

# A colaboração entre agentes internos e externos ao campo do Jornalismo na utilização da L.A.I.: o caso da Folha de S. Paulo

## How internal and external actors collaborate when Journalism uses Freedom of Information Laws: The case of Folha de S. Paulo

Paulo Ferracioli<sup>1</sup>  
 Francisco Paulo Jamil Marques<sup>2</sup>

**Resumo:** Examina-se como o Jornalismo utiliza, em suas matérias, dados obtidos por terceiros através da L.A.I.. O corpus é composto por 26 textos publicados na Folha entre 2012 e 2017. Após submeter o material à Análise de Conteúdo, descobriu três principais grupos mencionados pelo periódico: sociedade civil, agentes do Estado e outras empresas de mídia. A investigação revela como agentes oriundos de campos sociais diversos colaboram para dar mais transparência a informações de interesse público.

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

**Abstract:** It is examined how journalism uses, in its materials, data obtained by third parties through freedom of information law. The sample is composed of 26 texts published in Folha between 2012 and 2017. After submitting the material to Content Analysis, three main groups mentioned by the newspaper were discovered: civil society, state agents and other media companies. The investigation reveals how agents from various social fields collaborate to give more transparency to information of public interest.

**Keywords:** Journalism. Collaboration. Freedom of Information Law.

.....

---

<sup>1</sup> Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPR. Mestre em Comunicação pela mesma instituição. Jornalista e advogado. Bolsista Capes. ferracioli.paulo@gmail.com.

<sup>2</sup> Professor dos Programas de Pós-Graduação em Ciência Política e em Comunicação da UFPR. Doutor em Comunicação pela UFBA. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq. marquesjamil@gmail.com

## 1 Introdução

Em vigor no Brasil desde 2012, a Lei de Acesso à Informação (L.A.I.) reforçou o arcabouço legal a exigir maior transparência e publicidade por parte de instituições do poder público. Mais especificamente, a norma impôs a adoção de medidas que aperfeiçoam a disponibilidade de dados de interesse do cidadão.

Trata-se de um avanço no que concerne a uma modalidade específica de transparência – conhecida como transparência passiva, segundo a qual as informações são prestadas pelo Estado somente quando este é provocado por solicitação de outrem. Isso porque a transparência ativa (aquela fornecida voluntariamente pelo Estado) já contava com outros instrumentos legais que sustentavam sua implementação (MICHENER, CONTRERAS, NISKIER, 2017).

No campo do Jornalismo, a L.A.I. permitiu que certas informações viessem a público por meio da elaboração de conteúdos noticiosos ou opinativos. A utilização desse aparato por parte dos jornalistas, contudo, está sujeita a empecilhos típicos da rotina profissional, como a dificuldade da imprensa em interpretar os dados que lhe são repassados (SOUSA, GERALDES, 2016).

Nesse contexto, estudos empíricos previamente elaborados (FERRACIOLI, 2018) demonstraram, em especial, que existem situações nas quais os dados públicos não são obtidos diretamente pelos jornalistas, mas por agentes oriundos de outros campos sociais. Nota-se, portanto, a relevância de estudar em que medida se dá a transparência do Estado.

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é investigar como a utilização da L.A.I. por atores sociais diversos tem sido retratada pela imprensa brasileira, verificando em que medida existe colaboração entre agentes internos e externos ao trabalho desenvolvido por uma empresa jornalística, a saber, a Folha de S. Paulo ao campo do Jornalismo.

O artigo está dividido da seguinte forma. A próxima seção descreve, brevemente, a Lei de Acesso à Informação, contextualizando sua importância para a consolidação da transparência no caso brasileiro. Em seguida, discute-se a relação entre jornalismo e transparência estatal. As estratégias metodológicas do trabalho serão expostas em seção

própria, seguida pela apresentação dos resultados encontrados. O artigo se encerra com a discussão dos achados.

## 2 Lei de Acesso à Informação e transparência pública no caso brasileiro

As leis de acesso à informação, conhecidas também por sua sigla em inglês como FOI (Freedom of Information Law) podem ser consideradas um elemento essencial da infraestrutura de transparência estatal, ao lado das previsões de transparência dos orçamentos e portais de dados abertos, entre outros (MICHENER, 2015). Seus benefícios incluem o aumento da accountability dos governantes e abre a possibilidade de que a população passe a confiar mais na atuação de agentes e instituições públicas (BANISAR, 2006; BIRKINSHAW, 2006).

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

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

O surgimento de tal arcabouço legislativo em vários países pode ser explicado por fatores de ordem política e de ordem econômica. Quanto à primeira dimensão, registre-se a mobilização de diferentes grupos a fim de ter acesso a dados que pudessem facilitar o controle do cidadão sobre os atos estatais<sup>3</sup>. Do ponto de vista econômico, leis de acesso à

---

<sup>3</sup> Nesse sentido, é possível citar a mobilização de agentes da imprensa no Brasil para a aprovação da L.A.I., conforme relatado por Rodrigues (2017), e de atores supranacionais como a Organização dos Estados Americanos (OEA), mencionada por Michener (2015).

informação são tentativas de favorecer o ambiente de negócios em cada país. Em razão disso, o Banco Mundial foi um agente importante na defesa da aprovação dessas normativas, especialmente quando havia pouca organização na sociedade civil quanto ao tema (MICHENER, 2015)

Pesquisas já existentes sobre a L.A.I. demonstraram que a aprovação de tais normas depende da interação entre os partidos que compõem o Legislativo e o presidente para sua consolidação (MICHENER, 2015; BERLINER, 2014). A mera aprovação da lei, contudo, é apenas uma etapa inicial de um processo contínuo na luta pela garantia do acesso à informação, que exige depois um constante fluxo de solicitações para que se possa estabelecer uma cultura aberta ao questionamento e à prestação de contas (DARCH, UNDERWOOD, 2010).

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

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

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

### **3. A L.A.I. como ferramenta de auxílio à atividade jornalística**

O fato de o Estado tornar disponíveis parte das informações que possui não implica, necessariamente, um conseqüente de tais dados por parte da esfera civil, uma vez que ainda permanecem desafios, dentre outros, sobre a melhor maneira de expor tais dados (DAWES, HELBIG, 2010). Nesse ponto, o Jornalismo pode representar uma ferramenta a mediar a oferta e a interpretação de dados. Em outras palavras, as empresas jornalísticas podem aproximar representantes e representados ao destacar certas informações em um cenário marcado pela limitada capacidade de atenção por parte da audiência (BOWLES, HAMILTON, LEVY, 2014).

Essa aproximação, contudo, não implica necessário interesse de agentes do campo do Jornalismo em ver leis de acesso à informação em vigor. Em Honduras, por exemplo, o processo de tramitação do projeto de lei que daria origem à lei de transparência e acesso à informação sofreu oposição das associações dos proprietários dos meios de comunicação e dos jornalistas, no que foi compreendido como uma tentativa de manter o controle sobre os dados que se tornam públicos (BELLVER, MENDIBURU, POLI, 2018).

