

## O Jornalismo como agente da transparência pública no Brasil: A cobertura noticiosa no caso da Lei de Acesso à Informação

### Journalism as an agent of public transparency in Brazil: The news coverage on the Access to Information Law

Paulo Ferracioli\*, Francisco Paulo Jamil Marques\*

\* Universidade Federal do Paraná, Brasil

#### Resumo

A aprovação de dispositivos legais relacionados à transparência exigiu que instituições e agentes do Estado brasileiro passassem a tornar publicamente disponíveis informações de interesse dos cidadãos. Em tal contexto, a atuação do Jornalismo se mostra mais relevante tanto ao constranger a esfera política, quanto ao traduzir para a audiência o que significam os dados ora disponíveis. Este artigo tem como objetivo principal examinar a cobertura noticiosa dos jornais *Folha de S. Paulo* (FSP) e *O Estado de S. Paulo* (OESP) – dois dos periódicos de maior prestígio do país – sobre a Lei de Acesso à Informação (L.A.I.) durante os seis primeiros anos após a aprovação do dispositivo por parte do Congresso (de janeiro de 2012 a dezembro 2017). A intenção é investigar o conteúdo de matérias que mencionam a L.A.I. brasileira e, também, textos em que a lei foi utilizada como recurso para a obtenção de informações. A seção empírica examina 734 notícias por meio de Análise de Conteúdo quantitativa. A investigação descobriu que as coberturas de FSP e OESP empregaram a L.A.I. prioritariamente para a obtenção de informações a respeito de órgãos vinculados ao Poder Executivo Federal. Os resultados também apontam um aumento progressivo da utilização de tal ferramenta ao longo dos anos – o que indica que o Jornalismo brasileiro tem adaptado suas rotinas de produção às oportunidades oferecidas pelo quadro legal vigente.

Palavras-chave: Jornalismo Político. Lei de Acesso à Informação. Transparência.

#### Abstract

The approval of legal provisions related to the transparency required institutions and agents of the Brazilian State to make information of interest to citizens publicly available. In this context, the work of journalism becomes more relevant both to constrain the political realm and to translate to the audience what the data now available mean. This article has as main objective to examine the news coverage of *Folha de S. Paulo* (FSP) and *O Estado de S. Paulo* (OESP) newspapers – two of the most prestigious publications in the country – on the Access to Information Law (L.A.I.) during the first six years after its approval by the Congress (from January 2012 to December 2017). The intention is to investigate the content of those pieces mentioning the Brazilian L.A.I. and texts in which the law was used as a resource for obtaining information as well. The empirical section examines 734 texts using Quantitative Content Analysis. The research found out that FSP and OESP coverages employed the L.A.I. mainly for obtaining information about the Federal Executive Branch. The results also show a progressive increase in the use of such a tool over the years – indicating that Brazilian journalism has adapted its production routines to the opportunities the current legal framework offers.

Keywords: Political Journalism. Access to Information Law. Transparency.

#### Introdução

Não obstante a literatura na área de democracia digital – sobretudo aquela produzida ao longo dos últimos 15 anos – tenha investido em discutir o papel da comunicação para fomentar a participação política (Coleman & Blumler, 2009; Maia, 2011; Frame & Brachotte, 2015; Chadwick, 2003; Saebo, Rose, & Molka-Danielsen, 2009; Ferber, Foltz, & Pugliese, 2007), mostra-se crescente a demanda para que as investigações também

reflitam, com maior profundidade, sobre outros valores relevantes para o jogo democrático, a exemplo da transparência. A ideia de fundo dessas perspectivas mais recentes sustenta que a participação é fundamental, mas que não seria suficiente para garantir um efetivo controle social acerca dos processos de produção da decisão política (Meijer, 2015; Bovens, Schillemans, & Hart, 2008; Fairbanks, Plowman, & Rawlins, 2007; Gomes, Almada, & Amorim, 2018).

A pesquisa da área tem reforçado, ademais, a noção de que a transparência moderna ocorre de forma mediada – nomeadamente, através do emprego de recursos da comunicação digital (Grimmelikhuisen & Welch, 2012; Marques, 2016; Porumbescu, 2017). Observe-se, porém, que a dimensão tecnológica (capaz de facilitar o acesso dos cidadãos a informações de interesse público) constitui somente um dos aspectos a serem contemplados a fim de se incrementar os mecanismos de controle social. Isto é, faz-se necessário contar, também, com uma dimensão legal-normativa apta a constranger o Estado e seus agentes a promoverem maior publicidade no que concerne ao emprego dos recursos públicos (Jaeger & Bertot, 2010). É justamente de forma associada ao debate sobre os ditames legais e tecnológicos que se tem revelado um outro aspecto fundamental na discussão contemporânea sobre transparência: o papel do Jornalismo enquanto atividade capaz de investigar, revelar e “traduzir” para a audiência informações que, até então, encontravam-se sob sigilo. A clássica reivindicação do Jornalismo enquanto instância responsável por fiscalizar os agentes públicos evidencia-se na insistência de seus agentes em utilizar termos como *watchdog* e “quarto poder” (Waisbord, 2000; Donohue, Tichenor, & Olien, 1995; Cammaerts, Decillia, & Magalhães, 2017; Gnisci Van Dalen & Di Conza, 2014; Whitten-Woodring & James, 2012; Hanitzsch & Vos, 2018).

Mas que funções permanecem reservadas ao Jornalismo em um cenário no qual os órgãos do Estado são legalmente obrigados a fornecerem – por meio de transparência ativa e passiva – informações de interesse dos cidadãos?

A premissa deste trabalho é a de que o Jornalismo continua essencial visto que, mesmo com a obrigatoriedade de representantes políticos tornarem determinadas informações disponíveis, os cidadãos necessitam de uma instância capaz de (a) interpretar os conjuntos de dados, (b) discutir o empenho de recursos públicos e (c) revelar e criticar ocasiões em que a transparência é oferecida apenas de maneira parcial. Argumenta-se, em outras palavras, que a atuação do Jornalismo pode colaborar para que a informação disponível se torne mais adequada ao escrutínio público (Zinnbauer, 2007), sendo a acessibilidade um outro tipo de serviço prestado pelas empresas do ramo.

Assim sendo, o objetivo deste trabalho é examinar a cobertura noticiosa dos jornais *Folha de S. Paulo* (FSP) e *O Estado de S. Paulo* (OESP) – dois dos periódicos de maior prestígio do país – sobre a Lei de Acesso à Informação (L.A.I.) durante os seis primeiros anos de vigência do referido dispositivo (de janeiro de 2012 a dezembro 2017). A intenção é investigar o conteúdo tanto de matérias que apenas mencionam a L.A.I., quanto de textos em que a lei foi utilizada como recurso para a obtenção de informações. Mais exatamente, o *corpus* da investigação empírica se refere às matérias que citaram a L.A.I. cuja publicação ocorreu no período acima – os textos se encontram disponíveis nos sites dos jornais FSP e OESP. A Análise de Conteúdo quantitativa é a estratégia metodológica fundamental utilizada neste artigo.

Tais periódicos foram escolhidos por serem reconhecidos como jornais de referência e por terem alcance nacional, estando entre os mais vendidos no Brasil<sup>1</sup>. Isto é, são publicações destinadas a uma elite de leitores e que dedicam boa parte de sua cobertura a temas políticos. *O Estado de S. Paulo* foi criado em 1875, ainda sob o nome *A Província de São Paulo*, e se consolidou como empresa de comunicação voltada, desde suas origens, à elite agroindustrial (Pilagallo, 2012). Do ponto de vista dos posicionamentos editoriais, OESP apresenta um histórico de alinhamento a determinados partidos e ideologias (Capelato & Prado, 1980), o que leva o jornal a endossar candidatos em diferentes eleições. Sua proeminência no mercado paulista e brasileiro de jornais impressos é dividida com a *Folha de S. Paulo*, que existe desde 1960 – momento em que houve a fusão dos jornais do grupo *Folha da Manhã* que já existiam desde 1921. A partir dos anos 1980, em um contexto de redemocratização e do início da gestão de Otavio Frias Filho na direção de redação, a FSP ganhou maior relevância no cenário nacional<sup>2</sup> (Silva, 2005) – ainda que, somente em raras ocasiões, endosse candidatos ao longo de disputas eleitorais (Pilagallo, 2012).

A partir da análise do contexto brasileiro, o objetivo é vislumbrar a relação entre Jornalismo e transparência em âmbito nacional, oferecendo elementos que podem ser úteis para se pensar o papel das empresas noticiosas em outras sociedades democráticas. Se a literatura já aponta para as conexões entre Jornalismo e Política em democracias tão distintas quanto Inglaterra, Nigéria e Índia (Worthy, 2017; Oberiri, 2016; Relly & Pakanati, 2018), o olhar sobre um país latino-americano pode contribuir para consolidar as reflexões sobre o tema – o que permite, por exemplo, compreender as aplicações e as singularidades das rotinas de produção noticiosa.

O artigo está dividido da seguinte forma: o próximo tópico discute alguns dos conceitos fundamentais concernentes à ideia de transparência. Logo depois, aborda-se a interface entre transparência e Jornalismo. A seção subsequente apresenta os procedimentos metodológicos e os dados oriundos a partir dos textos jornalísticos analisados. Antes de seu encerramento, o trabalho discute os resultados desta pesquisa, considerando o que investigações anteriores já haviam descoberto.

### **A ideia de transparência e suas aplicações legais no caso brasileiro**

A premissa de que “algo está acontecendo por trás das cortinas e, uma vez que essas cortinas sejam removidas, tudo estará aberto e poderá ser fiscalizado”<sup>3</sup> (Meijer, 2009, p. 257) fundamenta uma das abordagens mais conhecidas acerca do conceito de transparência. Jeremy Bentham (2011), já no século XVIII, apontava que conferir maior publicidade às ações do Poder traria benefícios à democracia, pois permitiria que informações sobre a atuação dos governantes chegassem ao público. Argumento da mesma natureza também foi defendido por Immanuel Kant, para quem a assinatura de tratados secretos por parte dos governantes não seria a melhor maneira de conduzir a política externa das nações (Hood, 2007), pois estaria “abaixo da dignidade dos mandatários” (Kant, 2006, p. 317). Mais exatamente, o filósofo alemão

---

<sup>1</sup> Efeito 'Bolsonaro bump' foi tímido e jornais tradicionais perdem assinantes. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/midia/efeito-bolsonaro-bump-foi-timido-e-jornais-tradicionais-perdem-assinantes/>. Acesso em: 23 mai. 2019.

