

Jornalismo como agente da Lei de Acesso à Informação (L.A.I.): uma comparação entre pedidos de jornalistas e publicações na imprensa sobre a lei

Paulo FERRACIOLI

ferracioli.paulo@gmail.com

Universidade Federal do Paraná (UFPR), Brasil

Trabajo preparado para su presentación en el VI Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Ciencia Política (Amecip), organizado en colaboración con la Universidad Popular Autónoma del Estado Puebla, los días 8, 9, 10 y 11 de agosto de 2017"

## RESUMO

O objetivo é perceber se há consonância entre o que é publicado na imprensa brasileira e o que é solicitado pelos jornalistas por meio da Lei de Acesso de Informação. Para isso, serão relacionados dados provenientes do governo federal com aqueles obtidos através de análise de conteúdo de dois *quality papers* nacionais, Folha de S.Paulo e O Estado de S. Paulo, em 2017. Houve correspondência entre o tema mais frequente nos pedidos e aquele mais recorrente nas matérias: administração pública. No entanto, houve órgãos muito acionados por jornalistas que não resultaram em grande número de matérias desse eixo temático.

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação; jornalismo; transparência.

## Introdução

Em um contexto de aprofundamento da transparência, vários são os atores que contribuem para sedimentar os mecanismos de transparência existentes. De um lado, os entes governamentais aprimoram os recursos tecnológicos que possibilitam a ação da transparência pelo cidadão, seja por imposição de novas leis que são editadas e pela fiscalização de órgãos supervisores, seja por condicionantes políticos que os motivam a implementar tais medidas. Em outra seara, os jornalistas cada vez mais se utilizam dos recursos de transparência que são disponibilizados pelo Estado.

Um fator que impactou em ambas as esferas mencionadas acima foi a aprovação da Lei n.º 12.527/2011, conhecida popularmente como Lei de Acesso à Informação (ou pela sigla L.A.I., como será sempre referida ao longo do artigo). Esse marco regulatório legal trouxe mais responsabilidade aos agentes públicos que, além de todas as informações relativas à transparência ativa, ou seja, que ficam expostas ao público, também têm a incumbência de responder aos pedidos formulados pelos cidadãos, respeitando os prazos legais, o que configura a modalidade denominada transparência passiva.

A regulamentação legal foi também proveitosa para os jornalistas, que puderam ter acesso a dados provenientes do Estado que não eram

disponibilizados de maneira voluntária. Todo um arsenal de informações agora pode ser acessado por meio de procedimentos organizados, em que há direito a recursos e contestações.

Já foi apontado pela literatura (GONÇALVES et al, 2018) a maneira como os jornalistas utilizam os recursos da L.A.I., apontando, a partir dos dados disponibilizados pelo governo federal, qual tinham sido a taxa de sucesso dos pedidos e o alvo dos pleitos. Também já existem pesquisas que demonstram como esse mesmo mecanismo legal foi retratado em publicação jornalística nacional, sendo utilizado como novo artifício na relação entre imprensa e Estado (FERRACIOLI, 2018).

Surge então um questionamento: os pedidos feitos por jornalistas estão em consonância com aquilo que é veiculado nos jornais sobre a L.A.I.? Será que os ministérios mais demandados são aqueles relacionados aos temas que são mais publicados? Foram essas inquietações que motivaram a presente pesquisa, que optou por um recorte conciso para facilitar as análises a serem realizadas.

A opção então foi por focar em jornalismo impresso, que é conhecido por realizar textos mais complexos e cuja publicação não está tão dependente da instantaneidade como os veículos digitais. Como os prazos de resposta para os pedidos via L.A.I. podem demorar até mais de um mês, presumiu-se que seriam as matérias da versão impressa que veiculariam esses resultados, pois é um meio que permite esperar que a apuração se concretize.

O artigo está estruturado da seguinte forma: a seção a seguir discutirá a importância da L.A.I., com destaque para a criação do e-Sic no âmbito do governo federal. Em sequência será contextualizada a atuação do jornalismo em relação à transparência pública. Haverá a apresentação dos procedimentos metodológicos e os dados serão apresentados. Por fim, haverá a interpretação dos resultados e a elaboração de algumas considerações finais.