Os conflitos mais comuns, todavia, referem-se à oposição que se espera da atuação do jornalista em relação à cultura do sigilo existente em certos setores da Administração Pública (Article 19, 2018). As dificuldades no relacionamento entre jornalistas e o poder público em

decorrência do uso da L.A.I., assim, podem advir da discriminação em relação à identidade do solicitante, pois os funcionários públicos podem adotar comportamentos diferentes a depender de quem formulou o pedido (Article 19, 2018). Esse comportamento se acentua ainda mais no nível municipal do poder público, onde há maior pessoalidade entre os questionadores e os demandados.

Pesquisa qualitativa recente apresentada pela ONG Article 19 (2018) demonstrou casos graves em que jornalistas que formularam pedido por L.A.I. não tiveram tratamento adequado por parte dos servidores públicos. Houve respostas que não foram encaminhadas pelos canais oficialmente previstos. Responder aos pedidos de acesso à informação por telefone impede que recursos cabíveis possam ser interpostos, o que dificulta o exercício regular do direito previsto na legislação.

Outro empecilho sofrido por jornalistas ao utilizar a L.A.I. ocorre quando as solicitações elaboradas por profissionais são encaminhadas à assessoria de imprensa do órgão público, exclusivamente em razão do cargo exercido por quem formulou a questão. Tendo em vista que os próprios repórteres admitem que a utilização da prerrogativa legal era uma forma para escapar dos filtros impostos pelas assessorias de imprensa, o envio dos pedidos para esse órgão é empecilho para a prática dos objetivos pretendidos (Article 19, 2018). Ademais, há registros de reclamação por parte de funcionários públicos, por exemplo, quando a mesma pergunta era apresentada para a assessoria do órgão e também via procedimento da lei de acesso à informação.

Essa identificação do solicitante pode ser um fator positivo, pois o prestígio ocupado pode facilitar o recebimento da informação, mas, ao mesmo tempo, pode ser um elemento a dificultar a obtenção dos dados. Conforme relatado pela imprensa a partir de um áudio tornado público<sup>4</sup>, o então chefe de gabinete da Secretaria Municipal de Comunicação de São Paulo teria agido para dificultar a tramitação dos pedidos formulados por jornalistas que foram citados nominalmente, pertencentes a veículos como TV Globo, O Estado de S. Paulo e Folha de S. Paulo.

---

<sup>4</sup> Assessor da gestão Doria é demitido por dificultar acesso a dados públicos. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/11/1933724-gestao-doria-descumpre-lei-e-dificulta-acesso-a-informacoes-publicas.shtml>. Acesso em 18 jun 2018.

Ainda é preciso reconhecer o papel do Poder Judiciário no cumprimento das normas de acesso à informação. Embora haja uma tendência majoritária em reconhecer a importância democrática da lei, os jornalistas que recorrem ao Judiciário para ver cumprida a norma ainda se deparam com decisões que exigem requisitos não previstos em lei para a liberação das informações, como demonstrar qual o interesse do requerente com a informação (Article 19, 2017).

Assim, o uso da L.A.I. por parte dos jornalistas é visto, especialmente por aqueles dedicados a pautas investigativas, como uma ferramenta que trouxe novas possibilidades de informações, mas ao mesmo tempo exigiu que o profissional do Jornalismo estivesse familiarizado com questões como raspagem de dados e o próprio funcionamento das etapas (NORONHA, ROCHA, 2018).

Diante desse cenário de alteração nas rotinas jornalísticas a partir da consolidação da L.A.I. como ferramenta de coleta de dados, é importante investigar como a utilização desses dados por outros agentes foi retratada na instância jornalística.

#### **4. Procedimentos Metodológicos**

O jornal escolhido para essa investigação foi a Folha de S. Paulo (FSP), que conforme dados do IVC 2018, é o periódico brasileiro com maior circulação nacional. Ademais, tal periódico se encaixa na definição de *quality paper* que, consoante Hallin e Mancini (2004), são publicações dirigidas a um grupo de leitores de elite, que utilizam trabalho especializado, dão mais espaço para notícias políticas que para outras editoriais e que obtêm a maior parte de seu sustento financeiro por meio de publicidade.

Feita essa escolha, desenvolveu-se uma linguagem de programação de Python apta a coletar de forma automática, no site da Folha de S. Paulo, todos os textos que contivessem a palavra chave “lei de acesso à informação”. Esse comando gerou uma série de arquivos em PDF, cada um contendo uma matéria.

As peças, então, foram lidas por um pesquisador, de forma a serem excluídos aqueles textos que não se encaixavam no gênero noticioso: dessa forma, colunas, artigos de opinião e editoriais foram descartados. Sobraram, então, 325 textos jornalísticos publicados entre

janeiro de 2012 e dezembro de 2017. Foi feita então nova leitura, com o intuito apenas de separar, de um lado, textos cujo conteúdo se referiam à exploração de dados obtidos por iniciativa do próprio jornal; de outro lado, encontram-se aqueles textos em que o jornalista da Folha utilizava dados obtidos por terceiros. Nesta última categoria encaixaram-se 26 matérias, que são justamente aquelas a comporem o *corpus* desta pesquisa.

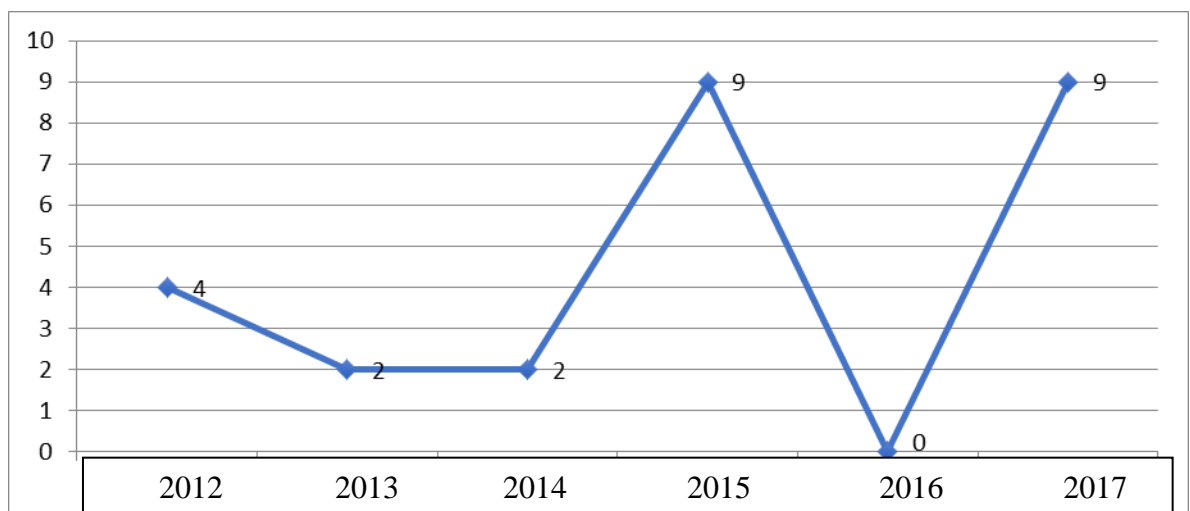
O material foi submetido a uma análise de conteúdo, realizada por um codificador, de modo a enquadrar o texto nas seguintes categorias: identificação do agente externo que foi relacionado à L.A.I.; ano da publicação; editoria em que foram veiculados; tema abordado; Poder e esfera do ente público que foi acionado por meio do instrumento legal.

