

Lei de Acesso à Informação e os ruídos na comunicação pública a partir de pedidos formulados por jornalistas em 10 anos de vigência da LAI¹

Access to Information Law and the noise in the public communication based on requests made by journalists in the 10 years that the Access to Information Act has been in force

Francisco Eduardo Gonçalves²
Fernando Oliveira Paulino³

Resumo: *A Lei de Acesso à Informação constituiu-se como ferramenta de apuração jornalística, assume potencial de instrumento de Comunicação Pública e pode permitir a ampliação do direito de acesso. A pesquisa indica, no entanto, que esse potencial pode sofrer limitações e o processo comunicativo pode ocorrer permeado de ruídos. A partir da análise de pedidos de acesso apresentados por jornalistas ao governo federal brasileiro no período de dez anos conclui-se haver prazos mais alongados de resposta e maior proporção de respostas negativas. Esses resultados estão associados ao receio de setores da administração federal com o uso que jornalistas farão das informações obtidas. Apesar das limitações a qualidade comunicativa da Lei de Acesso permanece sendo relevante para assegurar a transparência das ações do Estado no regime democrático.*

Palavras-Chave: *Lei de Acesso à Informação. Comunicação Pública. Jornalismo.*

Abstract: *The Access to Information Law has become a tool for journalistic investigation, has the potential to be an instrument of Public Communication and can allow for the expansion of the right of access. The research indicates, however, that this potential may be limited and the communication process may be permeated by noise. Based on the analysis of requests for access submitted by journalists to the Brazilian federal government over a ten-year period, it was concluded that there were longer response times and a higher proportion of negative responses. These results are associated with the fear of sectors of the federal administration regarding the use that journalists will make of the information obtained. Despite the limitations, the*

¹ Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho de Estudos de Jornalismo. 34º Encontro Anual da Compós, Universidade Federal do Paraná (UFPR). Curitiba - PR. 10 a 13 de junho de 2024.

² Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social da Universidade de Brasília (UnB). Email: fleali68@gmail.com.

³ Doutor em Comunicação, professor da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, Presidente da Associação Latino-Americana de Investigadores da Comunicação (ALAIIC). Pesquisador PQ-CNPq. E-mail: paulino@unb.br

communicative quality of the Access to Information Act remains relevant to ensure the transparency of the State's actions in a democratic regime.

Keywords: *Freedom of Information Law. Public Communication. Journalism.*

1. Introdução

A pesquisa relatada neste artigo parte do entendimento de que a Lei de Acesso à Informação (LAI) é ferramenta de apuração jornalística (DUTRA, 2015; NASCIMENTO, RODRIGUES e KRAEMER, 2015). O mecanismo legal também serve de fonte de informação ao chamado “jornalismo de dados” (GEHRKE, 2018) e cria uma nova forma de interação entre jornalistas e a administração pública sem a intermediação de assessorias de imprensa (SOUSA e GERALDES, 2016). A lei configura-se ainda como instrumento de Comunicação Pública (DUARTE, 2009).

O estudo busca verificar como esse dispositivo legal é apropriado por jornalistas para obtenção de informações e de que modo a administração federal responde às demandas desses profissionais. Considera-se que o regulamento criado para ampliar a transparência pública, detém qualidade comunicativa para que o Estado possa deixar-se ver pelo cidadão que procura por dados e documentos. O estudo analisa se o processo comunicativo resultante do uso da lei por jornalistas dá-se de maneira efetiva ou permeada de ruídos.

O trabalho aqui descrito é parte de pesquisa de doutorado realizada no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília. A análise de pedidos apresentados ao governo federal compreende o período dos dez primeiros anos de vigência da LAI. O estudo utiliza-se de pesquisa documental, análise quantitativa e qualitativa dos pedidos e respostas, bem como de entrevistas realizadas com agentes públicos responsáveis pelo processamento das demandas de cidadãos na Controladoria Geral da União (CGU). A análise é empreendida em amostra que compreende a totalidade dos requerimentos apresentados por jornalistas a 60 órgãos da administração federal.

Este artigo inicia-se pelo referencial teórico que considera a LAI como instrumento de apuração jornalística e também de Comunicação Pública. A seguir, explicita-se os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa. Apresenta-se, então, os dados obtidos a partir da análise de pedidos e respostas e das entrevistas.

2. Uma ferramenta para o jornalista e uma lei para o Estado se comunicar

Sancionada em 2011, a LAI entrou em vigor em maio de 2012. Desde então, vem sendo utilizada por cidadãos para obtenção de documentos públicos. Jornalistas estão entre as categorias profissionais que fazem uso do instrumento.

A apropriação da ferramenta no processo de apuração jornalística é descrita até mesmo em manuais de jornalismo, notadamente nos Estados Unidos. O jornalista e professor da Universidade de Ohio nos EUA Paul N. Williams lista cinco etapas para o processo de apuração e produção da notícia.

No quinto e último item, ele apresenta procedimentos a serem adotados por repórteres como a adoção do *Freedom of Information Act*, a lei de acesso norte-americana, “para obtenção de documentos e bancos de dados” (WILLIAMS apud HOUSTON, BRUZZESE e WEINBERG, 2001, p.13).

