

O uso da LAI por jornalistas: uma análise de requerentes, pedidos e respostas

The use of the freedom of information act by journalists: an analysis of requester, requests and answers

Francisco Eduardo Gonçalves¹, Isa Coelho Stacciarini² e Solano Nascimento³

Resumo: Trata o artigo do resultado da análise de todas as solicitações feitas por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI) por requerentes identificados como jornalistas em 2017. Foram apresentados 3.386 pedidos por 856 jornalistas, sendo que 72,21% foram concedidos. O estudo mostra que jornalistas têm feito uso efetivo da LAI no Brasil para obter informações. Mas a maior parte apresentou apenas um pedido. Há um grupo reduzido que já fez da LAI uma ferramenta de uso contínuo na apuração ao longo do ano de 2017.

Palavras-Chave: Lei de acesso à informação, jornalismo, transparência.

Abstract: The article presents the analysis result of all the requests made through the Freedom of Information Act (LAI) by applicants identified as journalists in 2017. There were 3,386 applications filed by 856 journalists, of which 72.21% were provided. The study shows that journalists have made effective use of LAI in Brazil to obtain information. But most of them submitted only one request. There is a small group that has already made LAI a tool of continuous use during 2017.

tradução para o inglês do resumo acima.

Keywords: Freedom of information act, journalism, transparency.

.....

¹ Francisco Eduardo Gonçalves: Mestrando da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (UnB) e jornalista (fleali68@gmail.com).

² Isa Coelho Stacciarini: Doutoranda da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (UnB) e jornalista (isacoelho2@gmail.com).

³ Solano Nascimento: Professor Doutor do Departamento de Jornalismo da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (UnB) e jornalista (nascimento@unb.br).

1 Introdução

Já se vão seis anos desde a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação (LAI). Celebrado como meio de aprimoramento da transparência governamental e uma forma de o cidadão monitorar as ações do Estado, o texto legal também vem se consolidando como uma ferramenta de apuração jornalística. Reportagens produzidas a partir da LAI estão presentes na imprensa brasileira desde 2012, ano em que a lei entrou em vigor. Até o momento, no entanto, é escassa a produção acadêmica acerca da dimensão com que jornalistas vêm lançando mão dos requisitos previstos na lei para obter informações junto a autoridades públicas. Bem como ainda carece de pesquisa o modo como a administração pública tem julgado e respondido esses pedidos.

O objetivo do presente estudo é mapear esse uso da LAI por jornalistas com foco nos pedidos apresentados por intermédio do sistema eletrônico criado para gerir e monitorar as requisições feitas por todos os cidadãos aos órgãos do Executivo federal, o e-Sic. Ao invés de tentar identificar reportagens com menção ao uso da lei, propõe-se o exame do próprio sistema que trata dos pedidos de informação.

Desde maio de 2012, quando a LAI entrou em vigor, até 31 de dezembro de 2017, 3.307 jornalistas assim registrados no sistema eletrônico e-Sic apresentaram pedidos de informação. Esse grupo formulou um total de 16.616 pedidos, o que dá uma média de 5 pedidos por jornalista no período. Considerando todos os pedidos de cidadãos, o e-Sic contabiliza 567.668 de requisições de informação de maio de 2012 ao final de 2017.

A base empírica contemplada neste estudo está circunscrita ao período de janeiro a dezembro de 2017, ano com o maior número de jornalistas identificados entre os solicitantes de informação no e-Sic. No ano, 856 profissionais apresentaram 3.386 pedidos.

Busca-se aqui identificar os temas mais procurados por esses profissionais, apontar áreas de governo prioritariamente demandadas e ainda saber como a administração pública respondeu, deferindo ou indeferindo o acesso às informações solicitadas. Mira-se, portanto, no que a LAI chama de transparência passiva, em que cidadãos apresentam suas solicitações para ter acesso a dados que não estão disponíveis.

2 A apuração jornalística e a Lei de Acesso à Informação

No processo de produção da notícia, a apuração jornalística é o método central utilizado por profissionais da imprensa para reunir informações precisas acerca de um fato. Essa é uma das fases de maior importância, se não a maior, do trabalho jornalístico. Conforme destaca Maria Cecília Guirado (2004), quem deve tomar a frente da apuração é o repórter, que precisa começar por meio de buscas, levantamentos e pesquisas. “Na apuração de informações, a investigação é a pedra de toque da imprensa, seu álibi, a condição que faz um relato impresso ser jornalismo, não literatura. É a espinha dorsal do trabalho jornalístico” (PEREIRA JÚNIOR, 2006, p. 73). Em linha de raciocínio bem semelhante, os pesquisadores Bill Kovach e Tom Rosenstiel (2003) afirmam que é a verificação que separa o jornalismo do entretenimento, da propaganda, da literatura ou da arte, já que o jornalismo se concentra, primeiro, em tentar registrar direito o que de fato aconteceu.

Para a jornalista e estudiosa Ana Estela de Sousa Pinto (2009), uma boa reportagem deve se apoiar em quatro pilares: pesquisa, observação, entrevista e documentação. “A própria entrevista perde qualidade sem pesquisa e observação — e, dependendo do caso, sem documentação prévia. Pouco informado, o repórter limita-se a ouvir a fonte e reproduzir suas falas” (PINTO, 2009, p. 89).