Ao longo da apresentação dos resultados e análise, serão referenciados em notas de rodapé os textos noticiosos que serão mencionados, a fim de facilitar a identificação das matérias.

## 5 Apresentação dos resultados

O gráfico a seguir indica a distribuição dos textos ao longo dos anos:

Gráfico 1 – Frequência de matérias por ano de publicação



Fonte: Os autores.

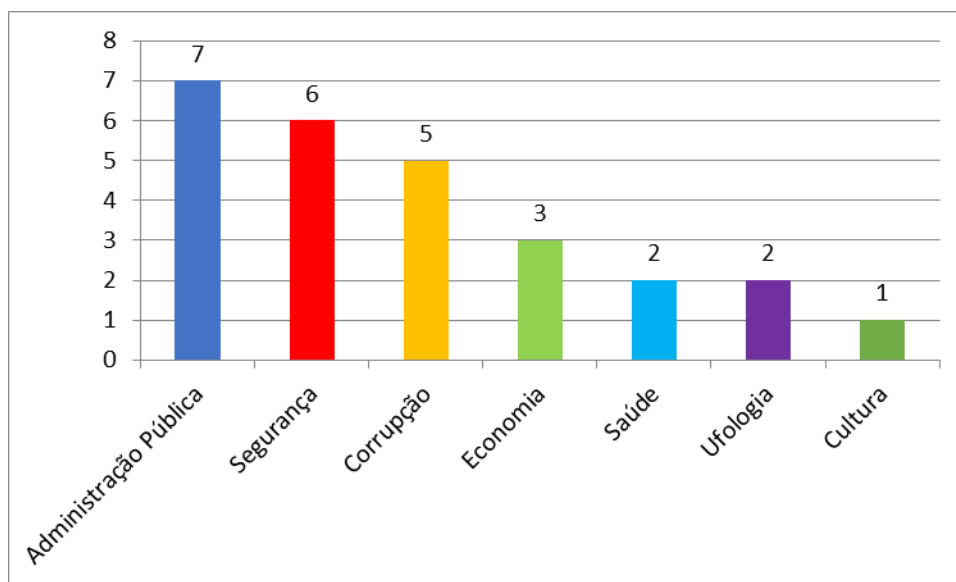


Logo no primeiro ano pesquisado (o primeiro após a publicação da lei), foram produzidos pela FSP quatro textos com o auxílio de outros atores. O recurso a agentes de fora do jornal diminuiu nos anos seguintes, 2013 e 2014, que só contaram com duas matérias cada uma.

Já em 2015 e 2017, houve uma produção de nove textos cada, representando os anos com maior produção relativa à L.A.I. acionada por terceiros. No ano de 2016, porém, não houve matéria alguma que se encaixasse nesse padrão de utilização da L.A.I. por terceiros. A distribuição aponta para certa irregularidade na quantidade de ocasiões que os jornalistas da Folha lançaram mão de informações obtidas por fontes externas ao jornal.

Após verificado o ano de publicação do texto, foi observado o tema das matérias que retratavam a L.A.I.. A classificação utilizada foi feita por meio de uma leitura prévia de todos os textos dos temas presentes, seguindo o que foi proposto em Ferracioli (2018). O resultado pode ser visto no gráfico 2 a seguir.

Gráfico 2 – Tema abordado nas matérias



Fonte: Os autores.

A maioria das matérias (sete) abordou o tema da administração pública, isto é, destaca o funcionamento de todos os entes que compõem o Estado brasileiro. Muitas delas, inclusive,

preocuparam-se em tratar do modo como estão sendo respeitadas (ou não) as previsões legais sobre transparência. o Ministério de Transparência, Fiscalização e Controle – CGU fiscalizou, por exemplo, a aplicação da L.A.I. nos órgãos que compõem o Executivo federal, o que gerou notícia publicada dois meses após a entrada em vigor da norma<sup>5</sup>.

Em segundo lugar, com seis matérias, está o tema da segurança pública. Trata-se da exploração de dados em matérias diversas sobre o cometimento de crimes (em especial no estado de São Paulo). Foi o caso, a título de ilustração, da notícia que discutiu o modo de abordagem dos policiais ao atenderem ocorrências<sup>6</sup>.

A terceira categoria temática mais frequente foi corrupção, que apareceu em cinco notícias, na quase totalidade atrelada a eventos da Operação Lava-Jato. Houve assim textos sobre a atuação do governo Lula a favor de empreiteiras no exterior<sup>7</sup>, o que representou uma das linhas de investigação da força tarefa.

Na quarta posição se encontra o tema economia, em que foram destacados aspectos sobre mercado financeiro, juros e afins. A queda de patrimônio do grupo EBX, pertencente ao empresário Eike Batista, foi debatida a partir de dados obtidos pela empresa de mídia Bloomberg por meio da L.A.I.<sup>8</sup>. Saúde, Ufologia e Cultura foram os temas menos recorrentes<sup>9</sup>.

Também foi interesse da investigação descobrir em quais editorias foram veiculadas as matérias que abordavam a L.A.I. vinculada à ação de terceiros. Os dados estão apresentados no gráfico 3 a seguir.