<sup>2</sup> Mais informações sobre a trajetória e características dos periódicos pode ser encontrada em: [https://www1.folha.uol.com.br/institucional/historia\\_da\\_folha.shtml?fill=4](https://www1.folha.uol.com.br/institucional/historia_da_folha.shtml?fill=4) e [https://acervo.estadao.com.br/historia-do-grupo/decada\\_1870.shtm](https://acervo.estadao.com.br/historia-do-grupo/decada_1870.shtm). Acesso em 24 mai. 2019.

<sup>3</sup> Todas as traduções de trechos com originais em língua estrangeira foram providenciadas pelos autores.

argumenta que "[c]ada reivindicação de direitos deve ter um potencial de publicidade; e, uma vez que se pode facilmente julgar se este potencial está ou não presente em um caso particular, isto é, se a publicidade se mostra ou não compatíveis com os princípios de cada agente, torna-se possível adotar um critério aplicável a fim de escrutinar a razão encontrada a priori" (Kant, 1970, p. 135).

Dentre as diferentes definições de transparência disponíveis na literatura contemporânea, destaca-se a Gimmelikhuisen et al. (2013). Para os autores, transparência se refere à "disponibilidade de informações sobre uma organização ou ator que permita a atores externos monitorarem o funcionamento interno ou performance daquela organização" (p. 576). Assim, a transparência ofereceria aos cidadãos a possibilidade de tomar decisões mais bem fundamentadas, com maior conhecimento de causa (Filgueiras, 2011) – inclusive do ponto de vista da escolha eleitoral (Gastil, Knobloch, & Richard 2014) –, além de inibir comportamentos corruptos por parte de autoridades (Bertot, Jaeger, & Grimes, 2012).

Hannah Arendt também ressaltou a necessidade de mecanismos consistentes de transparência a fim de permitir aos cidadãos avaliar o que ocorre na administração das instituições políticas (Lafer, 1997) e garantir que seja concedido "acesso ao que eles devem saber para formar uma opinião e tomar decisões" (Arendt, 1972, p. 30). É por meio da transparência que se garantiria a manutenção da verdade, afastando-se segredos e mentiras que apenas corromperiam o espaço público. De fato, o aperfeiçoamento dos recursos relacionados à transparência já havia sido defendido por Rousseau ao sugerir que os agentes públicos deveriam operar sempre sob supervisão pública – mesmo quando as autoridades não estivessem em serviço. A saída indicada para não haver usurpação de poder é que os ocupantes desses cargos só "ajam, se possível, debaixo dos olhos do Legislador" (Rousseau, 2018, p. 28). Transparência, assim, seria um estado em que haveria correspondência entre aparência e realidade (Marks, 2001).

Defender mais transparência no que concerne aos atos oficiais, contudo, não necessariamente implica exigir exibição total dos fatos e dados. Nesse sentido, Gomes, Almada e Amorim (2018) argumentam que o conceito de transparência se associa à ideia de não impedir que se olhe através de algo – seja um objeto, seja uma instituição –, pressupondo-se que a atividade fiscalizadora consiga compreender as ações praticadas. Parte relevante da literatura sustenta, assim, que a transparência envolve certo grau de controle (ou, pelo menos, de monitoramento) das decisões tomadas por terceiros (Meijer, 2003; Piotrowski & Van Ryzin, 2007; Hansen, Christensen, & Flyverbom, 2015).

Hood (2010) avança na discussão conceitual ao diagnosticar quatro modos de se enxergar o conceito de transparência. Ela pode ser compreendida como: um produto aleatório de janelas de informação abertas em razão de contingências; uma forma instrumental de acesso a informações, já que depende da disposição do agente em liberar os dados; um processo de abertura de informações, a pedido do cidadão, até então confidenciais; ou como a presunção de abertura geral de toda e qualquer informação pessoal ou corporativa. Do ponto de vista empírico, diversas democracias têm se esforçado no sentido de ampliar as iniciativas de transparência e garantir que os cidadãos não dependam apenas da boa vontade de gestores e servidores para que tenham a informações de interesse público (Gupta, 2010). Os desenhos institucionais mais sofisticados investem na própria noção de transparência como política pública, buscando superar resistências de diversas naturezas, como a cultura do segredo que ainda predomina em determinados âmbitos oficiais (Marques, 2016).

Com o intuito de forçar os agentes oficiais a oferecerem dados de interesse público, verifica-se um crescente aprimoramento do arcabouço de normas legais dedicado à transparência. Um modo pertinente de analisar

tais inovações legislativas leva em conta as diferentes classificações teóricas sobre transparência, dividindo-a em duas modalidades: ativa e passiva (Raupp & Pinho, 2016).

A transparência ativa é aquela em que o ente estatal libera as informações por iniciativa própria, sem que haja uma prévia interpelação por parte de outros agentes. É o caso, por exemplo, dos dados disponíveis em sites dos órgãos estatais. No Brasil, a Lei Complementar n.º 131/2009 é considerada um marco para tal modalidade ao exigir que todos os entes federados tornem suas informações disponíveis online, consolidando-se o ímpeto de ampla divulgação dos dados que já estava presente na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101), sancionada em 2000. Desse modo, já se exige que prefeituras, estados e União mantenham Portais da Transparência que tragam dados concernentes ao funcionamento da máquina pública (a exemplo daqueles de natureza orçamentária).

Já a transparência passiva se manifesta quando o Estado concede acesso a um dado apenas depois de provocado por um interessado. A Lei de Acesso à Informação (12.527/2011), aprovada no Brasil durante o primeiro governo de Dilma Rousseff, estabeleceu um novo conjunto de regras voltadas a disciplinar tal alternativa, que exige mais por parte do poder estatal ao endereçar informações que não foram previamente selecionadas pela administração.

Para incentivar a adequação dos órgãos da administração pública às exigências da transparência passiva previstas na L.A.I., o Governo Federal instituiu, em 2013, o Programa Brasil Transparente, a partir do qual estados e municípios firmaram um compromisso com a União de adotar medidas para efetivar o acesso à informação (Michener, Contreras, & Niskier, 2018). Por meio da iniciativa, a Controladoria Geral da União (CGU) passou a oferecer treinamento para os servidores públicos, além de prover acesso a materiais técnicos e ao código-fonte do sistema utilizado em âmbito nacional. Conforme dados divulgados pela União, mais de 1.600 administrações que aderiram ao programa<sup>4</sup>.

### **O papel do Jornalismo como mediador da transparência pública**

Ao se atentar para os principais mecanismos de transparência existentes nas democracias contemporâneas, é possível vislumbrar que uma de suas principais características é o caráter mediado. O cidadão, assim, passa a ter acesso às informações por meio de sites, portais, aplicativos e outros mecanismos de comunicação digital (Bonson et al., 2012; Meijer, 2009; Hood, 2006). É justamente neste ponto em que se revela o papel do Jornalismo enquanto agente a reforçar as iniciativas de transparência – não apenas ao divulgar a existência de ferramentas midiáticas voltadas para incrementar a publicidade, mas, também, ao pressionar as instituições oficiais a atualizarem os dados disponíveis; ou, ainda, ao solicitar a órgãos e autoridades públicas informações que podem se transformar em pauta. Dito de outra forma, o Jornalismo cumpre função essencial no processo de responsabilização de instituições e agentes políticos (Schultz, 1998; Waisbord, 2000; Gomes, 2011) porque atua como campo dotado de visibilidade e, ao mesmo tempo, capaz de ampliar a acessibilidade a informações já disponíveis (Fung, 2013).

---

<sup>4</sup> Cresce número de adesões ao programa Brasil Transparente. Controladoria Geral da União. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2016/06/cresce-numero-de-adesoes-ao-programa-brasil-transparente>. Acesso em 24 mai 2019.

Um exemplo da atuação do Jornalismo enquanto agente a reverberar informações de interesse público é a reportagem de *El País Brasil* que revelou a desatualização do portal da transparência mantido pelo Poder Executivo Federal. Uma vez pressionados, os órgãos públicos se comprometeram a alimentar os dados no sistema com maior regularidade<sup>5</sup>. Em outro caso também revelado por iniciativa de material jornalístico, pôde-se constatar a existência de situações em que órgãos da estrutura governamental dificultam o acesso dos repórteres a informações, contrariando aspectos legais<sup>6</sup>.

A própria aprovação de legislação apta a assegurar o direito à transparência foi fruto de pressão de grupos sociais, dentre os quais se destacaram jornalistas e empresas de comunicação<sup>7</sup> (Oberiri, 2016) – cuja expectativa era ter acesso a informações sobre escândalos e irregularidades. Worthy (2017) aponta que, além de tal benefício, os jornalistas também colaboram ao buscar – inclusive através de medidas judiciais – providências que garantam maior amplitude do acesso à informação; além disso, o Jornalismo também pode atuar para impedir que reformas legislativas restrinjam direitos já garantidos quanto à L.A.I.. Aliás, tal simbiose entre profissionais da imprensa e as leis de acesso à informação já levaram autoridades a acusarem a imprensa de utilizar inadequadamente tais mecanismos legais para fomentar batalhas entre os campos midiático e o político (Worthy, 2017).

Tais desentendimentos acerca da atuação das empresas jornalísticas oferecem a oportunidade para relacionar a busca por transparência, de um lado, e uma cobertura caracterizada como adversária, de outro (Blumler & Esser, 2018). A ideia de Jornalismo adversário se mostra um tipo de evolução da função de *watchdog*, que considera profissionais e empresas do campo como guardiões do interesse público (Eriksson & Ostman, 2013). A ampliação do caráter interpretativo dos materiais elaborados pelos repórteres pode colaborar para consolidar um papel não só de vigilância, mas, também, de confronto com agentes do campo político (Eriksson, 2011). Tal atuação adversária pode se revelar por meio de entrevistas (Clayman et al, 2007) ou até editoriais (Mont'Alverne & Marques, 2018), de modo que é pertinente investigar se os conflitos são potencializados na cobertura sobre a L.A.I.