De acordo com a postura adotada pelo jornalista, a apuração pode ser ativa ou passiva, conforme classifica Ralph Negrine (*apud* WAISBORD, 2000, p. XVI). A forma ativa de apuração acontece quando o repórter reúne, entre os materiais que acumula, recortes, detalhes, desdobramentos e resolução de fatos escondidos como a construção do quebra-cabeça de notícia. Neste contexto, jornalistas criam links entre fatos até então desconhecidos a partir de potenciais explorados. Já na forma de apuração passiva jornalistas atuam como mero “receptores” da informação (como o que acontece com o vazamento de algum detalhe por meio de fonte) sem ação de réplica contra o dado, contestação, checagem e cruzamento de detalhes por outros meios. É numa interseção entre a ideia de apuração ativa de Negrine e a defesa pelo uso de documentação de Pinto que se enquadra o uso por jornalistas da Lei de Acesso à Informação (LAI).

Editada em novembro de 2011, a LAI seguiu movimento internacional de instituição de mecanismos que buscam assegurar o direito à informação sob a inspiração do artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948): “Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão”.

O princípio previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos trata do direito de se expressar e, também, do direito de se informar. Leis de acesso estão no âmbito desse segundo direito. Nas sociedades democráticas, o dispositivo legal está associado aos conceitos de transparência e *accountability*⁴ na esfera pública. Em 2006, o Brasil homologou adesão à Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, editada três anos antes. O tratado previa, de maneira mais precisa, que os países deveriam criar mecanismos para garantir o acesso à informação⁵.

No discurso oficial, a lei brasileira estabeleceu como princípio geral a transparência e, o sigilo, como exceção (SOBRINHO, 2011). A LAI formulou as bases tanto para a transparência ativa _ em que os órgãos públicos se adiantam e já colocam à disposição do cidadão informações _ como a transparência passiva, por meio da qual se instituiu regras e prazos para atendimento às demandas por informação dos cidadãos. Pode-se dizer que a lei garantiu a criação de um novo contexto que asseguraria o atendimento de pedidos de informação em tempo e modo pré-definidos. Assim está expresso na letra da lei 12.527 de 18 de novembro de 2011.

⁴ Termo da língua inglesa, sem correlato direto em português, está relacionado ao ato de prestar contas. Segundo PERUZZOTTI e SMULOVITZ, o conceito de *accountability* “faz referência à capacidade para assegurar que os funcionários públicos prestem contas por seus atos e ainda os obriga a justificar e informar sobre suas decisões e, eventualmente ser punidos (tradução nossa). (PERUZZOTTI, E. e SMULOVITZ, C. 2001. Disponível em <https://iniciativatpa.files.wordpress.com/2010/06/5-accountability-social-smulovitz-y-preuzzotti.pdf>. Acesso em 31 de agosto de 2017.

⁵ Diz o artigo 10 da Convenção das Nações Unidas contra Corrupção: “Tendo em conta a necessidade de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública. (...) Essas medidas poderão incluir, entre outras coisas: a instauração de procedimentos ou regulamentações que permitam ao público em geral obter, quando proceder, informação sobre a organização, o funcionamento e os processos de adoção de decisões de sua administração pública”. (BRASIL, 2006. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em 30 de agosto de 2017.)

Com a porta aberta para qualquer cidadão, jornalistas se apresentaram como usuários do novo sistema. Segundo Solano Nascimento, Georgete Rodrigues e Luciana Kraemer (2015), antes de a LAI completar dois anos, pelo menos sessenta e cinco jornalistas dos três jornais de maior circulação no país (*O Estado de S.Paulo*, *Folha de S.Paulo* e *O Globo*), produziram noventa e seis reportagens com base em informações coletadas a partir do instrumento legal. Com recorte na análise das edições dos três jornais durante os primeiros vinte meses de vigência, os autores apontaram que a Lei de Acesso à Informação estava “incorporada à rotina de redações como uma nova ferramenta de apuração jornalística”.

O presente estudo pretende apresentar evidências de que essa ferramenta se consolidou como método de coleta de dados, ampliando as possibilidades de acesso à informação, notadamente pelo chamado jornalismo investigativo.

3 Metodologia

Para o estudo foi utilizada a pesquisa documental, que trabalha com documentos propriamente ditos e também com estatísticas (PÁDUA, 1997). A base das informações analisadas neste estudo são os dados do sistema e-Sic administrado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). Nesse sistema eletrônico estão registrados pedidos apresentados por cidadãos. O mesmo sistema é utilizado pelo governo para envio das respostas, e serve para monitoramento, pela CGU, dos prazos para atendimento previstos na mesma legislação.

Parte-se, portanto, da coleta de dados oficiais, e passa-se a sua análise e interpretação. Para tanto, as informações brutas foram, primeiramente, tratadas para relacionar pedidos apresentados e seus respectivos autores. Foi feita, então, a identificação do grupo de jornalistas entre os solicitantes de informação no e-Sic. Os dados foram agrupados segundo critérios estatísticos de frequência como o número de pedidos apresentados por mesmo jornalista; tipo de resposta; ou número de vezes em que um mesmo órgão é demandado por jornalista. Calculou-se também prazo de tramitação de pedidos de informação a partir de comparação de datas de apresentação da solicitação e envio da resposta.

