



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO**

**DIREITO À INFORMAÇÃO EM PAUTA: OS USOS DA LEI DE ACESSO POR
JORNALISTAS**

Brasília
2015

LUMA POLETTI DUTRA

**DIREITO À INFORMAÇÃO EM PAUTA: OS USOS DA LEI DE ACESSO POR
JORNALISTAS**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-graduação em Comunicação da Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Comunicação, na linha de pesquisa Políticas de Comunicação e Cultura.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Oliveira Paulino

Brasília
2015

LUMA POLETTI DUTRA

**DIREITO À INFORMAÇÃO EM PAUTA: OS USOS DA LEI DE ACESSO POR
JORNALISTAS**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-graduação em Comunicação da Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Comunicação, na linha de pesquisa Políticas de Comunicação e Cultura em 23 de fevereiro de 2015.

Prof. Dr. Fernando Oliveira Paulino (UnB) – Orientador

Prof^ª. Dr^ª. Elen Cristina Geraldês (UnB)

Prof. Dr. Victor Israel Gentili (UFES)

Dr. José Eduardo Elias Romão (CGU)

Brasília
2015

AGRADECIMENTOS

O primeiro de todos os agradecimentos sempre será para os dois: Marília Poletti e Leonardo Dutra. O porto seguro, os grandes incentivadores dos estudos, aqueles que sempre compartilham cada conquista minha como se fosse deles, porque de fato elas são deles também. Para os dois toda a gratidão do mundo não é suficiente. Agradeço também à Carol, pela parceria de irmã.

Vir para Brasília cursar o mestrado em Comunicação significou mais do que uma mudança com fins acadêmicos, e, conseqüentemente, seu resultado não se resume ao crescimento intelectual. Do Programa de Pós Graduação em Comunicação da UnB eu levarei todo o conhecimento que me coube e todas as pessoas incríveis que tive o prazer de conhecer. Ao querido orientador Fernando Paulino, que ajudou a conduzir este trabalho de maneira competente, com sabedoria e leveza admiráveis.

Sou grata pelas novas amizades: Carla, Sanmya, Aline, Heloisa e todos os demais colegas da linha de Políticas de Comunicação e Cultura. Aos funcionários do PPG-FAC, aos professores que compartilharam o conhecimento e colaboraram para que este trabalho fosse devidamente estruturado: Elen Geraldês, Luiz Cláudio Martino, Carlos Esch e Nelia Del Bianco.

Agradeço a todos os jornalistas que me cederam alguns minutos/horas do seu dia para serem entrevistados. Sem a colaboração deles este trabalho não seria o mesmo. Um agradecimento especial ao jornalista Fernando Rodrigues, que além das valiosas observações na banca de qualificação, contribuiu com conversas e documentos que propiciaram um intenso aprendizado.

Aos amigos capixabas que mesmo longe nunca estiveram distantes. Aos professores da UFES que foram (e continuam sendo) personagens importantes na minha formação: Victor Gentilli e Edgard Rebouças, e todos os demais colegas do Observatório da Mídia. Por fim, agradeço ao CNPq pelo apoio financeiro ao longo do mestrado.

Todos foram essenciais para que eu chegasse até aqui e para que este trabalho se concretizasse. A todos o meu sincero obrigada.

*Toda pessoa sempre é as marcas
Das lições diárias de outras tantas pessoas
E é tão bonito quando a gente entende
Que a gente é tanta gente onde quer que a gente vá*

Gonzaguinha – Caminhos do coração

*O direito à informação não é necessariamente transformador da realidade.
Mas é a base para qualquer reivindicação consciente de mudanças*

João Almino. O segredo e a informação, 1989.

RESUMO

Esta dissertação aborda a utilização da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) por jornalistas como ferramenta de trabalho. Assim, foi realizado um mapeamento das matérias publicadas nas versões impressas dos jornais *Folha de São Paulo*, *O Estado de São Paulo* e *O Globo* que mencionaram a LAI durante o seu primeiro ano de vigência, de maio de 2012 a maio de 2013. As análises dos textos permitem observar algumas preferências em relação à forma, e conteúdos abordados, como o foco do noticiário no Executivo Federal, a coincidência de períodos com maior volume de publicações e as similaridades dos temas das matérias. Após a análise de conteúdo deste material foram realizadas entrevistas com 15 jornalistas que, na amostra de textos selecionados, se destacaram na cobertura do tema de direito de acesso a informação pública. As entrevistas revelaram quais eram as expectativas da categoria em relação à Lei, e como ela tem sido utilizada no dia a dia das redações como ferramenta de trabalho. Os profissionais relatam que devido aos prazos previstos pela Lei para o atendimento de pedidos de informação, costumam utilizá-la na produção de matérias densas, que demandam um tempo de elaboração maior, ou quando buscam uma informação delicada que não conseguem obter via assessoria de imprensa. O embasamento teórico dessa discussão se funda nos conceitos de direito de acesso à informação pública, *accountability*, políticas de acesso à informação pública e na teoria do *newsmaking*. Conclui-se que a LAI não alterou de modo substancial as rotinas produtivas nas redações, porém, produziu mudanças pontuais especialmente no relacionamento com algumas assessorias de comunicação de órgãos públicos.

Palavras-chave: Políticas de Comunicação e Cultura. Políticas de acesso à informação pública. Lei de Acesso à Informação. Rotinas produtivas do jornalismo.

ABSTRACT

This dissertation examines the use of the Access to Information Act (Law 12.527/2011) by journalists as a labour tool. It was carried out a mapping of the news published in the printed newspapers *Folha de São Paulo*, *O Estado de São Paulo* e *O Globo* mentioning the Law during its first year of enforcement, from May 2012 to May 2013. The analysis of the news allow us to observe some preferences as to the form and content, such as the focus in the Executive, the coincidence of the months with the highest volume of publications and the similarities of the topics of news. After a content analysis of the news, interviews were conducted with 15 journalist that, according to the sample of papers, stood out in the cover of the right of access to public information. Interviews showed what were the expectations of the professionals about the Law, and how it has been used as a tool in daily newsrooms. The journalists reported that because of the time limits provided by law to comply with requests for information, they use it especially in the production of heavy news, which demands more preparation time, or when they seek delicate information that they can't get through press office. The theoretical references of this discussion is based on the concepts of right of access to public information, accountability, access to public information policies and newsmaking theory. We conclude that the Access to Information Act didn't changed substantially the routines in newsrooms, however, it produced specific changes especially in the relationship with press offices.

Key-words: Communication and Culture Policies. Access to information policies. Access to information Act. Journalistic routines.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Síntese dos objetivos da pesquisa.....	22
Quadro 2: Principais temas e autores estudados ao longo da pesquisa bibliográfica.....	27
Quadro 3: Quantitativo de textos que fazem referência à LAI publicados em cada jornal no primeiro ano de vigência da Lei.	28
Quadro 4: Sistematização das etapas de pesquisa	30
Quadro 5: Síntese de acordos internacionais que preveem o direito à informação.....	44
Quadro 6: Princípios para um regime de acesso à informação.....	47
Quadro 7: Relação de instrumentos normativos anteriores à Lei 12.527/2011 que tratam do acesso à informações públicas e transparência da administração pública.....	58
Quadro 8: Órgãos/entidades que mais remeteram recursos à Comissão Mista de Reavaliação de Informações no período de agosto de 2012 a agosto de 2014.....	69
Quadro 9: Síntese da análise das matérias selecionadas	99

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Relação dos campos de pesquisa envolvendo a Lei de Acesso à Informação	20
Figura 2: Mapa de países que aprovaram leis de acesso a informação até dezembro de 2014.	46
Figura 3: Motivo das negativas de acesso à informação	67
Figura 4: Recursos em 2013	68
Figura 5: Distribuição geográfica dos pedidos de acesso à informação	70
Figura 6: Percepção dos servidores quanto aos principais demandantes de informações públicas.....	71
Figura 7: Perfil dos solicitantes – Ocupação profissional	72
Figura 8: Percentual de pedidos respondidos e não respondidos em cada instância de poder	73
Figura 9: Como os órgãos estão respondendo às solicitações de informações	73
Figura 10: Tempo de resposta aos recursos movidos em cada um dos três poderes	74
Figura 11: Resultados agregados – nível estadual.....	76
Figura 12: Resultados agregados – nível municipal.....	76
Figura 13: Resultado do experimento para testar regras gerais de não discriminação... ..	77
Figura 14: Número total de pedidos de acesso à informação promovido pelos onze jornalistas que mais utilizaram da Lei de Acesso e pedidos de acesso dos mesmos jornalistas nos quais não houve qualquer recurso (16/05/2012 – 24/04/2013)	84
Figura 15: Nuvem de <i>tags</i> produzida a partir dos títulos das matérias publicadas no jornal <i>Folha de São Paulo</i>	95
Figura 16: Nuvem de <i>tags</i> produzida a partir dos títulos das matérias publicadas no jornal <i>O Estado de São Paulo</i>	96
Figura 17: Nuvem de <i>tags</i> produzida a partir dos títulos das matérias publicadas no jornal <i>O Globo</i>	98
Figura 18: Nuvem de <i>tags</i> produzida a partir das entrevistas com os jornalistas da <i>Folha de São Paulo</i>	116
Figura 19: Nuvem de <i>tags</i> produzida a partir das entrevistas com os jornalistas de <i>O Estado de São Paulo</i>	117
Figura 20: Nuvem de <i>tags</i> produzida a partir das entrevistas com os jornalistas de <i>O Globo</i>	117

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Quantitativo de textos que citam a LAI publicados no jornal <i>Folha de São Paulo</i>	94
Gráfico 2: Quantitativo de textos que citam a LAI publicados no jornal <i>O Estado de São Paulo</i>	96
Gráfico 3: Quantitativo de textos que citam a LAI publicados no jornal <i>O Globo</i>	97
Gráfico 4: Número de publicações que mencionaram a LAI em seu primeiro ano de vigência.....	100

LISTA DE SIGLAS

- ABRAJI – Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo
- CaInfo - Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública
- CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
- CCT – Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática
- CDH – Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa
- CGU – Controladoria-Geral da União
- CMRI – Comissão Mista de Reavaliação de Informações
- CRE – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional
- DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos
- ENECOS – Executiva Nacional dos Estudantes de Comunicação Social
- FENAJ – Federação Nacional dos Jornalistas
- FNDC – Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação
- LAI – Lei de Acesso à Informação
- OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
- OEA – Organização dos Estados Americanos
- OGP – Open Government Partnership
- ONGs – Organizações Não Governamentais
- ONU – Organização das Nações Unidas
- SIC – Serviço de Informações ao Cidadão
- UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

Sumário

1. Introdução	20
1.1 Metodologia	23
1.1.1 Percurso acadêmico	23
1.1.2 Pesquisa exploratória	23
1.1.3 Hermenêutica de Profundidade	25
2. Democracia e visibilidade do poder	31
2.1 As etapas de construção da cidadania	34
2.2 Acesso à Informação e Democracia	35
2.3 Acesso à Informação e <i>accountability</i>	38
3. Cenário internacional	42
3.1 Acesso à informação pública na América Latina	48
4. Cenário brasileiro	53
4.1 Tradição de opacidade	53
4.2 O desenvolvimento da Lei de Acesso à Informação	55
4.2.1 Políticas de Acesso às Informações Públicas	55
4.2.2 A trajetória da Lei de Acesso à Informação no Congresso	61
4.2.3 Balanço da aplicação da Lei: de 2012 a 2014	65
4.3 O direito de acesso à informação pública e movimentos sociais da Comunicação	79
5. Acesso à informação e jornalismo	83
5.1 O fazer jornalístico em questão	87
5.1.1 Rotinas produtivas	89
5.1.2 Cultura profissional do jornalista	90
5.2 A Lei de Acesso à Informação nas notícias	91
5.2.1 Folha de São Paulo: ampla cobertura e foco no Executivo Federal	93
5.2.2 O Estado de São Paulo: críticas à regulamentação da Lei e preferência por fotos	95
5.2.3 O Globo: Salários em pauta e matérias extensas	97
5.3 Os jornalistas da <i>Folha de São Paulo</i> , <i>O Estado de São Paulo</i> e <i>O Globo</i> e a Lei de Acesso à Informação	101
6. Conclusões	119
Referências	123
APÊNDICE A	130
APÊNDICE B	131
ANEXO A	132

1. Introdução

Aprovada em novembro de 2011, a Lei 12.527 ficou popularmente conhecida como Lei de Acesso à Informação, ou LAI. A lei regulamenta o direito de acesso às informações públicas, previsto no art. 5º da Constituição Federal de 1988, estabelece mecanismos de solicitação, prazos de resposta, procedimentos de divulgação proativa de informações por parte dos órgãos da administração pública, delimita um regime de exceções e determina sanções em caso de descumprimento. Este trabalho parte da premissa de que a Lei de Acesso à Informação foi resultado de um processo político que envolveu diferentes forças e atores, dentre os quais se destacaram os jornalistas, e busca, a partir daí, compreender de que modo essa categoria de usuários da Lei vêm utilizando-a como uma ferramenta de trabalho.

Desde sua aprovação, a LAI vem sendo tema de estudos que, de modo geral, podem ser classificados de acordo com as diferentes etapas de aplicação da norma: do ponto de vista dos produtores de informação (os órgãos públicos), que se divide nos processos de transparência ativa ou passiva, e na perspectiva daqueles que demandam informações, os usuários da lei. É nesta última vertente que esta dissertação se filia.

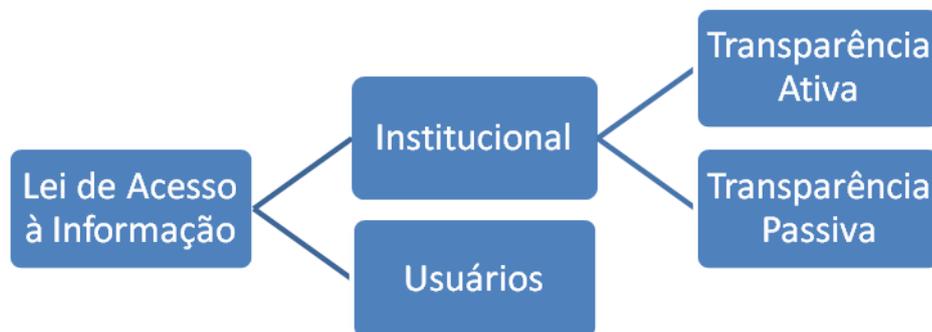


Figura 1: Relação dos campos de pesquisa envolvendo a Lei de Acesso à Informação

Fonte: Elaboração própria

Estudar o modo como os usuários se relacionam com a Lei, contudo, é uma tarefa árdua. Dessa forma, optou-se por limitar esta pesquisa a compreender a relação de uma categoria específica de usuários frequentes da Lei de Acesso à Informação: os jornalistas. A escolha deste grupo se justifica pelo uso habitual e característico que fazem da lei, como a quantidade de pedidos de informação a cada solicitação (de acordo com dados da

Controladoria-Geral da União¹, no primeiro ano da LAI cada solicitação feita por um jornalista continha em média seis perguntas), o alto índice de demandas às instâncias recursais, e o modo como utilizam a lei como ferramenta de trabalho. A escolha deste grupo também se deu devido ao uso da técnica do *fishing expedition*, prática que, ao pé da letra, simboliza uma “pescaria” de informações: pedidos genéricos que demandam um grande volume de dados sem especificar um tema ou assunto. O objetivo deste tipo de prática seria encontrar, dentro de uma ampla gama de dados, informações que podem ser de interesse midiático.

A partir de leituras acadêmicas sobre o tema, do acompanhamento do noticiário envolvendo a LAI e de conversas preliminares com jornalistas que a utilizam em ambiente de trabalho foi possível delimitar: 1) a dimensão da lei a ser estudada (na perspectiva dos demandantes de informação) e 2) a categoria de usuários a serem pesquisados. Ao final dessa exploração do objeto de pesquisa, chegou-se a sistematização do seguinte problema: como a Lei de Acesso à Informação vem sendo utilizada por jornalistas como uma ferramenta de trabalho?

Com este estudo espera-se compreender de que maneira jornalistas têm demandado a LAI, se ela alterou de alguma maneira as rotinas de produção de matérias jornalísticas (baseado na premissa de que a Lei possui um tempo próprio de funcionamento que difere da premência do cotidiano das redações dos jornais diários) e se a norma tem correspondido às expectativas deste grupo de usuários. Como se trata de uma lei recente, é relevante verificar como estes profissionais vêm se apropriando da norma enquanto uma nova ferramenta de trabalho.

Para alcançar os objetivos desta pesquisa foram analisadas todas as matérias que mencionam a Lei de Acesso à Informação, publicadas nas versões impressas de três jornais diários de circulação nacional: *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo* e *O Globo* durante o primeiro ano de vigência da lei, ou seja, de maio de 2012 a maio de 2013. Além disso, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com profissionais dos respectivos jornais com o objetivo de compreender suas experiências e perspectivas em relação à aplicação da LAI. A escolha destes veículos se deve ao destaque que dão ao tema e por reunirem jornalistas que são usuários frequentes da Lei de Acesso à Informação.

Assim, espera-se contribuir com os estudos sobre o direito de acesso à informação pública no campo da comunicação, analisando a Lei 12.527 como uma nova ferramenta de

¹ “Há uma média de quase 6 pedidos por jornalista, índice mais alto dentre os perfis de solicitantes – as outras médias mais altas são de pesquisadores (3 pedidos por demandante), e servidores federais, (2 pedidos por demandante)” – FILHO, Márcio Camargo Cunha. *Jornalistas e Lei de Acesso à Informação: balanços e perspectivas do primeiro ano de vigência da Lei n. 12.527/2011*. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2013.

trabalho para jornalistas e utilizando a experiência destes profissionais para colaborar com a avaliação dos processos de implantação da LAI. A presente pesquisa pode ser resumida da seguinte forma:

1	A pesquisa se propõe a...	Investigar de que maneira os jornalistas, como categoria de usuários da Lei de Acesso à Informação, utilizam a LAI no ambiente de trabalho
2	para...	entender como a lei vem sendo usada na produção de matérias jornalísticas, tendo em vista seus mecanismos de acesso e atendimento aos pedidos de informação
3	com a finalidade de...	verificar como a LAI influencia processos de produção, distribuição e acesso a informações publicadas na mídia
4	o que permitirá...	lançar um olhar sobre a demanda como etapa que envolve diretamente a relação de usuários com a aplicação da Lei de Acesso à Informação, um aspecto ainda pouco estudado neste campo.

Quadro 1: Síntese dos objetivos da pesquisa

Fonte: Elaboração própria

O trabalho seguirá um roteiro que busca abarcar a dimensão do debate no qual se insere a Lei de Acesso à Informação. A discussão sobre o direito à informação como etapa fundamental na construção da cidadania e de consolidação de um sistema democrático confere o embasamento teórico deste estudo, com autores como Bobbio (1998; 2004; 2011), Arendt (1972; 1993; 1999) e Marshall (1967). Após a abordagem dos principais conceitos que serão discutidos (como direito de acesso à informação, *accountability* e visibilidade do poder), o trabalho segue contextualizando as aprovações de leis de acesso à informação em todo o mundo, com particular interesse no cenário latino-americano.

O próximo passo consiste na compreensão da inserção do Brasil neste cenário, com toda sua carga histórica e cultural no que tange a opacidade de informações nas relações de poder até o processo de democratização do país, o surgimento das primeiras políticas públicas de acesso à informação e dos debates sobre a necessidade de um marco regulatório de acesso à informação. Recuperar o modo como este tema vem sendo tratado ao longo da trajetória nacional é fundamental para entender os atuais efeitos de um marco normativo neste setor.

A partir daí, inicia-se o estudo da categoria de usuários que será abordada nesta pesquisa: os jornalistas. O direito de informar e de ser informado está presente em códigos deontológicos da profissão, o que indica o grau de envolvimento destes profissionais neste debate. Além disso, para compreender como a LAI vem sendo utilizada por jornalistas no ambiente trabalho é preciso primeiramente conhecer suas rotinas de produção. Para isso será levada em conta a perspectiva teórica do *newsmaking*, que contribui nas análises do processo

de produção de notícias jornalísticas e do ambiente organizacional em que se situam estes demandantes de informações. A partir dessa perspectiva teórica serão analisadas as matérias jornalísticas que mencionam a LAI publicadas de maio de 2012 a maio de 2013 nos três referidos jornais, complementadas com entrevistas com jornalistas que fazem uso da Lei em seu trabalho.

1.1 Metodologia

Neste momento serão explicitadas as principais etapas do percurso desta pesquisa, desde a trajetória no mestrado, a aproximação do objeto de pesquisa, a pesquisa exploratória, até a definição do referencial metodológico e das técnicas que foram utilizadas para executar o trabalho.

1.1.1 Percurso acadêmico

A proposta de desenvolver um estudo sobre a Lei de Acesso à Informação surge de um acompanhamento dos debates iniciais à época em que a LAI começava a ser aplicada, em 2012. Partindo da verificação da íntima relação do jornalismo com o tema do direito à informação, observando a cobertura deste assunto por veículos de comunicação e a incipiente produção acadêmica no campo da comunicação sobre este tema, verificou-se a oportunidade de realizar uma pesquisa aprofundada sobre a lei, relacionando-a com as práticas jornalísticas.

Ao longo do mestrado foram cursadas disciplinas do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política que contribuíram para situar o objeto de pesquisa escolhido no campo da comunicação e fornecer o embasamento teórico para sustentá-lo. As disciplinas desempenharam um importante papel na construção de um enquadramento metodológico para o trabalho, bem como forneceram referenciais teóricos para localizar a LAI no debate das políticas de acesso às informações públicas e possibilitaram uma reflexão aprofundada sobre o direito de acesso a informações públicas em âmbito global.

1.1.2 Pesquisa exploratória

A partir da definição do objeto de pesquisa foram realizados contatos iniciais com alguns jornalistas das redações de *O Estado de S. Paulo* e *O Globo*. Houve tentativa de contato com jornalistas da *Folha de S. Paulo*, que infelizmente não ofereceram retorno. O objetivo destas conversas preliminares com os profissionais era conferir materialidade ao objeto, ou seja, saber se realmente os jornalistas que trabalham nas redações destes jornais

estavam utilizando a LAI na produção de matérias e se eles teriam algo a dizer sobre ela. Os profissionais consultados neste primeiro momento foram: Demétrio Weber, de *O Globo*, Daniel Bramatti e Fernando Gallo (do Blog Públicos de *O Estado de S. Paulo*). Para os jornalistas foi perguntado: 1) Se eles utilizavam a Lei de Acesso à Informação em suas rotinas de trabalho, 2) Se já enfrentaram dificuldades em obter alguma informação solicitada, e 3) Se teriam alguma crítica em relação à aplicação da lei.

As respostas confirmaram algumas hipóteses que vinham sendo construídas ao longo da pesquisa: estes profissionais realmente têm utilizado a lei como recurso para produção de matérias e identificam pontos positivos e negativos que coincidem com algumas análises produzidas por organizações e pesquisadores da área. Nesse momento inicial foi possível observar que os jornalistas reconhecem a importância de um marco regulatório para o acesso às informações públicas, porém, identificam falhas na implementação da Lei, como o desrespeito aos prazos estabelecidos, a falta de homogeneidade nos processos de solicitação de informação e a ausência de um órgão fiscalizador independente do governo.

Ainda nesta etapa da pesquisa exploratória foi feito contato com a jornalista Marina Atoji, secretária executiva e redatora do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas e gerente executiva da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), para esclarecer qual foi o papel do Fórum no processo de acompanhamento da tramitação e aprovação da lei, e a função da Abraji no fortalecimento dos debates sobre este tema. O Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, é uma coalizão que reúne 25 organizações da sociedade civil², coordenada pela Abraji, cujo principal objetivo era reunir organizações para pressionar o Congresso a regulamentar o direito de acesso à informação pública.

Após a aprovação da lei a Abraji continua fortalecendo este debate, a produção anual de Mapas de Acesso à Informação Pública, os cursos destinados à capacitação de jornalistas para o uso da Lei e a publicação do *Relatório de Desempenho da Lei de Acesso às*

² Entidades que compõem o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas: Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong), Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), Associação Brasileira de Advogados Trabalhistas (Abrat), Associação dos Juízes Federais (Ajufe), Associação Latino-Americana de Advogados Trabalhistas (Alal), Amigos Associados de Ribeirão Bonito (Amarribo), Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra), ANDI Comunicação e Direitos, Associação Nacional de Jornais (ANJ), Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), Associação Paulista de Jornais (APJ), Artigo 19, Associação Contas Abertas, Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), Fórum Nacional de Dirigentes de Arquivos Municipais, Grupo Tortura Nunca Mais RJ (GTNM-RJ), Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), Instituto Brasileiro de Estudos Socioeconômicos (Inesc), Instituto Millenium, Movimento do Ministério Público Democrático (MPD), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Projeto SOS Imprensa – Faculdade de Comunicação da UnB, Rede Nacional de Observatórios de Imprensa (Renoi), Transparência Brasil e Transparência Hacker.

*Informações Públicas*³ são exemplos deste trabalho. O relatório em questão foi disponibilizado em maio de 2013, quando a lei completou um ano de vigência, com observações sobre a LAI feitas por jornalistas que a utilizam como ferramenta de trabalho. O documento foi resultado de uma pesquisa quantitativa, baseada em um questionário respondido por 87 jornalistas que trabalham em empresas de comunicação de todo o país, entre elas os jornais *O Globo* (RJ), *Folha de S.Paulo* (SP), *O Estado de S.Paulo* (SP), *Zero Hora* (RS), *Correio Braziliense* (DF), *O Popular* (GO) e *O Povo* (CE); as emissoras de TV Globo, Bandeirantes, SBT e Record; as revistas *Época* e *Veja*; os sites *Congresso em Foco*, *BBC* e *Jogos Limpos*; entre outros, somando 37 veículos de comunicação. O estudo também contou com a colaboração de jornalistas que atuam como *freelancers* ou mantêm blogs.

O documento traz gráficos que ilustram os principais problemas enfrentados por estes profissionais ao utilizar a lei para conseguir informações nos diferentes níveis administrativos e nos três Poderes. Por fim, o relatório apresenta uma lista com sugestões dos jornalistas para o aprimoramento da Lei e as principais reclamações dos profissionais em relação a ela, tais como: a necessidade de capacitação de servidores, maior empenho por parte dos órgãos públicos na adoção do padrão de dados abertos⁴ e maior transparência nas decisões da Comissão Mista de Reavaliação de Informações.

Esse processo de pesquisa exploratória constituído por entrevistas preliminares e leituras sobre o objeto a ser estudado foi imprescindível para estruturar o projeto de pesquisa, corrigir falhas e fazer ajustes que possibilitaram uma melhor organização do trabalho.

1.1.3 Hermenêutica de Profundidade

Para investigar como os jornalistas utilizam a Lei de Acesso à Informação, serão conjugadas diferentes técnicas de pesquisa, combinando procedimentos quantitativos e qualitativos ao longo do estudo. O referencial metodológico utilizado é a Hermenêutica de Profundidade, de John B. Thompson (2002). A escolha desta perspectiva se justifica devido a sua proposta de interpretação de fatos sociais, entendendo que o uso prático da Lei de Acesso à Informação pelos jornalistas é um fator que compõe o cenário de um fenômeno social, marcado pela regulamentação do acesso às informações públicas.

³ Disponível em: < <http://www.abraji.org.br/midia/arquivos/file1368697819.pdf> > Acesso em: 16 nov. 2014.

⁴ Dados abertos são publicações de informações na *web* em formato bruto e aberto, ou seja, devem ser compreensíveis de modo a permitir sua reutilização em aplicações digitais. De acordo com a organização OpenGovData.org os dados abertos governamentais devem seguir oito princípios: serem abertos, primários, atuais, acessíveis, compreensíveis por máquinas, não discriminatórios, não proprietários e livres de licenças.

A proposta abrangente da Hermenêutica de Profundidade no processo de desvendamento do fenômeno social pesquisado permite a combinação de diferentes procedimentos metodológicos, que se complementam de acordo com seus limites. O método se caracteriza pela combinação de três eixos de pesquisa: a análise sócio-histórica, análise formal ou discursiva e interpretação/re-interpretação. Thompson (2002) explica que estas três etapas não devem ser apresentadas como um roteiro a ser seguido, mas sim como esferas de análises particulares que compõem um processo interpretativo.

Thompson quer reagir à tendência da pesquisa clássica de reduzir tudo a objeto de análise formal. Ele assinala que os objetos de investigação social representam um território pré-interpretado. O mundo sócio-histórico não é apenas um campo-objeto, mas um campo-sujeito construído, em parte, por sujeitos preocupados em compreender a si mesmo e aos outros, em interpretar as ações, falas e acontecimentos que estão ao seu redor (PAULINO, 2008, p. 41).

Neste trabalho, a pesquisa bibliográfica corresponde à etapa da análise sócio-histórica. Este momento busca reconstruir as condições sócio-históricas de produção, circulação e recepção das formas simbólicas que compõem o fenômeno social estudado. Dentro da análise sócio-histórica, quatro aspectos se destacam: situações espaço-temporais, campos de interação, instituições sociais e os meios técnicos de construção de mensagens e de transmissão.

O objetivo da etapa de análise sócio-histórica no presente estudo é compreender o contexto da criação da Lei de Acesso à Informação e da formulação e implementação de políticas públicas de promoção de acesso à informação. A princípio foram estudados temas como cidadania, direitos humanos, democracia e visibilidade do poder. Nesta fase também foram vistas experiências internacionais de leis de acesso à informação, e obras que tratam do conceito de *accountability*.

Em seguida, foram estudadas algumas produções de autores que abordam a tradição brasileira na cultura da opacidade do poder e do acesso às informações, como Raymundo Faoro (2001), Sérgio Buarque de Holanda (2011) e José Murilo de Carvalho (2002). Realizar este resgate histórico e cultural brasileiro foi essencial, uma vez que, tal como Thompson (2002) explica, é a nossa trajetória histórica que determina o modo como iremos nos relacionar com aquilo que nos é apresentado como “novo”, como o caso de um marco normativo que garante o acesso às informações públicas:

O que eu quero dizer com isso é que a experiência humana é sempre histórica, no sentido de que uma nova experiência é sempre assimilada aos resíduos do que passou, e no sentido que, ao procurar compreender o que é novo, nós sempre e necessariamente construímos sobre o que já está presente. Na verdade, nossa própria compreensão de uma nova experiência como nova, é uma indicação do fato de que nós a estamos relacionando com o que veio antes e, devido a isso, nós a percebemos como nova (THOMPSON, 2002, p. 360).

Em seguida foram realizadas leituras específicas sobre jornalismo. O estudo das rotinas de produção e da cultura organizacional, amparados pela teoria do *newsmaking*, foram fundamentais para entender como a Lei de Acesso à Informação pode impactar nestes ambientes e nas práticas profissionais. Também foram consultadas obras que tratam do direito à informação como um princípio jornalístico, nesta etapa utilizaram-se autores como Mauro Wolf (1999), Victor Gentilli (2005) e Silvio Waisbord (2000).

A pesquisa bibliográfica desta dissertação (correspondente à análise sócio-histórica da Hermenêutica de Profundidade) pode ser organizada da seguinte maneira:

Pesquisa Bibliográfica		
Categorias	Tipos de textos consultados	Principais autores
1) Direito Humano à Informação, democracia e cidadania	Livros impressos, artigos científicos	Norberto Bobbio, Hannah Arendt, T. H. Marshall
2) Acesso à Informação, transparência e <i>Accountability</i>	Livros eletrônicos, artigos científicos	Andreas Schedler, Guillermo O'Donnel, Smulovitz e Peruzzoti
3) Políticas de Acesso à Informação, Lei de Acesso à Informação	Dissertações, artigos científicos, páginas <i>web</i>	Fabiano Angélico, Lígia Maria Reis, página do Fórum de Direito de Acesso à Informação, publicações da CGU, da ONG Artigo 19 e da FGV
4) Jornalismo	Livros impressos, artigos científicos	Victor Gentilli, Silvio Waisbord, Mauro Wolf, Nelson Traquina

Quadro 2: Principais temas e autores estudados ao longo da pesquisa bibliográfica

Fonte: Elaboração própria

A etapa da análise formal discursiva prevista no método da Hermenêutica de Profundidade corresponde às análises das matérias publicadas pelos jornais selecionados e às entrevistas com profissionais. Nesta fase foram utilizados os procedimentos da análise de conteúdo, que segundo Bardin (2006), se organiza em três momentos: a pré-análise; a exploração do material; o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação. Para selecionar as matérias jornalísticas a serem analisadas foram definidos os termos de busca “Lei de Acesso à Informação” e “Lei de Acesso” para mapear o quantitativo de menções à LAI publicadas nos jornais impressos *Folha de São Paulo*, *O Estado de São Paulo* e *O Globo* ao longo do primeiro ano de vigência da Lei (maio de 2012 a maio de 2013).

Após a definição dos termos a serem pesquisados e do período, foi feita uma busca nos portais de notícias dos três jornais. Ao todo foram selecionados 415 textos que faziam menção

à Lei de Acesso à Informação. A partir daí foram discriminadas as matérias jornalísticas, os artigos de opinião, entrevistas e editoriais. O objetivo era selecionar não só uma amostra de matérias *sobre* a Lei, mas também aquelas que foram produzidas *com* uso dela.

Após esse processo, foram contabilizadas 314 matérias jornalísticas e 101 textos diversos (editoriais, entrevistas e artigos de opinião). O jornal *Folha de São Paulo* liderou as publicações, seguido por *O Estado de São Paulo* e, por fim, *O Globo*, conforme dados do quadro abaixo:

Análise de Conteúdo			
Jornal	Matérias – Porcentagem em relação ao total	Artigos, Editoriais, Entrevistas – Porcentagem em relação ao total	Total
<i>Folha de São Paulo</i>	120 (70%)	51 (30%)	171 (100%)
<i>O Estado de São Paulo</i>	101 (79%)	27 (21%)	128 (100%)
<i>O Globo</i>	93 (80%)	23 (20%)	116 (100%)
Total	314	101	415 (100%)

Quadro 3: Quantitativo de textos que fazem referência à LAI publicados em cada jornal no primeiro ano de vigência da Lei.

Fonte: Elaboração própria

A partir deste levantamento, realizou-se análise de conteúdo das 314 matérias jornalísticas e foram estabelecidas oito categorias que possibilitaram traçar um panorama sobre a cobertura do tema pelos três jornais, a saber: 1) editoriais em que as matérias foram publicadas, 2) data de publicação, 3) tamanho dos textos, 4) recursos complementares utilizados (fotos, infográfico, quadros explicativos ou com análises de especialistas), 5) referências à aplicação da lei, 6) principais temas abordados, 7) nível de administração que a matéria faz referência (Federal, Estadual, Distrital ou Municipal), e 8) qual dos Três Poderes a matéria faz referência (Executivo, Legislativo ou Judiciário).

Para complementar a análise de conteúdo dos textos jornalísticos selecionados foram realizadas entrevistas em profundidade semiestruturadas com 15 jornalistas⁵ que utilizam a lei. A escolha destes profissionais se deu a partir da amostra das 314 matérias selecionadas, ou seja, os jornalistas que mais assinaram textos publicados no período analisado em cada jornal foram selecionados. Do jornal *Folha de São Paulo* foram entrevistados: Fernando Rodrigues, Rubens Valente, Matheus Leitão, João Carlos Magalhães e Lucas Ferraz; do jornal *O Estado*

⁵ Todas as entrevistas foram realizadas pessoalmente, em Brasília e em São Paulo, com exceção dos jornalistas João Carlos Magalhães e Fernando Gallo, que estavam fora do país. Nos dois casos a entrevista se deu por *Skype*.

de São Paulo: Rafael Moraes Moura, Daniel Bramatti, Alana Rizzo, Fábio Fabrini e Fernando Gallo; e do jornal *O Globo*: Carolina Brígido, André de Souza, Demétrio Weber, Vinicius Sassine e Isabel Braga.

A opção pela realização de entrevistas em profundidade com estes profissionais se justifica pelo seu contato com a aplicação da Lei de Acesso, buscando, assim, “recolher respostas a partir da experiência subjetiva de uma fonte” (DUARTE, 2012, p.62). As entrevistas abertas seguiram um roteiro de perguntas previamente estabelecidas (apêndice A), que permitiam uma maior flexibilidade nas interações entre entrevistadora-entrevistados. Buscou-se descobrir, por exemplo, se os profissionais acompanharam o processo de tramitação da Lei de Acesso, se eles nutriam alguma expectativa em relação à norma, quais foram as dificuldades encontradas para ter acesso à informação pública, se a LAI alterou de alguma maneira as rotinas produtivas nas redações, etc. Partindo do princípio de que as entrevistas refletem pontos de vista e, de modo geral, interpretações sobre o mundo, algumas respostas motivaram questionamentos específicos para cada entrevistado. Pereira e Neves (2013) traçam algumas estratégias metodológicas para conduzir entrevistas com jornalistas para pesquisas acadêmicas:

A aplicação de uma técnica ‘jornalística’ numa pesquisa feita com jornalistas envolve alguns procedimentos de ordem metodológica. Os informantes, de modo geral, dominam os protocolos de uma entrevista e buscam se antecipar a eles. Isso pode trazer vantagens (por exemplo, jornalistas são mais abertos ao uso do gravador como instrumento de registro das falas), mas é importante definir com clareza as condições de realização da entrevista, que não deixa de ser uma metodologia de pesquisa em Ciências Sociais. Nesse sentido, é preciso tomar precauções com relação à constituição de um corpus de pesquisa representativo, na realização de entrevistas mais longas e flexíveis e no desenvolvimento de mecanismos de resgate da memória de minimização da linha oficial no discurso dos informantes (PEREIRA, NEVES, 2013, p. 47-48).

As entrevistas com estes profissionais cumprem com um dos requisitos essenciais da Hermenêutica de Profundidade destacados por Thompson:

Por conseguinte, o enfoque da HP deve se basear, o quanto possível, sobre uma elucidação das maneiras como as formas simbólicas são interpretadas e compreendidas pelas pessoas que as produzem e as recebem no decurso de suas vidas quotidianas, este momento etnográfico é um estágio preliminar indispensável ao enfoque da HP. Através de entrevistas, observação participante e outros tipos de pesquisa etnográfica, podemos reconstruir as maneiras como as formas simbólicas são interpretadas e compreendidas nos vários contextos da vida social (THOMPSON, 2002, p. 363).

A partir das respostas dos entrevistados foram organizadas categorias temáticas que possibilitaram uma classificação a fim de realizar uma melhor análise dos dados à luz das teorias utilizadas, como a frequência do uso da lei no ambiente de trabalho, o tipo de material produzido a partir das informações coletadas ou o modo como avaliam o marco regulatório.

A etapa da re-interpretação consiste na análise de conteúdo das entrevistas e das matérias jornalísticas, criando categorias e classificando as informações obtidas com essa técnica. Trata-se da fase em que se busca compreender o que as formas simbólicas analisadas representam e o que elas querem dizer. Dispondo destes dados foi possível descrever os resultados obtidos e articulá-los com os conhecimentos teóricos adquiridos ao longo da pesquisa. As etapas deste trabalho podem ser assim resumidas:

Etapas da pesquisa			
Etapa	Período	Técnica utilizada	Materiais
Análise sócio-histórica	1º/2013 a 1º/2014	Pesquisa bibliográfica	Revisão de textos sobre a Lei de Acesso à Informação, experiências internacionais, aspectos culturais brasileiros, jornalismo e direito de acesso à informação
Análise discursiva	1º/2014 a 2º/2014	Entrevista em profundidade	Entrevistas com profissionais dos jornais <i>Folha de S. Paulo</i> , <i>O Estado de S. Paulo</i> e <i>O Globo</i>
	1º/2014	Análise de conteúdo	Matérias selecionadas nos jornais <i>Folha de S. Paulo</i> , <i>O Estado de S. Paulo</i> e <i>O Globo</i> durante o primeiro ano de vigência da Lei
Interpretação/ Re-interpretação	2º/2014	Análise do conteúdo	Entrevistas realizadas na pesquisa de campo
	2º/2014	Comparação	Dados obtidos nas análises de conteúdo das entrevistas e das matérias selecionadas

Quadro 4: Sistematização das etapas de pesquisa

Fonte: Elaboração própria

Esclarecidos os procedimentos utilizados e tendo em vista a Hermenêutica de Profundidade como referencial metodológico adotado, no capítulo seguinte serão abordadas as discussões acerca do direito à informação enquanto um direito humano, bem como conceitos de cidadania, democracia e visibilidade do poder.

2. Democracia e visibilidade do poder

A definição de direitos fundamentais está ligada ao rol de garantias que devem ser asseguradas a todos os cidadãos, como o direito à vida, à educação e à saúde, por exemplo. Precedem os demais direitos e demandam mecanismos de proteção específicos. A compreensão do significado de direitos fundamentais será útil neste trabalho para entender as razões que elevaram o direito de acesso a informação pública a este patamar. Segundo Góis:

Os direitos fundamentais são os direitos da pessoa humana positivados nas constituições nacionais, compreendidos como essenciais. A essencialidade é elemento de qualificação da fundamentalidade, cuja posição privilegiada angaria um *status* de proteção elevado (GÓIS, p. 13, 2012).

