

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM JORNALISMO**

DANIELA BORCEZI

**DA FORMA AO CONTEÚDO: AS DIMENSÕES DA LEI DE ACESSO À
INFORMAÇÃO NO DEBATE POLÍTICO PARANAENSE DA
*GAZETA DO POVO***

**PONTA GROSSA
2019**

DANIELA BORCEZI

**DA FORMA AO CONTEÚDO: AS DIMENSÕES DA LEI DE ACESSO À
INFORMAÇÃO NO DEBATE POLÍTICO PARANAENSE DA
*GAZETA DO POVO***

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Jornalismo da Universidade Estadual de Ponta Grossa, área de concentração Processos Jornalísticos e Práticas Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Willians Jaques Morais

PONTA GROSSA

2019

B726 Borcezi, Daniela
Da forma ao conteúdo: as dimensões da lei de acesso à
informação no debate político paranaense da Gazeta do Povo/
Daniela Borcezi. Ponta Grossa, 2019.
112 f.

Dissertação (Mestrado em Jornalismo – Área de concentração –
Processos Jornalísticos e Práticas Sociais), Universidade Estadual de
Ponta Grossa.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Willians Jaques Morais

1. Jornalismo. 2. Gazeta do Povo. 3. Direito à informação. 4.
Cidadania. I. Morais, Carlos Willians Jaques. II. Universidade
Estadual de Ponta Grossa. Mestrado em Jornalismo. IV. T.

CDD : 079.816.2

Ficha catalográfica elaborada por Maria Luzia F. Bertholino dos Santos– CRB9/986

DANIELA BORCEZI

**DA FORMA AO CONTEÚDO: AS DIMENSÕES DA LEI DE ACESSO À
INFORMAÇÃO NO DEBATE POLÍTICO PARANAENSE DA
*GAZETA DO POVO***

Dissertação apresentada para obtenção do título de mestre na
Universidade Estadual de Ponta Grossa, Área de Jornalismo.

Ponta Grossa, 12 de fevereiro de 2019.

Professor Dr. Carlos Willians Jaques Morais
Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG)

Professora Dra. Jamile Santinello
Universidade Estadual do Centro – Oeste
(UNICENTRO)

Professor Dr. Sérgio Luiz Gadini
Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG)

Universidade Estadual de Ponta Grossa
Setor de Ciências Sociais Aplicadas
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Jornalismo

TERMO DE RESPONSABILIDADE

Declaração de Compromisso Ético com a Originalidade Científico-Intelectual

Eu, Daniela Borcezi, responsabilizo-me pela redação do trabalho, aqui apresentado como dissertação de Mestrado em Jornalismo (UEPG), sob o título **Da forma ao conteúdo: As Dimensões da Lei de Acesso à Informação no debate político paranaense da *Gazeta do Povo***, atestando que todos os trechos que tenham sido transcritos de outros documentos (publicados ou não), e que não sejam de minha exclusiva autoria, estão citados entre aspas, com a devida indicação de fonte (autor e data) e a página de que foram extraídos (se transcrito literalmente) ou somente indicados fonte e ano (se utilizada a ideia do autor citado), conforme normas e padrões da ABNT vigentes. Declaro, ainda, ter pleno conhecimento de que posso ser responsabilizada legalmente caso infrinja tais disposições.

Ponta Grossa, 12 de fevereiro de 2019.

Daniela Borcezi

RA nº: 3100117002018

Dedico a minha mãe, fonte de inspiração e coragem!

AGRADECIMENTOS

A Deus, que me permitiu retomar os estudos e me guiou em toda a trajetória do mestrado para obter valiosos conhecimentos.

Aos meus pais, Roseli Lopes Borcezi e Vilmar Borcezi, pelo incentivo de continuar os estudos com dedicação e determinação. A minha irmã Adriana Borcezi Dutra da Silva, que acredita no meu potencial e sempre me encoraja para novos desafios. Um viva à nós! Que mesmo vivendo tempos de lutas, resistimos e persistimos em nossos objetivos, com fé!

Aos professores Karina Janz Woitowicz, Jamile Santinello, Mauro Cardoso Simões e Sérgio Luiz Gadini pela rica contribuição na qualificação desta pesquisa, pois os apontamentos e os questionamentos foram essenciais para modificar o meu olhar sobre o objeto de estudo. À professora Maria Lúcia Becker pela experiência no estágio docência na disciplina Políticas Públicas e Cidadania, me proporcionando conhecer a prática pedagógica do saber jornalístico.

Ao professor orientador Carlos Willians Jaques Morais, que compreendeu meu processo de amadurecimento em relação à pesquisa, e à conduziu de maneira generosa, despertando cada vez mais meu interesse pela vida acadêmica.

O direito à informação, portanto, é um direito-meio,
é um pressuposto, neste caso, para que o direito político
se realize em melhores condições.
(VICTOR GENTILI)

RESUMO

A pesquisa é uma investigação teórica acerca da pertinência da Lei de Acesso à Informação – LAI no jornalismo da *Gazeta do Povo*. O objetivo é identificar como a forma e o conteúdo da LAI aparecem nas notícias veiculadas no portal *online* do jornal, entre os anos de 2012 a 2018, correspondente aos seis anos de vigência da Lei em território brasileiro. Neste sentido, é verificado se a *Gazeta do Povo* promove o debate político por meio da LAI, pressupondo a ausência deste dispositivo legal enquanto fonte de informação e a presença constante de notícias institucionais, por se tratar de um jornal com linha editorial voltada à política da região. Para conceber os processos jornalísticos e as interfaces com o direito à informação pública e cidadania, Gentili (2005), Bobbio (1986) e Habermas (1984; 1997) deram fundamentos teóricos para discutir o jornalismo enquanto campo social, político e democrático. Em relação aos aportes metodológicos foi usado análise de conteúdo (BARDIN, 1977) e documental (LAVILLE, DIONNE, 1999), com a hipótese da *agenda setting* (MCCOMBS, 2009) para identificar a predominância de temas, enquadramentos e os fluxos de informações que alimentam a agenda da mídia. Também são apresentados os valores notícias (TRAQUINA, 2005; SILVA, 2006) por meio das categorias temáticas e as tipificações de fontes (SCHMITZ, 2011), na proposta de correlacionar os resultados com as perspectivas das pesquisas iniciais da LAI nos jornais brasileiros (GERALDES; SOUSA, 2013; LOPES, 2014), considerando que os estudos ainda são incipientes na academia, conforme levantamento bibliográfico. Deste modo, verificou-se no universo de 85 notícias similitudes e particularidades da *Gazeta do Povo* com as demais regiões, e o desafio dos jornais em produzir notícias com base na LAI e revigorar as características próprias do fazer jornalístico, pois quando a imprensa cumpre com sua responsabilidade social, se coloca a serviço do interesse público.

Palavras –chaves: LAI. Jornalismo. *Gazeta do Povo*. Direito à informação. Cidadania.

ABSTRACT

The research is a theoretical investigation about the dimensions of the Access to Information – LAI (In the Portuguese abbreviation) in the *Gazeta do Povo* journalism. The objective is to identify how LAI's form and content appear in the news published on the newspaper's online portal, between the years 2012 to 2018, corresponding to the six years of validity of the Law in Brazilian territory. In this sense, it is verified if the *Gazeta do Povo* promotes political debate through LAI, assuming the absence of this legal device as a source of information and the constant presence of institutional news, because it is a newspaper with an editorial line focused on politics region. In order to conceive journalistic processes and interfaces with the right to public information and citizenship, Gentili (2005), Bobbio (1986) and Habermas (1997) provided theoretical foundations to discuss journalism as a social, political and democratic field. In relation to methodological contributions, content analysis (BARDIN, 1977) and documentary (LAVILLE, DIONNE, 1999) were used, with the agenda setting hypothesis (MCCOMBS, 2009) to identify the predominance of themes, frameworks and information flows that feed the media agenda. It is also presented the news values (TRAQUINA, 2005; SILVA, 2006) by means of thematic categories and typologies of sources (SCHMITZ, 2011), in the proposal to correlate the results with the perspectives of the initial LAI researches in Brazilian newspapers (GERALDES, SOUSA, 2013, Lopes, 2014), considering that the studies are still incipient in the academy, according to a bibliographical survey. Thus, in the universe of 85 news stories similarities and peculiarities of the *Gazeta do Povo* with the other regions, and the challenge of newspapers to produce news based on LAI and to reinvigorate the characteristics of journalism, because when the press comply with its social responsibility is put at the service of the public interest.

Key words: LAI. Journalism. *Gazeta do Povo*. Right to information. Citizenship.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Normas brasileiras sobre o direito de obter informações/ documentos públicos (1991 a 2017)	43
QUADRO 2 – Mapeamento das pesquisas acadêmicas (2013 a 2017).....	66
QUADRO 3 – Escala Brasil Transparente 2017	71
QUADRO 4 – Transparência passiva como fonte de informação.....	95
QUADRO 5– Transparência ativa como fonte de informação.....	95

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Distribuição das notícias por ano (Agências de notícias)	75
GRÁFICO 2 – Distribuição de notícias por ano (Gazeta do Povo).....	100
GRÁFICO 3 – Elementos selecionadores das notícias (LAI)	101

LISTA DE TABELAS

TABELA 1– Distribuição de notícias por agências privadas	73
TABELA 2– Distribuição de notícias por ano/control social	76
TABELA 3 – Abrangência das notícias/control social.....	79
TABELA 4 – Formato das notícias/control social.....	80
TABELA 5 – Distribuição das notícias por ano/interesse social	82
TABELA 6– Formato das notícias/interesse social.....	82
TABELA 7– Abrangência das notícias/interesse social.....	83
TABELA 8– Distribuição de notícias por ano/Escândalo e investigação política	84
TABELA 9 – Abrangência das notícias/ Escândalo e investigação política	84
TABELA 10 – Formato das notícias/ Escândalo e investigação política	84
TABELA 11 – Distribuição de notícias por ano/Sigilo.....	86
TABELA 12– Abrangência das notícias/Sigilo	89
TABELA 13– Distribuição de notícias por ano/Ética	90
TABELA 14 – Abrangência por notícias/Ética.....	91
TABELA 15– Perspectiva das matérias da <i>Gazeta do Povo</i> com às disposições da LAI	93
TABELA 16 –Menção dos poderes públicos nas matérias	97
TABELA 17 –Categorias de fontes de informação (SCHMITZ, 2011).....	98

LISTA DE ABREVIATURAS

ABRAJI – Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo

ABIN – Agência Brasileira de Inteligência

ANPOCS – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais

ARTIGO 19 – Organização Não-Governamental de Direitos Humanos

CGI – Comissão Geral de Investigações

CGU – Controladoria-Geral da União

CMRI – Comissão Mista de Reavaliação de Informações

CSN – Conselho de Segurança Nacional

CPI – Comitê para Proteção dos Jornalistas

LAI – Lei de Acesso à Informação

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONG – Organização Não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

SNI – Serviço Nacional de Informação

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
1. DA SUÉCIA AOS PAÍSES LATINO – AMERICANOS.....	20
1.1 Perspectiva Brasileira	26
1.1.1 Disposições gerais da LAI.....	27
1.1.2 Dos procedimentos	29
1.1.3 Informações sigilosas: tipificações	30
1.1.4 Das Responsabilidades	31
1.2 Perspectivas da LAI na comunicação pública e no jornalismo.....	31
2. DO DIREITO À INFORMAÇÃO À PRODUÇÃO DE NOTÍCIAS	35
2.1 A Democracia e a visibilidade do poder.....	40
2.2 A Publicidade, o jornalismo e a formação da Opinião Pública	45
2.3 <i>Agenda setting</i> e a Lei de Acesso à Informação	49
1.4 O jornalismo e a produção de conhecimento: perspectivas com a LAI.....	51
3. INVESTIGAÇÃO TEÓRICO – METODOLÓGICO DA LAI NA GAZETA DO POVO.....	57
3.1 A construção do conhecimento e as fontes jornalística	59
3.2 Parâmetros de análise: A LAI nos Jornais brasileiros	62
3.2.1 O Percurso de busca das pesquisas acadêmicas (Breve resumo).....	62
3.2.2 O Estado da Arte.....	63
4. A LAI NO PARANÁ E NA GAZETA DO POVO.....	69
4.1 Análise empírica da LAI nas notícias da <i>Gazeta do Povo</i>	72
4.2 Das notícias institucionais às agências de notícias	72
4.3 Os fluxos de informações das agências de notícias na <i>Gazeta do Povo</i>	75
4.4 As notícias da <i>Gazeta do Povo</i> e a LAI: Temas e valores notícia	76
4.4.1 Controle social	76
4.4.2 Interesse social	80
4.4.3 Escândalo e investigações políticas	83
4.4.4 Sigilo.....	86
4.4.5 Ética	90
4.5 Análise da agenda temática e a relação epistemológica do jornalismo com a LAI...	92
4.6 As fontes jornalísticas: Do habitual à obtenção de informações pela LAI.....	94
4.7 A produção de reportagens com a LAI.....	97
4.8 Os fluxos de informações das notícias da <i>Gazeta do Povo</i>	100

CONSIDERAÇÕES FINAIS	102
REFERENCIAS.....	106
APÊNDICE A – Lista de matérias publicadas pela <i>Gazeta do Povo</i>/ Agência de notícias (05/2012 a 05/ 2018)	111
APÊNDICE B – Lista de matérias da <i>Gazeta do Povo</i> (05/2012 a 05/2018).....	112

INTRODUÇÃO

A dissertação “Da forma ao conteúdo: Dimensões da Lei de Acesso à Informação no debate político paranaense da *Gazeta do Povo*”, foi motivada a partir da leitura do Projeto LAI Social — Lei de Acesso à Informação, que traça um panorama dos municípios do Paraná sobre o desempenho da Lei nos órgãos públicos. A iniciativa do Tribunal de Contas do Estado do Paraná foi diagnosticar os sites das prefeituras, sob os aspectos da transparência ativa, quando o governo divulga informações de interesse coletivo espontaneamente em seus portais eletrônicos, e da transparência passiva, quando às demandas requisitadas pela população são atendidas. Este projeto de auditoria social teve parceria das universidades estaduais, inclusive do curso de jornalismo da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), que monitorou a execução da LAI nos portais das prefeituras entre aos anos de 2013 e 2014.

A partir da releitura do relatório surgiram várias indagações sobre este objeto de pesquisa no jornalismo: Como a cobertura dos jornais se atenta para o cumprimento da Lei de Acesso à Informação nos órgãos públicos? Os jornalistas utilizam a LAI na apuração da notícia? Os jornais do interior pautam a LAI? Neste aspecto foi relevante conhecer as pesquisas acerca do tema, as quais se mostraram ainda incipientes no jornalismo, com abordagens mais centralizadas para os grandes jornais de São Paulo e Rio de Janeiro. Conforme as buscas foram avançando encontraram-se estudos na região nordeste e no sul do país, mas ainda assim, havia ausência de pesquisas no jornalismo paranaense, ao menos até o primeiro semestre de 2017. Posteriormente, identificou-se a publicação de um estudo de caso da *Gazeta do Povo* sobre o uso da LAI na produção de notícias sobre o supersalários dos magistrados do Paraná. Além das referências bibliográficas houve coleta de dados do jornal, com análises quali-quantitativo a partir da análise de discurso de Bardin (1997).

A partir disto, observou-se um campo fértil para novas contribuições, considerando que a maioria das publicações faz referência às primeiras experiências da LAI, quando a Lei entrou em vigor em 2012. Já passados seis anos da sua existência, considerou-se pertinente discuti-la desde a sua aprovação até o atual momento na perspectiva da cobertura jornalística.

A escolha da *Gazeta do Povo* se deve por ser o jornal, que perdura há quase um século no Estado do Paraná e por ter uma cobertura jornalística voltada para dados públicos, pois, conforme publicado pelo próprio jornal em 2012, os jornalistas do veículo foram os pioneiros no país a solicitar informações via LAI para reportagens. Desde 2017 a versão impressa parou de circular diariamente, é o primeiro jornal brasileiro a produzir originalmente conteúdo para as plataformas digitais. Estatísticas do próprio jornal indicam uma audiência no site de 12,6

milhões de visitantes únicos por mês, sendo o quarto jornal mais acessado no país. Devido a esta mudança editorial, o *corpus* a pesquisa centralizou-se nas notícias *online* publicadas entre o período de 2012 a 2018. Deste modo, as perguntas que norteiam este trabalho são: Qual o debate político paranaense promovido pela *Gazeta do Povo* por meio da LAI? Os jornalistas usam a Lei para fiscalizar o poder público do Estado ou dos municípios? O conteúdo das notícias é semelhante das notícias produzidas em âmbito nacional? Quais assuntos ganharam destaque no noticiário nestes seis anos de vigência da Lei? Quais os fluxos de informação da *Gazeta do Povo*? Pressupõe-se que o jornal não tem o hábito de utilizar a LAI enquanto fonte, considerando que muitas informações são provenientes das assessorias de comunicação por se tratar de uma cobertura jornalística regional.

O percurso inicial desta dissertação se atenta à dimensão histórica da Lei de Acesso à Informação, na perspectiva mundial e de seus reflexos no desenvolvimento da legislação brasileira. Mendel (2009) é um dos autores que joga luz sobre a LAI, desde seu nascimento na Suécia durante o século XVIII até o atual momento de incorporação da Lei em mais de 100 países, numa observação comparativa da materialidade e dos sistemas digitais que regem o acesso às informações públicas.

A LAI garantida na Constituição Federal enquanto direito humano, se expande mundialmente quando o direito à informação torna-se um dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável¹ (ODS) para os países membros das Organização das Nações Unidas (ONU), com metas estabelecidas de 2015 a 2030 para os governo federal, estadual e municipal. Um dos aspectos relevantes para a comunidade jornalista é o reconhecimento dos países membros das Organizações das Nações Unidas (ONU), quanto a liberdade de expressão dos profissionais de imprensa e do direito de obter informações públicas, os quais devem ser monitorados por relatórios anuais em cada país.

Este marco histórico faz refletir acerca da relevância da Lei de Acesso à Informação nas coberturas jornalísticas, pois o estudo do canadense Michener (2010) registrou a resistência de alguns jornais brasileiros em divulgar a aprovação da Lei em meados de 2010, o que pode ter retardado sua implantação no país, visto que o projeto já tinha sido apresentado no Congresso Nacional Brasileiro em 2003. É importante ressaltar que, as organizações não governamentais (ONGs) tiveram papel decisivo na aprovação da Lei, ao pressionar o governo e agilizar sua implantação em território brasileiro em 2011.

Na perspectiva da comunicação pública de governo federal, a Lei prevê avanços no

¹ São metas globais baseadas nos princípios da Carta das Nações Unidas. É um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade.

desenvolvimento de um sistema de informação bidirecional com os cidadãos por meio das solicitações de dados por protocolos *online*, e a divulgação proativa do governo ao alimentar os *websites* com informações de interesse público.

Todos estes fenômenos reforçam a importância de discutir a LAI enquanto objeto de estudo no jornalismo, ao considerar que a imprensa tem impacto fundamental na construção do conhecimento sobre a Lei, além da sua responsabilidade social, ética e política em fiscalizar os poderes públicos e fortalecer o preceito da transparência em uma sociedade democrática.

Os aportes teóricos desta pesquisa, no segundo capítulo, estão sustentadas pelas discussões de Gentilli (2005), que contribui para a fundamentação teórica do jornalismo ao pensar a informação sob a perspectiva da cidadania. Neste sentido, o jornalismo tem a potencialidade de ampliar a difusão da informação pública e os direitos de cidadania, sobretudo o direito à informação.

Com base nestas reflexões, entende-se a Lei de Acesso à Informação sob duas dimensões: o direito do cidadão obter informações de interesse público por meio da imprensa, aqui especificamente a LAI enquanto pauta jornalística, e do direito do jornalista produzir notícias com base na Lei, ao requisitar e/ou avaliar informações dos órgãos públicos. No entanto, a concretude destas ações depende da publicidade crítica concebida por Habermas (1984), ao se contrapor ao conformismo político, por meio de uma imprensa que dialogue com os atos de transparência de um governo e siga em direção a uma opinião pública esclarecida.

A partir do filósofo italiano Bobbio (1986) as discussões encaminham-se para a dupla face do Estado, a do poder (in)visível e da ampliação dos direitos políticos, pois tanto mais os cidadãos são esclarecidos e chamados para participar dos processos políticos, maior é a garantia de uma democracia efetiva.

Do ponto de vista pragmático, Silva (2004) dá subsídios para refletir sobre o nível de visibilidade das publicações dos poderes públicos, numa escala de 0 a 6, que vão desde as informações sigilosas até as notícias divulgadas nos meios de comunicação. Nesta abordagem o autor se propôs a analisar os valores-notícia, distinguindo as fronteiras entre comunicação pública de governo com o jornalismo. Em relação à isto, diz quanto maior for o sigilo das informações, maiores são os valores-notícia e vice-versa.

Deste modo, a pesquisa traz as teorias do jornalismo que irão ajudar a compreender a construção da notícia com referência à Lei de Acesso à Informação. Neste aspecto, a hipótese da *Agenda-setting* oferece parâmetros sobre os temas pautados pelo jornal e seus respectivos

enquadramentos. Paralelo às discussões, vertentes construcionistas² do jornalismo norteiam os elementos básicos da cultura jornalística, considerando que as pesquisas acadêmicas acerca da LAI são analisadas pelo viés do *newsmaking*³. De modo secundário, porém não menos importante, abordamos tal perspectiva para elucidar a análise com os resultados das pesquisas iniciais sobre a LAI com a atual proposição.

No decorrer do terceiro capítulo, a proposta foi trazer o estado de arte das produções acadêmicas das ciências da comunicação, mais especificamente do jornalismo com a Lei de Acesso à Informação, as quais irão nortear a análise. Importante destacar que no desenvolvimento da metodologia, a definição dos quadramentos temáticos baseou-se nos artigos da Lei Federal nº 12.527/2011, na perspectiva de relacionar a epistemologia do jornalismo com a realidade concreta. Para análise dos conteúdos substantivos dos textos, aplicou-se a classificação dos valores-notícia de Nelson Traquina (2005), por conceituar regras que guiam os processos jornalísticos. Além disto, houve aproximações dos aportes teóricos de Gentili (2005) e Silva (2004), ao indicarem o que é notícia no âmbito da Administração Pública e o seu grau de visibilidade na esfera pública.

Na classificação das fontes, a pesquisa apropriou-se da matriz de tipificações concebido por Schmitz (2011), a qual pode ser estendida para os estudos da LAI enquanto fontes primárias, àquelas que as informações são obtidas no local de origem, como as solicitações de informações da imprensa nos órgãos públicos para produzir notícias. Além disto, analisou-se a presença das fontes (oficial, institucional, documental, etc), formato (notícia, reportagem), a abrangência predominante das notícias (Nacional, Estadual e Municipal) e a menção dos poderes públicos nos textos jornalísticos (Executivo, Legislativo, Judiciário, sociedade civil, etc.).

É no quarto capítulo que estão os dados empíricos da *Gazeta do Povo*. Inicialmente são apresentados a perspectiva da hipótese da *Agenda-setting* em relação aos fluxos de informações que alimentam a agenda da mídia, com resultado não tão previsíveis, conforme pressuposto a influência das assessorias de imprensa dos governos na divulgação do conteúdo da Lei de Acesso à Informação. Em seguida, foram elencados as temáticas e os respectivos valores-notícia das matérias jornalísticas. De modo sistematizado, correlacionaram-se quantitativamente as temáticas com o conteúdo material da Lei, no sentido de obter parâmetros sobre os preceitos legais que são contemplados pelo jornalismo.

² Teoria Construcionista: as notícias não são reflexo da realidade, mas ajudam a construí-la. Nesta linha de pesquisa, Traquina (2005) discorre sobre as implicações políticas e sociais do jornalismo na Teoria da Ação Política.

³ *Newsmaking*: Perspectiva construtivista relacionada à rotina de produção da notícia (TUCHMAN, 1993).

O desenvolvimento desta dissertação proporciona refletir acerca das interfaces do jornalismo com as práticas sociais de cidadania, considerando que a LAI está garantida na Constituição Federal Brasileira enquanto direito humano, com a parceria da imprensa o direito à informação tende ampliar-se aos cidadãos, ao menos quando se joga luz nos poderes públicos.

1. DA SUÉCIA AOS PAÍSES LATINO-AMERICANOS

A transparência é um compromisso natural e ético do Estado numa sociedade democrática, a qual é inerente a atuação dos governantes eleitos e dos demais servidores na administração pública. Nesta premissa, a concepção de um sistema de publicidade estruturado pelo Estado com suas obrigações e atribuições não deixa com que a publicização fique à mercê de cada órgão público (SILVA, 2012).

A Lei de Acesso à Informação (LAI), que assegura o direito do cidadão receber e obter informações públicas, constituiu-se numa perspectiva sistêmica de publicidade por abranger todas as esferas da administração pública desde o poder executivo, legislativo e judiciário até as entidades privadas sem fins lucrativos.

No entanto, a incorporação deste dispositivo no setor público e o reconhecimento do acesso às informações, enquanto direito humano fundamental, aconteceu de modo tardio principalmente nos países da América Latina, como o Brasil que aprovou a Lei n.º 12.527/2011 em 18 de novembro de 2011 e que entrou em vigor em 16 de maio de 2012. Até 2018 são seis anos de existência no país. Segundo Mendel (2009), nos anos de 1990, ainda predominava a visão do direito à informação, enquanto medida da governança corporativa, porém essa aceção vem se modificando nos últimos anos e há uma aceitação crescente nos países em âmbito mundial de que a Lei é um direito humano. “A ideia de que os órgãos públicos não detêm informações eles próprios, mas atuam como guardiães do bem público, está agora bem arraigada na mente das pessoas” (MENDEL, 2009, p.4).