<sup>5</sup> Órgãos federais negam 10% dos pedidos da Lei de Acesso, diz CGU. Publicado em 14 jul 2012. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/1120260-orgaos-federais-negam-10-dos-pedidos-da-lei-de-acesso-diz-cgu.shtml>. Acesso em 13 jun 2018

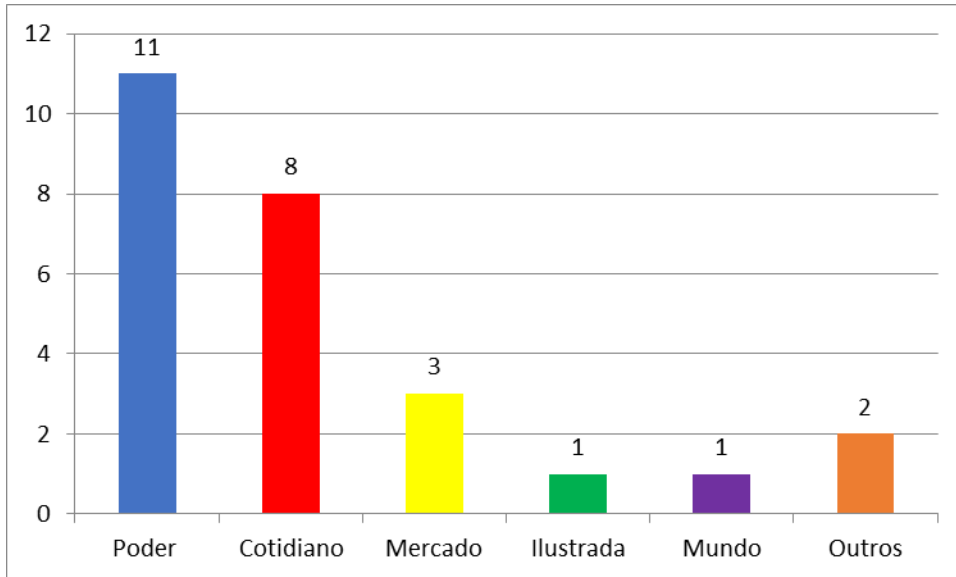
<sup>6</sup> Alckmin diz que toda abordagem da PM segue mesmo padrão e conduta. Publicado em 25 ago 2017. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/08/1913230-alckmin-diz-que-toda-abordagem-da-pm-segue-mesmo-padrao-e-conduta.shtml>. Acesso em 13 jun 2018.

<sup>7</sup> Governo Lula fazia gestões políticas no exterior a favor de empreiteiras. Publicado em 16 jun 2015. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/06/1643021-lula-e-kirchner-intervieram-para-ajudar-odebrecht-diz-telegrama-do-itamaraty.shtml>. Acesso em 13 jun 2018.

<sup>8</sup> Patrimônio de Eike caiu mais de 90% desde o ano passado, diz levantamento. Publicado em 04 jul 2013. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/07/1306373-patrimonio-de-eike-caiu-mais-de-90-desde-o-ano-passado-diz-levantamento.shtml>. Acesso em 13 jun 2018.

<sup>9</sup> Caçador de óvnis: engenheiro recolhe relatos de objetos não identificados. Publicado em 21 jun 2015. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/06/1645736-cacador-de-ovnis-engenheiro-recolhe-relatos-de-objetos-nao-identificados.shtml> . Acesso em 21 jun 2018.

Gráfico 3 – Editoria de publicação da matéria



Fonte: Os autores.

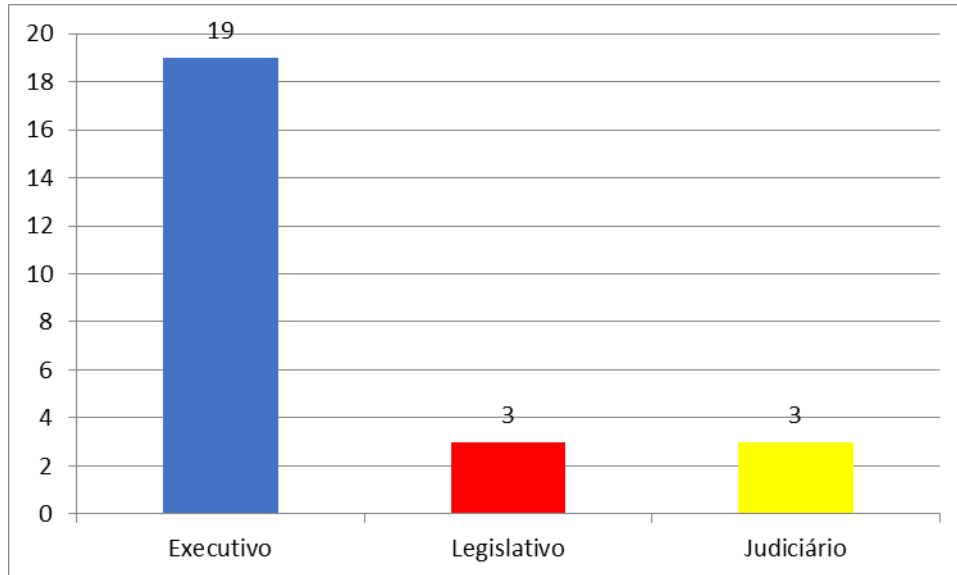
A editoria *Poder* (que na FSP é equivalente àquela que outros periódicos denominam Política) foi aquela onde mais foram publicados textos que utilizam dados de terceiros obtidos por meio da L.A.I., tendo registrado 11 aparições. Em sequência, com oito ocorrências, esteve presente a editoria *Cotidiano*, também denominada em outros jornais como *Cidades*, na qual são publicadas as pautas sobre assuntos gerais. Mercado aparece em terceiro lugar, com três textos.

Mundo e Ilustrada tiveram apenas um texto para cada uma das editorias. Além disso, dois textos foram classificados como Outros, por estarem vinculados a seções de menor abrangência, como *Empreendedor Social*. Não foram encontrados textos publicados em outras editorias do jornal como *Esporte*, *Ciência* ou *Educação*.

Além desse dado, também foram verificados a qual Poder do Estado se dirigiam os pedidos via L.A.I. abordados nas matérias mencionadas. Os resultados estão apresentados no Gráfico 4 a seguir<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> É preciso destacar que uma matéria não está representada nesse gráfico, pois abordou pedido de informação direcionado ao Ministério Público, que em razão do modelo constitucional de divisão de poderes adotado pelo Estado brasileiro, não se encaixa em nenhum dos três poderes.

Gráfico 4 – Poder acionado pela L.A.I. em cada uma das matérias



Fonte: Os autores.

A partir desses dados, é possível perceber que, nas matérias a mencionarem dados obtidos por meio da L.A.I., houve uma predominância (73%) de solicitações direcionadas a órgãos do Poder Executivo<sup>11</sup>. Os outros dois poderes foram mencionados ambos três vezes cada. No Legislativo, por exemplo, é possível citar texto que mostrou a ausência de página na Internet para praticamente metade das Câmaras municipais do país no ano de 2014<sup>12</sup>. Já o Judiciário teve que conceder informações sobre a ordem de julgamento dos processos no TRF da 4ª região, por exemplo<sup>13</sup>.