Desta forma, nem sempre a conexão entre agentes do jornalismo e representantes políticos é pacífica. No caso do Reino Unido, os constantes atrasos dos órgãos estatais para responder às questões – bem como as dificuldades procedimentais persistentes para a obtenção de informações – levaram os jornalistas daquele país a se utilizarem menos dos recursos informacionais garantidos em lei (Silver, 2016). Destacam-se, nesse caso, as informações obtidas por parte de outras organizações sociais que acabaram ganhando visibilidade na cobertura jornalística (Worthy, 2017). Em democracias menos consolidadas, contudo, embora já exista a previsão legal de acesso à informação, os jornalistas ainda se queixam de obstáculos para sua efetivação. É o que Oberiri (2016) relata ao tratar do caso da Nigéria. Por meio de estudo quantitativo realizado junto a profissionais especializados na cobertura política, o autor descobriu que os representantes políticos daquele país continuam a resistir a uma cultura de governo aberto, dificultando, sistematicamente, o

---

<sup>5</sup> Portal de Transparência do Governo não atualiza dados desde novembro. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/03/02/politica/1520016131\\_284875.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/03/02/politica/1520016131_284875.html). Acesso em 31 mai. 2019.

<sup>6</sup> Ministério dificulta acesso a informações sobre parcerias. Folha de S. Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/04/1445842-ministerio-dificulta-acesso-a-informacoes-sobre-parcerias.shtml>. Acesso em 20 mai. 2019.

<sup>7</sup> 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 23 mai. 2019.

fornecimento das informações solicitadas. "Trata-se, tão-somente, de uma lei prevista na Constituição, mas sem efetividade prática" (p. 20).

Em resumo, a implementação de políticas de transparência (mais exatamente, a aprovação de dispositivos legais efetivos) tende a facilitar a atuação do Jornalismo, diminuindo-se, por exemplo, o custo para cobrir determinadas pautas (Bowles, Hamilton, & Levy, 2014). De fato, diferentes estudos realizados acerca do caso brasileiro já apontaram transformações na rotina de produção jornalística a partir da entrada em vigor da L.A.I – mesmo que seja para apontar problemas. É o caso do trabalho de Sousa e Geraldes (2016), que ilustrou os extensos prazos de resposta previstos pela norma (afetando, diretamente, o ritmo da produção jornalística), em consonância com as descobertas das investigações internacionais (Worthy, 2017).

Deve-se observar, contudo, que ainda não foi proposta uma observação sistemática acerca de como tem se dado a cobertura noticiosa que utiliza como base dados obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação, conforme propõe este artigo.

## Metodologia

Uma vez que o objetivo deste trabalho é examinar a cobertura noticiosa dos jornais *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo* sobre a Lei de Acesso à Informação, a investigação empírica engloba o estudo de todas as matérias jornalísticas publicadas por tais empresas entre janeiro de 2012 e dezembro de 2017 e que mencionaram a L.A.I.. O referido dispositivo legal foi sancionado pela então Presidente do Brasil, Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores), em 18 de novembro de 2011 – e, ainda que só tenha entrado em vigor a partir de 16 de maio de 2012, a repercussão sobre o assunto na imprensa foi verificada desde a tramitação do processo, o que justifica o recorte temporal proposto.

Para se obter acesso às matérias da FSP, um código em linguagem de programação Python foi especialmente desenvolvido para esta pesquisa. Tal mecanismo permitiu coletar todos os textos publicados no site do jornal que contivessem o termo-chave: "lei de acesso à informação". Em seguida, procedeu-se uma verificação manual de todos os conteúdos para garantir que eles estavam adequados ao objetivo proposto (foram excluídos textos de caráter opinativo). No que diz respeito às matérias de OESP, os resultados da busca manual pelo site a partir do mesmo termo-chave "lei de acesso à informação" também foram checados para permitir a seleção apenas de materiais noticiosos. Esse procedimento permitiu catalogar 325 textos publicados no site da FSP e mais 409 disponíveis no site de OESP ao longo dos seis anos mencionados (n=734). A partir dessa coleta, foram catalogados tanto textos em que se discutia a Lei de Acesso à Informação, quanto matérias que utilizaram dados obtidos por meio do dispositivo legal em questão.

Ressalte-se que cada um dos textos foi lido e submetido a uma Análise de Conteúdo quantitativa que destacou as seguintes categorias de informações: (1) ano de publicação da matéria; (2) tema principal da matéria; (3) âmbito de atuação do poder público retratado no texto; (4) editoria do jornal em que o material foi publicado; e (5) se houve ou não participação de agentes terceiros na obtenção dos dados provenientes da L.A.I. (isto é, se a obtenção dos dados se deu por iniciativa exclusiva do profissional jornalista ou se contou com a interferência de outros atores). A escolha das categorias apontadas logo acima foi resultado de um debate coletivo realizado por pesquisadores previamente treinados no que se refere à utilização de técnicas que envolvem Análise de Conteúdo. Ao longo do percurso metodológico, algumas categorias foram

descartadas para evitar sobreposição de dados – e, assim, oferecer resultados mais consistentes. Com o intuito de garantir maior confiabilidade dos parâmetros de categorização, o principal codificador responsável pela categorização dos textos teve o trabalho supervisionado por outro investigador, além de se ter providenciado um teste de estabilidade.

Este método – já adotado há alguns anos pela pesquisa na área de Ciências Humanas (Weber, 1990; Insch, Moore, & Murphy, 1997; Krippendorff, 2004) – permite verificar as variações registradas no trabalho de um mesmo codificador durante certo intervalo de tempo. Ou seja, uma vez que o codificador pode ser influenciado por variáveis de naturezas distintas (a depender da época em que seja feita a classificação, por exemplo), o teste de estabilidade permite compreender se o grau de variação compromete a consistência dos resultados. De acordo com Insch, Moore, & Murphy (1997), o teste é recomendado para avaliar "a estabilidade da confiabilidade, o que é definido como a medida pela qual um mesmo texto é codificado da mesma forma, mais de uma vez, pelo mesmo codificador". Os valores encontrados do alpha de Krippendorff desta pesquisa foram acima de 0,9 – o que é considerado um bom índice para casos como este<sup>8</sup>.

É preciso destacar que algumas categorias de informações acima listadas permitiram que mais de uma opção fosse selecionada (por exemplo, no que concerne à esfera do poder público, é possível que um mesmo texto mencione órgãos nos níveis federal e estadual). Utilizou-se um livro de códigos preparado especialmente para esta investigação, o que permitiu gerar uma planilha com todas as matérias classificadas<sup>9</sup>. Tal procedimento é a escolha metodológica indicada pela literatura a fim de lidar com um conjunto grande de dados (Bauer, 2004; Esser & Umbricht, 2014).

## Resultados

Os resultados são apresentados a seguir, levando-se em consideração as categorias de informações que guiaram a coleta de dados para esta investigação. Optou-se por separar cada categoria em tópico próprio, a fim de explorar com maior profundidade as descobertas da pesquisa.

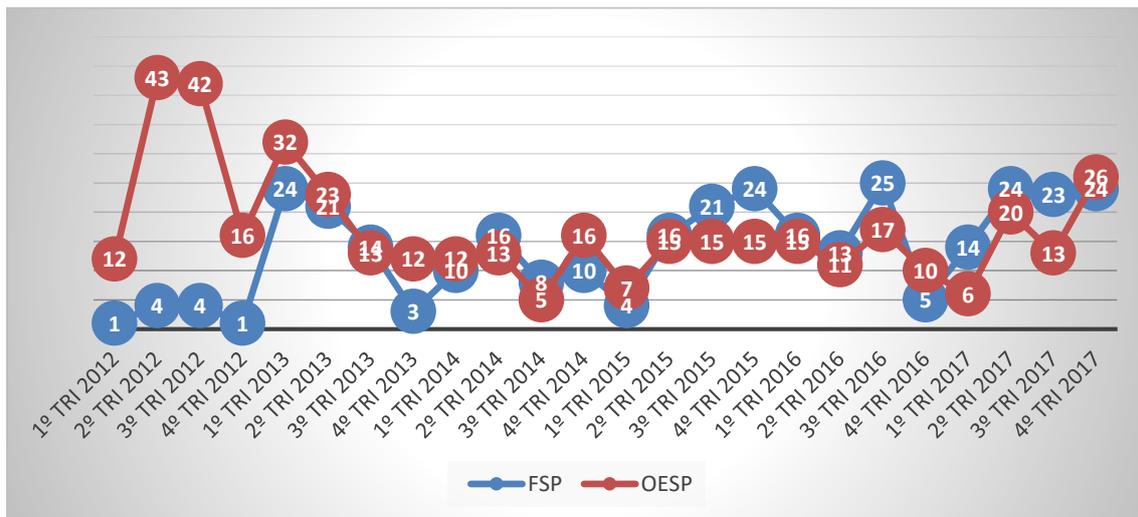
### *Frequência das publicações*

O primeiro dado examinado se refere ao período em que as peças jornalísticas foram veiculadas. Os resultados dispostos no gráfico 1 estão separados por trimestre.

---

<sup>8</sup> Para o cálculo do Alpha de Krippendorff, foi utilizado o site: <http://dfreelon.org>. Os dados específicos para cada variável foram os seguintes: caderno: alpha 0.919; variável poder: alpha 0.961; variável auxílio: alpha 1; variável nível: alpha 0.955; variável tema: alpha 0.93.

<sup>9</sup> A planilha com os dados está disponível no seguinte link (cada linha da planilha representa uma matéria analisada): [https://drive.google.com/open?id=1itFjqVvR1iDZxMg8glZ\\_01Obm6faBYLu](https://drive.google.com/open?id=1itFjqVvR1iDZxMg8glZ_01Obm6faBYLu) / <https://drive.google.com/open?id=1Ug8k0Hwjs6cXvL0xx3EUQbtSmCJLfhwk>. A primeira aba apresenta toda a classificação realizada, enquanto, na segunda aba, é possível compreender a que cada número se refere, com a explicação das características que viabilizaram a seleção daquela categoria.