Esta nova percepção da coisa pública, segundo o autor, foi motivada por mudanças pragmáticas ocorridas em todo mundo, dentre elas destacam a transição dos países para um Estado democrático e o advento das tecnologias na ampliação do acesso à informação nas sociedades. “A tecnologia da informação melhorou, em termos gerais, a capacidade do cidadão comum de controlar a corrupção, de cobrar dos líderes e de contribuir para os processos decisórios” (MENDEL, 2009, p.20).

O direito à informação é reconhecido por comunidades internacionais responsáveis por promover e proteger os direitos humanos. A Organização das Nações Unidas (ONU) foi uma das precursoras na emissão de Resolução neste sentido. Também estão inclusos os organismos regionais de Direitos Humanos como a Organização dos Estados Americanos, o Conselho da Europa e da União Africana e a organização intergovernamental *Commonwealth*. Conforme Mendel (2009), este reconhecimento internacional se fundamenta na garantia da liberdade de expressão e na necessidade dos países estabelecerem uma legislação eficaz para assegurar a

prática deste direito. Contudo, as Leis de direito à informação existem há mais de 200 anos, a Suécia, por exemplo conta a sua história desde 1766, quando foi o primeiro país a conceder o direito do cidadão a obter informações públicas e incorporar esse dispositivo na Lei de Liberdade de Imprensa.

É somente nos anos de 1990 que os países aderiram de modo significativo a implantação de Leis de Acesso à Informação, as quais poucas chegam a ter mais de 20 anos de existência. “Nos últimos quinze anos, várias dessas Leis foram aprovadas em países de todas as regiões do mundo, enquanto um número considerável de outros países assumiu o compromisso de adotar Leis de direito à informação” (MENDEL, 2009, p.26).

Hoje mais de 100 países já possuem a Lei de Acesso à Informação, mas esta perspectiva quantitativa nem sempre representa uma prática eficaz nos países. Mendel (2012) acredita que a maioria das Leis em vigor são de países parcialmente democráticos, como África do Sul e Nepal. A China é uma das exceções, que mesmo com regime político comunista, possui a Lei de Acesso à Informação.

Ao traçar um parâmetro mundial da legislação do direito à informação pública, o autor analisou similitudes e discrepâncias da materialidade e do sistema procedimental das Leis. Os princípios mais recorrentes entre os diferentes países estão em promover a transparência, o estado de direito, a prestação de contas, a participação e o esclarecimento do público. De outro modo, as definições de informação e/ou documentos são instituídas com amplas acepções, no sentido de abarcar conteúdos eletrônicos, escritos e outros meios de sistemas de armazenagem.

Geralmente os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário estão incluídos no direito à informação, exceto nos países dos Estados Unidos e Japão que se restringem ao poder Executivo. Já outros englobam as funções administrativas dos tribunais tais como a Jamaica, África do Sul e Tailândia. *A priori* não há motivo para o Legislativo e Judiciário não serem incluídos na legislação “desde que o regime de exceções proteja os interesses de sigilo legítimos, e que a experiência nesses países que, de fato, incluem todos os três poderes do governo corrobore essa visão” (MENDEL, 2009, p.53). Portanto, as restrições da Lei para alguns órgãos públicos vão ao encontro com o princípio da Lei de Acesso à Informação como um direito fundamental, o qual deve abranger todos os poderes de governo.

Mendel pode observar certas similitudes sobre o processamento de solicitações de informações, no que diz respeito a identificação do solicitante e o detalhamento de informações buscadas. Ainda assim, a maioria dos países não solicita a justificativa dos pedidos e fixam prazos para respostas de sete a trinta dias, as quais devem ser fornecidas o mais rápido possível, do contrário o prazo pode ser prorrogado em casos de consultas mais complexas. Além disso,

a maioria das Leis obriga a divulgação proativa das informações essenciais na internet, ao que se refere, por exemplo, ao funcionamento geral dos órgãos públicos e seus serviços prestados. “Esta tendência pode promover uma série de eficiências no setor público, bem como a melhoria da oferta de serviços, como reflexos de tendências para a migração para formas até mais expressivas de governo eletrônico” (MENDEL, 2009, p. 154).

Um dos aspectos controversos e polêmicos é o regime de exceções da Lei de Acesso à Informação, pois há países⁴ com ampla lista de motivos e recusas de publicações de informações ou citam Leis já existentes sobre sigilo. Mendel (2009) acredita que este seja um dos graves problemas, que pode prejudicar a manutenção de um sistema de governo aberto. Por outro lado, há Leis com formulações de exceções peculiares tais como a não aplicabilidade de restrições de privacidade para assuntos referentes à função dos servidores públicos, na Uganda, África do Sul e no Japão, por exemplo.

Ademais, apesar da disseminação da LAI, principalmente a partir da década de 1990, nota-se que ainda existem importantes questões a serem resolvidas acerca de sua efetividade. Um exemplo claro disso diz respeito ao extenso número de exceções previstas pela LAI de alguns países, que restringem aos cidadãos o acesso a uma série de informações de cunho político e administrativo sob a alegação de que tais informações podem ser prejudiciais à “segurança nacional” (SOUZA, 2016, p.70-71).

Nesta abordagem, Souza (2016) acredita que as restrições da Lei contribuem para manter um governo às sombras da transparência pública, ao tornar invisíveis determinadas informações e afetar de modo significativo a eficácia da legislação em todos os países. No entanto, outras razões comprometem o direito de acesso como os entraves burocráticos da administração pública e a resistência dos servidores públicos em fornecer informações solicitadas. Para tratar desta cultura do silêncio, Mendel (2009) diz que a população deve estar ciente dos seus direitos e das implicações quando não atendidos. No entanto, as autoridades reconhecem o devido tratamento que deve ser dado aos cidadãos e o seu direito de registrar reclamações e recursos, quando os pedidos são negados.

É importante ressaltar que o compromisso universal de garantir o direito de acesso à informação foi aprovado em Assembleia Geral pelas Nações Unidas em setembro de 2015, momento que os países membros formularam a Agenda 2030, com a proposta de incluir 17 novos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e entre as metas estão a obrigação dos países membros cumprir o direito de acesso à informação, sendo um dos pré-requisitos para alcançar os outros objetivos globais. Em 2016, dos 193 signatários da ONU, 109 já adotaram Leis que

⁴ Bulgária e o Quirguistão.

garantem o acesso público de informações, a maioria delas foram aprovadas em menos de uma década. A perspectiva é conseguir aprovação unânime de todos os países antes de 2030, pois são indicadores que orientam as políticas de desenvolvimento nacional e global (ORME, 2017).

Em comparação aos avanços mundiais sobre a Lei de Acesso à Informação, as experiências dos países latino-americanos são consideradas valiosas para os demais países em desenvolvimento, pois o continente está na vanguarda desta iniciativa ao garantir o acesso às informações, desde a primeira implantação da Lei na Colômbia em 1985. Este cenário é discutido pelo jornalista Orme (2017), que analisou as três Leis mais recentes da América Latina – México, Chile e Brasil – cujos países compartilham origens comuns da reforma democrática, mas cada um deles apresenta especificidades em termos técnicos, uso de informações e história política. As discussões têm como referência as entrevistas realizadas com especialistas nas áreas, que foram as primeiras autoridades⁵ a administrar estas novas Leis nos países supracitados.

Uma das primeiras características nas democracias latino-americanas se refere as melhorias implementadas dos modelos de Lei de Acesso de Informação, se comparado aos países norte-americanos do Canadá e dos Estados Unidos, pois hoje há novos sistemas de informações digitais e aplicação da Lei em níveis de governo nacional e local.

América Latina ha avanzado más en este campo que cualquier otra región de países en vías de desarrollo, y en ciertos aspectos mas que los países de la Unión Europea. Algunas de las leyes latinoamericanas están consideradas entre las mejores del mundo. Sin embargo, expertos en la materia dicen que las leyes y mecanismos actuales en la mayoría de los países podrían ser mejorados y recomiendan mayor apoyo técnico a nivel regional e internacional para asegurar que todos los países del hemisfério puedan adoptar e implementar regímenes de acceso a la información⁶ (ORME, 2017, p. 11).

Além da adoção da legislação em quase todos os países da América Latina, os governos tiveram a iniciativa de tornar acessíveis os registros históricos e legais, atas de reuniões governamentais e dados financeiros. A Lei Federal de Transparência e a Lei de Acesso à Informação do México e suas implementações de monitoramento foram consideradas modelo mundial. Segundo Orme (2017), as Leis mais recentes do Chile (2008) e do Brasil (2011) se

⁵ Jacqueline Peschard Mariscal, ex-diretora do Instituto Federal de Acesso à Informação do México (IFAI), Juan Pablo Olmedo, ex-presidente do Conselho de Transparência do Chile e José Eduardo Elías Romão, o primeiro "Ouvidor Geral" no Brasil.

⁶ A América Latina avançou mais neste campo do que qualquer outra região de países em desenvolvimento e, em certos aspectos, mais do que os países da União Européia. Algumas das Leis da América Latina são consideradas entre as melhores do mundo. No entanto, especialistas no assunto dizem que as Leis e os mecanismos atuais na maioria dos países poderiam ser melhorados e recomendariam maior apoio técnico nos níveis regional e internacional para garantir que todos os países do hemisfério adotem e implementem regimes de acesso à informação (ORME, 2017, **tradução nossa**).

beneficiaram das experiências mexicanas e de outros marcos internacionais, como a Lei de Liberdade de Informação dos Estados Unidos, de 1966, e da Constituição sul-africana, de 1996. Neste sentido, a maioria das Leis dos países latino-americanos exigiam dos governos sistemas digitais com acesso gratuito. No território mexicano e brasileiro as Leis de Acesso à Informação já foram asseguradas pela constituição⁷, sendo aplicáveis em todas as esferas de poder.

Os principais desafios dos três países – México, Chile e Brasil – em relação à implementação da LAI está em primeiro lugar na profunda desigualdade socioeconômica digital dos países, os quais podem ser observados nas diferentes motivações e perfis dos cidadãos, que utilizam com frequência os sistemas de acesso à informação⁸. O segundo desafio diz respeito à necessidade de proteger os jornalistas das ameaças e violências, que infrinjam a sua liberdade de expressão e o seu direito de obter informações nos sistemas públicos (ORME, 2017).

Quanto ao cumprimento da Agenda 2030 pelos países da América Latina, os especialistas da área ponderam que embora haja avanços, as Leis e os mecanismos atuais podem ser melhorados por meio de uma cooperação regional mais sistemática e com apoio de instituições multilaterais (ORME,2017). Neste sentido, garantir o acesso à informação pública por meio dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) é uma forma de assegurar os direitos fundamentais básicos e principalmente do direito de liberdade de imprensa, conforme a meta nº 16 da ODS.

16.10 Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais

16.a Fortalecer as instituições nacionais relevantes, inclusive por meio da cooperação internacional, para a construção de capacidades em todos os níveis, em particular nos países em desenvolvimento, para a prevenção da violência e o combate ao terrorismo e ao crime

16.b Promover e fazer cumprir Leis e políticas não discriminatórias para o desenvolvimento sustentável (ONU, 2015)⁹.

Estes indicadores incluem dados sobre a implementação de Leis sobre o acesso à informação e relatórios sobre jornalistas mortos em decorrência do seu trabalho. Segundo Orme (2017), os princípios de liberdades fundamentais contempladas nos ODS exigem o livre fluxo

⁷ Constituição Federal Brasileira de 1988 e Constituição Mexicana de 1977.

⁸ No Brasil os principais utilizadores da LAI são as autoridades públicas, legisladores e funcionários do executivo tanto em nível local, estadual e federal, na busca de informações para comprometer ou prejudicar adversários políticos. E há evidências de uso comum por parte dos jornalistas. Demais países, advogados e representantes do setor privado constituem maior categoria de usuários, as solicitações estão relacionadas aos interesses comerciais de empresas.

⁹ ONU. 16 Paz, Justiça e Instituições Eficazes. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods16/>> Acesso em: 16.maio.2018.

de informação para garantir a aplicação de direitos básicos. Em 2016, quando os novos objetivos da ONU entraram em vigor, houve avanços significativos, pois neste período seis países adotaram as Leis de liberdade de informação. De outro modo, a avaliação das liberdades fundamentais não foi promissora neste ano, pois organizações internacionais de direitos humanos observaram o crescimento de represálias à migrante, aumento de vítimas civis dos ataques de grupos terroristas e das forças de Governo, restrições às liberdades civis por ameaças à segurança pública.

Ao que se refere a liberdade de imprensa e o acesso público de informação, o Comitê para a Proteção dos Jornalistas de New York (CPJ) registrou 48 casos de jornalistas assassinados em 2016 em decorrência de sua profissão, sendo que as mortes nem sempre são investigadas em âmbito mundial. O México é um dos países que melhor exemplifica esta problematização. Embora seja reconhecido pelos avanços na Lei de Acesso à Informação, é um dos países mais perigosos para atuação dos jornalistas. Desde os dez anos de vigência da Lei mexicana, o CPJ registrou 21 casos de jornalistas assassinados sem acusações formais ou processos judiciais (ORME, 2017).

Por este ângulo, a Lei de Acesso de Informação permite avaliar o nível democrático dos países por meio da sua efetiva aplicabilidade, que atinge diretamente os direitos fundamentais de liberdade dos indivíduos e da imprensa. Portanto, os problemas de utilização da LAI não se restringem apenas aos aparatos tecnológicos e de acessibilidade do público, mas da negligência de autoridades públicas em fornecer dados, possibilitando trazer luz à sociedade dos problemas concernentes ao setor público.

Por conta do elevado índice de casos não resolvidos de homicídios de jornalistas, conforme citado anteriormente no México, uma das consequências desta impunidade é a autocensura dos profissionais e das organizações jornalísticas. Nesta acepção, Orme (2017) enfatiza o posicionamento favorável dos especialistas aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável nos países latino-americanos e a coerência do texto em afirmar que a intimidação, o sequestro, o assassinato, e as ameaças aos comunicadores sociais violam os direitos fundamentais dos indivíduos e a liberdade de expressão.

Desde 2015, membros das Organizações das Nações Unidas adotaram o ODS, cujo objetivo é alcançar as 17 metas até 2030. Devido a importância do princípio do direito à informação foi designado pela UNESCO o dia 28 de setembro como o Dia Internacional de Acesso Universal da Informação. Após dois anos de discussão na ONU, os indicadores que medem o ODS 16.10 e os outros objetivos do desenvolvimento sustentável foram aprovados em março de 2017 e a revisão está prevista para 2020 e 2025.

1.1 Perspectiva Brasileira

Antes de analisar os dispositivos da Lei de Acesso à Informação do território brasileiro, cabe retomar o contexto semelhante com que as legislações mexicanas, chilenas e brasileiras foram implantadas em cada país. Em 2002 no México, a LAI foi o esforço de consolidar a consciência de uma recém democracia multipartidária, com apoio da sociedade civil e de influentes meios independentes de comunicação, que exigiam nova transparência nos programas e finanças do governo. No Chile, a Lei também teve apoio de líderes políticos e ativistas, na proposta de fortalecer a democracia recém instaurada no país e das novas exigências legais implementadas, a fim de evitar a opacidade do governo militar, vivenciados ao longo de 17 anos. A situação não foi diferente no Brasil, pois a aprovação da Lei de Acesso à Informação em 2011 foi impulsionada por movimentos da sociedade civil, inclusive por associações jornalísticas que pressionaram o governo pela nova reforma, no sentido de lançar luz a história de censura do governo militar (ORME, 2017).

Embora a mobilização para aprovação da Lei tenha tido a participação da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI), a Artigo 19¹⁰, o Fórum de Direito de Acesso à Informação Pública, que acompanharam todo o trâmite de uma Lei de acesso de informação no Brasil, a cobertura da imprensa sobre a proposta da LAI não foi considerada satisfatória por estudiosos.

O desinteresse da imprensa brasileira pelo assunto tem sido um fator decisivo para o atraso na aprovação de uma Lei que garanta aos cidadãos o direito de acessar informações em poder das instituições governamentais. Os meios de comunicação dedicaram recentemente um espaço considerável a outras propostas e medidas relacionadas à prestação de contas do governo, como por exemplo a Lei da Ficha Limpa. No entanto, o mecanismo mais importante para garantir a transparência dos atos governamentais – a Lei de Acesso à Informação – não vem despertando a mesma atenção (MICHENER, 2010)¹¹.

As evidências de que a imprensa tem papel fundamental sobre a adoção da Lei de Acesso à Informação nos países latino-americanos foi analisado pelo pesquisador canadense Michener (2010), que pode constatar uma cobertura política tímida nos jornais brasileiros sobre aprovação da legislação no Congresso, entre maio de 2009 a abril de 2010. Nestes 11 meses de análise, a *Folha de São Paulo* publicou em média 4,2 notícias por mês, que menciona a Lei de acesso à informação enquanto um direito de informação. Tal cobertura jornalística mostrou-se

¹⁰ Organização não-governamental de direitos humanos. A nomenclatura faz referência ao artigo 19º da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

¹¹ MICHENER, R. G. Por que a imprensa brasileira não cobre a Lei de Acesso à Informação? (Análise). Knight Center for Journalism in the Americas, University of Texas Austin, 2010. Disponível em: <<https://knightcenter.utexas.edu/pt-br/blog/por-que-imprensa-brasileira-nao-cobre-lei-de-acesso-informacao-analise>>. Acesso em: 26.nov.2018.

semelhante em outros grandes jornais do país. O relativo silêncio das propostas, segundo Michener (2010) explica, em grande parte, os motivos que levaram os políticos a postergar a aprovação da Lei, pois, o primeiro projeto foi apresentado no Congresso em 2003. Esta perspectiva também teve como parâmetro o tempo de implantação da LAI no México, pois, após intensa publicação do tema¹² nos jornais, a legislação teve aprovação em menos de dois anos.

Portanto, as organizações da sociedade civil do Brasil desempenharam relevante papel na luta pelos direitos de informação, ao captar os problemas que tocam o mundo da vida e conduzi-los à esfera política, assim parafraseando Habermas (1997) sobre a democracia deliberativa. Desse modo, a Lei foi aprovada pelo Congresso e promulgada no dia 18 de novembro de 2011 pela presidente Dilma Rousseff, mas só entrou em vigor após 180 dias, no dia 16 de maio de 2012.

O contexto de implantação da Lei de Acesso à Informação e a pouca pressão dos meios de comunicação para agilizar aprovação deste dispositivo legal, instiga a pensar o padrão da cobertura jornalística adotada pelos jornais após a promulgação da Lei, ao pressupor que se instala uma cultura de transparência governamental no país. No tocante à questão, considera-se pertinente sistematizar os dispositivos legais da legislação brasileira e posteriormente lançar o olhar do tema nos jornais brasileiros.

1.1.1 Disposições gerais da LAI

O conteúdo da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, além de procurar assegurar o acesso à informação tem como diretriz básica “a publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção”, aplicados as instâncias da Administração direta (Executivo, Legislativo, Judiciário) e indireta (Fundações públicas, autarquias, empresas privadas, sociedades mistas) estendendo-se as entidades sem fins lucrativos, mas que recebem recursos públicos. A publicidade obrigatória das organizações não governamentais (ONGs), por exemplo, diz respeito apenas ao montante destinado pelo governo, sem prejuízo às demais publicações orçamentárias previstas em Lei para essas instituições.

A LAI define dois tipos de transparência que devem ser exercidas pelos órgãos públicos, a transparência ativa e a transparência passiva. Na primeira, o governo tem o compromisso de divulgar informações de interesse geral nos sítios eletrônicos, independente da solicitação do

¹² Média acima de 12 notícias, por mês nos jornais, El Universal e Reforma.

público. Já na transparência passiva é o cidadão que irá preencher um formulário *online* ou protocolar presencialmente na instituição pública suas demandas. Neste sentido, o artigo 3º desta estabelece que o governo deve garantir os meios de comunicação digital, fomentar a cultura da transparência e do controle social na Administração Pública. Para o cumprimento destas obrigações, a Lei dispõe de definições conceituais sobre informações, documentos, informações sigilosas, informações pessoais e a qualidade atribuída à informação, principalmente ao que se refere à linguagem de fácil compreensão.

Um dos preceitos da gestão transparente é o amplo acesso à informação e sua divulgação, as quais devem estar asseguradas pela sua disponibilidade, autenticidade, integridade e proteção de informações. Tal perspectiva deverá ser acompanhada por indicadores nacionais, que mensurem o ranking de acesso e divulgação de informações. O artigo 6º diz sobre o direito do cidadão em receber orientações sobre os procedimentos da LAI e o acesso de registros e documentos públicos relativos à política institucional, organização e serviços, patrimônio público, licitações, recursos públicos e contratos administrativos. A Lei especifica alguns requisitos mínimos de acessibilidade enquanto formato de documentos, atualização de informações, ferramentas de buscas nos *sites* e medidas que garantam o acesso de conteúdo para pessoas com deficiência.

No entanto, grande parte de informações sigilosas se refere à confidência de dados como metas, indicadores, resultados de programas governamentais, atividades ou projetos institucionais, inclusive prestação de contas de governos anteriores. Além disso, a Lei não se aplica aos municípios com menos de 10.000 habitantes e isto provoca reflexões acerca do poder público não depender apenas das informações mediadas para obter visibilidade, mas da proximidade espacial entre governo e cidadão. “O caráter público do parlamento nacional é indireto, efetuando-se sobretudo através da imprensa, da publicação das atas parlamentares ou das Leis e de outras providências no “Diário Oficial” (BOBBIO, 1986, p.88). Em contraposição, a publicidade da política local tem o foco na maior visibilidade de atuação dos administradores públicos por parte da população, sem a necessidade de depender de mediadores sociais. Talvez esta seja uma das razões pelas quais a Lei de Acesso à Informação não tenha obrigatoriedade nos municípios com menos de 10.000 habitantes, mas a política local não está isenta da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, o município precisa divulgar informações das operações orçamentarias nos sítios eletrônicos do governo.

Neste aspecto, entende-se a LAI na perspectiva de uma “democracia em grande escala”, a qual Dahl (2001) chama atenção para as instituições políticas mínimas que sustentam o ideal de uma sociedade democrática para os países populosos como: o sufrágio universal, a liberdade

de expressão, autonomia das associações, fontes de informações diversificadas e cidadania inclusiva. Todos estes requisitos não são exigidos para as localidades menores, por considerar que os problemas são de fáceis soluções, sem haver a necessidade de muitos representantes políticos.

A proposição remete adesão da Lei de Acesso à Informação em grande escala mundial, inclusive nos países de regime autoritário, conforme discutido anteriormente, seja por arranjos políticos ou acordos internacionais. Desta maneira, a exigência mínima de instituições políticas ainda não é o suficiente para tornar o poder visível, assim como a gestão de controle dos municípios não são efetivos, se houver resistência do poder em fornecer informações para a população.

1.1.2 Dos procedimentos jurídicos

O pedido de acesso à informação é um direito garantido na legislação para qualquer cidadão, sem a exigência de identificação ou justificativa do pedido, de modo que a instituição pública não inviabilize a solicitação. Dos artigos 10 a 12, a LAI trata sobre a disponibilização imediata de informação ou no prazo máximo de 20 dias com seus devidos motivos de recusa, seja para a disponibilização total ou parcial de informações. É proibido a cobrança de taxas para o fornecimento de informações, exceto sob a hipótese de fotocópias de documentos pelos órgãos consultados. Há isenção de custos às pessoas que não possuem situação econômica favorável, previsto em Lei.

Nos casos de indeferimento ou de negativa de acesso, o interessado pode interpor recurso no prazo de 10 dias contra a decisão, a qual deve ser apreciada por uma autoridade superior no prazo de cinco dias. Mesmo que o parecer não seja favorável, o recurso pode ser encaminhado para Controladoria Geral da União (CGU) ou em última instância para a Comissão Mista de Reavaliação da Informação (CMRI), consoante o artigo 15 da referida Lei.

Para auxiliar e monitorar o cumprimento destes novos requisitos legais, a Lei estabeleceu a Comissão Mista de Reavaliação da Informação e a Controladoria Geral da União. Segundo Orme (2017) a CGU, entidade autônoma do governo federal, foi considerada um contrapeso ao controle político da Comissão pela Presidência da República, no seu papel de elaborar relatórios do cumprimento das obrigações e da divulgação da Lei.

Em 2016, a CGU foi reestruturada como agência do Ministério da Transparência e de acordo com a Lei, todos os órgãos públicos devem designar um ouvidor para responder os pedidos de informação. Contudo, um dos pontos frágeis apontados, pelo primeiro ouvidor geral

da União¹³, foi a falta de proteção legal do cargo, pois a sua nomeação é feita pelo presidente e pode ser substituída a qualquer momento (ORME, 2017). Portanto, o controle de monitoramento da Lei de Acesso à Informação pode sofrer influências políticas e impactar de modo significativo o funcionamento das demais gerências.

