

## **A utilização da Lei de Acesso à Informação pela imprensa: análise dos jornais *Folha de S. Paulo, O Estado de S. Paulo e O Globo*<sup>1</sup>**

*Solano dos Santos Nascimento*<sup>2</sup>, *Georgete Medleg Rodrigues*<sup>3</sup>,  
*Luciana Kraemer*<sup>4</sup>

- 
- 1 Partes distintas da pesquisa que resultou neste artigo foram apresentadas na 4ª Conferência ICA de Comunicação na América Latina e no I Seminário de Pesquisa em Jornalismo Investigativo.
  - 2 Professor do Departamento de Jornalismo (JOR) na Faculdade de Comunicação (FAC) da Universidade de Brasília. [nascimento@unb.br](mailto:nascimento@unb.br)
  - 3 Professora da Faculdade de Ciência da Informação da Universidade de Brasília. [medleg.georgete@gmail.com](mailto:medleg.georgete@gmail.com)
  - 4 Professora do Centro de Ciências da Comunicação da Universidade do Vale do Rio Sinos (Unisinos). [luciana.kraemer@gmail.com](mailto:luciana.kraemer@gmail.com)

## Resumo

Este artigo apresenta os resultados da análise das reportagens obtidas com o uso da Lei de Acesso à Informação Pública (LAI), publicadas pelos jornais *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo* e *O Globo* entre 16 de maio de 2012 (quando a lei entrou em vigor) e 15 de janeiro de 2014. Os três jornais publicaram, juntos, no período, 96 reportagens obtidas com a LAI. Os principais temas das reportagens foram ética pública e serviços públicos. Reportagens sobre a ditadura militar foram escassas e em quantidade semelhante à das que trataram de futebol. Um total de 65 repórteres foram os autores das reportagens, o que indica a incorporação da utilização da LAI na rotina jornalística.

## Palavras-chave

Lei de acesso à informação pública, jornalismo investigativo, informação pública.

## Abstract

This study presents the results of the analysis of reports obtained using the Brazilian Access to Public Information Law (LAI, in the Portuguese abbreviation) and published by the *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo* and *O Globo* newspapers between May 16<sup>th</sup>, 2012 (when the Law came into effect) and January 15<sup>th</sup>, 2014. The three newspapers published 96 reports using the LAI in this period. The main themes of the reports were public ethics and public services. Reports on the military dictatorship were rare and in a similar amount of those that addressed soccer. A total of 65 reporters were the authors of these reports, indicating the incorporation of the application of LAI in the journalistic routine.

## Keywords

Brazilian Access to Public Information Law, investigative journalism, public information.

Foi necessário que se esperasse mais de duas décadas para que o inciso do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, que garante o acesso a informações públicas, fosse regulamentado. Em parte, a demora ocorreu porque governantes e parlamentares de diferentes partidos temiam que uma lei de acesso servisse para que a imprensa obtivesse informações contra eles. Apesar da resistência, a Lei de Acesso à Informação (LAI) foi promulgada em novembro de 2011 e entrou em vigor seis meses depois. De certa forma, a promulgação da lei foi o fato mais recente, no Brasil, de um processo de busca por transparência do Estado, que internacionalmente já dura dois séculos e meio.

A nova lei vale para todos os brasileiros, mas os jornalistas e suas representações profissionais integraram um dos grupos sociais que mais contribuíram para o debate que antecedeu a sanção da LAI. O instrumento que dá a todo cidadão brasileiro o direito de buscar informações sobre qualquer natureza no âmbito dos três poderes da República tem repercussão no processo de trabalho jornalístico, e é particularmente caro ao jornalismo investigativo.

O objetivo da pesquisa que resultou neste artigo foi analisar reportagens publicadas em jornais brasileiros no primeiro ano de vigência da nova lei. Como se verá a seguir, foram estudados aspectos como quantidade, periodicidade, temas e fontes jornalísticas de reportagens. A base empírica do trabalho está centrada em uma pesquisa nos três maiores jornais brasileiros de circulação nacional: *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo* e *O Globo*.

### **Contextualização**

O movimento internacional da sociedade civil organizada pelo direito de acesso às informações públicas ganhou força especialmente a partir dos anos 1980, na maioria dos países que, finalmente, adotaram uma lei de acesso. Entretanto, é possível recuar no tempo, especialmente ao século XVIII, no qual se situam as duas primeiras leis sobre o assunto: a lei sueca de 1766 e a lei francesa de 1794. Claro, o contexto em que ambas as leis surgiram era bastante

diferente dos dias atuais e, nesses exemplos, trata-se de um direito de acesso, essencialmente, aos documentos, aos arquivos, em seu suporte físico. Hoje, falamos em “informação”, que leva em conta os formatos digitais. Neste artigo, serão utilizados os termos “arquivos”, “documentos” e “informação” como sinônimos.

### **Século XVIII**

A Lei Fundamental sobre a Liberdade de Imprensa, uma das leis fundadoras da democracia sueca, foi a primeira lei a considerar o direito de acesso aos documentos administrativos como um “princípio constitucional de primeira geração, herdado da filosofia do Iluminismo” (ÖBERG, 2003, p. 135, tradução dos autores). Resultado, ao mesmo tempo, de um contexto político interno particular – disputas políticas entre os dois partidos da época levaram um deles ao poder, justamente aquele que defendia a liberdade de imprensa e contestava a existência do chamado “segredo administrativo” – e da influência das ideias iluministas, a lei foi aprovada pelo parlamento sueco em 1766, abolindo a censura à imprensa. Como destaca Öberg (2003), à época, um dos artigos da lei parecia ter um alcance menor, porém ele era exatamente o que garantia o direito de todos a consultar e a publicar, como regra geral, “todo ato e memorial administrativo em poder das autoridades públicas” (p. 136, tradução dos autores).

A lei francesa de 25 de junho de 1794, conhecida como Lei de 7 messidor, ano II, estabelecia em seu artigo 37 que “todo cidadão poderá solicitar em todos os depósitos, em dias e horários que serão fixados, a comunicação de documentos conservados nas instituições e eles lhes serão fornecidos gratuitamente e sem deslocamento e com as precauções adequadas de vigilância” (DUCHEIN, 1983, p. 3, tradução dos autores). A restauração da monarquia na França, no século XIX, significaria um retrocesso. Em 1856, o regulamento dos Arquivos Nacionais atribuiria ao diretor da instituição a prerrogativa de autorizar ou recusar o acesso aos acervos sob sua custódia.