**Gráfico 1:** Quantidade de matérias publicadas sobre a L.A.I. entre 2012 e 2017 nos jornais FSP e OESP

Fonte: Os autores (2019).

Os dados demonstram que os dois jornais apresentaram comportamentos distintos: na FSP, o ano em que houve mais menções à L.A.I. foi 2017 (quando 85 textos abordaram a norma, em oposição ao primeiro ano, 2012, em que somente dez matérias fizeram referência à “lei de acesso à informação”); já em OESP, o primeiro ano considerado no *corpus* foi o mais volumoso da série, com 113 menções à L.A.I..

Poder-se-ia argumentar que a pouca atenção que a FSP concedeu à referida lei no ano em que o dispositivo entrou em vigência está relacionada ao período de implementação da norma. Porém, tal suposição é rebatida ao se constatar que nem mesmo o início da vigência parece ter atraído a atenção do jornal, pois apenas uma notícia foi veiculada no mês em que a L.A.I. entrou em vigor (maio de 2012).

OESP, por sua vez, adotou uma postura nitidamente distinta: a Lei de Acesso à Informação foi alvo de intensa cobertura por parte da empresa jornalística, especialmente no mês de maio de 2012, com 25 textos publicados. Os materiais – publicados quase diariamente – enfatizaram temas como a adequação dos órgãos oficiais ao novo dispositivo legal ou a divulgação de salários de servidores públicos.

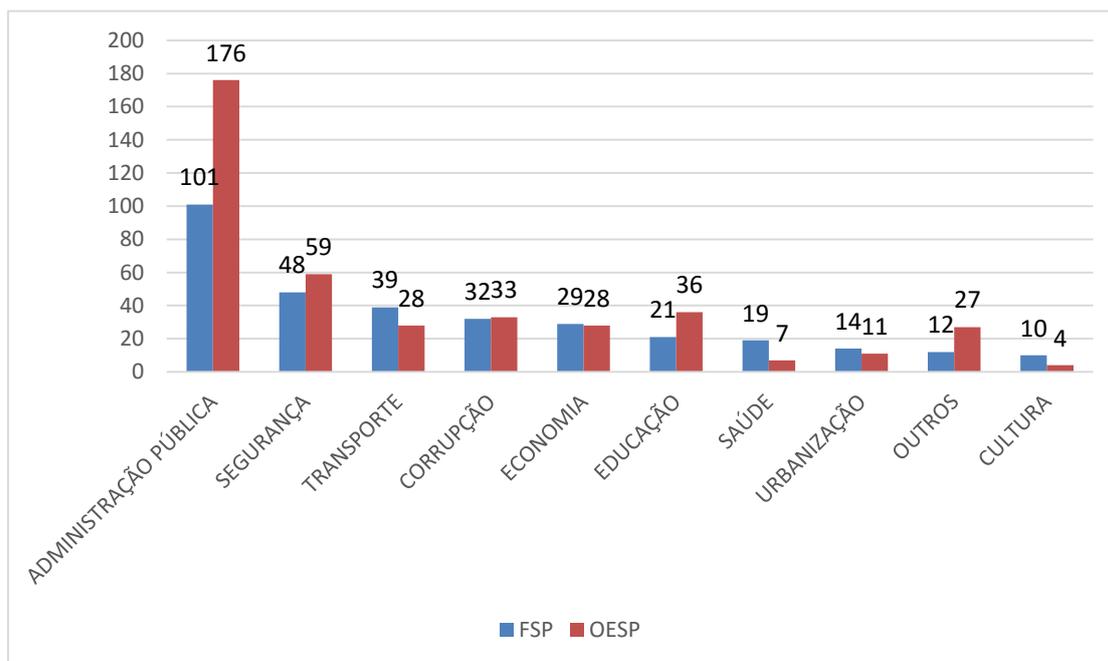
Após uma queda no volume de publicações em 2014 nos dois periódicos, os anos de 2015 e de 2016 voltaram a apresentar índices crescentes (e semelhantes) de matérias a tratarem da L.A.I., o que denota a consolidação do tema (e da ferramenta) como sendo de interesse jornalístico.

Em 2017, último ano considerado no *corpus* desta pesquisa, o número total de textos mencionando a L.A.I. foi o maior de toda a amostra: 85 peças jornalísticas se referiram a esse dispositivo legal na FSP e 65 em OESP. Ademais, houve uma distribuição regular das aparições ao longo do referido ano, com ápice nos trimestres finais. Assim, a L.A.I. incorporou-se às rotinas de produção do Jornalismo nas duas publicações em questão, sendo acionada para além de ocasiões pontuais, a exemplo do aniversário de seu início de vigência.

### *Temas abordados nas matérias*

Após a leitura das matérias e do diagnóstico acerca de seus respectivos assuntos, os resultados do levantamento foram agrupados de acordo com suas proximidades temáticas. No tema "urbanização", por exemplo, foram incluídas questões relativas a saneamento básico, coleta de resíduos e zoneamento nas cidades. Os resultados especificados por tema estão apresentados no gráfico 2.

**Gráfico 2:** Temas abordados nas matérias sobre a L.A.I. (2012-2017)



Fonte: Os autores (2019).

Conforme pode ser verificado, o tema mais recorrente das matérias a mencionarem a L.A.I. nos dois periódicos foi "administração pública" – item que engloba, basicamente, dados sobre o funcionamento das instituições do estado. Quanto a este tema, um subtópico que atraiu a atenção de boa parte das matérias se refere à remuneração dos servidores públicos, bem como dados sobre as despesas de determinados órgãos com aquisição de passagens e concessão de diárias<sup>10</sup>.

A segurança pública foi o segundo tema mais frequente nas matérias aqui examinadas. Verificou-se que os jornalistas buscaram, de forma preponderante, obter dados sobre as quantidades de crimes registrados pelos órgãos públicos. Mesmo que FSP e OESP sejam reconhecidos como periódicos de influência nacional, a ênfase de boa parte das matérias associadas a este assunto ficou atrelada ao estado de São Paulo.

Os dois jornais divergiram quanto ao terceiro tema mais recorrente em suas matérias relacionadas à L.A.I.. Na FSP, tal posição coube às questões sobre transporte (abordagem sobre falhas na operação do metrô de

<sup>10</sup> Ministros do TCU ganham R\$ 53 mil para viagens e 'escondem' os roteiros. Publicado em 11/03/2013 <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,ministros-do-tcu-ganham-r-53-mil-para-viagens-e-escondem-os-roteiros-imp-,1007098>. Acesso em 07 mar. 2019.

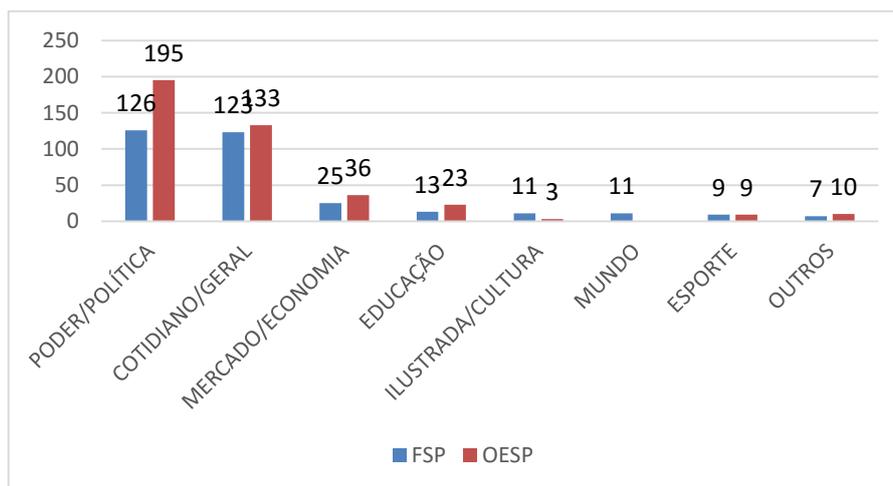
São Paulo<sup>11</sup>). Em OESP, por sua vez, o terceiro assunto mais frequente foi “educação” (foram explorados dados sobre financiamento estudantil e acerca das universidades estaduais paulistas<sup>12</sup>).

Os demais assuntos apareceram de modo menos frequente e trataram de questões pertinentes à corrupção (as solicitações via L.A.I. tiveram como função auxiliar a cobertura acerca da Operação Lava Jato<sup>13</sup>) ou se debruçaram sobre a área de saúde (levantamentos sobre planos de saúde e convênios médicos<sup>14</sup>).

#### *Editorias em que as matérias foram publicadas*

A terceira dimensão desta pesquisa buscou descobrir em quais editorias foram publicadas as notícias que se referiram à L.A.I.. O gráfico 3 permite constatar que praticamente duas editorias de cada jornal concentraram as matérias sobre o referido dispositivo legal: *Poder e Cotidiano*, na FSP; *Política e Geral*, em OESP. Ainda que possuam nomes distintos, as referidas seções cobrem temas equivalentes nos dois periódicos: *Poder* é a editoria de política da Folha e *Política*, naturalmente, lida com os assuntos dessa área em OESP. Já *Cotidiano* e *Geral* tratam de assuntos do dia-a-dia (o escopo é semelhante ao que outros jornais brasileiros denominam de caderno de “Cidades”).

Gráfico 3: Editorias em que as matérias sobre a L.A.I. foram publicadas



Fonte: Os autores (2019).

As matérias publicadas nos cadernos *Poder* e *Política* abordaram, em sua maioria, os gastos de agentes do campo político (remunerações e verbas para custeio de gabinetes, por exemplo; algo, aliás, em sintonia

<sup>11</sup> Falha em linha 3-vermelha causa filas e plataforma cheia no Metrô de SP. Publicado em 10/11/2016. Disponível em: <http://www1.FSP.uol.com.br/cotidiano/2016/11/1831094-falha-na-linha-3-vermelha-causa-filas-e-plataformas-cheias-no-metro-de-sp.shtml>. Acesso em 24 mai. 2019.

<sup>12</sup> USP mudou bônus sabendo que não alcançaria meta. Publicado em 06/04/2015. Disponível em: <https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,usp-mudou-bonus-sabendo-que-nao-alcançaria-meta-imp-,1095402>. Acesso em 24 mai. 2019.