1.1.3 Informações sigilosas: tipificações

Das restrições de acesso, o artigo 21 define o grau de informações sigilosas e seus respectivos prazos, por tratar-se de assuntos que de algum modo atinge a segurança do Estado e da sociedade tais como: colocar em risco à defesa e a soberania nacional, negociações política e relações internacionais, operações e planos das Forças Armadas, a segurança, a vida e a saúde da população, as pesquisas e projetos científicos/tecnológicos bem como comprometer suas investigações. As restrições das informações foram subdivididas em ultrassecreta (25 anos), secreta (15 anos) e reservada (5 anos), após transcorrido esses períodos a informação se torna de acesso público automaticamente.

Relativo ao sigilo de informações pessoais sobre a intimidade, vida privada, honra e imagem, o prazo máximo de restrição de acesso para 100 anos. A publicação pode acontecer mediante consentimento legal do indivíduo, do contrário a divulgação pode acontecer por ordem judicial, pela defesa dos Direitos Humanos, para a realização de pesquisas científicas de interesse geral ou informações necessárias para prevenção e diagnóstico médico. O artigo 30 define que a autoridade máxima dos órgãos públicos deve divulgar nos sítios eletrônicos o rol de informações desclassificadas como sigilosas nos últimos 12 meses, além publicar relatórios com estatísticas sobre o número de pedidos (in)deferidos e dados genéricos sobre os solicitantes.

Nos termos do artigo 35 e seguintes, compete à Comissão Mista de Reavaliação de Informação (CMRI) decidir no âmbito da Administração Federal o tratamento da informação sigilosa como solicitar das autoridades esclarecimentos sobre as informações ultrassecreta e secreta, reavaliar essa classificação por ofício ou quando solicitada pelo interessado, prorrogar o prazo de informações ultrassecretas se houver ameaça da sua divulgação em território nacional. A reavaliação da classificação das informações nos demais órgãos públicos devem ocorrer no prazo máximo de dois anos.

¹³ José Eduardo Elías Romão, advogado brasileiro especializado em direitos humanos, foi o primeiro "General Ouidor de la Unión", com mandato de 2011 a 2014.

1.1.4 Das Responsabilidades e penalidades

As condutas ilícitas dos servidores públicos ou militares caracteriza-se em não fornecer informações ou dificultar o acesso, no sentido de retardar prazos, agir com má-fé ou dolo na análise das solicitações, alterar dados, fornecer informações imprecisas e incompletas, permitir indevidamente acesso de informações sigilosas, ocultar os pedidos de revisão de autoridades competentes para beneficiar terceiros. No artigo 32, as penalidades para os servidores e entidades privadas são advertências, multa, rescisão do vínculo com o poder público, suspensão de participação de licitação e impedimento de contrato com o setor público no prazo não superior a dois anos.

1.2 Perspectivas da LAI na comunicação pública e no jornalismo

A Lei de Acesso à Informação representa um marco na comunicação pública, por tratar-se de um instrumento que visa superar barreiras culturais, no que diz respeito ao sigilo de informações dos órgãos públicos e do acesso aos cidadãos. Neste contexto Caetano (2012) observou a mudança pragmática da comunicação pública, devido à utilização intensa das tecnologias de informação e os reflexos políticos das relações entre indivíduos, considerando suas conversações cotidianas. A autora explica que na Constituição de 1988 os dispositivos garantidores de publicação dos atos do Estado faziam referência ao modelo de comunicação unidirecional entre governo e cidadão. Após 25 anos da Constituição, a sociedade apresentou desenvolvimento tecnológico, resultante em novas relações de comunicação, em que o indivíduo não é mero receptor, mas pode buscar informação em diferentes espaços, potencializado pelas tecnologias.

Nesse cenário, a Lei de Acesso à Informação é socialmente validada, pelo Estado e pela sociedade, e se caracteriza por uma figura de linguagem entre os anseios democráticos presentes nas conversações cotidianas e a necessidade de congregar expectativas entre tais anseios e as normas sociais regulamentadas, sejam elas Leis, Decretos, resoluções normativas, dentre outros (CAETANO, 2012, p.104).

As conversações cotidianas, parte integrante da comunicação pública em espaços deliberativos de uma sociedade democrática, são o centro da mudança paradigmática em relação à Lei de Acesso à Informação, por tratar-se de um sistema que obtém informações, estabelece prazo, e responsabilidades caso as determinações legais não sejam cumpridas. (CARVALHO, 2013). Assim, a transparência pressupõe a participação popular na gestão e no controle social da Administração Pública, inerentes ao Estado Democrático de Direito, para que

os cidadãos possam ter conhecimento da coisa pública.

O acesso às informações de posse do Estado constitui-se, dessa maneira, como um fundamento para a consolidação (e porque não dizer, fortalecimento) da democracia, justamente por viabilizar uma de suas principais características, a participação social na tomada de decisões da Administração Pública. Não existe democracia plena se a informação (e, portanto, o poder) está concentrado na mão de poucos indivíduos. Assim, o acesso à informação é considerado um elemento crucial para facilitar e permitir a participação dos indivíduos nas atividades administrativas. Ainda, é fato que a participação popular é um importante instrumento de fomento ao controle social incidente na Administração (CARVALHO, 2013, p.86-87).

Geraldes e Sousa (2013) acreditam que a LAI corre o risco de ser observada apenas como um dispositivo burocrático, o que reduz a sua potencialidade de participação popular e de um Estado brasileiro mais transparente. Neste contexto, entende-se que o jornalismo é o principal instrumento de divulgação das informações sobre atuação dos poderes públicos e da funcionalidade da LAI, ao cumprir com sua responsabilidade social quando se coloca a serviço da informação pública.

Dar visibilidade ao poder e fornecer informações para a vida política do cidadão é a razão de ser do jornalismo. Para Gentilli (2005, p.141), o direito à informação não corresponde apenas informações para exercer os demais direitos, mas trata-se de informação sobre a esfera pública “simplesmente indispensáveis para que cada um se oriente num mundo em constante mudanças e, no sentido literal, saber onde se encontra”. Trata-se de informações jornalísticas, àquelas que correspondem a verdade dos fatos. Sendo assim, a democracia tem no jornalismo e na imprensa seus principais aliados. “A estrutura da comunicação e o estágio de desenvolvimento alcançado pelo jornalismo são um fator indispensáveis para o processo de ampliação e alargamento da democracia” (GENTILLI, 2005, p. 142). Além disto, ao dar luz a publicidade dos poderes públicos, o jornalismo cumpre a sua responsabilidade social prevista no Código de Ética profissional sobre o Direito à Informação, em que pese os artigos a seguir.

Art. 1º – O acesso à informação pública é um direito inerente à condição de vida em sociedade, que não pode ser impedido por nenhum tipo de interesse.

Art. 2º – A divulgação da informação, precisa e correta, é dever dos meios de divulgação pública, independente da natureza de sua propriedade.

Art. 3º – A informação divulgada pelos meios de comunicação pública se pautará pela real ocorrência dos fatos e terá por finalidade o interesse social e coletivo.

Art. 4º – A apresentação de informações pelas instituições públicas, privadas e particulares, cujas atividades produzam efeito na vida em sociedade, é uma obrigação social.

Art. 5º – A obstrução direta ou indireta à livre divulgação da informação e a aplicação de censura ou autocensura são um delito contra a sociedade.

Da Conduta Profissional do Jornalista

Art. 6º – O exercício da profissão de jornalista é uma atividade de natureza social e de finalidade pública, subordinado ao presente Código de Ética.

Art. 7º – O compromisso fundamental do jornalista é com a verdade dos fatos, e seu trabalho se pauta pela precisa apuração dos acontecimentos e sua correta divulgação.
 Art. 8º – Sempre que considerar correto e necessário, o jornalista resguardará a origem e a identidade de suas fontes de informação (FENAJ, 2018)¹⁴.

Desde 2011 com aprovação da LAI, as discussões acerca do direito à informação no Brasil propiciaram o interesse por técnicas jornalísticas, que até então eram poucas exploradas pelas redações. A garantia jurídica para acessar documentos públicos foi visto como uma forma de facilitar a produção de matérias jornalísticas, no que diz respeito às questões polêmicas sobre atuação do governo como a corrupção, por exemplo. “Ao expor esses dados, a expectativa seria de que os veículos de comunicação pudessem estimular a cultura da transparência, provocando também os cidadãos a exercerem o direito à informação” (LOPES, 2014, p.30).

A implantação da Lei de Acesso à Informação Pública e a criação de portais de transparência do governo, motivaram a organização de equipes de jornalismo dado em redações de grandes veículos de comunicação, as primeiras experiências foram constatadas na *Folha de São Paulo* e no *Estado de São Paulo*. “O aprimoramento de técnicas de investigação pode ser uma arma do jornalismo contra a desvalorização da profissão e em direção ao papel social mais proclamado em manuais de ética do que praticado nas redações” (LOPES, 2014, p.78). A autora acredita que com a desvalorização do jornalismo nos últimos anos, a Lei de Acesso à Informação motiva resgatar o jornalismo investigativo, por tratar-se de um instrumento com potencialidade de produzir notícias não programadas e comprovar denúncia.

A garantia jurídica de acesso a qualquer documento público foi vista como um meio para facilitar a produção de reportagens investigativas sobre temas envoltos em polêmicas, como investimentos e gastos dos governos. Ao expor esses dados, a expectativa seria de que os veículos de comunicação pudessem estimular a cultura da transparência, provocando também os cidadãos a exercerem o direito à informação (LOPES, 2014, p.11).

Nesta acepção otimista, Lopes (2014) acredita que este resultado sobre a utilização da LAI pela imprensa pode modificar-se ao longo dos anos, desde que a mesma se familiarize com o dispositivo legal. Para concretizar esse objetivo é preciso romper com a “cultura do segredo”, por meio da divulgação dos seus benefícios junto à sociedade, da capacitação dos profissionais na interpretação dos dados e de um maior comprometimento dos governos. “Neste cenário de mudanças, a importância da atuação de meios de comunicação - e dos profissionais jornalistas, é incontestável, como agentes propulsores desse direito” (SOUSA, 2017, p.92).

Iniciativas do gênero podem encontradas na Associação Brasileira de Jornalismo

¹⁴ FENAJ. Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros. 2007. Disponível em: <https://fenaj.org.br/wp-content/uploads/2014/06/04-codigo_de_etica_dos_jornalistas_brasileiros.pdf>. Acesso em: 10.jun.2018.

(ABRAJI, 2018), uma das instituições atuante na defesa do direito de acesso à informação, que lançou em 2003 o Fórum de Acesso com a participação das organizações da sociedade civil para acompanhar todo o processo de tramitação da LAI. Além desta missão, o objetivo da associação refere-se ao “aprimoramento profissional dos jornalistas e a difusão dos conceitos e técnicas da reportagem investigativa”, conforme descrito no *website*.

Desde 2015, a Abraji possui cursos *online*, treinamentos em jornalismo de dados como o uso da Lei de Acesso à informação, investigação de contratos públicos, Leitura de balanços de empresas, entre outros. Em 2017, a Abraji juntamente com a ONG Transparência Brasil lançou a plataforma "Achados e Perdidos", para monitorar o cumprimento da legislação e reunir pedidos e respostas da LAI.

Para esta pesquisa cabe refletir as informações acerca dos poderes públicos como condições essenciais para o exercício das prerrogativas política, pois se torna possível a partir da publicidade crítica da imprensa, conforme descrito pelos autores. Neste sentido, a incorporação da Lei de Acesso à Informação na produção jornalística pode contribuir na transparência da administração pública e no esclarecimento do bem público.

2. DO DIREITO À INFORMAÇÃO À PRODUÇÃO DE NOTÍCIAS

Ao recuperar os estudos da indústria cultural, Gentilli (2005) traz fundamentações para uma teoria do jornalismo a partir de categorias sociológica e política discutidas por Bobbio (1986; 1990; 1992), Arendt (1983), e Habermas (1984). Antes disto, o autor busca entender a sociedade de massa do século XIX descrita pelo antagonismo de classes e de sujeitos acríticos às questões políticas. Esta concepção centrada no aspecto cultural, que distingue a elite do povo, ganha nova vertente de pensamento sob os direitos políticos, pois já não se concebe mais a distinção de classes num Estado democrático, que pressupõe procedimentos mínimos para garantir o seu exercício.

É possível reconhecer, numa determinada sociedade, a existência de cidadania de primeira e segunda classes. Quando se faz isso, reconhece-se a existência concreta da desigualdade entre os homens. Mas ninguém fala em cidadania de elite e cidadania de massa, como seria natural se tomássemos mecanicamente a reflexão cultural e a reproduzíssemos na discussão política. Aliás, a noção de cidadania que o senso comum concebe é exatamente esta. Não há exclusões nem diferenças quando se pensa na contraposição elite X massa na perspectiva política (GENTILLI, 2005, p. 91).

Por esse ângulo, há um reconhecimento social dos direitos políticos, àquela que estende a todos os homens à participação na vida política. Um dos principais desafios da sociedade contemporânea, apontada pelo autor, é superar esse idealismo para a concretude de uma democracia de massas, pois enquanto a universalização dos direitos estiver tomada pelo liberalismo não é possível avançar na emancipação das massas excluídas. “É preciso compreender todos os valores da cidadania liberal como um pressuposto indispensável de cidadania e ampliá-lo, alargá-lo na direção de uma cidadania de massas” (GENTILLI, 2005, p. 95). Portanto, a incorporação deste valor se torna viável pela ação política e de procedimentos que garantam a participação pública.

Ao observar a Lei de Acesso à Informação na sua dimensão inclusiva pressupõe-se que qualquer cidadão pode obter ou solicitar informações ao governo, independente da sua condição econômica ou social. Apesar deste direito estar assegurado na Constituição Brasileira, o procedimento de acesso ainda é insuficiente para atender toda a população, por tratar-se de uma comunicação predominantemente digital e restrita a pequenos municípios brasileiros.

Neste sentido, a Lei de Acesso à Informação pode ser considerada um indicador qualificador de democracia, relativo a sua efetividade e abrangência nos países. Ao indagar sobre os pressupostos qualificadores de uma sociedade, que indique os níveis de democracia por considerar que a mesma não se concretize na sua plenitude. Gentilli (2005, p.112) diz “é possível democratizar a democracia, tornar uma sociedade democrática mais democrática

ainda”. A questão torna-se complexa ao passo que determinadas sociedades são mais democráticas que outras, sendo necessários procedimentos mínimos para garantir as decisões públicas.

A discussão faz refletir a Lei de Acesso à Informação em mais de 100 países, conforme descrito no capítulo anterior, pois o direito de informação é garantido formalmente até mesmo pelas sociedades asiáticas, que possuem uma política de governo autoritária. Portanto, existe a tendência de universalizar os direitos e torná-los reconhecidos internacionalmente, porém sua funcionalidade é complexa e difícil de se realizar a longo prazo. Esta tendência faz com que a “noção de cidadania ultrapasse fronteiras dos Estados nacionais e consagre a noção do homem como ‘cidadão do mundo’” (GENTILLI, 2005, p.113).

O direito de acesso à informação é um dos desafios da sociedade contemporânea, ao menos para os países membros da ONU, que se comprometeram com Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável nos próximos 15 anos, cujo objetivo é promover sociedades inclusivas e pacíficas, com acesso à justiça a todos e a consolidação de instituições responsáveis.

Embora o direito à informação tenha alcançado reconhecimento internacional, no Brasil a LAI somente ganhou impulso com atuação das ONGs ao promover fóruns de controle social e monitoramento da aprovação da Lei no Congresso. Para Gentilli (2005), as conquistas ou extensões de direitos aos segmentos excluídos demanda ações políticas da sociedade civil. Portanto, os temas emergentes desafiam a sociedade contemporânea na elaboração de direitos em direção à democracia de massa. Além disto, uma das premissas para este fim é o acesso igualitário de informação aos cidadãos, mas o desafio está em conceber um modelo de comunicação plural, livre e acessível a toda população (GENTILLI, 2005 *apud* VECA, 1990).

Neste contexto, o autor atribui ao jornalismo a função de subsidiar informações essenciais para vida, bem como assegurar os demais direitos para o cidadão. “Uma sociedade com cidadãos bem informados e esclarecidos conta com uma democracia mais forte. Vista dessa perspectiva, quanto mais os jornais cumprem sua função com qualidade, mais democrática é a sociedade” (DUTRA; GENTILLI, 2016, p.129). Acrescenta-se a isto, o engajamento da imprensa com a Lei de Acesso à Informação e as significativas contribuições para democracia, pois ao jornalismo mediar a comunicação de governo com o público, o direito à informação é maximizado com a potencialidade de transforma-se em ação política.

No entanto, uma sociedade marcada por novos direitos deve tornar mais claro e preciso o conceito de direito de informação. Gentilli (2005) observou literaturas insuficientes sobre o tema, inclusive de obras brasileiras, que não correlacionam com o conceito de cidadania. “Trata-se, é na verdade, de um direito secundário, no sentido de que é um direito necessário

para a realização de outros direitos, um direito “meio”, não um direito “fim”. Do mesmo modo, acontece com as literaturas sobre cidadania, que não contextualizam o debate acerca do direito à informação, quando feito evita-se definir o conceito, o qual é apresentado na maioria das vezes como “uma ampliação do conceito de expansão da cidadania, numa lógica mecânica” (GENTILLI, 2005, p.125-126).

Na objeção de avançar nesta perspectiva, o autor buscou inspiração nas ideias de Bobbio (1986) sobre a publicidade da esfera pública, em tornar visível e transparente os atos de governo. Nisto o direito à informação é premissa essencial para ter acesso às ações do poder público e condição para ampliar os direitos dos cidadãos. A partir disto, Gentilli (2005) não concebe o direito apenas dentro de suas categorias de atuação civil, política ou social, para conceber o direito à informação como um direito que está relacionado aos demais.

Daí resulta a formulação da informação pública como um pressuposto indispensável ao exercício da cidadania, portanto, um fator decisivo no processo de aprofundamento democrático. Como consequência do raciocínio, o entendimento de que o acesso à informação é uma porta de acesso a outros direitos numa sociedade de massas modernas, o acesso à informação jornalística, por parte do cidadão, pode potencialmente vir a consistir *num direito que assegura outros direitos, confere condições de igualização de sujeitos e oferece visibilidade ao poder e ao mundo* (GENTILLI, 2005, p.128, **grifo do autor**).

Esta é a questão central para o desenvolvimento de uma sociedade cada vez mais democrática, no sentido do jornalismo subsidiar informações de interesse público e potencializar o senso crítico dos cidadãos sobre os assuntos da esfera pública. No entanto, o posicionamento ideológico ou mercadológico dos veículos de comunicação pode enfraquecer o direito à informação, seja pelo silenciamento de temas relevantes para população ou de uma cobertura jornalística tendenciosa ou não, sem a devida apuração jornalística. Assim, o direito à informação é concebido na perspectiva da imprensa fornecer informações em dimensão quantitativa e qualitativa, de modo que potencialize o exercício da cidadania. Portanto, cabe ao jornalismo fiscalizar a atuação do governo e fornecer informações imprescindíveis para as tomadas de decisões políticas.

A isto, Gentilli (2005) atribui dois papéis simultâneos do jornalismo, o primeiro é desempenhar a função de mediador da realidade e o segundo representar o cidadão, no sentido daquele que busca informações em nome de um outro. No entanto, essa premissa torna-se possível num “ambiente de democracia, pluralismo e mercado”, no qual podem vir a se desenvolver um “novo padrão de profissionalidade política centrado na ideia (sic) da informação para a cidadania, onde o jornalista exerce duplo papel: o de mediador e de representante” (GENTILLI, 2005, p. 142). Nesta proposição é concebido um modelo de

produção jornalística a qual profissionais e empresas tenham como preceitos a “virtude política”¹⁵ da imparcialidade. Deste modo, a imprensa potencializa a oferta de informações públicas e a sua efetividade na sociedade, estabelecendo paralelamente o “*combustível para o aprofundamento democrático e a melhoria na própria qualidade do serviço que está sendo ofertado*” (GENTILLI, 2005, p. 145-146, **grifo do autor**).

A análise aponta que o direito à informação na esfera civil, política e social se transforma em elemento essencial para a vida do cidadão, através das notícias e dos serviços prestados pelos meios de comunicação. Mesmo que haja limitação de atuação pela lógica mercadológica, ainda assim a sociedade organizada institucionalmente por processos democráticos dá possibilidades de uma prática jornalística voltada para a cidadania (GENTILLI, 2005).

Ao estender esta discussão para o objeto de pesquisa, compreende-se que a cobertura jornalística relativa aos direitos fundamentais ainda é motivo de investigação quanto a sua abordagem analítica e tematização, em virtude dos desafios da profissão mesmo numa sociedade democrática. No tocante à questão, pensar a produção de notícias a partir da Lei de Acesso à Informação é refletir o modo com que a imprensa vem contribuindo para o exercício da cidadania, pois a LAI tanto pode ser apresentada como pauta ou fonte jornalística, ao trazer à luz assuntos obscuros da política, principalmente no que diz respeito ao princípio de privacidade de informações públicas, além de incentivar o uso desse dispositivo por parte da população.

No entanto, é questionável neste tipo de notícia os valores que constituem parte da ideologia jornalística, tais como imparcialidade, pluralidade e objetividade enquanto valores éticos, pois a divulgação das informações públicas não requer apatia dos problemas sociais. As contribuições de Gentilli (2005) são fundamentais para discutir a epistemologia do jornalismo sob a perspectiva do direito e a da sua força enquanto instituição social, mas é preciso repensar a proposição deste “modelo ideal” de produção jornalística para não se restringir a teoria de uma imprensa liberal.

Para Birolli e Miguel (2010) a falta de isenção jornalística ocorre mesmo quando não há censura, controle do Estado ou impedimentos à livre concorrência. Essa complexidade se expressa no enfrentamento da produção de silêncios e dos modos de construir os discursos, “pensando-os como parte dos mecanismos de manutenção, ou de enfrentamento, das formas de opressão existentes nas democracias liberais contemporâneas” (BIROLLI; MIGUEL, 2010, p.64).

¹⁵ Conceito de Hannah Arendt para se referir ao modelo ideal de imprensa, “uma instituição social, mesmo que seja uma empresa privada”. (GENTILLI, 2005, p.145)

Neste sentido, a imparcialidade não é apenas um ideal inatingível, mas um valor que serve funções ideológicas precisas.

Ela dá suporte à ideia de Estado neutro e legitima a autoridade burocrática e os processos decisórios hierárquicos, que são as manifestações desta neutralidade. Além disso – e este é o ponto crucial para a discussão aqui traçada –, a imparcialidade reforça a opressão ao transformar o ponto de vista de grupos privilegiados em uma posição universal (BIROLI; MIGUEL, 2010, p.66).

Deste modo, a imparcialidade legitima hierarquias com base na divisão entre público e privado, ao oprimir alguns grupos e despolitizar questões de poder relevantes. Segundo os autores, a imparcialidade como “valor-guia” da profissão colabora para ocultar lugares enunciativos, sob as formas de distinção entre as competências legitimadas (as dos jornalistas, dos políticos, dos intelectuais) e discursos legítimos com a presença estereotipada de vozes socialmente aceitas.

Da noção idealizada da profissão para o lugar social de significância dos fatos jornalísticos, a Lei de Acesso à Informação é um dos canais com potencialidade de reavivar as vozes silenciadas na produção jornalística, desde que a mesma esteja voltada para o interesse da cidadania. O relatório “Repressão às escuras: Uma análise sobre transparência em assuntos de segurança pública e protestos”, elaborado pela ONG Artigo 19, dá a dimensão da potencialidade da LAI para a produção de notícias ignoradas pela imprensa. O relatório demonstrou a importância da transparência pública e a violação de direitos humanos na área de segurança, inclusive no contexto dos protestos sociais.

Os resultados apresentados no relatório se referem aos pedidos de informação realizados pela ONG, entre fevereiro a junho de 2016 aos órgãos de segurança pública. O diagnóstico apontou falta de investigações e ausência de responsabilização do Estado diante dos altos índices de mortalidade e ilegalidades. Neste período, 66 pedidos de informações foram encaminhados para os órgãos públicos. Ao todo foram três perguntas sobre os protestos na capital Paulista, como: o número de bombas de gás lacrimogênio e de efeito moral usada por policiais para dispersar os manifestantes, a quantidade de carros blindados nas ruas e as normativas adotadas pela Secretaria de Segurança Pública para o uso da força durante as manifestações. As respostas obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação pela ONG não foram atendidas satisfatoriamente¹⁶, “na medida em que impossibilita que a sociedade tenha

¹⁶ Realizados pedidos de informação para todos os 27 Estados brasileiros, acerca de protocolos de uso da força policial em manifestações, apenas dois Estados enviaram às normativas solicitadas (Roraima e Pernambuco). Os demais Estados não forneceram os protocolos, entre os motivos estão o sigilo de informação (5), a inexistência de protocolos (1), ausência de canal para fazer o pedido (1). Alguns indicaram à existência de documentos, mas não o disponibilizaram (4), outros não responderam (3), mas a grande maioria deu respostas genéricas (11).

acesso à informações vitais sobre a gestão da segurança pública e, como consequência, que possa realizar o controle social dessa atividade pública” (ARTIGO 19, 2017).

Em 2016, o governo do Estado de São Paulo Decretou o sigilo de 26 informações relacionadas à polícia militar, sem qualquer justificativa de classificação de documentos para mantê-los secretos por até 15 anos. Além disto, também foi determinado o controle de dados pelo chefe de gabinete da Secretaria de Segurança Pública, quando os pedidos de informações eram feitas pelos cidadãos via internet. Segundo a Artigo 19 (2017, p.27), a ausência de transparência impacta o cenário dos protestos sociais, o que vem representando nos últimos tempos “repressão violenta e desproporcional”. Neste aspecto, o relatório dimensiona o quanto é problemática a transparência de informações nos órgãos de segurança pública, os quais se referiram à ausência de manual de conduta da força policial em protestos, informações específicas das operações policiais e até mesmo dados financeiros e estruturais dos órgãos nas operações na capital paulista.