O pesquisador Toby Mendel (2009) aponta que leis de acesso servem-se ao monitoramento de irregularidades cometidas por governantes e cita que jornalistas costumam assumir esse papel.

“O direito à informação também é uma ferramenta essencial de combate à corrupção e de atos ilícitos no governo. Os jornalistas investigativos e ONGs de monitoramento podem usar o direito de acesso à informação para expor atos ilícitos e ajudar a erradicá-los” (MENDEL, 2009, p.5).

Em estudo sobre o chamado jornalismo *watchdog* na América Latina, o professor e pesquisador Silvio Waisbord refere que, na década dos anos 1980, período analisado por ele, a maioria dos países da América Latina não tinham leis de acesso. Segundo ele, um instrumento que poderia auxiliar o jornalismo investigativo.

Na sua criação, a LAI carregou a promessa de o Estado tornar a publicidade de seus atos como uma regra e o sigilo uma exceção. Como assevera Norberto Bobbio (2015), nos regimes democráticos, as ações devem ser tomadas de conhecimento público e o exercício do poder pelos governantes deve ser “visível” ao escrutínio dos governados.

O dispositivo legal estabelece regramento para obrigar o Estado a fornecer informações a partir de pedidos de cidadãos, definindo prazos de resposta e instâncias recursais para os casos em que a demanda não é atendida de forma imediata. Os procedimentos devem ser adotados pela administração pública em todas as esferas (federal, estadual e municipal) e se aplicam também aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Associado à ideia de maior publicização das ações governamentais, estudos precedentes advogam a qualidade comunicativa da Lei de Acesso à Informação (DUTRA, 2021; GERALDES e SOUSA, 2013; REIS, 2014). Esta pesquisa segue o mesmo entendimento. A lei é compreendida como instrumento que amplia a capacidade do Estado de deixar-se conhecer e dialogar com o cidadão. Comunicação Pública é aqui considerada segundo a definição de Jorge Duarte: “se refere à interação e ao fluxo de informação vinculados a temas de interesse coletivo” (2011, p.5). O mesmo autor aponta que tal comunicação ocorre quando vai na direção da efetivação do exercício da cidadania.

Duarte assinala que a LAI pode ser inserida como uma política pública comunicativa. “A LAI representa principalmente uma ampla política de informação e que implica na implantação de uma nova gestão pública focada nos interesses do cidadão” (DUARTE e DUARTE, 2019, p.6).

Pierre Zémor (1995) aponta que a Comunicação Pública tem implicação direta com a obrigação de fornecer dados ao cidadão. Zémor aponta que “o acesso à informação pública é um direito. Todo documento deve ser ‘comunicável’, passível de ser consultado gratuitamente ou copiado” (1995, p.6).

Referindo-se à lei dos Estados Unidos, o FOIA (*Freedom of Information Act*), Mark Fenster (2018) também reconhece o potencial comunicativo do instrumento, mas defende que essa comunicação resulta menos de um fluxo natural da administração que quer mostrar-se, e mais da visibilidade esperada pelos cidadãos.

FOIA e outras leis de transparência assumem o potencial para um ato comunicativo direto. Isto é, assumem que o Estado, como produtor e repositório de informação, pode controlar os documentos que possui e pode ser obrigado a divulgar esses documentos ao público; que as informações do Estado manifestam claramente as ações e motivações do governo; e que, uma vez que tenha acesso à informação oficial, o público agirá racionalmente sobre ela, estabelecendo um círculo virtuoso em que o público responsabiliza o Estado por meio de instrumentos democráticos e a burocracia governamental responde em conformidade (FENSTER, 2018, p.65)⁴.

⁴ Tradução própria a partir do original em inglês: “*Foia and other transparency laws assume the potential for a direct communicative act. That is, they assume that the state, as a producer and repository of information, can control the documents it possesses and can be made to release those documents to the public; that the state’s information clearly manifests government actions and motivations; and that once it enjoys access to this authoritative information, the public will act rationally upon it, establishing a virtuous circle in which the public holds the state accountable through democratic levers and the government bureaucracy responds accordingly*”.

Fenster destaca, entretanto, que a maneira como o Estado se organiza e estrutura não assegura uma comunicação plena e falhas podem advir nesse processo comunicativo.

Como organização e entidade geograficamente dispersa, o Estado se espalha. Produz um corpo de informação inarquivável e em constante expansão, que carece de um significado singular e coerente e que é continuamente mantido em segredo e vazado de uma forma que a própria burocracia não consegue controlar. Nenhuma autoridade legal, de qualquer tipo, pode gerir perfeitamente essa confusão. Um direito constitucional pode proporcionar alguma vantagem adicional contra o Estado burocrático contemporâneo, mas a sua aplicação não pode magicamente eliminar a implausibilidade do controle da informação⁵ (FENSTER, 2018, p. 65-66).