## **Transparência: os avanços da L.A.I.**

As leis de acesso à informação, conhecidas também por sua sigla em inglês como FOI (Freedom of Information Law) podem ser consideradas um

elemento essencial da infraestrutura de transparência estatal, ao lado das previsões de transparência dos orçamentos e portais de dados abertos, entre outros (MICHENER, 2015). Seus benefícios incluem o aumento da accountability dos governantes e abre a possibilidade de que a população passe a confiar mais na atuação de agentes e instituições públicas (BANISAR, 2006; BIRKINSHAW, 2006).

No início da década de 2000, a América Latina viu serem aprovadas em quase todos os seus países legislação específica sobre esse tema – ainda não contam com lei própria Venezuela e Costa Rica. É dessa região do mundo, aliás, que veio o primeiro julgamento de uma corte supranacional (no caso, a Corte Interamericana de Direitos Humanos) a afirmar que o acesso à informação é um direito fundamental dos cidadãos (MICHENER, 2015).

O estabelecimento das leis consagrando o acesso à informação de interesse público é resultado de um movimento que teve início ainda nos anos 1960, quando essas passaram a ser entendidas como um direito humano que deveria ser universalizado. Se, antes, o direito à informação previa apenas que houvesse uma imprensa livre e capacitada, de algumas décadas para cá esse direito incorporou a prerrogativa de se exigir do Estado a publicação dos dados que ele possui (DARCH, UNDERWOOD, 2010).

O surgimento de tal arcabouço legislativo em vários países pode ser explicado por fatores de ordem política e de ordem econômica. Quanto à primeira dimensão, registre-se a mobilização de diferentes grupos a fim de ter acesso a dados que pudessem facilitar o controle do cidadão sobre os atos estatais. Do ponto de vista econômico, leis de acesso à informação são tentativas de favorecer o ambiente de negócios em cada país. Em razão disso, o Banco Mundial foi um agente importante na defesa da aprovação dessas normativas, especialmente quando havia pouca organização na sociedade civil quanto ao tema (MICHENER, 2015)

Pesquisas já existentes sobre a L.A.I. demonstraram que a aprovação de tais normas depende da interação entre os partidos que compõem o Legislativo e o presidente para sua consolidação (MICHENER, 2015; BERLINER, 2014). A mera aprovação da lei, contudo, é apenas uma etapa inicial de um processo contínuo na luta pela garantia do acesso à informação, que exige depois um constante fluxo de solicitações para que se possa

estabelecer uma cultura aberta ao questionamento e à prestação de contas (DARCH, UNDERWOOD, 2010).

Dentre as dificuldades encontradas na implementação da L.A.I. após sua aprovação, vêm sendo apontadas por aqueles agentes que utilizam com frequência esse instrumento e por pesquisadores da área (Article 19, 2018; DARCH, UNDERWOOD, 2010). Em resumo, os principais estorvos são: inexistência ou precariedade de sistemas eletrônicos de acesso à informação, falta de preparo dos servidores públicos que são responsáveis por atender aos pedidos, falta de órgãos de controle que possam supervisionar a aplicação da L.A.I. em cada esfera e ausência de práticas efetivas para o correto tratamento dos dados dos solicitantes de informação.

Tendo em vista a crescente adesão dos Estados nacionais às leis de acesso à informação, se torna interessante também situar a ferramenta brasileira nesse universo. Em perspectiva comparada entre os países, destaque-se o Global Right to Information Rating, calculado pelo Centre for Law and Democracy. O objetivo da ferramenta é avaliar a qualidade da legislação sobre acesso à informação e sua implementação pelos países. A avaliação concedeu conceito excelente ao Brasil no que diz respeito ao funcionamento do mecanismo da L.A.I.: dos 150 pontos possíveis de obter na escala, o país alcançou a nota 108 (Global..., 2018). Isso supera a nota alcançada por democracias mais consolidadas como Estados Unidos (83), Reino Unido (100) e França (64). No aspecto regional, o México (136) é o país que mais se destaca, como já apontava a literatura sobre o tema (MICHENER, 2015).

O governo federal desenvolveu, para respeitar a legislação vigente, o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC, sigla pela qual será mencionado ao longo desse artigo). Esse portal concentra os pedidos de informação embasados pela L.A.I., com o intuito de facilitar o exercício do direito por meio do cidadão. Esse sítio disponibiliza manuais para que um leitor possa saber como fazer seu primeiro pedido e fornece até mesmo uma busca para requisições já realizadas, que podem evitar que questões em duplicidade sejam repetidas e permitem que se tenha uma visão geral dos pleitos dos cidadãos.