<sup>13</sup> Empreiteiras buscaram apoio, indica telegrama. Publicado em 10/08/2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/228993-empresiteiras-buscaram-apoio-indica-telegrama.shtml?loggedpaywall>. Acesso em 24 mai. 2019.

<sup>14</sup> São Paulo registra 109 casos de microcefalia. Publicado em 27/01/2016. Disponível em: <https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,sao-paulo-registra-109-casos-de-microcefalia,10000013556>. Acesso em 07 mar. 2019.

com a preocupação dos periódicos com temas concernentes à administração pública). Já as editorias *Cotidiano* e *Geral* concentraram-se em matérias sobre transporte e segurança pública – dois dos temas mais frequentes no período analisado.

Bem atrás, em terceiro lugar, aparece a editoria *Mercado* (na FSP) e *Economia* (em OESP) – ambas também lidam com questões semelhantes. A quarta posição foi da editoria Educação (este caderno tem o mesmo nome nos dois periódicos) – um dos assuntos preferidos dentre as matérias que integram a amostra dos dois jornais se refere às instituições universitárias paulistas.

As editorias *Mundo* e *Ilustrada*, na FSP, e *Cultura*, em OESP, por sua vez, registraram poucos textos mencionando a L.A.I.. No primeiro caso, a ênfase se referiu, basicamente, a dados relativos ao Ministério das Relações Exteriores. Mais especificamente, as solicitações encaminhadas por meio da L.A.I. foram o mote para que a *Folha de S. Paulo* elaborasse textos voltados a cobrir o funcionamento interno do Itamaraty ou a atuação das embaixadas em outros países. Já quanto à editoria *Ilustrada*, que é o suplemento cultural da FSP, as menções à L.A.I. estiveram associadas a solicitações feitas ao Ministério da Cultura para que fosse explicada, por exemplo, a classificação indicativa atribuída a determinados filmes<sup>15</sup>. No caderno cultural de *O Estado de S. Paulo*, por sua vez, dados sobre a vida do escritor Mário de Andrade foram obtidos por meio da lei e orientaram o trabalho dos jornalistas<sup>16</sup>.

A editoria de *Esportes* é uma das que menos emprega os recursos de transparência garantidos por lei. No ano de 2016, provavelmente em razão da realização dos Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro, houve a maior concentração de matérias publicadas no referido caderno – algumas reportagens investigaram atos dos organizadores do evento que poderiam estar contrariando os ditames legais<sup>17</sup>.

#### *Órgão público tratado na matéria: esfera de poder e jurisdição administrativa*

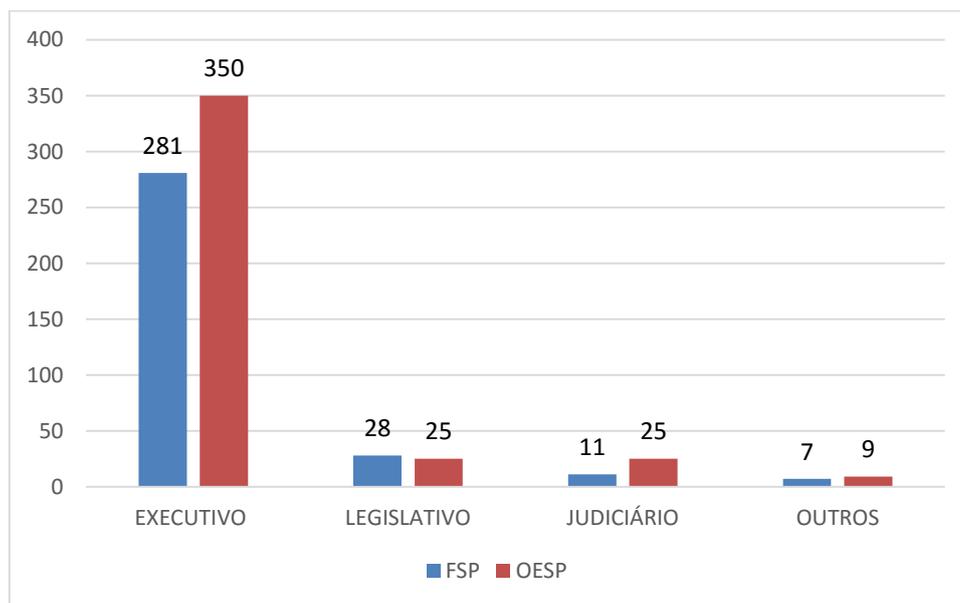
Um quarto aspecto desta investigação se refere à identificação do órgão público de interesse da cobertura jornalística a tratar de dados solicitados por meio da L.A.I.. O gráfico 4 indica os resultados separados por Poder da República ao qual o pedido via L.A.I. foi direcionado.

---

<sup>15</sup> Relatório detalha análise de polêmica classificação indicativa de Aquarius. Publicado em 21/09/2016. Disponível em: <http://www1.FSP.uol.com.br/ilustrada/2016/09/1815598-relatorio-detalha-analise-de-polemica-classificacao-indicativa-de-aquarius.shtml>. Acesso em 24 mai. 2019.

<sup>16</sup> Carta de Mario de Andrade mantida em sigilo será revelada. Publicado em 18/06/2015. Disponível em: <https://cultura.estadao.com.br/noticias/literatura,carta-de-mario-de-andrade--mantida-em-sigilo--sera-revelada,1706841>. Acesso em 24 mai. 2019.

<sup>17</sup> Obras da Rio2016 não tiveram aval da Controladoria nem pesquisa de preços. Publicado em 17/05/2016. Disponível em: <http://www1.FSP.uol.com.br/esporte/olimpiada-no-rio/2016/05/1771954-reforma-da-arena-olimpica-nao-teve-aval-de-controladoria.shtml>. Acesso em 24 mai. 2019.

**Gráfico 4:** Poder aos quais foram direcionados os pedidos via L.A.I. mencionados nos textos

Fonte: Os autores (2019).

Importante esclarecer que a divisão, neste quesito, considerou apenas o Poder em questão, e não o grau dos entes federados. Por exemplo, na categoria “Executivo”, estão englobados, simultaneamente, os níveis municipal, estadual e federal (mais à frente, os dados sobre cada nível jurisdicional serão desagregados). Além disso, registre-se que a existência da categoria “outros” se deve ao desenho institucional brasileiro, que posicionou instituições como o Ministério Público e os Tribunais de Contas fora da tradicional divisão tripartite dos Poderes da República.

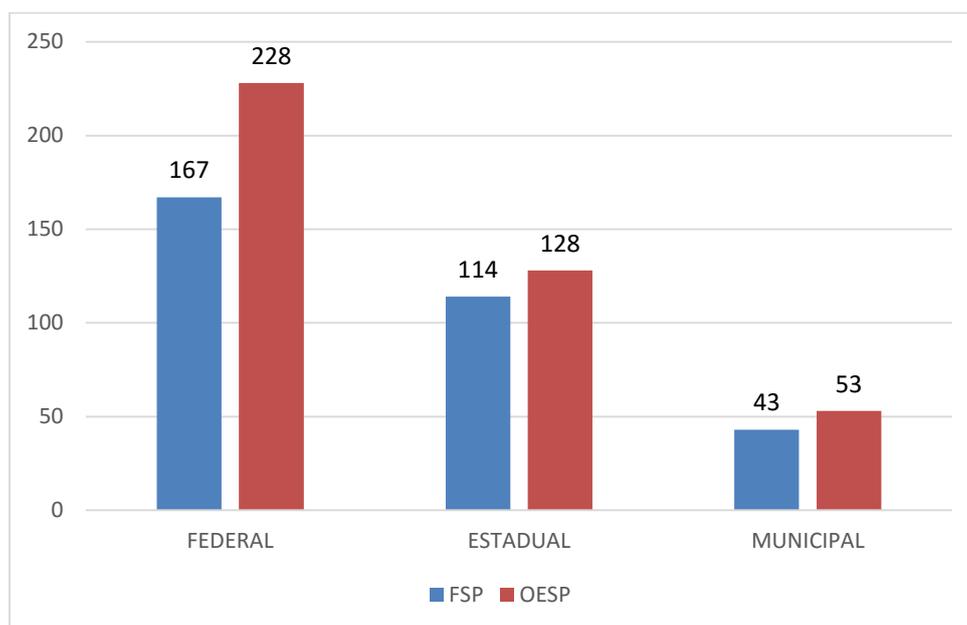
O Poder mais acionado pela L.A.I. nas matérias analisadas é o Executivo, com 281 menções na FSP (dos 325 textos publicados neste jornal que integram o *corpus*) e 350 em OESP (das 409 matérias veiculadas em tal periódico). Isso pode ser explicado pela força do Executivo na organização estatal brasileira, já que é o responsável por administrar diversos serviços públicos e porque suas lideranças atraem constante interesse (Figueiredo & Limongi, 1999; Moraes, 2001).

O Legislativo está em segundo lugar, com uma desvantagem considerável, pois conta com apenas 28 aparições na FSP e 25 em OESP (isto é, menos de 10% do total de vezes em que o Executivo surge nas reportagens). Todas as matérias pertinentes a tal Poder abordam, especificamente, o modo como o dinheiro público está sendo gasto<sup>18</sup>.

Há um número ainda mais reduzido de textos que associam a L.A.I. e o Poder Judiciário – na presente análise, boa parte dos materiais consistiu em textos isolados sobre viagens dos servidores e demais informações sobre a liberação de registros de julgamentos.

O gráfico 5, por sua vez, diz respeito aos âmbitos administrativos de governo tratados nas matérias elaboradas a partir de consultas à L.A.I..

<sup>18</sup> Despesas médicas do Senado triplicam em uma década. Publicado em 17/03/2013. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,despesas-medicas-do-senado-triplicam-em-uma-decada,1009806>. Acesso em 07 mar. 2019.

**Gráfico 5:** Âmbito administrativo enfatizado nas matérias que mencionaram a L.A.I.

Fonte: Os autores (2019).