Neste estudo, advoga-se que a qualidade comunicativa da LAI é um potencial que pode ou não se consumir. Se o Estado, demandado por um cidadão, amplia a transparência e deixa-se conhecer, tem-se um processo comunicativo pleno. No entanto, se são levantados obstáculos ao pleno acesso à informação tal comunicação pode ocorrer permeada de ruídos ou até mesmo não se efetivar.

A partir de análise do processamento dos pedidos de informação de jornalistas busca-se evidenciar se esse potencial comunicativo da LAI pode sofrer limites e constrangimentos, seja pela demora na prestação da resposta, seja pela submissão da demanda do cidadão a níveis adicionais de validação que fogem à tramitação normal dos pedidos, ou ainda em casos em que se apresentam alegações de sigilo de forma injustificada para negar-se o acesso ao que é buscado.

3. Procedimentos metodológicos

A pesquisa tem como objeto pedidos de informação apresentados por jornalistas ao governo federal. Para formação do *corpus*, realizou-se pesquisa documental (PÁDUA, 2012) de documentos sobre a tramitação dos pedidos e para obtenção de dados junto ao sistema federal monitorado pela Controladoria Geral da União, o FalaBR. A plataforma digital é a ferramenta utilizada para apresentação de requerimentos de informação e disponibiliza, em formato de dados abertos do governo federal (*Open Government Data*), acesso ao conteúdo

⁵ Tradução própria a partir do original em inglês: “As an organization and a geographically dispersed entity, the state sprawls. It produces an unachievable, ever-expanding body of information that lacks a singular and coherent meaning and that is continually kept secret and leaked in a manner that the bureaucracy cannot itself control. No legal authority, of whatever type, can perfectly manage this mess. A constitutional right might provide some additional leverage against the contemporary bureaucracy state, but its enforcement cannot magically wish away the implausibility of information control.”

de pedidos e respostas formulados pelos cidadãos brasileiros junto aos órgãos da administração federal⁶.

Os dados obtidos constituíram um banco de dados próprio que relaciona os pedidos à profissão declarada pelos cidadãos ao se registrarem no sistema. Como a profissão é uma informação de preenchimento não obrigatório, deve-se considerar que há pedidos de jornalistas que não foram abrangidos por este estudo.

Da coleta e formação de banco de dados foi possível identificar que, entre maio de 2012 e maio de 2022, 4.845 jornalistas registrados no FalaBR fizeram 31.826 pedidos de informação ao governo federal⁷. Essa amostra inicial compreende pedidos direcionados a mais de 300 órgãos da administração pública federal. Foi feita uma redução para concentrar a análise em 60 órgãos federais, incluindo todos os ministérios, a Presidência da República e as agências federais. Chegou-se a um universo de 21.072 pedidos formulados por jornalistas.

A partir desse novo *corpus*, efetuou-se a análise e interpretação dos dados obtidos para observar prazos de processamento dos pedidos e tipos de respostas dadas segundo categorias pré-definidas no sistema da CGU, que classifica as manifestações dos órgãos como pedido “concedido”, “negado”, “parcialmente atendido”, dentre outras.

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas (TRIVIÑOS, 1987) com três dos quatro Ouvidores-gerais da Controladoria que ocuparam o posto entre 2012 e 2022. Nesse período, cabia ao Ouvidor-geral analisar os recursos em terceira instância nos casos em que os órgãos originalmente demandados não atendiam a demanda do cidadão e este apelava à CGU, órgão que por definição legal detém poder para manter ou rever decisões das demais esferas de governo em relação a pedidos de acesso à informação. Dos quatro ocupantes do cargo no período, apenas o que esteve à frente do posto durante a gestão Bolsonaro não retornou às tentativas de contato.

4. Análise dos dados

A Lei de Acesso à Informação instituiu como obrigação do Estado Brasileiro atender a pedidos do cidadão sem que este tenha que explicar as razões que o levaram a fazer a demanda. Ou seja, um cidadão pode apresentar um requerimento de informação e não precisa

⁶ Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/publico/DownloadDados/DownloadDadosLai.aspx>. Acesso em janeiro de 2022.

⁷ Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>. Acesso em 20 de janeiro de 2022.

dizer por que nem para que quer ter acesso a determinado documento ou dado. A mesma legislação estabelece prazos para as respostas.

A partir de um pedido apresentado, o órgão federal tem 20 dias para responder, podendo adiar por mais 10 dias sua manifestação. Se o cidadão considera que a resposta não atendeu o que solicitou, ele pode recorrer ao mesmo órgão que tem apenas cinco dias para responder ao recurso. Caso a resposta continue sendo considerada insatisfatória, o cidadão pode apelar à CGU que tem até 60 dias para se manifestar, mantendo a decisão original ou determinando que o órgão atenda o que o cidadão está pedindo.

Nos dez primeiros anos de vigência da LAI, foram apresentados 1,1 milhão de pedidos a todos os órgãos do governo federal. O sistema FalaBR indica que cerca de 504.056 cidadãos apresentaram pedidos de informação, sendo 4.845 identificados como jornalistas.