Esse mesmo endereço eletrônico disponibiliza relatórios estatísticos sobre os pedidos direcionados ao governo federal, que discriminam se houve resposta, se houve interposição de recurso e o prazo em que as solicitações foram atendidas. Esse conjunto de dados foi de extrema relevância para a pesquisa, como será descrito na seção metodológica.

Ao olhar mais detalhadamente para a situação brasileira de pedidos via L.A.I., é relevante considerar o levantamento organizado por Angeli (2016) sobre o uso desse dispositivo legal no Brasil perante o Executivo Federal, que demonstrou que, entre maio de 2012 e agosto de 2016, a União (por meio de seus diversos ministérios e secretarias) recebeu mais de 400 mil pedidos de acesso à informação. A disponibilização de informações permitiu que fosse construído um perfil do brasileiro médio que utiliza esse serviço: homem, de 42 anos, com ensino superior completo e que habita na região Sudeste do país. Aqueles que identificaram sua profissão como jornalista, no entanto, representaram apenas 1,44%, atrás de outras categorias, como pesquisador e servidor público. Assim, cabe investigar a relação entre os jornalistas e esse instrumento disponibilizado pela L.A.I.

## **Jornalismo e Transparência**

Conforme já apontado, para que a transparência se concretize, no entanto, não basta apenas que a dimensão tecnológica esteja bem estruturada ou que a dimensão legislativa preveja diversas obrigações a serem cumpridas pelos entes públicas. É preciso também que haja uma dimensão humana para concretizar a transparência (JAEGER, BERTOT, 2010).

Nesse ponto, o Jornalismo, por meio do seu papel fiscalizador, pode ser um agente capaz de incrementar as experiências de transparência. Ainda mais ao pensar que a quantidade disponível de dados e informações disponíveis aumenta cada vez mais, sem que se possa enxergar um limite (MARSH, 2011). A mera existência dos dados, assim, já não garante que a transparência se torne efetiva. A atuação do Jornalismo, portanto, pode permitir que a informação disponível se torne pronta ao escrutínio público e seja atraída para o centro das discussões, inclusive para a tomada de decisões (ZINNBAUER, 2007).

Parte das empresas e de profissionais do Jornalismo parece ter se dado conta de que a mera oferta de dados diversos não garante a efetividade da transparência, como reconhece a própria imprensa em matérias que relatam as dificuldades práticas encontradas pelos repórteres para obter informações por meio da L.A.I..

O jornalismo, como agente de transparência, permite o estabelecimento de uma relação entre um público que demanda explicações e um ator que é responsável e que deve fornecer as justificativas (MAIA, 2006), se posicionando assim como ator do sistema político. Ele permite, inclusive, a ocorrência da *accountability* no seu caráter de diálogo, ou seja, na troca de informações entre os cidadãos e os ocupantes dos poderes, em um processo de questionamentos, críticas e justificativas constantes (MULGAN, 2000).

O jornalismo tem o potencial de obter dados por meio da L.A.I. que podem o caracterizar, nessa ótica, pela sua ação que “constrange os representantes políticos ou as autoridades públicas a responder e a explicar suas próprias ações e omissões, tornando as ações abertas ao escrutínio e à avaliação externa” (MAIA, 2006, p. 23).

Nas sociedades complexas contemporâneas, a transparência tem sido cada vez mais mediada, o que abre a oportunidade para que o controle social ocorra mesmo quando estão disponíveis dados em grande escala. Deve-se insistir, contudo, no investimento em formas de mediação capazes de estimular uma maior interação entre administradores e administrados – especialmente através das redes sociais digitais (BONSON et al, 2012).

Ainda que haja uma razoável quantidade de pesquisas sobre iniciativas top-down de democracia digital (ou seja, aquelas que se debruçam sobre projetos desenvolvidos pelos entes governamentais e ofertados para a população), é fato que as iniciativas bottom-up ainda recebem menor parcela de atenção – e é justamente neste ponto onde se revela o papel de cidadãos e de organizações da sociedade em pressionar os agentes representativos por maior abertura e publicidade.

É nesse contexto que se justifica incluir o Jornalismo enquanto agente com papel relevante para reforçar as iniciativas de transparência – não apenas ao divulgar para o público amplo a existência de tais recursos, mas, também, ao pressionar instituições oficiais a atualizarem as informações e ao solicitarem

informações que, eventualmente, podem se transformar em pauta . Dito de outra forma, o Jornalismo cumpre função essencial no que concerne à transparência porque consiste de um canal apto a auferir visibilidade e acessibilidade, já que interpretam os dados disponíveis e os repassam ao público (FUNG, 2013). Enfim, por meio da atividade jornalística, é possível fortalecer a ideia de responsabilização das instituições do estado (GOMES, 2011).

