

Jornalismo e transparência pública digital: conteúdo pela qualidade do debate público (Journalism and public data transparency)

Marlise Viegas Brenol ¹

Resumo: O objetivo deste artigo é situar o jornalismo na democracia digital. Como premissa, assumimos que o uso e a apropriação de dados públicos pelo jornalismo qualificam o debate público (BRENOL, 2019). A democracia digital associa o governo e as políticas do Estado ao design de software, desenvolvimento de portais, ações digitais de mobilização com o objetivo de melhorar e estimular a transparência, a deliberação e a participação no sistema político. O texto aponta questões sociais e técnicas de uso e apropriação de dados públicos para destacar o papel dos jornalistas no debate público.

Palavras-Chave: jornalismo, dados públicos digitais, transparência pública digital, democracia digital, políticas de transparência pública, acesso à informação pública

Abstract: The purpose is to situate journalism in digital democracy. As a premise we assume that use and appropriation of public data by journalism qualifies the public debate (BRENOL, 2019). Digital democracy associates the government and State policies with software, websites and digital actions designed with the aim of improving and stimulating transparency, deliberation and participation in the political system. The text pontuates social and technical issues of use and appropriation of public data to point out journalists' role in public debate,

Keywords: digital journalism. Public transparency, public data, digital democracy

.....

¹ Marlise Viegas Brenol é jornalista. Doutora em Comunicação e Informação pelo PPGCOM/UFRGS. Está no twitter e no instagram como @lisebrenol e responde pelo email marlisebrenol@gmail.com

1 O social e o técnico da transparência pública digital

Este artigo se associa à ideia de que a transparência pública digital pode ser observada por dois âmbitos: o social e o técnico. Os dois âmbitos não podem ser dissociados tendo em vista que o social inclui questões de políticas públicas, determina novas legislações, bem como posicionamentos institucionais de governos e de outros atores atuantes em regimes democráticos. A dimensão técnica da transparência pública que a ela adiciona o termo digital está vinculada ao dado aberto para ser apropriado – apto para reuso - pelo âmbito social, dentro do entendimento de democracia digital, ou seja, aspectos da democracia que se configuram como campo no encontro da internet com as políticas públicas de acesso à informação pública, *accountability* e arquivamento. A questão da abertura está diretamente vinculada à qualidade dos dados, sua disponibilidade e os meios técnicos que viabilizam a sua disponibilização e possível reuso. A democracia digital (GOMES, 2007) é um campo de estudo que observa como as políticas públicas e a sociedade são impactadas e impactam ferramentas de participação, deliberação e transparência. A democracia digital associa o governo ou o Estado a softwares de cunho político e social com a finalidade de melhorar o sistema político, ou seja, "se refere ao uso de tecnologias digitais para concretizar avanços do ideário democrático" (SILVA; SAMPAIO; BRAGATO, 2016, p. 19). Há na democracia digital, além da transparência de disponibilização e acesso, a dimensão deliberativa e participativa conformando ferramentas de e-government e de governo aberto. Portanto, a prática do jornalismo que faz uso e apropriação de dados públicos digitais está diretamente vinculada à disponibilização de dados governamentais estimulada por políticas públicas intensificadas a partir de meados dos anos 2000 no Brasil. Este artigo está assim organizado: a evolução da normatividade da transparência pública digital, como o jornalismo se apropria do acesso à informação na prática e como o jornalismo é abordado por autores da democracia digital e colabora com o debate em redes de comunicação pública.

2 A normatividade da transparência

Os dados públicos digitais (abertos para reuso), na perspectiva de um horizonte normativo democrático, potencialmente amplificam o conhecimento social sobre o Estado e assim geram mais transparência sobre a ação de representantes e entes públicos. Mas dados abertos não são sinônimos de transparência política ou vigilância do poder. Os dados digitais podem ser usados para outros fins desde prestação de serviços até propaganda, marketing ou outro meio opaco. A disponibilização, o acesso, o uso e a apropriação social de dados públicos foram normatizados com a consolidação dos regimes democráticos, os quais consideram o acesso à informação como direito fundamental.

O país pioneiro na criação de norma própria para garantia desse direito foi a Suécia, que regulamentou a liberdade de acesso a informações públicas em 1766. Na América Latina, a Colômbia estabeleceu o Código de Organização Política e Municipal em 1888 estabelecendo o direito dos cidadãos receberem informações dos órgãos governamentais (MENDEL, 2009).

No século XX, as discussões sobre direitos humanos transversais levaram à redação da própria Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. No artigo 19 do documento está expresso que "Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras." (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009, p. 10). Nos anos seguintes à Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Finlândia aprovou sua lei de acesso, em 1951. Os Estados Unidos aprovaram a Lei de Liberdade de Informação, conhecida como FOIA (*Freedom of Information Act*) em 1966, e a Dinamarca em 1970 (MENDEL, 2009).

