



TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Lei de acesso à informação e Accountability no Itamaraty

José A. Fogolari
josefogolari@gmail.com



**UNIVERSIDADE FEDERAL
DE SANTA CATARINA**
Programa de Pós-Graduação
em Relações Internacionais

ACCESS TO INFORMATION IS A BASIC HUMAN RIGHT





A Administração Pública brasileira pós-redemocratização

- Constituição Cidadã e a participação social
- Associativismo e movimentos sociais
- Descentralização política e a aproximação dos cidadãos das instâncias decisórias
- Princípio da Publicidade (Art. 5º, Constituição Federal de 1988).
- Orçamento Participativo, Conselhos gestores, TCU, CGU, MP



**UNIVERSIDADE FEDERAL
DE SANTA CATARINA**
Programa de Pós-Graduação
em Relações Internacionais

Accountability

- Controle Político do governo
- Descentralização e transparência do aparato governamental
- Substituição de valores arcaicos e tradicionais
- Responsabilização e Responsividade
- Informação, justificação e punição
- Accountability Horizontal e Vertical

Transparência

Ativa

Divulgação espontânea de informações necessárias e suficientes para avaliação do desempenho governamental

Passiva

Fornecimento de informações públicas em atendimento a solicitações de cidadãos

Quadro 2 – Características das transparências ativa e passiva

Característica	LAI	
	Transparência ativa	Transparência passiva
Iniciativa da informação	Administração pública (Art. 8º)	Qualquer interessado (Art. 10)
Forma de acesso	Internet, por meio do site da instituição governamental (Art. 8º, §2º).	Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), que pode estar disponível pela internet (e-SIC) ou de modo presencial no órgão (Art. 9º, I; Art. 10, §2º).
Conteúdo da informação	Divulgação de um conteúdo mínimo previsto na LAI, além de informações típicas do órgão (Art. 8º, §1º).	Qualquer informação solicitada pelo interessado, pertinente ao escopo do órgão (Art. 8º).
Tempo de divulgação	Tempo real	Imediatamente, quando disponível, ou em até 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias (artigo 11, §§1º e 2º).

Fonte: Adaptado de Silva e Bruni (2019).

Lei de Acesso à Informação

- Antecedentes: Lei 8.159/2001 (arquivos), Decreto 4.553/2002 (sigilo).
- 14° País da América Latina e 91° no mundo a aprovar a LAI
- Direito de informação e Direito de Reconciliação
- Comissão da Verdade
- Coalizão progressista versus Coalizão conservadora
- **“Itamaraty emergiu como ator igualmente importante no lobby pela manutenção de prerrogativas de sigilo” (RODRIGUES, 2020).**

LAI e Comissão da Verdade

Este 18 de novembro de 2011 é uma data histórica para o Brasil. É o dia em que comemoramos – e partir de agora iremos **comemorar – a transparência e celebrar a verdade**. Por isso, é grande meu orgulho ao sancionar essas duas leis.

Essas duas leis tratam de **assuntos distintos**, mas estão **diretamente ligadas** uma à outra. São leis que representam um grande **avanço institucional** e um passo decisivo na consolidação da democracia brasileira. Leis que tornam o Estado brasileiro mais transparente e garantem o **acesso à informação** e, ao mesmo tempo, o direito à **memória e à verdade** e, portanto, ao pleno exercício da cidadania.

ROUSSEFF, 2011



**UNIVERSIDADE FEDERAL
DE SANTA CATARINA**
Programa de Pós-Graduação
em Relações Internacionais

LAI e Comissão da Verdade

Quero, também, destacar uma grande conquista que a nova Lei de Acesso à Informação Pública nos proporciona. Nenhum ato ou documento que atente contra os direitos humanos pode ser colocado sob sigilo de espécie alguma. **O sigilo não oferecerá, nunca mais, guarida ao desrespeito aos direitos humanos no Brasil.**