A implementação de políticas de transparência pode tornar mais conveniente a atuação do Jornalismo. O custo para descobrir pautas diminui, bem como as dificuldades em reunir e organizar informações (BOWLES, HAMILTON, LEVY, 2014). Alguns estudos no Brasil já buscaram apontar alguns aspectos da L.A.I. na rotina de produção jornalística. É o caso de Sousa e Geraldles (2016), cujo trabalho diagnosticou certas dificuldades impostas aos profissionais de imprensa para utilizar a L.A.I. tendo em vista os prazos de resposta previstos pela norma (que afetam a velocidade exigida para a produção jornalística) e mesmo a falta de aptidão dos jornalistas para processar os dados que lhes são oferecidos após consulta.

Algumas pesquisas já apontam que a investigação sobre o poder público se tornou uma característica do Jornalismo praticado pela Folha (FERRACIOLI, 2018). Assim, nessa visão adversária de Jornalismo, a L.A.I. se mostra uma arma valiosa para os repórteres. A disposição da empresa jornalística para questionar os agentes do Estado quando há episódios em que o órgão governamental não atende à demanda contempla a ideia de Jornalismo vigilante (WAISBORD, 2000).

Decisões governamentais que impuseram maior grau de sigilo a determinadas informações públicas foram realçadas pelo jornal, tendo-se pautado uma discussão sobre de que maneira tais medidas se opõem à transparência.

A FSP também produziu matérias em que monitorava a criação das estruturas aptas a cumprir os ditames da L.A.I. por parte de prefeituras e conselhos profissionais, por exemplo, bem como fiscalizava a frequência com que os órgãos recebem pedidos dessa natureza. Uma atuação típica de Jornalismo *watchdog*, que pôde ocorrer por meio da cobertura jornalística sobre a lei (FERRACIOLI, 2018).



Estudos recentes sobre a relação entre Jornalismo e a transparência estatal já apontaram alguns aspectos da Lei de Acesso à Informação na rotina de produção jornalística. Ainda que não seja o foco desse projeto, é importante apontar como os profissionais vêm lidando com a LAI no momento da produção.

O fato de que a administração tem prazo de dias para responder aos questionamentos é apontado como empecilho para sua utilização pelo Jornalismo, pois o momento atual da produção exige imediatismo. Há, ainda, a dificuldade na interpretação dos dados por parte dos próprios jornalistas, que recebem as respostas com material bruto e que precisam de interpretação. A necessidade de questionar as informações provenientes do governo também é destacada, para evitar que o Jornalismo passe a apenas reproduzir os dados emanados do Estado (SOUSA, GERALDES, 2016).

Abordado o papel do e-Sic como ferramenta digital apta a concretizar aspectos da L.A.I. e feita essa contextualização sobre a relação entre o jornalismo e a transparência, é necessário apresentar o desenho de pesquisa utilizado para o presente artigo.

### **Aspectos Metodológicos**

Os dados sobre pedidos formulados pelos jornalistas são provenientes do site Acesso à Informação, mantido pelo governo federal, que pode ser acessado por meio do link: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/DownloadDados.aspx>. Nesse endereço estão disponíveis planilhas de todos os anos desde 2012, sendo que interessava a esse artigo a de 2017.

Ao longo do ano de 2017, foram apresentados 121.536 pedidos de informação pelos cidadãos por meio do e-Sic. Desses, 3.386 foram formulados por pessoas que se identificaram como jornalistas, o que corresponde a 2,78% do total.

Em comparação com os outros anos imediatamente anteriores, 2017 foi o auge dos pedidos de jornalistas (2059 em 2014; 2.389 em 2015 e 2.619 em 2016), o que motivou sua escolha para essa pesquisa.

Esse é o universo de pedidos cujas características serão analisadas nesse artigo, pois correspondem ao objetivo desse artigo, de relacionar o jornalismo nas duas fontes.

No que diz respeito à produção jornalística, a coleta foi realizada nos sites dos dois periódicos, Folha de S. Paulo (FSP) e O Estado de S. Paulo (OESP). O termo utilizado como palavra chave foi “lei de acesso à informação”, o que foi possível pois é prática corrente no texto jornalístico explicitar quando os dados foram obtidos por meio do recurso legal, de modo que as matérias que os utilizassem citariam essa expressão.