As informações provenientes de órgãos da esfera administrativa federal foram recorrentes, tendo alcançado 167 textos na FSP e 228 em OESP (podendo-se tratar de Executivo, Legislativo ou Judiciário, conforme já explicado). Mesmo dentre todos os Poderes que existem no âmbito federal, é preciso destacar que há um maior volume de menções ao Poder Executivo Federal no que concerne ao número de peças noticiosas: somando os dois jornais, tal instância foi abordada 318 vezes. Ou seja, 43% do conjunto dos textos analisados nesse artigo valeram-se de dados do Executivo. Isso demonstra que o número de citações ao Congresso Nacional ou ao STF – que também são entes federais, mas de outros Poderes – ocorreu de maneira mais esporádica. Um exemplo se refere a informações sobre o Ministério da Cultura, em notícia que tratava da remuneração dos funcionários da Cinemateca Brasileira<sup>19</sup>.

O acionamento da L.A.I. para tratar de assuntos no âmbito estadual ocupa o segundo lugar neste quesito, com 114 menções em FSP e 128 em OESP. O foco recaiu, na maioria das vezes, sobre o governo do estado de São Paulo – administrado por Geraldo Alckmin (PSDB) durante os seis anos analisados. As questões concernentes ao transporte metroviário, a dados sobre segurança pública ou acerca de infraestrutura hídrica foram recorrentes na amostra considerada neste trabalho.

A FSP produziu, no período aqui analisado, 43 textos com solicitações via L.A.I. endereçadas aos governos municipais; já OESP noticiou 53 textos em que o referido dispositivo legal foi direcionado às administrações locais. Ressalte-se que FSP e OESP são periódicos de circulação nacional, mas que não se restringem a

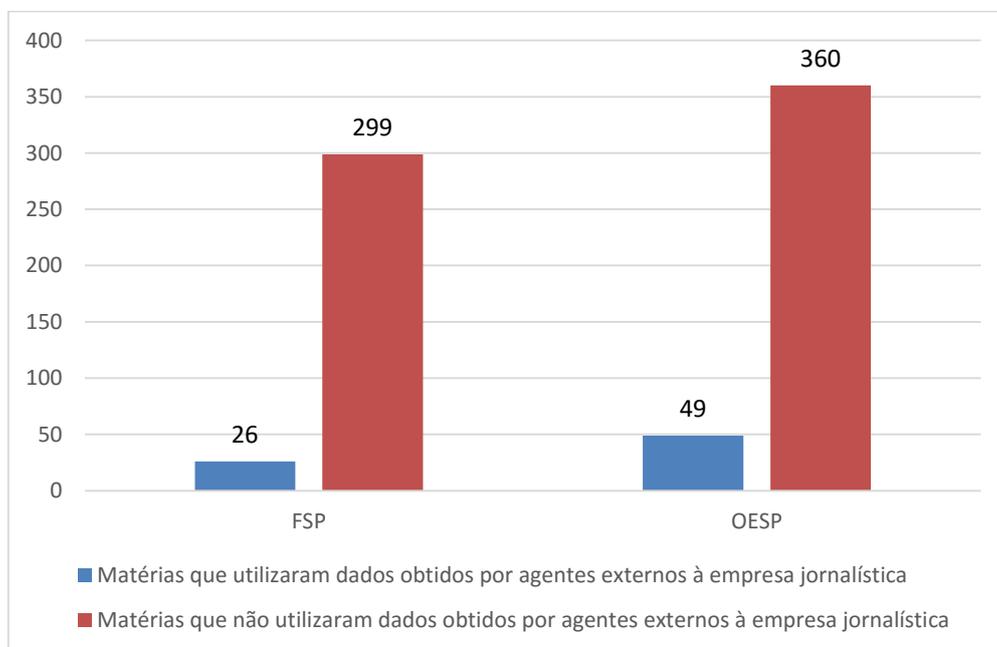
<sup>19</sup> Empregados da Cinemateca são 'voluntários', diz Ministério da Cultura. Publicada em 20/02/2014. Disponível em <http://www1.FSP.uol.com.br/ilustrada/2014/02/1414785-empregados-da-cinemateca-sao-voluntarios-diz-ministerio-da-cultura.shtml>. Acesso em 05 mai. 2019.

assuntos do próprio município ou estado de São Paulo. Em outras palavras, o menor número de notícias voltadas ao âmbito municipal está em consonância com o objetivo mercadológico dos dois periódicos<sup>20</sup>.

*Tipos de agentes que encaminharam a solicitação via L.A.I.*

A última dimensão de análise pretendeu descobrir em que medida houve o auxílio de agentes externos à empresa jornalística no processo de obtenção dos dados utilizados nas matérias. Tal categoria foi pensada com o intuito de investigar se os jornais se aproveitaram da iniciativa de outros atores (parlamentares, sindicatos, organizações não-governamentais ou mesmo outras instituições jornalísticas) durante o processo de elaboração dos textos. O gráfico 6 aponta os resultados.

**Gráfico 6:** Quantidade de matérias sobre a L.A.I. elaboradas a partir de informações obtidas por agentes externos à empresa jornalística



Fonte: Os autores (2019).

Verifica-se que a maioria das matérias publicadas nos dois jornais não se pautou em solicitações que agentes externos à redação endereçaram por meio da L.A.I.. Ou seja, o próprio jornal atuou como protagonista ao utilizar o instrumento legal na quase totalidade dos textos publicados (92% dos casos para a FSP e 88% para OESP). Mesmo que apenas 26 notícias na FSP e 49 em OESP tenham sido sustentadas a partir de informações obtidas por terceiros, tais casos permitem elaborar observações pertinentes acerca das características da cobertura.

<sup>20</sup> Para mais informações acerca das duas organizações jornalísticas, ver: 1) *Folha de S. Paulo*. Linha editorial. Disponível em: [https://www1.folha.uol.com.br/institucional/linha\\_editorial.shtml?fill=2](https://www1.folha.uol.com.br/institucional/linha_editorial.shtml?fill=2). Acesso em 14 mai. 2019; 2) *O Estado de S. Paulo*. Código de Conduta e Ética.

Disponível em: [https://www.estadao.com.br/ext/codigoetica/codigo\\_de\\_etica\\_miolo.pdf](https://www.estadao.com.br/ext/codigoetica/codigo_de_etica_miolo.pdf). Acesso em 04 fev. 2019.

Os congressistas se destacam como agentes que influenciam a cobertura jornalística por meio de solicitações que encaminham via Lei de Acesso à Informação. Em matéria da editoria *Poder*, publicada em fevereiro de 2017, a FSP abordou a visita de um ex-diretor da empreiteira Odebrecht à Câmara dos Deputados quando eram votadas medidas provisórias de interesse da companhia. Os dados foram obtidos pelo deputado federal Ivan Valente (PSOL-SP), que formalizou um pedido à Casa por meio da L.A.I. e repassou a resposta obtida para o periódico<sup>21</sup>. Já o senador Fernando Collor de Mello (PTC-AL) fez requerimentos ao Ministério Público do Distrito Federal para ter acesso a dados sobre diárias e passagens de procuradores, o que também foi tema de notícia<sup>22</sup>.

Entidades com agendas próprias têm se especializado em solicitar dados por meio da L.A.I. e compartilhá-los com jornalistas. A título de ilustração, o Idec (Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor) obteve, junto ao Ministério da Saúde, informações sobre os convênios médicos e repassou com exclusividade à FSP<sup>23</sup>. Já a ONG Artigo 19 apontou em que medida os diferentes Poderes têm cumprido as obrigações contidas na L.A.I.<sup>24</sup>.

Notou-se, ademais, que houve casos em que as solicitações via L.A.I. foram encaminhadas por publicações jornalísticas concorrentes dos periódicos aqui examinados – o que não impediu o tema de ser abordado na FSP e em OESP. É o caso da menção a empresas de comunicação do Grupo Globo, que obtiveram dados sobre a atuação do governo Lula (PT) no exterior em favor de empreiteiras<sup>25</sup>. Situações como essa mostram que a Lei de Acesso à Informação atua para catalisar uma cultura colaborativa no âmbito da atividade jornalística, alterando-se determinados traços da rotina de produção experimentada por empresas e profissionais (Miranda, 2016).

### **Discussão e considerações finais**

Se, por um lado, as iniciativas de transparência fomentadas pelas redes de comunicação digital são relevantes no cenário representativo da política contemporânea (Gomes, Amorim, & Almada, 2018), por outro, a possibilidade de descontextualização das informações amplia as dificuldades já existentes para que os cidadãos consigam acompanhar de perto os processos democráticos (Meijer, 2009). É neste sentido que se aprofunda a pertinência do papel das empresas jornalísticas.

---

<sup>21</sup> Visita de lobista à Câmara coincide com votação de medidas provisórias. Publicado em 27/02/2017. Disponível em <http://www1.FSP.uol.com.br/poder/2017/02/1862230-visita-de-lobista-a-camara-coincide-com-votacao-de-medidas-provisorias.shtml> Acesso em 24 mai. 2019.

<sup>22</sup> Alvo da Lava Jato, Collor pede dados sobre conduta do MP. Publicado em 26/03/2015. Disponível em <http://www1.FSP.uol.com.br/fsp/poder/157850-alvo-da-lava-jato-collor-pede-dados.shtml>. Acesso em 24 mai. 2019.

<sup>23</sup> Dificultar marcação de consulta é a maior queixa contra os planos. Publicado em 27/02/2012. Disponível em <http://www1.FSP.uol.com.br/fsp/cotidiano/56950-dificultar-marcacao-de-consulta-e-a-maior-queixa-contra-planos.shtml> Acesso em 24 mai. 2019.

<sup>24</sup> Judiciário é o menos transparente dos Três Poderes, diz ONG. Publicado em 14/05/2015. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,judiciario-e-o-menos-transparente-dos-tres-poderes-diz-ong,1687131>. Acesso em 07 mar. 2019.

<sup>25</sup> Telegramas indicam que Lula agiu em favor da Odebrecht no exterior. Publicado em 19/07/2015. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,telegramas-indicam-que-lula-agiu-em-favor-da-odebrecht-no-exterior,1728140>. Acesso em 07 mar. 2019.