O filósofo italiano Norberto Bobbio defende que não existem direitos fundamentais por natureza, pois estes são resultados de processos históricos e variam de acordo com o contexto em que a sociedade está inserida: “O que parece fundamental numa época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas e em outras culturas” (BOBBIO, 2004, p.38).

Ao reconhecer o direito à informação no art. 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal de 1988, o Brasil o elencou como o um direito fundamental:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988).

O contexto histórico em que a Constituição foi elaborada possivelmente colaborou com a inclusão do acesso à informação pública no rol dos direitos fundamentais a serem garantidos a todos os brasileiros. O país havia recém-saído de uma ditadura militar que durou 21 anos, período em que, via de regra, toda informação era considerada imprescindível à segurança nacional. Havia, portanto, um movimento de redemocratização que buscava inverter este cenário, garantindo constitucionalmente o direito à informação, o que corrobora a visão de Bobbio de que os direitos fundamentais são historicamente determinados.

Neste ponto vale destacar que “acesso à informação” e “transparência” muitas vezes são utilizados como sinônimos, porém, possuem conceitos diferentes. Enquanto a transparência está ligada ao movimento de “deixar-se ver”, o acesso à informação pressupõe uma regulamentação que assegure o direito de ter acesso a informações produzidas ou tuteladas pelo Estado. Michener e Bersch (2011) defendem que para que haja uma efetiva transparência, é necessário preencher dois pré-requisitos: visibilidade e a capacidade de inferir

algo a partir das informações disponibilizadas. Essas duas dimensões são interdependentes, a visibilidade significa que as informações devem ser completas e de fácil localização, e a “inferabilidade” (*inferability*) está relacionada à usabilidade da informação para chegar a conclusões, deduções. A qualidade da transparência é, portanto, diretamente proporcional aos níveis de visibilidade e à capacidade de produzir inferências.

O direito à informação se caracteriza por ser um direito-meio (GENTILLI, 2005), um direito por meio do qual se conquista outros direitos. Ou seja, na medida em que se tem acesso à informação, o indivíduo adquire conhecimento da existência de outros direitos e deveres, para si ou de responsabilidade do Estado. Este caráter “instrumental” da informação é um fator que contribui para que ela seja assegurada enquanto direito, como afirma Abramovich e Curtis (2000):

No conjunto de bens imateriais passíveis de proteção jurídica, a informação tem características que a distingue de outros bens tais como a propriedade intelectual, as patentes industriais ou marcas. Talvez a característica fundamental da informação é o seu caráter de meio ou instrumento para o exercício de outros direitos (ABRAMOVICH, COURTIS, 2000, p. 198, tradução nossa).

Os autores também destacam o acesso à informação como um direito individual, e, ao mesmo tempo, coletivo. A dimensão individual se dá pelo caráter da liberdade individual do direito à informação, correlato à liberdade de expressão, que contribui para uma maior autonomia pessoal. Na medida em que as pessoas desfrutam do direito à informação elas podem exercer seu direito de expressar opiniões em um contexto de maior diversidade de dados. Ao garantir o acesso à informação, o cidadão pode se municiar melhor para o exercício do direito político, por exemplo. Com informações à sua disposição o cidadão tem mais oportunidades para compreender o funcionamento do Estado e, assim, poder participar da vida pública de maneira mais ativa.

Já a dimensão coletiva do direito à informação está baseada em um dos pilares do sistema republicano de governo, que é a publicidade e transparência dos atos da administração pública. Neste sentido o direito à informação não é apenas encarado como impulsionador da autonomia individual, mas sim como um bem público, um mecanismo coletivo de controle institucional por parte da população. Nas duas dimensões o direito à informação não perde o caráter instrumental: seja como estímulo à autonomia pessoal ou como ferramenta de controle dos representantes políticos por parte da população.

Bobbio (2004) divide o processo de formação dos direitos do homem em três fases: a primeira seria a etapa das teorias filosóficas, quando as propostas para os direitos do homem são universais e elaboradas somente no plano teórico. O segundo momento consiste

justamente na transformação desta teoria em prática, quando os direitos passam a valer efetivamente. A terceira e última fase tem início com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, quando os direitos não se restringem apenas aos Estados, mas passam a ser universais:

Com a Declaração de 1948, tem início uma terceira e última fase, *na qual a afirmação dos direitos é, ao mesmo tempo, universal e positiva*: universal no sentido de que os destinatários dos princípios nela contidos não são mais apenas os cidadãos deste ou daquele Estado, mas todos os homens; positiva no sentido de que põe em movimento um processo em cujo final os direitos do homem deverão ser não mais apenas proclamados ou apenas idealmente reconhecidos, porém efetivamente protegidos até mesmo contra o próprio Estado que os tenha violado (BOBBIO, 2004, p. 50).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada na Assembleia Geral das Nações Unidas em setembro de 1948, estabelece em 30 artigos os direitos fundamentais que devem ser garantidos a todos os cidadãos do mundo, e, neste trabalho, será utilizada como marco histórico do início dos debates sobre o direito à informação em nível mundial. Sobre este tema, a Declaração estabelece em seu artigo 19:

Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras (ONU, 1948).

Um breve olhar sobre cenário político internacional da época em que foi aprovada a Declaração Universal dos Direitos Humanos também nos permite compreender as razões que levaram o direito à informação e à liberdade de expressão a estarem entre os 30 artigos aprovados. No momento histórico em que a DUDH foi aprovada, o mundo acabara de passar pela Segunda Guerra Mundial (1939-1945), que deixou um saldo de 50 a 70 milhões de mortes. A Declaração surge, portanto, como um compromisso dos países signatários para evitar que sejam negados aos cidadãos seus direitos fundamentais, entre eles, o direito de receber informações e de expressar opiniões.

Num texto precursor, em 1969, o francês Jean D'Arcy, alertava que o artigo 19 da DUDH já não dava conta da dimensão do conceito de comunicar, afirmando que deveria ser acrescentado o direito à comunicação como um direito humano: “chegará o dia em que a Declaração Universal dos Direitos do Homem terá que tratar de um direito mais amplo do que o direito à informação (...). Esse direito é o direito do homem comunicar-se”. A concepção de D'Arcy vê o direito à comunicação como uma evolução dos direitos de acesso à informação e de liberdade de expressão: “Suas teorias [de Jean D'Arcy] foram transportadas para um dos informes preliminares que serviram de base para as discussões travadas no âmbito da UNESCO, entre os anos 1970 e 1980, sobre a Nova Ordem Mundial da Informação e

Comunicação (NOMIC), e que culminaram com a produção do relatório ‘Um Mundo Muitas Vozes’” (GOMES, 2007, p. 88).

Assim, compreendido que a fundamentalidade dos direitos é historicamente construída, o cenário internacional contribuiu para que o direito de acesso à informação fosse universalmente reconhecido como um direito humano, um direito instrumental com dimensões individuais e coletivas.

2.1 As etapas de construção da cidadania

Após compreender como se dá o processo de concepção dos direitos humanos, passa-se à definição do conceito de cidadania. Ao analisar o contexto da Inglaterra, Marshall (1967) divide a construção da cidadania em três momentos: a conquista dos direitos civis, políticos e sociais, e estabelece um desenvolvimento relativamente linear para cada uma dessas etapas⁶. Os direitos civis são aqueles que asseguram as liberdades individuais, protegendo o cidadão contra o poder do Estado, como o direito de ir e vir, direito à propriedade privada, a liberdade de imprensa e de pensamento, etc. Estes foram os pioneiros, conquistados principalmente ao longo do século XVIII.

Em seguida vieram os direitos políticos, que permitem ao cidadão participar do poder do Estado, exercendo o direito de votar e de ser votado. A princípio, os direitos políticos se estendiam apenas a uma pequena parcela da população, mas, com o passar dos anos, ampliaram-se até chegar ao sufrágio universal. A conquista dos direitos políticos na Inglaterra data do século XIX, época marcada pela organização operária e pelos movimentos sindicais. É também o período em que aparecem as primeiras democracias representativas no mundo, com governantes eleitos por meio do voto. Para viabilizar os direitos políticos, os cidadãos dependeriam fundamentalmente da garantia de suas liberdades individuais, como o direito à manifestação de opiniões.

A última etapa listada por Marshall é a luta e conquista dos direitos sociais, localizadas historicamente ao longo do século XX. Os direitos sociais abarcam mecanismos de proteção contra as desigualdades, como o direito à educação, moradia, trabalho, etc. Inicialmente os direitos sociais eram voltados apenas aos trabalhadores e operários, e gradualmente também se estenderam aos demais grupos específicos como negros e mulheres.

⁶ O autor destaca que a divisão em períodos específicos não deve ser levada ao pé da letra: “Estes períodos, é evidente, devem ser tratados com uma elasticidade razoável, e há algum entrelaçamento, especialmente entre os dois últimos” (MARSHALL, 1967, p. 66).

O autor explica que, a princípio, estes três elementos (civil, político e social) estavam fundidos num só. Não havia distinção entre eles na época do regime feudal por exemplo, assim como não havia uma diferenciação entre as instituições responsáveis pelo trato de cada um. Vale lembrar que este processo de formação dos direitos do homem descrito por Marshall se deu de maneira diferente no cenário brasileiro, como será visto mais adiante.

Dessa forma, o exercício pleno da cidadania é resultado de um processo de conquista de direitos. A emergência destes direitos (em especial as liberdades individuais e os direitos políticos) marcaram a formação das democracias representativas, e o direito à informação está intrinsecamente ligado aos regimes democráticos, conforme será visto a seguir.

2.2 Acesso à Informação e Democracia

De acordo com a definição do Dicionário de Política (BOBBIO; MATTEUCUCCI; PASQUINO, 1998), a democracia consiste no conjunto de regras, no método utilizado na constituição de um governo de forma que haja uma ampla possibilidade participação dos interessados. O reconhecimento constitucional das liberdades individuais é elemento essencial para a construção de um regime democrático.

Estado liberal e Estado democrático são interdependentes em dois modos: na direção que vai do liberalismo à democracia, no sentido de que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático, e na direção oposta que vai da democracia ao liberalismo, no sentido de que é necessário o poder democrático para garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais. Em outras palavras: é pouco provável que um Estado não-liberal possa assegurar um correto funcionamento da democracia, e de outra parte é pouco provável que um Estado não-democrático seja capaz de garantir as liberdades fundamentais. A prova histórica desta interdependência está no fato de que o Estado liberal e o Estado democrático, quando caem, caem juntos (BOBBIO, 2011, p. 32-33).

Bobbio defende que “democracia é o governo do poder público em público” (BOBBIO, 2011, p. 98). A frase é emblemática ao trazer dois significados para a palavra “público”: como oposição ao privado e ao secreto. Ou seja, a democracia é o governo do poder que não é privado e nem secreto, portanto, um regime do poder visível. O segredo só seria justificável quando limitado no tempo. Para Bobbio, a publicidade, além de ser uma ferramenta de controle por parte de sociedade, é por si mesma uma forma de fiscalização que permite distinguir o que é lícito do que não é.

Uma das razões da superioridade da democracia diante dos Estados absolutos, que tinham revalorizado os *arcana imperii* e defendiam com argumentos históricos e políticos a necessidade de fazer com que as grandes decisões políticas fossem tomadas nos gabinetes secretos, longe dos olhares indiscretos do público, funda-se na convicção de que o governo democrático poderia finalmente dar vida à transparência do poder, ao ‘poder sem máscaras’ (BOBBIO, 2011, p.42).

O autor remete à Kant como o principal colaborador no debate sobre a relação entre opinião pública e publicidade do poder. A perspectiva kantiana defende a publicidade do poder acima de tudo, independente do uso que se faça das informações publicizadas. Para Kant, a visibilidade do poder não é só uma questão política, mas moral. A chamada “fórmula transcendental do direito público” pode ser definida no enunciado: “Todas as ações relativas ao direito de outros homens cuja máxima não é suscetível de se tornar pública são injustas”.

Vê-se, assim, como é importante no pensamento kantiano o problema da publicidade: torna-se ela o ponto de imbricação entre moral, direito público e política. Pois se é possível estabelecer-se fundamentação moral para as ações relativas ao direito público (‘direito de outros homens’) como quer Kant, tal é somente possível na esfera da publicidade, dado que o que é ‘público’ (não privado) somente pode ser exercido em ‘público’ (não secreto) (CADEMARTORI; CADEMARTORI, 2011, p. 334-335).

O pesquisador João Almino (1986) compartilha da perspectiva kantiana ao afirmar que é inadmissível que em um Estado democrático haja lugar para segredos ou mentiras, e vai além, relaciona a disputa do poder com a disputa por informações e argumenta que o segredo surge das clivagens sociais. O autor vê a garantia do direito à informação como um instrumento (outra vez o caráter instrumental) para a preservação da democracia:

Um direito à informação não assegura a eliminação da mentira e do segredo, mas pode constituir um instrumento útil na preservação da democracia e na luta pela melhoria das condições de participação efetiva de todos na discussão política e nas decisões que dela decorram.

Não temos, portanto, como abolir os segredos. Mas ao introduzirmos a noção de um direito à informação estamos pondo instrumentos na mão de cada um para evitar as concentrações de segredo que favoreçam alguns. O direito à informação não é necessariamente transformador da realidade. Mas é a base para qualquer reivindicação consciente de mudança (ALMINO, 1986, p. 106-107).

Em *O futuro da democracia* Bobbio (2011) contrapõe algumas das premissas de um governo democrático com o que se vê na prática, confrontando a realidade com o que foi pensado por alguns dos principais representantes da corrente liberal e democrática como Locke, Rousseau e Tocqueville. Segundo Bobbio, em sua essência, a democracia poderia finalmente acabar com os *arcana imperii* (traduzido como “autoridades ocultas, misteriosas”), característica dos Estados absolutos, e dar transparência ao poder, fazendo com que as decisões políticas fossem tornadas públicas. A eliminação do poder invisível seria um dos pilares do pensamento democrático que não foi concretizado pelos regimes atuais.

Por outro lado, para a filósofa Hannah Arendt, desde os primórdios o embuste é tido como um artifício para alcançar determinados fins políticos:

Jamais alguém pôs em dúvida que verdade e política não se dão muito bem uma com a outra, e até hoje ninguém, que eu saiba, incluiu entre as virtudes políticas a sinceridade. Sempre se consideraram as mentiras como ferramentas necessárias e justificáveis ao ofício não só do político ou do demagogo, como também do estadista (ARENDRT, 1972, p. 283).

Ao analisar os usos da mentira na política, Arendt cita como exemplo o caso dos Documentos do Pentágono para tratar dos *arcana imperii* (por ela definidos como “mistérios do governo”), levantando a discussão sobre até quando seria válido ocultar da população determinadas informações mantidas em segredo pelo Estado. O caso dos Documentos do Pentágono envolveu o vazamento de arquivos secretos do Departamento de Defesa dos Estados Unidos que traziam informações sobre o envolvimento do país na Guerra do Vietnã. Em 1971, os documentos foram fotocopiados por um então funcionário do Pentágono, Daniel Ellsberg, que os entregou aos jornalistas do *The New York Times*, que produziu uma série de reportagens sobre seu conteúdo. O então presidente Richard Nixon entrou na justiça para impedir a publicação da série, mas o *Times* venceu a disputa.

O caso dos Documentos do Pentágono se assemelha a outros episódios mais recentes que envolvem a revelação de documentos secretos do governo norte-americano por meio da mídia. Em 2013 surgiram casos como o de Edward Snowden, ex-agente da CIA e da Agência Nacional de Segurança Americana, que vazou informações sobre as práticas de monitoramento do governo americano para os jornais *Washington Post* e *The Guardian*, e do soldado Bradley Manning que vazou para o site *WikiLeaks* documentos secretos sobre a política externa americana.

No caso dos Documentos do Pentágono, Hannah Arendt defende que há uma restrição exagerada de informações:

[...] ao povo e seus representantes eleitos é negado acesso àquilo que precisam saber para formar opinião e tomar decisões, e os protagonistas, que recebem autorização superior para conhecer todos os fatos relevantes, mantêm-se bem-aventuradamente ignorante deles. E isto é assim, não porque uma mão invisível deliberadamente os desencaminhe, mas porque trabalham em tais circunstâncias e com tais hábitos mentais que não lhes permitem nem tempo nem boa vontade para irem caçar fatos pertinentes em montanhas de documentos, 99,5% dos quais não deveriam estar restritos e a maior parte dos quais são irrelevantes para qualquer finalidade prática (ARENDR, 1999, p. 35).

Ao final de sua análise do caso, Arendt destaca o papel dos jornais como reveladores dos *arcana imperii*, divulgando documentos e informações que o governo oculta: “O que sempre foi sugerido agora foi demonstrado: na medida em que a imprensa é livre e idônea, ela tem uma função enormemente a cumprir e pode perfeitamente ser chamada de quarto poder do governo” (ARENDR, 1999, p. 46).

A restrição exacerbada de informações é característica de governos autoritários, portanto, a democracia enquanto regime do poder visível deve dispor de mecanismos que permitam o acompanhamento das decisões dos representantes. Estabelecer que a publicidade

deve ser a regra e o sigilo a exceção vai ao encontro do que se espera de um sistema democrático de governo.

2.3 Acesso à Informação e *accountability*

Em sistemas de governos representativos, onde as decisões políticas são tomadas por representantes eleitos, é essencial o acompanhamento das ações destes pelos representados. Por isso, mecanismos de *accountability* são de grande importância para o fortalecimento do sistema democrático, uma vez que permite que as ações dos governantes sejam fiscalizadas e, se for o caso, passíveis de punição.

O termo em inglês *accountability* não dispõe de uma tradução literal para o português, mas está relacionado à ideia de “prestação de contas”, porém, não deve ser encarado de maneira restrita ao processo contábil de prestar contas, e sim como algo mais amplo, como uma série de dinâmicas que permitem ao cidadão manter controle sobre o Estado. Campos (1990) afirma que o fato de não existir uma tradução exata do termo *accountability* para o português se deve ao nível de desenvolvimento político do país e ao seu estágio democrático: “Ao longo dos anos fui entendendo que faltava aos brasileiros não precisamente a palavra, ausente na linguagem comum como nos dicionários. Na verdade, o que nos falta é o próprio conceito, razão pela qual não dispomos da palavra em nosso vocabulário” (CAMPOS, 1990, p.2). Fazendo uma comparação com a sociedade norte-americana, Campos conclui que as práticas de *accountability* só são possíveis em um cenário onde os cidadãos são organizados e conscientes de seus direitos e onde as organizações burocráticas do governo sejam transparentes.

Ceneviva (2006), por outro lado, discorda deste ponto de vista: “(...) *accountability* se refere ao arcabouço institucional e ao sistema político de um determinado país e não a sua cultura política” (CENEVIVA, 2006, p.13), e argumenta que a *accountability* não depende unicamente dos indivíduos, mas se trata de uma função do sistema político que se impõe aos agentes públicos. Neste trabalho, entende-se que tais posições não devem ser encaradas necessariamente de maneira antagônicas, mas sim complementares. A cultura política dos cidadãos e o arcabouço institucional são elementos que compõem de maneira conjunta um cenário favorável às práticas de *accountability*.

Os mecanismos de *accountability* têm como função gerar uma espécie de sistema de pressão da sociedade sobre os governantes, assegurando o caráter democrático de um sistema representativo. Seu objetivo é gerar responsividade por parte dos governos, entendendo este conceito como a capacidade dos representantes em atender aos anseios dos representados, adotando políticas que lhes agradem.

Schedler (2008) defende que a noção de prestação de contas que se refere à *accountability* envolve dois conceitos: *answerability* (a obrigação de políticos e funcionários públicos informarem sobre suas decisões e justificá-las publicamente) e *enforcement* (a capacidade de impor sanções aos políticos e aos funcionários públicos caso descumpram seus deveres).

O'Donnell (1998) classifica os mecanismos de *accountability* em duas categorias, que se diferenciam de acordo com os agentes envolvidos: *accountability vertical* e *accountability horizontal*. A primeira é uma forma de controle externo ao Estado, resultado da relação entre representantes e representados. O exemplo mais evidente desta prática são as eleições, em que periodicamente os eleitores têm a oportunidade de beneficiar certos representantes com seu voto, ou impor sanções, não reelegendo aqueles que não agiram conforme o esperado.

A *accountability horizontal*, por sua vez, é uma forma de controle interno ao Estado. Manifesta-se por meio de estruturas institucionalizadas que devem fiscalizar as atividades umas das outras, o resultado é o controle mútuo entre os poderes do Estado, partindo da premissa de que são complementares uns aos outros e de que todos estão sujeitos a sanções.

A AH [Accountability Horizontal] se refere a um subconjunto destas interações. Trata exclusivamente daquelas que compartilham uma característica em comum: são empreendidas por uma instituição estatal com o propósito explícito de prevenir, cancelar, reparar e/ou castigar ações (ou eventualmente falta de ações) de outra instituição ou agente estatal que se presumem ilegais, tanto pela alegada transgressão como pela corrupção (O'DONNELL, 2004, p. 12-13, tradução nossa).

Há ainda, segundo Peruzzotti e Smulovitz (2002), uma terceira vertente: a *accountability* social ou transversal, esta seria exercida por movimentos sociais, ONGs, associações civis e pela imprensa. Porém, os mecanismos de *accountability* social, diferentes da vertical e da horizontal, não possuem respaldo legal para impor sanções aos representantes, e tampouco os representantes têm a obrigação legal de responder a estes mecanismos. Por outro lado, eles podem agir como indutores para a prática da *accountability* vertical ou horizontal na medida em que introduzem questões negligenciadas na agenda pública.

A *accountability* social é um mecanismo de controle vertical, não eleitoral, das autoridades políticas baseado nas atividades de um amplo espectro de associações e movimentos sociais assim como nas ações midiáticas. As ações destes atores têm como objetivo monitorar o comportamento dos funcionários públicos, expor e denunciar atos ilegais dos mesmos, e ativar a operação de agências horizontais de controle (PERUZZOTTI, SMULOVITZ, 2002, p.10, tradução nossa).

Como se vê, a *accountability* está diretamente ligada à capacidade de impor sanções, sua eficácia depende dessa condição. No caso da *accountability* social, uma vez que os atores envolvidos não possuem legitimidade para aplicar sanções, a “punição” é expressa por meio

da exposição pública, que, nos casos dos políticos, pode gerar custos reputacionais irreversíveis, acionando as demais formas de *accountability*.

Apesar de estarem classificadas em categorias, é preciso salientar que nenhuma dimensão se sobrepõe a outra. A interação dos diferentes mecanismos de *accountability* (seja horizontal, vertical ou social) é que propicia um resultado positivo para os sistemas democráticos.

Responsabilizar o poder não implica em determinar o modo como é exercido; tampouco pretende eliminar o arbítrio por meio de regulação burocrática rigorosa. É um projeto mais modesto que admite que a política é um empreendimento humano cujos elementos de agência, liberdade, indeterminação, e incerteza são inerradicáveis; que o poder não pode estar sujeito a um controle total no sentido estrito e técnico da palavra; e até mesmo em um mundo hipotético de perfeita *accountability*, o poder político continuaria a produzir danos, desperdício, e qualquer outro tipo de ‘danos públicos’ irreversíveis que mesmo os agentes ideais de *accountability* poderiam apenas averiguar, expor, e punir mas nem reparar ou desfazer (SCHEDLER, 1999, p. 19-20, tradução nossa).

Um dos principais gargalos para o funcionamento dos mecanismos de *accountability* é a assimetria de informações. “A demanda por *accountability* se origina da opacidade do poder, de um contexto de informação imperfeita, e tem como eixo básico o princípio da publicização. O exercício da *accountability* só tem sentido se remete ao espaço público, de forma a preservar as suas três dimensões: informação, justificação e punição” (PAULINO, 2008, p. 94).

Observa-se uma falta de disponibilidade por parte dos representantes para responder aos questionamentos do eleitorado, que, por sua vez, encontra-se mal municiado de informações para fazer os questionamentos. Neste sentido, a aprovação de leis que garantam o acesso à informação é uma medida que tem o potencial de reduzir essas assimetrias e resultar em um aperfeiçoamento da *accountability*.

Ao discutir o tema da assimetria de informações, vale recuperar as contribuições do economista Anthony Downs (1957), que aborda a questão dos custos da informação. Para Downs, a quantidade de informações que um cidadão dispõe é diretamente proporcional à sua capacidade de influência sobre as políticas de governo – desde que consiga expressar suas preferências. Por outro lado, quanto menos informação um cidadão tiver, ele estará mais propício a ser ignorado pelos representantes na hora de decidirem em quais políticas irão investir: “De fato, as variações sistemáticas na quantidade de informações gratuitas recebidas e capacidade para compreendê-las pode influenciar fortemente na distribuição do poder político em uma democracia” (DOWNS, 1957, p.223, tradução nossa).

Um dos propósitos das leis que garantem o direito de acesso à informação pública, portanto, é tornar o Estado mais *accountable*, mais aberto ao público e sujeito a sanções

quando suas ações não estiverem de acordo com o que esperam os representados. Trata-se, sem dúvida, de um grande desafio, uma vez que a normatização jurídica por si só não é capaz de provocar mudanças estruturais, para isso é preciso envolvimento por parte da sociedade e de gestores públicos:

Além de efetivar o direito à informação, um dos principais desafios da implementação de um regime de acesso a informações públicas é engajar setores da sociedade interessados em temas mais gerais, como: boa governança, promoção de direitos e combate à corrupção. Para uma lei que pretende ampliar e fortalecer a *accountability* democrática, a atuação limitada da sociedade seria má notícia (ANGÉLICO, 2012, p. 17).

A transparência e a visibilidade dos atos dos representantes são fundamentais para o fortalecimento da democracia, as informações devem ser transformadas em instrumentos de ação, por isso, garantir o seu livre fluxo é essencial para contribuir com uma maior participação social nas decisões políticas. É preciso, portanto, que a sociedade se aproprie das medidas que garantem o acesso às informações públicas para que elas sejam eficazes como ferramentas de *accountability*. Quanto mais atores envolvidos neste processo, mais proveitoso será o seu resultado. O engajamento por parte da mídia, ONGs e demais grupos de interesse é importante porque estes setores desempenham um relevante papel de intermediários, selecionando e traduzindo as informações disponíveis para uma gama maior de sujeitos.

3. Cenário internacional

Apesar do direito de acesso à informação estar previsto no art. 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, para a maioria dos países a regulamentação deste direito só se tornou realidade a partir do final dos anos 1990 e início dos anos 2000. O entendimento dos direitos fundamentais como direitos históricos nos ajuda a compreender a razão pela qual este período coincidiu com a aprovação de um grande volume de leis de acesso à informação. Em muitos países, o final dos anos 1980 e 1990 foi marcado pela transição de governos autoritários para novos sistemas de governo democráticos. Além disso, a época coincide com o avanço da informática e das tecnologias de comunicação, que abriram espaço para que os indivíduos buscassem cada vez mais informações.

O aprimoramento da tecnologia e os processos políticos de redemocratização são, portanto, dois fatores primordiais que colaboraram para a crescente demanda e reconhecimento do direito à informação como um direito humano (MENDEL, 2009). Além do viés político e tecnológico houve também uma dimensão econômica neste processo. Nas décadas de 1980 e 1990 a crescente globalização da economia fez com que bancos e empresários buscassem cada vez mais informações sobre aspectos econômicos em diferentes países de modo a avaliar os riscos de seus investimentos:

Esta ideia, ‘nasceu como consequência de uma reflexão de cunho econômico: a pedra que toque que desatou este processo foi a globalização dos mercados e a necessidade de contar com maiores e melhores informações sobre seu verdadeiro funcionamento, a partir das regulações e da integridade de cada país. Por isso, os principais promotores das melhores práticas de transparência foram, ao menos no princípio, os grandes organismos econômicos internacionais, encabeçados pela OCDE e pelo Banco Mundial’ (MERINO apud RIVERA, 2008, p. 10, tradução nossa).

O pesquisador norte-americano Thomas Blanton (2002) também destaca que organizações supranacionais mais do que nunca exigem que seus Estados-membros adotem políticas de acesso à informação pública. Blanton argumenta que em muitos países escândalos de corrupção e disputas políticas serviram como catalisadores para a implementação de leis de acesso:

A maioria das leis de acesso à informação no mundo de hoje surgiram devido a disputas por poder político entre parlamentos e administrações, partidos governistas e opositores, e regimes atuais e antigos. De fato, a primeira lei de acesso à informação – Lei de Liberdade de Imprensa, na Suécia, de 1766 – foi impulsionada por partidos políticos, uma vez que nova maioria do parlamento desejava ter acesso a documentos que o governo anterior tinha mantido em segredo (BLANTON, 2002, p.52, tradução nossa).

Após a Declaração Universal dos Direitos Humanos, outros acordos internacionais reforçaram a importância do tema: a Convenção Europeia de Direitos Humanos, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, a Carta Africana de Direitos Humanos, a Declaração de Chapultepec, a Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão e a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção. Mais recentemente, em um evento realizado na África do Sul em 2013, diversas entidades internacionais assinaram o documento com princípios globais de segurança nacional e direito à informação, conhecido como *The Tshwane Principles*⁷.

Observa-se nestes documentos que o direito à informação é acompanhado pelo direito à liberdade de expressão. Quando os dois não estão no mesmo artigo, aparecem em itens próximos (como é o caso da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção). Isso porque, de modo geral, o primeiro é encarado como um pressuposto para o exercício do segundo.

Acordos internacionais que preveem o direito à informação	
Ano – Acordo	Item que prevê o direito à informação
1953 - Convenção Europeia de Direitos Humanos	Artigo 10 – Liberdade de expressão: Qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber ou de transmitir informações ou ideias sem que possa haver ingerência de quaisquer autoridades públicas e sem considerações de fronteiras. O presente artigo não impede que os Estados submetam as empresas de radiodifusão, de cinematografia ou de televisão a um regime de autorização prévia.
1966 - Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos	Artigo 19 - Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha.
1969 – Convenção Americana sobre Direitos Humanos (<i>Pacto de San José de Costa Rica</i>)	Artigo 13 – Liberdade de Pensamento e de Expressão: 1. Toda pessoa tem o direito a liberdade de pensamento e de expressão. Este direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda índole, sem consideração de fronteiras, seja oralmente, por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro procedimento escolhido.
1986 - Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos	Artigo 9 - Toda a pessoa tem direito à informação.
1994 – Princípios da Declaração de Chapultepec	II – Toda pessoa tem o direito de buscar e receber informação, expressar opiniões e divulgá-las livremente.

⁷ *The Tshwane Principles*, disponível em: <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/global-principles-national-security-10232013.pdf> Acesso em 10 out. 2014.

	Ninguém pode restringir ou negar esses direitos. III – As autoridades devem estar legalmente obrigadas a pôr à disposição dos cidadãos, de forma oportuna e equitativa, a informação gerada pelo setor público.
2000 - Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão	Princípio nº 2 - Toda pessoa tem o direito de buscar, receber e divulgar informação e opiniões livremente, nos termos estipulados no Artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Todas as pessoas devem contar com igualdade de oportunidades para receber, buscar e divulgar informação por qualquer meio de comunicação, sem discriminação por nenhum motivo, inclusive os de raça, cor, religião, sexo, idioma, opiniões políticas ou de qualquer outra índole, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.
2005 - Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção	Artigo 13 – Participação da Sociedade: Cada Estado Parte adotará medidas adequadas, no limite de suas possibilidades e de conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, para fomentar a participação ativa de pessoas e grupos que não pertençam ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações com base na comunidade, na prevenção e na luta contra a corrupção, e para sensibilizar a opinião pública a respeito à existência, às causas e à gravidade da corrupção, assim como a ameaça que esta representa. Essa participação deveria esforçar-se com medidas como as seguintes: [...] b) Garantir o acesso eficaz do público à informação

Quadro 5: Síntese de acordos internacionais que preveem o direito à informação

Fonte: Elaboração própria

Em 2008 foi realizada a Conferência Internacional pelo Direito à Informação Pública, nos Estados Unidos, organizada pelo *The Carter Center*⁸, que reuniu representantes de 40 países. A Conferência resultou na Declaração de Atlanta⁹, documento que estabelece princípios e um plano de ação para a expansão do direito de acesso à informação no mundo. Em suas conclusões a Declaração de Atlanta destaca o potencial das novas tecnologias, entendidas como ferramentas que facilitam o acesso à informação; frisa a importância da adoção de leis nacionais de acesso à informação, porém, ressalta que apenas a legislação não é suficiente para estabelecer e manter o direito de acesso, sendo necessária a realização de medidas complementares como: trabalhos de conscientização, criação de marcos institucionais adequados, capacitação dos membros da administração pública no gerenciamento de informações e garantia da liberdade de imprensa.

⁸ Organização não-governamental fundada em 1982 pelo ex-presidente dos Estados Unidos, Jimmy Carter, e sua esposa Rosalynn Carter. Desenvolve ações relacionadas aos Direitos Humanos em mais de 70 países. Disponível em: < <http://www.cartercenter.org/index.html> > Acesso em 15 jul. 2014.

⁹ Declaração de Atlanta, disponível em: < http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/atlanta_declaration_unofficial_portuguese.pdf > Acesso em 15 jul. 2014.

Muitos dos princípios-chave listados na Declaração de Atlanta estão presentes no texto da Lei 12.527/2011, tais como a abrangência, transparência ativa e passiva e a previsão de sanções em caso de descumprimento. No Plano de Ação para os Estados, o texto da Declaração orienta que os países estabeleçam parcerias com partes interessadas visando melhorar sua capacidade de implantar mecanismos de acesso à informação.

Entre as orientações destinadas às empresas, organizações profissionais e da sociedade civil, destaca-se o item número 20: o estímulo à pesquisa sobre o direito de acesso à informação. A Declaração inclusive lista possíveis temas de pesquisa a serem desenvolvidos, e alguns são abordados neste trabalho, como a implantação de leis relevantes na área, as políticas públicas para o cumprimento da liberdade de informação e o exercício e a execução do acesso à informação. O item 23 da Declaração trata ainda da importância do desenvolvimento e da promoção de uma mídia livre e independente neste processo, apontando para a necessidade de capacitar jornalistas para o exercício do direito à informação.

A Suécia foi o primeiro país a aprovar uma lei garantindo a liberdade de acesso a informações públicas, em 1766. Na América Latina, a Colômbia foi o país pioneiro neste sentido, ao estabelecer no Código de Organização Política e Municipal de 1888 o direito dos cidadãos receberem informações dos órgãos governamentais. Apesar dessas iniciativas pioneiras, já no período que se seguiu à Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Finlândia aprovou sua lei de acesso em 1951, os Estados Unidos em 1966, e a Dinamarca em 1970. Porém, foi a década de 1990 e o início dos anos 2000 que marcaram a grande onda de aprovação de leis de acesso no mundo: até 1990 apenas 13 países haviam adotado normas semelhantes, em 2009 este número havia alcançado mais de 70 países (MENDEL, 2009). Michener (2011) calcula que entre 2000 e 2005, 34 nações aprovaram leis garantindo o acesso a informação pública¹⁰. Em setembro de 2014 o Paraguai aprovou a centésima Lei de Acesso à Informação do mundo.

¹⁰ Na literatura sobre este tema, não há um consenso na nomenclatura das leis que asseguram o direito de acesso à informação pública. Em inglês são utilizadas as siglas RTI (*Right To Information*), ATI laws (*Access To Information laws*), APIA (*Access to Public Information Act*) ou FOI laws (*Freedom of Information Laws* – uma referência à lei norte-americana, a *Freedom of Information Act*, ou FOIA). Em espanhol, *leyes de AIP (Acceso a la Información Pública)*. Neste trabalho será utilizada a expressão Leis de Acesso à Informação ou LAIs.

National Right to Information Laws, Regulations and Initiatives 2014

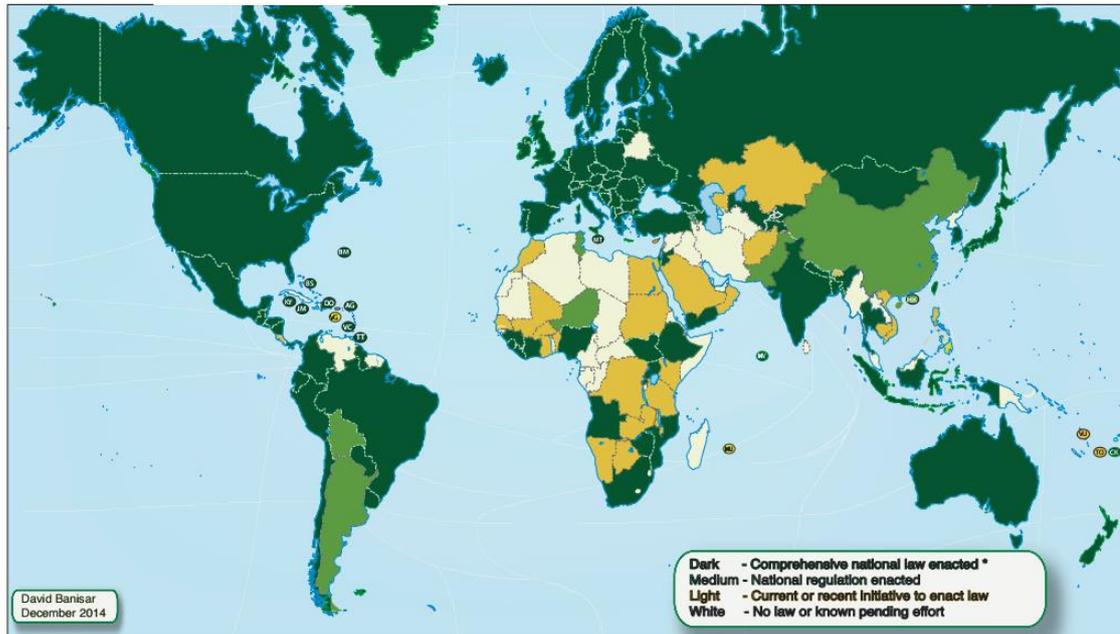


Figura 2: Mapa de países que aprovaram leis de acesso a informação até dezembro de 2014.

Fonte: *National Right to Information Laws, Regulations and Bills 2014 map* (BANISAR, 2014).

Cada lei possui aspectos próprios, como a abrangência, o regime de exceções, a fiscalização da aplicação, as instâncias recursais, os custos e as possíveis sanções para quem desrespeitá-la. Tomando como base os acordos internacionais, e analisando comparativamente as políticas de acesso à informação pública de 14 países em diferentes continentes, o canadense Toby Mendel (2009) elencou uma lista de princípios que devem nortear um regime de direito a informação:

Características de um regime de direito a informação	
Princípio	Conteúdo
Divulgação máxima	A legislação sobre liberdade de informação deve ser ampla no que diz respeito ao espectro de informações e órgãos envolvidos, e nos sujeitos que podem reivindicar esse direito
Obrigação de publicar	Os órgãos públicos devem ter a obrigação de publicar e divulgar de maneira proativa informações essenciais
Promoção de um governo aberto	Os órgãos públicos precisam promover ativamente a abertura do governo
Abrangência limitada das exceções	As exceções devem ser claras e bem definidas, protegendo interesses reconhecidos como legítimos pelo direito internacional
Procedimentos que facilitem o acesso	Os procedimentos de acesso devem ser claros e processados com rapidez e justiça pelos órgãos públicos, com a possibilidade de um exame independente em caso de recusa
Custos	Os altos custos envolvidos nos procedimentos de acesso às informações não devem se impor

	como barreiras para o exercício do direito a informação pelos cidadãos
Reuniões abertas	As reuniões dos órgãos públicos devem ser abertas ao público
A divulgação tem precedência	As leis de liberdade de informação devem preceder as normas que estiverem em desacordo com o princípio da máxima divulgação
Proteção para os denunciantes	Os indivíduos que denunciam atos ilícitos de autoridades públicas devem ser protegidos

Quadro 6: Princípios para um regime de acesso à informação

Fonte: *Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado* (MENDEL, 2009).

Devido à época em que foi realizada, a análise de Mendel não contempla a Lei 12.527/2011, porém, em entrevista concedida ao jornal *O Estado de S. Paulo*, publicada em 25 de março de 2012¹¹, Mendel avalia a lei brasileira como “boa”, classificada pela organização *Centre for Law and Democracy* como uma das 30 melhores do mundo. Porém, o pesquisador destaca que esta avaliação leva em conta apenas o texto da lei, e não sua implementação, e aponta algumas falhas como a ausência de um órgão de fiscalização independente do governo.

Nos Estados Unidos, após uma campanha que teve início em 1954, a FOIA (*Freedom of Information Act*) foi aprovada em 1966. Porém, depois do atentado terrorista de 11 de setembro de 2001, o acesso às informações produzidas/tuteladas pelo governo norte-americano ficou mais restrito:

Seguindo o ‘Ashcroft Memorandum’, e liderado pelo Departamento de Justiça, agências federais foram encorajadas a enxergarem informação através de ‘uma nova lente pós-9/11’ e a empregar cada vez mais os procedimentos de exceções. Em reação a um segundo memorando a proliferação de ‘rótulos de segurança’ foi criada e utilizada pelas agências em todo o governo federal, tais como ‘informação sensível mas não-classificada’ e depois, ‘informação controlada não-classificada’, o que criou um novo campo de ‘pseudo-segredos’. Depois de 9/11, muitas agências federais reduziram a quantidade e tipos de informação que eles regularmente postavam em seus websites, o que resultou em um aumento da percepção pública de sigilo excessivo do governo (FOIANET, 2013. p. 28-29, tradução nossa).