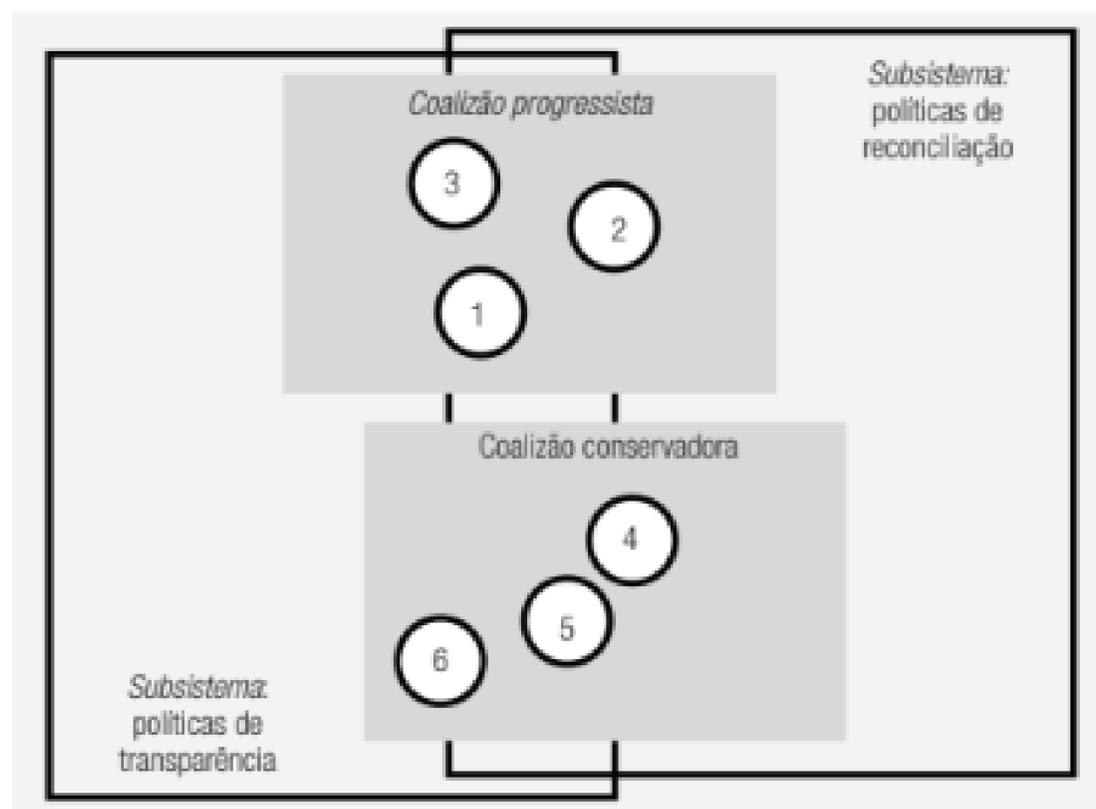
Esta é uma importante conexão, uma conexão decisiva com a lei que cria a Comissão da Verdade. **Uma não existe sem a outra**, uma é pré-requisito para a outra, e isso lançará luzes sobre períodos da nossa história que a sociedade precisa e deve conhecer. São momentos difíceis que foram contados até hoje, ou, melhor dizendo, foram contados durante os acontecimentos sob um **regime de censura, arbítrio e repressão, quando a própria liberdade de pensamento era proibida.**

ROUSSEFF, 2011



**UNIVERSIDADE FEDERAL
DE SANTA CATARINA**
Programa de Pós-Graduação
em Relações Internacionais

Coalizões em disputa



Fonte: Elaborada pela autora.

Legenda:

1: Presidente Lula, DEM, parlamentares do PT.

2: Ministra e Presidenta Dilma Rousseff, parlamentares das legendas PP, PC do B, PT, PSOL.

3: Ministério da Justiça e CGU.

4: Forças Armadas, parlamentares do PSDB e CRE.

5: Ministério da Defesa.

6: Ministério das Relações Exteriores.

Núcleo Normativo

- Prevalência da Segurança Nacional em detrimento de outras políticas.
- Pressuposto da minimização de riscos na classificação.
- Aversão à revisão de ações passadas.

Núcleo de Políticas Públicas Instrumentalização

- Manutenção da legislação então vigente ou revisão com aumento de restrições.
- Retardamento da aprovação da LAI (2011):
 - Por meio de lobby no Legislativo (CRE) e no Executivo (governo Lula).
- Tentativa de manutenção da cláusula de sigilo eterno.
- Tentativa de inclusão de cláusula que obrigava o cidadão a expor os motivos da solicitação.
- Tentativa de restrição do rol de informações disponibilizadas na transparência ativa.

Sigilo e Classificação de Informações

- 
- 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 e organismos internacionais;
 - III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;
 - IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;
 - V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;
 - VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;
 - VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou
 - VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Sigilo e Classificação de Informações

I - ultrassecreta: 25 anos;

II - secreta: 15 anos;

III - reservada: 5 anos.

a) Presidente da República;

b) Vice-Presidente da República;

c) Ministros de Estado e autoridades

com as mesmas prerrogativas;

d) Comandantes da Marinha, do

Exército e da Aeronáutica; e

e) Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior;

- **O Ministério das Relações Exteriores foi o que mais descumpriu a obrigação de enviar os TCIs à Comissão, no universo analisado. Em seu site, o órgão informa ter produzido 24 mil Termos de Classificação de Informação (TCIs) relativos aos graus secreto e ultrassecreto – 1,2 mil a mais do que consta na base da CMRI.**