Governo Lula fazia gestões políticas no exterior a favor de empreiteiras. Publicado em 16/06/2015. Disponível em <http://www1.FSP.uol.com.br/poder/2015/06/1643021-lula-e-kirchner-intervieram-para-ajudar-odebrecht-diz-telegrama-do-itamaraty.shtml>. Acesso em 24 mai. 2019.

A ideia de associar Jornalismo e transparência se vincula à noção de sistemas peritos (Miguel, 1999; Eide, 2016; Hermida, 2012; Carvalho, 2008; Schwaab, 2007) – sobretudo ao fortalecer o argumento de que atores de fora do campo político também podem ser capazes de participar do processo de fiscalização e abertura das instituições do Estado.

A investigação sobre as matérias que integram o *corpus* deste artigo permitiu verificar de que maneira FSP e OESP acionaram a Lei de Acesso à Informação ao longo de seis anos. Os resultados indicam que tal dispositivo tem se constituído um instrumento útil para que o Jornalismo aprofunde a cobertura que tradicionalmente já produz.

Dentre as principais descobertas desta investigação, está o fato de que o Poder Executivo Federal é o alvo preferencial dos pedidos de informação que as empresas jornalísticas encaminham por meio da L.A.I.. Duas razões explicam esse resultado: o Governo Federal possui um sistema já consolidado para o recebimento das solicitações de acesso à informação (o e-Sic<sup>26</sup>); periódicos de projeção nacional tendem a se interessar por abordar o poder central, dado o perfil de suas audiências. Com efeito, o destaque que FSP e OESP conferem aos agentes vinculados ao Executivo Federal é algo já apontado pela literatura (Jorge, 2003; Azevedo & Chaia, 2008; Mont’Alverne, 2017), nomeadamente em regimes presidencialistas.

O número menos expressivo de textos voltados ao Legislativo e ao Judiciário, por sua vez, reforça a ideia de que a cobertura sobre esses dois poderes da República não parece, ainda, ter se aproveitado do que a L.A.I. pode oferecer – uma postura preocupante, sobretudo no caso do Judiciário, dada a tradicional opacidade das instituições que integram tal esfera (Michener, Contreras, & Niskier, 2018).

Vale registrar a predominância de matérias que FSP e OESP desenvolveram sem recorrer aos dados obtidos por agentes externos. Observe-se, contudo, que o objetivo principal daqueles que repassaram os dados aos jornais foi conquistar visibilidade para si próprios; i.e., aproveitar a visibilidade que o público confere às empresas jornalísticas para expor dados politicamente convenientes – o que não necessariamente é um problema para as democracias.

As notícias analisadas também permitem, de certa forma, caracterizar a postura dos dois periódicos como adversária (Clayman, 2007). Em vez de fiscalizar a atuação dos governantes de forma genérica, as matérias aqui abordadas ilustram a possibilidade de que seja estabelecido um novo tipo de controle sobre os agentes públicos, inclusive porque determinadas reportagens só puderam ser construídas após apelo ao Poder Judiciário para que as instituições oficiais cedessem os dados a elas solicitados.

Em 2016, por exemplo, a FSP noticiou que o governo do Estado de São Paulo havia negado informações relativas à área de segurança pública: no caso, a demanda se referiu a um detalhamento sobre os homicídios dolosos praticados na capital paulista. Descontente com a resposta negativa inicial, o jornal acionou a Justiça para garantir o acesso aos dados<sup>27</sup>, o que ilustra a resistência de agentes representativos em ceder os dados solicitados em determinadas ocasiões. Assim, conforme a perspectiva do Jornalismo como cão-de-guarda (Waisbord, 2000), a L.A.I. se mostra uma arma valiosa para os repórteres.

---

<sup>26</sup> O e-Sic (<https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.aspx>, acesso em 24 mai. 2019) é um portal que permite que se acompanhe os pedidos de acesso à informação a todos os componentes do Executivo federal, com a disponibilização de relatórios com dados sobre a utilização da ferramenta e manuais para instruir os interessados.

<sup>27</sup> Governo Alckmin nega dados sobre homicídio dolosos; FSP vai à Justiça. Publicado em 17/02/2016. Disponível em <http://www1.FSP.uol.com.br/cotidiano/2016/02/1740196-governo-nega-dados-sobre-homicidios-dolosos-FSP-vai-a-justica.shtml>. Acesso em 24 mai. 2019.

Sublinhe-se, aliás, que a Folha de S. Paulo também tratou de outras ocasiões em que o sigilo a determinadas informações públicas foi imposto por órgãos oficiais. No caso em que o então Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior tornou indisponíveis documentos sobre o apoio financeiro oferecido pelo Brasil a países como Cuba e Angola, a FSP produziu uma matéria apontando a dificuldade de acesso aos documentos sobre os acordos<sup>28</sup>.

Nesses e em outros casos, a L.A.I. serviu como exemplo prático para que o Jornalismo pudesse debater a transparência enquanto princípio observado pelas instituições de Estado e governo – tornando mais compreensível para o público os modos como as burocracias se abrem (ou não) à vigilância do público.

Assim, aquelas ocasiões em que foi registrada dificuldade para obter os dados solicitados – e nas quais o acesso foi garantido por meio de decisão judicial – ajudam a reforçar a legitimidade da empresa jornalística perante o público leitor. Aliás, o próprio ato de recorrer diretamente ao instrumento legal (em vez de insistir com a assessoria de imprensa dos órgãos para obter as informações) já é indicador de que podem existir eventuais indisposições entre a equipe de atendimento à imprensa e os jornalistas – tema já documentado na literatura (Article 19, 2018).

Ao mesmo tempo, foi possível encontrar, dentre as notícias analisadas, textos dedicados a discutir eventuais manifestações públicas de agentes políticos em favor da L.A.I.. Na oportunidade em que a FSP deu visibilidade à postura mais aberta do então prefeito de São Paulo, Fernando Haddad<sup>29</sup>, notou-se que o tom adversário não esteve presente.

Pode-se argumentar, em resumo, que a L.A.I. permitiu que a dimensão de transparência alcançasse maior repercussão por meio do Jornalismo. É exatamente essa visibilidade proporcionada pelo Jornalismo que pode contribuir para o aprofundamento democrático das ferramentas de transparência.

Antes de encerrar, argumenta-se que ampliar o escopo deste estudo para outros jornais (de alcance regional, por exemplo) pode revelar características distintas das rotinas de produção de matérias que utilizam a Lei de Acesso à Informação. É preciso investigar, ainda, em que medida as dificuldades arroladas pela literatura (a exemplo do prazo legal concedido à administração pública para responder aos questionamentos) atuam como empecilho para a atividade noticiosa. Uma terceira agenda de pesquisa está associada à necessidade de se questionar a qualidade das informações provenientes do governo – já que as informações podem ser fornecidas de maneira incompleta. Compreender melhor tal processo evitaria que o Jornalismo apenas reproduza os dados fornecidos por agentes do Estado, sofisticando-se, então, o princípio da transparência.

## Referências

Arendt, Hannah. (1972). *Crises of the Republic: Lying in Politics Civil Disobedience on Violence Thoughts on Politics and Revolution*. New York, NY: Harcourt Brace Jovanovich.

---

<sup>28</sup> Brasil coloca sob sigilo apoio financeiro a Cuba e Angola. Publicado em 09/04/2013. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/04/1259471-brasil-coloca-sob-sigilo-apoio-financeiro-a-cuba-e-a-angola.shtml>. Acesso em 24 mai. 2019.

<sup>29</sup> Haddad diz que vai facilitar acesso a dados da saúde pública. Publicado em 19/01/2013. Disponível em: <http://www1.FSP.uol.com.br/cotidiano/2013/01/1217314-haddad-diz-que-vai-facilitar-acesso-a-dados-da-saude-publica.shtml>. Acesso em 24 mai. 2019.

- Article 19. (2018). *Identidade revelada: entaves na busca por informação pública no Brasil*. São Paulo.
- Azevedo, F. & Chaia, V. (2008). O Senado nos editoriais dos jornais paulistas (2003-2004). *Opinião Pública*, 14(1), 173-204.
- Bauer, M. W. (2004). Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In M. V. Bauer & G. Gaskell (Eds.). *Pesquisa qualitativa com som, imagem e texto*. Petrópolis: Vozes.
- Bentham, J. (2011). Da publicidade. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (6), 277-294.
- Bertot, J., Jaeger, P. & Grimes, J. (2012). Promoting transparency and accountability through ICTs, social media, and collaborative e-government. *Transforming Government*, 6(1), 78-91.
- Blumlee, J., Esser, F. (2018) Mediatization as a combination of push and pull forces. *Journalism*, 0(00), 1-18.
- Bovens, M., Schillemans, T. & Hart, P. (2008). Does public accountability work? An assessment tool. *Public Administration*, 86(1), 225-242.
- Bowles, N., Hamilton, J., Levy, D. (Eds). (2014). *Transparency in Politics and the Media: Accountability and Open Government*. Londres: I. B. Tauris.
- Cammaerts, B., Decillia, B. & Magalhães, J. C. (2017). Journalistic transgressions in the representation of Jeremy Corbyn: From watchdog to attackdog. *Journalism*, 0(00), 1-18.
- Capelato M.H., & Prado, M.L. (1980). *O Bravo Matutino*. São Paulo: Alfa-Ômega.
- Carvalho, C. A. (2008). Reflexividade e Jornalismo: algumas aproximações. *Revista FAMECOS*, (36), 77-83.
- Chadwick, A. (2003). Bringing e-democracy back in: why it matters for future research on e-Governance. *Social Science Computer Review*, 21(4), 443-455.
- Clayman, S. E., Heritage, J., Elliott, M. N. & McDonald, L. L. (2007). When Does the Watchdog Bark? Conditions of Aggressive Questioning in Presidential News Conferences. *American Sociological Review*, 72, 23-41.
- Coleman, S. & Blumler, J. G. (2009). *The internet and democratic citizenship*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dalmonte, E. (2010). O blog da Petrobras e o Jornalismo: de que aspectos éticos estamos falando? *Brazilian Journalism Research*, 6(2), 59-69.
- Donohue, G., Tichenor, P. & Olien, C. (1995). A guard dog perspective on the role of media. *Journal of Communication*, 45(2), 115-132.
- Eide, M. (2016). Normative theories and journalistic role performance. In C. Mellado, L. Hellmueller & W. Donsbach (Eds). *Journalistic Role Performance: Concepts, Contexts, and Methods*. New York: Routledge, 108-123.
- Eriksson, G. (2011). Adversarial moments: A study of short-form interviews in the News. *Journalism: Theory, Practice and Criticism*, 12 (1), 51-69.
- Eriksson, G., a& J. Ostman. 2013. Cooperative or Adversarial? Journalists' Enactment of the Watchdog Function in Political News Production. *The International Journal of Press/Politics* 18 (3): 304-324.
- Esser, F. & Umbricht, A. (2014). The Evolution of Objective and Interpretative Journalism in the Western Press: Comparing Six News Systems since the 1960s. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 91(2), 229-249.
- Fairbanks, J., Plowman, K. D. & Rawlins, B. L. (2007). Transparency in government communication. *Journal of Public Affairs*, 37, 23-37.