A transparência na administração pública voltou a ser discutida quando o presidente Barack Obama, no primeiro mês de seu primeiro mandato, em janeiro de 2009, enviou um memorando a todos os chefes de departamentos executivos e agências. O documento, intitulado *Transparency and Open Government*¹², afirmava o compromisso de sua gestão em estabelecer “níveis sem precedentes de abertura” no governo, e pouco tempo depois o

¹¹ BRAMATTI, D.; GALLO, F. ‘Lei de Acesso está entre as 30 melhores’. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 25 mar. 2012. Entrevista. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,lei-de-acesso-esta-entre-as-30-melhores-imp-,853010> Acesso em 10 nov. 2013.

¹² Memorando disponível em: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment Acesso em 20 Set. 2014.

governo lançou a política *Open Government Initiative*¹³. O país também liderou uma iniciativa com o Brasil, envolvendo cerca de 75 nações, batizada de *Open Government Partnership* (OGP). O objetivo da ação é fazer com que os países cumpram uma série de metas para implantarem a transparência em suas administrações públicas.

No cenário europeu, o aumento da transparência pública também já tinha sido tema de promessas de campanha do ex-primeiro-ministro britânico, Tony Blair. Blair foi eleito em 1997 com o compromisso de aprovar uma lei de acesso à informação, o que de fato ocorreu três anos depois, em 2000 (a lei começou a vigorar em 2005). Recentemente, porém, em sua autobiografia, publicada em 2010, ele descreveu a aprovação da Lei de Acesso à Informação como um de seus maiores arrependimentos no governo, uma vez que não estava sendo utilizada pelo “povo”, mas sim como uma “arma” pelos jornalistas¹⁴. De acordo com Blair, trata-se de uma lei “perigosa”, pois o governo precisa ter liberdade para debater e tomar decisões sobre determinados temas em segredo.

O número significativo de Leis de Acesso à Informação aprovadas na década de 1990 e início dos anos 2000 tinham motivações de cunho econômico, político e tecnológico. Porém, a mera existência de leis de acesso à informação é apenas um passo na construção de um regime de acesso à informação. A maneira como cada norma é implementada, o comprometimento dos representantes e a demanda por parte da sociedade também fazem parte do processo de fortalecimento de uma cultura da transparência.

3.1 Acesso à informação pública na América Latina

Paradoxalmente, o panorama da América Latina sobre este tema começa com um cenário de restrição de informações. Entre as décadas de 1960 e 1970 o continente foi palco de ditaduras militares, com o fluxo restrito de informações. Findo este período, os países passaram por uma onda de transição para regimes democráticos nos anos 1980 e 1990. A partir do estabelecimento de sistemas democráticos de governo, os países latino-americanos foram, gradualmente, tomando consciência da importância do direito de acesso às informações públicas.

Na América Latina, apesar da iniciativa da Colômbia, que em 1985 editou um decreto indicando como se daria a disponibilização de informações públicas (que já era um direito

¹³ *Open Government Initiative*, disponível em: <http://www.whitehouse.gov/open>. Acesso em 20 Set. 2014.

¹⁴ “Lei de Acesso à Informação. Três palavras inofensivas. Eu olho para essas palavras enquanto as escrevo, e eu sinto vontade de balançar a minha cabeça até ela cair. Seu idiota. Seu ingênuo, bobo, tolo irresponsável. Realmente não há descrição da estupidez, não importa o quão vívida, que seja adequada. Eu estremeço diante desta imbecilidade”, tradução nossa. Disponível em: <http://www.theguardian.com/politics/2011/sep/20/mixed-results-blairs-dangerous-act> Acesso em 20 set. 2014.

reconhecido em seu Código de Organização Política e Municipal de 1888), o movimento de aprovação de leis de acesso ganhou força a partir de 2002, com a implantação das leis mexicana e peruana. Em 2004 foi a vez do Equador e do Uruguai, Chile em 2008, El Salvador em 2010, Brasil em 2011, Guiana em 2013, Colômbia (desta vez com uma Lei nacional específica regulamentando o direito de acesso à informação pública) e Paraguai em 2014. Até o momento ainda existem países na região que não aprovaram suas leis de acesso, como Venezuela, Costa Rica e Suriname. Na Bolívia há um projeto de lei de acesso à informação¹⁵ em tramitação, e na Argentina¹⁶ não há uma lei nacional.

A região protagonizou dois casos emblemáticos envolvendo o direito de acesso à informação, que foram levados a julgamento na Corte Interamericana de Direitos Humanos, o caso *Claude Reyes e outros versus o Estado do Chile*¹⁷ em 2006 e o caso *Gomes Lund e outros versus o Estado brasileiro*¹⁸ em 2010. No mesmo ano a Organização dos Estados Americanos (OEA) elaborou um modelo¹⁹ de lei de acesso à informação como guia para os Estados-Membros que desejassem adotar a norma.

Ao analisar comparativamente as políticas de acesso à informação em 11 países da América Latina (Chile, Colômbia, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Peru, República Dominicana e Uruguai), Mendel (2009) concluiu que na maioria deles as leis de acesso à informação se estendem aos Três Poderes (executivo, legislativo e judiciário), o que faz com que, neste aspecto, as normas latino-americanas possam ser consideradas satisfatórias. O autor também destaca que todas as leis determinam que os órgãos públicos devem disponibilizar informações-chave de maneira proativa e rotineira, sem a necessidade de solicitação por parte dos cidadãos. Por outro lado, aspectos como os custos dos atendimentos às solicitações de informações, e a divulgação de dados sobre empresas públicas não são tratados de maneira homogênea nas legislações analisadas. Vale lembrar que

¹⁵ Projeto de Lei de Transparência e Acesso à Informação Pública da Bolívia, disponível em: <http://www.cedib.org/wp-content/uploads/2012/11/Proyecto-Ley-Transparencia-y-Acceso-informacion.pdf> Acesso em 12 dez. 2014.

¹⁶ No caso argentino, não há uma lei que regulamente o acesso a informações públicas em nível nacional, mas sim normativas administrativas sobre o assunto, como o Decreto 1.172/2003 que regula o acesso no âmbito do Executivo e demais leis e decretos em determinadas províncias.

¹⁷ Conhecido como caso *Claude Reyes vs. Chile*, a Corte Interamericana reconheceu o direito de acesso à informação pública como parte integrante do direito à liberdade de expressão, e determinou que o Estado do Chile disponibilizasse informações que haviam sido solicitadas por um grupo de ambientalistas em 1998 sobre um projeto de extração de madeira. A Corte também sentenciou que o Chile seguisse os padrões internacionais de legislação de acesso à informação pública. Sentença do caso disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf Acesso em 15 jul. 2014.

¹⁸ Sentença do Caso *Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil* disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf Acesso em 15 jul. 2014.

¹⁹ Lei Modelo Interamericana sobre o Acesso à Informação Pública. Disponível em: http://www.oas.org/dil/AG-RES_2607-2010_por.pdf Acesso em 15 jul. 2014.

a análise em questão levou em consideração apenas os conteúdos das normas, e não os processos de implementação.

Mendel também ressalta as iniciativas de criação de órgãos independentes responsáveis pelo gerenciamento das leis de acesso informação e demais questões relativas à transparência pública, como é o caso do *Instituto Federal de Acceso a la Información*²⁰, no México, o *Consejo para la Transparencia*²¹, no Chile, e o *Instituto de Acceso a la Información Pública*²², em Honduras.

Michener (2010) identifica que, na América Latina, a crescente demanda pelo acesso às informações públicas também foi motivada por questões ligadas ao combate à corrupção (envolvendo tanto interesses econômicos quanto éticos): “Em pouco mais de meia década, a América Latina promulgou um grande número de leis, maior do que a África ou a Ásia, superado apenas pela Europa” (MICHENER, 2010, p. 290, tradução nossa). O autor avaliou a “força” de doze normas instituídas, ou em estágio avançado de tramitação, entre 2002 e 2010 em países latino-americanos, com ênfase nos casos das normas argentina e mexicana. Para realizar essa avaliação em cada país, o pesquisador utiliza como “indicadores” a cobertura midiática sobre o tema e a influência do Executivo na esfera legislativa. Michener conclui que, apesar das diferenças, as legislações de acesso à informação na América Latina podem ser consideradas, no geral, moderadamente fortes.

Em outro estudo, Ackerman e Sandoval (2008) classificam em quatro grupos os países que possuem leis de acesso à informação: os pioneiros históricos, aqueles dez que instituíram este direito antes do período marcado pela onda de aprovações de LAIs (anos 1990 e início do século XXI), onde a Colômbia figura como único representante latino-americano. No segundo grupo estão 28 países, que, de acordo com os autores: “aprovaram a LAI como parte de um processo mais geral de transição democrática ou da redação de uma nova Constituição [...] Estas leis tendem a ser mais fortes em suas redações, dado que representam uma reação aos regimes autoritários prévios” (ACKERMAN, SANDOVAL, 2008, p.36, tradução nossa). No cenário latino-americano, o México é um dos países listados.

A terceira categoria é composta por 12 países classificados como desenvolvidos e com tradição democrática, dentre eles Áustria, Itália, Holanda, Bélgica e Japão. O que caracteriza este grupo, de acordo com os autores, seria uma espécie de “avanço esquizofrênico” dos processos de reforma das Leis de Acesso à Informação, dado que, apesar de se enquadrarem

²⁰ *Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos* <<http://inicio.ifai.org.mx/catalogs/masterpage/ifai.aspx>>

²¹ *Consejo para la Transparencia* <<http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/edic/base/port/inicio.html>>

²² *Instituto de Acceso a la Información Pública*. <<http://www.iaip.gob.hn/>>

em um perfil com larga experiência democrática, estes países demoraram a regulamentar o direito à informação, e, mesmo depois de aprovarem as leis, ainda enfrentam algumas resistências no processo de implantação. A quarta e última categoria é formada por 12 países em situação de desenvolvimento e que aprovaram LAIs recentemente. Destes, seis estão na América Latina: Panamá, Equador, Peru, Trindade e Tobago, Belize, e República Dominicana. Cabe destacar que, apesar dos pesquisadores dividirem os países em conjuntos, existe diferenças e singularidades em cada uma das leis, o que resulta num cenário bastante diverso dentro dos próprios grupos.

Um estudo produzido em 2011 pelo *Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública* (CAInfo), do Uruguai, em parceria com a *Open Society*, relatou alguns obstáculos à implementação de leis de acesso à informação pública em sete países da América Latina: Chile, Equador, Bolívia, Argentina, México, Peru e Uruguai. As categorias de análise utilizadas foram: os procedimentos de acesso à informação, as políticas de acesso à informação pública adotadas em cada país, o cumprimento do marco normativo que garante o direito de acesso à informação pública, a gestão de arquivos e a participação da sociedade. Apesar de Argentina e Bolívia não disporem de leis nacionais regulamentando o acesso a informação pública, os organizadores optaram por analisar as normas administrativas que cuidam deste tema nos dois países.

Algumas das conclusões do estudo²³ foram que a maior parte dos países analisados deixa a desejar quando o assunto é a transparência ativa (situação na qual a administração pública provê informações de maneira espontânea, sem a necessidade de ser demandada pelo cidadão). O documento também vê com preocupação o fato de algumas leis só se aplicarem ao poder Executivo, e saúda os modelos de órgãos independentes adotados no Chile e no México para fiscalização da aplicação da lei. O estudo destaca que a maioria dos países analisados não dispunha de recursos suficiente para realizar uma capacitação a longo prazo dos servidores (os projetos de capacitação se concentraram apenas no primeiro ano de vigência da lei) e como consequência, ainda há muito desconhecimento por parte de funcionários públicos a respeito do tema.

Portanto, a despeito do histórico de sigilo e opacidade do poder, há um avanço visível na afirmação do direito de acesso a informação pública na América Latina. A superação de

²³ “*Venciendo la cultura del secreto*”, disponível em: <http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20130820/asocfile/20130820152206/venciendo_la_cultura_del_secreto.pdf> Acesso em 15 jul. 2014.

aspectos culturais de secretismo é essencial para a implementação real de um regime de transparência pública, proporcionando Estados mais aberto aos cidadãos.

4. Cenário brasileiro

Aprovada em novembro de 2011, a Lei 12.527 determina em seu Art. 3º a “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção”. A norma completou dois anos de vigência em maio de 2014, e seu processo de implantação foi marcado por uma série de disputas entre setores do Estado considerados pouco acessíveis ou transparentes, e organizações da sociedade civil que defendem o direito de acesso à informação.

Durante muito tempo, a lógica do sistema administrativo público não permitia ao cidadão ter acesso às informações sem apresentar uma justificativa prévia. Os servidores assumiam, portanto, a postura de proprietários das informações produzidas pelo Estado, e não de guardiões. A Lei de Acesso à Informação busca transformar essa tradição, fornecendo mecanismos para tornar o Estado brasileiro mais aberto aos cidadãos.

4.1 Tradição de opacidade

Alguns dos princípios da administração pública como a impessoalidade e objetividade nas relações entre autoridades e subordinados ainda estavam longe de ser uma realidade no período colonial brasileiro (FAORO, 2001). Naquela época, o funcionário público era visto como “a sombra do rei”, o cargo público conferia autoridade, marca de nobreza, de tal forma que apenas homens considerados “de boa linhagem”²⁴ poderiam ocupar-se de funções públicas. Neste sentido, a lisura do sistema administrativo se via comprometida, uma vez que o funcionário público não era um “servidor do público”, mas sim um funcionário do rei, e prestava contas somente ao poder real.

Sob o ponto de vista jurídico, neste período as leis vinham ditadas de Portugal, de maneira que muitas das normas que regiam a colônia não condiziam com suas reais necessidades, tradições e costumes. Como explica Faoro: a “América seria um reino a moldar, na forma dos padrões ultramarinos, não um mundo a criar” (FAORO, 2001, p. 143). É neste cenário que se observa o surgimento de uma característica que persiste até os dias de hoje no país: as leis que “pegam” ou “não pegam”, resultado de uma perspectiva jurídica que não leva

²⁴ “Para a investidura em muitas funções públicas era condição essencial que o candidato fosse ‘homem fidalgo, de limpo sangue’ (Ordenações Filipinas, L. I, tít. I), ou de ‘boa linhagem’ (idem, tít. II). Nas Câmaras se exigia igual qualificação para escolha dos vereadores entre os ‘homens bons’ – embora, na realidade, esses caracteres fossem muitas vezes ignorados. Os ‘homens bons’ compreendiam, num alargamento contínuo, além dos nobres de linhagem, os senhores de terras e engenhos, a burocracia civil e militar, com a contínua agregação de burgueses e comerciantes” (FAORO, 2001, p. 202).

em consideração os diversos aspectos que compõem a vida em sociedade no processo de normatização.

Até então tem-se um Estado caracterizado pelo patrimonialismo, cujos limites entre o público e o privado são pouco visíveis, e com forte influência do núcleo familiar em sua administração, como relata Holanda (2013):

No Brasil, pode dizer-se que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal (HOLANDA, 2013, p. 146).

Durante o Império (1822-1889) elementos do período colonial permaneceram presentes, como o predomínio do ruralismo, das grandes propriedades, e a mão-de-obra escrava (abolida em 1888). Mesmo após a proclamação da República (1889) ainda é possível observar a força do Estado patrimonialista sob a forma do sistema coronelista, conforme relata Victor Nunes Leal (2012). O coronelismo consistia em um sistema de troca de favores entre o poder público e líderes locais – os coronéis. O acordo se dava com o apoio político do coronel ao candidato governista nas eleições estaduais e federais, em troca de favores como a liberdade de indicação para cargos municipais. Caracterizavam esse sistema o mandonismo (perseguições aos adversários), o filhotismo (conceder favores aos amigos), o falseamento dos votos e a desorganização dos serviços públicos. Certas expressões populares são especialmente reveladoras para demonstrar o modo como o poder público agia para atender a interesses privados, como: “Para os amigos tudo, para os inimigos a lei”. A lei neste caso não é vista como meio para regulamentar as relações entre o público e o privado, mas sim como punição arbitrária àqueles que não coadunassem com as posições das autoridades.

O crescente desenvolvimento dos centros urbanos, somado às migrações, o avanço das telecomunicações e o aperfeiçoamento do sistema eleitoral modificaram o cenário das cidades do interior do país. O coronelismo, tal como descrito por Victor Nunes Leal transformou-se.

A partir da revisão de períodos que marcam o desenvolvimento histórico do país é possível compreender o desafio de se estabelecer um “fomento ao desenvolvimento da cultura da transparência na administração pública”, tal como prevê a Lei de Acesso à Informação. O Estado comprometido com interesses privados e a fraca participação nas decisões política por parte da população são características profundamente arraigadas na cultura brasileira. Reis (2014) define este cenário como “paradigma da opacidade”:

Não se trata propriamente de um Estado ausente, definição muito apressada e imprecisa do Estado brasileiro. Trata-se de um Estado distante, cujos mecanismos de funcionamento são variáveis, dispersos e desconhecidos de boa parte da população.

Essa distância, formada por desconfiança, resistência ou riscos, caracteriza o que se definiu aqui como paradigma da opacidade (REIS, 2014, p. 63).

Por outro lado, reconhece-se que houve aprimoramentos democráticos com o passar dos anos (em especial após a Constituição de 1988), que demonstram o desenvolvimento gradual do amadurecimento político do país, tal como previu Carvalho: “O processo de aprendizado democrático tinha que ser, por força, lento e gradual” (CARVALHO, 2012, p. 43). Este amadurecimento deve ser construído em um processo conjunto com a sociedade, de forma que o direito de acesso à informação, por exemplo, seja efetivamente uma conquista, e não um benefício concedido pela administração pública.

4.2 O desenvolvimento da Lei de Acesso à Informação

A regulamentação do direito de acesso à informação pública no Brasil foi concretizada com a aprovação da Lei 12.527/2011, porém, ela não foi a primeira norma a tratar deste tema. Ao longo dos anos, o Estado já havia implementado medidas relacionadas à gestão de arquivos e à disponibilização de documentos (algumas normativas, de fato, restringiam mais do que facilitavam o acesso), portanto, será apresentado a seguir um panorama das políticas de acesso às informações públicas do país. Posteriormente, recuperaremos o processo de tramitação da Lei de Acesso à Informação, que apresenta algumas das discussões que permearam a sua passagem pelo Congresso Nacional, e, por fim, serão discutidos alguns balanços da aplicação da Lei em seus dois primeiros anos de vigência.

4.2.1 Políticas de Acesso às Informações Públicas

Em 2010 a Unesco e a Controladoria-Geral da União (CGU) firmaram um Projeto de Cooperação Técnica denominado “Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas: garantia democrática do direito a informação, transparência e participação cidadã”. O projeto teve duração prevista de quatro anos e seus objetivos imediatos eram: diagnosticar aspectos culturais e institucionais em relação ao acesso às informações públicas no Poder Executivo Federal, desenvolver mecanismos institucionais e organizacionais que permitam à administração pública promover o acesso à informação, e, por fim, promover ações de divulgação e conscientização do direito de acesso às informações públicas entre os cidadãos.

Um dos resultados do projeto foi a pesquisa desenvolvida pelo sociólogo Roberto DaMatta (2011) que analisou a percepção de servidores públicos federais em relação à temática do acesso à informação. O estudo levantou questões interessantes, que indicam, por exemplo, o modo como alguns servidores veem o cidadão: de maneira infantilizada, como

indivíduos que necessitam da tutela do Estado ou de outros intermediários para acessar e compreender informações produzidas pela administração pública. Após uma série de entrevistas, DaMatta conclui que, de modo geral, a maior parte dos servidores públicos federais concorda que o Estado é o guardião da informação, mas que esta pertence à sociedade.

Há órgãos, no entanto, nos quais foi identificada uma espécie de ‘cultura do pendrive’, na qual alguns funcionários se apropriam de dados e informações sob sua responsabilidade, sem os compartilhar com os colegas nem possibilitar a agregação desses insumos de conhecimento em benefício dos cidadãos interessados, o que, por sua vez, expõe os inconvenientes da falta de uma política geral para a gestão da informação calcada em diretrizes claras e uniformes (DAMATTA, 2011, p. 12).

A pesquisa também revelou algumas fragilidades, como a falta de padronização nos atendimentos de pedidos de informação e a pouca disponibilização de documentos por meio eletrônico. Em 2011, quando foi realizada, a maioria dos servidores entrevistados afirmava que o governo federal não estava preparado para cumprir a Lei de Acesso à Informação, e apontavam questões operacionais, culturais e organizacionais que deveriam passar por mudanças para que a Lei fosse implementada de maneira satisfatória.

Em termos gerais, é possível afirmar que há um movimento em curso de abertura e conscientização sobre a importância da transparência. Todos os órgãos e entidades participantes da pesquisa desenvolvem algum tipo de prática na área de transparência, com amplo uso das páginas eletrônicas para a publicação de notícias, informações, serviços e/ou relatórios (...). Por outro lado, desafios deverão ser enfrentados para a implementação bem sucedida da Lei. O primeiro deles é o enfrentamento da cultura do segredo, identificada principalmente na constante preocupação com o ‘mau uso’ das informações pelo público, com a ‘má interpretação’ ou ‘descontextualização das informações’. A busca pelo controle das informações - o que está sendo informado, para quem e com qual objetivo - apareceu como prática recorrente (DAMATTA, 2011. p. 18).

Na época em que o projeto de cooperação foi firmado, a Lei 12.527/2011 ainda não havia sido aprovada, portanto, o PL 5.228/2009 foi utilizado como referência no documento: “a estruturação desse projeto de lei se coloca no centro da Política de Estado atual para com o tema” (CGU, UNESCO, 2010, p. 20). A LAI, que ainda tramitava naquela época, já era encarada como a principal medida para a implantação de um regime de acesso às informações públicas no país. Porém, antes da aprovação da Lei de Acesso à Informação, o país já possuía um histórico de leis e decretos que tratavam deste tema, como se observa no quadro:

Instrumentos normativos que tratam do acesso à informação pública	
Instrumento normativo	Conteúdo
Lei 8.159, de 1991	Trata da política nacional de arquivos públicos e privados e já previa que todos os cidadãos tinham direito de receber informações dos órgãos públicos, sob pena de responsabilização para aqueles que não cumprissem o prazo. Porém, não determina como se dará o acesso às informações. O capítulo que trata do acesso e do sigilo de documentos públicos, que previa, por exemplo, o sigilo de 30 anos (prorrogáveis por mais 30) aos documentos restritos relacionados à segurança nacional foi alterado pela Lei 12.527/2011.
Lei 9.051, de 1995	Trata da expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações, estabelecendo um prazo de 15 dias para a expedição dos documentos a partir do registro do pedido no órgão expedidor.
Decreto nº 2.134, de 1997	Trata da categorização e do acesso aos documentos públicos e sigilosos. O decreto também estabelece que todo órgão público que tenha documentos sigilosos sob custódia deve constituir uma Comissão Permanente de Acesso. Foi revogado pelo Decreto 4.553/2002.
Lei 9.507, de 1997	Conhecida como Lei do <i>Habeas Data</i> , que regula o direito de acesso a informação e trata dos processos de <i>Habeas Data</i> . Considera público os bancos de dados que não sejam privativos dos órgãos detentores da informação e estabelece o prazo de 48h, a partir da apresentação do requerimento, para o deferimento (ou indeferimento) do pedido.
Decreto nº 2.910, de 1998	Estabelece regras para a proteção de documentos e demais materiais de natureza sigilosa. Foi revogado pelo decreto 4.553/2002.
Decreto nº 2.942, de 1999	Trata da política nacional de arquivos públicos. Foi revogado pelo Decreto 4.073 de 2002.
Lei Complementar nº 101, de 2000	Conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, prevê a transparência na gestão fiscal, disponibilizando o acesso às informações referentes a despesas e receitas públicas.
Decreto nº 4.073, de 2002	Dispões sobre o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) e sobre o Sistema Nacional de Arquivos (SINAR). Trata da gestão de documentos e das Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos. Estabelece que arquivos privados de pessoas físicas ou jurídicas que contenham documentos relevantes para a história, a cultura e o desenvolvimento nacional podem ser declarados de interesse público e social por decreto do Presidente da República.
Decreto 4.553, de 2002	Dispõe sobre a proteção, classificação e acesso a dados, documentos e informações públicas de caráter sigilosos. Foi revogado pelo Decreto 7.845 de 2012.
Decreto nº 5.301, de 2004	Estabelece a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas e restaura os antigos prazos de sigilo de documentos. Revogado pelo decreto nº 7.845, de 2012.
Lei nº 11.111, de 2005	Regulamenta a parte final do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, que determina que o acesso a documentos do governo é direito de todos e só deve ser

	restringido em caso de sigilo. Foi revogada pela Lei 12.527/2011.
Lei Complementar nº 131, de 2009	Conhecida com Lei Capiberibe, acrescenta alguns dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal, determinando a disponibilização em tempo real de informações sobre a execução orçamentária em todas as esferas de governo.

Quadro 7: Relação de instrumentos normativos anteriores à Lei 12.527/2011 que tratam do acesso à informações públicas e transparência da administração pública

Fonte: Elaboração própria

Além dos referidos instrumentos normativos, é importante destacar outros itens constitucionais que também dizem respeito a este tema: o Art. 37, que determina que a administração pública deve obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, *publicidade* e eficiência, e o Art.216, que trata da gestão da documentação governamental.

Em dezembro de 2002, a quatro dias de deixar a Presidência da República, Fernando Henrique Cardoso (PSDB) editou o decreto 4.553, que disciplinava o tratamento de documentos públicos. O texto foi produzido pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência, e, na prática, ampliava os limites de sigilos de todas as categorias de documentos produzidos pelo governo (reservados, confidenciais, secretos e ultrassecretos), e no caso dos documentos ultrassecretos (cujo prazo máximo de restrição de acesso era de 50 anos) abria brecha para que fossem renovados indefinidamente, ou seja, regulamentando o sigilo eterno²⁵.

Ao contrário do que se esperava, o governo Lula não revogou o decreto de ‘sigilo eterno’ e nem demonstrou sensibilidade no sentido de encaminhar um projeto de lei de acesso que respondesse à nova situação do país e às demandas sociais por informação. O que iria precipitar mudanças na legislação, ainda que de caráter reformista, foi o caso Herzog. Houve no governo Lula a edição de decretos, leis, medidas provisórias e portarias que não foram ao cerne do problema, que seria a revisão dos prazos de sigilo, e a extensão da lei para todas as esferas do Estado (NASCIMENTO, RODRIGUES, KRAEMER, 2014, p. 682).

Na trajetória das políticas públicas para a promoção da transparência também destaca-se a criação da Corregedoria-Geral da União em 2001 (em 2003 a Lei 10.683 alterou para “Controladoria-Geral da União”) ministério encarregado, entre outras coisas, das ações de transparência, controle interno e prevenção da corrupção no Poder Executivo Federal. Em 2003, foi instituído na CGU o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, órgão colegiado e consultivo que tem o objetivo de debater e sugerir medidas de

²⁵ Em junho de 2011 o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso disse que assinou o decreto 4.553 sem ler. CAMPANERUT, C. FHC diz que assinou sigilo eterno de arquivos políticos ‘sem ler’. *UOL Notícia*, São Paulo, 30 jun. 2011. Política. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2011/06/30/fhc-diz-que-assinou-sigilo-eterno-de-arquivos-politicos-sem-ler.htm> Acesso em 15 out. 2014.

aperfeiçoamento dos sistemas de controle e fortalecer a transparência na gestão pública, e conta com a participação de representantes de organizações civis²⁶.

Outro marco nas políticas de acesso à informação foi a criação do Portal da Transparência²⁷, lançado em novembro de 2004, mantido pela Controladoria Geral da União, e que oferece informações detalhadas sobre a execução do orçamento federal. Além disso, diversas ações vêm sendo desenvolvidas por meio da *Open Government Partnership*: em setembro de 2011 foi criado o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto²⁸, em abril 2012 foi instituída a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos²⁹. Ainda com base na Lei de Acesso a Ministra Cármen Lúcia, no Tribunal Superior Eleitoral, determinou em 2012 que as prestações de contas de doações para campanhas políticas fossem divulgadas antes do dia do pleito³⁰, e não apenas na prestação de contas final, como prevê a Lei das Eleições.

Em maio de 2012 foi realizada em Brasília a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial), organizada pela CGU. A conferência contou com a participação de organizações da sociedade civil (algumas das quais compõem o Fórum de Direito de Acesso à Informação Pública). A promoção de transparência pública e acesso à informação e dados públicos foi um eixo temático debatido na Consocial.

A partir deste panorama conclui-se que, apesar dos instrumentos normativos serem importantes, um modelo de gestão da informação deve ir além e envolver uma série de processos: capacitação de servidores públicos, gestão da informação, inclusão digital e conscientização da população, trabalhos integrados entre bibliotecas, arquivos, comunicação eletrônica e produção de informação sobre o governo. Todas estas etapas estabelecidas a partir do marco regulatório constituem um modelo de gestão da informação.

A instauração de uma cultura de transparência – apoiada num arranjo institucional que seja condizente com a realidade, ou seja, que considere um contexto de profundas transformações nas tecnologias de informação e comunicação, com possibilidades de ampliar o escopo da publicidade dos atos de governo – pode ser a chave para refazer o elo de confiança entre cidadão e governo, restaurando um arranjo de poder coerente com a democracia (SILVA, 2010, p. 78).

²⁶ Composição do Conselho de Transparência Pública disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/composicao>> Acesso em set. 2014

²⁷ Portal da Transparência, disponível em: <http://www.transparencia.gov.br/> Acesso em 15 set. 2014.

²⁸ Plano Nacional sobre Governo Aberto, disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm> Acesso em 15 set. 2014.

²⁹ Infraestrutura Nacional de Dados Abertos, disponível em: < <http://dados.gov.br/instrucao-normativa-da-inda/>> Acesso em 15 set. 2014.

³⁰ CRISTALDO, H. A um mês das eleições TSE publica lista com doadores de campanha. *Agência Brasil*, Brasília, 07 set. 2012. Política. Disponível em: <http://www.ebc.com.br/2012/09/a-um-mes-das-eleicoes-municipais-tse-publica-lista-com-doadores-de-campanha>. Acesso em 28 out. 2014.

A aprovação da Lei de Acesso à Informação é considerada uma etapa importante no processo de desenvolvimento das políticas relacionadas a este tema no Brasil. Ela consolida e define o marco regulatório do acesso às informações públicas, porém, como foi dito, a lei por si só não garante a mudança da cultura da opacidade para a cultura da transparência, mas se configura como uma das ferramentas envolvidas neste processo. Saravia (2006) define política pública da seguinte maneira:

Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (SARAVIA, 2006, p. 29).

As políticas públicas passam por diferentes etapas, e em cada uma delas existem atores e propósitos específicos. Saravia (2006) lista os três principais estágios de uma política pública: formulação, implementação e avaliação. Este processo, por sua vez, apresenta diferentes fases: a inserção do tema na agenda pública; a elaboração, delimitação do problema, propostas de soluções; a formulação, dando materialidade jurídica ao processo; a implementação, quando se realiza um planejamento para colocar em prática o que foi pensado até então; a execução, caracterizada pela ação propriamente dita; o acompanhamento, que tem o caráter de supervisão para realizar possíveis correções; e, por fim, a avaliação.

O presente estudo compreende a Lei de Acesso à Informação, como parte de uma política nacional de acesso às informações públicas, e trabalha sob a ótica dos jornalistas como um grupo de usuários. No Dicionário de Políticas Públicas organizado por Castro, Gontijo e Amabile (2012), o conceito de Avaliação de Políticas Públicas elenca três modalidades de análises: avaliação de metas, de processos e de impactos. A modalidade de avaliação dos processos é a que mais se aproxima dos objetivos deste trabalho, uma vez que a avaliação de metas e de impactos são avaliações *ex post facto*, definindo o êxito do programa quanto ao alcance das metas estabelecidas a princípio e os impactos das ações que foram desenvolvidas, identificando mudanças que ocorreram, e se elas ocorreram na direção desejada. Como se trata de uma lei recente, tais avaliações ficam inviabilizadas. Porém, a esta altura já é possível realizar uma avaliação dos processos:

A avaliação de processos visa detectar falhas na elaboração dos procedimentos, acompanhar e avaliar a execução dos procedimentos de implantação dos programas, identificar barreiras e obstáculos à sua implementação e gerar dados para sua reprogramação por meio do registro de intercorrências de atividades. Essa avaliação se realiza concomitantemente ao desenvolvimento do programa, portanto, o uso adequado das informações produzidas permite incorporar mudanças ao seu conteúdo (CHIARI, 2012, p.44).

Baseado em experiências internacionais, Angélico (2012) identifica os principais obstáculos à implementação de leis de acesso a informação tanto do ponto de vista institucional (da “oferta”) quanto do ponto de vista dos usuários (da “demanda”). No primeiro caso, entre as dificuldades de implementação está a ausência de um órgão supervisor, o que influencia em uma série de outras dificuldades como capacitação de servidores, uniformização de procedimentos de solicitação e atendimento, e punição por descumprimento da lei. Outros problemas institucionais identificados foram o reduzido escopo das leis e a ausência de referência legal em relação ao fato de que a não-resposta se configura como uma violação ao direito à informação.

Já os principais obstáculos à implementação das leis de acesso a informação do ponto de vista dos requerentes, são: o desconhecimento das normas, a ausência do uso prático da Lei por receio de retaliação governamental, e a falta de apoio de alguns grupos sociais, por já terem acesso privilegiado a informações e recursos.

Ao cruzar estas dificuldades institucionais de implementação identificadas a partir de experiências internacionais com a realidade brasileira (tendo como base o próprio texto da Lei 12.527 e um *survey* aplicado em determinados grupos sociais), Angélico (2012) observa que o obstáculo do escopo limitado é vencido (ao menos no texto da lei), mas questiona as assimetrias nos processos de implantação nos diferentes níveis administrativos e Poderes. A inexistência de um órgão fiscalizador independente se confirma no cenário brasileiro, e por fim, o texto da lei também não prevê os casos de não-resposta como violação ao direito à informação.

Do ponto de vista dos obstáculos à implementação por parte das “demandas”, dado o pouco distanciamento temporal desde o início da vigência da LAI, o autor aponta algumas possíveis evidências quanto ao grau de desconhecimento da norma pelos cidadãos, e a falta de apoio de certos grupos sociais, mas destaca que outras pesquisas são necessárias para dizer se o Brasil enfrentará os mesmos obstáculos à implementação da Lei vistos em outros países. É nesta etapa que se concentram os esforços do presente trabalho, uma vez que avaliados os processos de implantação da lei na perspectiva de um grupo de usuários, será possível elencar as principais dificuldades que ainda se apresentam no exercício do direito à informação pública.

4.2.2 A trajetória da Lei de Acesso à Informação no Congresso

Em setembro de 2003 a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji) realizou em Brasília o I Seminário Internacional sobre Direito de Acesso a Informação

Pública. A Abraji, criada no ano anterior, já pautava este assunto como uma de suas prioridades:

No meio jornalístico a gente conversava muito sobre isso, e quando a Abraji foi proposta por um grupo de jornalistas, entre eles foi rapidamente aceito que uma das missões da associação, além de defender o bom jornalismo, fazer um trabalho de seminários, oficinas, congressos para difundir a boa prática jornalística, investigação jornalística... Que também uma das missões seria defender o livre acesso a dados públicos. E isso entrou na versão nº1 do estatuto da Abraji... Então esteve sempre lá, e uma vez que a Abraji foi criada em 2002, um grupo de diretores da entidade ficava sempre mais relacionado a esse tema³¹

Ao final do evento foi criado o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, cujo lançamento oficial aconteceu em novembro de 2004, na sede do Conselho Federal da OAB em Brasília. A criação do Fórum se assemelha a movimentos de outros países, como grupo Oaxaca no México, que reuniu pesquisadores, jornalistas e diversas organizações da sociedade civil para reivindicar a aprovação de uma Lei de Acesso mexicana. A proposta do Fórum foi similar: reunir organizações para promover e incentivar o debate sobre o direito de acesso a informações públicas no Brasil e defender a criação de uma lei garantindo o acesso a documentos produzidos e tutelados pela administração pública:

O livre acesso das pessoas aos atos do governo – nos níveis municipal, estadual e federal – é um dos princípios republicanos básicos na construção de uma nação. O documento e a informação produzida pelo agente público, pelo governante ou pelo político não pertence a ele nem ao Estado, mas sim ao cidadão³².

Em sua declaração de princípios e objetivos, o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas se compromete a atuar sem conotação político-partidária nem fins lucrativos, incentivar o debate sobre o direito de acesso às informações públicas no Brasil e desenvolver campanhas destacando a importância do tema. Após a aprovação da LAI, o Fórum continua ativo, com um site³³ que acompanha a implementação da lei e reproduz matérias publicadas em portais de notícias de todo o país envolvendo transparência e acesso à informação pública.

Em fevereiro de 2003, o deputado Reginaldo Lopes (PT-MG) apresentou um Projeto de Lei regulamentando o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal. O PL 219/2003³⁴ estabelecia o prazo máximo de 15 dias para prestação de informações ao cidadão por parte da

³¹ Fernando Rodrigues, jornalista, mantém uma página de política no UOL: <http://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/>. Trabalhou na *Folha de São Paulo* de 1987 a 2014. Entrevista realizada em 06 jun. 2014.

³² Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas. *Sobre o Fórum: o que é / objetivos*. Disponível em: <<http://www.informacaopublica.org.br/node/2>> Acesso em: 24 jun. 2014.

³³ Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, disponível em: <<http://informacaopublica.org.br>> Acesso em 24 jun. 2014.

³⁴ PL 219/2003. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=105237> Acesso em 24 jun. 2014.

administração pública, determinava que a regra valesse para os Três Poderes e para todos os níveis de governo, porém, não indicava a internet como principal plataforma de acesso aos documentos.

Em maio de 2003, o PL 219 foi aprovado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara, cujo relator designado foi o deputado Ricardo Rique (PL-PB), que emitiu parecer favorável. De lá o texto seguiu para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). O relator escolhido na CCJC foi o deputado Mendes Ribeiro (PMDB-RS), que também emitiu parecer favorável ao projeto em outubro de 2003 (apesar disso, a aprovação pela Comissão só saiu em dezembro de 2004). Daí em diante o projeto ficou parado, e só foi retomado três anos depois, em 2007, quando a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados apensou o PL 219/2003 a outros projetos³⁵ relacionados ao tema.

Em abril de 2009, o Fórum de Direito de Acesso à Informação Pública organizou o segundo Seminário Internacional sobre Direito de Acesso à Informação Pública. Na ocasião a então ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, se comprometeu a enviar nas semanas seguintes um Projeto de Lei de Acesso à Informação ao Congresso³⁶.

Em maio de 2009 o PL 219/2003 foi apensado ao PL 5.228/2009³⁷, enviado pelo Poder Executivo. O texto do Executivo envolveu diversos ministérios e secretarias (Casa Civil, Justiça, Relações Exteriores, Defesa, AGU, Secretaria de Direitos Humanos, Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria de Comunicação Social e CGU), e foi estruturado a partir de um modelo básico elaborado em 2005 pelo Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção da CGU.

No mês seguinte a ONG Artigo 19³⁸ produziu um documento analisando o projeto do Executivo:

Nossa principal preocupação refere-se ao fato do PL falhar ao não estabelecer um órgão de supervisão administrativa independente, como por exemplo um Comissariado para o direito à informação. (...) Outras preocupações centrais a respeito do PL de acesso à informação incluem a falta de qualquer definição para os órgãos públicos que estarão submetidos à lei; o fato de que a lei de acesso não prevalece sobre leis de sigilo em caso de conflito; o fato de as decisões sobre acesso serem feitas usando a classificação de confidencialidade como referência, ao invés de se basearem no dano que a divulgação da informação causaria; a ausência de

³⁵ Projetos apensados: PL 1.019/2007, de autoria do dep. Celso Russomano (PP-SP) e PL 1.924/2007, de autoria do dep. Chico Alencar (PSOL – RJ).

³⁶ Texto de projeto de acesso a informações já está pronto. *O Estado de São Paulo*, 02 abr. 2009. Política. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,texto-de-projeto-de-acesso-a-informacoes-ja-esta-pronto,348859> Acesso em 15 jun. 2014.

³⁷ PL 5.228/2009, disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=4779A7EC1C066FB5C821FE8B461EEE68.proposicoesWeb1?codteor=656530&filename=PL+5228/2009 Acesso em 15 jun. 2014.

³⁸ A ONG Artigo 19 Brasil defende questões ligadas à liberdade de expressão, liberdade de imprensa e direito de acesso às informações públicas. Disponível em: <http://artigo19.org/> Acesso em 15 jun. 2014.

previsão na lei da prevalência do interesse público; e a necessidade de medidas promocionais mais robustas (ARTIGO 19, 2009, p. 6).