Por se tratar de análise de dados do e-Sic, o escopo do estudo foi limitado aos pedidos apresentados aos órgãos do Poder Executivo Federal, não incluindo dados sobre demandas feitas aos poderes Legislativo e Judiciário. Cabe anotação de que o cadastro de solicitantes do e-Sic é feito a partir de auto-declaração. Ou seja, a análise leva em conta o grupo de cidadãos que se identificou como jornalista, embora possa se fazer a ressalva de que algum jornalista tenha deixado de se registrar como tal, considerando que o fornecimento de tal informação não é obrigatório.

Além dos pedidos apresentados por integrantes da imprensa também serão examinados os recursos interpostos por essa categoria, numa tentativa de se apontar seu grau de efetividade. A LAI estabelece níveis hierárquicos de recurso. O cidadão apresenta o pedido. A resposta deve vir em no máximo 30 dias. Após esse período, ele pode recorrer da decisão dentro do órgão ao qual o pleito foi direcionado. Em primeira instância, o recurso deve ser analisado por uma autoridade superior à que respondeu ao pedido original. Em segunda instância, o recurso deve ser analisado pela autoridade máxima do órgão, por exemplo, um ministro ou secretário-executivo. Cabe ainda um recurso à CGU e à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), última instância na esfera administrativa federal.

Na análise das respostas recebidas pelos solicitantes serão preservadas as categorias estabelecidas pela CGU. As respostas indicadas no e-Sic podem ser: pedido concedido; negado; parcialmente concedido; informação inexistente; órgão não tem competência para responder; pergunta duplicada/repetida. Na fase dos recursos as respostas são classificadas como: deferidas, indeferidas, não conhecidas (não atendidas por impropriedades formais no pedido), parcialmente deferidas, com perda do objeto (quando a resposta já teria sido enviada e não haveria mais o que entregar ao solicitante); e com perda parcial do objeto.

4 Análise de dados

Entre janeiro e dezembro de 2017, foram apresentados 121.536 pedidos de acesso à informação por cidadãos. O e-Sic foi utilizado por 59.223 pessoas nesse período. Desse

contingente, 856 estão registrados como jornalistas que apresentaram 3.386 pedidos de acesso à informação, com média de 3,95 solicitações por profissional no ano. Os pedidos de jornalistas representam 2,79% dos formulados por todos os cidadãos via e-Sic no período. Na série histórica, 2017 é o ano em que maior número de jornalistas apresentou pedidos de informação como mostra a Tabela 01. Em 2012, 517 profissionais da imprensa acionaram o e-Sic. No ano seguinte, o número subiu para 683. Em 2014 foram 712. Em 2015, 718. E 744, em 2016. Cabe a anotação de que jornalistas que apresentam pedido em um ano, podem voltar a fazê-lo nos anos subsequentes. Portanto, o número total de jornalistas que já fizeram uso do e-Sic não é uma soma simples de todos os anos. O número total de profissionais do jornalismo, já desconsiderando as repetições ao longo dos anos, é de 3.307.

Tabela 01

Evolução do número de solicitantes jornalistas e de pedidos de jornalistas apresentados no e-Sic.

Ano	Solicitantes jornalistas	Pedidos de jornalistas
2012	517	1.800
2013	683	4.363
2014	712	2.059
2015	718	2.389
2016	744	2.619
2017	856	3.386

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU.

Apesar do maior contingente de profissionais utilizando o e-Sic em 2017, como mostra a tabela acima, o número de pedidos de jornalistas no ano ainda ficou abaixo do registrado em 2013, quando foram apresentados 4.363, o maior desde a entrada em vigor da LAI. Essa variação em relação ao número de pedidos de jornalistas a cada ano deve ser entendida, no entanto, com ressalvas, considerando eventuais novas estratégias de utilização

do e-Sic, como uso de outra identificação que não incluiu a informação “jornalista” para apresentação de pedidos.

5 Perfil

Dos 856 jornalistas que apresentaram pedidos de acesso à informação em 2017, 56% declararam-se ser do sexo masculino e 42% do feminino (2% não informaram o sexo). Dos que informaram data de nascimento no e-Sic, 17,94% têm idade declarada entre 18 e 25 anos; 43,42% entre 26 e 35 anos; 20,81% entre 36 e 45; 11,12% entre 46 e 55; e 2,15% com mais de 65 anos de idade, sendo que há um jornalista de 81 anos fazendo uso do sistema eletrônico do governo federal para obter informações via lei de acesso.

Declararam ter nível superior 63% dos jornalistas, outros 21% disseram ter pós-graduação e 9% mestrado e/ou doutorado. Um contingente de 5% disse ter apenas nível médio. A localização dos jornalistas usuários do e-Sic reproduz a concentração das redações das empresas de comunicação: 289 são do estado de São Paulo, 115 são do Rio de Janeiro, 114 de Brasília, 46 de Minas Gerais, 44 Rio Grande do Sul, 30 do Paraná e 29 de Santa Catarina. Na região Nordeste, 81 jornalistas fizeram uso da LAI via e-Sic em 2017. Da região Norte foram 30 jornalistas. Outros 38 profissionais não indicaram estado de origem e um apontou os Estados Unidos como sua localização.