A evolução das leis de direito à informação pelo mundo

ANO	PAÍS	ATO LEGAL/ LEGISLAÇÃO
1766	Suécia	Regulamentou a liberdade de acesso a informações públicas e a defesa da liberdade de imprensa
1791	EUA	1ª Emenda à Constituição norte-americana com referência explícita à liberdade de expressão e de imprensa
1823	Brasil	Primeira Lei de Imprensa declara livre impressão, publicação, venda e compra de escritos
1888	Colômbia	Estabelece o código de Organização política municipal com direito ao cidadão receber informações do governo
1934	Brasil	2ª lei de imprensa regulamentava a liberdade de expressão e publicação. Foi alterada no Estado Novo em 1937 e ficou sob o controle do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP)

1946	Brasil	Constituição Federal dita que é livre a manifestação do pensamento sem censura, salvo em caso de espetáculos e diversões públicas
1948	ONU	Declaração Universal dos Direitos Humanos- Artigo 19 Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; esse direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.
1953	Brasil	Lei nº 2.083 Lei de Imprensa Autônoma regulava a atividade da imprensa
1967	Brasil	4ª Lei de Imprensa redigida no período do governo militar com restrições e censura sobre jornais, periódicos e empresas de radiodifusão
1988	Brasil	Constituição Federal - Art 5 XXXIII. Princípio da publicidade Art. 220 veda qualquer censura; Art. 226 gestão e consulta de documentos

FIGURA 1 – A evolução das leis de direito à informação pelo mundo

FONTE – Fonte: Tese defendida por Brenol (2019).

A relação entre as leis de imprensa e a Lei de Acesso à Informação não é direta, mas ambas estão vinculadas à liberdade de expressão e evoluíram lado a lado ao longo da história. O princípio previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) no artigo 19 coloca no mesmo texto o direito à liberdade de expressão e opinião e a liberdade de receber e transmitir informações. As leis de transparência e *accountability* regem o direito de se informar nas democracias.

De fato, a maioria dos países só regulamentou o direito à informação pública a partir do final dos anos 1990 e início dos anos 2000. O período histórico de ascensão da garantia deste direito leva a dois fatores preponderantes: o contexto político de transição de regime político e o avanço das tecnologias de redes de computadores que culminaria com o acesso à internet, com ampliação das possibilidades de uso e apropriação social de dados digitais (ou seja, abertos à manipulação). Mendel (2009) acredita que, apesar do contexto político, a tecnologia teve um papel definitivo para a consolidação das leis de acesso à informação, que segundo o autor “melhorou a capacidade do cidadão comum de controlar a corrupção, cobrar dos líderes e de contribuir para processos decisórios” (MENDEL, 2009, p.4). No Brasil, o período de redemocratização do país após o regime militar começou em 1975 e teve como característica uma abertura lenta e gradual. O processo compreendeu medidas de ampliação de garantias individuais, coletivas e de imprensa. A aprovação da Constituição brasileira só se concretizou em 1988. No primeiro capítulo da carta constitucional, o dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, no inciso XXXIII do artigo 5, está a garantia do acesso à informação

pública na qual todos possuem o direito fundamental de [...] a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

A partir da Constituição de 1988, novas legislações como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101), a Lei do Habeas Data (Lei nº 9.507) e a Lei de Arquivos (Lei nº 8.159) (FIG2) entraram em vigor prevendo que governos divulgassem, por exemplo, dados orçamentários e financeiros, bem como atos administrativos. Mas foi a Lei de Acesso à Informação (LAI), sancionada em novembro de 2011 que regulamentou em detalhes o acesso como regra e as condições do sigilo. A LAI instituiu o direito previsto na Constituição de que todos têm a prerrogativa de receber dos órgãos públicos além de informações do seu interesse pessoal, também aquelas de interesse coletivo. Isto significa que a administração pública deve sistematizar a divulgação de suas ações e serviços, mas também deve estar preparada para receber demandas específicas.

A implementação das leis de transparência no Brasil estimulou o desenvolvimento de uma cultura de acesso à informação no país, após o governo militar. Além de o acesso à informação estar inserido entre os direitos fundamentais, ele também é garantido pelo princípio da publicidade. A Constituição Federal prevê, em seu artigo 37, a publicidade como um dos princípios a serem obedecidos pela Administração Pública, ao lado de legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência.

Evolução das leis de direito à informação no Brasil

ANO	ATO JURÍDICO	EFEITO NA TRANSPARÊNCIA
1988	Constituição Federal	Art 5 XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;
1988	Constituição Federal	Art 216 § 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem
1988	Constituição Federal	Art. 37 Publicidade entre os princípios da Administração Pública

1991	Lei nº 8.159 – Política nacional de arquivos públicos e privados	Art. 7 Os arquivos públicos são os conjuntos de documentos produzidos e recebidos, no exercício de suas atividades, por órgãos públicos de âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal em decorrência de suas funções administrativas, legislativas e judiciárias. § 1º - São também públicos os conjuntos de documentos produzidos e recebidos por instituições de caráter público, por entidades privadas encarregadas da gestão de serviços públicos no exercício de suas atividades.
1997	Lei nº 9.507 – Habeas Data	Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do habeas data
2000	Lei complementar nº 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal	Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.
2005	Lei nº 11.111 – regulamenta o acesso a documentos públicos	Revogada pela Lei nº 12.527 de 2011
2009	Lei Complementar nº 131 – altera a LC nº 101 de 2000	Determina a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios
2011	Lei nº 12.527 – Lei de Acesso à Informação (LAI)	Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações
2016	Lei complementar nº 156 – altera lei de gestão fiscal nº 101	Art. 27. O art. 48 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações II - Liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; § 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

FIGURA 2 – A evolução das leis de direito à informação no Brasil

FONTE –Tese defendida por Brenol (2019).