A Câmara dos Deputados criou uma Comissão Especial para analisar o projeto, presidida pelo dep. José Genoíno (PT-SP), cuja relatoria ficou a cargo do dep. Mendes Ribeiro Filho (PMDB-RS). Depois de um amplo debate e de passar novamente pela CCJC o projeto foi enfim aprovado pelo plenário da Câmara em abril de 2010. Da lá a matéria seguiu para o Senado sob a identificação de Projeto de Lei da Câmara 41/2010³⁹. Em maio de 2010 o PLC chegou à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), e o relator escolhido foi o senador Demóstenes Torres (sem partido, ex-DEM-GO). Em junho, o projeto foi aprovado pela CCJC e seguiu para apreciação das comissões de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), recebendo relatoria do senador Walter Pinheiro (PT-BA), e de Direitos Humanos e Legislação Participativa, onde o relator foi o senador Humberto Costa (PT-PE). Ambos emitiram pareceres favoráveis ao projeto, que foi aprovado. Por fim, o texto chegou à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) então presidida pelo senador Fernando Collor (PTB-AL).

Collor assumiu a relatoria da matéria quatro meses depois, em agosto de 2011, e propôs uma série de alterações, apresentando um projeto substitutivo ao PLC 41/2010. O texto do substitutivo de Collor impunha mudanças consideráveis como a continuidade do sigilo eterno para alguns documentos (“Ainda que décadas, séculos passem, há atos dos Estados que devem permanecer sob a égide do sigilo, pois o tempo dos Estados não é o tempo dos homens”⁴⁰), a ampliação do rol das autoridades que poderiam classificar documentos no grau ultrassecreto, a substituição da obrigatoriedade pela possibilidade de divulgação de informações na internet e a exigência de justificativa para solicitar informações.

Além disso, o projeto substitutivo de Collor previa a reinserção do grau de sigilo confidencial (dez anos de acesso restrito), a atribuição de caráter consultivo à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (e não decisório), e o fim da desclassificação automática dos documentos classificados após vencido o prazo:

Preocupou-nos, no projeto como nos foi apresentado, o excesso em se tornar públicas informações cuja natureza seja eminentemente sigilosa em qualquer nação do globo. Destacamos aqui aquelas oriundas de comunicação entre a chancelaria e as missões diplomáticas, as produzidas no âmbito da Defesa e das Forças Armadas (como os planos militares e a doutrina de emprego das Forças), os dados sensíveis na área de pesquisa tecnológica de ponta e o conhecimento produzido pelos serviços secretos. A divulgação de informações com esse teor constituiria verdadeira

³⁹ PLC 41/2010. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=76801&tp=1>. Acesso em 20 jun. 2014.

⁴⁰ Parecer do senador Fernando Collor. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/94838.pdf>> Acesso em 20 jun. 2014.

oficialização do *Wikileaks*, que tantos desconfortos gerou entre as maiores democracias do planeta (PARECER CRE, 2011).

Em outubro de 2011, o projeto substitutivo apresentado por Collor foi rejeitado pelo plenário (43 votos contrários e nove votos a favor), e manteve-se o texto do PLC 41/2010 com algumas modificações na redação que não alteraram sua essência.

Após tramitar no Senado, a lei foi aprovada em 25 de outubro 2011, sancionada pela presidente Dilma Rousseff em 11 de novembro de 2011, dando um prazo de seis meses para que a administração pública se adequasse às exigências da norma. Finalmente, em maio de 2012 a Lei de Acesso à Informação começou a vigorar.

Ao observar o processo de tramitação da Lei de Acesso percebe-se que o tema levantou uma discussão de caráter multipartidário, no qual parlamentares da base governista e de oposição assumiram posturas semelhantes, a favor da transparência. Havia inicialmente dois conflitos relacionados ao tema: de um lado, a busca pelo esclarecimento de fatos históricos relativos ao período da ditadura militar (não por acaso a lei foi sancionada no mesmo dia da criação e nomeação dos membros da Comissão Nacional da Verdade, encarregada de investigar possíveis violações aos direitos humanos ocorridas entre 1946 e 1988), e, por outro lado, um temor relacionado ao tratamento que seria dado pela nova lei aos assuntos considerados estratégicos para o Estado.

Foi por causa dos arquivos e das informações estratégicas do Ministério das Relações Exteriores que os debates em torno da lei ganharam dimensões políticas sensíveis, as quais quase impediram o projeto de seguir em frente. Nesse momento, as discussões em torno da dívida histórica de mais de vinte anos de ditadura, do direito à verdade e do resgate da memória brasileira ofuscavam as verdadeiras possíveis consequências da LAI. A abertura dos arquivos da ditadura seria corolário, mas não o principal objetivo do projeto (REIS, p. 56, 2014).

Apesar de ser considerada positiva em alguns aspectos (em relação à sua abrangência, por exemplo), a LAI recebe críticas especialmente pelo o fato de não determinar a criação uma entidade independente responsável pelo gerenciamento da aplicação da norma. A despeito das críticas, estudiosos afirmam que ter um respaldo legal que assegure o direito de acesso à informação já pode ser considerado um aprimoramento do sistema democrático.

4.2.3 Balanço da aplicação da Lei: de 2012 a 2014

De acordo com a Secretaria-Executiva da CGU⁴¹, nos dois primeiros anos de vigência da Lei de Acesso à Informação foram investidos R\$135.295,98 em ações do Plano Interno de Acesso à Informação. Além disso, entre 2010 e 2013 foram gastos R\$2.538.930,49 com o

⁴¹ Resposta a pedido de informação – lei nº 12.527/2011 processo nº 00075.001186/2014-54

acordo de Cooperação Técnica entre a CGU e a UNESCO no âmbito do projeto “Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas: garantia democrática do direito à informação, transparência e participação cidadã”. Com o Programa Brasil Transparente⁴² foram gastos em 2013 e 2014 R\$ 80. 212,53.

A CGU também informou que em sua sede cerca de 35 servidores trabalham diretamente com a LAI, outros 64 servidores atuam nas unidades regionais desenvolvendo atividades relacionadas à Lei de Acesso. É importante levantar o quantitativo de recursos e mão-de-obra alocados na implantação da LAI porque podem indicar o grau de comprometimento da administração pública com a consolidação da norma. Relatório publicado em novembro de 2014 pelo *Centre for Freedom of Information*⁴³ indica que em 2013 a maioria dos comissários (62,5%) informou que seus recursos financeiros e humanos eram insuficientes para o cumprimento das responsabilidades de seu cargo. No ano seguinte, apesar da redução para 53,6%, o cenário de insuficiência de recursos continua predominando.

A seguir são apresentados alguns levantamentos sobre a aplicação da Lei de Acesso em seus dois primeiros anos de vigência. Para isso, foram levados em conta os balanços da aplicação da LAI produzidos pela CGU, pela ONG Artigo 19 e por pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas.

Em 2014, a CGU divulgou o segundo balanço anual da aplicação da Lei de Acesso à Informação no Executivo Federal. De maio de 2012 até dezembro de 2013 foram feitos 141.873 pedidos de informação, dos quais 140.860 (99,29%) foram oficialmente respondidos. Para efeito de esclarecimento, vale destacar que a CGU inclui neste grupo aqueles pedidos cuja resposta foi negativa ou incompleta. Assim, neste universo de 140.860 pedidos respondidos, 78,69% foram atendidos total ou parcialmente, 10,26% foram negados e 11,04% não foram atendidos. Os motivos que levaram ao não-atendimento foram: informação inexistente, pedido duplicado, matéria da competência legal de outro órgão ou não eram solicitações de informação. Neste último caso o protocolo seguido pela CGU é:

A LAI garante acesso a informações existentes nos órgãos e entidades públicas. No entanto, pedidos que não especifiquem a informação desejada e que se configurem como meros desabafos, reclamações, elogios não estão no escopo da Lei de Acesso, assim como consultas jurídicas, pedidos para que o órgão manifeste sua opinião e solicitações de adoção de providências em geral. Nesses casos, o procedimento

⁴² Programa criado em 2013 cujo objetivo é apoiar Estados e Municípios no processo de implantação da LAI, promovendo capacitações para agentes públicos, distribuindo material de orientação e cedendo o código fonte do e-SIC.

⁴³ *Centre for Freedom of Information* é uma parceria entre a Faculdade de Direito da Universidade de Dundee e o Comissariado de Informação Escocês. Produz estudos relacionados à implementação, interpretação e aplicação das leis de acesso à informação de todo o mundo. Disponível em: < <http://www.centrefoi.org.uk/>> Acesso em 05 dez. 2014.

adotado é comunicar ao cidadão que a solicitação não se trata propriamente de informação e direcioná-lo para o canal adequado para tratar o assunto (CGU, 2014, p.11).

Nos dois anos de aplicação da lei, observa-se que grande maioria das solicitações de acesso à informação foi realizada via internet, pelo portal e-SIC⁴⁴ (86,96% dos pedidos em 2012 e 94,95% dos pedidos em 2013), o portal é gerido pela CGU e concentra todas as solicitações referentes ao Executivo Federal e empresas estatais. Quanto ao tempo de resposta, em 2013, o tempo médio de atendimento foi de 13 dias.

Em relação aos pedidos negados, o relatório da CGU indica que principal razão para as negativas (tanto em 2012 quanto em 2013) foram solicitações que envolviam dados pessoais⁴⁵, como mostra a imagem abaixo:

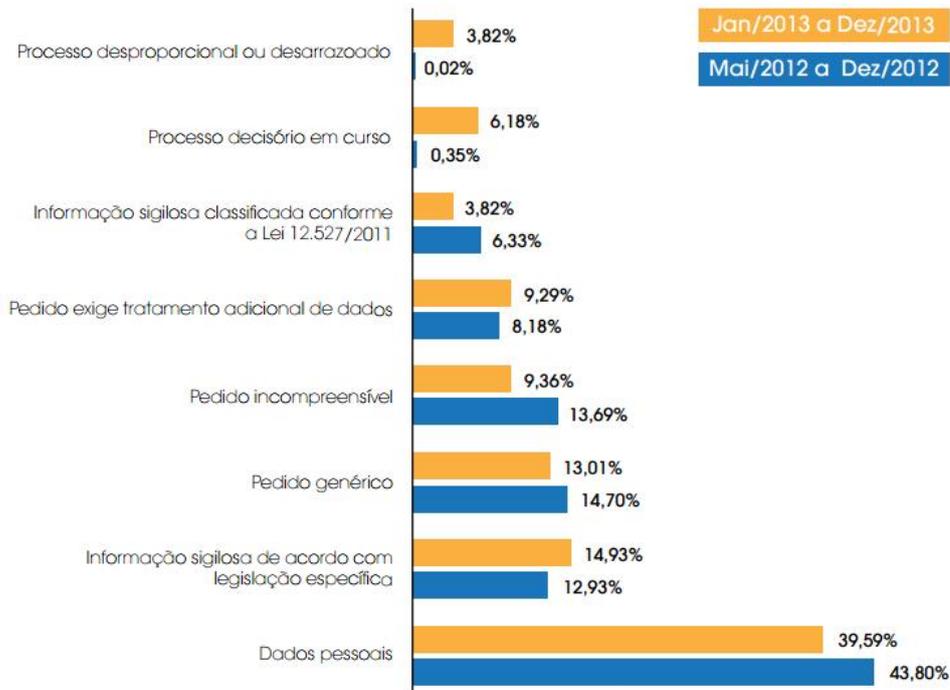


Figura 3: Motivo das negativas de acesso à informação

Fonte: Relatório sobre a implementação da Lei 12.527/2011 (CGU, 2014).

⁴⁴ Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC). O portal permite o envio de pedidos de acesso para órgãos e entidades do Executivo Federal, também possibilita que o cidadão acompanhe a tramitação do pedido, entre com recursos e apresente reclamações.

⁴⁵ O inciso IV do art. 4º da Lei de Acesso à Informação traz a seguinte definição: “Informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável”. De acordo com a definição da CGU:

“A informação pessoal é aquela relativa à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas. Por definição, a informação pessoal não diz respeito ao interesse público e, portanto, o órgão ou entidade detentora desse tipo de informação deve restringir o seu acesso” (CGU, 2013, p. 29). As exceções previstas em relação à divulgação de informações pessoais são apenas nos casos em que há interesse histórico de relevância envolvido, ou quando a informação é necessária para esclarecer processos de apuração de irregularidade em que a pessoa em questão esteja envolvida.

O segundo motivo mais frequente para a negativa de acesso à informação é devido ao caráter sigiloso das informações solicitadas de acordo com legislação específica. O terceiro motivo no ranking foi amplamente mencionado pelos jornalistas entrevistados, como se verá mais adiante neste trabalho: pedido genérico. De acordo com a CGU, a solicitação de informação deve seguir algumas orientações para que não seja classificada como genérica:

Para que seja considerado específico, o assunto do registro solicitado deve ser indicado de modo individualizado e com suficiente particularidade quanto ao tempo, lugar e evento, de forma a permitir que o servidor do órgão ou entidade que tenha familiaridade com o assunto possa identificá-lo de maneira célere e precisa; e, de forma complementar, deve ser indicada, de maneira clara, a listagem dos documentos que sirvam de suporte à informação, com suas respectivas datas de emissão, período de vigência, origem e destino⁴⁶

A Seção II da Lei estabelece os procedimentos de recurso caso o pedido de informação seja negado ou atendido parcialmente. Nessas situações o interessado pode entrar com recurso em até dez dias a partir da data da negativa de acesso, que deverá ser dirigido à autoridade hierarquicamente superior àquela que negou a informação. Nesta etapa o requerente deve receber uma resposta em até cinco dias. Caso a informação continue sendo negada, ele ainda poderá recorrer à autoridade máxima do órgão/entidade, a terceira instância recursal é a Controladoria-Geral da União. Se ainda assim a solicitação não for atendida o requerente pode recorrer a última instância, a Comissão Mista de Reavaliação de Informações. A figura abaixo indica que, em 2013, a maioria dos recursos foram indeferidos, tanto na primeira quanto na segunda instância:

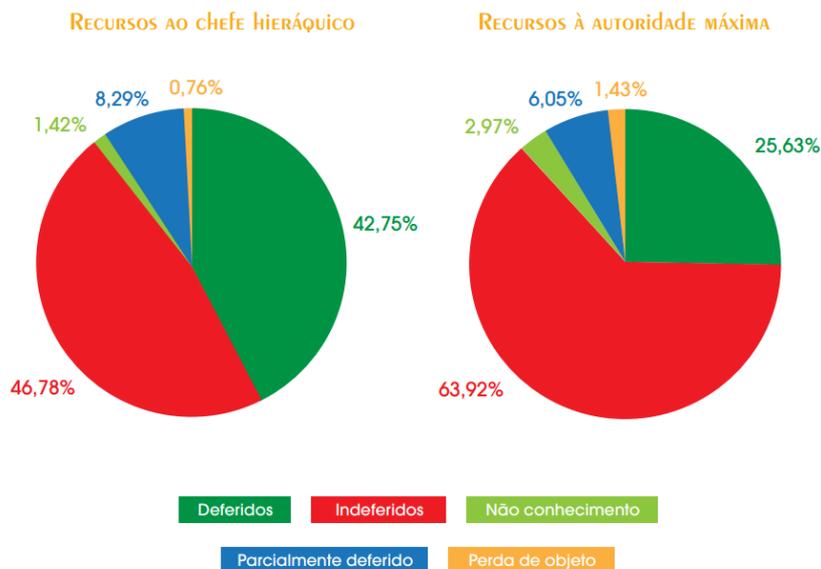


Figura 4: Recursos em 2013

Fonte: Relatório sobre a implementação da Lei 12.527/2011 (CGU, 2014).

⁴⁶ ROMÃO, J. E. *Como os jornalistas usaram (e abusaram?) da transparência passiva no primeiro ano da LAI*. Brasília: Ouvidoria-Geral da União, 2013. Disponível em: <<http://www.conectas.org/arquivos-site/Semin%C3%A1rio%20LAI%20-%20CGU.pdf>> Acesso em 15 jul. de 2014.

De maio de 2012 a agosto de 2014, um total de 464 recursos chegaram até a Comissão Mista de Reavaliação de Informações⁴⁷. Destes, apenas sete foram providos, 302 foram desprovidos, 154 casos de não conhecimento e houve um caso de perda de objeto. Entre os dez órgãos que mais remeteram recursos à CMRI (somando mais de 50% dos recursos do período) observa-se a presença de ministérios, agência reguladora e bancos públicos.

Órgão/Entidade	Número de recursos
Ministério da Saúde (MS)	41
CEFET-RJ	32
Comando da Aeronáutica (COMAER)	29
Banco do Brasil (BB)	28
Ministério da Fazenda (MF)	27
Controladoria-Geral da União (CGU)	22
Caixa Econômica Federal (CEF)	20
Anatel	19
Comando do Exército (CEX)	17
Ministério da Educação (MEC)	15

Quadro 8: Órgãos/entidades que mais remeteram recursos à Comissão Mista de Reavaliação de Informações no período de agosto de 2012 a agosto de 2014

Fonte: Elaboração própria

Uma possível explicação para estes órgãos integrarem o “ranking” da CMRI é devido ao fato de serem organizações que estão de certa forma “autorizadas” a deixar de fornecer informações, baseadas nas prerrogativas das Leis de Sigilo (sigilo bancário, sigilo fiscal, sigilo comercial, sigilo industrial e segurança nacional). Isso acontece porque, em caso de conflito, a Lei de Acesso não prevalece sobre as Leis de Sigilo, como especifica o art. 22 da LAI:

Art. 22. O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público

Dos cinco órgãos da administração federal que mais receberam pedidos de acesso à informação em 2012 (na ordem: SUSEP, INSS, BACEN, Caixa e Ministério da Fazenda),

⁴⁷ Os recursos avaliados pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações ficam disponíveis no portal de Acesso à Informação do Governo Federal: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/recursos/recursos-julgados-a-cmri/recursos-julgados-pela-cmri#decis-es-e-documentos>> Acesso em set. 2014

quatro permaneceram entre os cinco mais demandados em 2013: INSS, SUSEP, Ministério da Fazenda, BACEN e INEP.

Em relação à origem dos pedidos, o Distrito Federal e Estados das regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul concentram os maiores volumes de solicitações. Destaca-se o grande número de pedidos oriundos do DF: de acordo com o levantamento realizado pela Secretaria de Transparência e Controle do Distrito Federal⁴⁸, a maior parte dos pedidos é feita por requerentes identificados como servidores públicos federais. De abril de 2013 a novembro de 2014 eles representaram 18% das solicitações, seguidos por empregados do setor privado e outras, ambas com 17%.

Dez estados com maior número de pedidos		Dez estados com maior número de pedidos por mês por 100 mil habitantes (2013)	
Percentual de pedidos do total		Número de pedidos	
SP	21,26%	DF	42,76
DF	15,22%	RJ	5,42
RJ	12,01%	SP	3,72
MG	8,49%	ES	3,64
RS	4,68%	RR	3,44
PR	4,66%	RO	3,40
BA	3,61%	PR	3,22
PE	2,95%	SC	3,21
SC	2,78%	RS	3,16
GO	2,41%	MG	3,12

Figura 5: Distribuição geográfica dos pedidos de acesso à informação

Fonte: Relatório sobre a implementação da Lei 12.527/2011 (CGU, 2014).

Entre as solicitações vindas de outros países, a Alemanha lidera o número de pedidos (19,03%), seguida pelos Estados Unidos (15,57%), Portugal (15,05%), Espanha (10,38%) e Itália (7,27%).

Em relação ao perfil dos solicitantes, na pesquisa realizada por DaMatta (2011) foi questionado aos servidores públicos federais quais seriam os principais demandantes de informações quando a Lei entrasse em vigor. O cenário vislumbrado naquele momento foi o seguinte:

⁴⁸ Resposta a pedido de informação – lei nº 12.527/2011 protocolo nº 00480000091201431

Quais seriam os principais demandantes de informações?

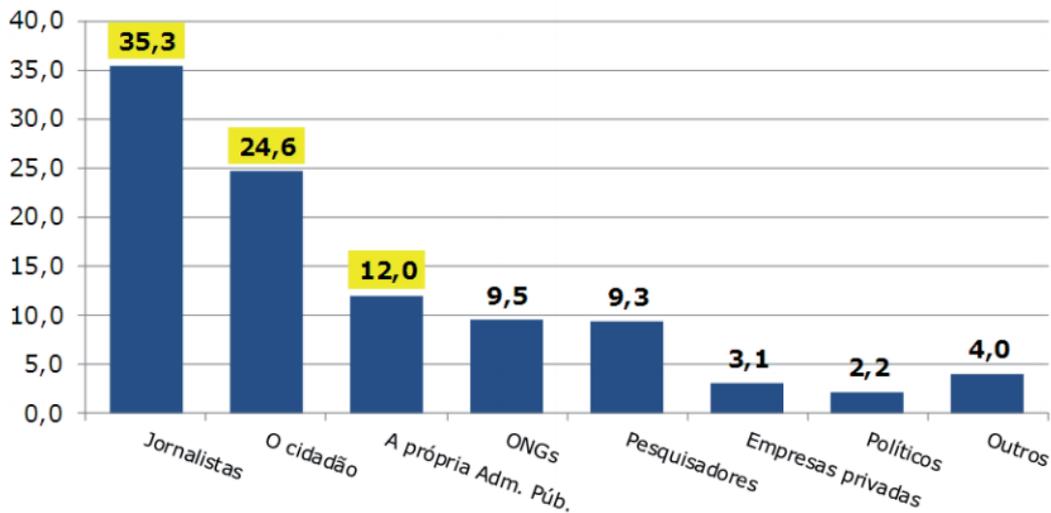


Figura 6: Percepção dos servidores quanto aos principais demandantes de informações públicas

Fonte: Pesquisa diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no poder executivo federal brasileiro (DAMATTA, 2011).

Como se verá, o panorama previsto pelos servidores não foi completamente concretizado. Porém, é preciso esclarecer que a princípio o indivíduo só deve se identificar e informar se é pessoa física ou jurídica. A partir daí, os demais itens de cadastro (gênero, idade, profissão, escolaridade, etc.) são de preenchimento opcional. Tendo isto em mente, a grande maioria dos solicitantes são pessoas físicas (95,51%), contra 4,49% de pessoas jurídicas. Entre as pessoas físicas, a maioria tem ensino superior (35,35%), Ensino Médio (24,89%) ou pós-graduação (15,09%), o que demonstra que o uso da Lei ainda está restrito às faixas mais escolarizadas da população.

Em relação à profissão, a maioria dos usuários não especifica ou não informa, porém, entre os que optam por informar, a categoria “Empregado - setor privado” lidera, seguida por estudantes e servidores públicos federais. A figura abaixo mostra que o número de jornalistas que recorrem à lei, contrariando as expectativas iniciais dos servidores públicos federais, é baixo. Contudo, é preciso ter em mente que muitos desses profissionais preferem não se identificar como jornalistas ao solicitarem informações:

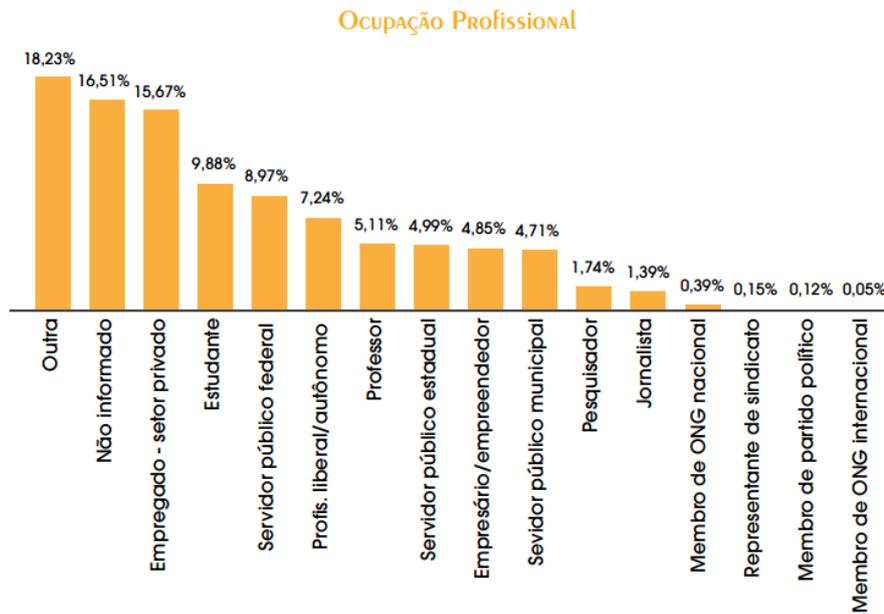


Figura 7: Perfil dos solicitantes – Ocupação profissional

Fonte: Relatório sobre a implementação da Lei 12.527/2011 (CGU, 2014).

O relatório da ONG Artigo 19 publicado em 2014 também fez um levantamento da aplicação da Lei de Acesso à Informação em órgãos dos Três Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) em âmbito Federal durante o ano de 2013. A ONG realizou 474 solicitações de informações aos 51 órgãos públicos federais (sendo 38 do Executivo, 11 órgãos de Justiça e dois do Legislativo). O relatório também conta com entrevistas a pesquisadores, jornalistas e gestores públicos que tratam deste tema, como Gregory Michener (professor da FGV Rio), Cláudia Taya (diretora de Transparência e Controle Social da CGU), Bruno Lupion (repórter do UOL Política), Jorge Machado (professor da EACH-USP e vinculado ao GPOPAI), Fabiano Angélico (coordenador de Promoção da Integridade Pública da Prefeitura de São Paulo) e Daniel Bramatti (repórter da Editoria Nacional/Estadão Dados em *O Estado de São Paulo*).

Do total de pedidos encaminhados, a maioria (94,50%) foi respondida, e apenas 5,5% (26 pedidos) não tiveram respostas, destes, grande parte remetidos aos órgãos de justiça.

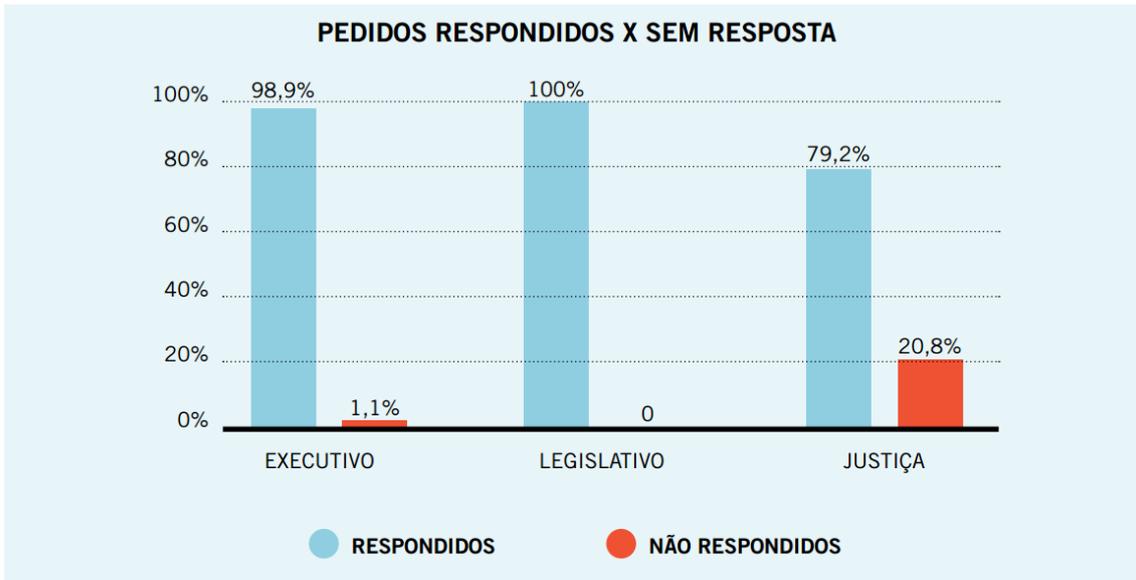


Figura 8: Percentual de pedidos respondidos e não respondidos em cada instância de poder
Fonte: Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2013 (ARTIGO 19, 2014).

A metodologia adotada pelo relatório da Artigo 19 também analisou o caráter qualitativo das respostas obtidas, o que mostra que, apesar do alto índice de atendimento, muitas informações não foram consideradas satisfatórias ou completas. O Executivo se destaca no fornecimento integral de informações e o Legislativo no acesso parcial:

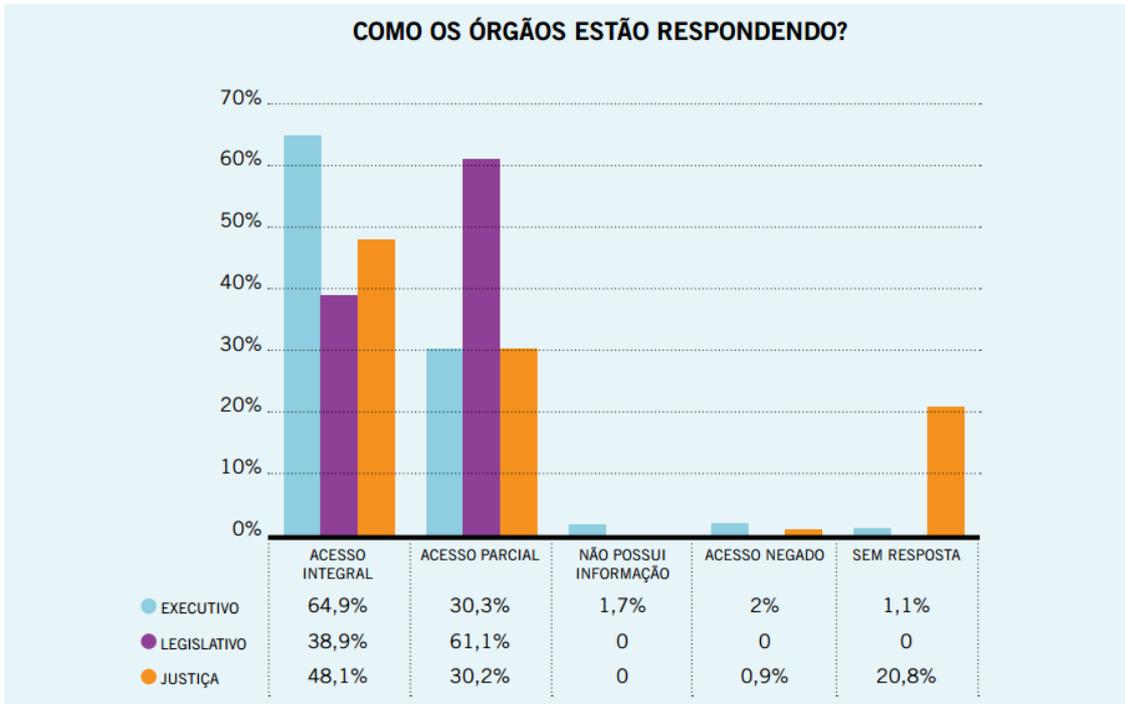


Figura 9: Como os órgãos estão respondendo às solicitações de informações
Fonte: Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2013 (ARTIGO 19, 2014).

Ao final do mapeamento da transparência passiva, o relatório conclui que o Executivo foi a instância que implementou de maneira mais completa a Lei de Acesso à Informação, combinando um alto índice de atendimento aos pedidos com respostas completas. O

documento aponta os atrasos nas respostas dos pedidos feitos à Justiça, porém, quando são acionadas as instâncias recursais, o Legislativo⁴⁹ se destaca no não cumprimento dos prazos estabelecidos pela Lei. Dos 414 pedidos realizados, foi necessário recorrer em 156, motivados por respostas consideradas incompletas:

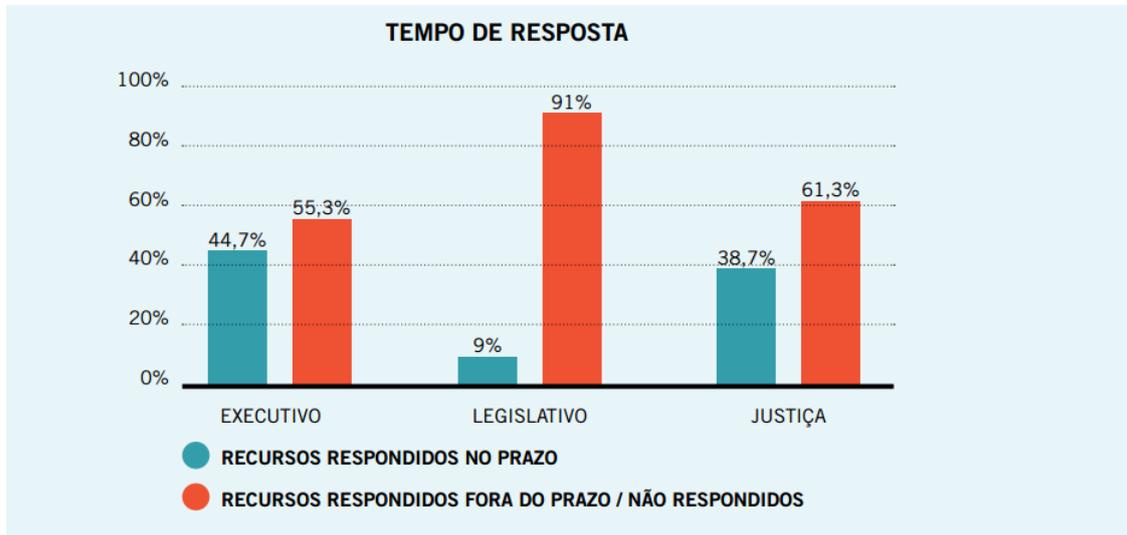


Figura 10: Tempo de resposta aos recursos movidos em cada um dos três poderes
Fonte: Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2013 (ARTIGO 19, 2014).

Durante o monitoramento os pesquisadores relataram dificuldades com pedidos de identificação detalhada do requerente e motivação da solicitação:

Durante a auditoria foram registrados casos de pedidos desproporcionais de identificação. A situação ocorreu principalmente com órgãos da Justiça, notadamente os tribunais federais. O TRF 2, no dia 21 de outubro de 2013, exigiu números de inscrição e cópias físicas dos seguintes documentos do solicitante dos pedidos deste monitoramento: CPF, RG e comprovante de endereço. Caso contrário, não seriam enviadas respostas aos pedidos. Mesmo após o solicitante haver fornecido nome completo e número de identidade, o órgão insistiu em cobrar as cópias dos documentos e na necessidade de envio do CPF.

O autor dos pedidos instou o órgão público no dia 23 de outubro a enviar as respostas com base no que determina a LAI, ou seja, sem o envio das cópias de documentos exigidas. Dos 9 pedidos de informação, só quatro foram respondidos, com mais de 2 meses de atraso. O ouvidor do TRF 1 telefonou à ARTIGO 19 exigindo identificação adicional do autor dos pedidos de informação, além de justificativa para as solicitações, o que vai contra a LAI e o que ela determina. O autor dos pedidos informou que não daria justificativa para os pedidos, ao que o ouvidor informou que provavelmente não haveria respostas, nesse caso (ARTIGO 19, 2014, p. 34).

Em relação à transparência ativa, o relatório conclui que o Executivo foi a instância que melhor cumpriu as obrigações determinadas pela LAI, em contraste com o Judiciário,

⁴⁹ De acordo com o relatório da Secretaria de Informação e Documentação do Senado, o tempo médio de atendimento aos pedidos feitos ao Senado em primeira instância no primeiro ano da LAI foi de 10 dias. Os assuntos mais demandados foram relativos a questões administrativas. O perfil médio do solicitante é de sexo masculino, entre 20 e 39 anos com curso superior ou pós-graduação e morador do Distrito Federal.

cujos órgãos analisados foram considerados os menos efetivos em termos de transparência passiva e ativa:

Portanto, a recomendação mais forte que podemos fazer é pela regulamentação da LAI no âmbito da Justiça o mais breve possível, com monitoramento da implementação, do funcionamento dos SICs, do cumprimento de prazos e do tipo de resposta que está sendo enviada aos cidadãos, até que a aplicação da lei de Acesso à informação tenha atingido um patamar mínimo de cumprimento (ARTIGO 19, 2014, p. 56).

Ao final, a ONG lista dez recomendações para ampliar o cumprimento da transparência ativa, como: reforçar a divulgação de dados sobre programas e projetos nos sites do Legislativo e da Justiça, disponibilização e atualização constante das listas de documentos classificados e desclassificados. Também foram relacionadas 18 recomendações para melhorar o desempenho da transparência passiva, por exemplo: monitoramento do cumprimento de prazos, principalmente para órgãos do Legislativo e Judiciário; eliminar a solicitação de documentos físicos comprobatórios para responder aos pedidos de informação e a retirada de qualquer limite de tamanho para mensagens, para facilitar o envio de pedidos de informação.

Os dois balanços analisados apresentam resultados da aplicação da Lei apenas em nível federal. De acordo com o levantamento feito pelo Mapa da Transparência⁵⁰ da CGU, até o mês junho de 2014 sete Estados ainda não haviam regulamentado a Lei de Acesso: Acre, Amazonas, Roraima, Pará, Amapá, Maranhão e Rio Grande do Norte. Além disso, 198 municípios⁵¹ também não tinham regulamentação.

Os pesquisadores da FGV Michener, Moncau e Velasco (2014) realizaram um balanço para avaliar a aplicação da LAI. Neste levantamento foram enviados 717 pedidos para 173 órgãos públicos dos três poderes e em todos os níveis de governo. A metodologia utilizada lança mão de três métricas para avaliar o atendimento aos pedidos: taxa de resposta, taxa de precisão, e prazo médio.

Na avaliação geral a taxa de resposta ficou em 69%, e a taxa de precisão das respostas foi de 57%. A nível estadual os resultados indicam que o cenário varia bastante de acordo com a unidade federativa. Destaca-se o resultado abaixo da média do estado do Rio de Janeiro, possivelmente ocasionado pela controversa regulamentação estadual da LAI, que

⁵⁰ Mapa da Transparência disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente/mapa-transparencia> Acesso em 20 set. 2014

⁵¹ São considerados apenas os municípios com população acima de 100 mil habitantes.

determina, por exemplo, a impossibilidade dos solicitantes enviarem pedidos digitalmente e a exigência da assinatura de termo de responsabilidade⁵².

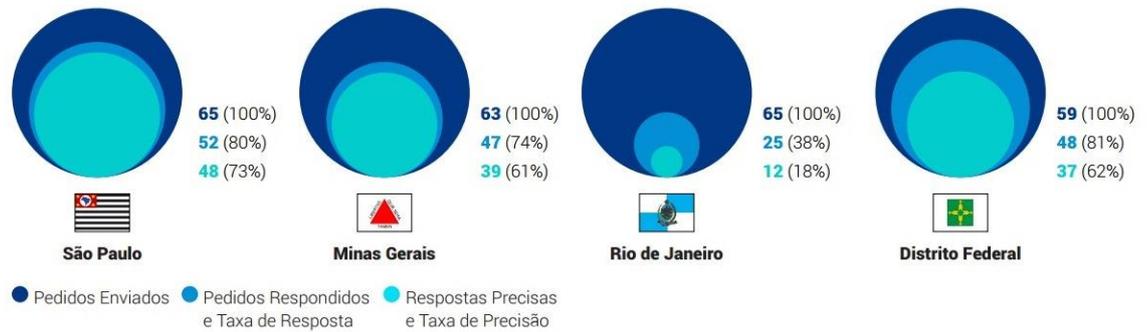


Figura 11: Resultados agregados – nível estadual

Fonte: Estado Brasileiro e Transparência (MICHENER, MONCAU, VELASCO, 2014).

Nas capitais pesquisadas o cenário é o mesmo: a qualidade de aplicação da Lei varia de acordo com o município:

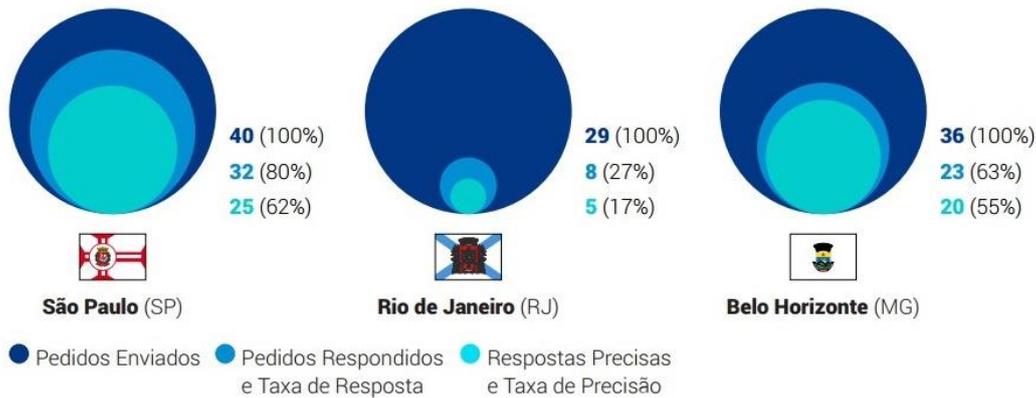


Figura 12: Resultados agregados – nível municipal

Fonte: Estado Brasileiro e Transparência (MICHENER, MONCAU, VELASCO, 2014).