Em relação ao número de pedidos apresentados no ano, a grande maioria dos jornalistas, 60,51%, acionou o e-Sic apenas uma vez. Outros 13,32% apresentaram dois pedidos no ano e 12,96% entre três e cinco pedidos (vide Tabela 02). Diante dos dados observados procedeu-se um agrupamento dos jornalistas segundo critério de estatístico de frequência com intervalo de classe. Dessa forma, propõe-se uma classificação dos jornalistas como usuários de alta, média ou baixa intensidade em relação à quantidade de vezes em que o sistema eletrônico do governo federal foi acionado. Considera-se aqui de baixa intensidade os que apresentaram até 10 pedidos no ano, o que representaria uma média de menos de um pedido por mês no período. Eles representam 93,8% dos jornalistas usuários do sistema no ano.

Considera-se usuário de média intensidade aquele que remeteu ao e-Sic entre 11 e 40 pedidos no ano, com média de dois pedidos apresentados por mês. Já os de alta intensidade são os que enviaram mais de 40 pedidos no ano. Nesse último grupo estão incluídos dois profissionais que, pelo volume de pedidos, poderiam ser considerados usuários de altíssima intensidade. O primeiro apresentou 148 pedidos, o equivalente a 12 pedidos por mês ou quase um pedido a cada dois dias e meio durante todo o ano. O segundo apresentou 174 pedidos, com média mensal de 14,5 pedidos.

Tabela 02

Jornalistas por número de pedidos acesso à informação apresentados no e-Sic em 2017.

Nº de pedidos por jornalista	Quantidade de jornalistas	% sobre total de jornalistas
1	518	60,51
2	114	13,32
3 a 5	111	12,96
6 a 10	60	7
11 a 20	27	3,15
21 a 30	8	0,93
31 a 40	5	0,58
Mais de 40	13	1,51
Total	856	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU.

6 Direcionamento dos pedidos

Em 2017, os pedidos dos jornalistas foram direcionados para 250 órgãos federais, incluindo ministérios, agências reguladoras, estatais e bancos públicos, todos vinculados ao

e-Sic. Há, portanto, uma grande variedade de órgãos demandados. Algumas Pastas da administração pública federal aparecem com uma maior concentração de pedidos, notadamente às relacionadas à educação, economia, saúde, relações internacionais, energia e investigação/segurança.

O Ministério da Fazenda recebeu o maior número de pedidos. Foram 186 no ano. Em seguida estão os ministérios da Saúde, com 141 pedidos, e de Relações Exteriores, 136, Departamento de Polícia Federal (DPF), 134, Caixa Econômica Federal, 115, e Ministério do Planejamento, 101. A lista dos dez órgãos mais demandados completa-se com Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), 85 pedidos, Ministério da Justiça, 83 pedidos e Petrobras, 80 pedidos. A presença da estatal petrolífera na lista dos dez mais demandados ao lado do DPF e Ministério da Justiça pode ser indicativo de que os pedidos dos jornalistas possam ter relação com o escândalo público envolvendo a operação Lava-Jato, mas tal cogitação carece de verificação em futuro estudo acerca do conteúdo desses pedidos.

Na ponta inversa do ranking de órgãos demandados estão 81 instituições que receberam dois ou apenas um pedido de informação. Em sua grande maioria são universidades e institutos federais de ensino. O agrupamento dos órgãos por áreas de atuação aponta que os relacionados à educação, inclusos o MEC, Inep e Capes, receberam 627 pedidos de informação, o equivalente a 18,51% do total de pedidos.

Órgãos ligados à área econômica e financeira da esfera federal, incluindo bancos estatais, receberam 537 pedidos de acesso à informação (15,85%). Os órgãos vinculados à segurança, defesa e investigação (reunindo DPF, Polícia Rodoviária Federal, Departamento Penitenciário Nacional, Ministério da Justiça, Forças Armadas e Gabinete de Segurança Institucional) receberam 458 pedidos (13,5%).

7 Temas dos pedidos

O sistema e-Sic contém em seus registros categorias e subcategorias para fins de classificação dos temas tratados nos pedidos de acesso à informação. Tais categorias serão apresentadas no presente estudo, ressalvando-se generalização que a classificação oficial

possa conter e ainda considerando eventual imprecisão no enquadramento dos pedidos, ato que é da competência de servidor público que analisa o pedido original.

Segundo esses critérios oficiais de classificação, o tema mais frequente nos pedidos é a “Administração pública”, com 546 pedidos. Em segundo lugar aparece “Informação - Gestão, preservação e acesso”, comum a 394 pedidos; “Educação Superior”, 227, pedidos; “Finanças”, em 196; Segurança Pública em 152; “Participação e controle social em saúde”, em 113.

8 Respostas

No sistema e-Sic, as respostas estão classificadas nas seguintes categorias: “acesso concedido”, “acesso negado”, “parcialmente concedido”, “informação inexistente”, “não se trata de pedido de informação”, “órgão não tem competência para prestar a informação”, “pergunta duplicada/repetida”, e “encaminhado para e-Ouvidoria”.

De acordo com os dados do e-Sic, em 2017, dos 121.536 pedidos apresentados no e-Sic pelos cidadãos, 69,36% foram concedidos. Pode-se somar a esses 4,63% dos pedidos classificados como parcialmente concedidos. Os negados representam 7,06% do total.

Tabela 03

Tipo de repostas dadas ao público em geral e a jornalistas para pedidos registrados no e-Sic em 2017.