- Ferber P., Foltz, F. & Pugliese, R. (2007). Cyberdemocracy and Online Politics: A New Model of Interactivity. *Bulletin of Sciences, Technology & Society*, 27(5), 391-400.
- Figueiredo, A. & Limongi, F. (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- Filgueiras, F. (2011). Além da transparência: accountability e política da publicidade. *Lua Nova*, 84, 353-364.
- Frame, A. & Brachotte, G. (2015). *Citizen Participation and Political Communication in a Digital World*. Nova York: Routledge.
- Fung, A. (2013). Infotopia: Unleashing the Democratic Power of Transparency. *Politics & Society*, 41(2), 183-212.
- Gastil, J., Knobloch, K. & Richard, R. (2015). Empowering Voters through Better Information: Analysis of the Citizens' Initiative Review, 2010-2014. State College, PA: Pennsylvania State University.
- Gnisci, A., Van Dalen, A. & Di Conza, A. (2014). Interviews in a Polarized Television Market: The Anglo-American Watchdog Model Put to the Test. *Political Communication*, 31(1), 112-130.
- Gomes, W. (2011). Participação política online: questões e hipóteses de trabalho. In R. C. M. Maia, W. Gomes & F. Marques (Orgs.). *Internet e participação política no Brasil* (pp. 19-46). Porto Alegre: Sulina.
- Gomes, W., Amorim, P. & Almada, M. P. (2018). Novos desafios para a ideia de transparência pública. *E-Compós*, 21(2), 1-21.
- Grimmelikhuisen, S. G. & Welch, E. W. (2012). Developing and Testing a Theoretical Framework for Computer-Mediated Transparency of Local Governments. *Public Administration Review*, 72, 562-571.
- Grimmelikhuisen, S., Porumbescu, G., & Hong, B. (2013). The effect of transparency on trust in government: a cross-national comparative experiment. *Public Administration Review*, 73(4), 575-586.
- Gupta, A. (2010). Transparency in Global Environmental Governance: A Coming of Age? *Global Environmental Politics*, 10(3), 1-9.
- Hallin, D. & Mancini, P. (2004). *Comparing Media Systems: three models of media and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hanitzsch, T., & Vos, T. P. (2018). Journalism beyond democracy: A new look into journalistic roles in political and everyday life. *Journalism*, 19(2), 146-164.
- Hansen, H. K., Christensen, L. T. & Flyverbom, M. (2015). Introduction: Logics of transparency in late modernity: Paradoxes, mediation and governance. *European Journal of Social Theory*, 18(2), 117-131.
- Hermida, A. (2012). Tweets and truth: Journalism as a discipline of collaborative verification. *Journalism Practice*, 6, 659-668.
- Hood, C. (2010). Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple? *West European Politics*, 33(5), 989-1009.
- Hood, C. (2006). Transparency in Historical Perspective. In C. Hood & D. Heald (Eds.). *Transparency: The Key to Better Governance?* Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

- Hood, C. (2007) What happens when transparency meets blame-avoidance? *Public Management Review*, 9 (2), 191-210.
- Insch, G. S., Moore, J. E., & Murphy, L. D. (1997). Content analysis in leadership research: Examples, procedures, and suggestions for future use. *The Leadership Quarterly*, 8(1), 1-25.
- Jaeger, P. & Bertot, J. (2010). Transparency and technological change: Ensuring equal and sustained public access to government information. *Government Information Quarterly*, 27(4), 371-376.
- Jorge, V. L. (2003). A cobertura do Congresso Nacional pelos jornais brasileiros, 1985-1990. *Estudos Históricos*, 31, 64-82.
- Kant, I. (1970). *Perpetual peace: A philosophical sketch*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kant, I. (2006). *Practical Philosophy*. Cambridge: Cambridge University Press
- Krippendorff, K. (2004). *Content Analysis: An Introduction to its Methodology*. London: Sage Publications.
- Lafer, C. (1997). A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt. *Estudos Avançados*, 11 (30), 55-65.
- Maia, R. (2011). Sob a perspectiva da esfera civil: participação política e internet. In R. C. M. Maia, W. Gomes & F. Marques (Orgs.). *Internet e Participação política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina.
- Marks, J. (2001). Jean-Jacques Rousseau, Michael Sandel and the Politics of Transparency. *Polity*, 33 (4), 619-642.
- Marques, F. (2016). Internet e transparência política. In R. F. Mendonça, M. Pereira & F. Filgueiras. *Democracia digital – publicidade, instituições e confronto político*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Medaglia, R. (2011). eParticipation Research: A Longitudinal Overview. In E. Tambouris, A. Macintosh, H. de Bruijn (Eds). *Electronic Participation*. ePart Lecture Notes in Computer Science, vol 6847. Springer, Berlin, Heidelberg, 99-108.
- Meijer, A. (2015). E-governance innovation: Barriers and strategies. *Government Information Quarterly*, 32(2), 198–206.
- Meijer. (2003). Transparent government: Parliamentary and legal accountability in an information age. *Information Polity*, 8(1&2), 67–78.
- Meijer. (2009). Understanding modern Transparency. *International Review of Administrative Sciences*, 75(2), 255-269.
- Michener, G., Contreras, E., & Niskier, I. (2018). From opacity to transparency? Evaluating access to information in Brazil five years later. *Revista de Administração Pública*, v. 52, p. 610-629.
- Miguel, L. F. (1999). O Jornalismo como sistema perito. *Tempo Social*, 11(1), 197-208.
- Mont'alverne, C. (2017). A quem se dirigem os editoriais? Um estudo acerca de personagens e instituições mencionadas pelos jornais O Estado de S. Paulo e Folha de S. Paulo. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (23), 7-34.
- Mont'alverne, C & Marques, F. (2018). Seria o Jornalismo adversário da política? Os editoriais de O Estado de S. Paulo sobre o Congresso Nacional brasileiro. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 43(3), 417- 441.
- Moraes, F. (2001). Executivo e Legislativo no Brasil pós-Constituinte. *São Paulo Perspec.*, 15(4), 45-52.
- Miranda, C. (2016). *A colaboração no Jornalismo: do Arizona Project aos Panama Papers*. (Tese de doutorado). PUC-SP, São Paulo, Brasil. Recuperado de <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/19991/2/Carla%20Miranda%20B.%20de%20Freitas.pdf>.

- Oberiri, A. (2016). An Evaluative Study of the Freedom of Information Act on Journalism Practice in Nigeria. *New Media and Mass Communication*, 53, 11-22.
- Pilgallo, O. (2012). *História da imprensa paulista: Jornalismo e poder de D. Pedro I a Dilma*. São Paulo: Três Estrelas.
- Piotrowski, S. J. & Van Ryzin, G. G. (2007). Citizen Attitudes Toward Transparency in Local Government. *The American Review of Public Administration*, 37(3), 306–323.
- Porumbescu, G. (2017). Linking Transparency to Trust in Government and Voice. *The American Review of Public Administration*, 47(5), 520–537.
- Raupp, F. M., & Pinho, J. A. G. (2016). Review of passive transparency in Brazilian city councils. *Revista de Administração*, 51(3), 288-298.
- Rousseau, Jean-Jacques. (2018). *Considérations sur le gouvernement de Pologne, et sur sa réformation projetée*. Paris: Gale Ecco
- Sæbø, Ø., Rose, J. & Molka-danielsen, J. (2009). E-Participation: Designing and Managing Political Discussion Forums. *Social Science Computer Review*, 28(4), 403-426.
- Schultz, J. (1998). *Reviving the fourth estate: Democracy, accountability and the media*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Schwaab, R. (2007). Para ler de perto o Jornalismo: uma abordagem por meio de dispositivos da análise do discurso. *Em Questão*, 13(1), 13-21.
- Silva, C. E. L. da. (2005). *Mil Dias: Seis Mil Dias Depois*. São Paulo: Publifolha.
- Silver, D. (2016). The News Media and the FOIA. *Communication Law and Policy*, 21 (4), 493-514.
- Sousa, J. & Gerales, E. (2016). O impacto da lei de acesso à informação nas rotinas produtivas do Jornalismo brasileiro. *Revista Eptic*, 18(3), 7-18.
- Waisbord, S. (2000). *Watchdog journalism in South America: news, accountability, and democracy*. Columbia: Columbia University Press.
- Weber, R.P. (1990). *Basic content analysis*. Newbury Park, CA: Sage.
- Whitten-Woodring, J. & James, P. (2012). Fourth Estate or Mouthpiece? A Formal Model of Media, Protest, and Government Repression. *Political Communication*, 29, 113–136.
- Worthy, B. (2017). Freedom of information and the media. In: Tumber, H & Waisbord, S. (eds). *The Routledge Companion to Media and Human Rights*. London: Routledge, pp. 60–72.
- Zinnbauer, D. (2007). Transparency and Information Disclosure in e-Government. In A.V. Anttiroiko & M. Malkia. *Encyclopedia of Digital Government*, 3, 1566-1571. IGI Global Publication.

Submitted: 1<sup>st</sup> June 2019

Accepted: 11<sup>th</sup> October 2019

**How to quote this article:**

Ferracioli, P. & Jamil Marques, F. P. (2020). O Jornalismo como agente da transparência pública no Brasil: A cobertura noticiosa no caso da Lei de Acesso à Informação. *Observatorio*, 14(2), 16-37.