## Século XX

Um terceiro marco no tema do acesso pode ser identificado, agora no século XX, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, a qual, em seu artigo 19, garantia que todos têm direito de buscar, de receber e de divulgar informações e ideias por quaisquer meios.

Merece destaque, ainda nos anos 1940, a criação do Conselho Internacional de Arquivos (ICA, da sigla em inglês). Essa organização colocaria na ordem do dia a questão do acesso, como mostra a ata de constituição do seu conselho provisório, datada de 9 de junho de 1948. Dentre os seus objetivos gerais, constava: “facilitar uma utilização mais frequente dos arquivos e um estudo mais eficaz e mais imparcial dos documentos” (GAZETTE DES ARCHIVES, 1949, p. 31, tradução dos autores). No contexto do pós-guerra, a preocupação das grandes potências vencedoras do conflito armado passava, também, pela questão dos arquivos, especialmente os dos países vencidos. Em congressos e encontros promovidos pelo ICA, a partir de 1959, o acesso passou a ser abordado, seja como tema central ou secundário.

A terceira lei que provocará impacto, no século XX, é o Freedom of Information Act, popularizada pela sigla FOIA, nos Estados Unidos, promulgada em 4 de julho de 1966 pelo presidente Lyndon B. Johnson (1963 – 1969). Jornalistas tiveram um papel de destaque na concepção do FOIA, bem como os parlamentares (BLANTON, 2003; STRENTZ, 2004). Uma das características inovadoras do FOIA foi estabelecer o direito de acesso às informações públicas, definindo as exceções (como salvaguarda de interesses públicos, segurança do Estado e respeito à vida privada) na própria lei, algo inteiramente novo.

No mesmo ano de aprovação do FOIA, nas recomendações finais do seu congresso extraordinário, ocorrido em Washington, o ICA defenderia a “liberalização” do acesso aos arquivos. O mesmo tema seria retomado na X Conferência Internacional da Table Ronde (CITRA), em Copenhague, 1967, quando foram discutidos os “problemas concretos colocados para a direção

dos arquivos pelos projetos de liberalização em matéria de comunicação dos documentos”. O Congresso Internacional de Arquivos, ocorrido em Madri no ano seguinte, marcou um momento importante acerca dos debates sobre o acesso. Provavelmente sob o impacto do FOIA, bem como a ressonância dos problemas de se escrever a história no pós-guerra, aquele congresso adotou 13 resoluções relacionadas ao acesso.

Michael Cook (1999, p. 161) observa que o princípio do direito de acesso às informações “difundiu-se muito amplamente” entre o final dos anos 1980 e começo dos anos 1990. Nesse período, destaca Cook, a maioria dos países procedeu a uma revisão das suas legislações a respeito do tema, particularmente os países que passaram por um “processo político ditatorial”.

## Século XXI

Das diretrizes internacionais mais recentes, provavelmente as que mais influenciaram a lei de acesso brasileira foram:

- a) a *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção* (ONU, 2004) – cujos artigos 10 e 13 recomendam aos Estados-membros a adoção de medidas ou regulamentação visando ao acesso do público às informações sobre a organização, o funcionamento e os processos decisórios na administração pública – incentiva a publicação de informações e recomenda o envolvimento da sociedade no processo, e que as escolas e universidades participem da educação da sociedade nesse sentido;
- b) a *Declaração de Atlanta*<sup>5</sup>, de 2008, que decidiu recomendar alguns princípios norteadores para promover o acesso às informações públicas, dentre eles: todos os estados devem promulgar uma lei de acesso

---

5 A *Declaração de Atlanta* (Atlanta Declaration and Plan of Action for the Advancement of the Right of Access to Information) é o documento final da conferência sobre o acesso às informações públicas, organizada pelo Carter Center, fundação criada pelo ex-presidente dos Estados Unidos, Jimmy Carter, em fevereiro de 2008, na cidade norte-americana de Atlanta, e divulgada em 6 de março do mesmo ano.

às informações; o acesso à informação é regra, o sigilo, exceção; e a “obrigação positiva” das instituições em disseminar informações relacionadas à sua missão, que sinaliza para o que se convencionou denominar “transparência ativa”;

- c) a Convenção do Conselho da Europa<sup>6</sup> sobre o acesso aos documentos públicos, de junho de 2009, que em seu artigo 10 faz uma referência ao que seria transparência ativa, recomendando que os documentos públicos sejam divulgados por iniciativa das autoridades públicas.

Finalmente, as iniciativas do presidente norte-americano Barack Obama, que resultaram no Open Government (governo aberto), cuja pedra angular compreende o tripé transparência, participação e colaboração<sup>7</sup>, também influenciaram a discussão de uma lei de acesso no Brasil.

### **A Lei 12.527**

Do ponto de vista interno, é preciso lembrar que desde o final dos anos 1980 havia uma reivindicação pelo acesso aos arquivos do regime militar, movimento que se intensificou nos anos 2000, ocupando cada vez mais espaço na imprensa. Por outro lado, a Constituição Federal (CF) de 1988 explicitava, pela primeira vez, que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral”, ressalvados os casos de sigilo. A lei de arquivos, cujo projeto foi enviado pelo Executivo ao Congresso Nacional em 1984, foi aprovada somente no governo do presidente Fernando Collor de Mello (1990 – 1992) e garantiu, de certa forma, o que estava previsto na CF de 1988.<sup>8</sup>

---

6 Embora tenha sido aprovada em junho de 2009, o projeto já estava em discussão no Conselho desde 2008, um ano antes do envio do projeto de lei brasileiro ao Congresso Nacional, que ocorreu em maio de 2009. Cf. Alfonso de Salas, *Le projet de Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics*.

7 Conforme Memorando do Presidente dos Estados Unidos Barack Obama, datado de 21 de janeiro de 2009.

8 Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Atualmente em processo de revisão em decorrência da aprovação e entrada em vigor da LAI.