A legislação concede o direito de acesso a qualquer cidadão interessado e a obrigação de publicar aos órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, Judiciário e do Ministério Público, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais

entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Os dados públicos digitais podem ser acessados por meio da transparência ativa, em dados abertos ou em formatos fechados, ou por meio de requisição via transparência passiva, via sistema de requisição no serviço de informação ao cidadão. **Esses dois mecanismos tornaram-se mais uma das formas pelas quais os jornalistas têm acesso a informações que constituem a apuração de suas pautas.** Os dados abertos podem ainda possibilitar não apenas o acesso, mas também a leitura, análise, manipulação e cruzamento desses dados. Em um estágio mais avançado, como previsto no artigo 8º da lei, os dados abertos permitem conexões automatizadas por sistemas externos.

Assim, podemos inferir que: 1) os dados públicos disponibilizados em portais são de domínio e propriedade pública, assim, o Estado devolve ao cidadão uma prestação de contas de dados levantados; 2) os dados públicos estão digitalizados para serem usados e apropriados por quaisquer atores sociais; 3) dados públicos abertos transferem poder a diferentes atores sociais que passam a exercer o seu papel na sociedade com finalidade de gerar conhecimento, comunicação, vigilância, prestação de serviço, pressão política e outros fins; 4) entre os atores que assumem para si o poder de vigilância e fiscalização estão os jornalistas na prática da apuração de temas de interesse público. Portanto, neste artigo nos interessa em particular o papel social do jornalismo quando faz uso e apropriação de dados públicos no exercício profissional.

3. Como o jornalismo usa os dados públicos

Os primeiros anos da LAI foram de adaptação dos órgãos públicos aos requisitos de divulgação por meio de sites específicos com fácil acesso. Portanto, aos jornalistas interessados em fazer uso e apropriação de dados públicos digitais coube, na maior parte das vezes, o pedido via serviço de informação ao cidadão ou via assessoria de imprensa. Ao longo dos anos de implementação dos requisitos da lei e com a adoção das políticas de dados abertos, os portais de transparência dos órgãos públicos foram aprimorando e aumentando o volume de bases de dados acessíveis.

O primeiro ano de LAI também foi objeto de um estudo desenvolvido pela Associação Brasileira de Jornalistas Investigativos (Abraji) e publicado em 2013. Foram entrevistados 87 jornalistas de 27 cidades brasileiras em 14 Estados entre 20 de fevereiro e 9 de abril de 2013. A pesquisa identificou o uso da lei pelo jornalismo como prática recorrente e mapeou os problemas enfrentados pelos jornalistas nas esferas Federal, Estadual e Municipal. A maior parte dos problemas esteve relacionada aos poderes Executivos. Uma das reclamações destacadas pela pesquisa versa justamente sobre os formatos dos arquivos disponibilizados. Neste sentido, os jornalistas cobraram maior empenho para a adoção de padrões de dados abertos pelos órgãos públicos. Um jornalista explicou a insatisfação: “Órgãos estatais colocam dados à disposição, mas em formatos fechados, que não permitem ao cidadão reaproveitá-los, ou mesmo realizar as análises mais básicas” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JORNALISMO INVESTIGATIVO, 2013, p. 12).

A revisão bibliográfica foi realizada com base em pesquisa nas bases de dados dos periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, a Capes² e na biblioteca digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD³) e o repositório dos anais do Seminário em Pesquisa em Jornalismo Investigativo da Abraji⁴. Desde 2012, a LAI tem sido tema de artigos científicos e pesquisas acadêmicas que investigam os usos da lei pelos jornalistas (GENTILLI; SABINO, 2014; NASCIMENTO; RODRIGUES; KRAEMER, 2015; FRARE, 2014; GERALDES; SOUSA, 2016; BOTTREL, 2016, 2018; GERALDES; SOUSA; NEGRINI, 2017; DUTRA, 2015; GONÇALVES; STACCIARINI; NASCIMENTO, 2018). Na maior parte dos estudos, foram feitas análises de conteúdo em notícias que citavam a LAI textualmente ou entrevistas com profissionais que a utilizam.

Bottrel (2016) estudou a utilização da lei como efetiva implementação do direito de acesso. O método adotado para colher a amostra foi extrair notícias por meio do alerta por palavra-chave do mecanismo de busca do Google que abastece o site do Observatório de Gestão da Informação (OBGI) para, por meio de análise de conteúdo, identificar quais são os atores sociais que fazem uso da lei e com qual finalidade. Os achados indicaram uma

² Portal de periódicos da Capes disponível em: <http://www.periodicos.capes.gov.br/>.

³ Biblioteca digital disponível em: <http://bdtd.ibict.br/vufind/>.

⁴ Site da Abraji disponível em: <http://www.abraji.org.br/seminario/anais.html>.

participação maior dos órgãos públicos como fonte, com 52,6% das notificações, e a sociedade civil com 45,6%. Outro achado importante diz respeito ao peso que a imprensa obteve no resultado da amostra que incluiu sites de empresas, blogs e outros canais.