Mesmo não sendo categoria numericamente representativa em relação ao volume geral de pedidos, jornalistas são o grupo que registra a maior média de requerimentos entre maio de 2012 e maio de 2022. Foram 6,5 pedidos por jornalista (GONÇALVES, 2019). Até 2018, um único jornalista apresentou 694 pedidos a diversos órgãos da administração pública federal. Somente em 2013, esse profissional remeteu 516 diferentes requerimentos de informação para ministérios e autarquias federais.

Autor desses pedidos, o jornalista Filipe Coutinho explica que com a entrada em vigor da LAI havia expectativa de que o instrumento resultaria no acesso a informações até então restritas à administração federal. Ele conta que havia uma espécie de “corrida ao Eldorado” entre os jornalistas para saber quem primeiro conseguiria, por meio da lei, fazer uma grande descoberta (COUTINHO, *apud* GONÇALVES, 2019).

De acordo com dados do sistema FalaBR, 68,8% das demandas de todos os cidadãos foram classificadas como “concedidas” e 8% como “negadas”. O tempo médio para a emissão das respostas foi de 15 dias e em apenas 5,4% dos casos as respostas foram dadas acima do prazo de 30 dias⁸.

Observando-se o *corpus* que compreende apenas 60 órgãos compostos por ministérios e agências federais, o percentual de pedidos “concedidos” para requerentes de todas as profissões, excluídos os jornalistas, foi de 66,8%. A taxa para os pedidos apenas de

⁸ Disponível em <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/lai>. Acesso em: 02 de junho de 2024.

jornalistas foi ligeiramente superior, 67,9%, uma diferença marginal em relação aos demais cidadãos.

Já em relação aos pedidos classificados como “negados”, pode-se observar uma oscilação mais representativa. Para o grupo formado por cidadãos de diversas profissões, excluídos os jornalistas, o percentual de requerimentos “negados” foi de 8,3%. Já no grupo de apenas jornalistas, o percentual encontrado foi de 12,6% (TAB. 1).

TABELA 1
Tipos de resposta segundo grupos profissionais dos requerentes

Grupos profissionais	Pedidos “concedidos”	Pedidos “negados”
Jornalistas	67,9%	12,6%
Demais profissões, excluídos jornalistas	66,2%	8,3%

FONTE – Elaboração própria a partir de dados da CGU.

Da análise dos dados por órgão demandado, observou-se uma diferença na proporção de pedidos “negados” nos diferentes governos compreendidos entre 2012 e 2022. No órgão mais demandado por jornalistas nos dez primeiros anos de vigência da LAI, o Ministério da Saúde, houve aumento no percentual de requerimentos não concedidos no período do governo Bolsonaro, notadamente nos anos da pandemia provocada pelo Covid-19.

Em 2020, quando foi declarada pela Organização Mundial de Saúde (OMS) a situação pandêmica, o então presidente brasileiro editou uma Medida Provisória para suspender todos os prazos de tramitação dos pedidos de informação. A sociedade civil reagiu e a medida presidencial acabou sendo derrubada por decisão judicial do Supremo Tribunal Federal⁹.

Segundo dados do sistema FalaBR, na gestão Dilma¹⁰, o Ministério da Saúde negou apenas 2,7% dos pedidos de jornalistas. No governo de Michel Temer, foram 2,1% negados. Já no governo de Jair Bolsonaro, o percentual de negativas foi de 8,6%, sendo que apenas no ano de 2020, a taxa de negados chegou a 13,7%.

⁹ <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/30/supremo-derruba-restricoes-a-lei-de-acesso-a-informacao-durante-pandemia.ghtml>.

¹⁰ Os dados da gestão Dilma Rousseff compreendem maio de 2022 a maio de 2016, quando a então presidente foi afastada do cargo em processo de impeachment.

A elevação na proporção de pedidos negados em 2020 ocorreu no mesmo ano em que a gestão Bolsonaro deixou de divulgar dados sobre número de pessoas contaminadas e mortas pelo coronavírus, levando um grupo de empresas jornalísticas a formarem um *pool* para coleta própria dos dados de vítimas¹¹.

A análise dos dados aponta para a existência de setores de governo que tendem a ser mais resistentes à prestação de informações no caso de pedidos formulados por jornalistas independentemente do período de governo. Órgão responsável pela segurança do presidente, vice-presidente e das residências oficiais, o Gabinete de Segurança Institucional (GSI) é o que apresenta a maior proporção de pedidos “negados”.