Ao final do governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2003), foi assinada uma série de decretos relacionados aos arquivos sigilosos. O investimento do governo de FHC foi mais no sentido de restrição do acesso, sob o argumento de disciplinar e conceituar documentos sigilosos. Organizações da sociedade civil, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI) e associações científicas, como a Associação Nacional de História (ANPUH) e a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS) participaram intensamente dos debates.

Quando Luís Inácio Lula da Silva assumiu a Presidência da República em 2003, a legislação de acesso que vigorava era aquela herdada dos governos Collor de Mello e de Fernando Henrique Cardoso. Ao contrário do que se esperava, o governo Lula não revogou o decreto de “sigilo eterno”<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> Houve no governo Lula a edição de decretos, leis, medidas provisórias e portarias que não foram ao cerne do problema, como a revisão dos prazos de sigilo e a extensão da lei para todas as esferas do Estado. Em 2011, quando Dilma Rousseff tomou posse como presidenta da República, já estava tramitando no Congresso Nacional o projeto da Lei de Acesso à Informação, enviado pelo Executivo. Aprovada no Congresso, apesar da resistência de parte dos parlamentares, a Lei nº 12.527 foi sancionada pela presidenta no dia 18 de novembro de 2011 e entrou em vigor 180 dias depois. A LAI define informação

---

9 Referimo-nos ao Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002, cujo artigo 7º, § 1º, previa que “o prazo de duração da classificação ultra-secreto [sic] poderá ser renovado indefinidamente, de acordo com o interesse da segurança da sociedade e do Estado”. Foi revogado pelo Decreto nº 7.845, de 2012.

10 Em outubro de 2004, o principal diário da capital da República, o *Correio Braziliense*, divulgou fotos inéditas supostamente do jornalista Vladimir Herzog, preso e assassinado nas dependências da polícia política de São Paulo em 1975. Embora ficasse comprovado que as fotos eram de um padre canadense espionado pela repressão, também foi demonstrado que documentos produzidos pelos órgãos de repressão e vigilância não somente existiam – o que era negado, sobretudo pelos militares – como estavam abrigados em instâncias do Estado, como a Câmara dos Deputados.

pública como aquela contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por entidades ou órgãos públicos, e prevê uma série de exceções para o não fornecimento de algumas informações – como as que põem em risco a defesa e a soberania nacionais; a vida, a segurança ou a saúde da população; a estabilidade financeira e as operações ou planos estratégicos das Forças Armadas. A LAI define ainda prazos para o fornecimento de informação e três níveis de recursos para os casos de negativas: o superior hierárquico de quem negou a informação, a Controladoria Geral da União (CGU) e a Comissão Mista de Reavaliação de Informações.

### Metodologia

O corpus escolhido para esta pesquisa foram os jornais *O Estado de S. Paulo*, *Folha de S. Paulo* e *O Globo*. A escolha se deve ao fato de serem os três únicos jornais com circulação nacional da lista dos cinco jornais com maior tiragem do país<sup>11</sup>. O período analisado foi de 20 meses, de 16 de maio de 2012, quando a LAI entrou em vigor, a 15 de janeiro de 2014.

No começo da pesquisa, entrevistas não estruturadas com jornalistas<sup>12</sup> dos jornais analisados mostraram que existe uma espécie de regra informal nas três publicações, pela qual toda 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.

A partir disso, foram coletadas nos bancos de dados dos três jornais pesquisados todas as matérias obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação. O fator ausência/presença, descrito por Bardin (1977), da Análise de Conteúdo

---

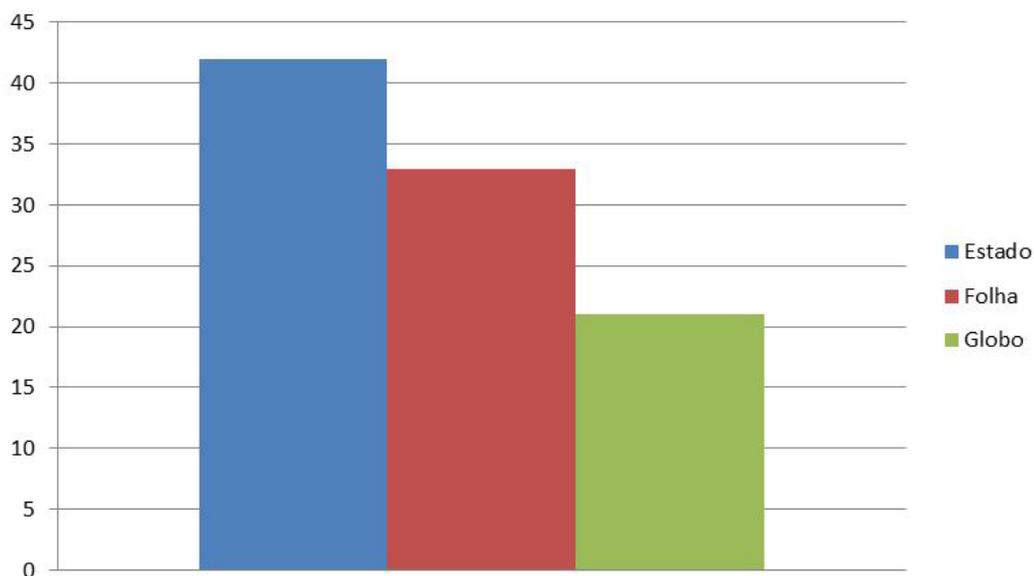
11 Segundo dados do Instituto Verificador de Circulação (IVC), publicados pela *Folha de S. Paulo*, os jornais *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo* e *O Globo* tiveram, respectivamente, médias de tiragem de 341,5 mil, 233,8 mil e 311,2 mil exemplares em fevereiro de 2014.

12 Os jornalistas entrevistados foram Alana Rizzo (*O Estado de S. Paulo*), Angelina Nunes (*O Globo*), Luiz Alberto Weber (*O Estado de S. Paulo*) e Rubens Valente (*Folha de S. Paulo*).