Ainda que no que diz respeito ao alvo do pedido formulado por meio da L.A.I., foi levada a cabo uma categorização sobre a esfera estatal interpelada no pedido. Isto é, em qual

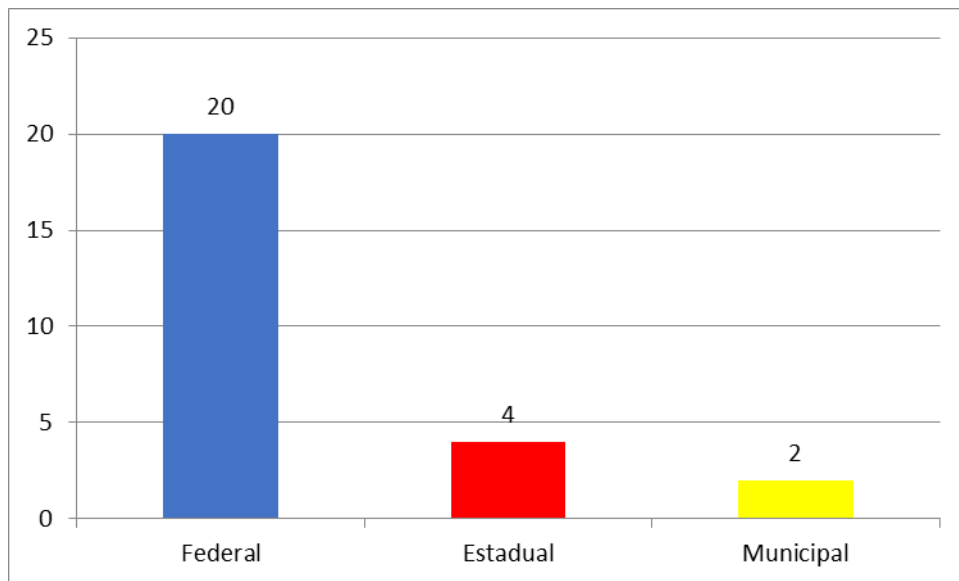
<sup>11</sup> Como ficou o programa Mais médicos após quase quatro anos. Publicado em 08 jul 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/07/1899529-agencia-lupa-como-ficou-o-programa-mais-medicos-apos-quase-quatro-anos.shtml>. Acesso em 21 jun 2018.

<sup>12</sup> Metade das Câmaras Municipais do país não têm site na Internet. Publicado em 31 mai 2014. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/05/1463158-metade-das-camaras-municipais-do-pais-nao-tem-site-na-internet.shtml>. Acesso em 13 jun 2018.

<sup>13</sup> Presidente de tribunal que julgará Lula afirma que celeridade é regra. Publicado em 18 dez 2017. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/12/1944204-presidente-de-tribunal-que-julgara-lula-afirma-que-celeridade-e-regra.shtml>. Acesso em 13 jun 2018.

âmbito administrativo, se Federal, Estadual ou Municipal. Os resultados podem ser lidos no gráfico 5.

Gráfico 5 – Esfera do Estado acionada por meio da L.A.I.



Fonte: Os autores.

As matérias aqui analisadas se voltaram, em boa parte, ao âmbito federal (76% do total), englobando solicitações endereçadas à União, às casas do Congresso Nacional ou mesmo a ramos federais do Poder Judiciário. As menções à L.A.I. nas esferas estadual (4 aparições) e municipal (2 aparições) foram bem menos frequentes.

Apresentada essa divisão geral das matérias em que houve a participação de terceiros, foi possível se concentrar nos agentes que auxiliaram a FSP na obtenção das informações que deram suporte às matérias. A identificação desses “terceiros” permitiu que os textos fossem divididos em três grupos: sociedade civil (11 textos), mídia (9 ocorrências) e agentes do Estado (6 aparições). Assim, cada um dos três será descrito para melhor compreensão dessa categorização.

No grupo da sociedade civil, que contou com mais aparições, foram agrupadas organizações da sociedade civil que acionaram a L.A.I. por conta própria. É o caso, por exemplo, do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec), que obteve dados sobre

convênios médicos diretamente da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e os repassou ao jornal<sup>14</sup>.

Mesma atuação teve o Instituto Sou da Paz, que obteve informações da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo sobre os índices de investigação de crimes que permitiram a elaboração de matéria pelo meio de comunicação<sup>15</sup>.

Essa categoria também engloba a atuação de cidadãos isolados que utilizam a L.A.I.. Nesse caso, a opção é por um tom mais anedótico, como o texto no qual são relatados pedidos excêntricos formulados por indivíduos diversos para o Executivo paulistano<sup>16</sup>. Questões como “Gostaria de utilizar um ônibus da prefeitura. Ele pode ser entregue na rua Solon. Rodará poucos quilômetros, pois é uma cena rápida. Desde já, agradeço” ou “Solicito recreações e manifestações não demoníacas na Vila Prudente” foram formuladas por membros da sociedade e constam do texto mencionado na nota anterior.

Em outra matéria, os advogados que atuam na defesa criminal do ex-presidente Lula acionaram, por meio da L.A.I., o Tribunal Regional Federal da 4ª região<sup>17</sup>. A intenção deles era descobrir quantos julgamentos tinham respeitado a ordem cronológica de chegada dos recursos à Corte.

A atuação de membros da sociedade civil também retratou entes já conectados com a *advocacy* pela transparência. A iniciativa Brasil Aberto, que tem como objetivo monitorar o governo para o respeito às normas de acesso à informação, foi destaque em um dos textos do jornal<sup>18</sup>. A organização Transparência Partidária também foi mencionada, ao ser destacada a

<sup>14</sup> Dificultar marcação de consulta é a maior queixa contra planos. Publicado em 27 jul 2012. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2012/07/1126681-dificultar-marcacao-de-consulta-e-a-maior-queixa-contraplanos.shtml>. Acesso em 13 jun 2018.

<sup>15</sup> SP vai avaliar se delegacia que apura menos precisa de mais recurso. Publicado em 27 mar 2015. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/03/1609093-sp-vai-avaliar-se-delegacia-que-apura-menos-precisa-de-mais-recurso.shtml>. Acesso em 13 jun 2018.

<sup>16</sup> Lei de acesso vira canal de pedidos excêntricos e dúvidas inusitadas em SP. Publicado em 28 ou 2015. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/10/1699445-lei-de-acesso-vira-canal-de-pedidos-excentricos-e-duvidas-inusitadas-em-sp.shtml>. Acesso em 13 jun 2018.

<sup>17</sup> Defesa de Lula usa Lei de Acesso para questionar celeridade na 2ª instância. Publicado em 05 dez 2017. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/12/1940881-defesa-de-lula-usa-lei-de-acesso-para-questionar-celeridade-na-2-instancia.shtml>. Acesso em 13 jun 2018.

<sup>18</sup> Brasil Aberto retorna para cobrar transparência dos Governos. Publicado em 17 abr 2012. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/empreendedorsocial/1077253-brasil-aberto-retorna-para-cobrar-transparencia-dos-governos.shtml>. Acesso em 13 jun 2018.

aprovação do fundo partidário e suas implicações para o controle de gastos ao longo das campanhas eleitorais<sup>19</sup>.