A escolha pelos dois periódicos também faz sentido ao se notar que o estado em que habitam os jornalistas que fazem os pedidos é majoritariamente São Paulo (289 dos jornalistas apontaram essa procedência, o que corresponde a 33,7% do total de demandantes). Isso é mais do que a soma que os jornalistas das regiões Norte (30) e Nordeste (81), o que demonstra a opção por utilizar apenas veículos paulistas para esse recorte.

Feita a pesquisa, foi consolidado o corpus noticioso que consistiu em 85 matérias publicadas pelo jornal Folha de S. Paulo e em 65 textos de O Estado de S. Paulo ao longo do ano de 2017 que mencionavam o termo Lei de Acesso à Informação.

Após isso, foi feita uma análise de conteúdo de todos essas notícias, em que interessava apenas uma característica principal dos textos: o tema da matéria (essa classificação temática seguiu uma tipologia já testada pelo autor em FERRACIOLI, 2018; FERRACIOLI, MARQUES, 2018). Todas as matérias foram lidas e classificadas pelo mesmo pesquisador.

## **Resultados e Discussão**

Por uma questão de organização, serão apresentados em primeiro lugar os dados obtidos por meio do e-Sic. Na sequência, serão expostos os dados obtidos por meio da análise de conteúdo. Por fim, será apresentada a relação entre as informações das duas fontes para se obter respostas à pergunta de pesquisa.

Os dados disponibilizados pelo governo federal demonstram que foram

250 os órgãos a quem foram direcionados pedidos ao longo de todo o ano de 2017. Na tabela 1 abaixo, estão listados os dez que mais foram solicitados pelos jornalistas nesse período de doze meses.

QUADRO 1 – ENTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL MAIS ACIONADOS

Ministério da Fazenda	186
Ministério da Saúde	141
Ministério das Relações Exteriores	136
Departamento de Polícia Federal	134
Caixa Econômica Federal	115
Ministério do Planejamento	101
Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)	85
Ministério da Justiça	83
Petrobras	80

Fonte: o autor (2019)

Como é possível ver, o mais acionado foi o Ministério da Fazenda, com 186 pedidos, seguido pelo Ministério da Saúde (141) e Ministério das Relações Exteriores (136). A lista ainda contém outros agentes que não ministérios, como a Polícia Federal, a Caixa Econômica Federal e a Petrobras, que ocupa a décima posição da lista com 80 solicitações.

Dentre esses vários órgãos, é possível agrupá-los conforme a área que mencionam, o que foi feito e exposto no quadro 2 a seguir. Do total de 3.386 pedidos de jornalistas, essas foram as três áreas predominantes.

QUADRO 2 – DIVISÃO TEMÁTICA DOS ÓRGÃOS QUE RECEBERAM OS PEDIDOS

EDUCAÇÃO	18,51% (n=627)
----------	----------------

ECONOMIA	15,85% (n=537)
SEGURANÇA	13,50% (n=458)

Fonte: o autor (2019)

Os órgãos mais acionados compunham a área de educação, com 18,51% das ocorrências, aí incluso Ministério da Educação, universidades federais, institutos federais de educação. Já em segundo lugar foi posicionado os órgãos federais que envolvem Economia, como Ministérios da Fazenda e do Planejamento (então existentes), Banco Central e outros entes ligados diretamente a essa área.

O terceiro eixo temáticos dos órgãos que mais receberam pedidos foi a Segurança, que englobavam em especial os Ministérios da Justiça e Defesa, com 13,55 dos pedidos de jornalistas ao longo do ano de 2017.

Outro dado informado pela CGU sobre o e-Sic é o tema dos pedidos, que obedece a uma classificação que foi proposta pelo órgão governamental. O quadro 3 abaixo detalha os temas mais recorrentes dentre os pedidos.

#### QUADRO 3 – TEMAS DOS PEDIDOS

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	46
INFORMAÇÃO - GESTÃO, PRESERVAÇÃO E ACESSO	94
EDUCAÇÃO SUPERIOR	27
FINANÇAS	95
SEGURANÇA PÚBLICA	52
PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL EM SAÚDE	13

Fonte: o autor (2019)

Após a apresentação dessas características dos pedidos de jornalistas formulados para o governo federal, é necessário apresentar a classificação das matérias dos dois periódicos que mencionavam a L.A.I. Os primeiros dados apresentados serão da Folha de S. Paulo, que contou com 85 notícias analisadas. O quadro a seguir detalha o tema dessas matérias.