(AC), foi usado para selecionar as matérias a serem analisadas. Ou seja, entraram no material de análise aquelas matérias com a presença de elementos textuais que demonstraram a obtenção de informações por meio da LAI. Essa escolha implica riscos, já que o fato de a menção à LAI pelos jornalistas ser uma espécie de regra informal – e não uma obrigatoriedade – pode fazer com que matérias produzidas com o uso da Lei de Acesso não tenham explicitado isso. De qualquer forma, entende-se que eventuais casos de falta de menção são exceções que não prejudicam as conclusões deste estudo. Depois da seleção das matérias, a AC também foi utilizada para a análise das reportagens. Ficaram fora do corpus outras reportagens que citam a LAI, mas que não têm como informação principal algo que foi obtido por meio da Lei de Acesso. Dessa forma, foram excluídas matérias que mostram balanços e análises da LAI, negativas de instituições públicas que prestaram informações, e aquelas que usam dados disponibilizados em portais por conta do processo de transparência exigido pela nova lei. O levantamento também excluiu reportagens em que dados requisitados por meio da LAI foram utilizados de forma secundária, não saindo delas as informações principais da matéria.

### **Análise dos dados**

Dentro da delimitação do corpus – matérias jornalísticas produzidas com informações obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação e publicadas entre 16 de maio de 2012 e 15 de janeiro de 2014 – foram identificadas 96 reportagens nos três grandes jornais brasileiros. O jornal Estado foi o que publicou mais matérias, chegando a um total de 42. Em segundo lugar, aparece a Folha, com 33 matérias, e por fim o Globo, com 21 reportagens. De forma gráfica, a divisão das reportagens resulta na seguinte tabela:

**Tabela 1: Total de reportagens por jornal**

Fonte: elaboração própria com base em levantamento nos jornais *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo* e *O Globo*.

Nos primeiros 12 meses de vigência da LAI, entre 16 de maio de 2012 e 15 de maio de 2013, não houve um único mês em que os três jornais, juntos, não tenham publicado pelo menos duas reportagens obtidas por meio da Lei de Acesso. Conjuntamente, os três jornais publicaram, em média, cinco matérias por mês nesse primeiro ano. A tendência era de aumento na publicação, com os três meses finais do período apresentando uma média de oito reportagens a cada mês. Essa tendência, no entanto, foi revertida a partir do segundo semestre de 2013. Os oito meses seguintes, de 16 de maio de 2013 a 15 de janeiro de 2014, apresentaram uma média mensal de 4,4 matérias com base na LAI, publicadas pelos três jornais, conjuntamente. Nos últimos 30 dias do período incluído no corpus – de 16 de dezembro de 2013 a 15 de janeiro de 2014 – foi publicada uma única reportagem obtida por meio da LAI. Estudos que se detenham na análise do processo de obtenção de informações por meio da Lei de Acesso podem revelar se essa redução de ritmo se deve a jornalistas que diminuíram o número de questionamentos ou a instituições públicas que aumentaram o número de respostas negativas para pedidos feitos por repórteres.

## Autoria

Das 96 reportagens analisadas, apenas uma não apresenta a identificação do(s) autor(es). As demais 95 matérias foram produzidas por um grupo de 65 repórteres. Os dados da autoria, analisados separadamente por publicação, resultam na seguinte tabela:

**Tabela 2: Reportagens e autores por jornal**

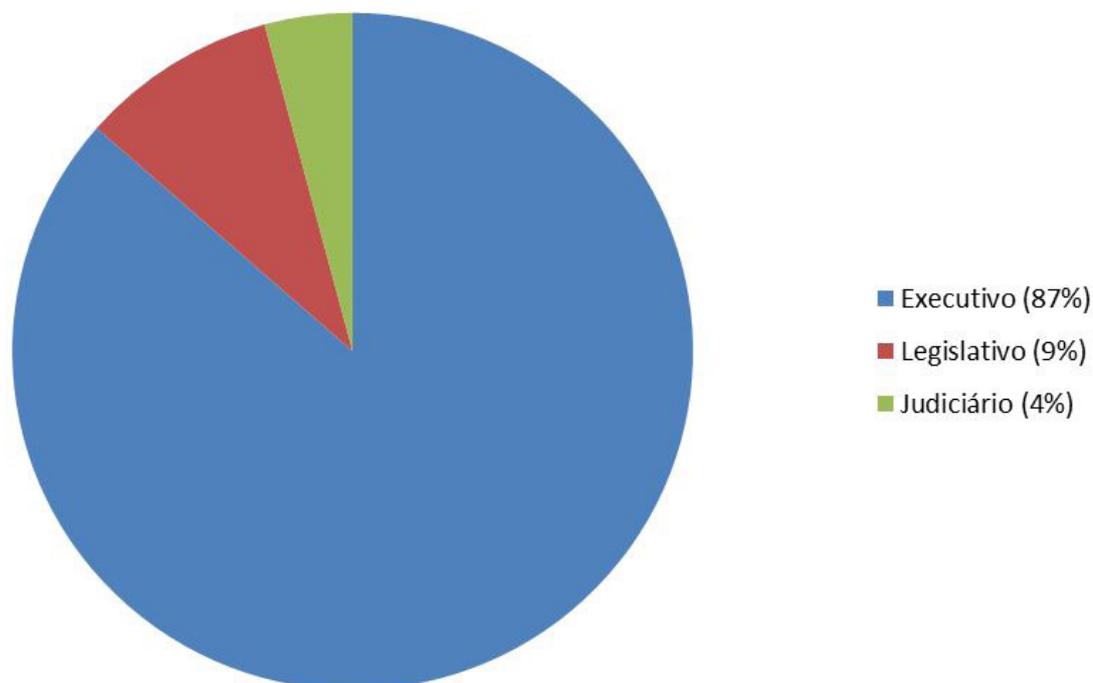
Jornal	Matérias	Autores
Estado	42	24
Folha	33	25
Globo	21	16
Total	96	65

Fonte: elaboração própria com base em levantamento nos jornais *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo* e *O Globo*.

Os números indicam que o uso da Lei de Acesso como ferramenta de apuração jornalística não ficou restrito a um pequeno grupo de repórteres, uma espécie de gueto que tivesse se especializado na obtenção de documentos públicos. As mais de seis dezenas de jornalistas que assinam as matérias indicam que a LAI, de certa forma, foi incorporada na rotina jornalística, e menos de dois anos depois do início de sua vigência já foi usada por um contingente de repórteres que equivale a uma redação de um grande jornal.