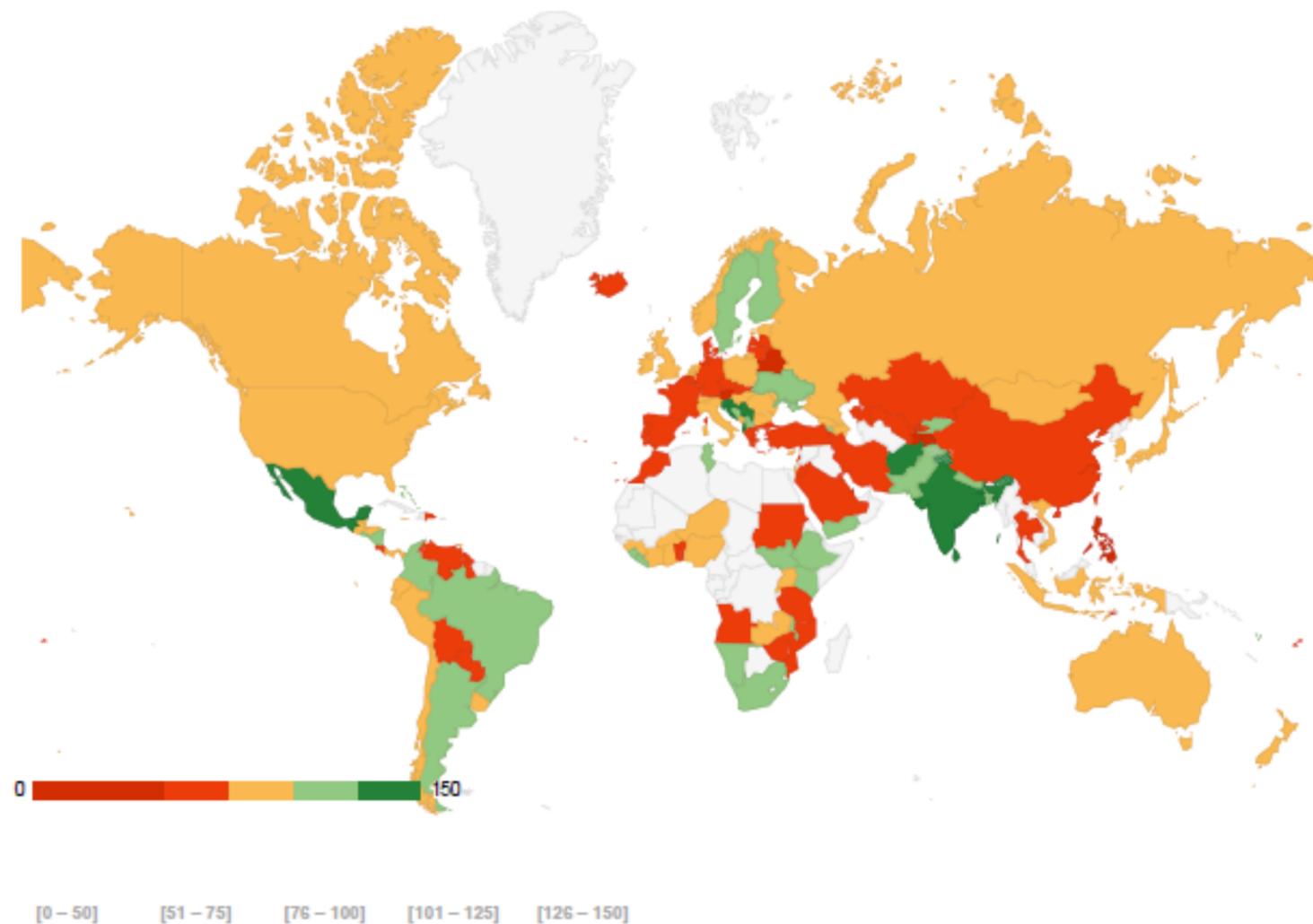
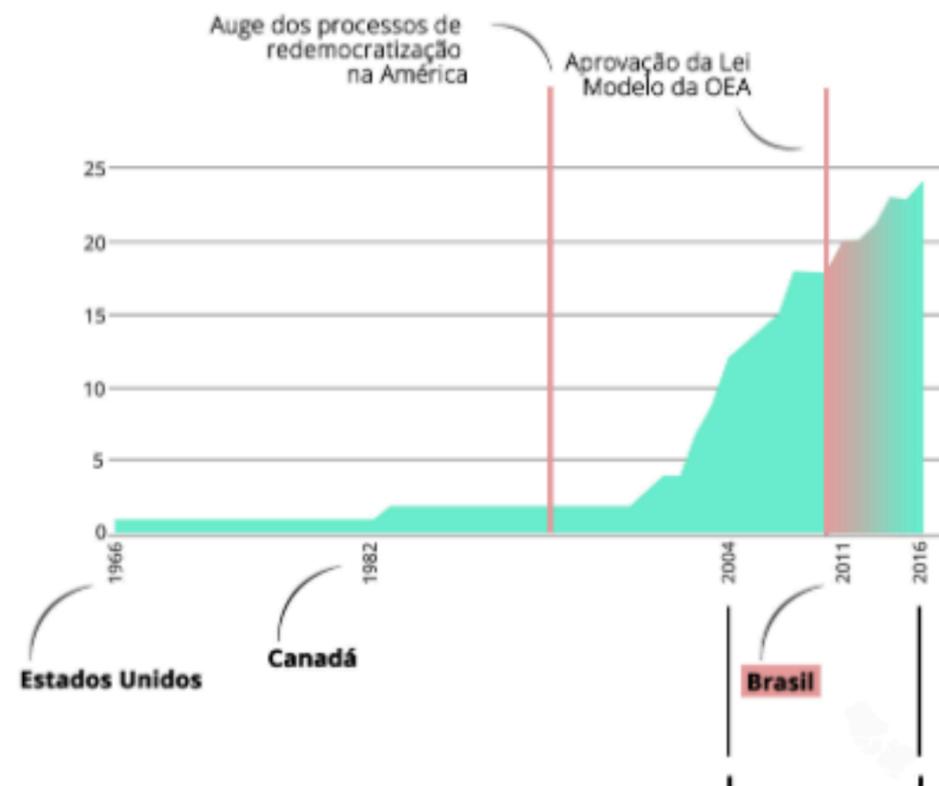
Tabela 1 - Quantitativo de sigilos no cadastro da CMRI e nos portais dos órgãos ministeriais, excluindo as Forças Armadas

Órgão*	TCIs na base da CMRI	TCIs no site do órgão
Ministério das Relações Exteriores	22.856	24.067
Ministério da Defesa	809	1.110
Gabinete de Segurança Institucional (GSI), incluindo Agência Brasileira de Inteligência (Abin)	242	551
Assessoria Especial do Presidente da República	69	**
Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços	3	8
Casa Civil da Presidência da República (excluindo Abin)	1	3
Ministério da Saúde	-	111
Ministério da Justiça	-	68