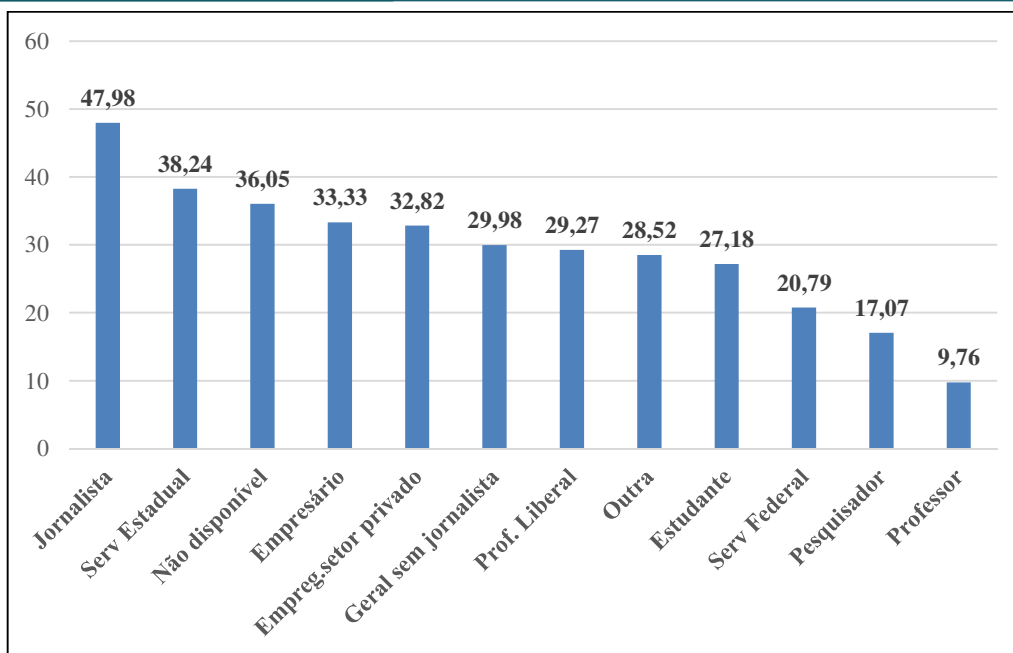
Dentre os 60 órgãos objeto de estudo nesta pesquisa, o GSI é o único em que a taxa de requerimentos não concedidos é maior do que os “concedidos” em relação a demandantes jornalistas. No período dos primeiros dez anos de vigência da LAI, o GSI negou 47,9% dos pedidos desses profissionais, enquanto 33% foram registrados como “concedidos”.

No período analisado, o Gabinete recebeu 2.506 pedidos de informação. A categoria com maior número de requerimentos é a de jornalistas, com 401 solicitações. Os profissionais da imprensa também apresentam o maior percentual de pedidos negados na comparação com as demais profissões registradas no FalaBR. Se para jornalistas a taxa de “negados” é de 47,9%, para o grupo formado pelas demais profissões é de 29,9%. Cidadãos identificados como servidores públicos estaduais têm o segundo maior percentual de negativas, 38,2%, e professores o mais baixo, 9,8% (GRAF.1)

GRÁFICO 1

Proporção de pedidos negados pelo GSI segundo profissão (%) - maio/2012 a maio de 2022

¹¹ <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/06/veiculos-de-comunicacao-formam-parceria-para-dar-transparencia-a-dados-de-covid-19.shtml>.



FONTE: Elaboração própria a partir de dados da CGU.

Depara-se com cenário semelhante no Ministério das Relações Exteriores. O Itamaraty recebeu 9.134 pedidos no período abrangido por este estudo. Novamente, os jornalistas são a categoria profissional com maior proporção de requerimentos rejeitados. Dos 1.376 pedidos, 32,8% estão registrados no FalaBR como “negados”. No grupo formado pelas demais profissões, o percentual é de 15,6%.

Uma proporção maior de demandas não atendidas no caso dos profissionais da imprensa é indicador de um tratamento diferenciado por setores da administração a requerimentos de jornalistas, tema que é explicitado mais adiante a partir das entrevistas com Ouvidores-gerais. Esses apontam para manifestações de que órgãos do governo veem nos pedidos de jornalistas um potencial risco de exposição da informação. Pode-se dizer que a qualidade comunicativa da LAI, nesses casos, ocorre permeada de limitações.

Outro aspecto observado no estudo diz respeito ao tempo de processamento dos pedidos de informação segundo a categoria profissional do cidadão. Conforme previsão legal, as respostas devem ser fornecidas imediatamente. Não sendo possível, há prazo de até 30 dias, improrrogáveis para a manifestação.

Dados do Painel estatístico da CGU indicam que, entre maio de 2012 e maio de 2022, o tempo médio de resposta a pedidos de cidadãos foi de 15 dias¹². Em relação ao grupo de 60 órgãos federais analisados neste estudo, observou-se que jornalista é a categoria profissional com maior mediana de tempo de resposta: 19 dias. Já a mediana obtida para o grupo das demais profissões foi de 11 dias.

Em relação a respostas fornecidas acima do prazo legal de 30 dias, os jornalistas registram também a maior proporção de casos. De 21.072 requerimentos de informação apresentados por esses profissionais, 13,2% foram respondidos fora do prazo. Para as demais profissões, o percentual encontrado foi de 5,9% (TAB.2).

TABELA 2

Respostas acima do prazo de 30 dias por profissão do requerente

Profissão	Proporção de respostas fora do prazo
Jornalista	13,2 %
Pesquisador	10,2 %
Rep. sindicato	9,7 %
Membro ONG Nacional	7,9 %
Membro Partido político	7,5 %
Membro ONG Internacional	7,3 %
Servidor federal	7,1 %
Estudante	6,7 %
Geral (excluído jornalista)	5,9 %
Servidor estadual	5,6
Profissional liberal	5,3
Servidor municipal	5,2
Empresário	4,4
Empregado setor privado	4,3

FONTE: Elaboração própria a partir de dados da CGU.