## Fontes

Mais de 100 instituições e órgãos distintos forneceram as informações utilizadas para a produção das 96 reportagens analisadas. Na maioria dos casos, há uma única fonte na origem da reportagem, mas há casos de grandes levantamentos em que matérias são feitas utilizando informações de mais de 20 fontes. Para facilitar a origem das informações, as fontes serão aqui analisadas em grupos. No primeiro, a análise é feita por Poder da República, e resulta na seguinte tabela:

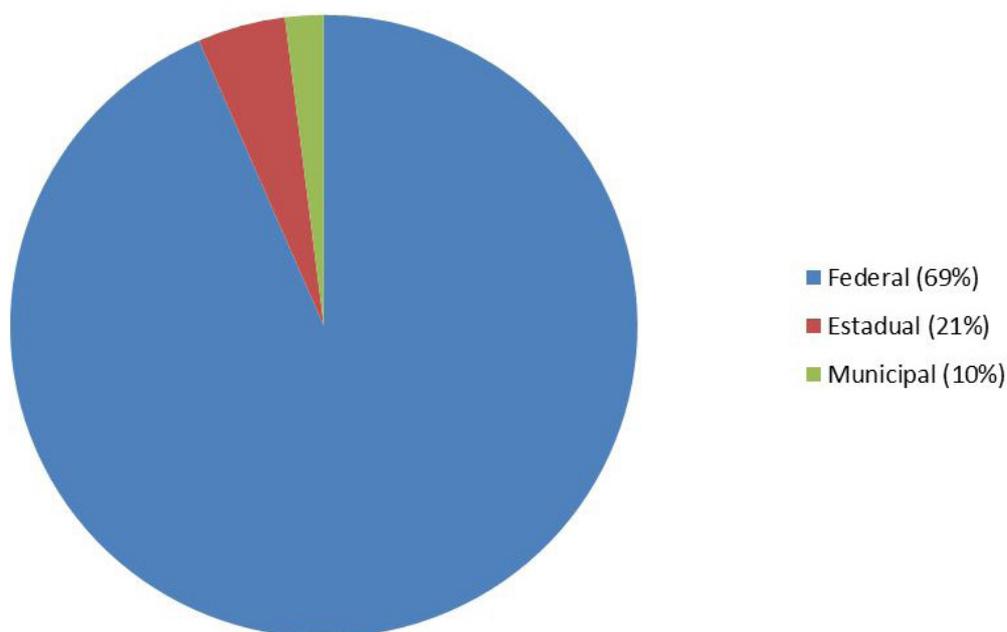
**Tabela 3: Divisão das fontes por Poder da República**

Fonte: elaboração própria com base em levantamento nos jornais *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo* e *O Globo*.

Das 96 reportagens do corpus, 83 foram produzidas a partir de informações fornecidas pelo Poder Executivo, tanto de órgãos do governo federal quanto de unidades da federação e municípios. Em parte, isso deve estar ligado ao fato de terem sido órgãos do Executivo, principalmente o federal, os primeiros a se estruturarem para se adequar à LAI, cujo projeto de lei era de autoria do governo federal. Em segundo lugar, na lista de fontes, aparece o Poder Legislativo, que responde por 9% das informações que deram origem às reportagens. Em último está o Poder Judiciário, que forneceu somente informações para quatro das 96 reportagens. Essa terceira colocação mostra que a LAI, pelo menos até agora, não conseguiu atender a uma de suas expectativas: a de jogar luz sobre o Poder Judiciário, considerado o mais avesso à transparência.

Outro viés da análise é a avaliação das esferas de poder às quais pertencem as fontes que forneceram informações para a reportagem. Como os três jornais estudados têm circulação nacional, e estão sediados em municípios e estados com relevância econômica, política e social no país (São Paulo e Rio de Janeiro), havia a possibilidade de os jornalistas estarem usando a LAI para escrutinar as três esferas. Esse tipo de divisão de fontes resulta na seguinte tabela:

**Tabela 4: Divisão das fontes por esfera de poder**



Fonte: elaboração própria com base em levantamento nos jornais *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo* e *O Globo*.

Trataram da esfera federal 66 das 96 matérias analisadas, o que equivale a 69% do total. Em segundo lugar, apareceram 20 (21%) reportagens que tiveram como fonte instituições públicas da esfera estadual. Em terceiro, foram 10 reportagens com informações da esfera municipal. Isso indica, de forma clara, um desequilíbrio, preponderando o escrutínio de instituições federais. Por se tratar de uma lei recente, é possível que esse desequilíbrio ainda esteja ligado ao fato de órgãos do governo federal terem sido os primeiros a se estruturar para responder aos pedidos feitos pela LAI, mas deve haver também a influência de

uma espécie de 'cultura' da grande imprensa brasileira de considerar assuntos federais mais importantes que os locais.

A análise das fontes por órgão específico revela que nenhum deles se sobressaiu em demasia. Houve apenas oito fontes que apareceram fornecendo informações para quatro ou mais reportagens. O agrupamento dessas fontes resulta na seguinte tabela:

**Tabela 5: Divisão de fontes por órgão específico**

Órgão	Número de reportagens
Ministério do Desenvolvimento Social	5
Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) de SP	4
Itamaraty	4
Metrô de São Paulo	4
Ministério da Defesa	4
Polícia Federal	3
Senado	3
Tribunal de Contas da União	3

Fonte: elaboração própria com base em levantamento nos jornais *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo* e *O Globo*.