Sobre a atuação da Imprensa, um primeiro ponto que ficou evidente foi a utilização da LAI como instrumento de trabalho, buscando dados para basear a redação de matérias jornalísticas, além da fiscalização das ações públicas, especialmente os veículos de comunicação Folha de SP, Estado de SP e A Cidade, apontando uma possível absorção do uso do acesso à informação na sua rotina de trabalho. (BOTTREL, 2016, p. 80).

Geraldes e Sousa (2016) também apontam mudanças nas rotinas de trabalho nas redações a partir de um artigo teórico com base nas premissas de *newsmaking*. Os achados indicam uma redução de dependência da redação das assessorias de imprensa, mas um dilema em relação ao *ethos* da pressa jornalística. O tempo de resposta aos pedidos de transparência passiva associados ao tempo maior da produção da notícia com base em dados brutos disponibilizados pelos órgãos governamentais tende a contrapor o *ethos* da velocidade. Portanto, o estudo aponta que essas circunstâncias podem fazer as redações considerarem "a investigação uma prioridade e o planejamento das edições para além de matérias apressadas e priorize textos acurados e bem apurados" (GERALDES; SOUSA, 2016, p. 17). Como apontamento final, os autores indicam a necessidade de o jornalista estar apto a compreender e explicar os índices, dados e indicadores sobre o Estado brasileiro.

Em outro estudo, realizado por Nascimento, Rodrigues e Kraemer (2015), também surge um resultado positivo quanto à adoção de informações pedidas via LAI em reportagens. O trabalho focou nos temas mais abordados pela imprensa nos dois primeiros anos de vigência da lei. Os autores analisaram 96 reportagens que publicaram informações obtidas por meio da LAI nos jornais Folha de S. Paulo, Estado de São Paulo e o O Globo e identificaram que ética pública e serviços públicos foram priorizados em detrimento a temas como a ditadura militar. O estudo mostrou que 65 repórteres assinaram as reportagens o que indica o uso da LAI na rotina jornalística.

Dutra e Paulino (2016) analisam a cobertura dos mesmos veículos impressos de referência sobre a LAI em 2012 e 2013. Foram consideradas 314 matérias jornalísticas e 101

textos diversos (editoriais, entrevistas, artigos de opinião, etc.). O jornal Folha de S. Paulo liderou as publicações sobre o tema, seguido por O Estado de São Paulo e pelo O Globo, sendo a editoria de Política a que fez maior uso da LAI para reportagens. Também foi encontrado que a maior parte das reportagens que citam a lei versam sobre questões do Executivo Federal.

Dutra (2015) também investigou os usos que os jornalistas fazem da LAI. A autora identificou o uso mais frequente do recurso da lei em pautas de "maior fôlego" e em temas relativos à execução de gastos da administração pública, andamento de políticas públicas do Governo Federal e documentos da ditadura militar. A questão do tempo de produção foi abordada nas entrevistas, os repórteres explicaram que não podem depender da LAI para notícias do dia a dia, mas em casos de uma pauta com tempo maior de produção. Os jornalistas ainda destacaram como positiva a redução da dependência das assessorias de imprensa, em especial, por não precisarem justificar o motivo do pedido das informações como tinham de fazer anteriormente, mas afirmam que nas notícias factuais ainda são dependentes das assessorias.

Um estudo desenvolvido com os dados de requisições de informações feitas por jornalistas por meio da LAI em 2017 evidenciou que há um uso efetivo do recurso no país. O estudo levantou todos os pedidos feitos por jornalistas identificados e constatou 3.386 pedidos feitos por 856 jornalistas, sendo que a maior parte requisitou apenas uma informação, mas há um grupo recorrente que faz uso do recurso com bastante frequência (GONÇALVES; STACCIARINI; NASCIMENTO, 2018).

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 cinco 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. (GONÇALVES; STACCIARINI; NASCIMENTO, 2018, p. 131).

Apesar de haver pouco mais três mil jornalistas registrados no e-Sic do Executivo Federal, pode haver mais pedidos feitos por jornalistas porque a LAI não obriga a identificação da profissão, tendo em vista que qualquer cidadão tem o direito de requerer informações públicas de seu interesse. No estudo, os autores analisaram apenas os pedidos de transparência passiva, ou seja, que demandam uma solicitação expressa porque não estão disponíveis em

portais. Deste breve levantamento de estudos no campo de pesquisa em jornalismo podemos inferir que: 1) os jornalistas adotam os recursos normativos para acessar dados públicos; 2) de 2012 a 2017 houve um incremento no uso desse recurso pelos jornalistas evidenciado pelo aumento de pedidos, consultas e publicações, nos quais a LAI passa de objeto da reportagem a fonte jornalística; 3) o uso destes recursos digitais está associado pelos pesquisadores a reportagens de investigação, considerando que o tempo da notícia factual não permite aprofundar a análise de dados; 4) a relação entre jornalistas de redação e de assessoria de imprensa sofre alterações, reduzindo a dependência e recriando formas interação, que podem se tornar objeto de estudo do campo.