O estudo também fez uma avaliação da aplicação da Lei no poder Judiciário. Ao todo foram enviados 264 pedidos para 40 tribunais (27 Tribunais de Justiça Estaduais, cinco Tribunais Regionais Federais, cinco Tribunais Regionais do Trabalho, Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça e Tribunal Superior do Trabalho). A taxa de resposta foi de 61%, o prazo médio total para o atendimento das solicitações foi de 14 dias, porém, a taxa de precisão das respostas ficou em 26%. Dos treze tribunais que apresentaram melhor resultado neste último quesito, apenas três são tribunais de justiça estaduais. Os pesquisadores destacam, portanto, a importância do comprometimento institucional, indicando o bom

⁵² Sobre isso, Cunha Filho e Xavier (2014) esclarecem: “Também é perfeitamente lícito, quando da entrega da informação, exigir-se a assinatura de recibo. Entretanto, é incabível exigir que o interessado se responsabilize pelo uso que fará da informação, uma vez que o uso ilícito necessariamente já é regulado por lei, portanto, de conhecimento de todos. Tal afirmativa decorre ainda, implícita e indiretamente, do previsto no art. 10, §3º da Lei de Acesso à Informação” (CUNHA FILHO, XAVIER, 2014, p. 184).

desempenho do Tribunal de Justiça do Estado de Roraima, por exemplo, cujo orçamento é consideravelmente menor do que o de outros tribunais. Também foi observado que a grande maioria dos tribunais analisados não possuem plataformas específicas para o recebimento de pedidos de acesso à informação, encarregando os sites de suas Ouvidorias para esta função.

Além do mapeamento do nível de atendimento à LAI, um dos objetivos complementares do trabalho de Michener, Moncau e Velasco (2014) foi testar as regras gerais de não discriminação no acesso à informação, para saber se o atendimento à solicitação varia de acordo com a identificação do requerente. Dessa forma, parte dos pedidos foi feita em nome de quatro voluntários: dois identificados como pesquisadores da FGV e dois sem vínculo com a instituição e sem registros que aparecessem em buscas na internet. Os pesquisadores relatam que durante o processo de envio dos pedidos e espera das respostas “houve indícios⁵³ que reforçam a hipótese de que pode haver investigação prévia sobre o perfil do solicitante” (MICHENER, MONCAU, VELASCO, 2014, p. 23):

Os resultados do experimento com identidades apontam para a existência de práticas discriminatórias no acesso à informação. O par de identidades não institucionais obteve taxa de resposta 10% inferior à taxa de resposta do par de identidades institucionais (64% contra 74%), valor que representa uma diferença relevante e estatisticamente significativa em um intervalo de 90% dos casos. As identidades não institucionais também esperaram por período de tempo mais longo para obter as respostas, com taxa média de prazo 8 dias superior às identidades institucionais (25.5 dias contra 17.5 dias). É particularmente alarmante a taxa de respostas muito baixa de 57% da identidade não institucional feminina, com taxa de precisão de apenas 45% (MICHENER, MONCAU E VELASCO, 2014, p.13).



Figura 13: Resultado do experimento para testar regras gerais de não discriminação

Fonte: Estado Brasileiro e Transparência (MICHENER, MONCAU, VELASCO, 2014).

Ao final do estudo, os pesquisadores pontuam algumas recomendações para tornar a aplicação da LAI mais eficaz, como o fim da obrigatoriedade de apresentação de documento

⁵³ “Nos perfis com afiliação institucional foi possível se notar que após o envio dos pedidos foram feitas buscas com seus nomes na Internet. O rastreo foi feito através de mecanismos presentes em redes sociais institucionais que notificam os usuários sobre esse tipo de busca. Em um dos casos (LinkedIn), é possível se ver exatamente o perfil da pessoa que fez a busca, o que pode confirmar a hipótese de que o nome dos requerentes é procurado na Internet antes do envio da resposta” (MICHENER, MONCAU, VELASCO, 2014, p. 23).

de identidade para solicitar uma informação, delimitar precisamente as possibilidades de exceções, adotar plataformas específicas para o recebimento de pedidos (e não sites de Ouvidorias ou “Fale Conosco”) e fornecer os dados em formato aberto, de acordo com os princípios previstos pela OGP.

Por fim, vale apresentar os resultados obtidos pelo mais recente “Mapa de Acesso” da Abraji. A associação realiza o projeto anualmente desde 2007, e procura medir o grau de acesso à informação pública no Brasil e identificar os obstáculos existentes. Até 2011 as solicitações eram feitas por repórteres voluntários às assessorias de imprensa dos órgãos e ofícios da Abraji citando o marco regulatório. A partir de 2012 os mapeamentos são feitos utilizando os mecanismos previstos pela Lei de Acesso. No Mapa de Acesso de 2014, a Abraji testou o acesso às informações nos Comandos das Polícias Militares dos 26 estados e do Distrito Federal, solicitando cinco informações relacionadas aos recursos para prevenção e repressão ao crime. As consultas começaram a ser feitas no mês de maio de 2014, e até julho do mesmo ano nenhum estado havia respondido a todas as perguntas.

O Mapa de Acesso de 2014 observou algumas dificuldades: a falta de identificação dos mecanismos para o envio de pedidos nos sites das corporações (no Rio de Janeiro o site da PM informava que os pedidos deveriam ser feitos pessoalmente), “informação sigilosa” foi a resposta mais frequente aos pedidos, porém sem qualquer especificação do grau de sigilo nos termos estabelecidos pela Lei. Ainda houve casos em que foi requerida a motivação do pedido: “A PM do Distrito Federal deu a seguinte resposta: ‘Somos uma instituição militar com legislação e documentação própria e tenho ordens expressas para não prestar informações sem a referida destinação’”⁵⁴.

Ao fazer um balanço de todas as edições dos Mapas de Acesso, a associação indica alguns resultados frustrantes: nos sete anos do projeto, a maioria dos órgãos públicos das esferas municipal, estadual e federal consultados (antes e depois da Lei de Acesso entrar em vigor) não respondeu ou respondeu parcialmente às solicitações de informações. Por fim, a Abraji recomenda que, ainda que o panorama da aplicação da LAI nos estados não seja dos melhores, os jornalistas não devem desanimar. Pelo contrário, devem continuar utilizando a lei para obter informações dos órgãos públicos, pois esta é a única maneira de alterar a cultura do segredo presente nas instituições.

⁵⁴ ABRAJI. *Mapa do Acesso*: um estudo da Abraji sobre o direito de acesso à informação pública no Brasil. São Paulo: Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo, 2014.

4.3 O direito de acesso à informação pública e movimentos sociais da Comunicação

A presença de entidades ligadas ao jornalismo no Fórum de Direito de Acesso à Informação e a participação ativa da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo no processo de acompanhamento da tramitação da LAI, levantou o questionamento sobre a participação neste processo de demais organizações que integram o que neste trabalho iremos chamar de movimento social da comunicação. O jornalista Fernando Rodrigues, idealizador e diretor-responsável do Fórum, defende que a aprovação da LAI não foi resultado de uma grande movimentação de massas: “No caso da lei (...) um grupo de abnegados ali (entre os quais eu me incluía) que achou que deveria trabalhar a favor disso. Nunca foi um movimento de massa e nem vai ser, eu acho, por muito tempo” (informação verbal, RODRIGUES, 2014)⁵⁵.

Para investigar como os demais movimentos sociais da comunicação vinham pautando o tema do direito de acesso à informação pública antes da aprovação da LAI, bem como o modo como acompanharam seu processo de tramitação e aprovação, foram realizadas entrevistas com representantes de quatro entidades: Bia Barbosa, do Coletivo Brasil de Comunicação Social (Intervozes), José Carlos Torves, da Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), Orlando Guilhon, do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) e integrantes da Executiva Nacional dos Estudantes de Comunicação (Enecos).

Com exceção dos membros da Enecos⁵⁶, as demais entrevistas foram feitas pessoalmente, com base em um roteiro de perguntas pré-definidas (ver apêndice B). O objetivo era entender qual foi (e como foi) a participação de algumas organizações ligadas ao movimento social da comunicação nos debates sobre a regulamentação do direito de acesso a informação pública antes, durante e depois da aprovação da LAI.

Questionados se já produziram algum material, evento, campanha, etc. antes da aprovação da Lei 12.527 para discutir a importância do direito de acesso a informações públicas, nenhum deles pontuou uma ação específica neste sentido.

Já durante o processo de tramitação, a Fenaj afirma ter trabalhado junto ao Congresso para que houvesse a aprovação da Lei, conversando com parlamentares sobre a importância da norma. A representante do Intervozes disse que a principal bandeira do Coletivo é o direito à comunicação, porém, apesar de entenderem que o acesso à informação é um dos pilares do direito à comunicação, este nunca foi um tema amplamente trabalhado pelo grupo:

⁵⁵ Fernando Rodrigues, jornalista, mantém uma página de política no *UOL*. Entrevista realizada em 06 jun. 2014

⁵⁶ Para ter um panorama de como a Enecos tratou (e vem tratando) deste assunto, foram entrevistados membros das gestões de 2003 (quando surgiu o primeiro projeto de lei de acesso à informação), 2009 (quando o Executivo encaminhou seu projeto de Lei de Acesso para o Congresso) e 2014 (gestão atual da Executiva).

Desde o início (e essa é uma característica que existe até hoje no Intervozes) entre acesso à informação e liberdade de expressão a gente trabalha muito mais com a agenda de liberdade de expressão do que com a agenda de acesso à informação. Então no processo de elaboração da lei, de tramitação, a gente acompanhou e apoiou, mas a gente não se envolveu por conta de outras agendas que naquele momento estavam ocupando a nossa prioridade (informação verbal, BARBOSA, 2014).⁵⁷

O representante do FNDC reconhece a importância da LAI, mas disse que a entidade também não acompanhou diretamente seu processo de tramitação e aprovação:

Confesso que nos passou meio batido. Quando ela [a LAI] veio, nos surpreendeu bem. Nós pensamos: ‘Olha que instrumento de democratização da comunicação na relação com o Estado fundamental’. Mas o máximo que a gente fez, ela já aprovada e tal, foi nas nossas listas, nas nossas reuniões, nas nossas plenárias, pautar o tema e pedir que os nossos militantes, ativistas, entidades, se envolvessem mais. Aí já não mais na fase de elaboração, mas na fase de implementação no sentido de divulgar, cobrar e chamar atenção do cidadão que isso existe e que pode ser utilizado (informação verbal, GUILHON, 2014).⁵⁸

Nos dois casos (Intervozes e FNDC), os representantes explicaram que as respectivas entidades já se dedicam à discussão de diversos temas, e que não tinham condições para somar mais uma. Por isso, apesar de considerarem o direito de acesso à informação pública uma bandeira importante, fizeram a opção política de acompanhar de perto outros assuntos, que, no momento, se apresentavam de maneira prioritária para eles.

Foi perguntado se as entidades já haviam feito alguma solicitação de informação via Lei de Acesso (como pessoa jurídica). A Fenaj nunca utilizou o mecanismo, porém, Torves afirma já ter lançado mão individualmente de alguns pedidos de informação. Bia Barbosa explicou que alguns associados do Coletivo Intervozes já fizeram uso da Lei para fazer um levantamento do volume de gastos com publicidade de algumas gestões municipais e estaduais. A própria Bia disse que utilizou a Lei durante sua pesquisa de mestrado, para ter acesso a processos administrativos do Ministério das Comunicações sobre denúncias de emissoras que veiculavam conteúdos que violavam os direitos humanos.

Orlando Guilhon afirmou que institucionalmente o FNDC nunca fez uma solicitação de acesso à informação via LAI, mas que, eventualmente, algum membro do Fórum pode ter feito. A Enecos também informou que nunca utilizou a Lei⁵⁹.

Somente após a aprovação da LAI as entidades começaram a se movimentar no sentido de divulgação a Lei, mas sem realizar um acompanhamento sistemático da sua implementação.

⁵⁷ Bia Barbosa, integrante da Coordenação Executiva do Intervozes. Entrevista realizada em 04 nov. 2014.

⁵⁸ Orlando Guilhon, secretário de Organização do FNDC. Entrevista realizada em 13 nov. 2014

⁵⁹ Mariana Buente, integrante da gestão 2014 da Enecos.

A gente divulgou, na época em que a lei foi aprovada, a gente publicou alguns artigos no Observatório do Direito à Comunicação que é o site que a gente tem. Mas mais no sentido de divulgar que a lei estava acontecendo, já tinha sido aprovada, como é que ela funcionava, quase numa linha de cobertura da existência e aprovação da lei do que num trabalho de monitoramento, de sistematização mesmo da lei (informação verbal, BARBOSA, 2014).

De acordo com a representante da atual gestão da Enecos, o conteúdo da Lei chegou a ser discutido no Encontro Nacional de Estudantes de Comunicação de 2012, mas sem muita relevância. Nos cadernos de posicionamentos políticos⁶⁰ de 2012 e 2013 a Executiva toca em assuntos que estão, por assim dizer, na órbita do direito de acesso à informação, como o apoio à iniciativa do site *WikiLeaks* na divulgação de textos e documentos oficiais sigilosos, bem como apoio a abertura irrestrita dos arquivos da ditadura, mas em momento algum tratam especificamente da LAI. Mariana Buente, da coordenação nacional da Enecos, afirmou que considera importante inserir a Lei nos debates entre os estudantes de comunicação, mas a Executiva não apresentou nenhum planejamento concreto em relação a isso.

O FNDC incluiu a Lei de Acesso em sua Estratégia de Luta e Plano de Ação para os anos de 2014 e 2015, no sentido de auxiliar na divulgação da norma: “É papel do FNDC e de suas entidades auxiliar nessa maior divulgação, e monitorar a sua eficácia e aplicação, em particular nas esferas estaduais e municipais, aonde a resistência dos órgãos públicos em aplicar a LAI é maior”⁶¹. A Fenaj pretende iniciar uma campanha nacional para difundir a Lei e capacitar jornalistas a utilizá-la cada vez mais:

Pretendemos agora em 2015 fazer uma ampla campanha junto aos jornalistas para o acesso desse instrumento que foi tão difícil a aprovação, e hoje ele é praticamente usado pelos grandes veículos apenas. Os jornais menores, rádios, emissoras de televisão, especialmente do interior do país, não sabem nem como usar. Então nós vamos fazer uma campanha de esclarecimento dos jornalistas de que existe e é muito bom ter acesso a esses instrumentos para informar a população especialmente sobre a transparência do governo (...) Primeiro faremos uma campanha junto aos sindicatos, para que os sindicatos se instrumentalizem para desenvolver um trabalho junto aos estados, e depois uma campanha institucional da Fenaj por todo o país, para todos os jornalistas, dizendo da importância do uso do acesso às informações, e cobrar que os poderes municipais e estaduais realmente cumpram (informação verbal, TORVES, 2014)⁶²

A partir das entrevistas foi possível concluir que a participação das entidades que compõem o movimento social da comunicação no processo de acompanhamento da tramitação e aprovação da Lei foi reduzida. Das quatro organizações entrevistadas apenas a Fenaj afirmou que vinha acompanhando as discussões que precederam a aprovação da Lei.

⁶⁰ Caderno de posicionamentos políticos da Enecos de 2013. Disponível em: < <http://enecos.com.br/somos-enecos/caderno-de-posicionamentos/>> Acesso em 02 nov. 2014.

⁶¹ Tese nº 3 – Estratégia de Luta do FNDC e Plano de Ação 2014-2015. Disponível em: < <http://www.fndc.org.br/plenarias/xviii-plenaria-abril-2014/>> Acesso em 20 nov. 2014.

⁶² José Carlos Torves, integrante do Departamento de Relações Institucionais da Fenaj. Entrevista realizada em 16 out. 2014.

Ainda que não tenham fortalecido este debate no período que precedeu a aprovação da LAI, as entidades em questão têm condições de desempenhar um papel importante como demandantes de informações que podem servir de subsídio para as discussões que são pautadas no campo, como comunicação pública, democratização da comunicação, etc. Além disso, estas organizações também podem contribuir cada vez mais no processo de divulgação da norma.

5. Acesso à informação e jornalismo

Além de promover o acesso a dados mantidos e/ou produzidos por órgãos públicos, o direito à informação reflete o próprio sentido republicano do governo a serviço do povo. Porém, para os jornalistas a aprovação da Lei de Acesso à Informação também representou a conquista de uma nova ferramenta de trabalho, uma alternativa às assessorias de imprensa dos órgãos públicos para buscar informações oficiais⁶³. De acordo com a Controladoria-Geral da União⁶⁴, o modo como os jornalistas utilizam a lei de acesso é bem característico: o número de perguntas em uma única solicitação de informação é maior, assim como o índice de recursos contra negativas, e a prática do *fishing expedition*.

A figura abaixo indica o número de pedidos e recursos movidos pelos 11 jornalistas que mais demandaram a Lei de Acesso à Informação em seu primeiro ano de vigência. O gráfico destaca em vermelho que, dos 11 listados, quatro preferem não se identificar como jornalistas, porém, mesmo sem a identificação profissional a CGU conseguiu reconhecer que o requerente era um jornalista, o que reforça a hipótese de que durante o processo de atendimento ao pedido de informação, é comum a prática de realizar uma busca do perfil dos solicitantes.

⁶³ Na outra ponta deste processo, Duarte e Theorga (2012) desenvolveram um estudo nas assessorias de comunicação dos órgãos públicos da administração direta e indireta do poder executivo federal para compreender qual foi a participação da área na implantação da LAI. Uma das conclusões do estudo foi que, ao contrário do que era esperado nestes setores, as “demandas por parte de jornalistas, não ocorreram em número suficiente para alterar a rotina das áreas de comunicação ou mesmo criar embaraços ou dificuldades” (DUARTE, THEORGA, 2012, p. 72).

⁶⁴ ROMÃO, J. E. *Como os jornalistas usaram (e abusaram?) da transparência passiva no primeiro ano da LAI*. Brasília: Ouvidoria-Geral da União, 2013. Disponível em: <<http://www.conectas.org/arquivos-site/Semin%C3%A1rio%20LAI%20-%20CGU.pdf>> Acesso em 15 jul. de 2014.

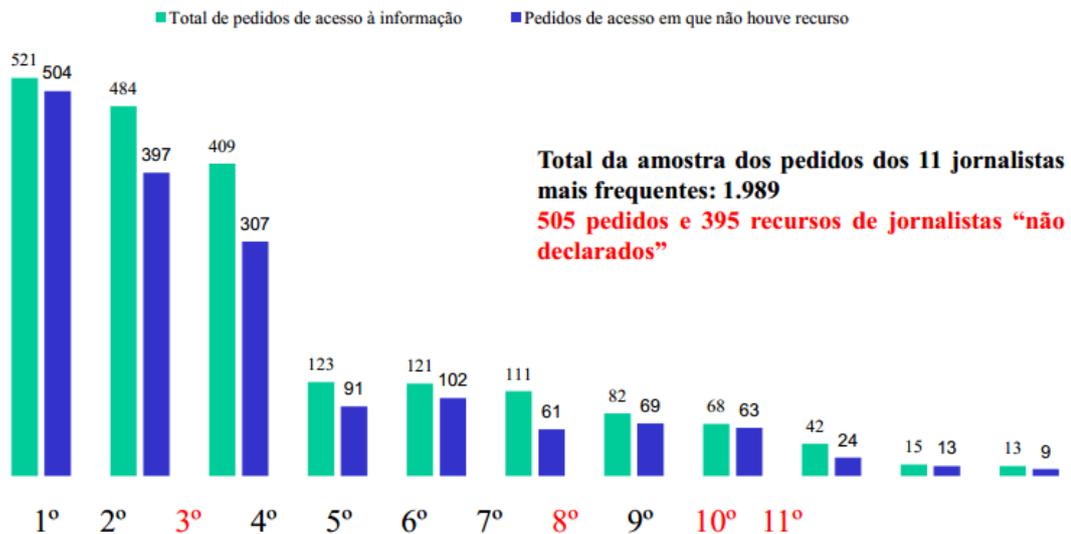


Figura 14: Número total de pedidos de acesso à informação promovido pelos onze jornalistas que mais utilizaram da Lei de Acesso e pedidos de acesso dos mesmos jornalistas nos quais não houve qualquer recurso (16/05/2012 – 24/04/2013)

Fonte: *Como os jornalistas usaram (e abusaram?) da transparência passiva no primeiro ano da LAI* (OGU, 2013).

Nas leis de acesso de alguns países latino-americanos a mídia é lembrada no próprio texto da norma: “Leis na Nicarágua (art. 46), Honduras (art. 22), República Dominicana (art.22) e Colômbia (art. 23), destacam os veículos de comunicação como objeto de consideração especial e determinam que os pedidos feitos pela mídia sejam tratados ‘preferencialmente’” (MICHENER, 2010, p.25, tradução nossa). Este fato também foi observado por Mendel (2009), e, segundo ele, o tratamento especial reservado principalmente aos jornalistas provavelmente se deve à discriminação que a categoria teria sofrido em relação ao acesso às informações públicas em alguns países. O estudo desenvolvido por DaMatta (2011) também aponta para essa possível distinção da imprensa⁶⁵ no processo de atendimento dos pedidos de informação.

Roberts (2005) descreve como alguns órgãos da administração pública do Canadá desenvolveram mecanismos que tratam de maneira diferenciada os pedidos feitos por jornalistas e por políticos de oposição, especialmente aqueles que solicitam informações relacionadas a temas considerados delicados. Segundo o autor, as instituições estabeleceram rotinas internas que visam minimizar os possíveis efeitos disruptivos da lei:

Um ‘funcionário de avaliação de riscos’ revisa os pedidos para identificar aqueles que são potencialmente sensíveis. Na prática, existe uma presunção de sensibilidade para os pedidos apresentados por jornalistas ou por representantes de partidos políticos, incluindo os escritórios dos Membros da Oposição do Parlamento. O

⁶⁵ “Assim, o padrão geral das respostas permite perceber certa dose de desconfiança e receio entre os servidores públicos federais quanto ao uso que os solicitantes (*em especial, jornalistas*) podem fazer das informações solicitadas, o que pode gerar situações em que as informações são exageradamente concentradas nas mãos de determinados indivíduos ou setores” (DAMATTA, 2011, p. 08, grifo nosso).

procedimento padrão exige que os pedidos feitos pela mídia ou por partidos devem ser enviados ao Gabinete do Ministro e à assessoria de comunicação do departamento em um dia. Além disso, o escritório ATIA [*Access To Information Act*] produz um relatório semanal de novos e potencialmente sensíveis pedidos de revisão pelo Gabinete do Ministro e equipe de comunicação (ROBERTS, 2005, p.7, tradução nossa).

De acordo com os dados levantados por Roberts (2005) no Departamento de Justiça do Canadá, em 2002, 166 pedidos foram classificados como sensíveis. Destes, 81 foram encaminhados por partidos políticos e 33 pela imprensa, o que representa a maioria dos pedidos totais recebidos destas duas categorias. O estudo confirma que as solicitações feitas por jornalistas e membros de partidos de oposição recebem tratamento diferenciado, desde os procedimentos de atendimento ao pedido (que seguem um trajeto diferente dos demais), os prazos estabelecidos são mais desrespeitados, os documentos pertinentes recebem uma revisão mais atenta, e o próprio governo se antecipa, preparando-se para rebater as possíveis críticas decorrentes da divulgação das informações solicitadas.

Do ponto de vista de um solicitante, uma importante questão é saber se os processos internos de administração dos pedidos politicamente sensíveis vão de encontro aos direitos estabelecidos na própria ATIA [*Access to Information Act*]. Por exemplo, estes processos provocam atrasos injustificados na divulgação da informação? Ou eles resultam em decisões restritivas indefensáveis na divulgação de informações? Atraso no processamento de pedidos de acesso à informação pode ser muito importante, especialmente para jornalistas, membros do Parlamento ou outros representantes de partidos políticos. O ciclo de notícias tem o seu próprio ritmo: um assunto não vai continuar em evidência indefinidamente, e em breve será substituído por outros temas. Atrasos podem ter o efeito de reduzir substancialmente o valor de uma informação divulgada. Em determinado momento, o direito à informação pode ser substancialmente comprometido por este atraso (ROBERTS, 2005, p. 16, tradução nossa).

Além do Canadá, dificuldades decorrentes da resistência por parte de alguns órgãos e servidores em abrir as informações do Estado para os cidadãos também foram relatadas na Inglaterra por Jackson (2008). Hayes (2009) destaca que servidores públicos estavam utilizando as exceções previstas na Lei de Acesso britânica para atrasar o fornecimento de informações, e que os jornalistas britânicos também suspeitam que recebem tratamento diferenciado ao enviar um pedido de informação via FOIA (*Freedom of Information Act*): “A liberação acidental de um e-mail interno por um ministério em 2008 revelou um sistema de notificação de ministros de liberações resultantes de solicitações feitas por jornalistas, mas não de outros solicitantes” (HAYES, 2009, p. 32, tradução nossa).

Os relatos destes pesquisadores indicam que este não é um problema restrito aos países de cultura ibérica, com tradições patrimonialistas. O mesmo obstáculo é registrado em nações com origens anglo-saxônicas. Felizmente, este cenário não é homogêneo, e também há exemplos positivos de relações entre jornalistas e Leis de Acesso:

Três séculos atrás, o Reino da Suécia aprovou a Lei de Liberdade de Imprensa de 1766, a mais antiga Lei de Acesso do mundo. Com o tempo, ela se tornou habitual e prática para os jornalistas suecos. O resultado é que entre 40 e 70 por cento dos artigos jornalísticos decorrem em algumas partes do conteúdo da FOI [*Freedom Of Information*] e 90 por cento dos pedidos de informação utilizando a lei são concedidos (HAYES, 2009, p. 48, tradução nossa).

Cunha Filho e Xavier (2014) relatam um caso de pedido de acesso à informação feito por um jornalista ao Palácio do Planalto. O Palácio comunicou o demandante que não dispunha da informação solicitada, e indicou o Comando da Aeronáutica (Comaer) como órgão responsável pela informação requerida. Ao realizar um novo pedido, dessa vez ao Comaer, o mesmo foi encaminhado ao Gabinete de Segurança Institucional (GSI), e, em seguida, para a Secretaria de Comunicação da Presidência da República, apesar de a informação ser efetivamente de competência do GSI. “Nesse caso, o GSI entendeu equivocadamente que o fato do solicitante ser jornalista justificaria o encaminhamento”:

A prática adotada gerou obstáculo ao exercício do direito de acesso à informação, revertendo em prejuízo do recorrente, que busca, há um ano, resposta satisfativa à sua demanda proferida por autoridade competente (...) Quer nos parecer que, invertendo a lógica proposta pela Lei de Acesso à Informação, o redirecionamento deu-se não em razão da informação solicitada, mas em função do solicitante, que exerce a profissão de jornalista (CUNHA FILHO, XAVIER, 2014, p. 172).

A Lei de Acesso se apresenta, por princípio, como um instrumento para vencer certas resistências culturais da administração pública do país, como o patrimonialismo, e tornar públicas informações antes restritas. Dar visibilidade ao poder, no sentido de publicizar tudo que diz respeito à esfera pública, é a razão de ser do jornalismo (GENTILLI, 2005). O artigo 1º do Código de Ética dos Jornalistas diz: “O Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros tem como base o direito fundamental do cidadão à informação, que abrange direito de informar, de ser informado e de ter acesso à informação” (FENAJ, 2007).

Os jornalistas desempenham, portanto, uma importante função neste processo de amadurecimento democrático ao fazer uso deste instrumento, apontar suas falhas e divulgá-las. Para Almino (1986), a ética kantiana de que a publicidade do poder é um dever moral e político, se aplica ao jornalismo: “O sujeito do direito à informação é o cidadão. O jornalista é um intermediário no processo, embora como tal e como gerador de informação e de opinião responda também a um direito de informação da cidadania” (ALMINO, 1986, p. 17).

Nessa linha, o relatório final da Comissão MacBride⁶⁶ já destacava o protagonismo do jornalismo na luta pela liberdade de acesso às informações.

⁶⁶ O Relatório MacBride (em espanhol “*Un solo mundo, voces múltiples*”) foi resultado de um trabalho desenvolvido entre 1977 e 1980 por 16 pesquisadores de diversos países, liderados por Sean MacBride. O objetivo do documento era examinar os problemas de comunicação na sociedade moderna. Ao final, o relatório lista 82 recomendações que dariam origem a uma Nova Ordem Mundial da Comunicação e da Informação

O direito de estar informado e de escutar diversas opiniões pertence em princípio a cada cidadão, mas na prática depende da liberdade dos jornalistas. É certo que todos deveriam desfrutar o direito de buscar e difundir informações e expressar opiniões, mas em virtude de que são vulneráveis às restrições impostas pelas autoridades, os jornalistas se encontram frequentemente, gostem ou não, na primeira linha de defesa dessa liberdade (MacBRIDE, p. 193, 1998, tradução nossa).

Michener (2010) ao analisar as Leis de Acesso à Informação de países da América Latina considera como uma importante variável a observação do papel desempenhado por veículos de comunicação no processo de aprovação das LAIs em cada país, e faz uma relação direta entre o silêncio da mídia e a sanção de normas mais fracas⁶⁷.

Fica, portanto, clara a relação entre o jornalismo e o direito de acesso a informação pública. No plano teórico, a ética kantiana e o código de ética da profissão são eixos referenciais para a discussão dessa questão, enquanto na prática, pesquisas têm demonstrado que os jornalistas são tratados de maneira diferenciada nos processos de solicitação de informação pública, o que vai de encontro com o espírito das leis de acesso e pode vir a minimizar sua eficácia no processo de construção de uma cultura da transparência.

5.1 O fazer jornalístico em questão

Para compreender de que modo os jornalistas estão utilizando a Lei de Acesso à Informação como subsídio para a produção de notícias, vamos primeiramente nos voltar para as teorias que se dedicam ao estudo das rotinas de produção jornalística, para embasar os resultados obtidos nas análises de conteúdo das matérias e nas entrevistas.

As pesquisas da comunicação que abordam os efeitos cognitivos se configuram como uma das tradições da *Communication Research*. São estudos que trabalham com o paradigma da construção social da realidade pelos meios de comunicação de massa. De acordo com esse paradigma, no lugar dos chamados “efeitos limitados”, são considerados os “efeitos cumulativos” dos meios de comunicação de massa, aqueles que se revelam a longo prazo e contribuem para o processo de construção social da realidade: “Isto é, não são efeitos pontuais mas consequências ligadas à repetição contínua da produção de comunicações de massa” (WOLF, 1999, 143). Walter Lipmann, Robert Ezra Park e Harold Lasswell são considerados os precursores dos estudos sobre os efeitos cognitivos e o estabelecimento de uma agenda temática, sendo Bernard C. Cohen o principal representante dessa linha. Para situar o cenário

(NOMIC). Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0004/000400/040066sb.pdf>. Acesso em 31 out. 2014

⁶⁷ Michener (2010) usa a expressão “*weaker laws*” para expressar quando as leis são mais fracas, ou seja, menos rígidas e pouco consistentes. Por outro lado, leis robustas, que afetam a qualidade do sistema democrático são consideradas “fortes”.

em que se desenvolveram os trabalhos sobre os efeitos cognitivos, é preciso lembrar que naquela época um novo ambiente midiático se concretizava, com o surgimento da TV e dos satélites. Nesse sentido, havia uma crescente homogeneização das informações e uma dependência cognitiva dos meios. Saperas (1987) explica como se dão os efeitos cognitivos estudados pelo viés da *agenda-setting*:

(...) os efeitos cognitivos são reconhecidos quando se produz uma semelhança entre a agenda dos meios de comunicação e a agenda pública, visto que os indivíduos da audiência aceitaram como seus os temas propostos pelos meios de comunicação de massa: os itens de atualidade (política, social, cultural, de entretenimento, comercial, etc.) são aceitos como unidades de conhecimento público por parte dos indivíduos (SAPERAS, 1987, p.75, tradução nossa).

As principais teorias que derivam dos estudos sobre os efeitos cognitivos são o *newsmaking*, a *agenda setting* e a espiral do silêncio. Para os fins deste trabalho, será abordada a teoria do *newsmaking*.

O paradigma da construção social da realidade está na base desta teoria, ligada a um afastamento do modelo ideológico e preocupada com o processo de produção de notícias. O *newsmaking* também está relacionado à sociologia do conhecimento (que lida com a influência dos processos simbólicos e comunicativos na construção da realidade) e à sociologia das profissões (que trabalha com a questão do indivíduo que se encontra inserido em uma rotina de trabalho já estabelecida, analisando o processo de produção jornalística e o ambiente organizacional destes profissionais). A teoria do *newsmaking* vai de encontro com a teoria do espelho, que afirma que as notícias são um reflexo da realidade. Para o *newsmaking*, o processo de produção das notícias faz com que elas se tornem uma construção da realidade, e não um simples reflexo: “(...) as notícias não espelham a sociedade. Ajudam a constituí-la como um fenômeno social partilhado, dado que no processo de descrição de um acontecimento, as notícias definem e moldam esse acontecimento” (TUCHMAN, 2002, p. 92).

As principais pesquisas sobre o *newsmaking* datam da década de 1970 e início dos anos 1980, e tratam da rotina de produção em grandes veículos de comunicação, uma vez que a construção de uma realidade social está fundamentada nas exigências organizativas das instituições. Wolf (1999) destaca que, ao utilizar a etnografia, indo até às redações dos jornais para observar suas rotinas produtivas, os próprios instrumentos de análise aplicados pelos pesquisadores do *newsmaking* se diferenciam em relação à maior parte dos demais trabalhos inseridos na tradição da *communication research*. Entre os principais estudos desenvolvidos estão os trabalhos dos Lang, em 1953, sobre a cobertura televisiva do retorno à Chicago do general MacArthur, e em 1955, sobre a cobertura que três redes de comunicação americanas

fizeram da convenção democrática de 1952. Além destes, em 1970 Halloran e outros pesquisaram sobre o tratamento dado pela imprensa de Londres a uma grande manifestação contra a guerra no Vietnã.

A abordagem do *newsmaking* se articula sob dois eixos principais: as rotinas produtivas das empresas de comunicação, e a cultura profissional do jornalista.

5.1.1 Rotinas produtivas

Os processos estabelecidos nas rotinas produtivas em uma empresa de comunicação de massa são determinantes para a configuração final do produto (a notícia). “Diante da imprevisibilidade dos acontecimentos, as empresas jornalísticas precisam colocar ordem no tempo e no espaço. Para isso, estabelecem determinadas práticas unificadas na produção de notícias. É dessas práticas que se ocupa a teoria do *newsmaking*” (PENA, 2007, p.130).

Estes processos produtivos visam uma maior organização do trabalho, estabelecendo divisões de tarefas que buscam otimizar o tempo de produção de cada jornalista e, ao mesmo tempo, garantir a cobertura do maior número de acontecimentos considerados relevantes:

No seu estudo, Gaye Tuchman (1978) explica que as empresas jornalísticas tentam impor ordem no espaço estendendo uma rede (*news net*) para 'capturar' os acontecimentos. Para cobrir o espaço, as empresas jornalísticas utilizam três estratégias: 1) a territorialidade geográfica: dividem o mundo em áreas de responsabilidade territorial; 2) a especialização organizacional: estabelecem 'sentinelas' em certas organizações que, do ponto de vista jornalístico, produzem acontecimentos noticiáveis; 3) a especialização em termos de temas: autodivide-se por secções que enchem certas 'rubricas' do jornal. A consequência fundamental da extensão na 'rede' é impor ordem no mundo social porque permite que acontecimentos noticiáveis ocorram mais em certas localidades e não noutras (TRAQUINA, 1993, p. 170).

Uma das principais questões estudadas pelo *newsmaking* é a definição do que deve ou não ser noticiado, os chamados critérios de noticiabilidade (*newsworthiness*), definidos com base no valor notícia dos acontecimentos. Cada acontecimento possui um valor notícia (*news value*), que, sob o ponto de vista das organizações de comunicação, define se ele será veiculado ou não. Os valores notícia são critérios de seleção que agem de maneira complementar, e não independentemente, e esta seleção deve ser feita com rapidez, quase automaticamente, durante a rotina de trabalho dos profissionais.

A noticiabilidade é constituída pelo conjunto de requisitos que se exigem dos acontecimentos – do ponto de vista da estrutura de trabalho nos órgãos de informações e do ponto de vista do profissionalismo dos jornalistas – para adquirirem a existência pública de notícias. Tudo o que não corresponde a esses requisitos é ‘excluído’, por não ser adequado às rotinas produtivas e aos cânones da cultura profissional (WOLF, 1999, p. 190).

O valor notícia deriva dos seguintes pontos: características substantivas da notícia (quantidade de pessoas envolvidas no acontecimento, *status* dos personagens envolvidos – quanto mais alto, maior o valor notícia), características do produto (que envolve desde a disponibilidade de informações sobre o acontecimento até a sua repercussão), características do meio relacionadas ao público-alvo (qual o suporte utilizado e qual o público alvo) e a concorrência (avaliar se o acontecimento foi abordado pela empresa concorrente e como foi a cobertura).

Segundo Wolf (1999), os critérios de noticiabilidade também podem ser encarados como um elemento de distorção involuntário dos acontecimentos durante o processo de produção de notícia.

5.1.2 Cultura profissional do jornalista

A teoria do *newsmaking* observa o jornalista como um profissional inserido em um sistema organizacional com procedimentos próprios, e, portanto, com uma reduzida capacidade de influência nos processos produtivos, uma vez que está submetido a uma rotina industrial já estruturada. A sistematização do trabalho jornalístico na empresa, com divisões de tarefas bem delimitadas entre os profissionais (pauteiro, repórter, revisor, editor) e a divisão dos próprios acontecimentos noticiados em editorias são práticas que organizam o trabalho. Assim sendo, a teoria refuta a ideia de uma possível manipulação da notícia por parte do profissional tendo em vista que os produtos são resultado de uma lógica interna de produção. Porém, não se pode negar a existência de fatores externos ao ambiente de trabalho que também influenciam na interpretação dos acontecimentos e determinam a abordagem dada a uma notícia, como a formação do profissional e suas referências socioculturais.

Nenhuma história é o produto inevitável dos acontecimentos que relata; nenhum evento dita a sua própria forma de narrativa. Notícias ocorrem na conjunção de acontecimentos e textos, e enquanto acontecimentos criam a história, a história também cria o acontecimento. A escolha narrativa feita pelo jornalista não é, portanto, uma escolha livre. É guiada pela aparência que a realidade assume para ele, pelas instituições e rotinas, pelas convenções que moldam as suas percepções e que fornecem o seu repertório formal para apresentá-las. É a interação entre essas forças que produz as notícias, e são as suas relações que determinam sua diversidade ou uniformidade (MANOFF, 1986, p.228-229, tradução nossa).

A partir do estudo da teoria do *newsmaking* apreende-se que o jornalista não reproduz a realidade como um espelho, mas ajuda a construí-la socialmente. Porém, algumas críticas são feitas a esta abordagem teórica, como a subestimação tanto do valor ideológico durante a seleção dos acontecimentos que serão noticiados quanto do sensacionalismo. A questão da

construção do acontecimento – os pseudo-acontecimentos, fabricados e que “equivalem” a uma experiência vivida inusitada – também não é considerada pela teoria.

A verdade não é produzida em laboratórios impecáveis, mas em redações sujeitas a políticas internas e externas baixas e sujas, os interesses comerciais da alta administração e as expectativas dos anunciantes. A verdade que o jornalismo investigativo professa servir está contaminada por fatores políticos e empresariais, o que direciona a produção de notícias. Jornalismo, como uma comunidade do conhecimento, não opera em um vácuo, mas dentro de certos limites que determinam sua relação com a verdade (WAISBORD, 2000, p. 203, tradução nossa).

Partindo do pressuposto de que as rotinas produtivas e a cultura profissional do jornalista influenciam no produto final (a notícia), busca-se investigar se a Lei de Acesso à Informação, considerada como uma nova ferramenta para a obtenção de informações públicas, afetou de alguma maneira o cotidiano das empresas de comunicação que fazem uso desse mecanismo para a produção de notícias, como se dá essa alteração e como os profissionais veem a lei como um instrumento de trabalho.

5.2 A Lei de Acesso à Informação nas notícias

Depois de aprovada, a LAI passou a ser objeto de diversos estudos no campo da comunicação, com diferentes tipos de abordagens. Seja sob o viés da comunicação pública, apresentando a Lei como uma nova ferramenta para melhorar a comunicação entre Estado e cidadãos (ROSA, MAINIERI, 2012), discutindo os aspectos comunicacionais resultantes da adoção de uma cultura de transparência na administração pública (REIS, 2014), ou analisando a qualidade das informações disponibilizadas nos portais eletrônicos de governo (ROTHBERG, LIBERATO, 2013).

Em relação à produção jornalística, o mapeamento da utilização da LAI nas rotinas de trabalho também vem despertando o interesse de pesquisadores. Barros e Rodrigues (2013) analisaram a cobertura da LAI pelo jornal *O Estado do Maranhão*, e as conclusões apontam para uma fraca divulgação da Lei e sua utilização restrita majoritariamente para informações relativas a salários. As autoras relacionam o alinhamento da postura editorial do jornal com a de seu proprietário José Sarney, que ocupou a Presidência do Senado no período correspondente ao envio do projeto do Executivo em 2009 até a sua promulgação em 2011, e que assumia um posicionamento contrário à abertura de documentos sigilosos.

Lopes (2014) apresenta os resultados do mapeamento do uso da LAI pelo jornal *Zero Hora* nos dois primeiros anos de vigência da norma, e realiza análise de conteúdo das 126 matérias selecionadas no período. A pesquisadora conclui que a maior parte das pautas tem

origem nos dados divulgados via transparência ativa, com predomínio de temas relacionados ao orçamento público.