Tipo de resposta	Público geral	%	Jornalistas	%2
concedido	84.006	69,36	2.445	72,21
negado	8.549	7,06	294	8,68
parcialmente concedido	5.612	4,63	260	7,68
enviado p/ Ouvidoria	780	0,64	8	0,24
informação inexistente	3.794	3,13	145	4,28
não se trata pedido informação	12.255	10,12	46	1,36
órgão não tem competência p/ responder	3.802	3,14	99	2,92

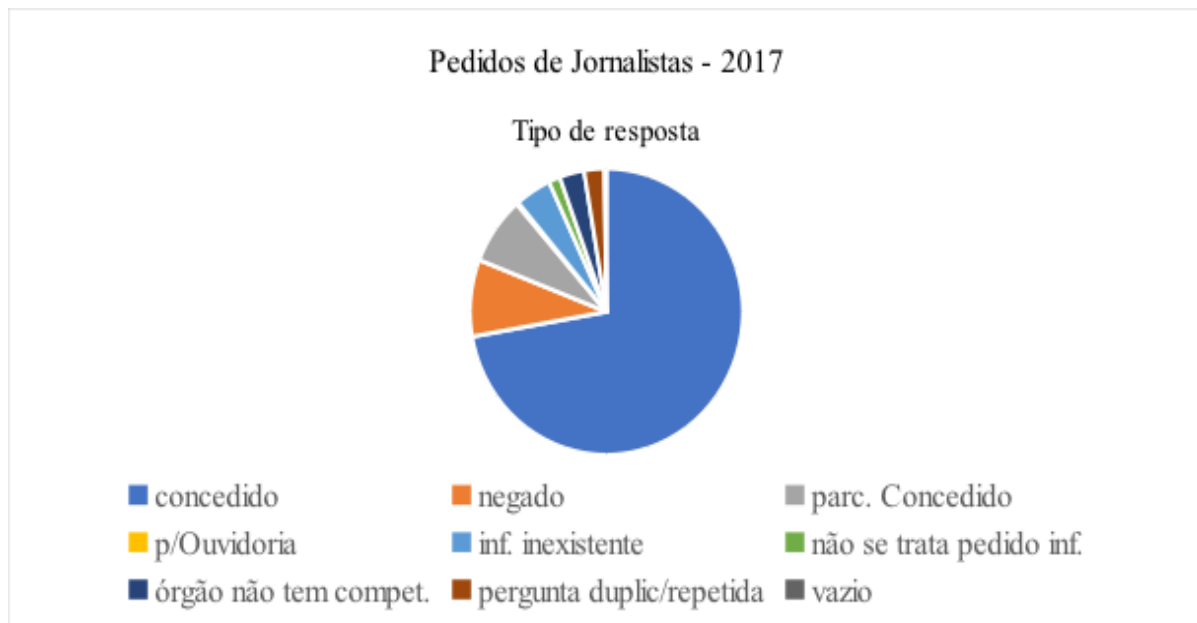
pergunta duplicada/repetida	2.318	1,91	81	2,39
campo vazio			8	0,24

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU.

Como pode ser observado na Tabela 03, no universo apenas dos jornalistas, os percentuais guardam uma certa proximidade com o que foi registrado no caso dos pedidos apresentados pelo público geral no ano. Dos 3.386 pedidos, 72,21% foram concedidos, 8,68% foram negados e 7,68% parcialmente concedidos. Em 4,28% dos casos a informação solicitada foi considerada inexistente. Em 1,36% dos pedidos o órgão considerou que não se tratava de um pedido de informação como descrito na LAI. Em 2,92%, o órgão demandado não tinha competência para responder. Registrou-se ainda que em 2,39% dos pedidos foram enviadas perguntas duplicadas e/ou repetidas. Em 0,24% dos pedidos, o caso foi remetido à Ouvidoria da CGU, e em outros 0,24%, o sistema não registra informação sobre tipo de resposta, considerando que a análise ainda consta como em tramitação.

Gráfico 01

Pedidos de jornalistas por tipo de resposta.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU.

Apesar da pouca variação entre o público em geral e jornalistas na maioria das categorias de tipo de resposta, percebe-se que o percentual de pedidos concedidos é ligeiramente maior no grupo de jornalistas, com variação de 2,85 pontos percentuais; o mesmo ocorre em relação aos pedidos negados, com variação de 1,62 pontos percentuais; e em relação aos parcialmente concedidos, com variação de 3,05 pontos percentuais. No que pode ser uma indicação de que, majoritariamente, já há entendimento sobre o que é uma solicitação de informação via LAI, no grupo de jornalistas apenas 1,36% das respostas foram catalogadas como sendo fruto de pleitos que não poderiam ser classificados como pedido de informação. Esse percentual, no público em geral, foi de 10,12%. Os dados mostram, no entanto, que entre os jornalistas o percentual de perguntas duplicadas é ligeiramente maior do que o encontrado no universo de todos os pedidos de informação apresentados em 2017.

O elevado percentual de atendimento aos pedidos_ no caso dos jornalistas chega a 72,21%_ pode ser indicativo de que a LAI está contribuindo para obtenção de informações. Ou seja, se a maior parte dos pedidos é aprovada, não só o Executivo federal estaria cumprindo a previsão legal para assegurar a transparência, como a LAI seria uma ferramenta de obtenção efetiva de informações por jornalistas. Todavia, a análise dos dados não pode se limitar à média geral dos pedidos.