4. A normatividade e o jornalismo na democracia digital

Como os estudos reunidos neste artigo mostram, os jornalistas entendem a LAI e outras leis de transparência como um instrumento de trabalho e fazem uso deste recurso de acesso a dados públicos para produção de reportagens de interesse público, prática intensificada a partir dos anos 2000. Para os autores da democracia digital (GOMES, 2007; MARGETTS, 2011; DAHLBERG, 2011; BARROS; SAMPAIO, 2017, SAMPAIO, 2010; FENSTER, 2015) e da comunicação pública (WEBER, 2017; ESTEVES, 2007), os jornalistas ao se apropriarem destes dados e transformá-los em publicações tornam-se atores sociais que entram em disputa com outros atores em redes de comunicação pública (WEBER, 2007, 2017) para serem reconhecidos como mediadores e tradutores dos dados públicos em linguagem universal. **O locus da relevância do ator jornalismo não está na disseminação e distribuição – visto que há uma multiplicidade de canais em disputa – mas na qualidade do tema abordado para o debate público.** Essa migração da escassez dos meios para a abundância informativa determina uma revisão nas dinâmicas e processos de comunicação.

A chegada do acesso comercial à internet em 1995 redirecionou e popularizou a prática do jornalismo de influência ou mídia das fontes. A partir deste contexto, a mídia das fontes (SANT'ANNA, 2005) se aproxima das estratégias de marketing e relações públicas de organizações públicas e privadas forjando um novo modelo comunicacional adotado não apenas por movimentos sociais e políticos, mas também por segmentos sociais de alto poder

econômico e político como empresários, juristas, militares, médicos e outros grupos sociais influentes. Esse contexto propiciou ao profissional jornalista um alargamento do campo de atuação profissional, visto que a mídia de fonte é um espaço ocupado por jornalistas profissionais.

Sant'Anna (2005) pontua nesse sentido constrangimentos e pressões do campo jornalístico enquadrados em cinco níveis: jurídicos (regulamentação da profissão, leis de imprensa), técnicos (competências tecnológicas impostas pela prática), econômicos (fechamento de vagas de trabalho nos grandes grupos de imprensa), ideológicos da profissão (ethos) e sócio-cultural (prestígio e legitimidade na sociedade). Esse conceito de englobar a prática nos permite conceber um campo autônomo para os profissionais jornalistas que compartilham de valores e sofrem constrangimentos tanto no jornalismo tradicional quanto no jornalismo institucional e assessorias de imprensa.

De fato, não só no Brasil, a internet oportunizou a fontes criarem canais para influenciar a agenda da imprensa tradicional e para elas mesmas assumirem o papel de difusor de informações, antes atribuído à imprensa tradicional e a grandes grupos detentores dos meios de produção e transmissão de informações. No mesmo sentido, Weber e Coelho (2011) acreditam que o caráter mediador está na prerrogativa da publicidade valorada pela informação em circulação, pois “tornar público é fonte de poder; selecionar o que será visível, reconhecível implica considerar não apenas critérios, como também uma questão ética, do dever ser. Essa dimensão pública é, portanto, essencial ao jornalismo” (WEBER; PFEIFER COELHO, 2011, p. 62). As autoras ainda diferenciam a dimensão pública do jornalismo em relação às instituições e empresas privadas que produzem informações e limitam o alcance do público quando direcionados a uma fração de mercado ou a um público segmentado. No mesmo sentido, as assessorias de imprensa governamentais produzem informações segmentadas, sem apontar o contraditório ou vigiar o poder.

É nesse contexto que Weber (2017) situa as redes de comunicação pública e política, na perspectiva habermasiana de esfera pública, aberta para participação e deliberação de diferentes atores interlocutores de práticas discursivas de campos em disputa. Para Weber (2017), a comunicação pública é a instância do debate público capaz de mobilizar a comunicação institucional do Estado, a comunicação mediática (de massa e alternativa), e a

comunicação da sociedade civil (organizada, grupos, comunidades e outros públicos), pois, para a autora, **é no debate público e na prática comunicativa que reside a hipótese de que a comunicação pública imprime qualidade à democracia contemporânea.** O debate público, como mobilizador de atores sociais, é o processo constitutivo da comunicação pública. Os temas de interesse público mostram-se aptos a agregar e pautar diferentes atores em redes de comunicação pública. Um movimento permanente de debate público “seria o procedimento necessário para a compreensão e avaliação da qualidade das democracias” (WEBER, 2017, p. 25). Em governos totalitários nos quais há controle da informação de Estado e pelo Estado não há comunicação pública, se sobressai a propaganda e a divulgação do governo em busca de autolegitimação. **A comunicação pública, por vezes confundida com a comunicação governamental, passa pelo governo (e pode ter origem em dados governamentais), mas reside no debate de temas de interesse público afetando atores públicos e privados.** Portanto, Weber defende a comunicação pública como debate público “acionado por temas de interesse público provocados a partir de poderes da República, de instituições, sistemas de mídia ou redes de comunicação capazes de gerar disputa de opiniões, ações coletivas, associações e mobilizações consequentes ou não” (WEBER, 2017, p. 29).