Observa-se que, apesar de ter o maior percentual de respostas fora do prazo, a categoria de jornalistas teve a maioria dos seus pedidos atendida dentro do limite de 30 dias,

¹² Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>. Acesso em 16 de julho de 2024.

sendo que 62,4% das respostas foram enviadas em até 20 dias e 24,4% até o trigésimo dia. Já em relação ao grupo das demais profissões, 80,2% das respostas foram respondidas em até 20 dias e 13,9% até o trigésimo dia.

O maior tempo de resposta para pedidos de acordo com a profissão do requerente é problema apontado em estudo do professor de Administração Pública canadense Alasdair Roberts (2002). Em análise de pedidos de informação direcionados a uma agência federal do governo do Canadá, ele constatou falta de isonomia nos casos de jornalistas e representantes de partidos políticos. Os pedidos apresentados por essas duas categorias apresentaram maior tempo médio de resposta.

A análise demonstra como um direito previsto em lei pode ser moldado por meio do exercício da discricionariedade administrativa. A demora pode constituir uma importante limitação ao direito à informação, pois a passagem do tempo muitas vezes diminui a utilidade dos documentos¹³, (ROBERTS, 2002, p.2).

A demora na resposta constitui-se, assim, em elemento que também contribui para gerar ruídos na comunicação que o Estado deveria realizar de forma plena com o cidadão. Ainda que a resposta seja recebida ao final do processamento do pedido, o tempo alongado surge como indicador de que a administração tem mais dificuldade de lidar com as demandas. A necessidade de um prazo mais alongado para processamento de pedidos de jornalistas é tema também abordado nas entrevistas com ouvidores-gerais da CGU.

5. Ouvidores-gerais: o receio da administração no caso dos jornalistas

A LAI deu à Controladoria Geral da União status superior aos demais ministérios quando se trata de pedidos de acesso à informação. Cabe à CGU decidir, em grau recursal, se um pedido anteriormente negado por algum órgão federal, deve ser atendido ou não. De maio de 2012 a maio de 2022, quatro pessoas exerceram a função de Ouvidor-geral, cargo que assumiu a atribuição de tomar as decisões dos recursos da LAI. São eles:

- a) José Eduardo Elias Romão (2011 – 2014);
- b) Luís Henrique Fanan (2015 – março/2016);
- c) Gilberto Waller Júnior (março/2016 – janeiro/2019);

¹³ Do original em inglês: “The analysis demonstrates how a statutory right can be shaped through the exercise of administrative discretion. Delay may constitute an important limitation on the right to information, because the passage of time often diminishes the usefulness of documents”.

d) Valmir Gomes Dias (janeiro/2019 – 2022).

Os três primeiros foram entrevistados para esta pesquisa. Como já mencionado, o último, que exerceu a função no governo Bolsonaro, não respondeu às tentativas de contato.

José Elias Romão participou do processo de montagem da estrutura para recebimento de pedidos de informação antes de a Lei de Acesso entrar em vigor. Ele relata que, desde o início, havia percepção da contribuição que os jornalistas poderiam dar ao processo de consolidação da legislação.

Segundo ele, menções à LAI em reportagens eram coletadas como indicadores de que a legislação estava em pleno funcionamento. “O que nos indicava a efetividade da lei? Qual era o indicador que eu usava para mostrar para fora do Brasil que a lei estava implementada? O número de vezes que ela era mencionada nas diferentes matérias. Eu capturava isso” (ROMÃO, 2021).

Apesar dessa percepção inicial, José Elias Romão e os demais ouvidores atestam que setores da administração federal manifestavam de forma reiterada preocupação com pedidos apresentados por jornalistas. Luís Henrique Fanan prefere desvincular essa reação da identidade profissional do requerente da informação. Para ele, as cautelas advinham por conta da complexidade dos pedidos.

O jornalista como qualquer outro cidadão tinha garantido o direito de formalizar o pedido. O que ocorre é que às vezes os pedidos são mais amplos ou complexos exigindo maior tempo de pesquisa e resposta, inclusive para uma linguagem acessível, quando necessário (FANAN, 2024).

José Elias Romão acredita que o uso das informações obtidas em reportagens gerava preocupação pelo risco de publicização do documento liberado.

Eu me lembro, mas aí é tudo a conferir, mas esse eu me lembro com clareza, indicador prazo, o tempo que se levava para se ter uma resposta, para se produzir uma resposta de um jornalista que se identificava, era muito maior, na média, do que os demais solicitantes. [...] Isso significa, ao menos para mim é claro, mesmo dentro da CGU é que se um jornalista solicita, o jornalista o faz com a disposição de divulgar. É claro e isso pode representar uma exposição não desejável. Então, as camadas de avaliação eram inúmeras, o que resultava mais tempo (ROMÃO, 2021).

Na percepção do ex-ouvidor, o prazo mais estendido para respostas a jornalistas está diretamente relacionado ao receio de como a informação vai ser divulgada. A manifestação

de Romão é corroborada pelos dados apresentados anteriormente sobre os prazos de processamento de pedidos de jornalistas.

