–1368. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000600006>
- Rodrigues, K. F. (2020). A política nas políticas de acesso à informação brasileiras: Trajetória e coalizões. *Revista de Administração Pública*, 54(1), 29–47. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220180369>
- Rodrigues, K. F. (2024). O sigilo nas Forças Armadas brasileiras: normas e procedimentos para classificar informações com base na segurança do Estado e da sociedade. *Revista Direito GV*, 20, e2415. <https://doi.org/10.1590/2317-6172202415>
- Sanchez, M. R., Silva, E. C. G. da, Cardoso, E. L., & Spécie, P. (2006). Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967–1988). *Revista de Sociologia e Política*, 27, 125–143. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782006000200009>
- Stiglitz, J. E. (2003). On liberty, the right to know, and public discourse: The role of transparency in public life. In M. J. Gibney (Ed.), *Globalizing rights: The Oxford Amnesty Lectures 1999* (pp. 115–156). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780192803054.003.0008>
- Thompson, D. F. (1999). Democratic secrecy. *Political Science Quarterly*, 114(2), 181–193. <https://doi.org/10.2307/2657736>
- Wolfers, A. (1962). *Discord and collaboration: Essays on international politics*. Johns Hopkins Press.



José Antonio Fogolari

josefogolari@gmail.com

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

<http://lattes.cnpq.br/2325435166166459>

Universidade Federal de Santa Catarina

Doutorando e mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) e graduando em Administração Pública pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC-ESAG).