O conhecimento de informações que delineiam as políticas de segurança pública é um direito da população, já que a efetiva participação popular é imprescindível para que sejam superadas adversidades presentes da execução das políticas de segurança, as quais possuem profundo impacto na vida das pessoas, o que torna irrefutável o seu direito de conhecê-las e, inclusive, auxiliar em sua formulação (ARTIGO 19, 2017, p.45).

O sigilo de informações impede a população de participar dos debates de políticas públicas no setor de segurança e do controle social. Neste sentido, o jornalismo tem relevante papel no processo de amadurecimento de uma sociedade democrática ao fazer uso da Lei, pois ao apontar as falhas de aplicação da norma indica quais são os setores públicos que estão mais resistentes à cultura da transparência (DUTRA; PAULINO, 2016). É importante destacar que apesar dos órgãos públicos resistirem ou dificultarem o acesso à informação ainda assim o silêncio proveniente deste canal tem valor-notícia. Cabe aos profissionais fiscalizar o poder público e dar visibilidade as vozes da sociedade civil.

2.1 A Democracia e a visibilidade do poder

A publicidade é a diretriz básica da Lei de Acesso à Informação e o sigilo a exceção. Nesta acepção, a normativa jurídica inverte a lógica de um Estado de Direito que esteja regimentado exclusivamente pelo sigilo de informações, como viveu o Brasil por longas décadas do regime militar, quanto a disponibilização de informações e documentos públicos.

Entre os anos de 1995 a 2002, o país teve aprovação de vários Decretos sobre arquivos

sigilosos, sob a justificativa do governo disciplinar e conceituar os documentos. O Decreto nº 4.553/2002, por exemplo, definia prazos extensos de sigilo ou previa sigilo eterno para os documentos classificados em ultrassecretos. A legislação brasileira ainda não avançava no acesso de informações públicas, até o momento que abertura dos arquivos da Guerrilha do Araguaia vieram à tona em 2003 e foi instituído uma Comissão Interministerial, para obter informações e localizações dos mortos durante o regime militar (RODRIGUES, 2011).

Outro episódio que provocou mudança pontual na legislação foi sobre as investigações do assassinato do jornalista Vladimir Herzog, diante da repercussão do assunto em 2004 e de respostas para a sociedade sobre o caso. O governo regulamentou o acesso de documentos públicos e instituiu a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas da Presidência da República, porém sem nenhuma representatividade da sociedade civil. De acordo com Rodrigues (2011), no ano seguinte o governo apresentou respostas mais concretas com a Lei nº 11.111/2005, a qual incluía artigos sobre o acesso de arquivos da ditadura militar e reforçava a tese de ampliar o acesso destas informações. Contudo, pesquisas realizadas no site da Casa Civil apontaram a inexistência de informações sobre a Comissão e de reuniões periódicas, provocando indignação nos membros da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), os quais divulgaram um manifesto pela abertura dos documentos sigilosos e a revogação da Lei nº 11.111/2005. Neste mesmo ano, o governo instituiu o Decreto nº 5.584 para o recolhimento de documentos ao Arquivo Nacional, que se mantiveram no extinto Conselho de Segurança Nacional (CSN), Comissão Geral de Investigações (CGI) e Serviço Nacional de Informações (SNI), sob a custódia da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN).

Em 2009, o projeto de Lei nº 5.228/2009 regulamentou o acesso à informação já previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição, no âmbito da Administração Pública Federal, na premissa de enfrentar o sigilo das informações em virtude da repercussão dos arquivos da ditadura militar. A polêmica acerca do tema “revela os limites da transição política no Brasil, bem como a permanência de um “trauma histórico” na sociedade brasileira contemporânea” (RODRIGUES, 2011, p.277). Além disto, o projeto previu a diminuição de prazos das informações classificadas em sigilosas em três níveis: 25 anos (ultrassecreta), 15 anos (secreta) e 5 anos (reservada).

O PL enviado pelo Executivo ao Congresso Nacional, regulamentando o acesso às informações previsto na Constituição Federal de 1988, trata, evidentemente, dos arquivos, basicamente dos arquivos produzidos pelo poder público, independentemente de suporte. Não restam dúvidas de que os arquivos públicos são o alvo principal do PL, porque não teria sentido uma Lei para regulamentar, por

exemplo, o acesso aos livros os quais são, também, informação cujos objetivos somente são atingidos com a sua publicação (RODRIGUES, 2011, p. 278).

As observações de Rodrigues (2011) se atentaram para os conceitos descritos no projeto, que ainda conservaram as definições herdadas do regime militar, como a classificação dos documentos de acordo com seu grau de sigilo (ultrassecreta, secreta e reservada), algo que ainda está presente na atual legislação. Ao todo foram identificadas 45 vezes a palavra sigilo e suas derivações, e somente quatro palavras fizeram menção à transparência. Demais nomenclaturas como segurança estiveram associadas à sociedade, ao Estado, à figura do (vice) presidente e seus familiares, à saúde da população, às instituições e autoridade internacionais. De outro modo, o termo apareceu uma vez vinculado à integridade de documentos públicos em meio eletrônico, na atribuição do Estado em vigiar o acesso à informação.

Dessa forma, o PL mantém o atual Gabinete de Segurança Institucional (cuja existência não é questionada; ao contrário, confirmada), além de criar, sob sua tutela, um “Núcleo de Segurança Institucional”, com objetivos de “promover e propor a regulamentação do credenciamento de segurança [...] para tratamento de informações sigilosas” e “garantir a segurança das informações sigilosas” (RODRIGUES, 2011, p.279).

O projeto de Lei expressou claramente o sigilo de informação pública sob a justificativa de proteger as autoridades, sem tipificar os assuntos que colocam em potencial risco a segurança do Presidente da República, por exemplo. Conforme análise de Rodrigues (2011), o projeto previa o sigilo de informações até o término de mandato (reeleito ou não), contradizendo um dos artigos que estabelecia o prazo de sigilo até cinco anos para os assuntos da (vice) presidência e seus familiares. Outra observação é a ausência de um órgão público com representatividade da sociedade civil e do governo para monitorar o cumprimento da Lei, principalmente no que diz respeito à interposição de recursos para obter informações. “Na prática, as Leis de direito à informação mais progressistas preveem um direito de recurso a um órgão de supervisão independente” (RODRIGUES *apud* MENDELL, 2011, p. 280).

Anterior aprovação da Lei de Acesso à Informação no Brasil, várias normativas sobre o direito à informação e do acesso aos arquivos públicos foram instituídos pelo governo desde os anos de 1991 e 1997, respectivamente conforme descrito por Rodrigues (2011) e Souza (2016) no quadro 1 a seguir, com as recentes atualizações.

Quadro 1– Normas brasileiras sobre o direito de obter informações/documentos públicos (1991 a 2017) (continua)

Normas	Descrição
Lei nº 8.159/1991	É estabelecido a política nacional de arquivos públicos e privados, sem a definição de procedimentos para obter acesso às informações.
Lei nº 9.051/1995	Trata da emissão de certidões para a defesa de direitos ou protocolos de solicitação de informações no prazo máximo de 15 dias.
Decreto nº 2.134/1997	É instituído as Comissões Permanentes de Acesso, com ênfase ao sigilo de informações.
Decreto nº 2.182/1997	Normatiza a transferência e tratamento de acervos e define prazo para a criação das Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos.
Lei n. 9.507/1997	Lei do Habeas Datas, que regulariza o direito de acesso à informações e considera público os bancos de dados da Administração Pública, além de estabelecer o prazo de 48h pra o (in) deferimento do pedido de informação.
Decreto nº 2.910/1998	As normas estabelecem proteção aos documentos sigilosos e mantém a Comissão Permanente de Avaliação de documentos.
Decreto nº 2.942/1999	É revogado pelo Decreto nº 4.073/2002, por tratar da política nacional de arquivos públicos e privados.
Lei Complementar nº 101, de 2000	Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual disponibiliza informações sobre as despesas e receitas públicas.
Decreto nº 3.505/2000	Estabelece a informatização de dados e a política de segurança das informações.
Decreto nº 4.073/2002	Cria a Comissão Permanente de Avaliação de Documentos em cada órgão da Administração Pública Federal, dispõe sobre o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) e do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR).
Decreto nº 4.497/2002	Predomina o sigilo de informações
Decreto nº 4.553/2002	É revogado o Decreto nº 2.134/1997 e instituído o prazo máximo de 50 anos para às informações confidenciais, porém o mesmo pode ser renovado indefinidamente de acordo com a segurança da sociedade e do Estado. Estabelece proteção, classificação e acesso a dados sigilosos. Revogado pelo Decreto nº 7.845 de 2012.
Decreto nº 4.850/2003	É instituído a Comissão Interministerial com o propósito de obter informações dos mortos na Guerrilha do Araguaia.
Decreto nº 5.301/2004	Estabelece a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas na Casa Civil da Presidência da República.
Medida Provisória nº 228/2004	É retomado os prazos de acesso da Lei de Arquivos nº 8.159/ 1991. O prazo de duração de informações ultrassecretas é no máximo 30 anos, que poderá ser prorrogável uma vez, por igual período, pela autoridade competente. Ao que se referente ao acesso de documentos sigilosos sobre à honra e à imagem das pessoas o acesso é restrito por cem anos.
Lei nº 11.111/2005	Normatiza o acesso à informação como direitos de todos e define a composição e o método de trabalho da Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosos. Revogada pela Lei nº 12.527/2011.
Decreto nº 5.584/2005	É estabelecido o recolhimento ao Arquivo Nacional de documentos públicos dos Conselho de Segurança Nacional (CSN), Comissão Geral de Investigações (CGI) e Serviço Nacional de Informações (SNI), sob a proteção da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN).
PL nº 5.228/2009	Regulamenta os arquivos produzidos pelo poder público, previsto no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição.

Quadro 1 -Normas brasileiras sobre o direito de obter informações/documentos públicos (1991 a 2017) (conclusão)

Normas	Descrição
Lei Complementar nº 131/2009	Lei da Transparência ou Lei Capiberibe, inclui alguns dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece a informação orçamentaria em tempo real das esferas governamentais.
Lei nº 12.527/2011	Regulariza 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; Altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe do Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.
Decreto nº 7.724/ 2012	Regulariza a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição.
Lei nº 13.341/ 2016	É extinta a Controladoria-Geral da União e instituído o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU)
Decreto nº 9.094/2017	Trata-se da simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, bem como dispensa o reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário.

Fonte: Baseado em: Rodrigues (2011), Souza (2016), CGU (2018)

A aprovação de várias normatizações até a primeira década do século XXI demonstrou ausência de abertura política com o cidadão acerca de informações, documentos e atos de governo. Contudo, a Lei de Acesso à Informação representou mudança pragmática na legislação brasileira ao estabelecer comunicação com o público. Ainda assim, com referências aos estudos de Rodrigues (2011), a LAI tem resquícios conservadores como as nomenclaturas sobre os níveis de sigilo de documentos, considerando que a Lei de Acesso apresenta o complemento da Lei de arquivo nº 8.159/1991 ao detalhar a classificação das informações. Além disso, a composição das Comissões continua sem a representatividade da sociedade civil, para analisar os pedidos indeferidos por órgãos públicos e do tratamento que deve ser dado para as informações sigilosas.

Neste sentido, a norma jurídica possibilita avaliar o nível de democracia de uma sociedade, conforme discutido com Gentilli (2005). Concernente à questão, Bobbio (1986, p.18) entende a democracia pelo “conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos”. Portanto, as modificações normativas do direito à informação dão parâmetros dos avanços e retrocessos em direção da democracia, sob a perspectiva de procedimentos que assegurem a participação do cidadão e a transparência do setor público.

Esta formulação baseia-se na filosofia política do poder (in)visível, denominada pela

existência de um “duplo Estado”¹⁷, que de um lado é transparente e do outro é opaco. Segundo Bobbio (1986), a democracia nasce da noção de romper com a invisibilidade do poder e dar luz à publicidade de governo, no sentido de superar o princípio Absolutista de tornar regra o sigilo de informação.

O poder visível inspirado na antiga Grécia, onde os cidadãos se reúnem num espaço público para apresentar, discutir e deliberar sobre as decisões políticas são transpostos para um ideal normativo fundamental da Constituição: “o caráter público é a regra, o segredo a exceção, e mesmo assim é uma exceção que não deve fazer a regra valer menos” (BOBBIO, 1986, p.86). Logo, o regime democrático de um país sustenta-se pela transparência dos atos e decisões políticas, de modo que o cidadão tenha conhecimento e controle social.

2.2 A Publicidade, o jornalismo e a formação da Opinião Pública

Um Estado Democrático é demarcado pela publicização da coisa pública, enquanto atribuição obrigatória das instâncias de poder, a qual pode demandar maior ou menor visibilidade dos assuntos de interesse geral. Em virtude da publicidade de governo abranger diferentes modalidades de comunicação, buscou-se observar as categorias de informação pública e dos seus níveis de visibilidade de acordo com a escala numérica, definida por Silva (2012) como a Espiral de Visibilidade Republicana, sendo ela identificada abaixo:

- 0) Sigilo de informação;
- 1) Publicidade Legal: os atos do governo são divulgados nos diários oficiais, considera-se o grau mínimo de publicidade do poder público;
- 2) Publicidade de Utilidade Pública: são os dados e arquivos do Estado que podem ser consultados ou requeridos pelos cidadãos;
- 3) Publicidade Institucional: é a publicação das informações oficiais nos sítios eletrônicos, mas especificamente os e-gov, além de existir processos interativos com o cidadão;
- 4) Publicidade Mercadológica: informação de natureza jornalística produzida pelas agências de notícias estatais, que nem sempre possuem visibilidade na mídia comercial;
- 5) Patrocínios: refere-se aos serviços de radiodifusão de conteúdos educativos e culturais, que também não são contemplados na mídia tradicional;

¹⁷ Expressão de Alan Wolfe, em *The Limits of Legitimacy. Political Contradictions of Contemporary Capitalism*, The Free Press, New York, 1977. (BOBBIO, 1986).

- 6) Promoções: o Estado é anunciante e contrata serviços publicitários para garantir a difusão massiva das informações em três circunstâncias: prestação de contas com o dinheiro público, cultuar valores do povo e da pátria e mobilizar a população sobre os problemas sociais como as campanhas públicas.

Do nível mais básico da publicidade à ampla divulgação das informações pelos veículos de comunicação, Silva (2012) considera que na democracia brasileira um dos pressupostos da publicidade não é dar visibilidade apenas a coisa pública em si, mas difundir informações acerca das atividades relativas a gestão pública. “Evidentemente, a publicidade republicana não se limita à publicidade dos negócios do Estado, mas, sobretudo, ao fermento que mais dinamiza a vida democrática-republicana, o debate” (SILVA, 2012, p.183). Todavia, o Estado não é uma entidade de polêmica, porém executor de ações. Deste modo, atribui-se à sociedade à competência de estabelecer canais de comunicação com livre circulação de ideias para discutir, propor e encaminhar às instituições públicas soluções dos problemas políticos.

A democracia contemplaria, conseqüentemente (sic), uma dupla situação permanente de publicidade: de um lado, o Estado, com a sua legalidade e o inerente princípio da **publicidade legal**. De outro, a Sociedade, com a sua legitimidade para o questionamento permanente da validade das proposições e para a institucionalização de mecanismos discursivos, ou seja, os espaços públicos que propiciam o dinamismo de uma **esfera pública política** (SILVA, 2012, p.183, **grifo do autor**).

Contudo, um dos problemas da escala Espiral de Visibilidade Republicana é a ausência de informações do poder público, em contraposição à disposição do Estado em promover informações massivas pelos meios de comunicação. Nesta acepção, cabe observar que os níveis de publicidade por escala permitem dimensionar a proatividade do governo em divulgar o que é de interesse público. Mas, se há apenas visibilidade do que interessa para o Estado, como conceber a face oculta do poder? De acordo com Silva (2012), o Estado para se legitimar com o cidadão necessita publicitar para se fortalecer nos momentos de crise, mas nem por isto a opacidade deixa de existir, pois é um dos pressupostos inerente as estratégias de poder, que tendem a dar visibilidade ao que mais convém.

Ao agendar o poder público cabe ao jornalismo fiscalizar, denunciar, questionar e promover o debate com a sociedade sobre os problemas políticos. Silva (2004) caminha em direção tanto das notícias institucionais dos órgãos públicos, quanto do jornalismo ao demarcar as fronteiras de atuação e identificá-las como gênero da comunicação pública.

Em relação à visibilidade das informações públicas, o autor considera que quanto mais as organizações de Estado produzem fatos espontaneamente, menor é o grau de valor-notícia.

Já, esta mesma lógica é inversa para os assuntos opacos, ou seja, quanto menos transparência tiver uma organização, maiores são os valores-notícia.

Estabelece-se, conseqüentemente, um jogo estratégico de oferta e demanda. De um lado, a oferta de fatos que, exatamente por serem oferecidos de forma gratuita e benevolente, não encontram simetria em termos de reconhecimento de validade, mas, ao contrário, uma assimetria provocada pela resistência dos selecionadores autorizados dos fatos (gatekeepers). Já no percurso oposto, os reconhecedores oficiais da validade dos fatos enquanto notícia procuram romper obstáculos rumo ao desvelamento dos ‘fatos’ acerca dos quais sobressaem indícios de noticiabilidade, mas carecem de apuração (SILVA, 2004, p.3).

Neste sentido, destaca-se o trabalho das assessorias de comunicação, que facilitam a rotina dos jornalistas ao apresentar conteúdos de acordo com os processos jornalísticos. Para Duarte (2010), às assessorias disponibilizam informações prontas para o uso nas redações, pois já conhecem atuação dos jornalistas e passam a ter mais chances de interferir no processo, com à matéria pronta. Caso o *release* seja divulgado na íntegra, dificilmente o público terá conhecimento sobre a origem da informação como a identificação do autor do texto, por exemplo. Portanto, a imprensa assume a informação como material editorial e valida as informações provenientes das organizações. Desse modo, o público pode interpretar a notícia como pauta do jornal, por desconhecer as relações estabelecidas entre os assessores de comunicação e os jornalistas (DUARTE, 2010).

Esta mescla de gênero informativo no noticiário tende a reduzir a criticidade jornalística sobre a coisa pública, pois a predominância de notícias oficiais sem apuração dos fatos não colabora para o reavivamento do debate público. Segundo Habermas (1984), o jornal é por excelência instituição da esfera pública, mas a sua vitalidade está comprometida pelos interesses privados do jornalismo publicitário.

Acrescenta-se a isso a multiplicidade de informações e de instruções que são agregadas pelas agências de *public-relations* numa forma séria como “subsídios”, como *press-releases*, para as mais importantes “instâncias de divulgação”, então parecem simplesmente antiquadas certas assertivas presas à ideologia profissional e que repetem a velha distinção entre notícia e anúncio /35/. *Public relations* misturam, pelo contrário, um com o outro: a propaganda já nem deve mais sequer ser negociável como auto-representação de um interesse privado. Ela empresta a seu objeto a autoridade de um objeto de interesse público, a respeito do qual, como se pretende que isso pareça, o público das pessoas privadas cultas forme livremente a sua opinião (HABERMAS, 1984, p. 228).

Neste sentido, a função política da esfera pública está norteadada por dois tipos de publicidade na imprensa: a publicidade crítica, na perspectiva de construir uma opinião pública e fortalecer nos cidadãos a reflexão do Estado de Direito Democrático. E a publicidade manipulativa, a qual os assuntos estão voltados para o comercialização de produtos e

consequentemente no desaparecimento debate público.

Apesar da publicidade estar em consonância com os interesses privados da indústria da informação e consequentemente declinar a esfera pública, ainda assim é possível reconstituí-la através da publicidade crítica. A partir dos preceitos *habermasianos*, entende-se que a imprensa exerce a publicidade crítica quando o jornalismo cumpre com a função de pautar assuntos de interesse público, no sentido de “buscar elementos ocultos ou omissos em torno de fatos que, apesar de afetarem o coletivo, por algum motivo ou interesse não vêm à tona” (SILVA, 2006, p. 53).

Nesta lógica, a produção jornalística nem sempre segue os parâmetros dos tradicionais critérios de notícia baseado na informação factual, geralmente compartilhados pelas assessorias de imprensa, pois são notícias com teor de apuração e enfoque de questões controversas acerca da coisa pública. Neste sentido, Silva (2006) acredita que o jornalismo pode deixar de ressaltar estes aspectos mais tradicionais da notícia e cita como exemplo os fatos científicos, que mesmo sendo de interesse geral não se tornam automaticamente fato jornalístico. Antes disto, o profissional deve ter conhecimentos específicos, para polemizar o assunto e também esclarecê-lo para o público. “A mídia cumpre, então, mais este papel “traduzir” os temas para que as pessoas possam, conscientemente, formar um juízo e deliberar [...]” (SILVA, 2006, p.53). Semelhante a isto estão as notícias produzidas com base na Lei de Acesso à Informação, pois para o público conhecer determinada realidade é preciso que os fatos sejam contextualizados e melhores detalhados.

Em relação à visibilidade da coisa pública há duas situações distintas: de um lado as informações que se tornam conhecidas pelo jornalismo, e de outro as informações divulgadas pelo governo, as quais nem sempre são de interesse jornalístico (SILVA, 2006). Desta maneira, pressupõe-se que as notícias originadas pela Lei de Acesso à Informação têm maior possibilidade de trazer à luz assuntos obscuros e consequentemente agregar maior valor-notícia.

Em termos de interesse público, talvez o pressuposto básico seja o seguinte: onde há dinheiro público, há interesse público e deve haver transparência em torno de: a) informação sobre a alocação do dinheiro público; b) como o dinheiro público foi gasto; c) quais os resultados obtidos com o dinheiro público. Nem só de dinheiro, porém, vive a vida pública; mas, sobretudo, da publicidade em torno das ações que afeta, a vida pública (SILVA, 2006, p.50).

Neste aspecto, cabe questionar os assuntos agendados pelos jornais via Lei de Acesso à Informação. Há presença de assuntos referente ao direito de privacidade e até mesmo do sigilo de informações públicas previstas pela Lei? A produção jornalística tende a reproduzir as

notícias institucionais ou exerce a publicidade crítica inerente à profissão de jornalista. Para responder estas questões serão necessários analisar a agenda da mídia e retomar as teorias construcionistas para fundamentar os resultados de análise da pesquisa.

2.3 Agenda setting e a Lei de Acesso à Informação

Para entender o funcionamento da *Agenda-setting*, os estudos de McCombs e Shaw desenvolvidos em 1972 fornecem parâmetros para identificar a predominância de temas, enquadramentos e os fluxos de informações que alimentam a agenda da mídia. Desde então as pesquisas vêm se consolidando e se aprimorando na ciência da comunicação e do jornalismo. A investigação inicial realizada em Chapel Hill, na Carolina do Norte, correlacionou a agenda dos meios de comunicação sobre a campanha eleitoral presidencial com a opinião do público norte-americano. Os pesquisadores concluíram um efeito causal, a transferência dos assuntos pautados na mídia para as discussões dos eleitores.

O agendamento dirige nossa atenção as etapas formativas da opinião pública, quando então os temas emergem e logo conquistam a opinião do público, uma situação que confronta os jornalistas com forte responsabilidade ética para selecionar cuidadosamente os temas em sua agenda (MCCOMBS, 2009, p.42).

A contribuição da hipótese da agenda está na frequência e nos atributos dos temas veiculados pelos meios noticiosos e seus efeitos no público. A partir dos anos 1980, estudiosos começaram a questionar a investigação inicial da teoria com a seguinte pergunta: se a agenda do público é definida pela agenda da mídia, então quem define a agenda da mídia? Neste aspecto as fontes de informações, as normas profissionais e as organizações de notícias foram consideradas fatores determinantes para a definição da agenda da mídia (MCCOMBS, 2009).

Já os pesquisadores norte-americanos Dearing e Rogers (1996) dimensionaram os estudos da *Agenda-setting* num modelo circular, na qual o processo de agendamento é constituído pela agenda da mídia, agenda do público e da agenda política, na perspectiva de inter-relações.

A research tradition exists for each of these three types of agendas. The first research tradition is called media agenda-setting because its main dependent variable is the importance of an issue on the mass media agenda. The second research tradition is called public agenda-setting because its main dependent variable is the importance of a set of issues on the public agenda. The third research tradition is called policy agenda-setting because the distinctive aspect of this scholarly tradition is its concern with policy actions regarding an issue, in part as a response to the media agenda and

the public agenda¹⁸ (DEARING; ROGERS, 1996, p. 5-6).

O processo de agendamento, na percepção dos autores, é contínuo no qual os proponentes competem entre si para ganhar destaque dos profissionais da mídia, do público e das elites políticas. Portanto, as agendas possuem interações dinâmicas e à medida que os temas se tornam importantes a agenda coloca seu fluxo de informação em funcionamento (DEARING; ROGER, 1996).

Investigar o modo com que os temas se concentram na agenda de um governo federal, estadual ou municipal requer observar o relacionamento da mídia com a política. Segundo Dearing e Rogers (1996), os meios de comunicação geralmente têm influência direta ou indiretamente na definição da agenda política. Neste sentido, os impactos na agenda política refletem-se nos discursos e nas ações do governo, seja no período eleitoral ou na formulação e implementação de novas políticas.