Nascimento, Rodrigues e Kraemer (2014) também mapearam a produção de reportagens no primeiro ano de vigência da LAI nos jornais *Folha de São Paulo*, *O Estado de São Paulo* e *O Globo*. O trabalho busca identificar como a Lei vem sendo utilizada na produção de reportagens investigativas:

No começo da pesquisa, entrevistas com jornalistas dos jornais analisados mostraram que existe uma espécie de regra informal nas três publicações pela qual toda a matéria produzida com informação solicitada por meio da LAI deve fazer referência a isso. A intenção, segundo os jornalistas, é não somente ser transparente com o leitor, mas também reforçar a Lei de Acesso, já que a publicação de reportagens a partir da LAI endossaria a importância da lei (NASCIMENTO, RODRIGUES, KRAEMER, 2014, p. 682).

Kraemer e Nascimento (2014) ainda destacam a contribuição da LAI para a independência dos jornalistas, e sua colaboração na redução de assimetrias de poder entre grandes e pequenos veículos de imprensa:

Ao regradar os trâmites para a divulgação da informação, a Lei colabora para uma maior independência entre fonte e jornalista, reduzindo a importância das relações pessoais para a obtenção da informação e os consequentes questionamentos sobre a conduta ética dos envolvidos. A LAI também pode servir para reduzir as assimetrias de poder entre grandes e pequenos veículos de imprensa na medida em que todos passam a ter igual acesso às informações independentemente do potencial de difusão dos mesmos (KRAEMER, NASCIMENTO, 2014, p. 5).

Apesar de apresentar um *corpus* de pesquisa similar ao deste trabalho, os resultados quantitativos do mapeamento conduzido pelos referidos autores foram diferentes, uma vez que optaram por reduzir seu escopo à análise das reportagens cuja informação principal foi obtida por meio da LAI, enquanto este trabalho considerou todos os textos publicados que citam a lei (artigos, notícias, editoriais, entrevistas e reportagens⁶⁸). Porém, algumas conclusões foram similares, como a verificação incorporação da Lei como instrumento de apuração amplamente utilizado por jornalistas nas redações, a dificuldade (mesmo com a aprovação da Lei) de jogar luz sobre o Poder Judiciário, e um foco maior dos noticiários nos assuntos de âmbito federal em detrimento dos temas ligados às administrações locais. Na análise das 61 reportagens selecionadas por Kraemer e Nascimento (2014) verificou-se que,

⁶⁸ De acordo com as definições sistematizadas por Rabaça e Barbosa (2002) no *Dicionário de Comunicação*, artigo é um texto jornalístico interpretativo e opinativo, mais ou menos extenso, que desenvolve uma ideia ou comenta um assunto a partir de determinada fundamentação. Notícia é o relato de fatos ou acontecimentos atuais, de interesse e importância para a comunidade, e capaz de ser compreendido pelo público. Editorial é um texto jornalístico opinativo, escrito de maneira impessoal e publicado sem assinatura, referente a assuntos ou acontecimentos locais, nacionais ou internacionais de maior relevância. O editorial define e expressa o ponto de vista do veículo ou da empresa responsável pela publicação (jornal, revista etc.) ou emissão (programa de televisão ou de rádio). Reportagem é conjunto de providências necessárias à confecção de uma notícia jornalística: cobertura, apuração, seleção dos dados, interpretação e tratamento, dentro de determinadas técnicas e requisitos de articulação do texto jornalístico informativo.

até então, a Lei não correspondeu às expectativas de determinados setores da sociedade que desejavam que ela servisse como instrumento para o esclarecimento de fatos históricos.

Geraldes e Sousa (2014) também indicam que uma importante transformação da rotina produtiva dos jornalistas que poderia advir da LAI é a diminuição da dependência das assessorias de comunicação dos órgãos públicos como fontes de informação. Além disso, as autoras destacam o desafio de lidar com os prazos da Lei: “Em um momento em que o ethos da profissão está ligado ao imediatismo e à superficialidade, um dos empecilhos para que a LAI renda boas matérias parece ser a rotina apressada” (GERALDES, SOUSA, 2014, p. 909). A capacitação de jornalistas para compreender os dados fornecidos pelo Estado também é identificada como uma das consequências da presença da LAI na rotina destes profissionais.

A seguir são apresentados os resultados obtidos por meio da análise de conteúdo das 314 matérias jornalísticas publicadas pelos jornais *Folha de São Paulo*, *O Estado de São Paulo* e *O Globo* entre maio de 2012 e maio de 2013 que fazem menção à Lei de Acesso à Informação.

5.2.1 Folha de São Paulo: ampla cobertura e foco no Executivo Federal

No jornal *Folha de São Paulo*, os textos que fazem referência à Lei de Acesso se concentram nas editorias *Poder* e *Cotidiano* (com 86 e 17 matérias em cada uma, o que representa respectivamente 71% e 14% dos textos selecionados). A Lei também foi mencionada em outras editorias como *Ciência+Saúde*, *Emprego*, *Ilustrada*, *Ilustríssima*, *Esporte*, *Mercado* e *Mundo*. Além disso, foram publicados 26 artigos de opinião, 12 depoimentos de especialistas, 11 editoriais e duas entrevistas relacionadas à LAI.

Sobre as datas de publicação das matérias selecionadas, observou-se uma grande produção logo nos primeiros meses de vigência da Lei de Acesso, porém, com o passar do tempo esta produção sofreu uma queda, e ainda que tenha recuperado um pouco a força nos meses seguintes, não alcançou novamente os números iniciais. Os meses com mais publicações que citam a LAI foram maio e julho de 2012, com 25 e 34 textos, respectivamente. Por outro lado, os meses com menos menções à Lei foram outubro e dezembro de 2012.

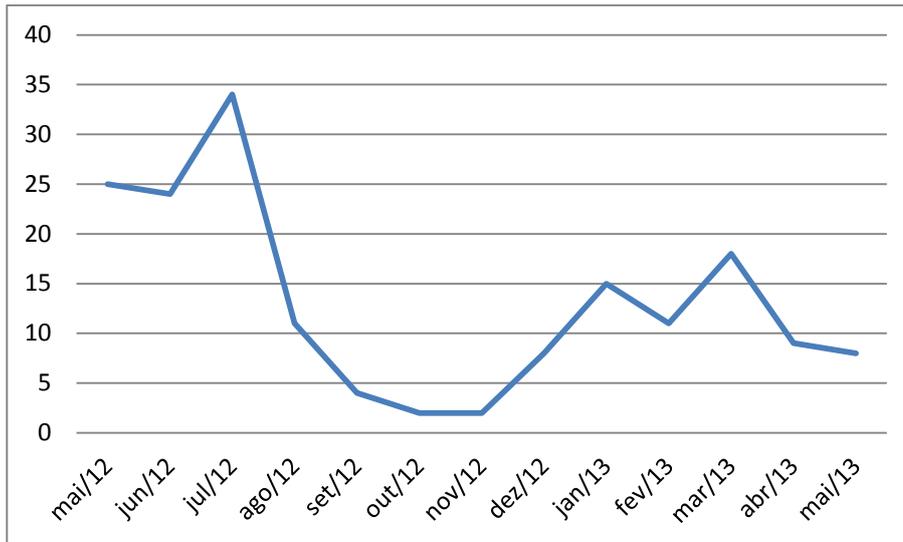


Gráfico 1: Quantitativo de textos que citam a LAI publicados no jornal *Folha de São Paulo*

Em relação ao tamanho das peças jornalísticas, cada texto tem em média 2.550 caracteres, e os recursos mais utilizados para ilustrá-los foram infográficos (24), fotos (22) e trechos de documentos (5).

Entre as matérias que apontam alguma dificuldade na utilização da Lei, as observações mais recorrentes dizem respeito à regulamentação (11,8%) (a falta de regulamentação ou a demora de alguns órgãos para regulamentar a lei de acesso), pedidos de informação negados sem justificativa (7,5%), classificação arbitrária de documentos (7,5%), e divulgação não nominal dos salários de servidores públicos (7,5%).

Por meio da ferramenta virtual *Taxgedo*⁶⁹ foi produzida uma nuvem de *tags* com os títulos das 120 matérias publicadas pelo jornal. Entre as palavras que mais se destacam estão: Governo, Salários, Câmara, Documentos, Brasil:

⁶⁹ *Taxgedo* é uma ferramenta virtual que transforma palavras extraídas de qualquer tipo de texto (como discursos, artigos, ou, neste caso, títulos de matérias jornalísticas) em nuvens de palavras (*word clouds* ou *tag clouds*), destacando os termos que aparecem com maior frequência nos textos. Disponível em: <http://www.tagxedo.com/>



Figura 15: Nuvem de tags produzida a partir dos títulos das matérias publicadas no jornal *Folha de São Paulo*

Os principais temas abordados pelo noticiário da *Folha* estão relacionados à Administração Pública (25 incidências), seguidas pelas matérias sobre a própria Lei de Acesso à Informação e demais assuntos ligados à transparência (23) e Salários (20). Também foram tratados temas como economia, religião, questões internacionais, Comissão Nacional da Verdade, ditadura militar e eleições.

Os níveis administrativos mais recorrentes nas matérias publicadas são: Federal (66,7%) e Estadual (21,9%), e, entre os Três Poderes, o Executivo e o Legislativo são os mais lembrados, com 56,8% e 21,5% das menções, respectivamente.

5.2.2 O Estado de São Paulo: críticas à regulamentação da Lei e preferência por fotos

No jornal *O Estado de São Paulo*, das 101 matérias que citam a Lei de Acesso, a maioria está concentrada nas editorias *Política* (com 76 matérias publicadas) e *São Paulo* (com 13 matérias). A LAI também aparece nas editorias de *Economia*, *Notícias* e *Internacional*. Dos 27 textos diversos, 14 são artigos de opinião, oito editoriais, quatro entrevistas e uma análise de especialista.

No primeiro ano de vigência da Lei, observou-se uma intensa produção de matérias nos meses iniciais, porém, o volume de publicações foi decrescendo com o passar do tempo. Os meses de maior produção foram maio e julho de 2012 (com 26 e 12 textos respectivamente), e os de produção menos intensa foram abril e maio de 2013.

Os principais temas tratados nas matérias selecionadas foram: a própria Lei de Acesso e demais assuntos relacionados à transparência (36 matérias), Administração Pública (21) e salários de servidores públicos (14). Também entram nessa lista economia, direitos humanos, transporte, tecnologia, educação e eleição.

A maioria dos textos selecionados traz assuntos relacionados à esfera Federal (57,4%) e Estadual (21,3%), e, entre os três Poderes, os mais lembrados são o Executivo (54,3%) e o Judiciário (21,7%).

5.2.3 O Globo: Salários em pauta e matérias extensas

Das 93 matérias publicadas pelo jornal *O Globo* no primeiro ano de vigência da LAI, a maior parte se concentrou nas editorias *País* (80 matérias) e *Rio Bairros* (sete matérias), mas também estiveram presentes em *Rio*, *Economia*, *Amanhã* e *Prosa & Verso*. Dos outros 23 textos que mencionaram a Lei, 13 eram artigos de opinião, cinco editoriais, três entrevistas e duas análises de especialistas.

Quando observadas as datas de publicação das matérias, nota-se que no período inicial a produção foi mais intensa, reduzindo com o passar do tempo. Os meses com maior número de textos mencionando a Lei de Acesso foram maio e julho de 2012 (com 31 e 24 citações, respectivamente), e os com menos menções foram outubro de 2012 e fevereiro de 2013.

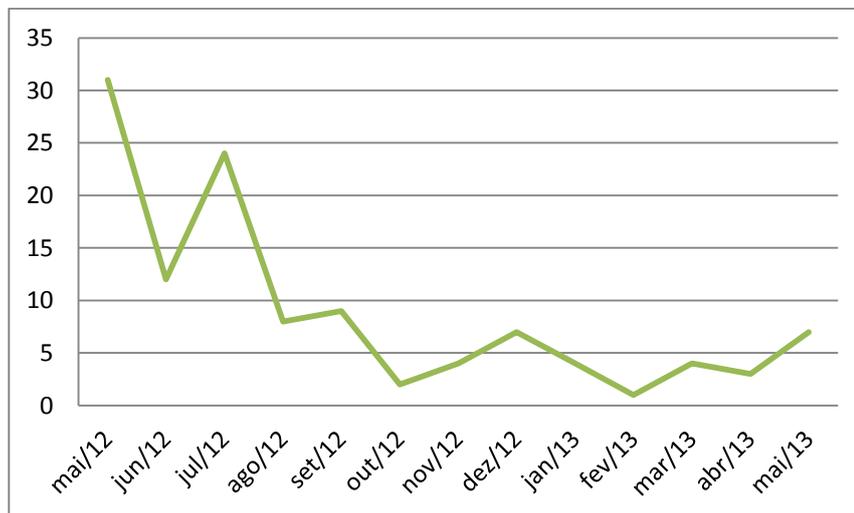


Gráfico 3: Quantitativo de textos que citam a LAI publicados no jornal *O Globo*

O tamanho médio das matérias publicadas pelo jornal foi de 3.360 caracteres, e os recursos mais utilizados para ilustrá-las foram fotos (30), infográficos (17) e quadros explicativos (6).

As matérias que trazem alguma observação em relação à aplicação da lei pontuam principalmente questões relacionadas à sua regulamentação nos órgãos (22,1%) e à

publicação de salários de servidores públicos (22,1%) (demora a serem publicados no Portal da Transparência, publicação de salários não individualizados e batalhas judiciais envolvendo a polêmica “privacidade *versus* informação pública”). Também foram observados temas relacionados à gestão dos documentos/informações (14,4%).

Na nuvem de *tags* criada a partir dos títulos das matérias, os termos que mais se destacam são: Salários, Lei, Acesso, Divulgação e Transparência.



Figura 17: Nuvem de *tags* produzida a partir dos títulos das matérias publicadas no jornal *O Globo*

Entre os temas abordados, o mais recorrente foi referente à polêmica da publicação de salários dos servidores públicos (38 matérias), seguido de matérias sobre a própria LAI e demais iniciativas de transparência (29), e questões relacionadas à Administração Pública em geral (16). Também foram temas tratados: a Comissão Nacional da Verdade e documentos da ditadura militar, educação, segurança pública, assuntos internacionais e meio ambiente.

Entre os níveis de administração, o âmbito Federal (57,4%) e Estadual (21,3%) são os mais presentes nas matérias, e, entre os três Poderes, o Executivo (49,2%) e o Legislativo (29,5%) são os mais lembrados.

Levando em conta as características de cada veículo foi possível estabelecer um quadro-síntese com as informações obtidas nas análises das publicações dos três jornais. Observa-se muitas coincidências na amostra selecionada, como os meses com maior volume de publicações, os principais temas abordados, a similaridade das editorias em que as matérias foram publicadas com frequência, os recursos utilizados para ilustrar e/ou complementar os textos e os níveis administrativos mais presentes nas matérias jornalísticas.

	Folha de São Paulo	O Estado de São Paulo	O Globo
Editorias com mais publicações	Poder e Cotidiano	Política e São Paulo	País e Rio Bairros
Meses com mais publicações	Mai e Julho de 2012	Mai e Julho de 2012	Mai e Julho de 2012
Tamanho médio das matérias	2.550 caracteres	2.950 caracteres	3.360 caracteres
Recursos mais utilizados	Infográficos e fotos	Fotos e infográficos	Fotos e infográficos
Temas das matérias	Administração Pública, Lei de Acesso à Informação, Transparência	Administração Pública, Lei de Acesso à Informação, Transparência	Salários, Lei de Acesso à Informação, Transparência
Observações sobre a aplicação da lei	Regulamentação, classificação de documentos, divulgação de salários de servidores públicos	Regulamentação, Informações negadas sem justificativa, Informações incompletas	Regulamentação e divulgação de salários de servidores públicos
Níveis Administrativos frequentes	Federal e Estadual	Federal e Estadual	Federal e Estadual
Poderes mais lembrados	Executivo e Legislativo	Executivo e Judiciário	Executivo e Legislativo
Palavras em destaque na nuvem de <i>tags</i>	Governo, Salários, Câmara, Documentos e Brasil	Salários, Acesso, Lei, ministros e SP	Salários, Lei, Acesso, Divulgação e Transparência

Quadro 9: Síntese da análise das matérias selecionadas

Fonte: Elaboração própria

Os meses que apresentaram os maiores índices de publicações de matérias com referência à LAI foram os mesmos nos três jornais (maio e julho de 2012), o que pode ser explicado devido ao caráter de novidade da lei na época. Nos três jornais, a produção foi visivelmente mais intensa nos seis primeiros meses de vigência da lei: 60% dos textos foram publicados neste período. O gráfico abaixo ilustra a queda no número de publicações que mencionam a LAI ao longo do ano. A redução no número de matérias mencionando a Lei também foi observada por Gentili e Sabino (2014) no segundo ano de aplicação da norma. Porém, tal como argumentam Kraemer e Nascimento (2014), não é possível identificar se essa redução se deve a uma diminuição dos pedidos de acesso à informação por parte dos jornalistas, ou se foi decorrente de um aumento no número de negativas dos órgãos públicos às solicitações feitas pelos repórteres.

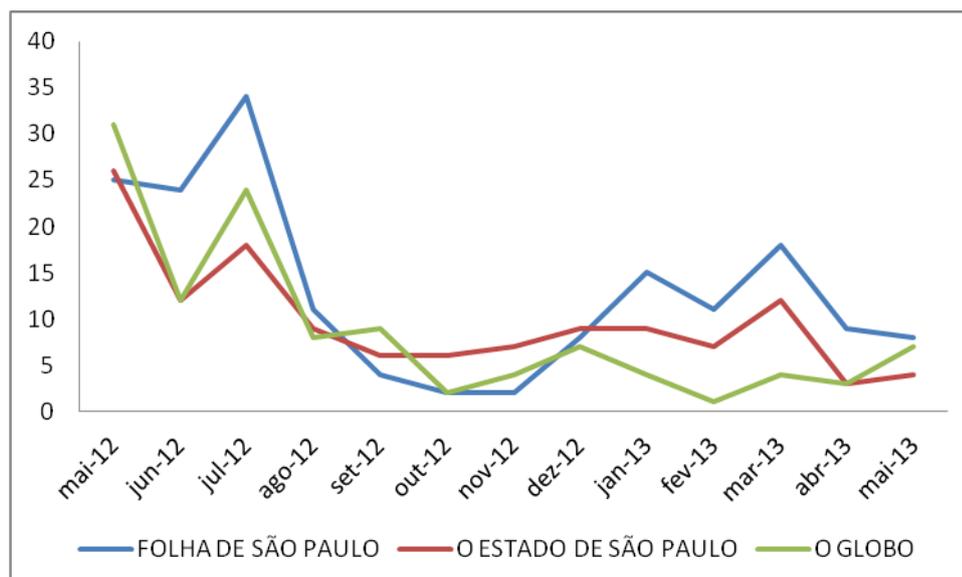


Gráfico 4: Número de publicações que mencionaram a LAI em seu primeiro ano de vigência
Fonte: Elaboração própria

Em relação ao tamanho das matérias, observa-se uma inversão: apesar de apresentar um quantitativo menor, as matérias de *O Globo* são, em média, maiores do que as publicadas nos demais diários pesquisados. Um ponto em comum identificado na análise foi a opção pelo uso de fotos e/ou infográficos como principais recursos para ilustrar os textos. Nesta linha, *O Estado de São Paulo* foi o jornal que mais utilizou estes recursos (presentes em 65% de suas matérias), enquanto *O Globo* foi o mais comedido, utilizando-os em apenas metade de suas publicações.

A Lei de Acesso à Informação e demais assuntos relacionados à transparência também aparecem como unanimidade entre os temas mais tratados pelos três jornais no período analisado. Porventura isso se deve ao fato de que são assuntos que interessam diretamente as empresas jornalísticas em questão.

E, entre as observações sobre a aplicação da LAI, a principal, nos três jornais, diz respeito à sua regulamentação, abordando principalmente a demora de alguns órgãos em aprovar seus regimentos internos. Vale lembrar que a falta de regulamentação não desobriga o órgão a cumprir a Lei, mas torna o acesso mais difícil, uma vez que não determina plenamente as regras para o funcionamento da norma em seu âmbito, como instâncias recursais ou autoridades responsáveis pelo monitoramento.

Os níveis administrativos mais presentes nos textos são o Federal e Estadual. Como se tratam de veículos sediados em São Paulo e no Rio de Janeiro, estes dois estados sobressaem na cobertura em relação aos demais, e, como se tratam de jornais de grande circulação nacional, não surpreende que a administração Federal lidere as matérias publicadas. Já entre

os três Poderes, o Executivo é o mais lembrado pelos jornais. Neste ponto, pode-se remeter a Carvalho (2002) que já destacava como herança ibérica a nossa fascinação por um poder Executivo forte, mais valorizado do que os poderes Legislativo ou Judiciário.

A partir da análise das matérias publicadas observa-se que elas se concentram em editoriais cujo foco é o cenário político nacional. Porém, é interessante observar que textos produzidos com o uso da Lei de Acesso não se restringem às páginas da seção de política, mas também aos cadernos de cultura, meio ambiente e economia. Este é um aspecto positivo que demonstra as possibilidades de abordagem de diferentes assuntos a partir do uso da LAI.

5.3 Os jornalistas da *Folha de São Paulo*, *O Estado de São Paulo* e *O Globo* e a Lei de Acesso à Informação

Além da análise de conteúdo das matérias publicadas pelos três jornais impressos, foram entrevistados 15 jornalistas que, pela amostra selecionada, se destacaram na cobertura do tema (produzindo matérias sobre a lei ou utilizando-a diretamente). São eles: Fernando Rodrigues, Rubens Valente, Lucas Ferraz, João Carlos Magalhães e Matheus Leitão (*Folha de São Paulo*); Alana Rizzo⁷⁰, Fábio Fabrini, Rafael Moraes Moura, Fernando Gallo⁷¹ e Daniel Bramatti (*O Estado de São Paulo*); e André Souza, Vinicius Sassine, Carolina Brígido, Isabel Braga e Demétrio Weber (*O Globo*). As entrevistas foram realizadas entre os meses de junho e agosto de 2014, totalizando mais de dez horas de conversas gravadas.

É importante esclarecer que o objetivo desta etapa de entrevistas não foi quantificar os usos da lei por toda a categoria dos jornalistas, ou estabelecer (a partir das respostas) conclusões definitivas sobre a aplicação da LAI. A técnica da entrevista aberta foi utilizada neste momento para explorar a experiência dos entrevistados no contato com a Lei, e, a partir daí, contribuir para a compreensão da relação que vem sendo construída entre esta norma e a produção de notícias. Thompson (2002) já indicava que a entrevista pode ser utilizada como uma modalidade de pesquisa etnográfica cujo objetivo (dentro do referencial metodológico da Hermenêutica de Profundidade), é compreender o modo como as formas simbólicas são assimiladas em diferentes contextos da vida social.

Como explica Jorge Duarte (2012), a técnica da entrevista em profundidade em geral é utilizada no processo de composição de um quadro, de uma situação que é investigada:

⁷⁰ Na época em que a entrevista foi realizada a repórter Alana Rizzo não trabalhava mais no jornal *O Estado de São Paulo*, mas sim na revista *Veja*.

⁷¹ Na época em que a entrevista foi realizada o repórter Fernando Gallo não trabalhava mais no jornal *O Estado de São Paulo*, mas na TV Pública de Angola.

Seu objetivo [*da entrevista em profundidade*] está relacionado ao fornecimento de elementos para a compreensão de uma situação ou estrutura de um problema. Deste modo, como nos estudos qualitativos em geral, o objetivo muitas vezes está mais relacionado à aprendizagem por meio da identificação da riqueza e diversidade, pela integração das informações e síntese das descobertas do que ao estabelecimento de conclusões precisas e definitivas (DUARTE, 2012, p.63).

As perguntas buscaram compreender se os jornalistas tiveram conhecimento ou acompanharam a tramitação da Lei, se nutriam expectativas em relação à sua implantação, se encontraram dificuldades para obter informações em órgãos públicos mesmo valendo-se da norma, se a LAI alterou de alguma forma as rotinas produtivas nas redações, e como alguns profissionais têm utilizado essa nova ferramenta de apuração. Apesar de estabelecer um roteiro de perguntas, as entrevistas eram abertas, de forma que cada entrevistado poderia ficar livre para discorrer sobre outras questões que não estavam previstas no planejamento inicial.

Logo no início da entrevista, os jornalistas eram questionados se haviam acompanhado o processo de tramitação da Lei de Acesso à Informação. A maioria (13 dos 15 profissionais ouvidos) afirmaram que acompanharam, alguns produzindo matérias sobre o tema e outros à distância, como um assunto de seu interesse.

Era uma prioridade para os jornais, era uma bandeira mesmo, sabe? Porque tem umas pautas que a gente elege como bandeira. Tipo aquele negócio da Lei da Mordaza⁷² do Ministério Público... tudo o que tem a ver com liberdade de expressão os jornais meio que abraçam né, porque é de interesse da empresa também, não é só da categoria (informação verbal, BRÍGIDO, 2014).⁷³

De modo geral, os jornalistas demonstraram que havia uma expectativa em relação ao momento em que a Lei seria colocada em prática. Profissionais dos três veículos relataram que houve uma preparação prévia nas empresas, com a criação de bancos de perguntas a serem enviadas assim que o sistema de acesso à informação fosse disponibilizado. As solicitações eram referentes a informações que cada setor do jornal gostaria de ter acesso e que nunca tiveram antes.

A gente tinha tanta expectativa que a gente fazia a cobertura de como ia ser, os órgãos se preparando. A gente procurou o Ministério Público lá no *Estadão* e pediu um modelo de como que a gente devia fazer o pedido para os órgãos ‘venho requerer com base tal tal tal...’ e eles chegaram a mandar, a gente usa até hoje (...) No dia 16 de maio, que foi o dia da Lei começou a valer a gente já tinha 40 pedidos e botou tudo no sistema do governo, porque inclusive além da pauta da informação em si, a gente já tinha pautado como ia ser o cumprimento, então a gente já tinha pedidos de teste para vários órgãos para ver como eles estavam lidando. [*E como eles lidaram?*] No início o cumprimento foi bom, eles entregavam a informação e tal, principalmente no Governo Federal (informação verbal, FABRINI, 2014).⁷⁴

Quando veio a lei, na *Folha* a gente criou um grupo de discussão... bem informal, pra poder catalogar os pedidos, para não fazer pedido em dobro e para saber o

⁷² Sobre a Lei da Mordaza: <http://www.abi.org.br/institucional/legislacao/lei-da-mordaca-projeto-do-executivo/>

⁷³ Carolina Brígido, repórter de *O Globo*. Entrevista realizada em 02 jun. 2014

⁷⁴ Fábio Fabrini, repórter de *O Estado de São Paulo*. Entrevista realizada em 27 jun. 2014

destino de cada um. Então, os números... eu acredito que num universo de 100 pedidos, 20 foram atendidos concretamente, do jeito que a gente queria. Isso nos primeiros dois meses, vamos dizer. O resto foi atendido parcialmente, e muitos, a maioria alegava que os pedidos eram genéricos demais, esse é um problema da lei né? Que eu também não sei como mudar, quer dizer, eu não tenho uma solução. Na verdade a solução parte da cultura do Estado. O Estado tem que mudar a sua cultura, o Estado não tem que cobrar que eu diga exatamente o que eu quero, ele tem que demonstrar a mim (a mim cidadão, qualquer cidadão) o que ele tem, mudar essa lógica (informação verbal, VALENTE, 2014)⁷⁵

Ainda em relação às expectativas, os profissionais se dividem entre aqueles que assumiram uma postura cética, duvidando que a Lei fosse realmente alterar o modo como o Estado gerencia suas informações, enquanto outros eram mais otimistas, e acreditavam que a Lei poderia ser um primeiro passo na direção de um Estado mais transparente. Porém, pelos relatos dos profissionais, observa-se que em muitos casos houve um movimento de inversão: profissionais que inicialmente estavam céticos foram surpreendidos positivamente com o efeito da Lei em um primeiro momento, e entre aqueles que estavam otimistas, muitos foram descobrindo que a mudança da cultura do segredo não seria tão simples assim:

Então na prática, o que começou a acontecer? Começou a acontecer que seja através da imprensa, seja através de movimentos da sociedade, enfim, de quem busca a informação, uma série de informações que são chaves para entender o que está acontecendo no país, mas que, ao mesmo tempo, revelam problemas, opções indevidas, erros... Começaram a ser retidas, começaram a não ser divulgadas, contrariando frontalmente o espírito da lei (informação verbal, WEBER, 2014)⁷⁶

Quando questionados se havia alguma área de interesse específico que eles imaginaram que a Lei de Acesso poderia ajudar a obter informações, cada jornalista pontuou as áreas relacionadas aos assuntos que costumam a trabalhar. Dessa forma, profissionais setorializados esperavam obter mais informações sobre o Congresso, sobre gastos no Judiciário, ter acesso às bases de dados do governo, aos atos administrativos, gastos públicos em geral e informações sobre o período da ditadura.

O principal tema, até pela criação da Comissão da Verdade era a questão da Ditadura, e aí o resultado é muito ruim. As Forças Armadas... olha, eu acho que chegou a 5% do que a gente esperava, 10% do que eu esperava. Quase tudo eles alegaram que era genérico. Ou então havia muitas negativas dizendo que não existia. (...) Agora, os dois grandes temas no regime militar, os dois grandes acervos que continuam desaparecidos, escondidos, sumidos, é o Centro de Inteligência da Marinha, chamado Cenimar, e o Centro de Inteligência do Exército, chamado CIE. São os dois grandes mistérios da área de arquivologia do período militar (informação verbal, VALENTE, 2014)

Quando foi pedido aos jornalistas que indicassem instituições que, mesmo com a Lei de Acesso à Informação, continuam sendo opacas, as mais citadas foram: Forças Armadas e Presidência da República. Por outro lado, os entrevistados também apontaram órgãos que se

⁷⁵ Rubens Valente, repórter da *Folha de São Paulo*. Entrevista realizada em 19 jun. 2014

⁷⁶ Demétrio Weber, repórter de *O Globo*. Entrevista realizada em 16 jun. 2014

mostraram mais acessíveis depois da Lei, como a Funai, o Ministério de Desenvolvimento Social e a CGU.

Já fiz um pedido na FINEP⁷⁷, ligado ao Ministério da Ciência e Tecnologia, para ter acesso aos contratos de financiamento em tecnologia de uma determinada empresa, e eu perdi em todas as instâncias, a última agora é o Colegiado de Ministros né, que ainda não foi julgado. Eu só pedi os contratos e eles alegam sigilo industrial. E eu já argumentei que, primeiro é um tipo de negócio, um tipo de contrato que não tem concorrência então não há porque se falar em sigilo industrial, segundo porque é dinheiro público financiando a produção industrial de uma determinada empresa que é uma empresa controversa, que tem produtos controversos, por isso o interesse em fazer matéria sobre isso. Mas não adiantou, eles me concederam apenas um contrato inicial que não conta nada, e eu pedi para acessar todo o processo para entender o que o governo brasileiro estava de fato financiando né? Mas me negaram alegando sigilo industrial (informação verbal, SASSINE, 2014)⁷⁸

A maior parte dos entrevistados afirma que costuma a utilizar a Lei de Acesso para investigar questões ligadas à execução de gastos da administração pública, o andamento de políticas públicas do governo federal e documentos da ditadura militar. Em relação ao veículo em que trabalham, os profissionais dos três jornais relataram que a lei é utilizada na cobertura de temas diversos, e que não há um foco específico em um determinado assunto, porém, houve alguns destaques sobre o papel da *Folha de São Paulo* na recuperação de documentos da ditadura, e todos concordam que, a princípio este foi o principal tema abordado pela imprensa ao fazer referência à LAI:

Então quando surge a lei, é esse conhecimento que vai, digamos assim, avaliar a lei. É isso que as pessoas sabiam que elas não sabiam. Porque tem essa coisa: o que você sabe que você não sabe, e as coisas que você não sabe que você não sabe. Então isso as pessoas sabiam que elas não sabiam, como tinha sido a ditadura e etc. O que na verdade se provou, salvo engano, ineficaz porque no fundo, em relação à ditadura, todos os documentos que legalmente poderiam ser abertos meio que já tinham sido abertos, essa é a verdade (informação verbal, MAGALHÃES, 2014)⁷⁹.

O foco nos documentos do regime militar esteve presente antes mesmo da aprovação da Lei de Acesso, quando o esclarecimento de fatos históricos estava entre os principais argumentos utilizados pelos defensores da criação da LAI:

Olha, o início do processo para a criação da lei foi de fato alavancado pela necessidade que o Brasil tinha (e sempre terá) de conhecer melhor o seu passado recente, da ditadura de 64 a 85. E foi uma boa alavanca. Por que foi uma boa alavanca? Porque deu certo, a gente tem a lei. (...) E no momento em que a gente ganhou tração, outros assuntos foram incluídos e outras ênfases foram dadas. Eu, sobretudo, quando podia, escrevia artigos, reportagens dizendo que o valor da lei não era apenas para descobrir assuntos do passado, mas sobretudo para preparar o Brasil para ser um país moderno no futuro a respeito de documentos que estavam sendo criados naquele momento e que não eram conhecidos (...) quem falava muito isso e nos ajudou muito foi o professor Rosental Calmon Alves, que sempre enfatizava esse aspecto. Como ele estava longe ele ficava um pouco aflito que nós

⁷⁷ Finep - Inovação e Pesquisa - é uma empresa pública vinculada ao Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação.

⁷⁸ Vinicius Sassine, repórter de *O Globo*. Entrevista realizada em 19 ago. 2014

⁷⁹ João Carlos Magalhães, repórter da *Folha de São Paulo*. Entrevista realizada em 27 jun. 2014

estivéssemos enfatizando apenas os documentos do passado, e eu dizia para ele ‘Mas Rosental, é que nós temos que usar isso como alavanca’, essa era a explicação que eu dava ‘e o que importa é que a lei seja aprovada, porque daí é óbvio que ela vai ser usada para assuntos do dia a dia’ (informação verbal, RODRIGUES, 2014)

Quando questionados se a LAI teria alterado de alguma maneira as rotinas de produção nas redações dos jornais diários (uma vez que os prazos da lei são considerados longos sob a ótica do trabalho nas redações), os jornalistas são unânimes em dizer que não alterou. Os profissionais afirmam que, devido aos prazos, não podem utilizar lei para produzir notícias do dia-a-dia, mas, caso seja uma matéria com um tempo de produção maior, eles recorrem à lei. Outra possibilidade de uso é quando se trata de uma informação delicada que não é disponibilizada pelas assessorias de imprensa. A dificuldade para conciliar o tempo da Lei com o tempo da redação está no fato de que, dado o intenso fluxo de informações, quando a resposta do pedido chegar (se chegar), ela pode ter perdido o *timing* jornalístico:

Ás vezes você está no calor de uma CPI, e aí quando a informação que você pediu chega o assunto já está esvaziado. Ou então o ministro caiu já. Tem um escândalo de corrupção, você está atrás de certas coisas, faz o pedido pela lei e quando chega a informação ou a informação já vazou por outra via ou aquele gestor já caiu, não é mais ministro... não tá ali no olho do furacão mais. Só que não deixa de ser notícia, só que aí passa a ser uma notícia mais acanhada, porque o que é de interesse público sempre é de interesse público, mas o problema é como que o jornal vai hierarquizar aquilo (informação verbal, FABRINI, 2014)

Por outro lado, todos os jornalistas concordam que, ainda que demore, se a informação que chegar pela Lei de Acesso for boa, ela não deixará de ser notícia. Alguns afirmam que a Lei ajudou de certa forma a organizar a produção de pautas, uma vez que estabelece um marcador temporal para definir, dependendo da resposta ao pedido de informação, se haverá matéria ou não.

Então, por mais o que o prazo não seja para nós jornalistas o ideal, eu acho que ele é razoável. E acho que força um pouco o jornalista a pensar em pautas que não estão diretamente vinculadas com o imediato. Você pode planejar uma pauta que não tem data certa para sair, quando você conseguir o dado vai ser uma grande matéria, ela vai ter impacto pelo valor do dado em si e não pela relevância do que tá acontecendo nesse momento (informação verbal. BRAMATTI, 2014)⁸⁰

Todos os entrevistados relataram experiências negativas com a Lei, como pedidos negados, informações incompletas ou até solicitações ignoradas. O jornalista Matheus Leitão, por exemplo, relatou que nunca fez um pedido em que não tivesse que acionar as instâncias recursais para obter a informação. Apesar das negativas, a grande maioria disse que aciona as instâncias recursais.

Agora, as coisas que eu tenho visto nos últimos meses, são patéticas. Patéticas por quê? Porque você faz um pedido e te dão uma resposta. Aí você faz um recurso levando novos elementos, enfim, colocando a questão, tratando aquilo com

⁸⁰ Daniel Bramatti, do *Estado de São Paulo*. Entrevista realizada em 25 jul. 2014

seriedade, e aí você recebe a mesma resposta. Aí você faz um novo recurso... Enfim, é o tal negócio, o resultado até pode ser o mesmo, poderia você pedir, recorrer uma vez, recorrer duas, e sempre negarem. Mas poderiam fazer isso à altura do debate que você está estabelecendo. Quando fazem isso de um jeito... Assim como se fosse um carimbo já pronto e te dão a mesma resposta em momentos diferentes não te parece que o próprio instrumento da lei fica em xeque? (informação verbal, WEBER, 2014).

A gente através da lei de acesso conseguiu (mas a duras penas, isso que tem que ficar claro) descobrir que havia documentos da ditadura presos em nove órgãos, longe do contato imediato ali com o pesquisador, com o público em geral. E esses documentos eram memorandos, exposições de motivos, documentos que eram trocados entre chefes das pastas e que tinham ali muitas informações históricas sobre como o Estado via o mundo naquele período e como era a ditadura militar no Brasil né, em meio a todo aquele processo de divisão do mundo naquele período. Então esse caso foi muito emblemático porque a gente sofreu inúmeras negativas, a Casa Civil por exemplo negou o acesso dizendo que não havia força de trabalho suficiente para nos ajudar naquela pesquisa (informação verbal, LEITÃO, 2014).⁸¹

Quando questionados se após a aprovação da Lei a relação com as assessorias de imprensa dos órgãos públicos havia sofrido alguma mudança, surgiram algumas questões interessantes. Os profissionais identificam o seguinte movimento nas assessorias: quando um assunto é mais delicado, os próprios assessores dizem para os jornalistas solicitarem a informação via Lei de Acesso. Alguns profissionais relatam isso como um aspecto positivo, visto que em determinados casos não se trata de má vontade do assessor, mas sim um reflexo da postura assumida por seus superiores naquele órgão. Por outro lado, alguns acreditam que essa atitude muitas vezes é “banalizada” pelas assessorias, que recorrem à Lei para se esquivarem de disponibilizar as informações:

Eu acho que melhorou muito, inclusive para as assessorias, elas também se livraram de alguns ‘abacaxis’, elas mesmo já encaminham para a LAI: ‘Não, pede isso pela LAI porque o que você tá pedindo é muito detalhado, ou é muito... escapa ao nosso...’ acho que ficou bem claro assim, as assessorias cuidam do noticiário quente, da informação rápida e urgente. Informações de cunho histórico, que demandam mais profundidade, que demandam interpretação de dados, análises... está com a LAI. Ficou até melhor assim, eu acho (informação verbal, VALENTE, 2014).

Jornalistas de *O Estado de São Paulo* também destacaram como uma consequência positiva a diminuição da dependência das assessorias e imprensa, e a própria mudança na postura de algumas assessorias, no sentido de não questionar a motivação, ou a finalidade da informação solicitada:

Acho que talvez uma coisa que aos poucos está mudando é o hábito do assessor de perguntar para que você quer aquela informação, qual é a pauta... Mas aos poucos, aos poucos. Assim, quando a gente tem boa relação com a assessoria e a gente tá fazendo tipo uns questionamentos muito espinhosos às vezes o próprio cara fala ‘Ó, pede isso pela Lei de Acesso’ (informação verbal, GALLO, 2014)⁸²

⁸¹ Matheus Leitão, repórter da *Folha de São Paulo*. Entrevista realizada em 27 jun. 2014.

⁸² Fernando Gallo, repórter do *Estado de São Paulo*. Entrevista realizada em 02 ago. 2014

Outro movimento identificado pelos entrevistados foi: solicitar a informação utilizando os mecanismos da Lei de Acesso, e receber a resposta por meio da assessoria de imprensa do órgão. Como visto na Figura 9, alguns jornalistas optam por não se identificar como tais. O preenchimento do campo “profissão” no cadastro da plataforma e-SIC é opcional, além disso, muitos optam por utilizar seu e-mail pessoal, e não o institucional. No caso dos entrevistados neste trabalho, a proporção dos que se identificam como jornalistas ao solicitar uma informação e dos que preferem não se identificar é bem próxima: entre os que responderam a questão, cinco disseram que preferem não se identificar como jornalistas, enquanto sete dizem que se identificam. Na *Folha de São Paulo* os entrevistados no geral se identificam como jornalistas, enquanto os profissionais de *O Estado de São Paulo* e *O Globo* se dividem neste ponto. Mesmo assim, aqueles que não se identificam acreditam que em alguma etapa do processo de atendimento aos pedidos os interlocutores sabem que se trata de um jornalista solicitando a informação (prova disso é a Figura 9, que traz em seu ranking de jornalistas que mais recorreram à LAI quatro profissionais “não declarados”).