LAI no Mundo - Global Right to Information Rating Map

As Leis de Acesso à Informação nas Américas

Evolução anual do **número de Leis de Acesso** nas Américas



LAI no Mundo - Global Right to Information Rating Map

Top 10

Afghanistan	139
Mexico	136
Serbia	135
Sri Lanka	131
Slovenia	128
Gambia	128
Albania	127
Croatia	126
India	126
Liberia	123

Bottom 10

Palau	33
Austria	34
Liechtenstein	37
Republic of Belarus	38
Qatar	43
Monaco	45
Philippines	47
East Timor	50
Tajikistan	50
Cape Verde	50

Brasil: 28°

Itamaraty põe em sigilo telegramas de embaixada em Israel pós-fala de Lula sobre Holocausto

RODRIGO CASTRO 13 MAIO 2024 | 1min de leitura

TRANSPARÊNCIA / NOTÍCIA

CGU mantém sigilo de cem anos para mensagens sobre prisão de Ronaldinho

Controladoria afirma que o Itamaraty alegou não haver registros entre Brasil e Paraguai sobre tratativas diplomáticas para a liberação do ex-jogador

Governo coloca sigilo sobre viagem de Bolsonaro à Rússia

Órgão diz que os dados são reservados por colocarem em risco as relações internacionais do país

CartaCapital

EDIÇÃO DA SEMANA L

Itamaraty se guia pelo obscurantismo na questão da igualdade de gênero

É inconstitucional o sigilo dos documentos que fundamentam as novas posições internacionais do Brasil sobre gênero e educação sexual

POR PEDRO SERRANO

14.09.2019 00H30 | ATUALIZADO HÁ 4 ANOS

Itamaraty omite trecho da Lei para justificar reclassificação de documentos

Parte que não aparece afirma que a reclassificação deve ser para diminuir o prazo de sigilo, e não aumentá-lo

Itamaraty ocultou telegramas que mostram apoio de Bolsonaro à importação de cloroquina - Don't LAI to Me #Especial

Tivemos acesso a documentos em posse da CPI sobre a importação de cloroquina, que mostram uma versão diferente da contada em documentos obtidos pela LAI

FIQUEM SABENDO

JUN 15, 2021



FIQUEM SABENDO

Quem Somos

Contato

Eixos

Projetos

Publicações

Embaixador em Moscou teve 41 reuniões com empresas de fertilizantes; telegramas estão em sigilo até 2027

Equipe Fiquem Sabendo

Política Externa como Política Pública

As práticas da política externa estão hoje mais próximas do cotidiano, [...] as escolhas estão relacionadas a interesses diversos e muitas vezes dispersos, a política externa enfim não expressa um interesse nacional autoevidente, mas é resultado da competição, estamos por extensão trazendo para esse terreno a necessária discussão sobre a submissão da política externa aos controles e regras do regime democrático.

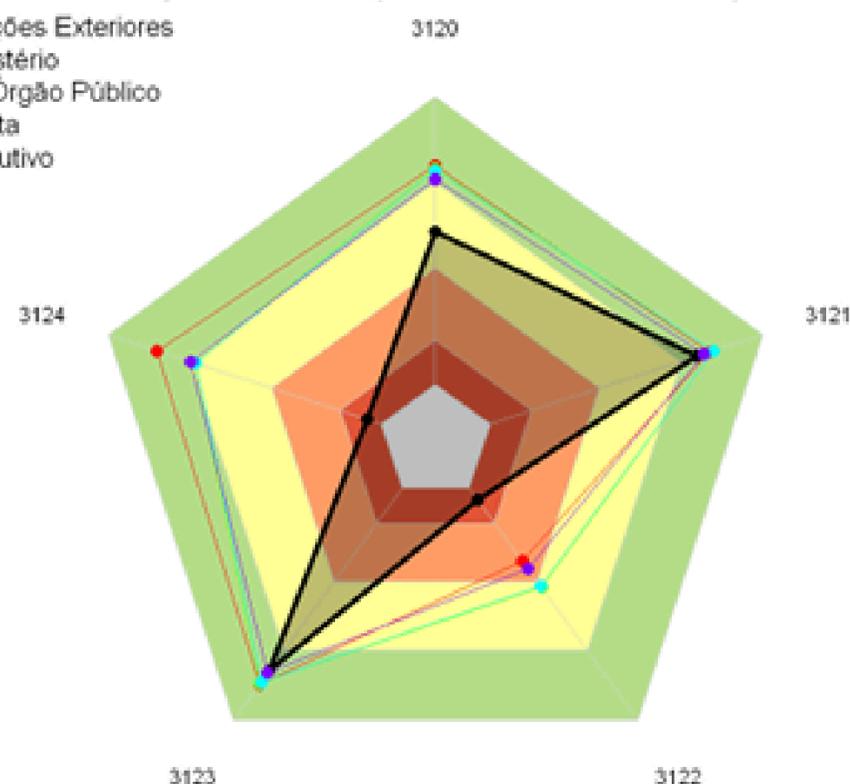
Cultura Institucional do Itamaraty

- Patrimonialismo, Carisma e Burocracia
- Criação do Instituto Rio Branco e a ação uniformizadora
- Ethos totalizante (greedy institution)
- Autonomia em relação ao sistema social e estatal (insulamento)
- Prestígio social e Elitismo (“Resquício da Nobreza brasileira”)
- Resistência a mudanças bruscas
- Recente horizontalização e verticalização