A influência da agenda política na agenda midiática pode ocorrer através dos “promotores de notícias”, assim denominados por Molotch e Lester (1999), como os atores que promovem os acontecimentos na mídia, aqui entendido pelas assessorias de imprensa, as quais mantêm proximidade com o jornalismo, um dos principais campo de ação estratégica dos agentes políticos.

Ao trazer esta abordagem teórica à produção de notícias pelo viés da Lei de Acesso à Informação, entende-se que esse dispositivo legal pode representar significativo impacto nos processos jornalísticos, pois os profissionais não precisam se contentar unicamente com as notícias institucionais dos órgãos públicos.

Portanto, é um direito do jornalista ter acesso a essas informações que não estão alocadas nas assessorias. Essa mudança na rotina produtiva pode facilitar o acesso e possibilitar matérias que de outra forma seriam de difícil apuração. As assessorias também devem repensar sua atuação diante dessas novas rotinas, considerando que os jornalistas podem escapar à mediação e, muitas vezes, ao controle dessas áreas. Esse relacionamento, permeado por tensões, dependência, mas também por auxílio mútuo pode ser profundamente afetado por essa nova forma de ter acesso às informações (GERALDES; SOUSA, 2016, p.15).

Deste ponto de vista, a LAI é considerada promotora de uma nova cultura nos veículos de comunicação. “Logo, os jornalistas podem partir da denúncia, uma prática fundamental para

¹⁸ Existe uma tradição de pesquisa para cada estes três tipos de agendas. A primeira tradição de pesquisa é chamada de mídia *Agenda-setting*, porque sua principal variável dependente é a importância de uma questão na agenda da mídia de massa. A segunda tradição de pesquisa é chamada de agenda pública, porque a sua principal variável dependente é a importância de um conjunto de questões na agenda pública. A terceira tradição de pesquisa é definida pela agenda política, porque o aspecto distintivo de esta tradição acadêmica é a sua preocupação com as ações políticas relativas a uma questão, em parte como resposta à agenda da mídia e à agenda pública. (DEARING; ROGERS, 1996, **tradução nossa**).

a democracia, mas ir além, já que agora têm o instrumento necessário para fazer os devidos acompanhamentos” (SOUSA, 2016, p.16). Neste sentido, o profissional que se dedica às reportagens deve se afastar do imediatismo, pois é um dos entraves para que rendam boas pautas com a LAI.

A LAI pode gerar relevantes pautas jornalísticas e permitir enxergar temas históricos, bem como desdobrar assuntos que estejam relacionadas com a corrupção, acordo entre partidos políticos, política internacional, etc. “A Lei permite que o jornalismo investigue as etapas de um processo e veja exatamente onde os serviços públicos são mais vulneráveis, e como modificar essa situação” (GERALDES; SOUSA, 2013, p.7).

Ainda assim, um dos grandes desafios da profissão é escapar das pautas oficiais, que geram as mesmas informações em diversos meios de comunicação, para produzir notícias exclusivas sobre o governo. O excesso de pautas orientadas pelas divulgações de órgãos públicos acaba refletindo manchetes “quase idênticas” nos veículos de comunicação. “Não há problema em noticiar o poder público, mas a escassez de investigações que partem de observações dos próprios jornalistas é preocupante” (LOPES, 2014, p.81-82).

Neste cenário, o uso da Lei de Acesso à Informação como instrumento do jornalismo pode embasar assuntos menos repetitivo como a reprodução das mesmas manchetes nos jornais, e revigorar informações relevantes para a sociedade. “Cabe à mídia não apenas servir ao público a agenda oficial, mas trazer à tona informações que possam provocar mudanças positivas no poder público e na sociedade” (LOPES, 2014, p.78). Logo, notícias produzidas com a LAI dão certa autonomia ao jornalista das fontes oficiais, para produzir pautas acerca da coisa pública. Com isto, os processos jornalísticos dependeriam cada vez menos da agenda política ou da reprodução de declarações das autoridades públicas.

2.4 O jornalismo e a produção de conhecimento: perspectivas com a LAI

Para compreender a notícia é preciso olhar para cultura jornalística, portanto foi retomado alguns estudos da teoria construcionista sobre o impacto da Lei de Acesso à Informação na produção jornalística, mas antes disto iremos se ater aos precursores desta corrente filosófica e da necessidade social das notícias pela sociologia do conhecimento.

Os estudos de Park (2008) representam marco central para entender o desenvolvimento do jornalismo no âmbito científico. Ele foi um dos primeiros sociólogos a conceber a notícia como forma de conhecimento, suas discussões pautaram as transformações sociais e econômicas das guerras mundiais do século XX, percebendo que as notícias tinham a função

de orientar e atender às demandas sociais.

A perspectiva da notícia como forma de conhecimento sustentou-se nos conceitos de James (1896) – “*acquaintance with*” - um tipo de conhecimento que se adquire na vida cotidiana, de modo informal e intuitivo, manifestado por hábitos e costumes. E no – “*knowledge about*” – referente ao conhecimento sistemático com status de ciência, fundamentado na filosofia, na história e nas ciências naturais (PARK, 2008, p.51).

Para o sociólogo, às duas categorias de conhecimento não são consideradas formas distintas, mas complementares, com diferentes graus de precisão e validade. “Não existe, por assim dizer, nenhum método científico que seja completamente independente da intuição e insight, os quais nos são dados pela familiaridade com as coisas e eventos” (PARK, 2008, p.57). Neste sentido, Park (2008) entende que o conhecimento produzido pela notícia se restringe ao empirismo, bem como se cristaliza no tempo presente, apresentando características transitória e efêmera.

É óbvio que a notícia não é conhecimento sistemático como aquele das ciências físicas. Trata de eventos. Eventos são únicos e, portanto, não podem ser classificados como acontece com as coisas, porque eles são invariavelmente fixos no tempo e localizados no espaço. As coisas não apenas se movem no espaço e mudam com o tempo, mas, na sua organização interna, elas estão sempre numa condição de equilíbrio mais ou menos estável (PARK, 2008, p. 58).

Ao aproximar o jornalismo das demais ciências, o sociólogo acredita que a modalidade de conhecimento, que mais se aproxima da notícia é a História, pois ambas se interessam pelos acontecimentos. No entanto, Park (2008) observa que a notícia não é história, porque os eventos são tratados de modo isolado e os fatos não são correlacionados. Um repórter somente se interessa pelo passado e futuro à medida que tem relevância para o presente. “A notícia, como forma de conhecimento, primariamente não está interessada no passado ou no futuro, mas no presente - o que tem sido descrito pelos psicólogos de “o presente precioso” (PARK, 2008, p. 59). Portanto, a história narra o acontecimento dentro de uma abordagem cronológica, enquanto a notícia capta o que é pontual e atual, caracterizado por uma forma singular do conhecimento. Este tipo de conhecimento dura apenas no tempo presente e o público redireciona a atenção para os novos acontecimentos. “A notícia continua notícia até chegar às pessoas para as quais ela possui “interesse de notícia”. Uma vez publicada e reconhecida sua importância, o que era notícia vira história” (PARK, 2008, p.57).

Já na abordagem de Berger e Luckmann (2004) o conhecimento se explica pela institucionalização e legitimação da realidade. Neste aspecto a sociologia do conhecimento se atenta ao homem social e a vida cotidiana, que se apresenta “como uma realidade interpretada

pelos homens e subjetivamente dotada de sentido para eles na medida em que forma um mundo coerente” (BERGER; LUCKMANN, 2004, p.35).

Para Berger e Luckmann (2004), a realidade pode ser concebida cientificamente no momento em que ela é questionada sobre as diferentes estruturas de significação. O método mais adequado para essa descrição encontra-se na análise fenomenológica da vida cotidiana, que se abstém de hipótese causal, relativas ao status ontológico dos fenômenos analisados. “Se quisermos descrever a realidade do senso comum temos de nos referir a estas interpretações, assim como temos de levar em conta seu caráter de suposição indubitável” (BERGER; LUCKMAN, 2004 p.36).

O conhecimento da realidade acontece em diferentes esferas da vida cotidiana, e pode ser experimentada em variados graus de aproximação e distanciamento tanto espacial e temporal. Berger e Luckmann (2004) entendem que a realidade não se esgota no “aqui e agora” e o conhecimento pode ser compartilhado na vida cotidiana por meio da linguagem, que cristaliza a subjetividade e tipifica as experiências, permitindo agrupá-las em categorias, “em termos das quais tem sentido não somente para mim, mas também para meus semelhantes”. (BERGER; LUCKMAN, 2004, p. 59).

O estudo da sociologia do conhecimento faz entender que a vida cotidiana está inserida em múltiplas realidades, que transcendem a estrutura temporal. E que as tipificações das ações humanas são construídas e compartilhadas ao longo da história. Neste sentido, compreender o conhecimento produzido pelo jornalismo significa olhar para sua prática social, cultural, econômica e histórica, em constante processo de (re)construção.

A socióloga Tuchman (1983) problematiza o jornalismo construcionista quando direciona o olhar sobre os modos de organização e produção jornalística, e sua influência na própria construção da realidade. “En lugar de decir que los relatos acerca de desviados pueden modificar a estructura social, las sociologías interpretativas argumentan que estos relatos definen activamente a la vez qué es desviado y qué es normativo¹⁹” (TUCHMAN,1983, p. 198).

A partir da metáfora “As notícias são uma janela para o mundo”, a socióloga resgata o conceito de Goffman (1974) para explicar que, dependendo das características da notícia como seu formato, por exemplo, é possível observar e interpretar a realidade de várias formas. Tuchman (1983) se atém aos fatores que impactam as organizações sociais, como as rotinas produtivas na perspectiva de que o jornalista representa o mundo social por seus quadros interpretativos.

¹⁹ Em vez de dizer que as histórias pode mudar uma estrutura social, a sociologia interpretativa argumenta que essas histórias definem o que é ou não normativo (TUCHMAN,1983, **tradução nossa**).

Esta característica, conforme Tuchman (1983), é inerente ao caráter público da notícia, pois ao mesmo tempo em que registram a realidade social são produtos dessa mesma realidade, à medida em que fornecem aos receptores uma abstração seletiva. “La abstracción selectiva y la representación de la información y la atribución reflexiva de significado a los sucesos em cuanto son noticias, son características naturales de la vida cotidiana²⁰” (TUCHMAN, 1983, p.203).

Os jornalistas decidem o que é notícia por seus próprios quadros interpretativos, manifestados nos textos pela presença ou ausência de determinadas palavras, fontes de informação ou imagens. É através deste quadro interpretativo, que apreendemos as experiências de vida, que não podem ser vivenciada presencialmente.

A maioria dos indivíduos, enquanto fontes de informação têm interesses pessoais a defender. Para ser credível, um indivíduo tem de provar a sua fiabilidade enquanto fonte de informação por meio de um método de ensaio e erro. Alguns indivíduos, como os presidentes de comissões, estão numa posição em que sabem mais do que outras pessoas numa organização. Embora eles possam ter interesses pessoais a defender, a sua informação é, provavelmente, mais “precisa”, porque tem mais “fatos” à sua disposição.

As instituições e as organizações têm procedimentos destinados a proteger tanto a instituição como as pessoas que estão em contato com ela. O significado de uma afirmação ou de um “sem comentários” tem de ser avaliado de acordo com o conhecimento que o jornalista possui dos procedimentos institucionais (TUCHMAN, 2016, p.85).

Nisto, a narração de um acontecimento define e dá forma aos fenômenos sociais, mas o processamento da notícia não possibilita uma reflexão epistemológica, limitando-se a uma noção operacional sobre a objetividade jornalística.

Ao contrário dos cientistas sociais, os jornalistas tem um repertório limitado com o qual definem e defendem a sua objetividade. Nas palavras de Radi (1957, 1960) o cientista social é um “pensador” e o jornalista um “homem de ação”. Isto é, o cientista social tem que se ocupar-se da análise epistemológica reflexiva, o jornalista não. O processamento de todas as notícias não deixa tempo disponível para a análise epistemológica reflexiva (TUCHMAN, 2016, p.76).

Assim, o profissional faz uso de modelos narrativos para justificar suas escolhas, como a apresentação de versões antagônicas e de recursos linguísticos para indicar à opinião de terceiros. Para Tuchman (2016) embora a técnica delimite o quadro da notícia, a experiência do jornalista com as relações interorganizacionais permite-lhe reivindicar o *news judgement*, entendido como a capacidade de selecionar os fatos mais importante e interessante.

No tocante à questão o que é notícia de interesse público, estudos de *newsmaking* com o

²⁰ A abstração seletiva e representação de informação e a atribuição reflexiva de significado dos acontecimentos enquanto são notícias, são características naturais da vida cotidiana (TUCHMAN,1983, **tradução nossa**).

uso da Lei de Acesso à Informação apontam a diminuição de dependência dos jornalistas com as assessorias de imprensa e da elaboração de pautas relevantes para a sociedade, mas é fundamental que as redações substituam o *habitus* apressado para as investigações jornalísticas.

Um importante impacto na rotina produtiva que pode advir da Lei é que o jornalista não tem mais de passar pelo assessor que lhe dá informações, muitas vezes, a contatadas, escondendo dados e tentando ser o guarda-costas da organização. Essa aplicação de critérios subjetivos para dar publicidade às informações públicas agora é contra a Lei. É certo que a LAI ressalta a obrigatoriedade das organizações públicas em classificar as informações, resguardando aquelas que por sua natureza não podem ainda ser públicas, não obstante, um dos princípios norteadores da Lei é o da máxima divulgação (GERALDES; SOUSA, 2016, p. 15).

A LAI pode promover nova cultura tanto nas redações como nas instituições públicas, visto que as assessorias devem repensar sua atuação com os jornalistas, pois com o acesso facilitado de informações estes profissionais podem escapar à mediação e ao controle dos órgãos oficiais. No entanto, outro aspecto acerca da produção de conhecimento no jornalismo são os dados disponibilizados pela LAI, pois nem sempre os mesmos são de fácil entendimento, sendo necessário investigação. “Muitos jornalistas podem se ver diante de dados e planilhas nada palatáveis. Além do mais, muitos desses dados não parecem compreensíveis para profissionais que não foram treinados ou estão familiarizados com eles” (SOUSA, 2016, p.16).

Portanto, para o público conhecer a realidade é preciso que a notícia seja colocada em seu contexto, por isso a notícia sob a perspectiva da LAI exige conhecimento de vários níveis de informações, desde dados estatísticos, legislação a posições políticas do governo. Para Donsbach (2013), só assim os jornalistas poderão fazer julgamentos sólidos sobre os fatos e fazer perguntas críticas aos atores, encontrar especialistas certos e só então eles poderão resistir à infiltração de fatores não profissionais na sua tomada de decisão, como as influências comerciais. O pesquisador considera primordial na atividade jornalística classificar as partes relevantes da realidade, verificar afirmações sobre estas e relacioná-las com outras partes da realidade no presente e no passado.

Em relação à utilização da LAI nas notícias, Sousa (2016) acredita que os jornalistas devem constantemente questionar, seja a respeito da sua disponibilização nos portais de transparência e até mesmo sobre a sua confiabilidade. “O jornalista deve aceitar essas informações como ponto de partida, deve problematizá-las e até questioná-las, sob o risco de se tornar um porta-voz dos governos, a divulgar dados oficiais”. Para existir nova cultura nas rotinas de produção jornalística com a Lei de Acesso à Informação é necessário fazer investigações sem pressa, pois a abundância de informação exige “capacidade de análise e espaço para a publicação das matérias e reportagens” (SOUSA, 2016, p.16).

Nesta abordagem é possível recuperar as discussões de Filho (1987), ao delimitar a essência do jornalismo enquanto forma de conhecimento – singular – que se expressa na reprodução objetiva da realidade vinculada ao seu contexto particular e universal. Segundo Genro Filho (1987) a especificidade do jornalismo é a marca dos bons repórteres, no entanto, a questão não é tratada do ponto de vista teórico. Desse modo, a busca pela singularidade na atividade jornalística “limita-se a uma receita técnica de fundo meramente empírico, uma regra operativa que os jornalistas devem seguir sem saber o motivo, tornando-se presa fácil da ideologia burguesa e da fragmentação” (GENRO FILHO, 1987, p.162).

Então, não cabe ao jornalista noticiar os fatos como uma parte desconectada do todo, mas é preciso reconhecer seu movimento histórico para que a essência do fenômeno seja apreendida. Para Genro Filho (1987), o significado que emana das relações com a totalidade situa-se entre duas variáveis: as relações objetivas do fato e seu grau de amplitude em relação a uma totalidade social; e as relações e significações que são constituídas no ato de sua produção e comunicação.

Nesta perspectiva, Canela (2008) acredita que o fato ganha força jornalística quando se aproxima da especificidade, quando revela características próprias, quando está imerso na singularidade. Portanto, o caminho que o jornalismo deve percorrer para chegar à essência de uma notícia está na conexão dos fatos na sua dimensão particular expressa pelo contexto, e sua dimensão universal, contida pela subjetividade e determinada pela visão de mundo do jornalista. É por meio das características do fato e de seus detalhes que é possível reproduzir uma realidade semelhante com a percepção imediata dos indivíduos. Em termos epistemológicos, “a base na qual o fato será assentado e contextualizado tende a reproduzir de maneira latente a universalidade social tal como é vivida imediatamente” (GENRO FILHO, 1987, p.198).

3. INVESTIGAÇÃO TEÓRICO–METODOLÓGICO DA LAI NA *GAZETA DO POVO*

Para identificar o conhecimento produzido pelo jornalismo acerca da LAI, neste capítulo são apresentados os aportes metodológicos fundamentados na hipótese da agenda *setting*, cuja proposta é analisar o padrão da cobertura jornalística da *Gazeta do Povo*, entre os anos de 2012 a 2018, correspondente aos seis anos de existência da Lei no Brasil. Neste sentido busca-se responder: Qual é o debate político paranaense promovido pelo jornal através da LAI? Os jornalistas utilizam a Lei para fiscalizar atuação do poder público do Estado ou dos municípios? O conteúdo das notícias é semelhante às notícias produzidas pelos jornais de âmbito nacional? Quais assuntos ganharam destaque no noticiário nestes seis anos de vigência da Lei? McCombs (2009) afirma que os meios de comunicação orientam atenção do público sobre determinados temas, influenciando a formação da opinião pública.

Ao longo do tempo, os tópicos enfatizados nas notícias tornam-se os assuntos considerados os mais importantes pelo público. A agenda da mídia torna-se, em boa medida, a agenda do público. Em outras palavras, os veículos jornalísticos estabelecem a agenda pública. Estabelecer esta ligação com o público, colocando um assunto ou tópico na agenda pública de forma que ele se torna o foco da atenção e do pensamento do público – e, possivelmente, ação – é o estágio inicial na formação da opinião pública (MCCOMBS, 2009, p.18).

Ao considerar que grande parte do conhecimento político advém dos veículos de comunicação, pois nem todas as experiências estão ao alcance do público, os jornais estabelecem a agenda da mídia acerca de determinados assuntos e de outros não. A partir da hipótese da *agenda-setting*, buscou-se identificar os temas predominantes da cobertura jornalística da *Gazeta do Povo* e os atributos específicos da notícia sobre o modo com que os jornalistas concebem o assunto. Deste modo, definiu-se para esta pesquisa os seguintes atributos: editoria, ano de publicação, assinatura da matéria, elemento selecionador (pauta ou fonte), formato (notícia ou reportagem), enquadramento (episódico ou temático)²¹, abrangência das notícias (Federal, Estadual e Municipal), e a menção uma única vez, dos poderes públicos nos textos (Executivo, Legislativo, Judiciário, autarquia, entidades privadas, sociedade civil, etc.).

É importante frisar que a pesquisa está centralizada nas notícias publicadas pela *Gazeta do Povo*, e não nos efeitos provocados no público em relação ao tema. Trata-se de uma pesquisa exploratória, descritiva e de análise de conteúdo, esta que possibilita refletir aspectos quali-

²¹ Enquadramento episódico: o foco das notícias são os eventos específicos, sem contextualização dos problemas políticos e sociais. Enquadramento temático: as notícias apresentam um contexto analítico e não se restringe à narração de fatos. (ENTMAN, 1993; IYENAR, 1991; PORTO, 2004).

quantitativo acerca da produção jornalística e definir categorias de análise sobre objeto. “Pertencem, pois ao domínio da análise de conteúdo, todas as iniciativas, que a partir de um conjunto de técnicas parciais, mas complementares, consistem na explicação e sistematização das mensagens e da expressão deste conteúdo [...] (BARDIN,1977, p.42). Definido como um conjunto de técnicas de análise das comunicações, o método visa obter indicadores relativos às condições da produção noticiosa, neste caso especificamente, da Lei de Acesso à Informação no jornalismo da *Gazeta do Povo*.

Outra contribuição da hipótese da agenda considerada neste estudo é o enquadramento midiático a sistematização deste conceito nas pesquisas de comunicação é atribuída a Entman (1993), por entender que enquadrar é selecionar e dar ênfase para alguns aspectos da realidade e promover uma definição particular do problema, interpretação causal, avaliação moral ou um tratamento recomendado para o item descrito.

Entman (1993) fez uma revisão bibliográfica e ao identificar as tendências mais comuns entre os vários usos da teoria do enquadramento diz que as narrativas jornalísticas contêm a presença ou ausência de determinadas palavras-chave, imagens, fontes de informação e frases que reforçam determinados estereótipos ou julgamento. Portanto, os enquadramentos organizam as narrativas jornalísticas e constroem definições e interpretações dos fatos noticiados. Para esta pesquisa foram estabelecidos categorias temáticas referentes às disposições gerais da Lei de Acesso à Informação para identificá-las no jornal.

Os enquadramentos têm sido descritos como “um esquema de interpretação”. O agendamento de atributos foca na habilidade da mídia em influenciar como nós capturamos os objetos. Os enquadramentos chamam nossa atenção para as perspectivas dominantes destas imagens que não somente surgem o que é relevante e irrelevante, mas que ativamente “*promovem um problema particular de definição, interpretação causal, avaliação moral e/ou recomendação de tratamento* para o item descrito” (MCCOMBS, 2009, p.140, **grifo do autor**).

Para fixar limites conceituais acerca da interpretação dos enquadramentos das notícias da *Gazeta do Povo* estabeleceram-se categorias temáticas com base na análise documental da LAI. Segundo Laville e Dionne (1999), um indicador tangível e observável da realidade conectada aos conceitos permite analisar atitudes, comportamentos, respostas, e reações coletadas, interpretá-las, para finalmente formular um julgamento. No entanto, é necessário assinalar que o indicador deve permitir mais do que um simples acúmulo de informação, mas conduzir a categorização de pessoas ou objetos em função da característica de conceito que ele concretiza.

A análise documental compreende a identificação, a verificação e a apreciação de documentos para determinado fim. No caso da pesquisa científica, é ao mesmo tempo, método e técnica. Método porque pressupõe o ângulo escolhido como base de uma investigação. Técnica porque é um recurso que complementa outras formas de obtenção de dados [...] (MOREIRA, 2011, p.271).

Neste sentido, a análise de conteúdo é uma interpretação do pesquisador em relação à percepção que se tem dos dados, por isso necessita fundamentar-se numa explicação clara de seus objetivos. Juntamente com unidade de análise é preciso estabelecer a unidade de contexto, que possa servir de referencial de interpretação. Ao fixar limites contextuais de análise das notícias da *Gazeta do Povo* foram estabelecidos enquadramentos temáticos com base na LAI, conforme descrito a seguir.

- 1) **Do acesso a Informações e da sua divulgação** (tipos de informações públicas, controle social, implementação, resultados de programas, projetos, auditorias);
- 2) **Do procedimento de acesso à Informação** (solicitação de informações) e **Restrições de acesso à informação** (grau, prazo e (des)classificação das informações sigilosas e tipos de acessos irrestritos);
- 3) **Informações pessoais** (informação privada e informação pública);
- 4) **Das Responsabilidades** (sanções para agentes e órgãos públicos).

Paralelo a isto, buscou-se relacionar os temas com os valores - notícia numa avaliação direta do acontecimento em termos de importância pública. Para Traquina (2005, p.94), “os valores notícias são um elemento básico da cultura jornalística que os membros desta comunidade interpretativa partilha. Servem de ‘óculos’ para ver o mundo e para construir”.

3.1 A construção do conhecimento e as fontes jornalística

McCombs (2009) acredita que as fontes são um dos principais elementos na produção jornalística, são consideradas definidores da agenda midiática, pois os profissionais produzem notícia sem que tenha presenciado determinado fato, mas recorrem as fontes para legitimá-lo. Para McCombs (2009), a impossibilidade dos jornalistas cobrirem todas as situações do dia faz com que muitas notícias publicadas nos jornais sobre o governo sejam produzidas por fontes oficiais. “Estes profissionais da comunicação subsidiam os esforços nas organizações noticiosas para cobrir as notícias fornecendo quantidades substanciais de informação organizada, frequentemente na forma de *press releases*” (MCCOMBS, 2009, p. 159).

Schmitz (2011) se propôs analisar o modo com que jornalismo trata as fontes, a partir

dos processos de agendamento, produção e seleção de notícias, bem como da noticiabilidade, objetividade e conhecimento do jornalismo. Em seus estudos classifica as fontes por categoria, grupos, ação, crédito e qualificação. A intenção, segundo o autor, é contribuir para uma iniciação à teoria das fontes, as quais deixaram de apenas contribuir na apuração da notícia. “Passaram também a produzir e oferecer conteúdo genuinamente jornalísticos, levando a mídia a divulgar os seus fatos e eventos, mantendo os seus interesses” (SCHMITZ, 2011, p.78).