Romão relata ter conhecimento de que em setores do governo federal pedidos de determinados jornalistas recebiam tratamento diferenciado. Segundo ele, se o profissional era “próximo” ao governo poderia ter sua resposta em prazo menor.

O processamento do pedido do jornalista, como eu te disse, encontrava uma alçada, relações: ‘com quem que ele já falou? Com quem essa matéria está? É pauta de quem, da Globo, da Folha, é da Carta Capital?’ Então, dependendo, como todo governo, tinham seus jornalistas mais próximos e os mais distantes e aí essas seleções, a meu ver, elas estavam claramente contempladas nos indicadores de prazo: quanto maior o tempo, maior a distância, maior a desconfiança em relação ao jornalista, maior a checagem (ROMÃO, 2021).

Gilberto Waller Júnior também atesta a preocupação de setores do governo com pedidos de profissionais da imprensa no período em que esteve na Ouvidoria-Geral da CGU. Ele se deparou com essas situações quando precisou se reunir com órgão que receberam pedidos de informação, negaram o acesso e o caso foi parar na Controladoria em grau de recurso:

Em vários órgãos, quando a gente ia para essa reunião para negociar ele falava: ‘mas essa pessoa pegou a informação e não usou, essa pessoa pegou a informação e desvirtuou. ‘Era o jornalista e desvirtuou fazendo uma notícia’. Então, assim, a gente via que havia um cuidado a mais quando era o jornalista e a gente, na interlocução, a gente percebia isso, mas na CGU não mudava porque ia ser utilizado ou não pelo jornalista. Assim, várias vezes um jornalista pediu uma informação que o cidadão também pediu ou um professor um pesquisador, então isso era tratado na CGU para a análise do mérito da mesma forma (WALLER JÚNIOR, 2024).

Gilberto Waller Júnior cita o Gabinete de Segurança Institucional como um dos setores que expressavam receio em relação aos requerimentos de jornalistas. Como exposto anteriormente, o GSI é o órgão com maior proporção de pedidos negados desses profissionais. Segundo ele, o GSI, de maneira geral, adotava postura refratária em relação à ampla transparência estabelecida pela Lei de Acesso à Informação. “O GSI era como se fosse uma oposição à LAI. Ele acabava de alguma forma dando cursos de treinamento (...) Ele se

sentia um dono do decreto de 7.845¹⁴ e faziam umas palestras que era totalmente contrárias ao que a gente falava de entregar” (Idem).

Romão relata que o receio em relação aos pedidos formulados por jornalistas foi manifestado em reuniões da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, instância acima da CGU, para julgar recursos de acesso à informação. Waller Júnior diz que o mesmo ocorreu no período em que participava das reuniões da CMRI.

Como funcionava na CMRI: a CGU fazia a pauta, fazia uma proposta de voto e levava e era a relatora dos processos. Quando o órgão era interessado estava ali presente. Geralmente ele tinha um lugar de fala; ele falava ‘esse caso eu neguei, esse caso é sensível’. E algumas vezes falava de jornalista. Defesa falava. Itamaraty, falava; GSI falava da sensibilidade daquilo se tornar uma matéria. Então, isso era tratado. Quando tinha um órgão não tinha lugar de assento pedia um espaço para poder falar (WALLER JÚNIOR, 2024).

O relato dos ex-ouvidores apresenta elementos dos ruídos que se deram no processamento de pedidos de jornalistas. Alegações de receio com a destinação que será dada à informação ou argumentação de “sensibilidade” da informação são questões que não deveriam estar presentes quando se trata de um processo decisório sobre assegurar o direito de acesso à informação previsto em lei. Risco de dano à imagem ou documento sensível não são categorias existentes na LAI e, por esse modo, não podem ser justificativas para retardar ou mesmo negar o acesso ao que é solicitado.

Os três ex-ouvidores reconhecem que, mesmo havendo resistências a maior transparência em setores governamentais, o uso da LAI por jornalistas contribui para divulgação do instrumento legal e ampliação da transparência governamental.

É bom para o Estado que suas ações sejam conhecidas e avaliadas pelos cidadãos e o jornalista possui este papel de informar. O Estado não pode temer isso, pois se houver críticas ou avaliações negativas, também pode ter reconhecimento e aprovações. Em havendo críticas, devem ser avaliadas e

¹⁴ Em novembro de 2012, a presidente Dilma Rousseff editou o decreto 7.845 que trata de “procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo, e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento”. Gilberto Waller Júnior diz o texto legal era considerado pelo GSI como uma salvaguarda para proteger documentos e era usado por aquele órgão para justificar restrição de acesso a determinadas informações. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7845.htm.

contempladas nas políticas públicas, renovando o compromisso com a sociedade e em servir aos cidadãos (FANAN, 2024).

Uma das coisas que eu mais me surpreendi mais fico feliz, é quando eu vejo uma reportagem que o jornalista fala como que ele obteve aquela informação, quando ele fala por meio da Lei de Acesso à Informação. Isso eu acho que acaba de alguma forma é priorizando a LAI, trazendo como conhecimento geral (WALLER JÚNIOR, 2024).