Se no universo geral dos pedidos de jornalistas predomina a resposta “concedido”, a análise por órgão demandado mostra que há variações no tipo de resposta dada aos jornalistas. Um estudo posterior sobre os conteúdos dos pedidos poderá contribuir para buscar explicações sobre essa diferença. Se tem relação com a natureza do órgão, a maneira com que este julga os pedidos e aplica as exceções à transparência previstas da LAI, ou se a explicação está nas características dos próprios pedidos.

O órgão mais demandado pelos jornalistas, o Ministério da Fazenda, concedeu 47,31% dos pedidos, negou 19,35% e concedeu parcialmente outros 6,45%. A Pasta registrou que em 10,22% dos casos havia pergunta duplicada/repetida; que 9,14% não se tratavam de pedidos de informação como disposto na LAI; a informação era inexistente em 5,38% dos pedidos; e em 2,15% o órgão não tinha competência para responder ao assunto.

No Ministério da Saúde, segundo mais demandado, 91,49% dos pedidos foram concedidos, 3,55% parcialmente concedidos e apenas 2,84% negados. Foram encontradas perguntas duplicadas/repetidas em 2,13% dos pedidos à Pasta.

O Ministério das Relações Exteriores aparece com 56,62% dos pedidos concedidos e 7,35% parcialmente concedidos. Outros 18,38% foram negados. Em 12,50% dos pedidos a informação solicitada foi declarada inexistente. Houve 3,68% de casos de perguntas duplicadas/repetidas e em 1,47% o assunto solicitado não era da competência do Itamaraty.

O Departamento de Polícia Federal registra ter concedido 52,24% dos pedidos e parcialmente concedido outros 26,12%. Houve negativa de acesso em 11,19% dos pedidos e a informação foi declarada inexistente em 9,70% total das requisições encaminhadas ao DPF em 2017 por jornalistas. O órgão declarou que não tinha competência para responder ao assunto questionado em um caso, que equivale a 0,75% do total de pedidos de informação via e-Sic.

Entre os cinco órgãos mais demandados por jornalistas em 2017, a Caixa Econômica Federal teve o mais baixo percentual de pedidos concedidos: 39,13%. Outros 12,17 foram parcialmente concedidos e 30,43% negados. A informação solicitada foi declarada inexistente em 6,96% dos casos; havia pergunta duplicada/repetida em 3,48%; em 6,96% não se tratava de pedido de informação; e a instituição bancária pública disse que não tinha competência para responder ao assunto requisitado em um caso (0,87%).

Ao negar 35 dos 115 pedidos que recebeu de jornalistas em 2017 a Caixa declarou que a informação solicitada estava protegida por sigilo previsto em lei. Essa resposta foi enviada para 65,71% dos pedidos negados. Em outros 14,29% o banco declarou que a informação também era sigilosa, mas de acordo com as exceções previstas na própria LAI. Em outros 11,43% dos pedidos negados, a instituição sustentou que a informação envolvia dados pessoais que não poderiam ser liberados.

9 Recursos

A tramitação de pedidos de acesso à informação tem cinco fases. A primeira compreende a apresentação do pedido e recebimento da resposta. A administração pública

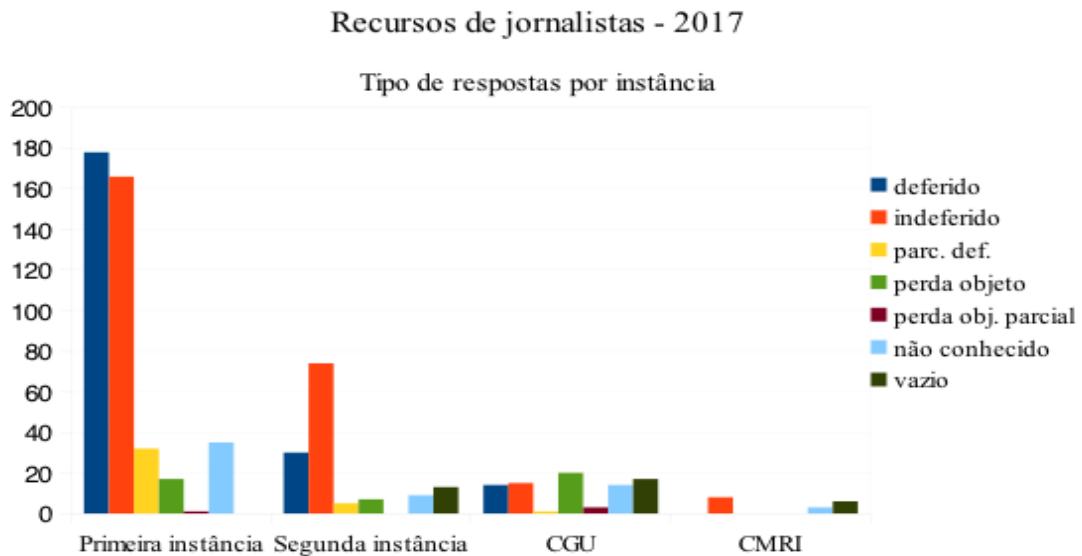
tem 20 dias para responder, podendo prorrogar esse prazo por mais 10 dias. Recebida a resposta, o cidadão não satisfeito pode apresentar recurso em primeira instância. Interposto o recurso, uma autoridade superior a que deu a primeira resposta tem que se manifestar em cinco dias. Recebida a nova resposta, o cidadão pode recorrer novamente. Desta vez, o recurso precisa ser analisado pela autoridade superior do órgão que pode ser um ministro de Estado, um secretário-executivo da Pasta. Se ainda estiver insatisfeito com o que lhe foi informado, o cidadão pode apelar ao Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. A CGU, segundo a LAI, está acima dos demais ministérios e órgãos federais e tem poder legal para determinar, em grau de recurso, que um pedido anteriormente negado seja atendido. Cabe ainda um último recurso administrativo à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI).