QUADRO 4 – TEMA DAS MATÉRIAS DA FSP EM 2017

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	19
SEGURANÇA	18
CORRUPÇÃO	11
ECONOMIA	7
TRANSPORTE	7
URBANIZAÇÃO	7
SAÚDE	6
EDUCAÇÃO	4
OUTROS	4
CULTURA	2

Fonte: o autor (2019)

A temática da administração pública foi a mais recorrente no conjunto, com 19 ocorrências. Nessa categoria foram incluídos os textos que mencionavam detalhes sobre o funcionamento da burocracia administrativa, como gastos com salários, viagens e outras verbas correntes do governo federal.

O segundo tema foi segurança pública (18 textos), seguidos pelas notícias que abordavam corrupção (11), economia (7), transporte (7) e urbanização (7), categoria que abrangia questões como saneamento básico, organização das cidades e similares.

A mesma classificação foi aplicada ao jornal O Estado de S. Paulo, sendo que os 65 textos foram classificados da maneira disposta no quadro abaixo.

## QUADRO 5 - TEMA DAS MATÉRIAS DE OESP EM 2017

SEGURANÇA	19
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	9
CORRUPÇÃO	7
EDUCAÇÃO	6
ECONOMIA	6
URBANIZAÇÃO	6
SAÚDE	4
OUTROS	4
TRANSPORTE	2
CULTURA	2

Fonte: o autor (2019)

Em OESP, o tema mais recorrente foi o da segurança pública, com 19 aparições, número bem superior ao do segundo lugar, que foram as matérias sobre segurança pública, com nove menções. Os textos jornalísticos sobre corrupção (7), educação (6), economia (6) e urbanização (6) fecham as primeiras posições nas abordagens temáticas desse jornal paulistano.

A partir desses dois conjuntos, é possível apontar as similaridades e os pontos de afastamento entre os pedidos formulados pelos jornalistas ao governo federal e as matérias publicadas nos jornais que mencionavam os pedidos da L.A.I.

Ao notarmos a categoria dos temas dos pedidos (presente no quadro 3), é possível ver que a administração pública foi o tema mais recorrente dos pedidos e encontra uma ampla correspondência entre as matérias jornalísticas veiculadas em 2017, pois esse também foi o tema predominante na FSP e ocupou a segunda colocação em OESP.

Como exemplo de notícia dessa categoria, é possível mencionar a matéria “Secretária de Direitos Humanos prioriza exterior”, veiculada por OESP e que discute as cidades visitadas pela então secretária especial de direitos humanos Flávia Piovesan. A partir de dados obtidos pelo periódico via pedido

embasado na L.A.I. para essa secretaria do governo federal, o texto discute quanto é gasto com deslocamento do alto escalão e a pertinência dos destinos escolhidos.

Já ao observarmos os órgãos mais acionados pelos jornalistas, não é possível encontrar uma correspondência entre o mais acessado e um consequente tema mais recorrente nas matérias. O Ministério da Fazenda, conforme quadro<sup>1</sup>, foi o ente que mais recebeu pedidos por meio do eSic federal sem que houvesse uma maioria de matérias ligadas a economia (tanto em FSP quanto em OESP esse foi apenas o quarto tema mais recorrente das matérias).

Isso gera ainda mais estranheza ao se levar em conta que o governo federal se empenhou ao longo do ano de 2017 para aprovar a reforma da previdência, sendo que os dados sobre gastos com inativos e potenciais mudanças viriam dos ministérios da área econômica, o que representa um potencial motivo para acionar o governo por meio da L.A.I. No entanto, esse não foi um foco das duas publicações aqui analisadas.

Nesse ponto, é importante mencionar que o Brasil tem uma imprensa econômica especializada, que produz conteúdo jornalístico voltado para um público com alto interesse no tema e que não foi alvo dessa investigação (cite-se, como exemplo, o jornal impresso Valor Econômico). Assim, esses pedidos ao Ministério da Fazenda podem ser decorrentes da atuação dessa classe de repórteres, o que demandaria um aprofundamento da pesquisa para outros atores.