Levantamento de Governança TCU (MRE) - 2021

2.15 Indicador: 3120 - Capacidade em garantir a accountability IGG2021 - Governança Pública Organizacional Capacidade em garantir a accountability

- Ministério das Relações Exteriores
- Área temática: Ministério
- Natureza Jurídica: Órgão Público
- Administração: Direta
- Poder Estatal: Executivo



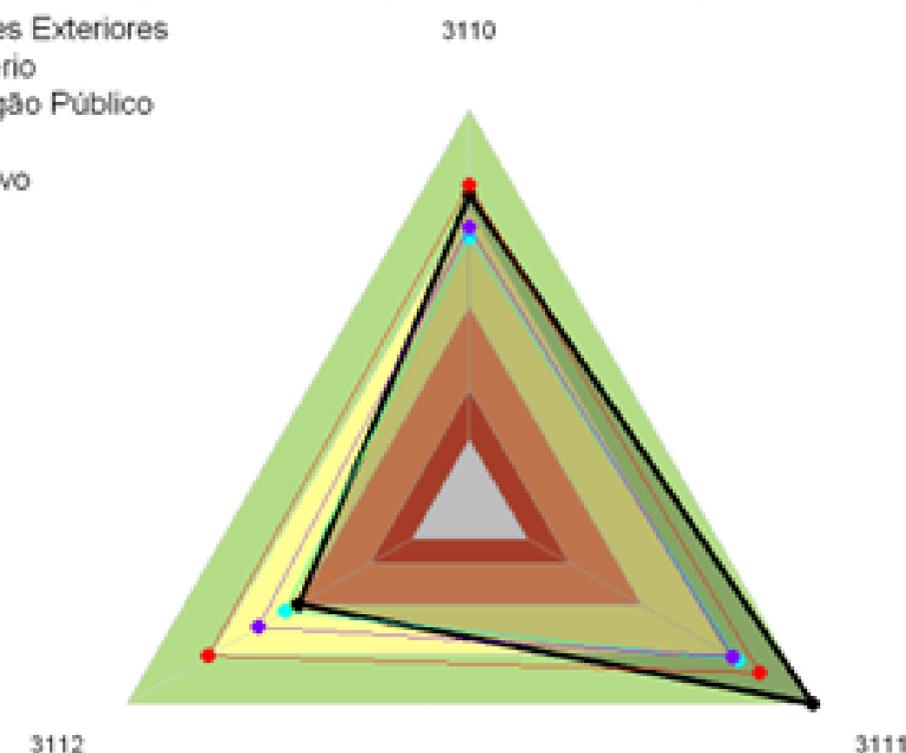
- Faixas de classificação
- Aprimorado=70 a 100%
 - Intermediário=40% a 69,9%
 - Inicial=15 a 39,9%
 - Inexpressivo=0 a 14,9%

Legenda:

- **3120** - Garantir a accountability
- **3121** - A organização presta contas diretamente à sociedade
- **3122** - A organização publica extrato de todos os planos de sua responsabilidade e respectivos relatórios de acompanhamento, excepcionados os casos de restrição de acesso amparados pela legislação
- **3123** - O canal de denúncias está estabelecido
- **3124** - Mecanismos para apurar indícios de irregularidades e promover a responsabilização em caso de comprovação estão estabelecidos

2.14 Indicador: 3110 - Capacidade em promover a transparência IGG2021 - Governança Pública Organizacional Capacidade em promover a transparência

- Ministério das Relações Exteriores
- Área temática: Ministério
- Natureza Jurídica: Órgão Público
- Administração: Direta
- Poder Estatal: Executivo



- Faixas de classificação
- Aprimorado=70 a 100%
 - Intermediário=40% a 69,9%
 - Inicial=15 a 39,9%
 - Inexpressivo=0 a 14,9%

Legenda:

- **3110** - Promover a transparência
- **3111** - Transparência ativa e passiva são asseguradas às partes interessadas
- **3112** - A organização publica seus dados de forma aderente aos princípios de dados abertos

Painel LAI (MRE)

VISÃO GERAL

PEDIDOS RECEBIDOS

11.834

RANKING

32° / 320

TEMPO MÉDIO DE RESPOSTA

22,78

Tempo médio de resposta aos pedidos de acesso à informação.

RANKING

Selecione um órgão para para ver o posicionamento dele.

262° / 320

SATISFAÇÃO DO USUÁRIO

Todos

TOTAL DE RESPOSTAS: 1.597

A resposta fornecida atendeu plenamente ao seu pedido?