Em 2017, dos 3.386 pedidos de informação apresentados por jornalistas, 459 casos subiram em grau de recurso. À segunda instância houve 138 recursos, sendo que em 107 apelou-se à CGU. À última instância, a CMRI, chegaram 17 apelações de jornalistas.

Os dados do e-Sic indicam que o caminho dos pedidos de acesso à informação vai se estreitando à medida em que os recursos alcançam as instâncias superiores. A possibilidade de ter recurso deferido também vai reduzindo ao longo do percurso. Dos 459 pedidos de jornalistas analisados em primeira instância, 38,78% foram deferidos. Na segunda instância, o índice de deferimento de recursos interpostos foi de 21,74%. Já na CGU, 13,08% dos recursos levados ao órgão foram atendidos. A CMRI recebeu 17 recursos e julgou 11. Nenhum deles foi deferido. Seis permaneciam em tramitação no período analisado.

Gráfico 02

Quantidade de recursos apresentados por jornalistas por tipo de resposta e instância julgadora.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU.

O estreitamento das possibilidades de aprovação de um pedido em grau de recurso também pode ser observado no universo de todas as demandas apresentadas pelos cidadãos. No total geral foram 121.536 pedidos de acesso, 10.883 recursos em primeira instância, 3.340 em segunda instância, 1.815 recursos à CGU e 487 à CMRI. Na primeira instância, 44,54% dos recursos foram deferidos. Na segunda, esse percentual cai para 28,17%. Na CGU fica em 5,73% e na CMRI 0,62%.

10 Tempo de resposta

A Lei de Acesso à Informação estabelece que as respostas aos pedidos originais devem ser dadas em 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias. Já para os recursos o prazo é menor. Na primeira instância, o prazo de resposta ao recurso é de 5 dias. O mesmo para recursos em segunda instância. Nos recursos à CGU, em cinco dias deve ser enviada

manifestação ao autor do pedido de informação. Mas isso não significa envio de resposta ao recurso. A CGU pode apenas informar que pediu ao órgão recorrido que dê esclarecimentos adicionais no caso. Nessa fase, por conta de lacuna na LAI, não há prazo estabelecido para o órgão responder à CGU, o que implica no retardamento da resposta ao cidadão. Após receber os esclarecimentos, a CGU ainda pode levar 30 dias para julgar o recurso. Tal prazo não está na LAI, mas foi adotado a partir de parâmetros de outras legislações que tratam da tramitação de processos na administração pública. A partir da decisão da CGU, cabe recurso à CMRI que deve julgar, segundo estabelecido na LAI, no prazo de três sessões. A comissão se reúne uma vez por mês. Ou seja, o prazo máximo seria de cerca de 90 dias para uma decisão.

As regras estabelecidas e ainda as lacunas na lei de acesso dão, portanto, um prazo de resposta que não coincide com as imposições do *deadline* jornalístico diário. O jornalista que recorre à LAI deve estar ciente de que precisará esperar para receber a resposta. E precisará esperar mais ainda, caso decida recorrer. Em se tratando de uma ferramenta adicional de apuração, principalmente, na apuração investigativa, onde o tempo de apuração pode ser ampliado, a espera pode não ser um problema em si.

Os dados do e-Sic permitem identificar como esses prazos legais estão ou não sendo cumpridos. O tempo médio para envio da primeira resposta ao pedido de informação feito por jornalistas é de 19 dias. A resposta aos recursos em primeira instância é de 8,76 dias. Na segunda instância, 6,36 dias. Na CGU, onde existe a mencionada lacuna legal sobre limite do prazo da resposta, o tempo médio registrado em 2017 nos recursos de jornalistas foi de 62,38 dias. Na CMRI, esse prazo foi de 105,09 dias.

Em que pese as médias aferidas indiquem que nas primeira e segunda instâncias não há grande distorção entre prazo legal e prazo para entrega das respostas, cabe apontar que o e-Sic registra casos discrepantes de descumprimento dos limites previstos na LAI. Na primeira instância, um pedido de acesso apresentado à Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) levou 344 dias para ser respondido.

A partir de busca no site da CGU foi possível identificar o conteúdo do pedido que é apresentado a seguir.

1. Pedido original do jornalista em 10/01/2017:

Solicito o número total de denúncias/queixas da Central de Atendimento à Mulher em Situação de Violência - Ligue 180, entre 2006 e 2016, bem como por mês, por estado, por tipo de queixa, por idade e demais informações disponíveis sobre o serviço.

2. Primeira resposta da SPM em 11/04/2017:

Prezado Cidadão, em atenção ao seu pedido de acesso à informação, encaminhamos arquivo anexo para seu e-mail com a resposta elaborada pela Unidade competente deste Ministério.

3. Recurso em primeira instância em 17/04/2017:

Solicitei dados de todo o ano de 2016 referentes às denúncias-queixa do Ligue 180. E só me foram fornecidos os números até junho de 2016. Entro com recurso porque minha demanda foi respondida de forma incompleta. Por favor, solicito uma nova resposta com o maior número possível de dados solicitados.