A maioria das informações é preparada pelas fontes “no exato estilo das notícias jornalísticas”. Se, em invés de serem pautadas, as fontes pautam, então se estabelece um poder que mede força com o “poder da imprensa”. Mas, as fontes não estão preocupadas com isso, e sim em estabelecer uma conexão estruturada para agendar os meios e comunicar-se com os seus públicos prioritários (stakeholders) e a sociedade (SCHMITZ, 2011, p.10).

Schmitz (2011) sustenta que, com a profissionalização da comunicação a serviço das fontes, o jornalismo deslocou-se das redações para as organizações não midiáticas, da qual o jornalista assume a função de articular as informações, em vez de mediar. Aqui, destaca-se a necessidade de diferenciar fonte de informação de fonte de notícia, no sentido que àquela fornece informação sem qualquer critério jornalístico. Já a fonte de notícia necessita de um meio de transmissão e um mediador, que faça circular o seu conhecimento ou saber.

Para o autor, a modernidade obrigou o jornalista a produzir notícias que não presencia e nem mesmo que tenha conhecimento específico de determinado assunto. Com isto, grande parte das informações jornalísticas provém das instituições ou de personagens que testemunham ou participam dos fatos. Nisto Schmitz (2011) concebe as fontes de notícia como:

Pessoas interlocutoras de organizações e de si próprias ou referências; envolvidas direta ou indiretamente a fatos e eventos; que agem de forma proativa, ativa, passiva ou reativa; sendo confiáveis, fidedignas ou duvidosas; de quem os jornalistas obtêm informações de modo explícito ou confidencial para transmitir ao público, por meio de uma mídia. O saber do jornalismo também é construído pela fonte, embora não se preste a devida atenção à sua relação com a mídia. As notícias resultam de processos complexos da interação, mas há limites na sua produção, por isso, cada vez mais as fontes fornecem conteúdos prontos para uso (SCHMITZ, 2011, p.12).

Nesta relação complexa com as fontes, Molotch e Lester (1974 *apud* SCHMITZ, 2013, p.12) acreditam que, apesar do jornalista ter acesso imediato dos acontecimentos é pressionado pelas fontes a alterar o enfoque ou aceitar as notícias produzidas por elas, ou seja, “os promotores de notícias” interferem de modo decisivo no processo jornalístico, “sendo também produtores ostensivos de conteúdos com qualidade de notícias, garantindo os seus espaços nos processos jornalísticos”.

Refletir sobre a especificidade da notícia e a diferença do conhecimento produzido pelo

jornalismo com as demais formas de conhecimento faz encontrar em Schmitz (2011) a discussão em torno da objetividade jornalística. Segundo o autor, a objetividade coloca a fonte no centro da apuração, pois o jornalista fará suas confirmações com base na consulta de quem informa ou contextualiza os fatos, mesmo que sejam suspeitas, especulações, pontos de vista. “Para mediar à realidade, o jornalista se vale do conhecimento das fontes na fase de produção da notícia, quando ele busca a informação para depois informar os outros” (SCHMITZ, 2011 *apud* SPONHOLZ, 2009, p.15).

Schmitz (2011) acredita que informar os acontecimentos com a “frieza da objetividade” profissional torna um conteúdo superficial, por isso o jornalismo recorre ao conhecimento das fontes, para aprofundar a apuração e humanizar a notícia. “O conhecimento no jornalismo envolve a cognição social, isto é, o conhecimento de uns sobre o conhecimento de outros”. O jornalista detém o “conhecimento de” (acúmulo e fusão de percepções) e busca o “conhecimento acerca de” (formal, lógico), conforme analisou Park (2008) concluindo que a notícia por ser efêmera não produz um conhecimento sistemático, mas uma alusão ao “acontecimento”. As fontes, detentoras do “conhecimento acerca de”, desenvolvem uma gestão do que conhecem e recorrem à esfera pública, a mídia, para transformar um conhecimento pessoal ou social (da organização) em “conhecimento de base compartilhada” (SCHMITZ, 2011, p.20).

Todavia, a maioria das informações jornalísticas é proveniente de vários tipos de fontes, da qual o jornalista utiliza para confirmar a verdade dos fatos. Esta pluralidade de vozes é sistematizada por Schmitz (2011), ao reunir estudos de mesma natureza, que discutem a crescente complexidade do relacionamento entre os jornalistas e as fontes, notadamente pela ação destas, que deixaram de contribuir na apuração da notícia e passaram a oferecer conteúdo jornalístico, com enfoque dos fatos e as falas e de seu interesse no intuito de zelar pela sua reputação e imagem pessoal.

Na proposta de identificar as fontes de informações mais recorrentes na cobertura jornalística acerca da Lei de Acesso à Informação pela *Gazeta do Povo*, definiu-se duas categorias de fontes com base na legislação e conectadas com a tipologia de Schmitz (2011) – transparência ativa, entendida como a disponibilização de informação de modo espontâneo, por meio da divulgação nos portais dos órgãos públicos. E transparência passiva, a qual é feita pelos jornalistas através dos pedidos de acesso à informação no Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) com prazo preestabelecido de resposta até 20 dias. Aqui, pode-se identificar o modo com que a LAI é utilizada na produção da notícia, seja por meio da disponibilização das informações ativas ou passivas.

Estas categorias são entendidas como fonte primária, por fornecer diretamente fatos, versões e números, ou seja, por estar próxima ou na origem da informação. “Geralmente revela dados “em primeira mão”, que podem ser confrontados com depoimentos de fontes “secundárias”, com quem o jornalista busca desdobramentos de análise, interpretação e contextualização (SCHMITZ, 2011, p. 24).

A classificação de fontes aplicada à pesquisa possibilita identificar os tipos de vozes presentes nos textos jornalísticos, pois além destas categorias fornecerem parâmetros das fontes tradicionais também foi possível adequar o método para os estudos da LAI, com a definição de subcategorias de fonte documental para produção de notícias: transparência ativa e transparência passiva.

3.2 Parâmetros de análise: A LAI nos Jornais brasileiros

3.2.1 O Percurso de busca das pesquisas acadêmicas (Breve resumo)

Em virtude das discussões incipientes sobre a Lei de Acesso à Informação no jornalismo brasileiro, delineou-se o estado da arte das produções acadêmicas nos tradicionais repositórios de pesquisa da Capes, *Scielo*, *Scopus*, Google acadêmico e a Biblioteca Nacional de Teses e Dissertações. A busca por estes estudos se deu por palavras – chaves²², que remete a temática nas ciências da comunicação, mais especificamente no jornalismo. As discussões metodológicas de Alves – Mazzotti e Gewandsznajder (1998) fazem refletir sobre o estado da arte, pois, para a construção do saber científico é preciso considerar o conhecimento acumulado da área específica ou correlatas. Neste aspecto, as discussões incipientes sobre o objeto de estudo leva muitos pesquisadores a permanecerem numa visão pragmática, dela derivando o problema de pesquisa e à ela retomando com os resultados. Deste modo, os estudos costumam limitar-se à abordagem empírica, em muitos casos, a teorização se encontra ausente ou insuficiente, para que a mesma possa ser aplicada à situação semelhante.

Neste aspecto, os estudos acerca da Lei de Acesso à informação no jornalismo foram sistematizados, os quais nortearam os pressupostos desta pesquisa e na perspectiva de estabelecer uma correlação das pesquisas iniciais com os resultados obtidos da atual proposição da *Gazeta do Povo*.

²² Lei de Acesso à Informação, jornalismo e comunicação.

3.2.2 O Estado da Arte

Os estudos resultantes dos primeiros anos de vigência da LAI e a sua utilização pelo jornalismo, permite refletir sobre o que se torna notícia e a influência da imprensa na formação da opinião pública. Dutra e Paulino (2016) mapearam as publicações de grandes jornais brasileiros, *Folha de São Paulo*, *O Estado de São Paulo* e o *Globo* no ano de 2012 e obtiveram resultados parecidos nos três periódicos. Os indicadores se referem ao volume de notícias com referência à LAI nos seis primeiros meses, com maiores índices de publicações nos meses de maio e julho de 2012, o que se pode justificar pela novidade da Lei. Além da predominância deste tema e demais assuntos relacionados à transparência, os jornais pontuaram a morosidade de alguns órgãos públicos em adequar seus regimentos internos, a falta de justificativa dos pedidos negados, a divulgação não nominal dos salários de agentes públicos e a classificação eventual de documentos sigilosos.

Segundo a pesquisa supracitada, os setores da administração pública que apareceram com mais frequência nas notícias foram os poderes Federal e Estadual, resultados que não se revelaram surpreendentes por se tratar de jornais sediados nas grandes capitais brasileiras e de circulação nacional. De outro modo, ao mesmo tempo que as notícias sobre a LAI se concentraram na editoria de política, pode-se observar a presença do tema nas páginas de economia, meio ambiente e nos cadernos de culturas. Para Dutra e Paulino (2016, p. 187), a utilização da LAI nos processos jornalísticos contribui para apontar “possíveis falhas na aplicação da norma e indicando os setores mais resistentes à adoção da cultura da transparência, o jornalismo contribui para o amadurecimento democrático da sociedade”.

Esta perspectiva é reforçada pelos estudos de Kraemer, Nascimento e Rodrigues (2015) ao discutir a obtenção de matérias jornalísticas por meio da LAI, nestes mesmos jornais entre os anos de 2012 a 2014. Em entrevista com os jornalistas da redação, os autores contam que existe uma regra informal entre os profissionais ao produzir matérias com base na Lei, cuja informação deve ser referenciada no texto para o leitor ter conhecimento da legislação, além de revelar o caminho percorrido da investigação jornalística. No primeiro ano de vigência da Lei, os jornais publicaram conjuntamente em média cinco matérias por mês, porém as publicações foram reduzidas desde o segundo semestre de 2013 com média de 4,4 matérias em oito meses. As possíveis justificativas apontadas pelos autores é a diminuição de questionamentos dos profissionais por meio da LAI ou o número de aumento de respostas negativas pelos órgãos públicos aos pedidos de informação.

Além destes fatores, pode-se atribuir mais um condicionante ao padrão da cobertura

jornalística com referência à LAI, o interagendamento midiático dos três jornais que são diretamente concorrentes entre si. Na hipótese da Teoria da Agenda fundada por McCombs e Shaw, a repetição de assuntos em diferentes periódicos é reflexo do *ethos* jornalístico, ao legitimar uma notícia com base nas outras agendas midiáticas. Pressupõe-se neste caso analisado que se a Lei de Acesso à Informação fosse usual na redação ou o número de pedidos negados tivessem aumentado, os jornais tenderiam a divulgar com mais intensidade a resistência dos órgãos públicos em fornecer informações, após o primeiro ano de implantação da Lei.

Demais estudos na área colaboram para analisar o cenário brasileiro sobre atuação fiscalizadora da imprensa no cumprimento do direito à informação em distintas regiões do país. Lopes (2014) abordou a LAI no jornal gaúcho *Zero Hora* no decorrer de seus dois anos de existência. O levantamento das notícias mostrou que, a divulgação de matérias sobre a LAI reduziu consideravelmente no segundo ano de vigência da Lei. Entre os assuntos destacados pela imprensa foram: cobrar o governo sobre a adequação às novas regulamentações e a divulgação didática da Lei, mas a temática perdeu foco para a divulgação de salários dos servidores, passado os primeiros meses de vigência da Lei. “Pela abordagem das matérias de *Zero Hora*, o entendimento parece ser que cumprir a LAI significaria, prioritariamente, divulgar quanto ganha cada funcionário do poder público” (LOPES, 2014, p.58).

A primeira polêmica com repercussão nacional relativo a interpretação da LAI foi a publicação nominal de contracheques de servidores públicos, pois a norma dispõe de brechas para o sigilo de tais informações, apesar dela incentivar a publicação de gastos públicos, também estabelece exceções fundamentadas no direito de privacidade. De acordo com Lopes (2014, p.58), “o tema se torna central no acompanhamento da imprensa sobre a implementação da Lei, ofuscando, de certa forma, outros pontos importantes do direito à informação”. Neste sentido, o jornal *Zero Hora* assumiu a publicação dos salários como uma “bandeira” com posicionamento editorial, colunas opinativas e reportagens, por se tratar de um tema tabu no setor público.

Diferente das experiências dos jornais de São Paulo, os jornalistas da imprensa gaúcha nem sempre tiveram o hábito de mencionar a origem da fonte, quando se fazia consulta ou pedido de dados através da Lei de Acesso à Informação. Segundo Lopes (2014), o motivo dos repórteres não mencionarem a LAI nas matérias se deve ao esquecimento, pois os profissionais se atentaram às demais fontes de informação para embasar determinada denúncia.

Nos primeiros meses de implementação da LAI, o *Zero Hora* destacou a prestação do serviço público, a ética e o balanço de uso da Lei pelos próprios jornalistas. Nos textos houve

maior aproveitamento de dados abertos divulgados espontaneamente pelos sítios eletrônicos do governo, que das solicitações dos profissionais. Todavia, o número de publicações teve redução no segundo semestre de 2012, tanto na divulgação de conteúdos da LAI e da sua presença enquanto ferramenta jornalística (LOPES, 2014).

Este levantamento mostra mais uma vez que a saliência do tema na agenda da mídia advém dos acontecimentos na vida política, e não necessariamente da fiscalização da imprensa sobre atuação do governo ou efetivação da norma. Ao que diz respeito à origem da fonte, considera-se pertinente o jornalista referenciar a LAI nas suas produções e transparecer ao público a realidade observada, visto que a obrigatoriedade de publicações oficiais não estão restritas apenas a LAI, mas a outras normatizações, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei da Transparência, por exemplo.

Os rumos desta cobertura jornalística, até então discutidas nos grandes centros urbanos, tem novos enfoques quando analisados sob a ótica dos periódicos da região nordeste do país. Quando Barros e Rodrigues (2017) avaliaram a construção de discurso sobre a Lei de Acesso à Informação no jornal *O Estado do Maranhão*, entre maio de 2009 a dezembro de 2014, evidenciaram a predominância de interesses privados da empresa devido ao silenciamento e das vozes autorizadas para falar da LAI.

As características que marcam tal perspectiva é a divulgação da Lei sem qualquer referência ao poder executivo estadual, como reflexo de um posicionamento ideológico do jornal em relação ao governo do Maranhão. Além disso, as reportagens destacaram favoravelmente a implementação e adequação às normas pelo poder judiciário, sem informar que esta instância é um poder público e as mesmas regras são aplicadas para o Executivo e o Legislativo. Outra abordagem do jornal retrata a postura ativa dos tribunais em usar estruturas já existentes para divulgar informações, antes da aprovação da LAI. No editorial era visível o posicionamento político, em relação às críticas ao desempenho positivo da Lei de Acesso à Informação pelo governo de oposição no Maranhão (BARROS; RODRIGUES, 2017).

O recorte das publicações d' *O Estado do Maranhão*, no período de cinco anos, revelou maior concentração de textos sobre a Lei nos anos de 2012 e 2013, e a predominância do silenciamento nos anos de 2009 e 2010, além de pouco destaque dado pelo jornal sobre a Lei em 2014. Quanto a estes marcos temporais, os resultados não se distanciam dos estudos de Michener (2010), que avaliou o desinteresse da imprensa brasileira em divulgar o projeto de Lei, o qual foi aprovado tardiamente no Brasil.

De outro modo, pesquisas em jornais paraibanos oferecem parâmetros de uma cobertura jornalística que não foi pautada pela LAI no seu primeiro ano de vigência. Um dos pressupostos

é a influência direta dos proprietários dos meios de comunicação com a política local. Sousa (2017) se atentou aos jornais *Correio da Paraíba* e *Jornal da Paraíba*, entre maio de 2012 a maio de 2015, e não identificou textos quando a Lei entrou em vigor. Somente anos posteriores, o assunto ganhou as páginas dos jornais, com publicações esparsas e a predominância de temas sobre o posicionamento dos municípios no ranking nacional de transparência pública, além da maioria dos textos serem provenientes das assessorias de imprensa. “A primeira característica refere-se às abordagens restritas aos interesses dos gestores políticos, excluindo assim a importância do instrumento legal para o cidadão” monitorar os órgãos públicos (SOUSA, 2017, p. 91).

Na observação dos jornais paraibanos, a produção de notícias com referência à solicitação da LAI foi mínima, pois o foco das publicações concentrou-se nos portais de transparência e nas ações do Poder Executivo. Diferente dos demais autores, o estudo detectou a presença de informações sobre a esfera municipal, com destaques às prefeituras do Estado. No entanto, diante da morosidade de respostas da Administração Pública sobre os pedidos de informação, as assessorias de comunicação continuaram como uma das principais fontes dos jornalistas. “Desta forma, percebe-se, no Estado, a prática de um jornalismo com abordagens superficiais, pouco investigativas e que, cada vez mais, se distanciam de suas funções educativas e de vigilância da vida social” (SOUSA, 2017, p. 91).

A partir dos resultados destas pesquisas produzidas até o momento, é possível visualizar o panorama da cobertura jornalística com base na Lei de Acesso à Informação e as particularidades de cada região. Todavia, as análises incipientes no cenário brasileiro foram sistematizadas no quadro a seguir, o que instiga a lançar novos olhares que até então não foram discutidas do ponto de vista epistemológico, como o jornal paranaense da *Gazeta do Povo* (ver quadro 2).

Quadro 2 – Mapeamento das pesquisas acadêmicas (2013 a 2017) (Continua)

Ano	Autor	Título	Programa (IES)	Tipo de pesquisa
2013	Elen Geraldês e Janara Sousa	As Dimensões comunicacionais da Lei de Acesso À Informação Pública	Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília	Artigo
2013	Solano dos Santos Nascimento	O impacto de mudanças na legislação sobre o trabalho da imprensa no Brasil	Universidade de Brasília	Artigo

Quadro 2 – Mapeamento das pesquisas acadêmicas (2013 a 2017) (Continua)

Ano	Autor	Título	Programa (IES)	Tipo de pesquisa
2014	Bibiana Borba Rodrigues Lopes	O uso da Lei de Acesso à Informação pública como ferramenta do jornalismo investigativo no Brasil: uma análise de conteúdo de Zero Hora	Comunicação Social-Jornalismo da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul	TCC
2015	Solano dos Santos Nascimento, Georgete Medleg Rodrigues e Luciana Kramer	A utilização da Lei de Acesso à Informação pela imprensa: análise dos jornais Folha de São Paulo, O Estado de São Paulo e o Globo	Jornalismo da Faculdade de Comunicação e da Ciência da Informação da Universidade de Brasília Centro de Ciências da Comunicação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos	Artigo
2015	Luma Poletti Dutra	Direito à Informação em pauta: os usos da Lei de Acesso por jornalistas	Mestrado em Comunicação da Universidade de Brasília	Dissertação
2015	Ricardo Florêncio dos Passos	O acesso à informação no desenvolvimento do espaço público: o jornalismo e o poder executivo em Florianópolis	Curso de Jornalismo, Centro de Comunicação e Expressão da Universidade Federal de Santa Catarina	TCC
2016	Janara Sousa e Elen Geraldes	O impacto da Lei de Acesso à Informação nas rotinas produtivas do jornalismo brasileiro	Comunicação Organizacional e do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília	Artigo
2016	Danilo Augusto Araújo Moreira	Jornalismo investigativo no Brasil: a Lei de Acesso à Informação como ferramenta no garimpo da informação escondida	Graduação em Jornalismo e Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Ouro Preto	TCC
2016	Marcos Santuario, Paula Casari Cundar e Mônica Neis Fetzne	Busca da transparência no jornalismo regional	Não identificado	Artigo
2016	Rose Mara Vidal de Souza	Lei de acesso à informação: um canal à fonte de notícia	Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Metodista de São Paulo	Tese
2017	Ieda Márcia Donati Linck e Cristiano Lopes do Nascimento	O jornalismo investigativo e o uso da Lei de Acesso à Informação	Graduação em Jornalismo da Universidade de Cruz Alta.	Artigo
2017	Verônica Maria Rufino de Sousa	Jornalismo e Acesso à Informação: a utilização da Lei de Acesso à Informação por jornalistas Paraibanos	Mestrado em Jornalismo da Universidade Federal da Paraíba	Dissertação

Quadro 2 – Mapeamento das pesquisas acadêmicas (2013 a 2017) (Conclusão)

Ano	Autor	Título	Programa (IES)	Tipo de pesquisa
2017	Elen Geraldês, Janara Sousa e Vanessa Negrini	O impacto da Lei de Acesso à Informação nas relações entre os jornalistas e as assessorias de comunicação governamentais	Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília	Artigo
2017	Dirlene Santos Barros e Georgete Medleg Rodrigues	Lei de Acesso à Informação: entre vozes e silêncios na divulgação pelo jornal O Estado do Maranhão	Ciências da Informação da Universidade Federal da Paraíba	Artigo
2017	Evandro Léo Koberstein	Lei de acesso à informação pública: um caso a se pensar	Mestrando do curso de Comunicação da Universidade Católica de Brasília	Artigo

Fonte: A autora

Com o mapeamento das produções acadêmicas pode-se identificar as diferentes épocas, locais e áreas do conhecimento que as pesquisas vêm se desenvolvendo no Brasil. Conforme levantamento bibliográfico, identificou-se 15 produções acadêmicas que discutem a Lei de Acesso à Informação enquanto objeto de pesquisa no jornalismo. Deste total de produções, encontraram-se duas dissertações, uma do programa de mestrado em Jornalismo da Universidade Federal da Paraíba e a outra do mestrado em Comunicação de Brasília. No repositório da Universidade Metodista de São Paulo identificou-se a primeira tese intitulada “Lei de acesso à informação: um canal à fonte de notícia”. As demais produções, em sua maioria são artigos dos cursos de comunicação, as publicações constam desde 2013 até 2017. Já os trabalhos de conclusão de curso de jornalismo sobre a Lei de Acesso à Informação são da Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Universidade Federal Ouro Preto e Universidade Federal de Santa Catarina. Neste sentido, a pesquisa bibliográfica permite afinar perspectivas teóricas e metodológicas, contribuindo analiticamente em novas investigações.

4. A LAI NO PARANÁ E NA *GAZETA DO POVO*

Pesquisas acadêmicas sobre a Lei de Acesso à Informação e os jornais do Paraná não são quantitativamente expressivas, pois há apenas um estudo de caso da *Gazeta do Povo*, demais informações obtidas até o momento são dos relatórios das entidades não governamentais, que monitoram periodicamente o uso da LAI nos veículos de comunicação do país. A história da imprensa paranaense com a Lei de Acesso à Informação também se dará por meio desta pesquisa. Ao menos é uma contribuição inicial.

Em 2013, as primeiras experiências da utilização da LAI na imprensa foram registradas pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI), através de entrevistas com jornalistas de alguns dos principais veículos de comunicação do país. Ao todo 87 profissionais responderam o questionário tanto de âmbito federal, estadual e municipal. Por divisão de Estado, São Paulo lidera com 25% das respostas, seguido por Distrito Federal (17%) e Rio de Janeiro (13%). Nos Estados do Paraná e Minas Gerais as respostas foram de 6%, ocupando os últimos lugares no ranking.

Na amostra pesquisada, o foco foi a transparência passiva, uma avaliação sobre o feedback dos órgãos públicos ao serem solicitados pelos jornalistas. Os resultados indicaram que mais de 60% dos profissionais encontraram problemas na busca por informações. Além disso, no questionário foram especificados os órgãos públicos, em que os profissionais encontraram maior dificuldade em obter informação, entre eles foram citados mais de uma vez: a Casa Civil da Presidência da República, o Comando do Exército e a Assembleia Legislativa de São Paulo, e no Paraná a prefeitura de Ponta Grossa (ABRAJI, 2013).

Já em 2015, o 2º Relatório de Desempenho da Lei de Acesso à Informações públicas com entrevistas de 83 profissionais de imprensa demonstrou que mais da metade dos jornalistas continuam com dificuldades para obter informações, principalmente os assuntos que dizem respeito ao Executivo, como remuneração dos servidores, contratos, pagamentos e repasses dos órgãos públicos. Na esfera Estadual, os problemas de solicitação de informações foram sobre a fiscalização junto ao Judiciário e Ministério Público. Um dos avanços apontados pela pesquisa foi à utilização da LAI por jornais regionais e locais em comparação ao ano de 2013, e os órgãos onde os jornalistas encontraram mais problemas para obter informações foram das prefeituras e câmaras municipais, Secretaria de Segurança Pública de São Paulo e do Exército.

A *Gazeta do Povo* divulgou uma reportagem no dia 19/05/2012, com informações de que os repórteres do jornal foram os primeiros cidadãos a solicitar pessoalmente dados por meio da LAI, em repartições da administração pública de Brasília e Curitiba. Em um dos subtítulos

da matéria, "Gazeta "estreia" Lei de Acesso em 9 órgãos públicos", é descrito o percurso dos jornalistas para obter informações no Ministério da Educação.