A consecução de debate público sobre temas de interesse público permite que a sua relevância seja apreendida e contextualizada de modo permanente, recorrente e fluído em oposição aos interesses puramente privados e aos desvios éticos dos homens públicos. O debate, portanto, é fundamental para as democracias e muitas vezes é desafiado por campanhas publicitárias, propagandas e pelas chamadas *fake news*, circulando predominantemente em sites de redes sociais e em aplicações de mensagens instantâneas. As disputas são potencialmente mediadas por atores que atribuem a si o papel social de vigilância ou investigação do poder entre os quais a imprensa e instituições como o Ministério Público.

Ao estruturar um ciclo de governo aberto ideal, Safarov et al (2017) localizam o jornalista como usuário de dados digitais com apropriação direta ao lado de atores como desenvolvedores ou programadores, pesquisadores, empresas, organizações não-governamentais. Os autores do esquema teórico (SAFAROV et al, 2017) relacionam o cidadão na coletividade como usuário indireto dos dados abertos. Para que esse uso seja possível, os autores apontam 1) as **condições** técnicas (disponibilidade dos dados, qualidade do arquivo) e

sociais (legislação, políticas públicas); 2) os **tipos** analítico (pesquisa, tomada de decisão) e sintético (inovação, serviço, hackatons); 3) **efeitos** sociais (valores sociais, serviço público) desenvolvimento econômico (novos negócios e prestações de serviço) e boa governança (transparência e *accountability*). Para os autores, o tipo analítico faz uso de dados visando o entendimento e a explicação de características do mundo, enquanto o tipo sintético contribui para o desenvolvimento de ferramentas mais funcionais. O artigo analisou 101 pesquisas sobre governo aberto e entre os usos que os jornalistas fazem se destacam trabalhos de cunho analítico.

Os jornalistas são um grupo de usuários altamente envolvido na utilização do OGD em suas atividades diárias para realizar estudos e escrever artigos de jornal, incluindo a visualização de dados públicos. Os jornalistas, por exemplo, podem integrar vários conjuntos de dados para trazer novas percepções que os indivíduos podem não ser capazes. Além disso, juntamente com a abertura de dados públicos relevantes, a política do governo deve esforçar-se para aumentar a motivação dos jornalistas de dados e seus programas comunitários de implementação, apoio de ONGs e fundos direcionados para resolver problemas sociais, particularmente corrupção e uso indevido de recursos públicos. (SAFAROV et al, 2017, p. 18)

Nesse mesmo sentido, outros estudos destacam os trabalhos do jornalismo para traduzir e comunicar os dados com características de universalidade (MARGETTS, 2011; DAHLBERG, 2011; BRENOL, 2019) e impacto social para o debate público (BRENOL, 2019).

Para Margetts (2011), é esperado do cidadão confiar a outras partes a análise dos dados disponíveis em grande quantidade o que um cidadão sozinho não poderia dar conta por tempo e por recursos ou competências específicas. A transparência digital envolve grandes quantidades de dados ou a tradução de processos governamentais em códigos de programação, implicando em delegação de confiança. A autora atribui ao jornalismo, mais especificamente às organizações jornalísticas, uma destas forças capazes de traduzir a grande quantidade de dados. A autora exemplifica com um caso britânico de 2009, quando o Parlamento Inglês foi obrigado a divulgar as despesas dos representantes e o jornal The Telegraph criou uma

ferramenta interativa para que o cidadão pudesse acessar as informações. Esse recurso foi possível porque o jornal tinha uma equipe de jornalistas de dados que trabalharam na leitura e análise de milhares de documentos para moldar um site interativo e disponibilizar para a população. “A confiança se transfere de instituições tecnologicamente e estatisticamente capacitadas – e com recursos adequados – para organizações e indivíduos com capacidade de extrair as vantagens que a internet pode fornecer” (MARGETTS, 2011, p. 520). Para Margetts (2011), o lugar do jornalismo está em desenvolver as ferramentas de acesso para o público, mas há situações em que o jornalismo estará no lugar de usuário de ferramentas produzidas por terceiros – como é o caso de instituições de ensino, organizações não-governamentais, sociedade civil organizada, partidos políticos, os próprios governos e outros atores e redes de comunicação. Nesses casos, o papel do jornalismo estará em reportar as informações tecnologicamente analisadas e programadas por terceiros.

Dahlberg (2011) cita a possibilidade da deliberação pública em ambientes como jornais online, fóruns de discussão online, e um vasto número de debates online informais em listas de e-mail, plataformas de discussão na web, chats, blogs, sites de rede social e wikis. O autor ainda identifica uma deliberação política acontecendo por meio de textos e comentários do jornalismo cidadão e do que ele chama de mídia "séria", citando como exemplo os fóruns online da *BBC* e do *The Guardian*. Nesses casos, tal deliberação é entendida como uma esfera pública racional na qual os cidadãos são transformados em sujeitos democráticos de orientação pública interessados no "bem comum". Para Dahlberg (2011), essa participação resulta em uma opinião pública criticamente informada que pode examinar e influenciar os processos decisórios oficiais.