Desse universo de textos que contavam com informações relativas à L.A.I. obtidas pela “sociedade civil”, mais da metade (6 dos 11 textos) foram publicados na editoria Cotidiano, de modo que estavam vinculados a temas considerados gerais, do dia-a-dia do leitor.

O segundo grupo de agentes externos ao corpo de jornalistas da FSP que pôde ser identificado foi denominado de agentes do Estado, porque, nesses casos, a L.A.I. apareceu nas matérias sempre em razão das ações de certos entes que compõem o poder público brasileiro. Dentro desse grupo, é possível delinear dois tipos de atores: de um lado, entidades que têm um papel de fiscalização e, de outro, congressistas.

Esses entes públicos que têm um papel de fiscalização englobam atores como o Ministério Público e a CGU, cujos desenhos institucionais preveem como uma de suas atribuições o monitoramento de outros órgãos públicos. Foi o caso do Ministério Público do Distrito Federal, que buscou que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) aumentasse a quantidade de informações disponíveis sobre as operações que realiza<sup>20</sup>. Ou mesmo o balanço efetuado pela CGU sobre a implementação inicial da L.A.I.<sup>21</sup>.

A outra classe de agentes que fez uso da ferramenta legal de transparência passiva e foi retratada pela FSP foram os parlamentares, sendo que nas três aparições registradas no corpus, estavam em foco senadores ou deputados federais. Por exemplo, o deputado federal Ivan Valente (PSOL-SP) obteve dados sobre a visita de diretor da empreiteira Odebrecht à Câmara dos Deputados nos mesmos dias em que foi votada medida provisória de interesse da companhia<sup>22</sup>. Deputados do mesmo partido também foram responsáveis por interpelar o

<sup>19</sup> Falta de controle dos gastos deve criar nova caixa-preta em fundo eleitoral. Publicado em 24 ago 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/08/1912482-falta-de-controle-dos-gastos-deve-criar-nova-caixa-preta-em-fundo-eleitoral.shtml>. Acesso em 13 jun 2018.

<sup>20</sup> Ministério Público pede mais transparência do BNDES nos financiamentos. Publicado em 15 dez 2012. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/1201901-ministerio-publico-pede-mais-transparencia-do-bndes-nos-financiamentos.shtml>. Acesso em 13 jun 2018.

<sup>21</sup> Órgãos federais negam 10% dos pedidos da Lei de Acesso, diz CGU. Publicado em 14 jul 2012. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/1120260-orgaos-federais-negam-10-dos-pedidos-da-lei-de-acesso-diz-cgu.shtml>. Acesso em 13 jun 2018.

<sup>22</sup> Publicado em 27 fev 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/02/1862230-visita-de-lobista-a-camara-coincide-com-votacao-de-medidas-provisorias.shtml> Acesso em 13 jun 2018.

procurador-geral da República para obter informações sobre investigações ocorrendo no âmbito da Operação Lava-Jato<sup>23</sup>.

Por fim, um último grupo que pôde ser distinguido foi denominado “mídia”. Tratava-se de episódios em que outras organizações de imprensa, que não a Folha de S. Paulo, acionaram os órgãos públicos por meio da L.A.I. e obtiveram os dados que eram então retratados nas matérias. Nesse grupo também cabe uma divisão: a primeira classe agrupa as instituições de mídia “tradicionais”, que já possuem uma atuação consolidada no cenário da comunicação brasileiro; já o segundo grupo envolve atores cujo surgimento é mais recente e está ligado à ascensão da checagem de fatos, “fact-checking”.

No âmbito das organizações tradicionais, é possível destacar momento em que a revista Época teve acesso a dados sobre a política externa nacional e, na sequência, a FSP produziu matéria sobre as relações entre Brasil e Venezuela a partir dessas informações obtidas em primeira mão pelo periódico do grupo Globo<sup>24</sup>.

Aquelas notícias baseadas em dados obtidos por agentes não ligados a empresas jornalísticas tradicionais podem ser exemplificadas com texto sobre gastos de publicidade do governo federal para promover a Reforma da Previdência, cujos dados foram recolhidos em decorrência de pedido da Agência Lupa e do Livre.jor.

Tendo sido feita essa apresentação dos resultados, a próxima seção se centrará em promover uma discussão desses achados, buscando delinear os principais pontos do auxílio de terceiros para os jornalistas no momento da utilização da L.A.I.

## 6 Discussão

A combinação entre terceiros e jornalistas para a utilização da L.A.I. é um processo ainda com pouca incidência na rotina profissional da Folha de S. Paulo, como demonstraram os números absolutos destacados na análise. Uma vez que somente 26 dos 325 textos da

---

<sup>23</sup> Oposição quer acesso a denúncias contra petistas na Lava Jato. Publicado em 12 out 2015. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/10/1692974-oposicao-quer-acesso-a-denuncias-contr-petistas-na-lava-jato.shtml>. Acesso em 13 jun 2018.

<sup>24</sup> Lula e Chavez ficaram 7 meses sem se falar, revela telegrama. Publicado em 17 jun 2015. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/223078-chavez-e-lula-nao-se-falaram-por-7-meses-diz-telegrama.shtml> Acesso em 13 jun 2018.



Folha a mencionarem a L.A.I. envolviam informações obtidas por agentes de outros campos, observa-se que o jornal tende a privilegiar informações obtidas pela própria redação, deixando em segundo plano a colaboração.

Essa parceria, no entanto, pode trazer aspectos positivos para facilitar a obtenção de dados. Se a posição de jornalista pode representar um empecilho no momento da formulação do pedido, especialmente tendo em vista a ampla circulação dos dados pessoais do formulador do pedido no interior dos órgãos da administração, o seu requerimento por um terceiro que não tem relação com o meio de comunicação pode tornar mais fácil a obtenção de informações.

Um argumento que explicaria essa resistência aos jornalistas que buscam dados públicos por meio da L.A.I. pode ser a intensa visibilidade pública de que gozam os meios de comunicação tradicionais. Assim, o servidor pode não querer que determinada informação seja divulgada, pois sabe de antemão que ela servirá para a produção de notícias ou similares, já que essa é a atividade profissional do solicitante.

Um terceiro, no entanto, não atrairia tanta atenção ao ser identificado e pode estar interessado exatamente na publicidade e visibilidade que o jornal pode proporcionar aos dados. Compartilhar tais informações com os jornalistas passa, portanto, pela escolha em tornar acessível a um conjunto de receptores muito maior as informações antes sob a guarda do Estado.