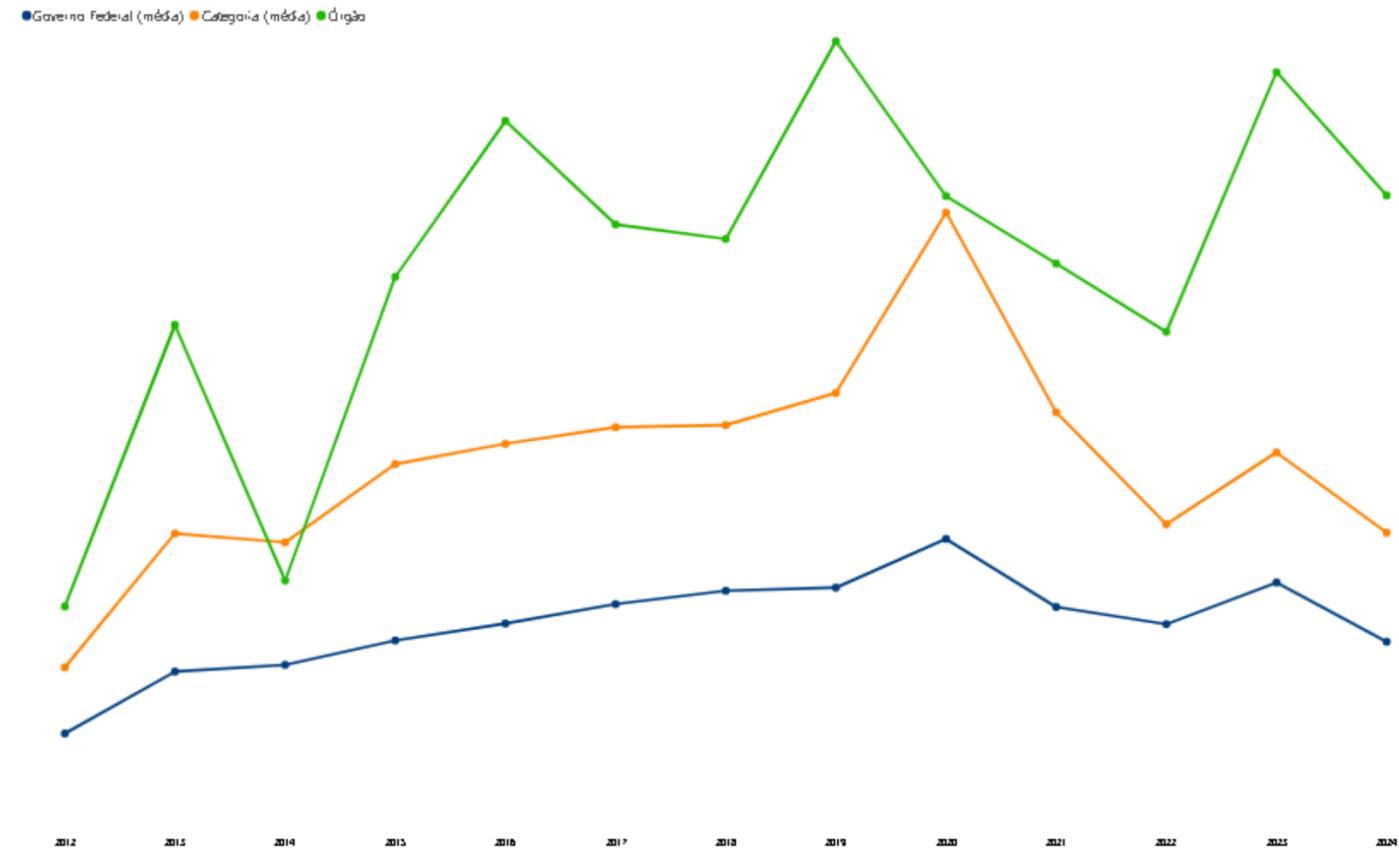


A resposta fornecida foi de fácil compreensão?

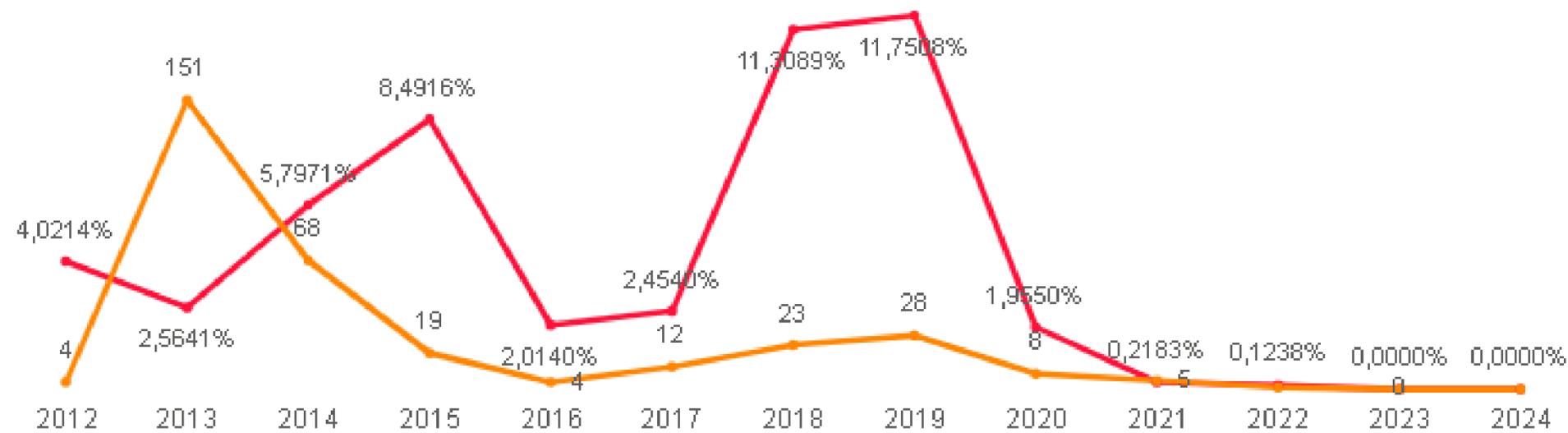


Painel LAI (MRE)

Número total de pedidos



● % Com Descumprimento do Prazo Legal ● Tempo Médio de Descumprimento (em dias)



Descumprimento de prazos

Painel LAI (MRE)

RECURSOS

TOTAL DE RECURSOS ?