### Modalidade da informação

As informações obtidas por meio da LAI foram utilizadas de forma distinta nas 96 reportagens analisadas. Na maioria dos casos, o documento conseguido pelo repórter foi suficiente para garantir a matéria, mas em algumas situações a produção da reportagem exigiu algum outro tipo de informação. Para facilitar a análise, as informações das matérias estudadas foram divididas em três grupos:

- a) Informação direta: é o tipo mais comum, quando a informação obtida por meio da LAI é suficiente para garantir a matéria e se torna o aspecto primordial do texto jornalístico. Nesse caso, o repórter está trabalhando com uma informação que não era pública, mas era conhecida pelos que a detinham. É o caso, por exemplo, da matéria "Aulas sob vigilância e perseguição", publicada pelo jornal *O Globo* no dia 14 de abril de 2013, sobre a demissão de professores durante a

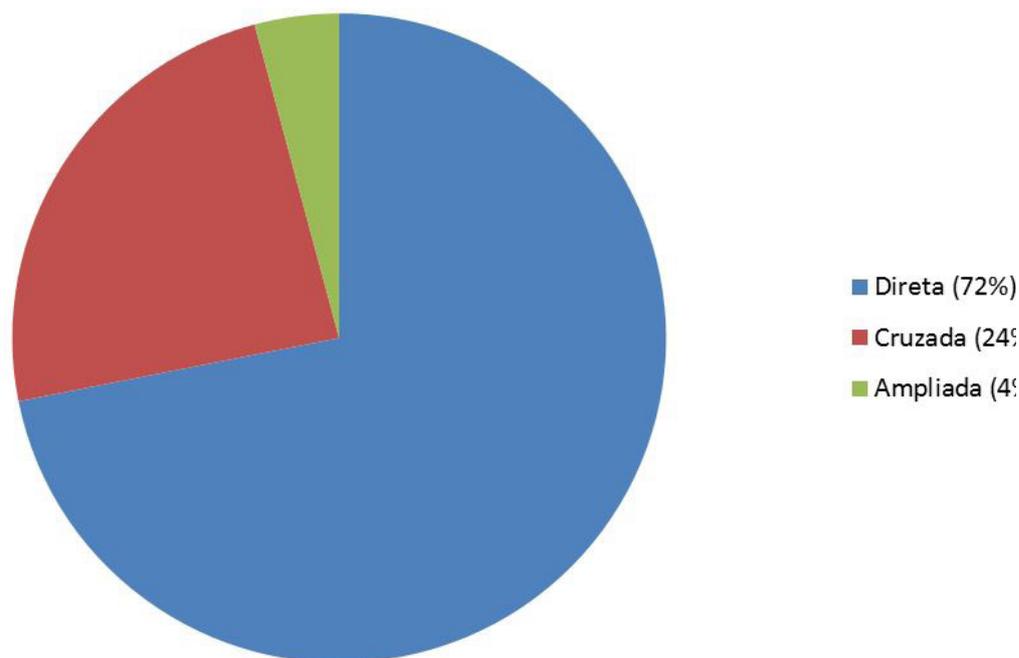
ditadura militar. A matéria traz as acusações, os detalhes dos processos e entrevistas com professores demitidos naquele período. É também o caso da reportagem “Por ano, 3 mil professores desistem de dar aula nas escolas estaduais de SP”, publicada pelo jornal Estado no dia 1º de setembro de 2013, a respeito da evasão de docentes;

- b) Informação cruzada: ocorre quando a informação obtida por meio da LAI é cruzada com outra. Assim, o foco principal da matéria não é uma informação específica requerida pela Lei de Acesso, mas sim o resultado de um cruzamento feito com essa informação. Um exemplo é a matéria “Relatório contraria Dilma e diz que raio causou apagão”, publicada pelo jornal *Folha de S. Paulo* no dia 31 de março de 2013. Outro é a reportagem “Velocidade média do metrô é 4 vezes maior do que a dos carros em SP”, publicada pelo jornal *O Estado de S. Paulo* no dia 23 de setembro de 2012. O cruzamento é feito com uma informação obtida por meio da LAI junto à Companhia do Metropolitano de São Paulo (Metrô) e outra fornecida pela Companhia de Engenharia de Tráfego (CET). As informações, separadamente, não gerariam matérias de impacto, mas a conclusão obtida pelo cruzamento das duas passa a ter maior relevância.
- c) Informação ampliada: o terceiro tipo ocorre quando a informação obtida por meio da LAI serve apenas para subsidiar uma apuração jornalística. Nesse caso, o aspecto principal da reportagem não é a informação obtida com a LAI nem um cruzamento feito por ela, mas sim o que foi descoberto a partir do dado obtido com a Lei de Acesso. Trata-se de uma matéria que produz uma informação nova, que não era nem pública nem conhecida por servidores ou autoridades. Um exemplo é a reportagem “Assessores pagos pela Câmara atuam em sede de partidos”, publicada pela *Folha de S. Paulo* no dia 1º de julho de 2012. Por meio da LAI, o jornal obteve da Câmara dos Deputados (CD) a lista de 52 titulares de cargos de natureza especial (CNEs) que

são dispensados de fazer o registro diário do ponto. A partir desses nomes, a apuração jornalística mostrou que pelo menos 17 desses funcionários não atuavam nos setores da CD em que estavam lotados, e que grande parte deles fazia serviços para partidos e campanhas eleitorais de forma irregular. Ou seja, a lista fornecida pela CD por si só não deveria sequer virar uma matéria jornalística, mas a apuração feita a partir dela resultou em informações de impacto.

A divisão das reportagens por modalidade de informação resulta na seguinte tabela:

**Tabela 6: Modalidade da informação utilizada na reportagem**



Fonte: elaboração própria com base em levantamento nos jornais *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo* e *O Globo*.

Em 69 das 96 matérias analisadas, a informação obtida por meio da LAI foi suficiente para garantir a matéria, e dela resultou o lide publicado. Isso equivale a um percentual de 72% no total. Em número bem menor – 23 matérias, o equivalente a 24% do total – a informação requisitada pela Lei de Acesso serviu para a realização de um cruzamento que, por fim, resultou na reportagem.

Somente 4% das matérias apresentam uma informação que foi ampliada. Não se deve falar de hierarquia entre modalidades de informação. Ainda que do ponto de vista do esforço do repórter uma matéria com um dado ampliado possa ser considerada mais relevante, já que deu mais trabalho e produziu uma informação inédita que nem órgãos públicos detinham, do ponto de vista do leitor, uma reportagem baseada somente em um documento obtido por meio da LAI pode ser muito mais importante, dependendo do tipo de revelação que faz.