6. Conclusões

A Lei de Acesso à Informação foi criada no Brasil sob a promessa de maior transparência do Estado. O instrumento legal, ao definir prazos de resposta e tornar obrigatória a prestação da informação, ganha atributo de ampliar o direito à cidadania a partir do cumprimento do direito de acesso a documentos e dados até então restritos à esfera da administração pública.

Com qualidade comunicativa, a LAI pode permitir que o Estado responda às demandas dos cidadãos de um modo geral, e jornalistas de modo particular. A capacidade de a lei constituir-se como instrumento de Comunicação Pública pode, no entanto, sofrer limitações a partir da maneira com que a administração responderá aos pedidos de informação. Como demonstrado neste estudo, no caso dos jornalistas, a qualidade comunicativa da LAI pode se dar permeada de ruídos, quando o processamento dos requerimentos expõe prazos mais alongados de resposta ou proporção maior de pedidos negados.

Demandas cujos autores se identificam como jornalistas registram maior proporção de pedidos negados e ainda maior prazo de resposta. Ouvidores-gerais entrevistados associam esses dois aspectos aos receios de parte da administração com o uso que profissionais da imprensa farão das informações obtidas. Os Ouvidores atestam, no entanto, a importância de os jornalistas fazerem uso da LAI para valorizar a própria lei. A qualidade comunicativa da Lei de Acesso segue sendo relevante para assegurar a transparência das ações do Estado no regime democrático.

Referências

- BOBBIO, Norberto. **Democracia e Segredo**, Editora Unesp, 2015.
- DUARTE, Jorge. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.) **Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- DUARTE, Jorge; DUARTE, Marcia Y. Serviço Público, Comunicação e Cidadania. In: NASSAR, Paulo; MARETTI, Eduardo (org.). **Comunicação Pública: por uma prática mais republicana**. São Paulo: Aberje, 2019. p.57-77.
- DUTRA, Luma Poletti. **Direito à informação em pauta: o uso da Lei de Acesso por jornalistas**. Dissertação. Universidade de Brasília, 2015. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/17909>. Acesso em: agosto de 2018.
- FANAN, Luís Henrique. Entrevista a um dos autores, 2024.
- FENSTER, Mark. *The Transparency Fix – Secrets, leaks, and uncontrollable government information*. Standorf Law Books, 2017.
- FENSTER, Mark. FOIA as an administrative Law. Em: *Troubling Transparency: The history and future of freedom of information*. Edited by David Pozen and Michel Shudson. Columbia Press, NY, 2018.
- GEHRKE, Marília. O uso de fontes documentais no jornalismo guiado por dados. Dissertação. Porto Alegre. UFRGS, 2018.
- GONÇALVES, Francisco E. **A Lei de Acesso à Informação como ferramenta de apuração: uma análise do uso da LAI por jornalistas**. Dissertação. UnB, 2019.
- HOUSTON, Brant; BRUZZESE, Len e WEINBERG, Steve. The investigative reporter's handbook: a guide to documents, databases, and techniques. Investigative Reporters and Editors, Inc, Boston – New York. 4ª edição, 2002. Disponível em: 255
<https://archive.org/stream/investigativerep00hous#page/n3/search/freedom+of+information+act>. Acesso em: 3 de agosto de 2018.
- NASCIMENTO, Solano; RODRIGUES, Georgete M., KRAEMER, Luciana. 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. **Rumores – Revista Online de Comunicação e Mídia**, MidiAto – Grupo de Estudos de Linguagem e Práticas Midiáticas (ECA-USP), 2015. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/Rumores/article/view/97261>. Acesso em: 25 de agosto de 2017.
- PÁDUA, Elizabete. **Metodologia da Pesquisa – Abordagem teórico-prática**. Papirus Editora, 17ª edição, 2012.
- REIS, Lúcia. **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. Universidade de Brasília, 2014. Disponível em: <http://icts.unb.br/jspui/handle/10482/16262>. Acesso em: 4 de agosto de 2019.
- ROBERTS, Alasdair. *Administrative discretion and the access to information act: an “internal law” on open government?* University of Massachusetts Amherst, 2002.
- ROMÃO, José Elias. Entrevista a um dos autores, 2021.

SOUSA, Janara e GERALDES, Ellen. O impacto da lei de acesso à informação nas rotinas produtivas do jornalismo brasileiro. **Revista Epitc**, vol. 18, n.3, 2016. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/epitic/article/view/5799/4808>. Acesso em: outubro de 2018.

TRIVIÑOS, A. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais - A Pesquisa Qualitativa em Educação**. Ed Atlas, 1987.

WAISBORD, Silvio. *Watchdog Journalism in South America: News, Accountability, and Democracy*. New York: Columbia University Press, 2000.

WALLER JÚNIOR, Gilberto. Entrevista a um dos autores, 2024.

ZÉMOR, Pierre. *La Communication Publique*. PUF, Col. *Que sais-je?* Tradução: Prof. Dra. Elizabeth Brandão. Paris, 1995.