O problema é que o Serviço de Atendimento ao Cidadão em vários órgãos trabalha junto com a assessoria de imprensa. Eles pegam os pedidos e fazem uma busca geral de quem é jornalista e dão tratamento diferenciado, ao ponto de você fazer um pedido ao Serviço de Informação ao Cidadão sem se identificar como jornalista, sem dizer quem você é e qual é o seu propósito (que a lei diz que você não tem que justificar) e quando vem a resposta ela vem pela assessoria de imprensa como se fosse uma nota ao jornal. O Senado fez muito isso... vários outros. Eles filtram quem é jornalista e tratam de uma forma distinta (informação verbal, FABRINI, 2014)

Os profissionais consideram ruim quando a informação solicitada pelos mecanismos previstos na Lei chega por meio da assessoria de imprensa, uma vez que, para a categoria, a Lei de Acesso deveria constituir uma nova via para obter informação.

Eu já me deparei com duas situações: uma situação em que o assessor de imprensa do ministério tinha acesso às minhas demandas, então eu pedia algo pela lei e daqui a pouco o assessor me dizia ‘ah Demétrio inclusive estava lá vendo isso agora... hoje vão te passar’. Ou seja, era uma outra porta de acesso, mas a resposta vinha pela mesma porta não é? E em outro ministério uma situação completamente diferente que eram dois canais. Duas portas de entrada e duas de saída diferentes, de eu receber a informação da Lei de Acesso e a assessoria de imprensa não ter conhecimento [e qual você acha melhor?] Melhor? Esse mecanismo separado. Claro, porque a assessoria de imprensa ela trabalha dentro da lógica da questão política, do chefe, do ministro. É um mecanismo de Lei de Acesso ele representa mais o Estado né? (informação verbal, WEBER, 2014)

Em relação a este “tratamento diferenciado” reservado aos pedidos feitos por jornalistas, a princípio, quando ainda se discutia a necessidade de se regulamentar o direito de acesso à informação no Brasil, havia uma preocupação por parte das entidades envolvidas neste debate em mostrar que o assunto não era de interesse apenas desta categoria:

A ampliação do leque de apoio da sociedade dependia de o discurso a respeito da amplitude da lei ser entendido pela sociedade. E a lei de fato serve a toda a sociedade. Então era importante trazer outras entidades. As estatísticas da CGU mostram isso né, você vê, o número de jornalistas (embora as estatísticas sejam feitas de maneira... não precária, mas não completa, porque as pessoas não são obrigadas a dizer) [*e muitos jornalistas não dizem*] Exato. O que é compreensível. Ainda assim, o número de pessoas que não diz versus o que diz é pequeno, e entre aqueles que dizem o que são, pra que querem ou de onde são indica que poucos são jornalistas em relação ao total (informação verbal, RODRIGUES, 2014)

Questionados se o jornalismo estaria de certa forma “ameaçado” pelo fato de a LAI estabelecer mecanismos para que qualquer pessoa possa ter acesso às informações do Estado, os profissionais afirmam que não existe qualquer ameaça, que é excelente que todos tenham acesso às informações sobre o Estado, e não só os jornalistas. Apesar disso, alguns entrevistados demonstraram certo ceticismo, e acreditam que a população ainda não utiliza a Lei. Por outro lado, foram relatados casos de ONGs que fizeram pedidos e, com a informação em mãos, disponibilizaram para que fosse divulgado pela imprensa⁸³:

Que ótimo que todo mundo tem acesso à informação porque a lei é para o cidadão brasileiro, seja ele jornalista ou não. E agora eu me lembrei de um caso sensacional que aconteceu aqui em Brasília, foi um estudante que entrou com um pedido via Lei de Acesso. Ele perguntou para a Universidade de Brasília o valor da refeição do Restaurante Universitário, viu que era um valor surreal, postou nas redes sociais e isso acabou repercutindo na grande mídia. Sensacional, eu acho que a gente não pode se apropriar da Lei (nós jornalistas), a Lei é para todos os cidadãos brasileiros (informação verbal, MOURA, 2014)⁸⁴

Os profissionais concordam que o trabalho do jornalista não se encerra no recebimento de uma informação pela Lei de Acesso, pelo contrário, às vezes este é apenas o ponto de partida. Com a informação em mãos tem início o processo de checagem dos dados, hierarquização das informações e contextualização do fato.

Além disso, alguns jornalistas sugeriram que fossem realizadas campanhas de publicidade sobre a Lei, para que mais pessoas saibam que ela existe e possam utilizá-la: “as pessoas eu acho que ainda não têm conhecimento muito bem de como usar... até colegas

⁸³ Hayes (2009) relata que o mesmo tem ocorrido no cenário do jornalismo britânico e a FOIA (*Freedom of Information Act*): “Diante do evidente aumento do uso da FOI por grupos de pressão e organizações voluntárias, não é impossível imaginar um futuro, em uma época de redações cada vez mais reduzidas, em que o uso predominante da FOI com objetivos jornalísticos seja via pesquisadores atuando para ativistas” (HAYES, 2009, p. 31, tradução nossa).

⁸⁴ Rafael Moraes Moura, repórter do *Estado de São Paulo*. Entrevista realizada em 17 jun. 2014. O caso lembrado pelo jornalista é o do estudante do curso de Comunicação Organizacional da UnB, João Paulo Apolinário Passos, que fez um pedido via Lei de Acesso à Informação para saber o custo total de cada refeição do Restaurante Universitário. O estudante descobriu que cada refeição custava R\$ 16,46 e publicou uma matéria em seu blog, em outubro de 2013. Disponível em: <http://apolinariopassos.com.br/blog/r250-nao-o-ru-da-unb-custa-r1646/> Acesso em 20 nov. 2014.

jornalistas que nunca usaram e muitas vezes não sabem que poderiam obter tal informação pedindo pela lei” (informação verbal, FERRAZ, 2014)⁸⁵.

Deveria ter mecanismos para que as pessoas soubessem que você tem isso e soubessem utilizar esse instrumento em seu favor, em favor da sociedade (...) mesmo a Câmara que fala ‘ah, se você entrar no site da Câmara você vê Transparência’ – E realmente tem, só que não é uma coisa fácil para quem não conhece como isso daqui funciona, mesmo para quem conhece é difícil, né? (informação verbal, BRAGA, 2014)⁸⁶

Porque essa é uma coisa interessante dessa lei, né? É que é para todo mundo, toda lei é para todo mundo, mas ela é uma lei especialmente feita convidando as pessoas a entenderem o Estado, a entenderem o aparato, a burocracia. Ela não é feita para o jornalista, ela é feita para todo mundo. Então um dos grandes objetivos dessa lei, para ela pegar, ela deveria ser... O governo deveria fazer um processo de publicidade dessa lei muito maior do que ele faz, ele devia inclusive sei lá, passar uma propaganda na TV, o que eu acho que ele nunca fez, não tenho certeza. Mas ele deveria ser ativo, ele deveria por exemplo... ir para as escolas e falar da lei, ele deveria ir para as universidades e falar da lei. Tinha que ser uma coisa que não é só assim ‘agora está aí a lei, venham a mim’, o governo deveria ir às pessoas, deveria ir às comunidades e explicar ela (informação verbal, MAGALHÃES, 2014)

Quando apresentados à expressão *fishing expedition*, a maioria dos entrevistados concordou que costuma a adotar este tipo de prática. Em relação ao número de perguntas a cada pedido, alguns argumentam que, quanto mais específicas forem as perguntas, menores serão as chances do interlocutor classificar o pedido como genérico. Porém, outros repórteres preferem fazer apenas uma pergunta por pedido, ou uma solicitação geral de acesso a documentos.

Porque hoje eu sei que não adianta no mesmo pedido fazer seis perguntas porque eles não vão responder, então hoje eu faço uma pergunta muito específica, muito direta para não ter margem para eles dizerem não. Então eu acho que ao longo do processo eu fui aperfeiçoando os meus pedidos para evitar... mas claro que no começo você pede tudo esperando que venha alguma coisa (informação verbal, RIZZO, 2014)⁸⁷

É interessante essa expressão ‘*fishing*’ porque é isso. O que eu vou fazer? Para que eu quero informações sobre os deputados? Porque ali eu vou tentar ver se, né, se de alguma maneira tem alguém extrapolando, tem alguém gastando além do que deve (...) então é para você ver se existe de alguma forma alguém burlando o que seria o razoável né, o que foge da normalidade (informação verbal, BRAGA, 2014)

Tendo em vista ainda a prática do *fishing expedition*, que prevê a solicitação de um grande volume de dados, os jornalistas foram questionados sobre o processo de identificação de uma determinada informação que tem potencial para se transformar em notícia. Os profissionais dizem que é tal como em qualquer outra prática de apuração jornalística. Os critérios de noticiabilidade são os mesmos, porém, quando se trata de um grande volume de

⁸⁵ Lucas Ferraz, repórter da *Folha de São Paulo*. Entrevista realizada em 25 jul. 2014

⁸⁶ Isabel Braga, repórter de *O Globo*. Entrevista realizada em 21 ago. 2014

⁸⁷ Alana Rizzo, repórter do *Estado de São Paulo*. Entrevista realizada em 26 jul. 2014

informações, às vezes é necessário o auxílio de programas de computador para conseguir visualizar a informação que interessa.

Aí tem a sensibilidade jornalística e tem o uso de ferramentas, às vezes numa base de dados muito grande você vai conseguir enxergar a informação ou usando fórmulas no Excel para filtrar determinadas informações, calcular médias, calcular taxas, fazer gráficos... Às vezes você visualiza a informação ou num gráfico de linhas ou num gráfico de barras, se for uma base de dados relativa a pontos geográficos o ideal é jogar num mapa e ver de que maneira a informação se organiza. Muitas vezes a gente percebe a existência de pautas ao jogar num mapa. Tem que usar ferramentas para extrair a informação dos dados, e várias, nem só uma (informação verbal, BRAMATTI, 2014).

Ao avaliarem de acordo com suas experiências a implantação da Lei nos Três Poderes e nos níveis de administração, todos os jornalistas afirmaram que utilizam mais a LAI no âmbito Federal. Apenas cinco mencionaram que chegaram a solicitar informações a Estados e municípios. Tendo isso em mente, o Executivo Federal foi o que recebeu o maior número de avaliações positivas, o Legislativo Federal ficou em uma posição intermediária, e o Judiciário Federal foi considerado o menos transparente pelos profissionais. Dos poucos que relataram alguma experiência nos níveis estaduais e municipais, afirmaram que no geral a qualidade do acesso à informação vai reduzindo na medida em que a administração pública vai afunilando, com raras exceções (a Prefeitura de São Paulo foi citada mais de uma vez como um exemplo positivo).

Eu acho que o governo federal até por patrocinar a lei, ele acaba sendo menos opaco, mas existem níveis de transparência entre os próprios ministérios (...) Tem algumas pastas que eu acho que é mais fácil você conseguir algumas informações do que em outras. Então assim, eu acho que o Governo Federal é o menos opaco, mas ao mesmo tempo não é uma coisa homogênea, você tem níveis de transparência e opacidade dentro do governo federal (informação verbal, MOURA, 2014).

A pergunta final também foi de mérito avaliativo: como os profissionais avaliavam o texto e a aplicação da lei. De modo geral, todos os jornalistas consideram o texto da lei bom, com ressalvas pontuais relativas a prazos, instâncias recursais e demais questões ligadas à aplicação: “Acho que é um processo assim, está muito longe do que a gente considera ideal, mas eu acho que já foi um grande avanço não só para o trabalho jornalístico, mas um grande avanço para a democracia, para a sociedade brasileira já é um grande avanço” (informação verbal, RIZZO, 2014).

Eu acho que a lei brasileira é uma das mais sofisticadas que existem no mundo a respeito de lei de acesso. Acho que ela de fato no plano federal convocou uma revolução no Poder Executivo (um pouco no Legislativo e um pouco no Judiciário). Há uma cultura, você entra nos sites dos órgãos públicos (às vezes funciona e às vezes não funciona), mas algum botão de transparência, de acesso a dados já existe. E eu não tinha a menor esperança que essa lei fosse pegar em seis meses ou um ano, isso é uma tarefa quase pra uma geração, mas ela tá pegando, acho que uma coisa que ninguém tem dúvida é que ela tá pegando, sobretudo no plano federal (informação verbal, RODRIGUES, 2014).

Entre os problemas pontuais na redação da norma foram listados: a ausência de indicação de organismos responsáveis pelo atendimento à lei, as amplas possibilidades de negativas que deveriam ser mais específicas, o fato da Lei não prever a participação da sociedade civil nas instâncias recursais, a não criação de uma entidade recursal autônoma.

A CGU não age de forma independente até mesmo porque institucionalmente ela não é independente né, quem nomeia o ministro é a presidente, é um órgão do Executivo. Tá ali submetido a uma hierarquia política, então assim, eu acho complicado... Outro problema: todos os órgãos têm prazo para responder ao recurso. Quando você recorre à CGU ela não tem, então o seu recurso fica dormitando na gaveta da CGU por meses, quatro, cinco, seis meses (informação verbal, FABRINI, 2014).

O jornalista Fernando Rodrigues também destaca que a Lei não trata sobre arquivos digitais, e-mails funcionais:

Outro aspecto que tem um defeito, mas que eu acho que vai ser corrigido, é: o que vai acontecer com o material produzido eletronicamente apenas, e não em papel, e que é enviado por meio eletrônico de um órgão para o outro, sobretudo por meio de e-mails? (...) Quem vai arquivar todos esses e-mails? Em alguns países como nos Estados Unidos toda vez que um funcionário público dos órgãos do Estado envia uma correspondência eletrônica, um e-mail, ele (o próprio funcionário) tem que dizer se aquele e-mail é sigiloso ou não. No momento de enviar aparece um formulário, ele fala ‘você está enviando esse e-mail. Esse e-mail é sigiloso? Sim ou não?’ – ‘Não, não é sigiloso’, aí aparece em baixo ‘este e-mail não contém nenhum dado sigiloso, está aberto ao público e pode ser divulgado’. Tem um protocolo para isso. Digamos que o funcionário esteja escrevendo alguma informação sensível ‘Este e-mail é sigiloso?’ – ‘Sim’, daí já abre um outro ‘Por que? Qual a classificação?’ Daí ele vai colocar ‘você não tem poder para classificar documento como secreto’ ou ‘tem’, e se não tiver alguém é que vai autorizar classificar (informação verbal, RODRIGUES, 2014).

Alguns aspectos destacados positivamente foram o parágrafo único do art. 21⁸⁸, que determina a impossibilidade de sigilo quanto a fatos relativos à violação de direitos humanos, e o parágrafo quarto⁸⁹ do art.31, que estabelece que não pode haver restrição de acesso à informações essenciais para recuperação de fatos históricos de maior relevância. Apesar de não mencionar textualmente, claramente estes dois itens da Lei dão respaldo para a busca de informações relativas ao período da ditadura militar no país. Outro ponto positivo lembrado pelos entrevistados foi a divulgação obrigatória dos salários dos servidores de órgãos públicos de maneira ativa, sem a necessidade de solicitação. Apesar do texto da Lei não prever essa obrigatoriedade, ela foi adotada nas posteriores regulamentações nos Três Poderes.

⁸⁸ Art. 21. Parágrafo único. As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso.

⁸⁹ Art.31 § 4º A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.

Em relação à aplicação, foram feitas observações sobre o descumprimento da lei no Legislativo Federal, a reprodução das negativas nas diversas instâncias recursais, a arbitrariedade no processo de classificação de documentos, e informações que apesar de não serem classificadas também não estariam sendo divulgadas. Entre outras dificuldades encontradas, alguns reclamam dos custos para reprodução de materiais, que estaria acima do normal, e da forma como as informações são fornecidas: “Disponibiliza uma tabela de dezenas de páginas em um formato PDF que não dá pra copiar nada, não dá pra ordenar no Excel” (informação verbal, SOUZA, 2014)⁹⁰.

A cultura de segredo continua disseminada, e há áreas (aí é importante dizer) que a lei não abrangeu, aí é um outro debate, porque a lei não abrangeu os processos judiciais, inquéritos policiais. E aí é um desastre, o secretismo tomou conta do judiciário, do Ministério Público e da polícia. Esses setores, hoje, são o túmulo da transparência (...) Aí mais uma vez eu digo: eu não sou ingênuo de dizer que um inquérito da Polícia Federal que foi aberto hoje deva ser público, porque ele perde toda a novidade, todo o poder de investigação. O que eu estou dizendo é o seguinte: quando o caso é arquivado ou quando o caso é julgado, ou quando o caso é avaliado, tem que ser prestado contas à sociedade. O que é que ocorreu neste caso? Por que foi aberto, quais as provas, e por que foi arquivado? (informação verbal, VALENTE, 2014),

Então, tem uma coisa que eu acho deplorável que na aplicação da lei muitos órgãos públicos produzem formulários para os requerentes aos quais escrevem: nome completo, RG, CPF, endereço completo, telefone fixo, telefone não sei o que, e-mail... Então isso daí é muito ruim, os formulários, eles contém campos que são de preenchimento obrigatório e isso fere mortalmente o espírito da lei, porque a lei fala que a pessoa tem que se identificar, ponto. Mas ela não fala que tem que se identificar com nome completo, CPF, RG. Numa interpretação ampla, me identificar: como é seu nome? Zé. Qual é seu e-mail? É ze@hotmail.com. E pronto. A aplicação da lei deveria permitir esse tipo de situação, e ela não permite em muitos órgãos. Pior: em alguns órgãos como no Congresso, câmara e senado, não só pedem todos os dados como no caso de salários você ainda tem o seu nome informado para a pessoa da qual você olhou o salário. Então é um escândalo de constrangimento (informação verbal, RODRIGUES, 2014).

Alguns jornalistas avaliam que os primeiros meses de aplicação da Lei foram positivos, com pedidos respondidos dentro dos prazos, porém, com o passar do tempo, tiveram a impressão de que o governo foi “se fechando” cada vez mais.

A lei para mim está caindo em descrédito, entendeu? Eu já não uso como usava [*Por que?*] Porque a lei prevê situações de exceção, e depois do segundo ano os órgãos públicos aprenderam a usar essas exceções como regra. Qualquer pedido que você faça é desarrazoado⁹¹, qualquer pedido é genérico... entendeu? Qualquer pedido afeta a segurança nacional, de autoridades, qualquer coisa está sob investigação e é uma investigação eterna cujo sigilo nunca cai (informação verbal, FABRINI, 2014).

⁹⁰ André de Souza, repórter de *O Globo*. Entrevista realizada em 05 jun. 2014

⁹¹ De acordo com definição da CGU: “Pedido desarrazoado: Vexatório, obsessivo, assediado e que tenham a intenção de causar perturbação ou aborrecimento devem ser considerados como desarrazoados” – FILHO, Márcio Camargo Cunha. *Jornalistas e Lei de Acesso à Informação: balanços e perspectivas do primeiro ano de vigência da Lei n. 12.527/2011*. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2013.

Este diagnóstico por parte de alguns entrevistados corrobora o levantamento apresentado anteriormente neste trabalho, indicando que o maior volume de publicações que mencionavam a Lei de Acesso à Informação se concentrou nos primeiros meses de aplicação da Lei, apresentando queda nos meses seguintes. A repórter Carolina Brígido afirma que nunca conseguiu obter uma resposta do Supremo Tribunal Federal via Lei de Acesso:

Acho que a única resposta que eu tive foi uma vez que eu perguntei qual era o gasto com a troca da frota dos carros dos ministros e qual era o critério para trocar esses carros, porque eles trocam todo ano. Aí eles responderam assim: 'por questão de segurança não podemos informar'. Aí é fácil, né? Porque tudo é questão de segurança. Eu não quero saber o chassi do carro, sabe? (informação verbal, BRÍGIDO, 2014).

No geral, os jornalistas, por constituírem uma categoria profissional que lida diariamente com informações, têm claro o preceito de que a informação produzida/tutelada pelo Estado é pública, e seu acesso deve ser, portanto, facilitado. Segundo os profissionais entrevistados, a maior dificuldade é fazer com que os gestores e servidores públicos compreendam esta lógica da transparência como regra e do sigilo como exceção. Todos são unânimes ao afirmar que ainda há um predomínio da cultura do segredo nos órgãos públicos:

A gente vai usar, sempre que for possível, necessário. Mas o problema é que antes a lei, se não era a primeira estratégia, era a segunda, e agora passou a ser a última ou a penúltima, não sei, porque a gente já não tem muita confiança de que o gestor vai responder. Antes a gente ia direto ali na lei, agora a gente vai na fonte, pede para a assessoria, pede para algum parlamentar que tenha a prerrogativa de fiscalizar o Executivo para fazer o pedido para receber as informações, vê se o Ministério Público colabora, se está investigando algo que pode compartilhar. É muito desgaste você administrar 30 pedidos, recorrer a 30, prestar atenção nos prazos, para no fim eles negarem tudo. Então hoje eu peço muito menos do que eu pedia, já com menos esperança de que eles respondam (informação verbal, FABRINI, 2014).

Um panorama geral das entrevistas mostra que a maioria dos jornalistas afirma ter acompanhado o processo de tramitação e aprovação da Lei de Acesso à Informação, seja de maneira direta (produzindo matérias jornalísticas sobre o tema), ou à distância (como um assunto de interesse). Os relatos mostram que os profissionais seguiram mais a reta final do processo de tramitação, e os que não acompanharam tomaram conhecimento da Lei quando ela começou a vigorar.

Quanto às expectativas em relação ao impacto da lei, apesar de alguns profissionais terem assumido uma postura cética, desconfiando que a LAI fosse gerar algum efeito na disponibilização de informações públicas, a maioria dos entrevistados estava otimista a princípio e esperavam conseguir informações relativas aos órgãos/setores que costumam a cobrir com frequência. No entanto, observou-se um movimento de inversão: alguns profissionais que a princípio estavam céticos foram surpreendidos positivamente com a

aplicação da Lei, e entre os otimistas muitos perceberam que não iria ser tão simples como esperavam.

Durante as entrevistas, alguns exemplos de órgãos que se tornaram mais acessíveis após a LAI foram mencionados, como: Ministério do Desenvolvimento Social, Funai, CGU, Departamento Nacional de Produção Mineral, Prefeitura de São Paulo e Ministério de Integração Nacional. Por outro lado, Forças Armadas, Presidência da República, empresas estatais, FINEP, TCU, governos estaduais de MG, PE e alguns órgãos do governo de SP foram listados como exemplos de opacidade.

De acordo com os entrevistados, os principais temas de matérias produzidas pela imprensa com o auxílio da LAI estão relacionados à execução de recursos públicos em geral. Em relação à utilização da LAI em suas próprias rotinas de trabalho, os jornalistas relatam que a usam para produzir matérias envolvendo gastos públicos, acompanhamento de políticas públicas, ditadura, acompanhamento das atividades no Congresso Nacional, Corrupção e Educação.

Todos os jornalistas entrevistados foram unânimes em dizer que a Lei não alterou as rotinas de produção nas redações, porém, indicaram algumas mudanças pontuais, como a relação com assessorias de imprensa dos órgãos públicos. De acordo com os entrevistados, as assessorias continuam sendo fonte de informações para pautas do dia-a-dia. Porém, quando o assunto é mais denso ou delicado⁹², a LAI se mostra como uma alternativa. Os jornalistas também identificaram algumas mudanças nas posturas das assessorias de determinados órgãos, como não questionar a motivação ou a finalidade da informação solicitada, e de muitas vezes indicarem a LAI como forma de obter a informação desejada.

O fato de a Lei de Acesso criar mecanismos para disponibilizar informações sobre o Estado para toda a sociedade não é encarado como uma ameaça ao jornalismo pelos entrevistados, que argumentam que ter acesso à informação disponibilizada pela LAI é apenas a primeira etapa da produção jornalística. Sobre isso também foram destacados casos de ONGs que conseguem informações via LAI e repassam aos repórteres para que sejam publicadas nos jornais.

Em relação ao modo como utilizam a Lei, os profissionais que fazem mais de um pedido por solicitação argumentam que todos estão relacionados ao mesmo tema, e que esta seria uma prática com o objetivo de evitar negativas justificadas como “pedido genérico”.

⁹² De acordo com as entrevistas, temas densos são aqueles que envolvem uma pesquisa aprofundada, que exige uma dedicação maior do profissional e cujos resultados levam mais tempo para serem produzidos. Assuntos delicados são aqueles que envolvem informações sensíveis aos gestores públicos.

Outros profissionais optam por ter acesso a um documento específico ou uma grande quantidade de dados brutos, e a partir daí filtrar algo que seja de interesse midiático. Neste caso, afirmam que os critérios de noticiabilidade não se alteram, a única diferença é que quando se trata de um grande volume de dados às vezes é necessário utilizar recursos tecnológicos para visualizar a informação com potencial para virar notícia. Negativas de acesso à informação são recorrentes nas redações, todos os entrevistados ou já tiveram pedidos negados ou conhecem algum colega que precisou recorrer para obter a informação desejada.

Quando foi pedido que avaliassem a aplicação da LAI nos três poderes, o Executivo foi o mais bem avaliado, seguido pelo Legislativo e por último o Judiciário. Contudo, a avaliação positiva do Executivo não é unânime, os jornalistas destacam que existem áreas de transparência e opacidade a depender dos órgãos envolvidos. Quanto à aplicação da Lei nos diferentes níveis administrativos, a maior parte dos entrevistados só utilizou a LAI em âmbito federal. Os que fizeram uso para solicitar informações a Estados e/ou municípios, relataram que, via de regra, a medida que o nível administrativo afunila, a aplicação da lei perde força.

Todos os entrevistados avaliaram positivamente o texto da Lei de Acesso. Foram destacados como avanços os itens que determinam a impossibilidade de sigilo quanto a fatos relativos à violação de direitos humanos, e a obrigação de acesso a informações essenciais para recuperação de fatos históricos de maior relevância. No entanto, foram identificados alguns problemas: a ausência de órgão fiscalizador independente⁹³, exceções consideradas amplas, nenhuma participação da sociedade civil nos órgãos recursais, e o fato do texto não mencionar o tratamento de documentos eletrônicos, como e-mails funcionais.

Quanto à aplicação da LAI, foram relatadas reclamações específicas em relação à reprodução das negativas nas diversas instâncias recursais e aos processos arbitrários de classificação de documentos. Também foram mencionados problemas com custos, informações fornecidas em formatos inadequados e formulários que exigem identificação detalhadas do requerente.

Por fim, foi sugerida a criação de campanhas de publicidade para difundir o uso da Lei, e a criação de um índice de qualidade da transparência, com itens para avaliar

⁹³ Sobre isso, Cunha Filho e Xavier argumentam: “Percebe-se que a composição da CMRI faz dela um órgão de caráter político, pois todos os seus integrantes podem ser livremente nomeados e exonerados pelo Presidente da República. Portanto, torna-se difícil que a Comissão contrarie de maneira frontal os interesses do governo do qual fazem parte, pois os que votarem nesse sentido podem simplesmente ser destituídos de seus cargos pelo chefe de Estado brasileiro. Devido ao exposto, não é possível afirmar que o Brasil possui um órgão julgador com alto grau de autonomia, diferentemente do Chile ou do México” (CUNHA FILHO, XAVIER, 2014, p. 205).

Nota-se que as nuvens de *tags* são bastante semelhantes, com os mesmos termos em destaque: “Lei”, “Acesso”, “Informação”, “Público” e “Jornalista”. Os termos que aparecem menores também coincidem: “resposta”, “imprensa”, “problema”, etc. O resultado não surpreende, uma vez que os discursos dos entrevistados foram, em geral, similares, o que indica que as dificuldades encontradas não são específicas deste ou daquele profissional ou de determinado veículo, mas sim algo recorrente que afeta diversos profissionais.

6. Conclusões

Este trabalho buscou compreender como os jornalistas vêm utilizando a Lei de Acesso à Informação como ferramenta de trabalho. A escolha desta categoria se justifica por serem considerados usuários frequentes da LAI, e devido ao uso característico que fazem dos mecanismos de acesso à informação, como a prática do *fishing expedition*, a quantidade de perguntas em cada solicitação e o alto índice de recursos às instâncias superiores. A participação de jornalistas no processo de acompanhamento e aprovação da lei, bem como a íntima relação entre a profissão e o direito de acesso à informação pública também foram fatores determinantes para a escolha desta categoria de usuários.

Considerando as três etapas da Hermenêutica de Profundidade (THOMPSON, 2002), na fase sócio-histórica realizou-se uma pesquisa bibliográfica em que foram tratados temas como o direito de acesso à informação, a democracia como regime do poder visível e mecanismos de *accountability*. Em seguida regatou-se o cenário internacional de criação de leis de acesso à informação, com destaque ao processo vivenciado por países da América Latina. No quarto capítulo foi feita uma análise de alguns aspectos culturais brasileiros no que tange a tradição de opacidade do poder, uma síntese das políticas de acesso à informação pública e o processo de tramitação da LAI no Congresso. Na fase final da pesquisa bibliográfica foi realizada uma revisão dos referenciais teóricos do *newsmaking*, a fim de compreender melhor as rotinas produtivas e a cultura profissional dos jornalistas.

Na etapa da análise discursiva foram feitas análises de conteúdo de 314 matérias jornalísticas publicadas no primeiro ano de vigência da LAI nos jornais *Folha de São Paulo*, *O Estado de São Paulo* e *O Globo*, e entrevistas em profundidade com 15 jornalistas destes veículos. A última fase da Hermenêutica de Profundidade, interpretação/re-interpretação, se divide em dois estágios: na análise de conteúdo das entrevistas com os profissionais, e sua comparação com os resultados obtidos nas análises dos textos jornalísticos.

Na análise das matérias observou-se que os principais temas abordados são Administração Pública, Lei de Acesso à Informação e transparência. Coincide com a avaliação dos profissionais entrevistados, ao afirmarem que os assuntos mais recorrentes das notícias produzidas com o uso da LAI estão relacionados à execução de recursos públicos em geral. Por outro lado, as entrevistas revelam que o esclarecimento de fatos históricos ligados à ditadura militar também estariam entre os principais temas tratados pela imprensa com base na LAI, porém, este não foi um assunto com forte presença nas matérias analisadas. No período em questão (do mês de maio de 2012 ao mês de maio de 2013), a *Folha de São Paulo*

publicou 11 matérias sobre ditadura e Comissão Nacional da Verdade, *O Estado de São Paulo* publicou duas, e *O Globo* publicou quatro. Ou seja, das 314 matérias analisadas, apenas 17 (ou 5,41%) trataram de temas relacionados à ditadura.

Portanto, apesar de ter sido utilizada como catalizadora das discussões que resultaram na aprovação da LAI, a ditadura foi um tópico pouco explorado no primeiro ano de vigência da Lei. Existem diferentes explicações possíveis para este cenário: pode estar relacionado ao fato de que as Forças Armadas (que concentram valiosas informações sobre este período) são consideradas áreas de opacidade dentro do Executivo Federal, ou mesmo que poucos profissionais se dedicam a este tema (as 11 matérias publicadas pela *Folha de São Paulo* foram todas produzidas por quatro jornalistas: Rubens Valente, Matheus Leitão, João Carlos Magalhães e Lucas Ferraz).

Na análise das matérias, as observações em relação à aplicação da Lei estavam relacionadas principalmente à regulamentação da norma nos diferentes poderes e níveis administrativos, a divulgação de salários de servidores públicos, informações classificadas arbitrariamente e os pedidos negados sem justificativa ou cujas respostas vinham incompletas. Nas entrevistas os profissionais também destacaram o processo arbitrário de classificação de documentos como um problema, assim como a reprodução da negativa de acesso nas diversas instâncias recursais.

Os jornalistas relataram que utilizam a LAI para demandar órgãos da administração federal, poucos tiveram alguma experiência nos níveis estaduais, e menos ainda nos municípios. O resultado lógico disso se observa nas matérias, em que os níveis administrativos mais frequentes foram precisamente: Federal e Estadual. Visto que a impressão geral dos profissionais é de que a aplicação da Lei perde força nos governos locais, a demanda mais incisiva LAI nos municípios por jornalistas poderia contribuir para a consolidação da aplicação da norma nestes ambientes.

O Executivo é o poder mais presente nas matérias analisadas e também foi o que recebeu as melhores avaliações dos entrevistados (apesar das “zonas” de opacidade internas). Ou seja, se a aplicação da LAI no Executivo é satisfatória, consequentemente haverá mais informações disponíveis para a produção de matérias jornalísticas envolvendo este poder.

Cruzando o período com maior volume de publicações mencionando a LAI (gráfico 4) com o depoimento de jornalistas que afirmam ter conseguido obter mais informações no período inicial de aplicação da Lei, é possível concluir que a redução do número de publicação de matérias se deu devido a um movimento duplo: os órgãos públicos passaram a

umentar o número de negativas aos pedidos e, conseqüentemente, os profissionais reduziram a quantidade de demandas.

Em relação ao uso da LAI no trabalho, de modo geral os jornalistas têm utilizado a Lei na produção de matérias de fôlego, que possuem um prazo maior, uma vez que estão cientes do tempo que pode levar até obter a informação desejada. Assim, os profissionais continuam recorrendo às assessorias de imprensa ou diretamente às fontes para produção do noticiário diário, ou *hard news*. Não foi identificado um padrão em relação ao número de perguntas a cada solicitação de informação, já a prática do *fishing expedition*, apesar de não ser utilizada por todos os entrevistados, é reconhecida como uma realidade entre os jornalistas.

Os profissionais são unânimes ao afirmar que a LAI não mudou substancialmente as rotinas produtivas nas redações. Porém, sustentam que a norma abriu um novo canal para obter informações, e que, de certa forma, isso alterou a maneira como se relacionam com algumas assessorias de imprensa de órgãos públicos. Conclui-se, portanto, que a Lei de Acesso de fato não modificou a estrutura das rotinas produtivas, por outro lado, produziu mudanças pontuais no trabalho destes profissionais.

Um dado interessante obtido nas entrevistas diz respeito à identificação dos profissionais no processo de solicitação de informações. Metade dos entrevistados afirma que ao realizar o cadastro no e-SIC se identificam como jornalistas, utilizam o e-mail funcional, enquanto a outra metade prefere não se identificar profissionalmente. A partir dos relatos nota-se que há uma sensação de discriminação no acesso à informação e de que os responsáveis pelo recebimento dos pedidos fazem uma busca dos perfis do solicitante durante o processo de atendimento. Seria necessário um estudo dos procedimentos internos de atendimento aos pedidos de acesso à informação nos órgãos públicos para confirmar se há ou não um tratamento diferenciado para as solicitações feitas por jornalistas. Se esta situação se confirmar há um grande risco de que as rotinas internas dos órgãos públicos no atendimento à LAI enfraqueçam a garantia do direito de acesso à informação pública.

A Lei de Acesso à Informação representa, sem dúvidas, um importante passo no amadurecimento democrático do país, porém, não deve ser encarada como a solução para os problemas de assimetrias informacionais. Os aspectos culturais precisam ser levados em consideração na elaboração de normas, que, por sua vez, precisam ser acompanhadas de ações para fortalecer a formulação, implantação e avaliação de políticas públicas associadas ao direito de acesso à informação. Para que a estrutura do Estado opere de maneira adequada, superando as tradições de opacidade do poder e construindo uma cultura da transparência, é necessário um comprometimento por parte das autoridades e por parte da sociedade, na qual

também se inserem os meios de comunicação e o jornalismo. A Lei em si representa apenas uma etapa deste processo conjunto.

Referências

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JORNALISMO INVESTIGATIVO. **Relatório de Desempenho da Lei de Acesso às Informações Públicas**. [SL]: Abraji, 2013. Disponível em: < <http://www.abraji.org.br/midia/arquivos/file1368697819.pdf>> Acesso em: 10 jul. 2014.
- ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. El acceso a la información como derecho. In: GONZÁLEZ, F.; VIVEROS, F. (eds.). **Igualdad, libertad de expresión e interés público**. Santiago: Escuela de derecho Universidad Diego Portales, 2000. p. 197-218.
- ACKERMAN, J. M., SANDOVAL, I. E. **Leyes de Acceso a la Información en el mundo**. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008.
- ALMINO, João. **O segredo e a informação: ética e política no espaço público**. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- ANGÉLICO, F. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramento à accountability democrática no Brasil**. 2012. 133 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- ARENDDT, H. **Crises da República**. São Paulo: Perspectiva, 1999.
- _____. **Entre o passado e o futuro**. São Paulo: Perspectiva, 1972.
- _____. **Lições sobre a filosofia política de Kant**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1993.
- ARTIGO 19 BRASIL. **Análise do projeto de lei de acesso à informação pública**. São Paulo: Artigo 29, 2009.
- _____. **Monitoramento da lei de acesso à informação pública em 2013**. São Paulo: Artigo 19, 2014.
- BANISAR, David. **National right to information laws, regulations and bills map 2014**. [SL]: SSRN, 2014. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1857498&download=yes Acesso em dez. 2014.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2006.
- BARROS, D.S.; RODRIGUES, G. M. **Os caminhos da (des) informação no jornal O Estado do Maranhão: o papel da mídia na divulgação da Lei de Acesso à Informação Pública**. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 14., 2013, Florianópolis.
- BLANTON, Thomas. The world's right to know. **Foreign Policy**, [SL], n.131, p. 50-58. jul./aug. 2002.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

_____. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, N.; MATTEUCUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: UnB, 1998.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> Acesso em 10 nov. 2013.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. 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. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm> Acesso em 15 nov. 2013.

CADEMARTORI, Sérgio; CADEMARTORI, Daniela M. L. de. O poder do segredo e os segredos do poder: uma análise histórico-conceitual dos limites e das possibilidades de convivência entre o segredo e a democracia. **Revista Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, Vol. 16 – n. 3, pp. 329-344. set./dez 2011.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 24(2)30-50. fev./abr. 1990.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTRO, Carmem Lúcia F. de, et. al. **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012. Disponível em: <
<http://pt.calameo.com/read/0016339049620b36a7dac>> Acesso em 10 abr. 2014.

CENEVIVA, Ricardo. **Accountability: novos fatos e novos argumentos** – uma revisão da literatura recente. In: Encontro de Administração Pública e Governança, 2006, São Paulo.

CENTRE FOR FREEDOM OF INFORMATION. **In the experience of information commissioners**: the information commissioners' international Exchange network. [SL]: Centre for Freedom of Information, 2014. Disponível em: <
http://www.centrefoi.org.uk/news/images/98364000_1415912545.pdf> Acesso em 20 dez. 2014.

CENTRO DE ARCHIVOS Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. **Venciendo la cultura del secreto**: obstáculos en la implementación de políticas y normas de acceso a la información pública en siete países de América Latina. Montevideo: CAInfo, 2011.

COBAIN, I. Mixed results since Blair's 'dangerous' Freedom of Information Act launched. **The Guardian**, 20 sept. 2011. Política. Disponível em:

<http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,lei-de-acesso-esta-entre-as-30-melhores-imp-853010> Acesso em 10 nov. 2013.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL. **Parecer sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 41 de 2010**. Brasília: 2011. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/94838.pdf> . Acesso em 25 nov. 2014.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual da Lei de Acesso à Informação para estados e municípios**. 1ª ed. Brasília: 2013.

_____. **Relatório sobre a implementação da Lei 12.527/2011: Lei de Acesso à Informação**. Brasília: 2014.

CUNHA FILHO, Marcio Camargo; XAVIER, Vítor César Silva. **Lei de Acesso à Informação: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

DAMATTA, Roberto. **Sumário Executivo: pesquisa diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no poder executivo federal brasileiro**. [SL]: Controladoria-Geral da União, 2011.

DOWNS, Anthony. **Economic theory of democracy**. Nova Iorque: Harper & Row Publishers Inc., 1957.

DUARTE, Jorge. Entrevista em profundidade. In: DUARTE, J.; BARROS A. (orgs.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, 2012.

DUARTE, Jorge; THEORGA, Andréa Brito. O processo de implantação da Lei de Acesso à Informação em órgãos do Poder Executivo Federal. **Revista Comunicação & Informação**, Goiânia, v.15, n.2, p. 67-79, jul./dez. 2012.

FAORO, Raymundo. **Os donos do Poder**. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS JORNALISTAS. **Código de ética dos jornalistas brasileiros**. Vitória: 2007. Disponível em: <
http://www.fenaj.org.br/federacao/cometica/codigo_de_etica_dos_jornalistas_brasileiros.pdf>
Acesso em 20 nov. 2014.

FREEDOM OF INFORMATION ADVOCATES NETWORK. **Global right to information update: an analysis by region**. [SL]: FOIANet, 2013.

GENTILLI, Victor. **Democracia de massas: jornalismo e cidadania** – estudo sobre as sociedades contemporâneas e o direito dos cidadãos à informação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2005.

GENTILLI, Victor; SABINO, Ana Carolina de Angeli. **A cobertura jornalística no segundo ano da Lei de Acesso à Informação**. In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Jornalismo, 12., 2014, Santa Cruz do Sul.