O Ministério da Educação criou um Serviço de Informação ao Cidadão no andar térreo do edifício principal, em Brasília. Na entrada do espaço, às 12h10, **dois funcionários se apresentaram e logo anunciaram que aquele era o primeiro pedido de dados realizado pessoalmente com base na Lei**. Eles explicaram que a consulta poderia ser feita em um dos quatro computadores de acesso livre instalados na sala. Um dos funcionários mostrou inicialmente todos os dados disponíveis sobre funcionários comissionados no site do ministério. Como não foi possível chegar diretamente ao universo das informações solicitadas, ele explicou que seria necessário fazer um requerimento em papel, em um modelo básico oferecido pelo ministério, ou por meio eletrônico após um cadastro no Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), mantido pela Controladoria-Geral da União (CGU). Após seguir a segunda opção, o funcionário ajudou no preenchimento do cadastro eletrônico. Ao todo, o atendimento durou 17 minutos" (GAZETA DO POVO, 2012, **grifo nosso**)²³.

Do pioneirismo às dificuldades do jornalismo paranaense em produzir matérias com a Lei de Acesso à Informação, em 2016 a *Gazeta do Povo* e seus jornalistas foram processados por magistrados e promotores ao publicar a remuneração do Judiciário e Ministério Público Estadual. Segundo Koberstein (2017, p. 57), este caso é emblemático, "pois mostra a dificuldade dos governos (dos três Poderes) em lidar com a comunicação pública, com a abertura de dados e romper com a antiga, mas ainda presente cultura do sigilo".

Dados gerais do Estado na Escala Brasil Transparente (EBT)²⁴, método avaliativo da Controladoria Geral da União (CGU) sobre as plataformas digitais de governo, divulgou que o Paraná mantém a nota 9 desde 2015, se comparado com os demais Estados em relação ao cumprimento das disposições da LAI. Apesar das cidades de Curitiba e Clevelândia terem alcançado a nota 10, valor máximo da escala, ainda há 38 municípios sem nota por não estarem regulamentados com a legislação. De modo sistematizado, elencou-se por escala de transparência os municípios no quadro a seguir.

²³ GAZETA DO POVO. Curitiba: Grupo GRPCOM, [2012]. Diário. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/gazeta-estreia-lei-de-acesso-em-9-orgaos-publicos-2cwyrbtv3ying5tmeccapxt8u/>>. Acesso em: 20 jun.2018.

²⁴ CGU. Escala Brasil Transparente: Ranking de cumprimento da Lei de Acesso à Informação. 3ª edição.2017. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>> Acesso em: 20.set.2018.

Quadro 3 – Escala Brasil Transparente 2017

Nota 0
Agudos do Sul, Altamira do Paraná, Altônia, Amaporã, Apucarana, Bocaiúva do Sul, Cantagalo, Cerro Azul, Foz do Jordão, Inajá, Indianópolis, Itambaracá, Japurá, Jardim Olinda, Joaquim Távora, Maria Helena, Marilena, Marmeleiro, Marquinho, Marumbi, Moreira Sales, Morretes, Nossa Senhora das Graças, Palmital, Paranapoema, Porto Amazonas, Quitandinha, Rancho Alegre D'Oeste, Reserva do Iguaçu, Rondon, Santa Cruz de Monte Castelo, Santa Tereza do Oeste, Santo Antônio do Sudoeste, São Jorge d'Oeste, São José dos Pinhais, Saudade do Iguaçu, Sertaneja e Tamarana.
Nota 1
Bom Sucesso, Jandaia do Sul, Nova Prata do Iguaçu, Quedas do Iguaçu, Realeza, Salgado Filho, Salto do Lontra, Ventania, Missal, Formosa do Oeste, Nova Aliança do Ivaí, Abatiá, Boa Esperança, Doutor Camargo, Faxinal, Ipiranga, Perobal, Pitanga, Santa Mariana, São Tomé, Tamboara e Terra Roxa.
Nota 2
Ângulo, Barbosa Ferraz, Brasilândia do Sul, Campina da Lagoa, Cidade Gaúcha, Grandes Rios, Guapirama, Iguatu, Imbituva, Lunardelli, Nova Esperança, Ourizona, Quarto Centenário, Rio Bonito do Iguaçu, Sabáudia, Santa Cecília do Pavão, Serranópolis do Iguaçu, Cândói, Piraí do Sul, Siqueira Campos, Anahy, Campo Mourão, Carambeí, Jacarezinho, Rio Negro.
Nota 3
Lapa, União da Vitória, Diamante do Sul, Iguaçu, Itaperuçu, Jardim Alegre, Mandaguaçu, Pranchita, Quinta do Sol, Paraíso do Norte, Telêmaco Borba.
Nota 4
Boa Vista da Aparecida, Figueira, Tijucas do Sul, Foz do Iguaçu.
Nota 5
Paiçandu, Rebouças, Bela Vista do Paraíso, Capanema, Cruzeiro do Sul.
Nota 6
Doutor Ulysses, Ivaiporã, Nova Santa Rosa, Guaíra, Tupãssi, Jundiá do Sul, Douradina, Bituruna, Bom Jesus do Sul, Goioerê, Japira, Pinhalão, Santana do Itararé.
Nota 7
Mangueirinha, Ponta Grossa, Barra do Jacaré, Cruzeiro do Iguaçu, Nova Santa Bárbara, Francisco Beltrão, Londrina e Quatro Pontes.
Nota 8
Cianorte, Bela Vista da Caroba e Cascavel.
Nota 9
Mamborê, Mariópolis, Três Barras do Paraná, Toledo, Bom Sucesso do Sul, Mercedes e Arapoti.
Nota 10
Clevelândia e Curitiba.

Fonte: CGU/2017

Dos 138 municípios do Paraná com mais de 10.000 habitantes, 76,08% não cumprem minimamente a Lei de Acesso à Informação, considerando a escala avaliativa entre 0 e 5. Enquanto 22,46% são dos municípios que atendem mais de 50% da legislação e os outros 1,46% cumprem satisfatoriamente os requisitos da LAI.

4.1 Análise empírica da LAI nas notícias da *Gazeta do Povo*

A amostra da pesquisa foi resultado das buscas de notícias no portal da *Gazeta do Povo*, desde o dia 16 de maio de 2012, período que a Lei entrou em vigor no Brasil, até o dia 16 de maio de 2018, período correspondente aos seis anos da LAI no país. A recuperação das notícias no portal foi possível através da combinação de palavras chaves, que remetesse a legislação tais como: Lei de Acesso à Informação, transparência, sigilo, Lei nº 12.527. Ao todo foram 122 publicações, incluindo artigos, editorial, coluna assinada, reportagem acadêmica e blogs. No entanto, o enfoque da pesquisa delimitou-se ao conteúdo de 85 notícias do jornal, sendo excluído do *corpus* de análise material opinativo, na proposta de identificar o agendamento e os valores- notícia com base na Lei de Acesso à Informação.

4.2 Das notícias institucionais às agências de notícias

Uma das hipóteses cogitadas nesta pesquisa era a presença substancial de notícias institucionais oriundas das assessorias de imprensa, pressupondo o posicionamento do governo sobre a funcionalidade da Lei de Acesso à Informação em âmbito Estadual, conforme apontado por estudos acadêmicos sobre o jornalismo e a LAI. Com o levantamento das publicações, no portal foi possível identificar quatro notícias institucionais²⁵ (8,7%) das 46 (54,1%) matérias da *Gazeta do Povo*, o que fez redirecionar o olhar para as agências de notícias, pois mais da metade das informações (45,9%) sobre a Lei de Acesso à Informação são provenientes de agência estatal (17,94%), de agências privadas (46,15%), de agência de mídia independente (33,33%) e uma notícia das agências (2,58%), sem assinatura específica.

Na Escala de Visibilidade Republicana, definida por Silva (2012) no capítulo II, as agências de notícias do governo possuem alto grau de visibilidade na esfera pública, pois o Estado tende a produzir constantemente informações de natureza jornalística, na perspectiva de garantir temas da vida pública, sem a dependência da mídia comercial para publicá-las, a

²⁵ Não foi identificada assinatura de assessoria de imprensa/comunicação nos textos, mas da redação do jornal que reproduziu as notícias institucionais.

Agência Brasil, por exemplo, é um destes casos. Entende-se que a publicação das informações oficiais das agências de governo ou das assessorias nos jornais tendem a ganhar visibilidade ao nível máximo quando são republicadas. No entanto, as notícias das agências de governo não foram expressivas na amostra, ao todo foram sete publicações, sendo uma delas da Agência do Estado do Paraná – "Governo do PR lança nova versão do Portal da Transparência", sobre as mudanças no layout da página e da disponibilização de informações completas das receitas e despesas do governo, alinhado às exigências da LAI.

Das agências de notícias, as publicações concentraram-se nos dois primeiros anos de vigência da Lei, das 39 notícias, 21 (53,84%) são de 2012 e 2013. No decorrer dos seis anos da Lei de Acesso à informação, as notícias provenientes das agências de notícias privadas foram expressivas na *Gazeta do Povo*. Semelhante às divulgações da agência do governo, identificou-se a concentração de notícias em âmbito nacional. Em relação à operacionalização das agências de notícias privadas no território brasileiro, Oliveira (2010) diz que as mesmas integram os conglomerados de comunicação líderes do mercado jornalístico do país: Folhapress, do grupo *Folha da Manhã*; Agência Estado, do *Estado*; e Agência O Globo, d'O *Globo*. Todas localizadas no eixo Rio-São Paulo, as agências operam ao mesmo tempo em vários segmentos do jornalismo. “Diferentes veículos integram um mesmo grupo de comunicação e, simultaneamente, compartilham informações entre si, bem como as repassam para suas próprias agências de notícias, que as distribuem a uma variedade de jornais [...]”. (OLIVEIRA, 2010, p.15).

Tabela 1– Distribuição de notícias por agências privadas

Agências	Valor Real	Valor %
Estado	9	23,07
Folhapress	6	15,38
O Globo	3	7,70
Total	18	46,15

Fonte: A autora

As agências Estado e a Folhapress representaram a maior quantidade (38,45%) das publicações na *Gazeta do Povo*, conforme identificado na tabela 1. Em 2012, foi constatado uma notícia das agências privadas sobre a nova legislação em âmbito estadual: “Governo do Paraná regulamenta Lei de Acesso à Informação”, referente ao Decreto assinado pelo governador e a definição do prazo de 60 dias para a nomeação de um servidor público, para monitorar as consultas nos serviços de atendimento ao cidadão. Outra prática não habitual no

jornalismo mas presenciada na *Gazeta do Povo* foi a publicação de uma notícia da política nacional com desdobramento para o Paraná. A matéria “Lei de Acesso à Informação gera busca por dados de ex-ministros” da Agência Estado, informou que os órgãos públicos evitaram divulgar documentos inéditos ou links de acesso nos portais da transparência no primeiro dia vigente da Lei. Com o ocorrido, a *Gazeta do Povo* publicou junto à matéria da agência, uma nota de esclarecimento acerca da disponibilização do serviço pelo Ministério Público do Paraná.

Coube observar que desde 2016 nenhuma publicação sobre a Lei de Acesso à Informação foi identificada no jornal através da agência do governo. Segundo Aguiar e Lisboa (2016), a crise política da época e as mudanças estruturais da comunicação pública no país fez com que a Agência Brasil vivenciasse períodos de incertezas. “A falta de informações sobre a continuidade do financiamento e da alocação de recursos para custear as atividades da empresa gerou apreensão entre funcionários, o que repete momentos históricos já vividos por suas antecessoras” (AGUIAR; LISBOA, 2016).

A Agência Brasil, submetida a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), sucedeu a Agência Nacional (AN) instituída por Getúlio Vargas em 1937. Segundo os autores, até 2016 a agência estava responsável por fornecer notícias e fotos de “interesse público”, principalmente para os veículos da imprensa regional e da mídia alternativa. Atualmente o caráter público da agência entra em conflito com o novo modelo de gestão da comunicação pública, pois a nomeação da presidência da EBC é feita pelo Presidente da República e, assim, indiretamente da coordenação da Agência Brasil. “Assumir-se como órgão do Estado (não necessariamente do governo, embora esteja subordinada ao Poder Executivo em instância federal) não impede a Agência Brasil de praticar jornalismo no interesse público” (AGUIAR; LISBOA, 2016).

Todavia, a ausência de publicações das agências estatais no jornal fez observar a presença de notícias com a Lei de Acesso à Informação no ano de 2016, a partir das matérias assinadas pela Agência de notícia independente Livre. Jor. A política editorial da agência diz respeito ao “direito de informar, de ser informado e de ter acesso à informação”²⁶. Grande parte destas publicações identificadas na *Gazeta do Povo* são das eleições municipais de 2016, as reportagens foram apresentadas no estilo narrativo de *fact-checking*, na perspectiva de verificar a credibilidade de informações declaradas pelos candidatos à Prefeitura de Curitiba – “Comparações das “Curitibas” de Greca e Fruet contamina debate eleitoral na capital”, “Greca e Fruet tropeçam nos fatos em entrevistas para rádio, veja a checagem”, como também foram tematizados os gastos do dinheiro público com a campanha eleitoral – “Sem bater ponto,

²⁶ www.livrejor.com.br

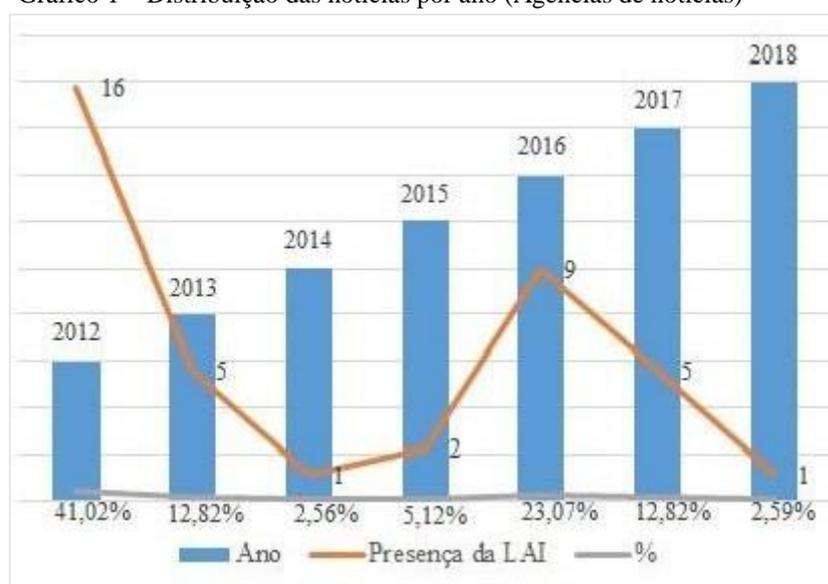
servidores candidatos custam 7,86 milhões por mês ao Paraná”, “Gasto com funcionalismo é ameaça a promessas de campanha em Curitiba”.

Conforme observado, nos últimos anos a cobertura jornalística incorporou novas formas discursivas, como o *fact-checking*, tal tendência adotada pela *Gazeta do Povo* através da agência Livre. Jor, possibilitou identificar a presença recorrente da Lei de Acesso à Informação nas notícias correspondentes às eleições (61,53%). Diferente das tradicionais agências de notícias, as pautas abrangeram os acontecimentos do Estado e até mesmo dos municípios. Após as eleições, constataram-se reportagens da agência nos anos subsequentes no jornal, porém sem a mesma constante da Lei nas notícias (38,47%).

4.3 Os fluxos de informações das agências de notícias na *Gazeta do Povo*

Nesta primeira fase de análise, os resultados obtidos na *Gazeta do Povo* não estão dissonantes das pesquisas iniciais sobre o jornalismo e a Lei de Acesso à Informação, pois o foco dos textos foram na política nacional e nos primeiros anos de vigência da Lei, conforme ilustra o gráfico 1. Cabe ressaltar que grande parte das publicações (64,09%) do jornal são das agências de notícias dos veículos de comunicação localizados no eixo Rio- São Paulo, assim como da esfera governamental.

Gráfico 1 – Distribuição das notícias por ano (Agências de notícias)



Fonte: A autora

Parte desta investigação ajuda a responder uma das perguntas feitas por pesquisadores nos anos de 1980 sobre quem define a agenda da mídia, ou seja, as agências de notícias

corroboram para definir uma agenda intermídia, com elevado grau de redundância noticiosa. “Versões prosaicas do agendamento intermídia ocorrem todos os dias à medida que organizações noticiosas constroem suas agendas diárias a partir de um enorme volume de notícias que lhe é enviado pelas agências” (MCCOMBS, 2009, p.177).

4.4 As notícias da *Gazeta do Povo* e a LAI: Temas e valores notícia

Para análise das notícias oriundas da *Gazeta do Povo* foram consideradas todas as produções do jornal, tanto dos jornalistas da redação (78,26%) e dos correspondentes locais e freelances da *Gazeta* (21,74%), por entender que estes últimos tendem a trazer informações acerca dos municípios, além da capital paranaense. Ao todo foram localizadas no portal 46 notícias, as quais estão subdivididas por temas com seus respectivos valores-notícia. Deste total, quatro são matérias institucionais (8,7%), os conteúdos predominantes foram localizados na editoria Vida Pública (58,73%), seguidas da editoria Paraná (15,21%), República (8,69%), Justiça e Direito (6,52%), Política cidadã (2,17%), Ideias (2,17%), Vida e Cidadania (2,17%), Esporte (2,17%) e Eleição (2,17%).

4.4.1 Controle social

Com referência aos valores-notícia de Traquina (2005), identificou-se a notabilidade enquanto acontecimento jornalístico, relativas aos resultados de programas, projetos, auditorias e prestação de contas, pautas que mensuram os níveis de transparência por Estados ou órgãos públicos. Trata-se de uma temática com maior quantidade de notícias (19/41,3%) sobre a Lei de Acesso à Informação que às demais categorias, conforme mostra a tabela 2 a seguir.

Tabela 2– Distribuição de notícias por ano/controle social

Ano	Nº	%
2012	4	21,05
2013	4	21,05
2014	6	31,60
2015	2	10,52
2016	0	0
2017	3	15,78
Total	19	100

Fonte: A autora

Em 2012, a *Gazeta do Povo* divulgou uma notícia institucional referente ao atendimento ao cidadão pelo Legislativo da capital paranaense, “Câmara respondeu 85 pedidos de

informações em seis meses”, com destaque para o tempo médio de sete dias para às respostas dos pedidos, inferior ao prazo de 20 dias estabelecidos pela Lei.

Em 2013, uma nota política publicada pelo jornal, “Lei de Acesso patina”, informa que somente 16 das 27 unidades da Federação e 13 das 26 capitais tem o Decreto regulamentado, e apenas 933 prefeituras aderiram ao programa Brasil Transparente, levando a Controladoria-Geral da União (CGU) e a Secretaria de Comunicação da Presidência da República (Secom) a propor uma campanha publicitária para popularizar a legislação.

No entanto, as publicações concentraram-se em maio de 2012 a 2014, mês que a norma entrou em vigor no país, um gancho jornalístico, que possibilitou tratar do assunto nos anos subsequentes. Na editoria de esportes, “Índice de transparência do Paraná evolui e põe estado em terceiro lugar”, o texto traz informações do Relatório Instituto *Ethos* sobre os 11 Estados brasileiros que receberam a Copa do Mundo.

Em uma escala de 1 a 100, o Paraná é o terceiro colocado, com apenas 59,10 pontos – crescimento de 16,95 pontos em relação ao levantamento anterior, de junho de 2013, quando ocupava a quinta posição. Mesmo com o avanço, ocasionado principalmente pela criação de um Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), exigido pela **Lei de Acesso à Informação (LAI)**, o nível de transparência do estado é considerado “médio”. Também houve melhora no conteúdo de informações sobre obras e gastos disponibilizados ao cidadão. Somente duas unidades da federação tiveram desempenho alto no estudo, Pernambuco (70,16) e Ceará (68,55) (GAZETA DO POVO, 2014, **grifo nosso**)²⁷.

A notícia relata as insuficiências normativas em termos de transparência, principalmente ao que se refere aos investimentos do Estado na Copa do Mundo, um dos problemas mencionados são os custos tripartite da Arena, dificultando obter informações sobre os gastos e o andamento da obra. De acordo com o Relatório, o Paraná cumpriu quase 60% dos requisitos da Lei de Acesso à Informação, além de não possuir um canal de comunicação com as pessoas afetadas pelas obras.

De modo semelhante, a *Gazeta do Povo* noticiou o relatório anual que monitora a aplicação da LAI no Brasil em 2014. A matéria institucional “Justiça é o poder que menos se adaptou à Lei de Acesso à Informação” traz o levantamento da ONG Artigo 19 sobre o índice de respostas do poder público com os pedidos de informação, destacando a morosidade nas respostas da Justiça em comparação com os órgãos do Executivo e do Legislativo.

A publicação de âmbito Estadual apareceu na matéria “Prefeitura não garante total

²⁷ GAZETA DO POVO. Curitiba: Grupo GRPCOM, [2014]. Diário. Disponível em:<<https://www.gazetadopovo.com.br/esportes/copa/2014/indice-de-transparencia-do-parana-evolui-e-poe-estado-em-terceiro-lugar-8dc06dgg51blftfwh5jy6l0em/>>. Acesso em: 20 jun.2018.

acesso à informação on-line” com o relatório do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) em parceria com a Universidade de São Paulo (USP), sobre o ranking de transparência orçamentária. Curitiba ocupa o terceiro lugar entre as 27 capitais brasileiras a análise abrangeu os portais de acesso à informação e os sites do governo federal e do Senado.

Na análise dos oito princípios – usada para elaborar o ranking das capitais –, a pesquisa aponta que o portal da prefeitura de Curitiba deixou a desejar em quatro quesitos. O site não obedecia, por exemplo, ao preceito da primariedade, que, de acordo com a **Lei de Acesso à Informação**, estabelece que devem ser publicadas as receitas e despesas previstas, lançadas e arrecadadas. (GAZETA DO POVO, 2014, **grifo nosso**)²⁸.

As falhas nos portais do governo foram apontadas pelas ausências de primariedade, que segundo a Lei de Acesso à Informação diz respeito à qualidade de informações obtidas acerca do seu local de origem, sem alterações e com o máximo de detalhamento de informações. Algo que não foi constatado nos portais, como a ausência de datas de receitas previstas, tipo de licitações e fontes de recursos. Em resposta ao jornal a prefeitura contestou os resultados e esclareceu que o portal atende ao preceito de primariedade, sendo possível acessar valores e datas das despesas, descrição e quantidade do item, processo licitatório, além de atualizar diariamente as informações no portal e manter arquivos com formatos acessíveis.

Em maio de 2012 a matéria “Só 4 de 7 órgãos estão prontos para dar informação” revela a ausência de estrutura da Câmara de Curitiba, Ministério Público e do governo Estadual para atender o cidadão, os dados foram obtidos através de consulta realizada pela *Gazeta do Povo* nos portais dos órgãos públicos. O jornal agendou novamente o assunto no ano seguinte, com a divulgação das correções feitas nos portais das prefeituras e a persistência de alguns problemas. As fiscalizações dos jornalistas em relação à transparência ativa dos governos nos sítios eletrônicos foram constatadas até 2014, quando foi publicado a matéria “Formato dos dados nos sites do poder público do PR dificulta a fiscalização” quando grande parte das informações não foram disponibilizados em formato aberto.

A Lei de Acesso à Informação (n.º 12.527/11) passou a valer em maio de 2012. Mas, até agora, órgãos públicos estaduais do Paraná, a prefeitura de Curitiba e a Câmara de Vereadores da capital não cumprem a legislação na íntegra. O formato dos dados que é colocado à disposição da população dificulta a análise e o cruzamento de informações – o que cria obstáculos à fiscalização do poder público pela sociedade. (GAZETA DO POVO, 2014, **grifo nosso**)²⁹.

²⁸ GAZETA DO POVO. Curitiba: Grupo GRPCOM, [2014]. Diário. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/prefeitura-nao-garante-total-acesso-a-informacao-on-line-ebhjuqp7syqyd3g91ttr62xa//>>. Acesso em: 20 jun.2018.

²⁹ _____. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/formato-dos-dados-nos-sites-do-poder-publico-do-pr-dificulta-a-fiscalizacao-97k61wgdwk1aqfbm2u7fxhrny/>> Acesso em: 20.jun.2018.

As notícias produzidas com base na transparência ativa também foram identificadas pelo valor de notabilidade, referente às falhas e a mensuração dos jornalistas, quanto às (ir)regularidades da normativa nos órgãos públicos do Paraná, considerando que as notícias desta categoria temática estão concentradas nos acontecimentos do Estado, conforme sistematizado abaixo na tabela 3.

Tabela 3 – Abrangência das notícias/controle social

	Nº	%
Nacional	5	26,32
Estadual	9	47,36
Municipal	5	26,32
Total	19	100

Fonte: A autora

Em 2015, a *Gazeta do Povo* divulgou uma notícia de amplitude Estadual sobre a avaliação do Tribunal de Contas dos portais de governo de 69 cidades do Paraná. A matéria "Sites de prefeituras falham no quesito transparência" relata os municípios paranaenses com baixo índice de transparência com base no relatório do Projeto LAI Social, desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Paraná em parceria com as universidades públicas estaduais. Dos requisitos analisados estão as informações prestadas pelas prefeituras através da transparência ativa, transparência passiva e requisitos do site, conforme exigido pela Lei. Ponta Grossa foi a cidade que mais atendeu os aspectos de transparência (60,73%) e Marmeleiro (23,19%) ocupou a última posição no ranking. Entre as falhas estão ausência de informações sobre contratos e licitações, links de perguntas e respostas, acessibilidade nos portais para pessoas com deficiência, ausência de respostas nos pedidos de informação. Objetivo do projeto era avaliar 72 municípios paranaenses com mais de 10 mil habitantes, porém os sites das prefeituras de Palmeira, Piraí do Sul e Turvo estiveram fora do ar durante o período analisado em 2014.