Brenol (2019) ao mapear uma rede de jornalistas praticantes deste tipo de reportagem identificou que o grupo de 29 jornalistas acionados se percebe como fiscal do poder. O estudo mostrou que essa prática evidencia com mais frequência trabalhos com os temas políticos como corrupção, eleições, finanças públicas, confirmando um tipo analítico de uso dos dados públicos. Interessante observar que o grupo recomendou trabalhos realizados nos anos 1990 como referência em jornalismo com o uso de dados públicos. Na época, os repórteres acessaram as informações nos computadores dos próprios órgãos públicos como o Tribunal Superior Eleitoral e a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro. Ou seja, a investigação

jornalística possuía o consentimento dos setores de assessoria de imprensa e de relações públicas. Foi o caso da reportagem da Folha de S. Paulo “Deputados empregam 315 parentes”, publicada em 1999 e com autoria de Lucio Vaz, que alimentou o debate público sobre o nepotismo no poder público e teve como consequência do debate a publicação da Súmula Vinculante número 13 pelo Supremo Tribunal Federal e um decreto executivo para coibir a contratação de parentes. O jornalismo cumpriu, neste caso, por meio da publicização de dados públicos, o papel social de mediar o debate público e provocar os poderes à ação. Outro exemplo de uso de dados públicos digitais para qualificar o debate público esteve em reportagem do jornal O Globo que fez uso de dados da Força Aérea Brasileira (FAB) para gerar a discussão sobre as prioridades do transporte aéreo. Os dados mostram que as aeronaves vinham sendo usadas mais para transporte de políticos do que para salvar vidas. A Aeronáutica não é obrigada por lei a transportar órgãos para transplante, mas a reportagem apurou que existe um termo de cooperação envolvendo o Ministério da Saúde, as empresas de aviação comercial e a FAB. Quando não há rotas comerciais ou existe uma urgência, a FAB é acionada. O debate público levantado pela reportagem versa sobre o uso – previsto em lei – do mesmo transporte para autoridades, enquanto órgãos humanos vitais não chegam em tempo hábil ao destino. A publicação impactou em um decreto presidencial assinado pelo presidente Michel Temer para que uma aeronave ficasse sempre à disposição para o transporte de órgãos para transplante. A autora afirma assim que a qualidade do debate público é evidenciada nesta mediação jornalística quando “1) aciona atores políticos, sociais e civis; 2) quando impacta na tomada de decisão ou acarreta em atos políticos por atores relevantes e 3) quando permite o aprofundamento de temas de interesse público por um período de tempo. (BRENOL, 2019, p, 190)”.

Concluimos a partir deste levantamento teórico acerca do jornalismo na democracia digital que os estudos evidenciam, no campo de pesquisa não apenas do jornalismo, mas também das ciências sociais, **o reconhecimento do uso que o jornalista e o jornalismo fazem de dados públicos orientados por valores públicos, usualmente utilizando dados de forma analítica e com efeito social enquanto intermediários de uma coletividade.** Nesse sentido, os estudos reforçam o papel social do jornalista de qualificar o debate público de temáticas de

interesse coletivo em redes de comunicação pública cada vez mais entranhadas em ambientes de midiatização e abundância informativa.

Referências bibliográficas

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JORNALISMO INVESTIGATIVO. **Relatório de desempenho da lei de acesso a informações públicas: avaliação, sugestão e críticas do uso da lei por jornalistas.** São Paulo: Abraji, 2013. Disponível em: <http://old.abraji.org.br/midia/arquivos/file1368697819.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2018

BARROS, Samuel Anderson Rocha; SAMPAIO, Rafael Cardoso. A confiança para a manutenção de uma inovação democrática: o caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 22, n. 72, p. 151-172, maio/ago. 2017.

BOTTREL, Rachel do Monte. **Uma análise dos usos da lei de acesso à informação no Brasil em notícias do período de 2013 a 2015.** 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ibict.br/handle/123456789/870>. Acesso em: 12 fev. 2018.

BOTTREL, Rachel do Monte. A Contribuição do Acesso à Informação Pública para a Comunicação Pública no Brasil. **Comunicação Pública**, v. 13, n. 24, 2018.

BRASIL. **Lei nº 12. 527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2011.

BRENOL, Marlise Viegas. Transparência digital e jornalismo: modalidades comunicativas com uso de dados públicos. Tese apresentada para obtenção de grau de doutoramento pelo Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Informação, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, abril, 2019. Não publicada até 28 de abril de 2019.

CHIGNARD, Simon. A brief history of Open Data, 2013 Disponível em <<http://parisinnovationreview.com/articles-en/a-brief-history-of-open-data>>

DAHLBERG, Lincoln. Re-constructing digital democracy: An outline of four ‘positions. **New Media & Society**, v. 13, n. 6, 855–872, feb. 2011.

DUTRA, Luma Poletti. **Direito à informação em pauta: os usos da lei de acesso por jornalistas.** 2015. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/17909>. Acesso em: 20 dez. 2017.

DUTRA, Luma Poletti; PAULINO, Fernando Oliveira. Direito à informação em pauta: lei de acesso e jornais impressos. **Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación**, v. 11, n. 21, p. 184-193, 2015. Disponível em: <https://www.alaic.org/revista/index.php/alaic/article/view/586>. Acesso em: 20 fev. 2018.

ESTEVES, João Pissarra. Internet e Democracia: Estado e Sociedade Civil perante os novos desafios da comunicação política. **Media & Jornalismo**, v. 10, p. 33-42, 2007.