2.766

RANKING ?

16° / 320

TEMPO MÉDIO DE RESPOSTA ?

ÓRGÃO

10,94
dias

CGU

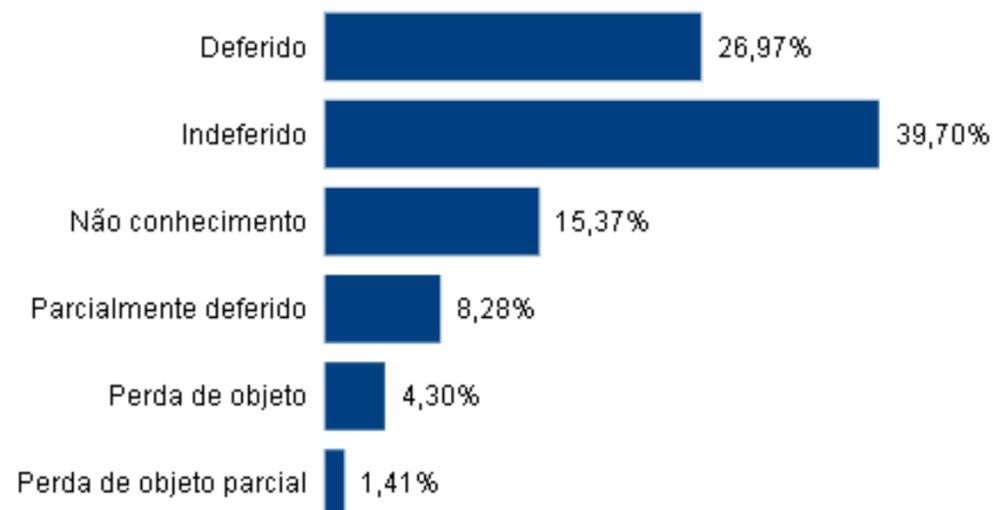
112,6
dias

CMRI

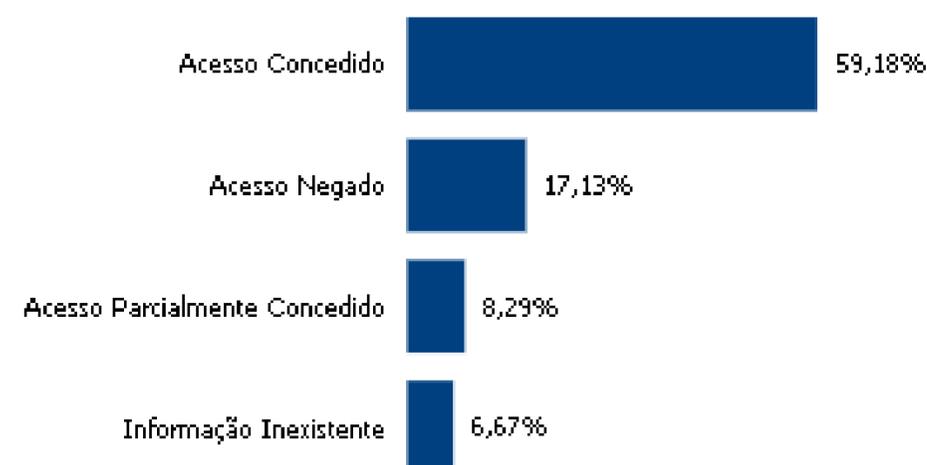
126,91
dias

DECISÕES ?

RECURSOS RECEBIDOS ?



TIPO DE RESPOSTA AOS PEDIDOS ?



TOTAL DE RECURSOS ?

2.766

1ª INSTÂNCIA

59,9 %

1.657

CHEFE HIERÁRQUICO

2ª INSTÂNCIA

24,5 %

678

AUTORIDADE MÁXIMA
DO ÓRGÃO

3ª INSTÂNCIA

13,4 %

370

CGU

4ª INSTÂNCIA

2,2 %

61

CMRI

Painel LAI (MRE)