Chama atenção também que o Ministério da Saúde foi o segundo órgão do governo federal mais acessado e, mesmo assim, as matérias sobre saúde com dados via L.A.I. não tiveram destaque nesses dois periódicos. Na FSP só houve seis textos com essa temática, enquanto OESP apresentou aos leitores apenas quatro notícias ao longo de todo ano nesse tópico.

Como exemplo dessa atuação, ainda que não tão frequente, é possível citar a notícia “1/4 das mães de bebês com microcefalia é adolescente”, que conseguiu dados do ministério citado no parágrafo anterior para descobrir informações sobre os bebês com microcefalia no território brasileiro.

Se considerarmos o agrupamento temático dos órgãos que receberam pedidos de jornalistas, aqueles dedicados à educação foram os mais

solicitados, porém tiveram uma cobertura sem tanto destaque assim dos dois veículos pesquisados (FSP com quatro matérias, OESP com seis). Nesse conjunto, a maioria dos textos discutia a educação no nível superior, até mesmo porque é a área em que a União tem maior atuação. Assim, as informações obtidas por meio de transparência passiva foram úteis para subsidiar textos sobre o intercâmbio entre estudantes e o impacto das doenças mentais nesse grupo social.

Quando o olhar se volta para os temas mais frequentes nos jornais, descartando a já mencionada administração pública, é possível perceber que nos dois jornais, a questão da segurança pública foi bem destacada (1ª mais frequente em OESP, 2ª mais citada na FSP), o que indica uma correlação oposta ao que foi mostrado pelos dados divulgados pela CGU. O tema da segurança só foi o terceiro entre os órgãos, atrás dos entes vinculados à Economia e Educação e apenas dois órgãos entre os 10 mais recorrentes são desse grupo: o Departamento de Polícia Federal e o Ministério da Justiça. Foi o caso da matéria Ministério da Justiça nega 80% das requisições dos Estados pela Força<sup>5</sup>, na qual informações obtidas sobre a Força Nacional embasaram o trabalho jornalístico.

Nesse ponto, uma leitura das matérias indica que aqueles textos jornalísticos que foram classificados como tema segurança eram produzidos com informações obtidas por meio da L.A.I. do poder executivo no nível estadual. Como exemplo, cite-se a matéria “Mesmo com ações policiais, cresce o número de roubos na região da Cracolândia”, publicada em agosto de 2017 por O Estado de S. Paulo. Isso pode ser explicado, em grande parte, pela divisão institucional brasileira contida na Constituição que impôs aos entes estaduais a obrigação principal pela manutenção da segurança pública.

Assim, o tema aparece muito frequente entre as matérias mas não é o mais requisitado ao governo federal, porque os jornalistas optam por requisitar os dados dessa temática dos governos estaduais, que é o responsável por esse direito. Informações como número de homicídios, roubos e furtos, boletins de ocorrência registrados e outras que são a base do jornalismo de dados de segurança pública estão sob a guarda de entes estaduais, como as Secretarias estaduais de Segurança Pública, Departamentos de Polícias Civil e Militar.

Um aspecto que merece ser destacado é o tema corrupção, que



englobava as matérias que utilizaram informação proveniente da L.A.I. para apontar ilícitos e malfeitos de agentes públicos e privados. Especialmente no ano de 2017, grande parte dessas matérias abordava a Operação Lava-Jato, que estava então em seu terceiro ano.

Logo, é coerente que a Petrobras apareça como o órgão público que foi o 10º mais acionado pelos jornalistas. Não só para descobrir dados sobre a precificação de combustíveis, que interessa aos suplementos econômicos e está presente na cobertura brasileira, mas também para conseguir informações sobre a possível atuação dos dirigentes da Petrobras e das empresas que com ela contratavam e que, em grande parte, admitiram que ofereceram vantagens indevidas a servidores públicos para obter vantagens econômicas.

### **Considerações Finais**

O olhar apenas para o poder federal, em razão dos dados fornecidos pela CGU, acaba excluindo temas presentes nas matérias produzidas por meio da L.A.I. e que são produzidos por outros poderes ou esferas governamentais. Isso acabou afetando que temas importantes na cobertura jornalística, como a questão da segurança pública, tivessem a mesma predominância entre os órgãos acionados. Isso é válido também para matérias de transporte, cujos dados eram obtidos na quase integralidade dos Poderes Executivos em nível estadual ou municipal.

A principal correlação entre temas dos pedidos e temas das matérias, contudo, foi confirmada pela pesquisa: é a administração pública que merece tanto maior atenção de quem formula questionamentos ao governo federal por meio da plataforma e-Sic quanto dos jornalistas dos quality papers. Aqui pode ser percebida uma tendência do jornalismo em apontar gastos do poder público que por vezes estão desconectados da realidade.