_____, João Pissarra. Internet e comunicação política: um novo desafio à democracia. **Intexto**, n. 17, 2007.

FENSTER, Mark. Transparency in search of a theory. **European Journal of Social Theory**, v. 18, n. 2, apr. 2015.

FRARE, Marcilene Aparecida Mangini. **A amplitude da lei de acesso à informação (LAI) analisada sob os interesses do Estado**. 2014. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Universidade Paulista, São Paulo, 2014.

GENTILLI, Victor; SABINO, Ana Carolina de Angeli. A cobertura jornalística no segundo ano da Lei de Acesso à Informação. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM JORNALISMO, 12., 2014, Santa Cruz do Sul. **Anais...** [...]. Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul, 2014.

GERALDES; Elen; SOUSA, Janara. O impacto da lei de acesso à informação nas rotinas produtivas do jornalismo brasileiro. **Revista Eptic**, v. 18, n. 3, p. 7-18, 2016. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/epitic/article/view/5799>. Acesso em: 22 fev. 2018.

GERALDES; Elen; SOUSA, Janara; NEGRINI, Vanessa. O impacto da lei de acesso à informação nas relações entre os jornalistas e as assessorias de imprensa governamentais. In: COMPOLÍTICA - Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política, 7., 2017, Porto Alegre. **Anais...** [...]. Rio de Janeiro: COMPOLITICA, 2017. Disponível em: <http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2017/06/GERALDES-et-al.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2018.

GOMES, Wilson. Internet e participação política em sociedades democráticas. **Revista Famecos: mídia, cultura e tecnologia**, n. 27, ago. 2005. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/viewFile/3323/2581>. Acesso em: 25 jul. 2018.

GOMES, Wilson. Democracia digital: que democracia. In: II ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO E POLÍTICA, 5., Belo Horizonte. **Anais...** [...]. UFMG: Belo Horizonte, 2007. Não paginado. Disponível em: http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2011/01/gt_ip-wilson.pdf. Acesso em: 22 fev. 2019.

GOMES, Wilson. Jornalismo e Interesse Público. In: GOMES, Wilson. **Jornalismo, fatos e interesses: ensaios de teoria do jornalismo**. Insular: Florianópolis, 2009. p. 67-87.

GOMES, Wilson; AMORIM, Paula Karini; ALMADA, Maria Paula. Novos desafios para a ideia de transparência pública. In: VI CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO E POLÍTICA, 6., 2015, Rio de Janeiro. **Anais...** [...]. Rio de Janeiro: Compolítica, 2015. Disponível em: <http://www.e-compos.org.br/e-compos/article/view/1446/1847>. Acesso em: 22 jun. 2018.

GONÇALVES, Francisco Eduardo; STACCIARINI, Isa Coelho; NASCIMENTO, Solano. O uso da LAI por jornalistas: uma análise de requerentes, pedidos e respostas. **Estudos em Jornalismo e Mídia**, v. 15, n. 2, p. 130-140, 2018.

LAGE, Nilson. **Teoria e técnica de reportagem, entrevista e pesquisa jornalística**. Rio de Janeiro: Record, 2006.

MARGETTS, Helen. The internet and transparency. **The Political Quarterly**, v. 82, n. 4, p. 518-521, 2011.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/liberdade-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf>.

NASCIMENTO, Solano; RODRIGUES, Georgete Medleg; 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**, v. 9, n. 18, p. 225-248, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/Rumores/article/view/97261/107025>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: UNIC, 2009. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2018.

SAFAROV, Igbal; MEIJER, Albert; GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan. Utilization of open government data: A systematic literature review of types, conditions, effects and users. *Information Polity*, 22 (1), p. 1-24, 2017

SAMPAIO, Rafael Cardoso. Participação política e os potenciais democráticos na internet. **Revista Debates**, v. 4, n. 1, p. 29-53, jan./jun. 2010.

SANT'ANNA, Francisco. **Mídia das fontes: o difusor do jornalismo corporativo**. Brasília: Casa das Musas, 2005.

SASSINE, Vinicius. Sistema de transplantes no Brasil sofre com falta de transporte aéreo. **O Globo**, Rio de Janeiro, 5 jun. 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/sistema-de-transplantes-no-brasil-sofre-com-falta-de-transporte-aereo-19444859>. Acesso em: 28 jan. 2019.

SILVA, Silvano Pereira da; SAMPAIO, Rafael Cardoso; BRAGATO, Rachel Callai. **Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016.

VAZ, Lucio. Deputados empregam 315 parentes. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 17 out. 1999. Disponível em: Acesso em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1710199917.htm>. Acesso em: 15 fev. 2019.

WEBER, Maria Helena. Nas redes de comunicação pública, as disputas possíveis de poder e visibilidade. In: PFEIFER, Marja Coelho; LOCATELLI, Carlos (orgs.). **Comunicação pública e política: pesquisa e prática**. Florianópolis: Insular, 2017. p. 23-56.

WEBER, Maria Helena; COELHO, Marja Pfeifer. Entre jornalismo e poderes. In: SILVA, Gislene; KUNSCH, Dimas; BERGER, Christa; ALBUQUERQUE, Afonso. **Jornalismo contemporâneo, figurações, impasses e perspectivas**. Brasília: EDUFBA, Compós, 2011