TRANSPARÊNCIA ATIVA

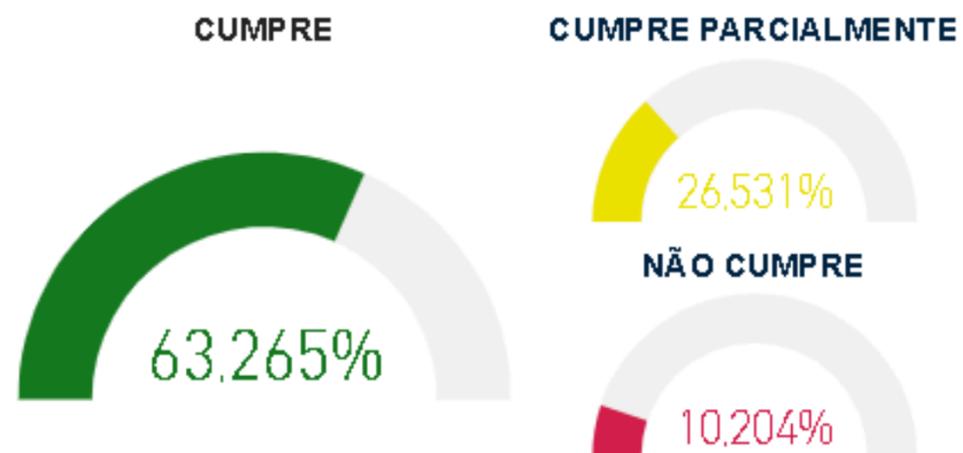
AVALIADOS: **49 / 49**

CUMPRIDOS: **31**

RANKING DE CUMPRIMENTO

247° / 321

ITENS DE TRANSPARÊNCIA ATIVA AVALIADOS

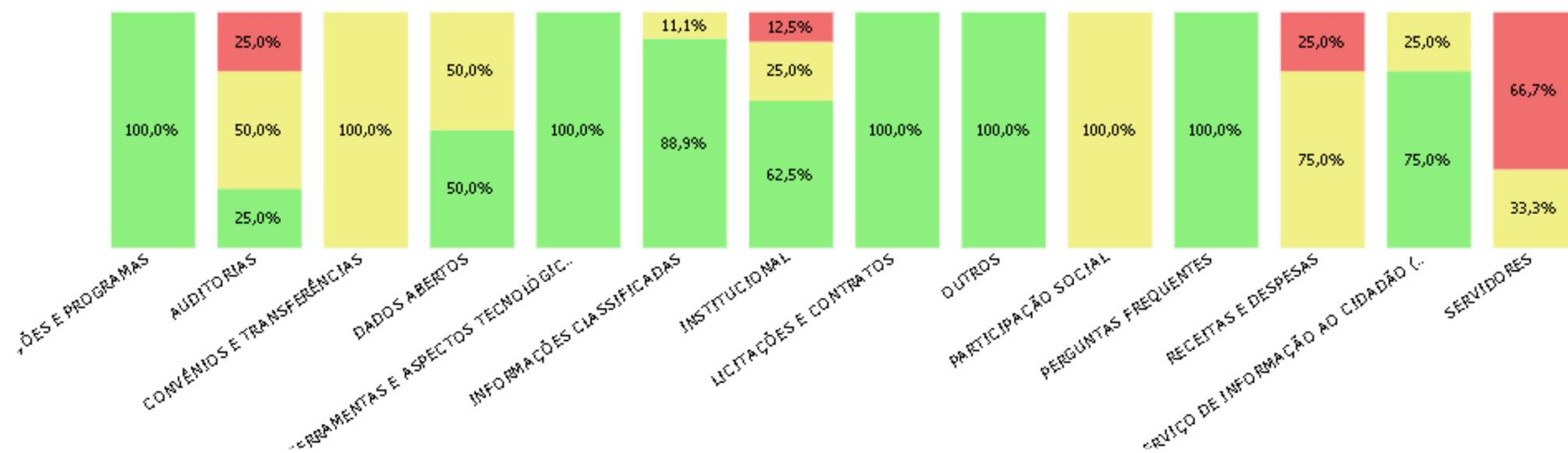


CUMPRIMENTO POR ASSUNTO

CUMPRIMENTO POR ITENS

INFORMAÇÕES CLASSIFICADAS

● Cumpre ● Cumpre Parcialmente ● Não Cumpre



Considerações Finais

- Balanço da LAI 12 anos
- Persistência do tradicionalismo e resistência do Itamaraty
- Garantia de prerrogativas ao sigilo estendidas
- MRE entre os órgãos mais requisitados e os menos responsivos
- Baixo controle social em Política Externa
- LAI E LGPD

Referências

BRASIL. **Lei N° 12.527** de 18 de novembro de 2011. Brasília, 2011.

CGU. **Painel Lei de Acesso à Informação**. Disponível em: <<https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/lai>>. Acesso em: 12 abr. 2024.

CHEIBUB, Z. B. Diplomacia e Construção Institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, 1985.

FARIAS, R. S. É o Itamaraty uma instituição total? a aplicabilidade de um conceito sociológico em uma burocracia. **Meridiano 47**, n. 17, 2016.

DE LIMA, M. P.; ABDALLA, M. M.; OLIVEIRA, L. G. L. A avaliação da transparência ativa e passiva das universidades públicas federais do Brasil à luz da Lei de Acesso à Informação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 71, n.3, 2020.

GLOBAL RIGHT TO INFORMATION MAP. Disponível em: <<https://www.rti-rating.org/>>. Acesso em: 13 mai 2024.

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.

MOURA, C. P. **O Instituto Rio Branco e a diplomacia brasileira: um estudo de carreira e socialização**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, nov. dez., 2009.

RODRIGUES, K. F., A política nas políticas de acesso à informação brasileiras: trajetória e coalizões. **Revista de Administração Pública FGV EBAPE**, v. 54, n. 1, 2020.

TRIBUNAL DE OCNTAS DA UNIÃO. **Levantamento de governança e Gestão Públicas do Ministério das Relações Exteriores (MRE)**, 2021.

VERDUM, A. C. C.; TREVISAN, L. F.; DA SILVA, R. L. Intersecções entre transparência ativa e passiva: um estudo empírico acerca dos sistemas de solicitação de informação em websites ministeriais latino-americanos. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas Unifafibe**, v. 10, n. 2, 2022.



TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Lei de acesso à informação e a transparência passiva

José A. Fogolari
josefogolari@gmail.com



**UNIVERSIDADE FEDERAL
DE SANTA CATARINA**
Programa de Pós-Graduação
em Relações Internacionais