De qualquer forma, é de se esperar que uma maior familiaridade com a LAI vá fazer com que repórteres invistam mais na busca por informações que sirvam como base para uma investigação jornalística que transcenda a obtenção de documentos públicos. Assim, a distância entre os 72% de informações diretas e os 4% de informações ampliadas poderá diminuir.

## Temas

Entre os temas tratados nas 96 reportagens estudadas, há saúde indígena, revisão de provas do Enem, manuais usados por torturadores e cláusulas de contrato de patrocínio de clube de futebol. Para tornar a análise mais objetiva, os temas das reportagens foram divididos em seis grupos:

Ética pública: expressão recorrente na imprensa, o tema reúne tanto reportagens sobre irregularidades praticadas por servidores públicos e autoridades quanto sobre procedimentos questionáveis do ponto de vista ético. No primeiro grupo, por exemplo, está uma matéria sobre nepotismo – proibido por lei – publicada pelo Estado no dia 30 de julho de 2012, e, no segundo, uma publicada pelo *Globo* em 27 de maio de 2012, sobre o excesso de viagens de governadores ao exterior.

Serviços públicos: nesse grupo estão as matérias sobre serviços oferecidos diretamente por órgãos públicos ou por meio de concessões em áreas como saúde, transporte, fornecimento de energia e assistência social. Estão no grupo as matérias “Falhas fazem Metrô cancelar 170% mais viagens”, publicada pelo *Estado* no dia 22 de julho de 2012, e “Rota de Congonhas tem 45 obstáculos”, publicada pela *Folha* em 11 de julho de 2012.

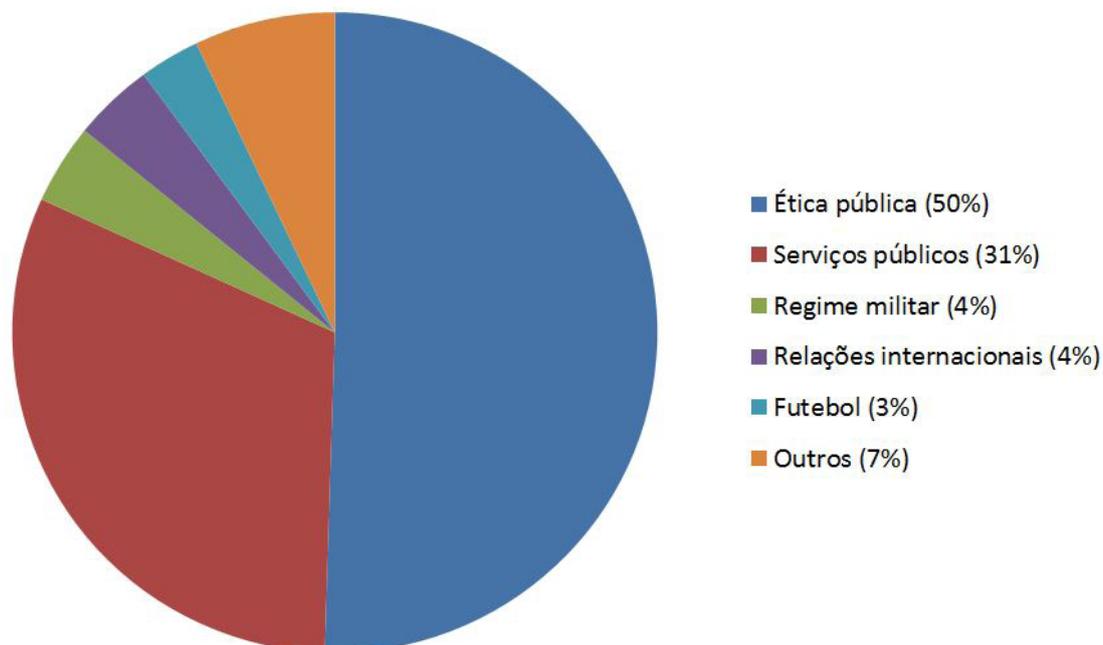
Relações internacionais: esse grupo reúne matérias que tratam de relações comerciais e/ou políticas com outros países. É o caso da matéria “Brasil já gastou quase U\$ 2 bi no Haiti”, publicada pela *Folha* no dia 11 de junho de 2012.

Regime militar: as matérias desse grupo revelam documentos que foram produzidos durante a ditadura militar, de 1964 a 1985. Caso da matéria “Regime militar deu ajuda financeira a Pinochet”, publicada pela *Folha* em 05 de março de 2013, e também da matéria “O bê-a-bá da repressão nos anos de chumbo”, publicada pelo Globo no dia 19 de maio de 2013.

Futebol: o grupo abriga matérias como “Corinthians tem que pagar R\$ 3,1 mi se jogador esconder logo da Caixa”, publicada pela *Folha* no dia 27 de março de 2013, e “Só 51 mil lugares do Maracanã ficarão à disposição dos clubes”, publicada pelo *Estado* no dia 6 de junho de 2013.

Outros: neste último grupo estão as matérias que não se enquadraram em nenhum dos outros cinco grupos. Além disso, as matérias desse grupo apresentam temas que aparecem uma única vez nas 61 matérias analisadas. Caso das matérias “Igrejas arrecadam R\$ 20 bi no Brasil em um ano”, publicada pela *Folha* no dia 27 de janeiro de 2013, e “Governo editará medida provisória para alterar royalties da mineração”, publicada pelo *Globo* em 3 de janeiro de 2013.

Classificadas dentro desses seis grupos de temas, as 96 reportagens analisadas se dividem da seguinte maneira:

**Tabela 7: Temas das reportagens**

Fonte: elaboração própria com base em levantamento nos jornais *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo* e *O Globo* [valores arredondados].

O tema da ética pública apareceu em exatos 50% das reportagens, um total de 48 das 96 analisadas. Desde que apareceu como tendência na imprensa brasileira, a partir da cobertura dos escândalos envolvendo o ex-presidente Fernando Collor de Mello (1990 – 1992), o jornalismo investigativo se caracterizou por priorizar o monitoramento de autoridades e agentes públicos (NASCIMENTO, 2010). Os dados deste estudo revelam que o uso da Lei de Acesso à Informação na elaboração de reportagens não alterou essa tendência.