4. Resposta ao recurso de primeira instância registrada no e-Sic em 27/03/2018:

A informação solicitada se encontra no link abaixo.
<http://www.spm.gov.br/assuntos/violencia/ligue-180-central-de-atendimento-a-mulher>.

Embora a compreensão exata dos motivos que levaram o pedido a só ser respondido após tanto tempo ainda necessite de investigação, o caso, apesar de dissonante da média temporal, serve de exemplo de como ainda há distorções a serem corrigidas na implementação da LAI.

11 Conclusões

O presente estudo mostrou que jornalistas têm feito uso efetivo da LAI para obter informações dentro de um processo de uso de documentação, como defende Pinto, para uma apuração ativa apregoada por Negrine. Todavia, pode-se considerar que boa parte dos que acionaram o sistema eletrônico do governo federal ainda se limitou a apresentar apenas um pedido de acesso à informação. Há um segundo contingente que tem recorrido com frequência um pouco maior, mas que representa menos de 5% dos jornalistas que lançaram

mão do e-Sic em 2017. Um terceiro e restrito grupo, equivalente a pouco mais de 2% dos jornalistas demandantes, já fez da LAI uma ferramenta de uso contínuo na apuração ao longo do ano de 2017.

Em relação às áreas para onde são destinados os pedidos, há uma grande variação dos órgãos demandados. Somente uma análise mais aprofundada do conteúdo dos pedidos pode indicar se os temas requisitados têm vinculação com os assuntos que estão mais presentes na imprensa.

A análise das respostas dadas para pedidos de acesso à informação mostra que há uma aparente tendência de atendimento pelas autoridades públicas federais. O fornecimento de informações solicitadas, no entanto, não se apresenta de maneira homogênea em todos os órgãos do Executivo federal. Há setores do governo que parecem mais refratários à liberação das informações. Estudos subsequentes poderão indicar se as negativas apresentadas têm relação com uma resistência a dar amplo acesso público às informações, ou se decorrem da natureza dos pedidos formulados.

O estudo indica ainda que, nas primeiras instâncias, o tempo de processamento dos pedidos de informação parece seguir os prazos estabelecidos na lei, sem grandes distorções. Já no caso de recursos julgados pela CGU, o tempo médio de apreciação mostrou-se mais longo, o que pode ser atribuído à falta de definição legal clara sobre o prazo que órgãos demandados devem responder aos pedidos de esclarecimento adicional feitos pela Controladoria Geral da União antes de enviar resposta ao cidadão.

Deste modo, o jornalista deve considerar que a obtenção de informações por intermédio da LAI poderá exigir um tempo de espera que não segue o ritmo do fechamento de uma edição diária de periódico. E pode estar mais próxima do processo de documentação utilizado em apurações do chamado jornalismo investigativo.

Referências bibliográficas

BRASIL. Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5, no inciso II do § 3 do art. 37 e no § 2 do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei 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: 15 de junho de 2017.

_____. Decreto 5.687 de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso: 30 de agosto de 2017.

CGU – Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Acesso à Informação – Busca de Pedidos e respostas**. Disponível em:

<http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Item/displayifs.aspx?List=0c839f31-47d7-4485-ab65-ab0cee9cf8fe&ID=553448&Source=http%3A%2F%2Fwww%2Econsultaesic%2Ecgu%2Egov%2Ebr%2Fbusca%2FsitePages%2Fresultadopesquisa%2Easpx%3Fk%3DOrgaoVinculado%253A%2522SPM%2520%25E2%2580%2593%2520Secretaria%2520de%2520Pol%25C3%25ADticas%2520para%2520as%2520Mulheres%2522%23k%3DOrgaoVinculado%253A%2522SPM%2520%25E2%2580%2593%2520Secretaria%2520de%2520Pol%25C3%25ADticas%2520para%2520as%2520Mulheres%2522%23s%3D91&Web=88cc5f44-8cfe-4964-8ff4-376b5ebb3bef>. Acesso: abril de 2018.

GUIRADO, Maria Cecília. **Reportagem: a arte da investigação**. São Paulo: Arte & Ciência, 2004.

KOVACH, Bill; ROSENSTIEL, Tom. **Os Elementos do jornalismo. O que os jornalistas devem saber e o público exigir**. São Paulo: Geração, 2003.

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: 25 de agosto de 2017.

PÁDUA, Elisabete Matallo Marchezine de. **Metodologia da pesquisa: abordagem teóricoprática**. 2. ed. Campinas: Papiros, 1997.

PEREIRA JUNIOR, Luiz Costa. **A apuração da notícia: métodos de investigação na imprensa**. Petrópolis: Vozes, 2006.

PERUZZOTTI, E. & SMULOVITZ, C. **Accountability social: la otra cara del control**. Buenos Aires, 2001. Disponível em: <https://iniciativatpa.files.wordpress.com/2010/06/5-accountability-social-smulovitz-y-preuzzotti.pdf>. Acesso: 31 de agosto de 2017.

PINTO, Ana Estela de Sousa. **Jornalismo diário. Reflexões, recomendações, dicas e exercícios**. São Paulo: Publifolha, 2009.

SOBRINHO, Jorge H. In: **Acesso à Informação Pública**, uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao.pdf>. Acesso: 31 de agosto de 2017.

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