GERALDES, Elen Cristina; SOUSA, Janara Kalline Leal Lopes de. **A Lei de Acesso à Informação e as mudanças nas rotinas produtivas do jornalismo brasileiro**. In:

Conferência ICA de Comunicação na América Latina, 4, 2014. Brasília. Anais...Brasília: ICA, 2014. p.905-910.

GÓIS, Veruska Sayonara de. **O direito à informação jornalística**. São Paulo: Intermeios, 2012.

GOMES, Raimunda Aline Lucena. **A comunicação como direito humano: um conceito em construção**. 2007. 208 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

HAYES, Jeremy. **A shock to the system: journalism, government and the freedom of information act 2000**. University of Oxford: Reuters Institute for the study of journalism, 2009.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

JACKSON, Elizabeth. **The right to know: learning lessons from British and european Freedom of Information Law**. Trinity: Reuters Institute for the study of journalism, 2008.

KRAEMER, Luciana; NASCIMENTO, Solano. **A utilização da Lei de Acesso pela imprensa: análise dos jornais Folha de S. Paulo, O Estado de S. Paulo e O Globo**. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM JORNALISMO INVESTIGATIVO, 1., 2014, São Paulo. Anais... São Paulo: ABRAJI, 2014.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LOPES, Bibiana Borba Rodrigues. **O uso da Lei de Acesso à Informação Pública como ferramenta do jornalismo investigativo no Brasil: uma análise de conteúdo de Zero Hora**. 2014. 125 f. Monografia (Bacharel em Comunicação Social – Jornalismo). Faculdade de Comunicação Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

MacBRIDE, S.; y otros. **Un solo mundo, voces múltiples**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

MANOFF, Robert Karl. **Writing the News** (by telling the “story”). In: MANOFF, K. R., SCHUDSON, M. (eds.). **Reading the news – a pantheon guide to popular culture**. Nova Iorque: Pantheon Books, 1986.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. Brasília: UNESCO, 2009.

_____. **El derecho a la información em América Latina**. Quito: UNESCO, 2009.

MICHENER, G. **The Surrender of Secrecy: explaining the emergence of access to public information laws in Latin America**. 2010. 512 f. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) –

Universidade do Texas, Austin. Disponível em <<http://gregmichener.com/Dissertation.html>> Acesso em 20 nov. 2013.

_____. FOI Laws around the world. **Journal of Democracy**, [SL], Vol. 22, n.02, apr. 2011.

MICHENER, G.; BERSCH, K. **Conceptualizing the quality of transparency**. In: GLOBAL CONFERENCE ON TRANSPARENCY, 1., 2011, Estados Unidos: Rutgers University.

MICHENER, G.; MONCAU, L. F. M; VELASCO, R. **Estado Brasileiro e Transparência: avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação**. Fundação Getúlio Vargas: Rio de Janeiro, 2014.

NASCIMENTO, S. S; RODRIGUES, G. M.; KRAEMER, L. **Imprensa e transparência pública: análise de reportagens produzidas no primeiro ano da Lei de Acesso à Informação**. In: Conferência ICA de Comunicação na América Latina, 4., 2014, Brasília. Anais...Brasília: ICA, 2014. p. 679-687.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. **Revista Lua Nova**. São Paulo: Cenpec, n. 44, p. 27-52, 1998.

_____. *Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*. **Revista Española de Ciencia Política**, [SL], n. 11, p.11-31, oct. 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm> Acesso em 20 abr. 2014.

PAULINO, Fernando Oliveira. **Responsabilidade social da mídia: análise conceitual e perspectivas de aplicação no Brasil, Portugal e Espanha**. 2008. 357 f. Tese (Doutorado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em: http://btd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=3282 . Acesso em 20 out. 2014.

PENA, Felipe. **Teoria do jornalismo**. São Paulo: Contexto, 2007.

PEREIRA, F. H.; NEVES, L. M. A entrevista de pesquisa com jornalistas: algumas estratégias metodológicas. **Intexto**, Porto Alegre, n. 29. pp. 35-50, dez. 2013.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (eds.). **Controlando la Política: Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas**. Buenos Aires: Grupo Editorial Temas, 2002.

PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE A CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO E A UNESCO. **Política Brasileira de Acesso às Informações Públicas: garantia democrática do direito à informação, transparência e participação cidadã**. Brasília: 2010.

RABAÇA, Carlos Alberto; BARBOSA, Gustavo Guimarães. **Dicionário de Comunicação**. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2002.

REIS, L. M. S. L. **A Lei brasileira de Acesso à Informação e a construção da cultura de transparência no Brasil**: os desafios para a implementação da norma e o agir comunicativo no enfrentamento da opacidade estatal. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

RIVERA, José Antonio Aguilar. **Transparencia y democracia**: claves para un concierto. In: Cuadernos de transparência, n.10. México: IFAI, 2008.

ROBERTS, Alasdair. Spin control and freedom of information: lessons for the United Kingdom from Canada. **Public Administration**, [SL], Vol. 83, n.01, p. 1-23, 2005.

ROMÃO, J. E. **Como os jornalistas usaram (e abusaram?) da transparência passiva no primeiro ano da LAI**. Brasília: Ouvidoria-Geral da União, 2013. Disponível em: <<http://www.conectas.org/arquivos-site/Semin%C3%A1rio%20LAI%20-%20CGU.pdf>> Acesso em 15 jul. de 2014.

ROSA, Elisa Costa Ferreira; MAINIERI, Tiago. **Reflexões sobre a Lei de Acesso à Informação no Brasil**: o papel das relações públicas para o diálogo entre cidadão e Estado. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 35., 2012, Fortaleza.

ROTHBERG, Danilo; LIBERATO, Fabíola de Paula. **Opinião pública e cidadania**: a qualidade da informação nos portais eletrônicos de governo das regiões administrativas do Estado de São Paulo. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO E POLÍTICA, 5., 2013, Curitiba.

SAPERAS, Enric. **Los Efectos Cognitivos de la Comunicación de Masas**: las recientes investigaciones en torno a los efectos de la comunicación de masas – 1970-1986. Barcelona: Editorial Ariel, 1987, p. 55-87.

SARAVIA, ENRIQUE. **Introdução à teoria da política pública**. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.). Políticas públicas; coletânea. Brasília: ENAP, 2006. p.21- 42.

SCHEDLER, Andreas. **Qué es rendición de cuentas?**. In: Cuadernos de transparência, n.03. México: IFAI, 2008.

_____. **Conceptualizing accountability**. In: SCHEDLER, A., DIAMOND, L., PLATTNER, M. F. (eds.). The self-restraining state – power and accountability in new democracies. Londres: Lynne Rienner, 1999. p. 13-28.

SILVA, Daniela Bezerra da. **Transparência na esfera pública interconectada**. 2010. 114 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade Cásper Líbero, São Paulo.

THOMPSON, JOHN B. **Ideologia e cultura moderna**: teoria social e crítica da era dos meios de comunicação de massa. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

TRAQUINA, Nelson. **As notícias**. In: TRAQUINA, Nelson (Org.). Jornalismo: questões, teorias e “estórias”. Lisboa: Veja, 1993.

TUCHMAN, Gaye. **As notícias como uma realidade construída**. In: ESTEVES, J.P. Comunicação e Sociedade. Lisboa: Livros Horizonte, 2002. p. 94-104.

WAISBORD, Silvio. **Watchdog journalism in South America: news, accountability and democracy**. Nova Iorque: Columbia University Press, 2000.

WOLF, Mauro. **Teorias da comunicação**. Lisboa: Editorial Presença, 1999.

APÊNDICE A: Roteiro das entrevistas com jornalistas

ROTEIRO DE PERGUNTAS

Objetivo: entender como tem sido o uso da Lei de Acesso a Informações (LAI) pela imprensa, partindo da cobertura do tema em três jornais de circulação nacional: O Globo, O Estado de São Paulo e Folha de São Paulo.

- 1) Você acompanhou o processo de tramitação e aprovação da lei? De que forma?
- 2) Havia alguma expectativa específica em relação ao impacto que a lei causaria?
- 3) A partir da aprovação da lei, você destacaria algum exemplo positivo de postura transparente (por parte de algum órgão, setor, etc.)? E algum exemplo de resistência à transparência?
- 4) Quais são os temas mais recorrentes das notícias produzidas pela imprensa que utilizam dados obtidos pela LAI? E no veículo em que você trabalha? E nas matérias que você produz?
- 5) A LAI alterou de alguma forma a rotina de produção das redações? E no veículo em que você trabalha? E na sua rotina?
- 6) No seu trabalho houve casos de pedidos de informações negados e que foi preciso recorrer? Como foi? Você já passou por essa situação? Citaria algum caso emblemático?
- 7) Após a aprovação da lei, como ficou a relação com as assessorias de imprensa dos órgãos públicos? Mudou alguma coisa?
- 8) Em alguns países jornalistas ficaram receosos com a criação de uma lei de acesso, pois acreditavam que elas poderiam acabar com prerrogativas da categoria. Como você vê o papel da imprensa nesse cenário em que todos podem ter acesso às informações públicas? Como o veículo em que você trabalha lida com isso?
- 9) *Fishing expedition* é uma expressão que designa a prática de solicitar um grande número de informações com o objetivo de “pescar” algo que possa vir a se tornar notícia. No seu trabalho essa é uma prática comum? Quais são os critérios que determinam quando um dado tem potencial para virar notícia?
- 10) Qual a sua avaliação da aplicação da lei nos Três Poderes? E nos níveis administrativos?
- 11) Qual a sua avaliação da Lei de Acesso à Informação? (Em relação ao texto e aplicação)

APÊNDICE B: Roteiro das entrevistas com os representantes de movimentos sociais da comunicação

ROTEIRO DE PERGUNTAS

Objetivo: Entender qual foi/como foi ou quão relevante foi a participação de algumas organizações ligadas à comunicação nos debates sobre a regulamentação do direito de acesso a informação pública antes, durante e depois da aprovação da LAI. (Intervozes, FNDC, Fenaj e Enecos)

- 1) Antes da aprovação da Lei de Acesso à Informação, a organização já havia produzido algum material, evento, campanha, etc. para discutir a importância do direito de acesso a informações públicas? Se sim, quais?
- 2) A entidade acompanhou o processo de tramitação e aprovação da Lei de Acesso à Informação? De que forma?
- 3) A organização já utilizou a lei? Se sim, quais foram os assuntos demandados? E você?
- 4) A organização já produziu alguma avaliação sobre Lei de Acesso à Informação (em relação ao conteúdo e aplicação)? Se sim, qual? E você?
- 5) Após a aprovação da Lei de Acesso, a sua organização pretende dar continuidade às discussões sobre o direito de acesso a informações públicas? De que forma? E você?

ANEXO A: Relatórios de pedido de acesso à informação



**GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
CORREGEDORIA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO
Departamento de Assuntos Jurídicos e Disciplinares**



PROTOCOLADO: CGA/SAAD n. 272/2014

INTERESSADO:- Rodrigo Miranda Burgarelli (*recorrente*)

ASSUNTO:- L.A.I. – RECURSO – SIC SABESP – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - PROTOCOLO n. 3455142626 – Solicita dados diários de todos os indicadores da SABESP sobre o Sistema Cantareira.

MANIFESTAÇÃO DAJD n. 94/2014

Senhor Presidente,

1. Trata-se de recurso interposto pelo interessado Rodrigo Miranda Burgarelli, em face de decisão proferida no âmbito da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP, nestes termos:

*“Olá. Gostaria de receber, em formato de planilha eletrônica (xls ou csv, por exemplo), os dados diários de todos os indicadores operacionais que a Sabesp disponibiliza neste link para cada represa do sistema Cantareira:
<http://www2.sabesp.com.br/mananciais/divulgacaopcj.aspx>.”*

Para reforçar, queria receber na íntegra os dados que são utilizados pelo sistema web da Sabesp que cria as figuras desse site - ou seja, informações sem qualquer



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
CORREGEDORIA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO
Departamento de Assuntos Jurídicos e Disciplinares



possibilidade de manuseio por programas de análise de dados - de acordo com a data que o usuário coloca. Essas informações são: Vop, Qjus, Qnat e a transferência entre as represas. Os dados desejados são para todo o período em que eles estejam digitalizados, ou seja, de 2004 até o mais recente possível, e para todas as represas do sistema Cantareira.

Obrigado”.

2. Após análise do pedido de acesso, o Órgão demandado classificou o pedido como “público”, assim se manifestou:-

“Prezado Rodrigo Miranda Burgarelli,

Em atendimento a sua solicitação, Informamos que a SABESP disponibiliza, de forma automática, todas as informações solicitadas, referentes à: Vop, Qjus, Qnat do Sistema Cantareira, no site ”

<http://www2.sabesp.com.br/mananciais/divulgacaopcj.a.spx>”, sendo que, no momento, não dispõe de recursos humanos necessários para elaborar tarefas adicionais.

Atenciosamente

SIC SABESP”.

3. O cidadão interessado, inconformado, valeu-se da via recursal de 1ª instância, nos seguintes termos:-

“A lei federal 12.527/2011, que regulamenta o direito do cidadão ao acesso a informações públicas, expressamente diz no inciso III do parágrafo 3 do art. 8 que é dever dos órgãos e entidades públicas promover a divulgação de informações de interesse coletivo por eles



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
CORREGEDORIA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO
Departamento de Assuntos Jurídicos e Disciplinares



produzidas em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina. No caso específico em questão, a Sabesp não divulga de maneira estrutura e muito menos legível por máquina os dados operacionais de uma das suas principais funções públicas, qual seja, o gerenciamento dos mananciais destinados a abastecimento na Grande São Paulo. Informar os dados dia por dia, e em formato de imagem, que impede qualquer gerenciamento automatizado desses dados, é claramente uma tentativa deliberada de impedir que cidadãos possam ter acesso real a essas informações de claro interesse público. E divulgar os dados da maneira que estou requerendo não necessita de nenhum trabalho adicional, como a justificativa da Sabesp tenta aparecer. Ao contrário: estou pedindo acesso aos dados brutos, já existentes, que são usados pelo programa que os codifica em imagens para ficarem ilegíveis por máquina. É esse programa, que serve apenas para inviabilizar o acesso automatizado dos dados públicos pelos cidadãos, que requereu trabalho adicional para ser feito. Sendo assim, volto a requerer acesso integral aos dados operacionais solicitados”.

4. A SABESP, então, respondeu:

“Prezado Rodrigo

”Entendemos que nos cabe conceder acesso imediato à informação disponível. Fato efetuado no momento da consulta, quando se indicou a localização das informações requeridas.



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
CORREGEDORIA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO
Departamento de Assuntos Jurídicos e Disciplinares

A lei não obriga a entidade pública a disponibilizar a informação em formato diverso do existente, conforme se depreende do § 6º do art. 11 (abaixo transcrito):

...

Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.

...

§ 6º Caso a informação solicitada esteja disponível ao público em formato impresso, eletrônico ou em qualquer outro meio de acesso universal, serão informados ao requerente, por escrito, o lugar e a forma pela qual se poderá consultar, obter ou reproduzir a referida informação, procedimento esse que desonerará o órgão ou entidade pública da obrigação de seu fornecimento direto, salvo se o requerente declarar não dispor de meios para realizar por si mesmo tais procedimentos”.

5. O interessado, insatisfeito, interpôs o recurso de 2ª. instância, dirigido a esta Corregedoria Geral da Administração, se manifestando:-

“Ao contrário do que diz a Sabesp, não estou pedindo a informação em formato diverso do existente. Quero apenas ter acesso à informação no seu formato original que gera as figuras - ilegíveis por qualquer tipo de programa de computador - do referido site. As figuras são geradas por dados em formato legível por máquina, pois é improvável que a Sabesp trabalhe com folhas de papel impresso/manuscrito em relação a essa questão, e o que eu quero é justamente ter acesso a isso. O parágrafo 6 do Art. 11 apenas corrobora com o meu pedido, pois a informação solicita - dados abertos, legíveis por máquina e listados temporalmente - não está

FPRM

4 ;



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
CORREGEDORIA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO
Departamento de Assuntos Jurídicos e Disciplinares

CASA
Fls. 24
DAJD

disponível ao público, já que a Sabesp divulga no seu site apenas uma versão maquiada em imagem e sem a listagem temporal, o que inviabiliza qualquer tipo de uso minimamente sério dessas informações. Se o argumento da Sabesp for válido, isso significaria simplesmente que qualquer órgão público está dispensado de fornecer ao público qualquer informação operacional de relevância, pois esses dados só fazem sentido se puderem ser analisados por meio de programas de análises de dados e em séries temporais mais longas. O que adianta eu saber, por exemplo, que no dia 3 de abril de 2014 a quantidade de água transferida da represa Jaguarai para Cachoeira foi de 16,87 m³/s se eu não puder comparar isso ao longo do ano inteiro, e comparar esse novo número com outros anos, para ver se houve alguma mudança no fluxo entre as represas ao longo do tempo? Se eu quisesse saber os dados nos últimos 5 anos, eu teria então que fazer 1.825 pesquisas (uma para cada dia nesse intervalo) e anotar manualmente cada uma das 16 variáveis existentes para cada um desses dias - o que daria um total de 29.200 operações, além de uma chance enorme de erro humano durante esse processo? Assim, volto a solicitar o deferimento das informações requeridas por meio deste pedido”.

É um breve relatório.

Passo a opinar.

FPRM

5



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
CORREGEDORIA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO
Departamento de Assuntos Jurídicos e Disciplinares

CASA
Fls. 25
DAJD

6. O recurso é tempestivo, eis que interposto no prazo legal de dez dias, a contar da ciência da decisão de 1ª instância. Quanto ao cabimento, extrai-se do conteúdo das razões recursais o seu devido enquadramento, visto a resposta do Órgão não atender especificamente ao questionamento do cidadão, recaindo na hipótese do inciso I, do artigo 20, do Decreto Estadual 48.052/12.

7. Vale mencionar que, após provocado, o Órgão demandando, SABESP, sanou o incidente da supressão de instância, encaminhando resposta de 1ª instância exarada por superior hierárquico (fls.13/18).

8. Solicitou, o cidadão, especificamente, os dados utilizados pela SABESP para criar as informações trazidas no gráfico de fls.19, ou seja, dados primários obtidos e utilizados para criar e alimentar o referido gráfico (<http://www2.sabesp.com.br/mananciais/divulgacaopcj.aspx>) e não apenas o acesso a ele, solicitando que os dados sejam fornecidos em relação ao período de 2004 até a presente data.

9. A SABESP manifestou-se no sentido de considerar “disponível”, de acordo com o texto legal (art. 11, parágrafo 6, da Lei Federal 12.527/11) apenas as informações constantes no gráfico de fls.19, acessível através do sítio já informado, quando, na verdade, crível que informações primárias deram origem ao gráfico, sendo elas as solicitadas pelo cidadão.

10. Mesmo a SABESP asseverando não tratar-se de negativa do acesso à informação, denota-se que a resposta fornecida não atendeu à exata solicitação do cidadão interessado.

FPRM



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
CORREGEDORIA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO
Departamento de Assuntos Jurídicos e Disciplinares

11. Posto isso, este Departamento de Assuntos Jurídicos e Disciplinares desta Corregedoria Geral da Administração, opina pelo **conhecimento do recurso**, diante da resposta incompleta fornecida pelo Órgão demandado, SABESP, não havendo qualquer respaldo do art. 20, e seus incisos, do Decreto Estadual 58.052/2012, devendo responder ao cidadão nos exatos termos de seu questionamento.

É a manifestação, “sub censura”.

São Paulo, 15 de abril de 2.014.



LEVI DE MELLO
Diretor Técnico III

Departamento de Assuntos Jurídicos e Disciplinares



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
CORREGEDORIA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO



Protocolado: CGA nº 272/2014 CC 44173/2014
Interessado: RODRIGO MIRANDA BURGARELLI (*recorrente*)
Assunto: L.A.I. – Recurso – SIC SABESP – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - PROTOCOLO nº 3455142626 – Solicita dados diários de todos os indicadores da SABESP sobre o Sistema Cantareira.

Trata-se de recurso interposto em face de decisão proferida pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP, no qual o interessado alega não ter obtido acesso a dados solicitados, em planilha eletrônica, de todos os indicadores sobre o Sistema Cantareira.

A resposta fornecida inicialmente informa os dados solicitados encontram-se no site <http://www2.sabesp.com.br/mananciais/divulgacaopcj.aspx>, não dispondo de recursos humanos para transformá-los em formato diverso. Em resposta ao recurso apresentado, buscou-se o respaldo legal que afasta a obrigação de fornecimento de informação em formato diverso do já disponível.

Sendo tempestiva a demanda em questão, como anotado na manifestação DAJD nº 94/2014 do Departamento de Assuntos Jurídicos e Disciplinares desta Corregedoria, parte-se para sua análise nesta instância recursal externa ao órgão estadual detentor das informações, conforme atribuição assinalada no Decreto nº 58.052/2012.

Assim, no caso concreto em apreço, a informação encontra-se disponível no site, mas em formato diverso do solicitado, sendo essa a motivação do recurso em questão.

A teleologia dos dispositivos normativos vigentes na atual quadra do Estado Democrático de Direito compreende o estímulo ao acesso livre e o fomento ao controle social, bem como a apropriação e utilização, por parte da sociedade civil, da informação pública. Há de se considerar o sentido das normas que regulamentam o acesso à informação, a reforçar o princípio da publicidade, insculpido no artigo 37 da Carta Maior como regente da Administração Pública.

Entretanto, isso não significa que, para tal elevado desiderato, deva ser rompida a barreira da razoabilidade, obrigando-se o fornecimento no exato formato demandado. A administração pode, efetivamente, deixar de fornecer a informação nos moldes solicitados, apresentando-a na forma existente, quando eventual adaptação revelar-se custosa ou demasiadamente complexa.

5



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
CORREGEDORIA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO



Conclui-se ser dever estatal, sempre que possível, atender à demanda de modo a facilitar a compreensão e o uso da informação – o que a tecnologia hoje disponível classifica como dados abertos, passíveis de organização e tabulação a critério do interessado – em prestígio ao usuário do serviço público estadual, defendido pela Lei nº 10.294/99.

Deve, pois, ser analisada a possibilidade e a razoabilidade da formatação dos dados em sistema aberto ou mesmo sua disponibilização em um formato bruto¹, de modo a não impedir seu aproveitamento conforme conveniência do interessado. Caso seja, de fato, absolutamente inviável a disponibilização na forma aventada, orienta a legislação e os princípios gerais do Direito Administrativo pela motivação e justificativa do ato.

Assim, pelas razões expostas neste despacho e na manifestação do Departamento de Assuntos Jurídicos e Disciplinares, ora acolhida também como fundamento decisório, **o presente deve ser conhecido**, estando presentes as hipóteses de cabimento de que trata o artigo 20 do Decreto estadual nº 58.052/2012², atentando-se, no entanto, à necessária ponderação, a ser feita pelo órgão detentor das informações demandadas, quanto à possibilidade de seu fornecimento em moldes propícios ao pleno atendimento do pedido de acesso formalizado.

Dê-se ciência ao recorrente e à Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP.

Após, aguarde-se em arquivo temporário por 30 (trinta) dias.

CGA, 22 de abril de 2014.


GUSTAVO UNGARO
PRESIDENTE

RRS

¹ Lei federal nº 12.527/2011 - Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível. (...) § 3º Sem prejuízo da segurança e da proteção das informações e do cumprimento da legislação aplicável, o órgão ou entidade poderá oferecer meios para que o próprio requerente possa pesquisar a informação de que necessitar.

² Artigo 20 - Negado o acesso ao documento, dado ou informação pelos órgãos ou entidades da Administração Pública Estadual, o interessado poderá recorrer à Corregedoria Geral da Administração, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias se:

I - o acesso ao documento, dado ou informação não classificada como sigilosa for negado;

II - a decisão de negativa de acesso ao documento, dado ou informação, total ou parcialmente classificada como sigilosa, não indicar a autoridade classificadora ou a hierarquicamente superior a quem possa ser dirigido o pedido de acesso ou desclassificação;

III - os procedimentos de classificação de sigilo estabelecidos na Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, não tiverem sido observados;

IV - estiverem sendo descumpridos prazos ou outros procedimentos revistos na Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

§ 1º - O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido à Corregedoria Geral da Administração depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior àquela que exarou a decisão impugnada, nos termos do parágrafo único do artigo 19 deste decreto.

§ 2º - Verificada a procedência das razões do recurso, a Corregedoria Geral da Administração determinará ao órgão ou entidade que adote as providências necessárias para dar cumprimento ao disposto na Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e neste decreto.

Dados do Pedido	
Protocolo	71200000225201208
Solicitante	Demétrio Pires Weber Candiota da Rosa
Data de abertura	27/12/2012 14:35
Orgão Superior Destinatário	MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Orgão Vinculado Destinatário	
Prazo de atendimento	28/01/2013
Situação	Respondido
Status da Situação	Acesso Concedido (Resposta solicitada inserida no e-SIC)
Forma de recebimento da resposta	Correspondência eletrônica (e-mail)
Resumo	
Detalhamento	<p>O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome divulga, na internet, o nome dos beneficiários do programa Bolsa Família, indicando também o estado e o município onde vivem esses beneficiários. A divulgação é feita no portal da Caixa Econômica Federal, que é o agente pagador do programa.</p> <p>O portal da Caixa informa inclusive a situação de cada beneficiário dentro do programa, isto é, se o pagamento está liberado ou bloqueado. A situação de bloqueio ocorre quando alguma regra do programa é descumprida pelo beneficiário.</p> <p>Em outra frente, o Portal da Transparência, da Controladoria-Geral da União (CGU), divulga o nome dos beneficiários, juntamente com o município e o estado onde vivem, seguido do valor mensal pago a cada uma dessas famílias atendidas pelo Bolsa Família.</p> <p>Ciente de que tais informações já são de domínio público, solicito dados adicionais sobre os beneficiários do Bolsa Família, invocando o princípio de transparência previsto na Lei de Acesso à Informação.</p> <p>Gostaria de saber:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) O nome completo de todos os beneficiários do programa Bolsa Família atendidos ininterruptamente pelo programa desde outubro de 2003 até hoje, bem como os respectivos município e estado de cada beneficiário atendido ininterruptamente desde outubro de 2003. 2) Subsidiariamente, o número de beneficiários, por município, atendidos ininterruptamente pelo Bolsa Família desde outubro de 2003 até hoje. <p>Desde já, obrigado. Atenciosamente, Demétrio Weber</p>

Dados da Resposta

Data de resposta	17/01/2013 09:45
Tipo de resposta	Acesso Concedido
Classificação do Tipo de resposta	Resposta solicitada inserida no e-SIC

Resposta	<p>Prezado Senhor,</p> <p>Em atendimento à solicitação de informações, seguem as respostas da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), a cada um dos itens requisitados:</p> <p>1) "O nome completo de todos os beneficiários do programa Bolsa Família atendidos ininterruptamente pelo programa desde outubro de 2003 até hoje, bem como os respectivos município e estado de cada beneficiário atendido ininterruptamente desde outubro de 2003." As informações necessárias ao conhecimento de todos os beneficiários atendidos pelo Programa Bolsa Família (PBF), ininterruptamente, desde o início do Programa, estão disponibilizadas pela Controladoria-Geral no seguinte endereço eletrônico: www.portaldatransparencia.gov.br em duas áreas distintas naquele sítio, a saber: Transferência de Recursos e Consultas Temáticas.</p> <p>Sendo assim, e com base no artigo 13 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012 (abaixo reproduzido), a Secretaria entende que não está obrigada a processar as informações da forma como solicitada pelo demandante.</p> <p>"Art. 13. Não serão atendidos pedidos de acesso à informação:</p> <p>I - genéricos;</p> <p>II - desproporcionais ou desarrazoados; ou</p> <p>III - que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade.</p> <p>Parágrafo único. Na hipótese do inciso III do caput, o órgão ou entidade deverá, caso tenha conhecimento, indicar o local onde se encontram as informações a partir das quais o requerente poderá realizar a interpretação, consolidação ou tratamento de dados."</p> <p>2) "Subsidiariamente, o número de beneficiários, por município, atendidos ininterruptamente pelo Bolsa Família desde outubro de 2003 até hoje."</p> <p>Os dados solicitados constam da planilha do arquivo anexo.</p> <p>Atenciosamente,</p> <p>Serviço de Informações ao Cidadão – SIC Ouvidoria/SE Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS Tel.: (61)3433-2086 ou 3433-2087 e-mail: sic@mds.gov.br</p>
----------	---

Classificação do Pedido

Categoria do pedido	Pessoa, família e sociedade
Subcategoria do pedido	Pessoa
Número de perguntas	2

Histórico do Pedido

Data do evento	Descrição do evento	Responsável
27/12/2012 14:35	Pedido Registrado para o Órgão MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	SOLICITANTE
16/01/2013 17:40	Pedido Prorrogado	MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

17/01/2013 09:45	Pedido Respondido	MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
19/01/2013 13:45	Recurso de 1a. instância registrado	SOLICITANTE
28/01/2013 19:23	Recurso de 1a. instância respondido	MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
04/02/2013 18:11	Recurso de 2a. instância registrado	SOLICITANTE
14/02/2013 09:27	Recurso de 2a. instância respondido	MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Dados do Recurso de 1ª Instância

Órgão Superior Destinatário	MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Órgão Vinculado Destinatário	
Data de Abertura	19/01/2013 13:45
Prazo de Atendimento	28/01/2013
Tipo de Recurso	Informação recebida não corresponde à solicitada

Justificativa

Prezados responsáveis por analisar este recurso,

1. Recebi a seguinte resposta da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: "As informações necessárias ao conhecimento de todos os beneficiários atendidos pelo Programa Bolsa Família (PBF), ininterruptamente, desde o início do Programa, estão disponibilizadas pela Controladoria-Geral no seguinte endereço eletrônico: www.portaldatransparencia.gov.br em duas áreas distintas naquele sítio, a saber: Transferência de Recursos e Consultas Temáticas."

2. A resposta cujo trecho foi reproduzido acima é falsa. Ao contrário do que informa a Senarc, o Portal da Transparência não contém dados sobre os repasses do Bolsa Família a beneficiários contemplados desde a criação do programa, em outubro de 2003. O Portal da Transparência só traz informações a partir do ano-base 2004.

3. Chamo a atenção dos senhores para o fato de que, mesmo que o Portal da Transparência prestasse informações relativas também ao ano de 2003, quando o programa Bolsa Família foi criado, seria impossível, do ponto de vista prático, realizar manualmente a pesquisa necessária para obter as informações solicitadas, quais sejam, os nomes e respectivos municípios e estados dos beneficiários do Bolsa Família contemplados ininterruptamente desde a criação do programa, em outubro de 2003.

Afinal, estamos falando de localizar, um a um, em consulta manual ao Portal da Transparência, 528 mil nomes (que é o número de beneficiários atendidos ininterruptamente desde a criação do programa, conforme informação do MDS), num universo de 13 milhões de beneficiários em todo o país. E isso ano a ano, para assim saber-se quem são os 528 mil beneficiários que permanecem no programa desde a sua criação.

4. Diante da situação acima exposta, reitero o pedido da lista de beneficiários do Bolsa Família, com o respectivo município e estado onde residem, contemplados desde a criação do programa, em outubro de 2003.

5. Caso o pedido formulado no item 4 deste recurso não seja aceito e considerando que a própria Senarc entende que as informações demandadas já são de domínio público, solicito acesso ao banco de dados como nome, município e estado dos beneficiários contemplados pelo Bolsa Família, ano a ano, desde outubro de 2003, abertos em planilha eletrônica ou programa específico que permita consultar as informações que estou buscando com a utilização de tecnologia apropriada, qual seja, filtros e comandos de busca que informarão em tempo razoável quem são os beneficiários do Bolsa Família contemplados ininterruptamente desde a criação do programa, sem a necessidade de consulta manual, um por um, o que torna a tarefa inviável em termos práticos.

6. Ainda sobre a resposta dada pela Senarc, observo que este serviço de acesso a informações está amparado em lei sancionada pela presidente Dilma Rousseff e que o Brasil integra esforço conjunto com o governo dos Estados Unidos em prol do chamado governo aberto, cuja palavra de ordem é a transparência. Assim, chama a atenção a falta de transparência da Senarc na resposta ao meu pedido, uma vez que: 1) Prestou informação incorreta, já que o ano-base 2003 não está disponível para as referidas consultas no Portal da Transparência; 2) Informou que os dados solicitados estariam disponíveis para consulta, o que é sabidamente uma resposta insuficiente e indevida, uma vez que, do ponto de vista prático, não é possível levantar manualmente, uma a uma, as informações desejadas.

7. Sendo assim, reitero o pedido de acesso às informações solicitadas ou, caso o MDS não esteja disposto a torná-las públicas, que tenha ao menos a transparência devida ao informar claramente que não pretende divulgá-las, sem recorrer a subterfúgios, como foi o caso da resposta a meu pedido inicial.

8. Por fim, em relação ao item 2 do pedido de informação, informo que o arquivo eletrônico que recebi em anexo, com os dados numéricos, indicando a quantidade de beneficiários do Bolsa Família, por município, contemplados desde a criação do programa em outubro de 2003, está danificado ou, pelo menos, não abriu com os programas disponíveis para esse fim. Desse modo, peço o reenvio do arquivo em condições técnicas satisfatórias que permitam o acesso aos dados solicitados no item 2 do meu pedido de informação.

Desde já, obrigado.

Atenciosamente,

Demétrio Weber
Repórter
Jornal O Globo - Brasília
(61) 3410-8989
(61) 9981-1056

Resposta Recurso

Data da Resposta

28/01/2013 19:23

Prazo Limite para Recurso 08/02/2013
 Prazo para Disponibilizar Informação -
 Tipo Resposta Parcialmente deferido

Justificativa

Prezado Senhor Demétrio Pires Weber Candiota da Rosa,
 Segue resposta da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - Senarc ao recurso interposto pelo senhor:

"1) quanto ao nome completo de todos os beneficiários do Programa atendidos ininterruptamente pelo programa desde outubro de 2003 até hoje, bem como os respectivos municípios e estados de cada beneficiário atendido ininterruptamente desde outubro de 2003" reitero que estes dados são de consulta pública através do endereço eletrônico: www.portaldatransparencia.gov.br. Além disso, conforme embasamento e orientação da Consultoria Jurídica deste Ministério, a Senarc não precisa atender pedidos de informação que demandem trabalhos adicionais de análise, interpretação e consolidação de dados, conforme determina o inciso III do art. 13 do Decreto nº 7724, de 16 de maio de 2012. Portanto, tendo em vista que a demanda envolve informação qualificada, que exige este tipo de trabalho adicional, esta se enquadra na hipótese prevista legalmente, conforme explicitado acima. No entanto, acolho parcialmente o recurso na parte em que dispõe que as informações referentes ao ano de 2003 não estão disponíveis no Portal da Transparência. Neste sentido, segue planilha com estes dados complementares (de outubro a dezembro de 2003). Devido ao tamanho do arquivo compactado, não foi possível enviá-lo por e-mail. Os dados estão disponíveis através do link do arquivo na rede: \\Mds006430\temporaria\Bases_CSV\2013\Folhas_PAG_2003. Informo que estes dados também serão gravados em cd e encaminhados ao SIC, para entrega ao recorrente;

2) no que diz respeito ao item 2 reenvio os dados, em excel, tendo em vista a informação de que o arquivo eletrônico enviado por esta Secretaria está danificado, apesar de que, o referido arquivo foi aberto normalmente nos computadores desta Secretaria."

Este Serviço de Informações ao Cidadão, envia, também, ao seu e-mail cadastrado no e-SIC, esta resposta.

Atenciosamente,
 Serviço de Informações ao Cidadão - SIC
 Ouvidoria/SE
 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS

Dados do Recurso de 2ª Instância

Órgão Superior Destinatário	MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Órgão Vinculado Destinatário	
Data de Abertura	04/02/2013 18:11
Prazo de Atendimento	14/02/2013
Tipo de Recurso	Informação recebida não corresponde à solicitada

Justificativa

Prezada comissão de análise deste recurso,

Já solicitei duas vezes, por meio deste sistema de acesso à informação pública, a lista com o nome completo de todos os beneficiários do programa Bolsa Família atendidos ininterruptamente pelo programa desde outubro de 2003 até hoje, juntamente com o respectivo município e estado de cada um.

O pedido foi negado com base em duas justificativas sem amparo na Lei de Acesso à Informação, como demonstrarei a seguir:

1) O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome diz que a lista solicitada está disponível no Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União. Como se sabe, o portal revela o nome dos beneficiários, indicando o município e os repasses mensais feitos pelo Bolsa Família, ano a ano.

Como também é sabido, o sistema de consulta no portal é manual, o que significa que é preciso digitar comandos na tela do computador para verificar a situação de cada beneficiário do Bolsa Família, um a um, ano por ano.

Logo, não é preciso ser técnico em informática para saber que é inviável produzir a lista que solicitei utilizando tal sistema de consulta, dada a magnitude da operação, uma vez que estamos falando em identificar os beneficiários contemplados ininterruptamente desde o início do programa, em outubro de 2003, num universo de 13 milhões de beneficiários.

Apenas a título de ilustração, destaco que a mera leitura de 13 milhões de nomes, num sistema de busca manual como o do Portal da Transparência, em que os nomes têm obrigatoriamente que ser lidos por um ser humano, e considerando que a leitura de cada nome demore apenas 1 segundo, seriam necessários nada menos do que 300 dias, trabalhando 12 horas por dia, para se concluir a tarefa referente a um único ano.

Como o objetivo é identificar os beneficiários atendidos ininterruptamente nos últimos dez anos, seria preciso repetir a tarefa ano a ano, cotejando os nomes para verificar quais são aqueles que se repetem, ano a ano, e, portanto, recebem repasses do Bolsa Família desde a criação do programa até hoje.

Creio que não é necessário alongar-me nessas simulações hipotéticas para demonstrar que não há a menor razoabilidade na resposta do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Afinal, fica claro que é humanamente inviável produzir a lista solicitada utilizando o sistema de busca do Portal da Transparência.

Insistir na resposta de que a lista solicitada está disponível no Portal da Transparência contribui apenas para o descrédito da Lei de Acesso à Informação, pelo menos na forma como a lei está sendo tratada, neste caso específico, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

2) O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome diz também que a produção da lista solicitada demandaria trabalhos adicionais de análise, interpretação e consolidação de dados. Desse modo, o ministério invoca o inciso III do art. 13, do Decreto n.º 7.724, de 16 de maio de 2012, para negar o pedido de informação.

Ocorre que tal justificativa é despropositada, uma vez que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome já tabulou os dados a fim de identificar quem são os beneficiários do programa Bolsa Família contemplados ininterruptamente desde a criação do programa. Sendo assim, não se sustenta a alegação de que o pedido de informação demandaria trabalho adicional de análise, interpretação e consolidação de dados.

Afirmo isso com base nas informações que o próprio Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome me encaminhou, ao atender parcialmente a meu pedido de informação. Como é facilmente verificável, o ministério listou, por município, o número de beneficiários do Bolsa Família atendidos ininterruptamente desde a criação do programa.

De acordo com o ministério, 533.431 beneficiários do Bolsa Família que constavam na folha de pagamento de novembro de 2012 foram atendidos pelo programa desde a sua criação, em outubro de 2003. Como já referi, o ministério apresentou uma lista em que detalha a distribuição desses 533.431 beneficiários por município. Ora, como seria possível dispor de tais números sem fazer os cruzamentos necessários para identificar quem são os beneficiários do Bolsa Família atendidos ininterruptamente desde a criação do programa?

A resposta é simples: o trabalho já foi feito, de modo que não há trabalho adicional a fazer. Está claro, portanto, que o argumento que faz menção ao inciso III do art. 13, do Decreto n.º 7.724/2012, de 16 de maio de 2012, não tem base na realidade e serve apenas ao intuito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome de manter em sigilo as informações solicitadas, desrespeitando a Lei de Acesso à Informação.

Desde já, agradeço a atenção, certo de que a Lei de Acesso à Informação prevalecerá como instrumento de controle social e transparência a serviço da sociedade brasileira.

Atenciosamente,
Demétrio Weber

Resposta Recurso

Data da Resposta 14/02/2013 09:27

Prazo Limite para Recurso 25/02/2013

Prazo para Disponibilizar Informação -

Tipo Resposta Deferido

Justificativa

Senhor Demétrio Weber,

Informo-lhe que o Secretário Nacional de Renda de Cidadania, diante dos argumentos apresentados por Vossa Senhoria, reconsiderou a decisão do último dia 17 de janeiro (Protocolo nº 71200000225201208). A Senarc providenciará a elaboração da tabela indicada no item nº 1 de sua demanda original, recebida no dia 27 de dezembro de 2012: "o nome completo de todos os beneficiários do Programa Bolsa Família atendidos ininterruptamente pelo programa desde outubro de 2003 até hoje, bem como os respectivos município e estado de cada beneficiário atendido ininterruptamente desde outubro de 2003".

A despeito de os dados necessários à elaboração da lista estarem disponíveis, sua consolidação em uma só tabela será tarefa adicional, que demandará tempo. A Senarc informa que a lista com o conteúdo acima mencionado será enviada a Vossa Senhoria no dia 5 de março de 2013.

Atenciosamente,

Serviço de Informações ao Cidadão - SIC
Ouvidoria/SE
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS
Tel.: (61) 2030-2086 ou 2030-2087
e-mail: sic@mds.gov.br