Mesmo assim, 30 das 96 matérias analisadas – o que equivale a 31%, perto de um terço – tratam de serviços públicos. Isso mostra que a obtenção de documentos pela LAI está sendo utilizada para escrutinar áreas de transporte (a que mais apareceu), saúde e educação. É uma espécie de uso social da lei, também muito relevante.

Em percentuais menores aparecem matérias que tratam de relações internacionais e da ditadura militar. Houve quatro matérias de cada um desses temas. Em seguida aparecem reportagens sobre futebol, num total de três.

Em todo o longo processo que culminou na promulgação da LAI, pessoas e organizações que pressionaram o governo para a criação da nova lei nutriram a esperança de que ela fosse utilizada para uma espécie de revisão histórica, para revelar episódios obscuros relacionados à ditadura militar e à Guerra do Paraguai, por exemplo. Foi também o risco de que esses episódios fossem revelados que fez com que alguns parlamentares e governantes resistissem a sua aprovação.

### **Considerações finais**

Ainda que limitada aos primeiros 20 meses da vigência da LAI, a análise apresentada neste artigo traz dados relevantes sobre o uso da nova lei pela imprensa. A distribuição temporal da publicação das matérias, e o fato de dezenas de repórteres dos três jornais analisados estarem a utilizando demonstra que a LAI já foi, de certa forma, incorporada à rotina de redações como uma nova ferramenta de apuração jornalística.

O estudo sobre os temas e as fontes das matérias indica, por um lado, que foram mantidas as tendências de jornais de circulação nacional focarem, de forma diferenciada, o governo federal e a atuação de autoridades e servidores públicos. Por outro lado, a expectativa de que a LAI pudesse servir para iluminar episódios obscuros da história brasileira ainda não se confirmou na imprensa. Também foi, por enquanto, frustrada a esperança de que a nova lei ampliasse as possibilidades de investigação jornalística em poderes considerados mais fechados, como o Judiciário. Novos estudos podem mostrar se a responsabilidade maior por essa frustração é de órgãos públicos que negam informações solicitadas, ou de jornalistas que não as solicitam.

Outras pesquisas poderão também demonstrar se as conclusões referentes aos primeiros 20 meses de vigência da nova lei se repetirão nos períodos seguintes. De qualquer forma, é certo que pelo ineditismo e pela importância desse processo, o uso da Lei de Acesso à Informação pela imprensa merece ser acompanhado e investigado por meio de estudos científicos.

## Referências

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edição 70, 1977.

BLANTON, T. S. La experiencia de Estados Unidos con respecto a la ley de libertad de información: activismo del Congreso, liderazgo de los medios de comunicación y política burocrática. *Derecho comparado de la información*, México, n. 2, p. 3-36, jul./dez. 2003.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 27 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.159*, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Brasília, DF, 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8159.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8159.htm)>. Acesso em : 27 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.527*, 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. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 27 nov. 2015.

CARTER CENTER. Atlanta Declaration and Plan of Action for the Advancement of the Right of Access to Information. Atlanta, 2008. Disponível em: <<http://www.cartercenter.org/documents/Atlanta%20Declaration%20and%20Plan%20of%20Action.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2012.

COMBE, S. Usage savant et usage politique du passé. In: \_\_\_\_\_. *Archives et histoire dans les sociétés postcommunistes*. Paris: BDIC/La Découverte, 2009. p. 269-276.

CONSEIL INTERNATIONAL DES ARCHIVES. *Actes de la XXXVIIème Conférence Internationale de la Table Ronde des Archives*. África do Sul, 2003.

CONSELHO DA EUROPA. *Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics*, Tromsø, 2009. Disponível em: <<http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/205.htm>>. Acesso em: 03 ago. 2013

COOK, M. Acesso a Arquivos e a livros raros. In: *A Informação: tendências para o novo milênio*. Tradução de Ubirajara Vicente da Silva e Daniel Sullivan. Brasília: Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, 1999.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948. Rio de Janeiro: UNIC, 2009. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2015.

DUCHEIN, M. *Les obstacles à l'accès, à l'utilisation et au transfert de l'information contenue dans les archives: une étude RAMP*. Paris: UNESCO, 1983.

FOLHA DE S.PAULO. *Maior jornal do Brasil, Folha é líder em diferentes plataformas*. Edição de 30 de março de 2014, p. 16A.

FRANÇOIS, É. Les "trésors" de la Stasi ou le mirage des archives. In: BOUTIER, J.; JULIA, D. *Passés recomposés: Champs et chantiers de l'histoire*. Paris: Éditions Autrement/Série Mutations, n. 150/151, p. 145-151, 1995.

FREEDOM OF INFORMATION ACT, de 1 de janeiro de 1996 (atualizada). Disponível em: <<http://www.justice.gov/oip/blog/foia-update-freedom-information-act-5-usc-sect-552-amended-public-law-no-104-231-110-stat>>. Acesso em: 27 nov. 2015.

GAZETTE DES ARCHIVES. *Paris*: Association des archivistes français. Nouvelle série, n. 5, Janeiro, 1949.

MIRANDA, N.; TIBÚRCIO, C. *Dos filhos deste solo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

NASCIMENTO, S. *Os novos escribas: o fenômeno do jornalismo sobre investigações no Brasil*. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2010.

OBAMA, B. *Transparency and Open Government*: memorandum for the heads of executive departments and agencies. Washington, 2009. Disponível em: <[http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Transparency\\_and\\_Open\\_Government/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Transparency_and_Open_Government/)>. Acesso em: 03 ago. 2013.

ÖBERG, U. L'exemple suédois. In: *Transparence et secret*: colloque pour le XXVème anniversaire de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs, 2003. Disponível em: <<http://www.cada.fr/IMG/pdf/transparence.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2013

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Office des Nations Unies Contre la Drogue et le Crime. *Convention des Nations Unies contre la Corruption*. Vienne, 2004. Disponível em: <[http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50027\\_F.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50027_F.pdf)>. Acesso em: 02 ago.. 2013.

STRENTZ, H. El derecho de acceso a la información em los Estados Unidos. In: VILLANUEVA, E.; PLA, Issa Luna. *Derecho de acceso a la información pública*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004. p. 236-245.

submetido em: 10 abr. 2015 | aprovado em: 15 jun. 2015