Salários que são maiores do que a média paga no mercado de trabalho e gastos altos com diárias de viagem podem não representar ilegalidades, mas carregam um potencial de noticiabilidade por demonstrar as discrepâncias na administração do orçamento público brasileiro. A L.A.I., nesse ponto, parece ter

servido como fonte para que os meios de comunicação destrinchassem com atenção os gastos da Administração Pública, o que, em um cenário de desvalorização da política, tende a atrair atenção do leitor médio.

A presente pesquisa não deixa de reconhecer que sofre de limitações. Em primeiro lugar, o recorte temporal muito específico. Como apenas um ano foi considerado, aquele de 2017, vários aspectos de outros anos podem ter sido diferentes desses abordados aqui no artigo.

Além disso, como não é possível saber quem são os jornalistas que fizeram os pedidos divulgados pela L.A.I., não é possível ter certeza de que os profissionais de FSP e OESP se identificaram como jornalistas perante o poder público para buscar as informações.

Mais do que produzir resultados generalizáveis, o artigo buscou efetivar uma comparação sobre o jornalismo que é produzido com aquilo que os jornalistas demandam do poder público. Futuras pesquisas podem aprofundar essa investigação ao expandir o período temporal e, especialmente, analisar matérias publicadas em mais jornais brasileiros, para abranger todo o território nacional e captar aspectos que o jornalismo regional pode entregar.

## Referências

Article 19. (2018) **Identidade revelada**: entraves na busca por informação pública no Brasil. São Paulo.

BANISAR, D. (2006) Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws. **Privacy International**.

BERLINER, D. (2014) The Political Origins of Transparency. **Journal of Politics**, vol. 76, 2, p. 479–491.

BONSON, E et al. (2012) Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities. **Government Information Quarterly**, v.29, p.123-132.

BOWLES, N; HAMILTON, J; LEVY, D (eds). (2014) **Transparency in Politics and the Media**: Accountability and Open Government. Londres: I.B.Tauris.

DARCH, C; UNDERWOOD, P. (2010) **Freedom of Information and the Developing World**: The citizen, the state and models of openness. Oxford: Chandos.

FERRACIOLI, P. (2018) **Jornalismo e Transparência**: a cobertura sobre a Lei

de Acesso à Informação (L.A.I.) na Folha de S. Paulo. Anais do XI Encontro da ABCP, Curitiba.

FERRACIOLI, P; MARQUES, F. J. (2018) A colaboração entre agentes internos e externos ao campo do Jornalismo na utilização da L.A.I.: o caso da Folha de S. Paulo.

FUNG, A. (2013) Infotopia: Unleashing the Democratic Power of Transparency. **Politics & Society**, v 41, n 2, p 183–212.

GONÇALVES, F. E. (2018) O uso da LAI por jornalistas: uma análise de requerentes, pedidos e respostas. **Estudos em Jornalismo e Mídia**, vol. 15, nº 2.

JAEGER, P; BERTOT, J. (2010) Transparency and technological change: Ensuring equal and sustained public access to government information. **Government Information Quarterly**, v. 27, n.4, p. 371-376.

MAIA, R. (2006) Mídia e diferentes dimensões da Accountability. **E-Compós**, Brasília, v. 7, p. 1-27.

MARSH, K. (2011) The illusion of transparency. **The Political Quarterly**, v. 82, n. 4.

MICHENER, G. (2015) Assessing Freedom of Information in Latin America a Decade Later: Illuminating a Transparency Causal Mechanism. **Latin American Politics and Society**, v. 57, n. 3, p. 77-99.

MULGAN, R. (2000) 'Accountability': an ever-expanding concept?" **Public Administration**, v. 78, n. 3, p. 555-573.

SOUSA, J; GERALDES, E. (2016) O impacto da lei de acesso à informação nas rotinas produtivas do Jornalismo brasileiro. **Revista Eptic**, v.18, n.3.

WAISBORD, S. (2000) **Watchdog journalism in South America**. Nova York, EUA: Columbia University Press.

ZINNBAUER, D. (2007) Transparency and Information Disclosure in e-Government. In: ANTTIROIKO, A.V.; MALKIA, M. **Encyclopedia of Digital Government**, vol.3, IGI Global Publication, p. 1566-1571.