No caso da atuação com agentes do poder público, a colaboração entre os agentes e a L.A.I. é um desenrolar do processo de disputa entre campos político e o campo da comunicação. O processo de construção de fontes, que sempre foi uma etapa necessária da rotina de produção jornalística, parece ter se aprimorado com as possibilidades trazidas pela L.A.I. Nos casos já mencionados nesse artigo em que houve a menção aos deputados que obtiveram informações pela L.A.I., o que se percebe é que são parlamentares. Ao analisarmos o grupo de agentes do Estado, é possível perceber que se trata de deputados que se costumam conceder entrevistas regulares para diversos canais da imprensa e são vozes atuantes da oposição. Do outro lado, a conexão entre mídia e Ministério Público é cada vez mais fortalecida, com cobertura constante das operações policiais a que vem se dedicando o órgão (NASCIMENTO, 2010).

O dado até então desconhecido pelo público é a moeda de troca que pode fazer com que o jornalismo saia da cobertura baseada apenas em repercussão e declarações de políticas que tem sido um padrão do jornalismo político brasileiro (PAES, WOITOWICZ, 2018; NORONHA, ROCHA, 2018).

A diversidade temática é ponto que merece ser destacado ao analisar esses textos com a colaboração para uso da L.A.I.. Nenhum dos temas teve proeminência absoluta e, mais além de utilizar os dados públicos para abordar a administração pública, as matérias foram escritas para abordar assuntos com vasta diferença: segurança pública e corrupção foram temas recorrentes, mas também aspectos de cultura, saúde e até mesmo de ufologia não estiveram ausentes dessa cobertura.

Essa diversidade está relacionada com as editorias nas quais aparece esse uso da ferramenta legal por terceiros: não só no caderno *Poder*, que cobre política, mas também em *Cotidiano*, *Ilustrada*, *Mundo* e outros. O acesso à informação não se restringe, desse modo, a um elemento que só interessa à cobertura dos assuntos do Palácio do Planalto, Esplanada dos Ministérios e outros órgãos de cúpula. A cobertura sai das editorias mais voltadas a uma cobertura política de cobertura de instituições e se aproxima do leitor ao abordar assuntos que são de interesse mais fácil: a solução das taxas de crime ou a descoberta de cartas secretas do autor Mário de Andrade.

No que se refere ao Poder e esfera de governo acionado pelas matérias que traziam dados da L.A.I. obtidos por terceiros, a ênfase no Executivo é uma característica já consagrada no Jornalismo brasileiro e que aqui se repetiu (JORGE, 2003; AZEVEDO, CHAIA, 2008; MONT'ALVERNE, 2017). Porém, o que interessa notar é como os agentes externos foram importantes para expandir essa atuação para os Poderes Legislativo e Judiciário.

Abordar aspectos do Judiciário por meio da transparência é tarefa que pode contribuir para ampliar o acesso a informações sobre tal Poder, que tem dificuldade em expor voluntariamente seus dados (MICHENER, CONTRERAS, NISKIER, 2017). Mesmo em relação ao Poder Legislativo, que está estabelecido em todos os entes da federação, a utilização de parcerias se mostrou capaz de chamar atenção para esse ator que não é o merecedor de maior destaque no dia-a-dia da cobertura.

Não houve, no quesito temporal, qualquer padrão que possa ser diagnosticado claramente nesses primeiros anos da vigência da L.A.I.. Ainda que as matérias produzidas no ano de 2017 superem aquelas de 2012, houve ano em que nenhum texto com auxílio de terceiro foi publicado, o que não permite cravar que se está diante de uma onda crescente na utilização.

Ao considerar a atuação do grupo de agentes que foi considerado como ‘mídia’, nota-se que esse agente, ainda que interno ao campo da comunicação e externo ao jornal pesquisado, aponta para práticas de colaboração que têm representado uma característica da rotina produtiva jornalística (MIRANDA, 2016). Desde exemplos internacionais, como os Panama Papers<sup>25</sup>, a colaboração entre atores jornalísticos parece ser uma tônica que vem se espalhando. Nesse contexto, o uso de ferramentas como a L.A.I., até mesmo por exigir conhecimento especializado para analisar as informações obtidas do poder público, é um fator a estimular essas parcerias e colaborações.

Nesse ponto, os diversos agentes de mídia, que sempre estiveram caracterizados por uma cultura do furo jornalístico (RENAULT, 2013), em que havia competitividade para conseguir a informação primeiro, parecem se voltar a um modelo de junção de esforços para melhor tratamento das informações. A obtenção dos dados por meio da ferramenta legal pode ser a ferramenta em comum que permita o trabalho em conjunto de repórteres de diferentes empresas.

A abertura aos grupos que não estão vinculados aos órgãos tradicionais, como as equipes de checagem de fatos que os resultados dessa pesquisa demonstraram, implicaria nesse caso um aproveitamento de uma expertise em jornalismo de dados que esses agentes costumam deter, ao mesmo tempo em que fortalecem a imagem de renovação do jornalismo do veículo ao permitir que essas novas modalidades de jornalismo sejam associadas à sua marca já consolidada.

## **7 Considerações finais**

---

<sup>25</sup> O episódio conhecido como Panamá Papers envolve um conjunto de documentos pertencentes a uma empresa panamenha que foram apurados e divulgados por meios de comunicação de mais de 80 países, por meio do Consórcio Internacional de Jornalistas de Investigação (ICIJ, na sigla em inglês) (SCHMIDT, MYERS, 2016).

A pesquisa relatada nesse artigo buscou aprofundar o conhecimento já disponível na literatura sobre Jornalismo e L.A.I, trazendo uma contribuição sobre o auxílio de agentes externos e internos ao Jornalismo no momento da utilização da ferramenta legal.

A incipiência dessa colaboração aponta que ainda há um terreno fértil a explorar – se os jornalistas ainda não detêm toda a expertise para saber quais dados merecem ser solicitados ou descobrir maneiras de interpretar esse conjunto de informações para encontrar irregularidades, eles detêm outro tipo de capital essencial numa democracia: a construção de visibilidade na discussão pública, que ainda passa pelo consumo de notícias e dos meios de comunicação.

Organizações da sociedade civil que têm um foco específico de atuação (e são muitos os exemplos atualmente) possuem mais facilidade para saber quais dados são relevantes para aquele campo do conhecimento. A possibilidade, portanto, para o Jornalismo ao se aliar a essas entidades é um interessante nicho que pode alterar importantes rotinas produtivas jornalísticas.

Uma vez obtidos os dados, é preciso saber mais do que operá-los manualmente. Linguagens de programação (como R e Python, por exemplo) são hoje elemento essencial para a descoberta de informações. Esse conhecimento, contudo, ainda está distante dos currículos universitários e vem sendo aprendido pelos profissionais da comunicação com intuítos práticos, se aproveitando de conhecimentos de cientistas da computação e afins.

A união, portanto, entre os representantes de duas áreas pode representar contribuição importante para o avanço da transparência democrática no que diz respeito ao consumo facilitado das informações do Estado. Dentre os riscos, no entanto, está a perda de autonomia do campo jornalístico em estabelecer a sua agenda, podendo correr o risco de ficar à mercê dos dados que lhe forem disponibilizados.

O jornalismo investigativo, em si, é uma vertente do ofício de repórter que já sofre as consequências desse movimento. Lidar com os dados e com os agentes que os providenciam exigem uma postura ativa, sob pena de que as matérias se transformem apenas no relato de investigação desenvolvidas por outros, sem qualquer autonomia do campo jornalístico (NASCIMENTO, 2010).

Merece destaque, ainda, a diversidade temática como ponto em que o auxílio de agentes externos ao Jornalismo pode ser profícuo. É possível utilizar a L.A.I. para tratar de assuntos tão diversos como segurança pública e ufologia, o que a colaboração com agentes externos ao campo pode deixar mais evidente. Essa ampla utilização para temas densos e, também, para os mais leves mostra que a L.A.I. não é ferramenta restrita às *hard news*, podendo transitar livremente dentro das seções do jornal.

É preciso reconhecer que a leitura dos textos e a análise de conteúdo aqui desenvolvidas não permitem aferir todas as características da colaboração entre os agentes para a utilização da L.A.I. Futuras pesquisas podem se aprofundar, por exemplo, em análise qualitativa utilizando outras técnicas de coleta de dados como entrevistas em profundidade com os jornalistas envolvidos nesse processo, de modo a tornar mais claro os processos pelos quais ocorre essa colaboração entre a redação e os agentes externos no momento da utilização da L.A.I.

A limitação a apenas um jornal também não permite que sejam feitas generalizações para a atividade profissional como um todo. A opção por analisar outros veículos pode demonstrar como as diferentes rotinas produtivas pelo país foram afetadas, demonstrando semelhanças e diferenças entre cada uma. Outras plataformas de comunicação, como televisão e rádio, utilizam esse instrumento legal de maneira mais frequente ou não? Jornais de alcance regional acionam outros agentes ao utilizar a L.A.I. e de que forma? São indagações que podem expandir o conhecimento sobre a colaboração na prática jornalística ancoradas nessas ferramentas de transparência.

## Referências bibliográficas

- ANGELI, Alzira. Transparência e Acesso à Informação: quem é o cidadão que demanda a abertura de informações públicas no Brasil? **Revista Eletrônica de Ciência Política**, p. 23-45, v. 7, n. 2, 2016
- Article 19. **Identidade revelada**: entraves na busca por informação pública no Brasil. São Paulo, 2018.
- \_\_\_\_\_. **A lei de acesso à informação nos tribunais brasileiros**. São Paulo, 2017.
- BANISAR, David. **Freedom of Information around the World 2006**: A Global Survey of Access to Government Information Laws. Privacy International, 2006 Disponível em: [http://www.freedominfo.org/documents/global\\_survey2006.pdf](http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf). Acesso em 18 jun 2018.
- BELLVER, Ana; MENDIBURU, Marcos; POLI, Maria. **Let the Sunshine In**: The Making of the Transparency and Access to Information Law in Honduras. Disponível em: [http://www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote\\_118.pdf](http://www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote_118.pdf). Acesso em 18 jun 2018.
- BERLINER, Daniel. The Political Origins of Transparency. **Journal of Politics**, v. 76, n. 2, p. 479–491, 2014.
- BIRKINSHAW, Patrick. Freedom of Information and Openness: Fundamental Human Rights? **Administrative Law Review**, vol 58, n 1, 2006.
- BOWLES; Nigel; HAMILTON, James; LEVY, David (eds). **Transparency in Politics and the Media**: Accountability and Open Government. Londres: I.B.Tauris, 2014.
- DARCH, Colin; UNDERWOOD, Peter. **Freedom of Information and the Developing World**: The citizen, the state and models of openness. Oxford: Chandos, 2010.
- DAWES, S. S.; HELBIG, N. Information Strategies for Open Government: Challenges and Prospects for Deriving Public Value from Government Transparency. In: WIMMER, M. A. et al. (Ed.). **Electronic Government**: Lecture Notes in Computer Science. Springer Berlin Heidelberg, p. 50-60, 2010.
- FERRACIOLI, Paulo. **Jornalismo e transparência**: a cobertura sobre a lei de acesso à informação (L.A.I.) na Folha de S. Paulo. Artigo no prelo, XI Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 2018.
- FLORINI, Ann. Making transparency work. **Global Environmental Politics**, vol 8, n 2, 2008.
- Global Right to Information Rating**. Disponível em [http://www.rti-rating.org/country-data/scoring/?country\\_name=Brazil](http://www.rti-rating.org/country-data/scoring/?country_name=Brazil). Acesso em 19 jun 2018.

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

\_\_\_\_; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. **Da opacidade à transparência?** Avaliando os cinco anos da lei de acesso no brasil. Artigo no prelo, 2017.

MIRANDA, Carla. **A colaboração no Jornalismo:** do Arizona Project aos Panama Papers. Tese de doutorado defendida perante a PUC-SP. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/19991/2/Carla%20Miranda%20B.%20de%20Freitas.pdf>. 2016.

NASCIMENTO, Solano. **Novos Escribas** – o fenômeno do jornalismo sobre investigações no Brasil. Porto Alegre: Arquipélago, 2010.

NORONHA, Marina Galvão; ROCHA, Paula Melani. A reportagem investigativa e suas especificidades: O processo de produção pela perspectiva dos (das) jornalistas. **Pauta Geral**, vol. 5, n. 1, 2018.

PAES, Paula de Souza; WOITOWICZ, Karina. A produção de informação em Brasília: os bastidores da política no blog da jornalista Andréia Sadi. **Intexto**, p. 1 – 18, 2018.

RENAULT, David. A convergência tecnológica e novo jornalista. **Brazilian Journalism Research**, vol. 9, n. 2, 2013.

RODRIGUES, Fernando. **Pragmático, Palocci é cerebral e fez cálculo cartesiano para dedurar Lula**. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/analise/pragmatico-palocci-e-cerebral-e-fez-calculo-cartesiano-para-dedurar-lula/>. Acesso em 13/11/2017.

SCHMIDT, Michael; MYERS, Steven. Panama Law Firm’s Leaked Files Detail Offshore Accounts Tied to World Leaders. **The New York Times**. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2016/04/04/us/politics/leaked-documents-offshore-accounts-putin.html> . Acesso em 21 jun 2018.

SOUSA, Janara; GERALDES, Elen. O impacto da lei de acesso à informação nas rotinas produtivas do jornalismo brasileiro. **Revista Eptic**, v.18, n.3, 2016.