Em 2017, a única notícia divulgada sobre o interior do Paraná foi da cidade de Clevelândia, "Saiba como um funcionário público fez prefeitura tirar nota 10 em transparência", em que o analista de sistemas da prefeitura revigorou o site com os links do portal da transparência e canal de acesso à informação. Além de melhorar o atendimento das respostas conforme exigido pelo Ministério Público, possibilitou que o município atingisse nota máxima na Escala Brasil Transparente, superando até mesmo a nota do governo do Paraná.

É importante destacar que nos formatos das matérias não houve predominância de

enquadramentos episódicos (ver tabela 4), apesar de ter notícias institucionais (3), ainda assim, não houve a supervalorização de números, sem abordagem contextual ou abrangente do tema. “Essa hipervalorização dos números e do design gráfico é uma forma de perda do jornalismo similar à reprodução de *releases*, por se basear demasiadamente em divulgações oficiais” (LOPES, 2014 *apud* BRADSHAW, 2010, p.75).

Tabela 4 – Formato das notícias/control social

	Notícias		Notícias Institucionais		Reportagem	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Temático	11	57,89	3	15,78		
Episódico	2	10,55				
Investigação					3	15,78

Fonte: A autora

Cabe observar que as notícias institucionais também se apresentam com enquadramento temático. Isto pode ser reforçada à respeito da veiculação dos conteúdos provenientes das ONGs, conforme descrito anteriormente sobre os relatórios anuais de transparência dos poderes públicos e divulgados pelo jornal. Este fenômeno é denominado por Oliveira (2008, p.130) de agendamento convergente, quando temas sociais são inseridos na imprensa e ganham visibilidade, pois “os valores-notícia emprestam seu poder de noticiabilidade aos valores-sociais. Isto é, os valores-notícia impulsionam os valores-sociais, uma vez que ambos são indivisíveis já que habitam o mesmo acontecimento”. Deste modo, entende-se que as notícias das ONGs sobre a Lei de Acesso à Informação agregaram valores notícia da imprensa, como notabilidade e a temporalidade dos acontecimentos, pois as mesmas foram publicadas no mês que a Lei completa dois anos de vigência no país. “Logo, esses acontecimentos possuem um grande potencial para serem incluídos pela imprensa como notícia e serem amplamente revelados à esfera pública” (OLIVEIRA, 2008, p. 61).

4.4.2 Interesse social

Ao retomar as discussões de Gentili (2005) sobre o direito à informação, considerou-se pertinente na análise agregar às demais categorias temáticas o interesse social, aqui entendido enquanto informações que garantam o exercício de direitos civis, políticos e social. Dentre o direito de obter, por exemplo, informações acerca da saúde e da educação, incluímos nesta

dimensão a Lei de Acesso à Informação.

Em consonância com a teoria da agenda, define-se a LAI como um tema não intrusivo, ou seja, os acontecimentos não são vivenciados cotidianamente pelos cidadãos e as informações de caráter público tendem a se tornar conhecidas pelos meios de comunicação. “Para quase todas as preocupações da agenda pública, os cidadãos tratam de uma realidade de segunda-mão, uma realidade que é estruturada pelos relatos dos jornalistas sobre estes eventos e situações” (MCCOMBS, 2009, p. 17).

Deste modo, buscou-se identificar na *Gazeta do Povo* as notícias que pautam a Lei de Acesso à Informação, sob a perspectiva das ações do governo e da sociedade civil em implementar e incentivar a utilização desta ferramenta na vida política. Na categoria de análise interesse social identificaram-se informações da atuação do governo municipal de Curitiba sobre a implantação de ferramentas sociais, na matéria divulgada em 2012 "Regulamentação de acesso à informação é aprovada por unanimidade" em que vereadores aprovaram a regulamentação do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) na Câmara Municipal e a formação de uma ouvidoria.

Nos anos subsequentes, o padrão da cobertura jornalística não foi diferente, como houve a divulgação de lançamento de portais no Estado “Órgãos de controle lançam modelo de portal da transparência para prefeituras do PR” evento que a Rede de Controle da Gestão Pública apresentou primeira ação concreta de transparência e combate à corrupção, após aprovação da Lei de Acesso à Informação. O mesmo tema foi enfatizado pelo jornal, quando a matéria foi reescrita e publicada no mesmo dia, com o título "Prefeituras vão ganhar portal gratuito para ofertar dados à população". Coube observar que uma das previsões de melhoramento de ferramentas de transparência nos municípios era até 2015, porém não foi identificado desdobramento do assunto ao longo do tempo.

Do mesmo modo que da categoria anterior de análise nas notícias predominaram o enquadramento temático e estão direcionadas para a novidade da Lei, pois grande parte destas informações foram identificadas nos primeiros anos de vigência da Lei (69,21%), conforme descrito nos respectivas tabelas 5 e 6. As notícias de interesse social representam, o segundo maior volume de matérias no jornal (28,26%).

Tabela 5 – Distribuição das notícias por ano/interesse social

Ano	Nº	%
2012	4	30,76
2013	4	30,76
2014	1	7,69
2015	2	15,41
2017	1	7,69
2018	1	7,69
Total	13	100

Fonte: A autora

Tabela 6– Formato das notícias/interesse social

	Notícias		Notícia Institucional	
	Nº	%	Nº	%
Temático	12	92,30		
Episódico			1	7,70

Fonte: A autora

O assunto é agendado novamente no jornal, quando a Controladoria Geral da União (CGU) organizou evento em 2013 para lembrar o dia de combate à corrupção, “Corrupção: entidades discutem como popularizar ferramentas de controle social”. Em dois momentos foi constatado a presença das ações da sociedade civil sobre a fiscalização das contas públicas, "Legislação atual possibilita que cidadão fiscalize poder público" em que a ONG Contas Abertas relata o fornecimento de manuais e palestras, para que o cidadão possa acompanhar as contas públicas, além de traduzir dados técnicos para a população.

A história da transparência no Brasil é recente, a Lei de acesso à informação já existia em 90 países quando foi criada no Brasil, no ano passado’, explica. ‘Passamos por um grande período de letargia da população, que só agora está entendendo que o Estado somos nós todos, e que os políticos são nossos representantes e nossos funcionários. (GAZETA DO POVO, 2013)³⁰.

Após os dois primeiros anos da Lei e a concentração de notícias do Estado (ver tabela 7), as demais publicações foram identificadas de modo esporádicos como a notícia, "Movimento de Olho na Transparência vai analisar portais do PR", com propostas de fiscalização feitas pela OAB Paraná, para estimular o controle social tanto das Leis de Responsabilidade Fiscal e do Acesso à Informação Pública.

³⁰ GAZETA DO POVO. Curitiba: Grupo GRPCOM, [2013]. Diário. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/corruptao-entidades-discutem-como-popularizar-ferramentas-de-controle-social-4tq37m8u0uqqo0c3r3lmg9gem/>> Acesso em: 20 jun.2018.

Tabela 7– Abrangência das notícias/interesse social

	Nº	%
Nacional	4	30,76
Estadual	8	61,55
Municipal	1	7,69
Total	13	100

Fonte: A autora

Ao que se refere à publicação de ações da sociedade civil, o tema retomou ao jornal em 2017 por meio da matéria "Site que expunha ações judiciais de políticos sai do ar por falta de apoio", quando patrocinadores da iniciativa privada deixaram de financiar o projeto Excelências da ONG Transparência Brasil. A notícia contextualiza a relevância do projeto, com o número das consultas feitas no portal durante as eleições, e das razões que motivaram a suspensão do site. Também foram apresentadas outras iniciativas em andamento pela ONG, como o projeto Achados e Pedidos, uma plataforma *online* que reúne solicitações e respostas dos poderes públicos feitos através da Lei de Acesso à Informação.

Pressupõe-se que esta categoria temática tem proximidade com as notícias institucionais, por trata-se na grande maioria, de acontecimentos positivos sobre a aprovação ou implementação da LAI, assuntos que facilmente entrariam nas pautas das assessorias e alimentariam os sites governamentais. No caso da *Gazeta do Povo* identificou-se uma notícia institucional, com a lista dos projetos e ferramentas de fiscalização das atividades governamentais, apesar disto, houve a predominância de notícias temáticas.

4.4.3 Escândalo e investigações políticas

O que confere destaque para a imprensa são os acontecimentos com personalidades políticas, ao transgredirem regras legais e comprometerem o bem público, os quais são denominados por Traquina de escândalos políticos. Segundo o autor, “este tipo de acontecimento corresponde à situação mística do jornalismo como “cão de guarda” das instituições democráticas” (TRAQUINA, 2005, p.85).

Nesta categoria, identificou-se a LAI como referência do jornalista ou das fontes para subsidiar denúncias e escândalos da política no cenário nacional. Por exemplo, a defesa do ex-presidente Lula recorreu à Lei de Acesso à Informação, para questionar o Tribunal Regional Federal da 4.^a região (TRF4) sobre a agilidade de julgamento do caso tríplice. Do mesmo modo,

o jornal divulgou os cálculos da Receita Federal com base na LAI dos programas de isenção fiscal e renegociações de dívidas do governo Temer, para informar o rombo dos gastos públicos em 2017. No Paraná, o jornal publicou as auditorias nas universidades, com destaque para a ausência de mecanismo de transparência da LAI no governo de Beto Richa.

Também estão incluídos nesta categoria a produção de reportagens obtidas por meio da transparência passiva e ativa, porém, a presença destas foi constatada a partir de 2016. Neste aspecto, a quantidade de reportagens igualou-se com as notícias temáticas, assim como a abrangência dos acontecimentos em âmbito nacional, estadual e municipal, conforme mostra as tabelas 8,9 e 10 a seguir. Ao todo é a terceira categoria com maior volume de notícias (13,04%).

Tabela 8– Distribuição de notícias por ano/Escândalo e investigação política

Ano	Nº	%
2016	1	16,67
2017	5	83,33
Total	6	100

Fonte: A autora

Tabela 9 – Abrangência das notícias/ Escândalo e investigação política

	Nº	%
Nacional	2	25
Estadual	2	50
Municipal	2	25
Total	6	100

Fonte: A autora

Tabela 10 – Formato das notícias/ Escândalo e investigação política

	Notícias		Reportagens	
	Nº	%	Nº	%
Temático	3	50		
Episódico				
Investigação			3	50

Fonte: A autora

Das seis publicações, duas são de abrangência municipal a notícia “Farra dos alvarás’ em Curitiba liberou imóvel com área até 13 vezes maior que o permitido” relata a auditoria da

atual Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU) sobre os licenciamentos urbanos da era Fruet. A reportagem por meio da Lei de Acesso à Informação conseguiu obter acesso aos licenciamentos analisados pela auditoria do Conselho Municipal de Urbanismo (CMU).

Por meio da Lei de acesso à informação, a Gazeta do Povo teve acesso aos oito primeiros licenciamentos analisados pela auditoria do CMU – todos considerados irregulares. Um dos documentos (124.726/16) trata do processo que autorizou o uso comercial do imóvel que serve como sede ao Conselho Regional de Farmácia (CRF-PR). O casarão de 1.329 metros quadrados se localiza em uma área residencial (classificada como ZR3), que permite imóveis comerciais de até 100 metros quadrados (GAZETA DO POVO, 2017, **grifo nosso**)³¹.

Com abordagem analítica da questão, a reportagem apontou os impactos e as consequências para o município, bem como o posicionamento das instituições que obtiveram os alvarás irregulares. De modo semelhante, o jornal publicou mais uma notícia sobre os problemas de gestões anteriores da capital paranaense “Servidores da Câmara de Curitiba chegam a ganhar mais de R\$ 300 mil ao se aposentarem” licenças prêmio concedido aos funcionários públicos desde 2012, quando a Lei municipal foi sancionada pelo ex-prefeito Luciano Ducci e houve a permissão para que as licenças não gozadas fossem pagas durante a aposentadoria.

Dessa forma, ao se aposentar, os servidores recebem quantias elevadas a título de indenização. Nos últimos cinco anos, essas indenizações custaram cerca de R\$ 14 milhões aos cofres da Câmara Municipal, **mostra um relatório de pagamentos obtido via Lei de Acesso à Informação** (GAZETA DO POVO, 2017, **grifo nosso**)³².

O nível de aprofundamento e análise de dados, obtidos pela Lei de Acesso à Informação, pode revelar maior ou menor teor da apuração jornalística. Conforme os estudos de Kraemer, Nascimento e Rodrigues (2015), este tipo de reportagem caracteriza-se pela obtenção de informação direta, ou seja, os dados obtidos pela Lei foram suficientes para garantir a notícia. “Nesse caso, o repórter está trabalhando com uma informação que não era pública, mas era conhecida pelos que a detinham” (KRAEMER; NASCIMENTO; RODRIGUES, 2015, p. 239).

Uma reportagem emblemática da *Gazeta do Povo* que retrata a perspectiva crítica do jornalismo foi a obtenção de dados públicos nos portais do poder judiciário. A notícia “TJ e MP pagam supersalários que superam em 20% o teto previsto em Lei” calculou o teto salarial dos magistrados através do portal da transparência do ano de 2015, com a conclusão de que os procuradores e promotores ganhavam 23% a mais do teto, bem como juízes e desembargadores

³¹ GAZETA DO POVO. Curitiba: Grupo GRPCOM, [2017]. Diário. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/politica/parana/farra-dos-alvaras-em-curitiba-liberou-imovel-com-area-ate-13-vezes-maior-que-o-permitido-ais2tb8v0y3chuh0hx3l5mpj4/>>. Acesso em: 20 jun.2018.

³² _____. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/politica/parana/servidores-da-camara-de-curitiba-chegam-a-ganhar-mais-de-r-300-mil-ao-se-aposentarem-8z3bglqn1q0kefs3jetgpy7vf/>>. Acesso em: 20.jun.2018.

recebiam 28% além dos seus vencimentos.

R\$ 527,5 mil no TJ; R\$ 507 mil no MP

Esses foram os valores médios pagos em 2015 a cada juiz e desembargador pelo Tribunal de Justiça do Paraná (TJ) e a cada promotor e procurador pelo Ministério Público Estadual (MP). Os valores foram calculados pela *Gazeta do Povo* a partir de dados referentes à remuneração extraídos dos portais da transparência do MP e do TJ. (GAZETA DO POVO, 2016)³³.

Nisto a reportagem fez uma análise mais detalhada sobre a origem das remunerações referentes aos auxílios, indenizações, pagamentos retroativos e sobre um projeto da Câmara dos deputados que pretende regulamentar o tetos do servidores público. “São dados já públicos para qualquer cidadão que, depois de passar pelas mãos do repórter, se transformam em informações que dificilmente seriam expostas em *releases* do próprio governo” (LOPES, 2014, p.43 *apud* NASCIMENTO, 2010).

4.4.4 Sigilo

As fontes são um dos principais definidores da agenda mídia. Muitas das informações sobre o governo provêm das autoridades públicas, da assessoria de imprensa e das agências de notícias (MCCOMBS, 2009). No desafio do jornalismo escapar das pautas oficiais e evitar a repetição dos mesmos assuntos, além de produzir fatos exclusivos acerca dos poderes públicos, identificou-se na *Gazeta do Povo* reportagens que foram produzidas com base na transparência passiva da Lei de Acesso à Informação, porém sem sucesso. Esta categoria de notícias teve menor volume no jornal (8,7%), quando comparado com as demais temáticas.

Tabela 11 – Distribuição de notícias por ano/Sigilo

Ano	Nº	%
2012	2	50
2013	1	25
2014	1	25
Total	4	100

Fonte: A autora

Nesta categoria de análise, entende-se o silenciamento parcial ou total das instituições públicas com os pedidos de informações feitos pela imprensa. Ao todo foram quatro reportagens

³³ GAZETA DO POVO. Curitiba: Grupo GRPCOM, [2016]. Diário. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/tj-e-mp-pagam-supersalarios-que-superam-em-20-o-teto-previsto-em-lei-8p4mx7sxjog1r9rivs1hrlrig7/>>. Acesso em: 20 jun.2018.

(100%) que pautaram o atendimento insatisfatório ou o despreparo do setor público com o fornecimento de dados aos jornalistas, conforme sistematizado na tabela 11. Uma das publicações “Gazeta “estreia” Lei de Acesso em 9 órgãos públicos” informou que os jornalistas do Paraná foram os primeiros solicitarem informações pessoalmente em Brasília e Curitiba.

Em Brasília e Curitiba, repórteres da *Gazeta do Povo* foram os primeiros cidadãos do país a pedir dados pessoalmente com base na **Lei de Acesso à Informação** em nove instituições públicas – Ministério da Educação, Supremo Tribunal Federal (STF), Ministério Público Estadual, Tribunal de Contas do Estado, Assembleia Legislativa, prefeitura de Curitiba e Casa Civil do governo do Paraná. Também foram feitas solicitações no Ministério da Saúde, Câmara dos Deputados e Senado. “Todos os órgãos receberam requerimentos sobre contratações e gastos com funcionários comissionados (admitidos sem concurso público). **Apenas o Supremo respondeu imediatamente os quatro questionamentos** (GAZETA DO POVO, 2012, grifo nosso)³⁴.

As distintas experiências com o pedido de informação pelos jornalistas resultaram na constatação de que quatro das cinco estruturas do governo federal criaram os Serviços de Informação ao Cidadão (SIC), com exceção do Supremo que já havia adaptado a Central de Atendimento, existente desde 2008. Diferente de Curitiba, onde nenhum dos sete órgãos visitados pelos repórteres recebeu informações pelo SIC. Apenas na Câmara de Vereadores os funcionários demonstraram ter conhecimento da Lei. Os requerimentos nos órgãos públicos do Distrito Federal e Paraná foram realizados pelos repórteres enquanto cidadãos comuns, sem intermediação das assessorias de imprensa, segundo a reportagem. Entre as questões perguntadas estão:

Número de funcionários comissionados (não concursados) que estão em atividade no órgão;
A distribuição quantitativa desses funcionários, por faixa salarial e função desempenhada;
A relação nominal dos funcionários comissionados em atividade, suas funções e seus respectivos salários;
O gasto total do órgão com os funcionários comissionados no mês de abril de 2012. (GAZETA DO POVO, 2012)³⁵.

Deste questionamento resultou a notícia “Divulgação de salários ainda é incerta” sobre a publicação das remunerações dos servidores públicos e dos procedimentos a serem definidos pelo Legislativo e Judiciário. Em relação aos pedidos de informação, o Supremo Tribunal Federal informou o número de funcionários comissionados e os respectivos salários. No entanto, a Câmara de Deputados informou parcialmente os números de comissionados à

³⁴ GAZETA DO POVO. Curitiba: Grupo GRPCOM, [2012]. Diário. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/gazeta-estreia-lei-de-acesso-em-9-orgaos-publicos-2cwyrbv3ying5tmeccapxt8u/>>. Acesso em: 20 jun.2018.

³⁵ Idem.

reportagem. Em comparação com o ano de 2011, quando a Lei não vigorava no primeiro semestre, a resistência de fornecer informações foi considerada mais intensa nos mesmos órgãos públicos consultados pelos repórteres.

Naquela época, foram pedidas informações sobre as despesas de cada órgão no primeiro semestre de 2011 com limpeza e conservação patrimonial. Também foram solicitados o nome e o CNPJ de cada uma das empresas contratadas para prestar esse tipo de serviço. Nenhum dos consultados prestou essas informações dentro do prazo máximo de 30 dias estipulado pelas novas regras." "Só as orientações do Supremo Tribunal Federal, encaminhadas por e-mail à reportagem 38 dias depois da solicitação, ajudaram a encontrar as respostas. Governo federal (GAZETA DO POVO, 2012)³⁶.

Porém, as dificuldades em obter informações através da Lei após dois anos de existência, também foram relatadas pelos jornalistas na matéria “Poder público ainda “patina” em cumprir a Lei de Acesso”, pois a *Gazeta do Povo* teve seis pedidos de informação não respondidos pelos órgãos públicos Estaduais, no tempo de dois meses.

Para o governo do estado foram feitos três pedidos, e nenhum foi respondido. Em 2 de setembro, foi questionado o uso de aeronaves pelo governo, desde 2011. O pedido foi remetido à Casa Militar, e não houve retorno. Outro pedido foi realizado em 9 de outubro, buscando saber quais serviços o Ibope está prestando ao governo do estado – um contrato com a instituição foi assinado no último mês de março. Após ser remetido à Secretaria de Saúde, nada mais foi respondido (GAZETA DO POVO, 2013)³⁷.

Para a Assembleia foram realizados outros três pedidos não atendidos. A instituição respondeu às solicitações, mas ou se negou a passar a informação pedida, ou passou apenas parte do que era exigido. Em um dos pedidos, foi solicitada a listagem de todos os voos custeados pela instituição desde o início da legislatura, com plano de voo, motivo da viagem, lista de passageiros e custo de cada um. Na resposta, somente uma lista de voos de 2013 sem especificar nada além do itinerário (GAZETA DO POVO, 2013)³⁸.

A resistência dos órgãos públicos em fornecer informações para os jornalistas foi observada na matéria de 2014 “É preciso persistir para obter dados” em que os profissionais retratam o descumprimento de prazos e respostas incompletas. Os pedidos feitos às prefeituras de Londrina, Curitiba, Maringá e Ponta Grossa referiam-se aos valores e os objetivos dos convênios firmados entre os municípios e o governo federal e estadual, bem como as transferências voluntárias e os empréstimos contraídos pelas prefeituras entre os anos de 2009

³⁶ GAZETA DO POVO. Curitiba: Grupo GRPCOM, [2012]. Diário. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/divulgacao-de-salarios-ainda-e-incerta-2cx0f30u3wqtdksy3kutyry/>>. Acesso em: 20 jun.2018.

³⁷ GAZETA DO POVO. Curitiba: Grupo GRPCOM, [2012]. Diário. Disponível em:<<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/poder-publico-ainda-patina-em-cumprir-a-lei-de-acesso-3sbelgoxbaez7mtu1ralxfyvi/>>. Acesso em: 20 jun.2018.

³⁸ Idem.

a 2013. Somente a prefeitura de Londrina respondeu às questões no prazo estabelecido por Lei. Nas demais cidades como de Curitiba, a justificativa de negativa se deve a existência de um portal da transparência, além do respondente não indicar os locais de buscas. Já em Maringá, o requerente comunicou o processo de levantamento de informações, porém não informou a prorrogação de prazo. De modo semelhante, o pedido para prefeitura de Ponta Grossa ficou estagnado na Controladoria Geral da União e a resposta ao jornal tardou dois meses. Nesta categoria temática, as notícias abrangeram os acontecimentos do Estado e municípios, conforme levantamento feito a seguir na tabela 12.

Tabela 12– Abrangência das notícias/Sigilo

	Nº	%
Nacional	1	25
Estadual	2	50
Municipal	1	25
Total	4	100

Fonte: A autora

Entende-se que a produção jornalística com base na LAI e o insucesso de retornos dos poderes públicos com a imprensa tem valor-notícia, por tratar-se do sigilo de informações públicas. Ao recuperar a escala de Visibilidade Republicana, de Silva (2012), quanto menos transparência há nas organizações públicas maior é o interesse público. Cabe à imprensa cumprir com a função de promover a fiscalização.

Nem sempre o uso da Lei de Acesso à Informação é garantia de descobertas jornalísticas como identificado nas matérias da *Gazeta do Povo* a morosidade. As negativas de respostas e demais problemas de funcionalidade da Lei pelas instituições públicas. Portanto, houve a tentativa dos jornalistas produzirem conteúdo a partir da LAI. Neste caso o próprio sigilo de informações pode ser considerado com valor-notícia. Mesmo com os problemas de fornecimento de dados por parte das organizações, é de interesse coletivo a melhoria dos serviços públicos.

Sob a perspectiva do agendamento midiático, a produção de notícia pela LAI dá certa autonomia aos profissionais das fontes oficiais, possibilitando reduzir a dependência do jornalismo declaratório, dos *releases* das assessorias e das agências de notícias. Todavia, para reavivar informações opacas das instituições públicas é necessário ultrapassar barreiras de funcionalidade da legislação e, para isto, a imprensa pode tornar público as limitações vivenciadas pela busca da notícia.

4.4.5 Ética

Se de um lado a Constituição Federal garante a liberdade de informação, de outro protege o direito à privacidade. O antagonismo entre dois direitos fundamentais caracteriza-se pelo valor-notícia no plano do conflito e da controvérsia (TRAQUINA, 2005), ou seja, interesses que convergem entre poder público e o cidadão.

Dos assuntos polêmicos agendados pela *Gazeta do Povo*, a divulgação salarial dos servidores públicos teve visibilidade em dois momentos: o primeiro nas eleições municipais de Curitiba, quando o jornal publica a posição dos candidatos à prefeitura sobre o cumprimento da Lei de Acesso à Informação “Fruet e Greca prometem divulgar lista de servidores com salários”.

A divulgação individualizada do salário de servidores públicos virou polêmica nacional desde novembro do ano passado, com a sanção da **Lei de Acesso à Informação**. Por meio de Decreto, a presidente Dilma Rousseff determinou a publicação nominal como regra em órgãos federais. Na prefeitura de Curitiba, porém, o Decreto que regulamentou a Lei não prevê essa exigência. Entre os quatro principais candidatos a prefeito da capital, apenas dois afirmaram claramente que irão agir da mesma forma que a União (GAZETA DO POVO, 2012)³⁹.

O segundo momento apareceu na *Gazeta do Povo* em 2015, quando a OAB teve recurso aprovado pelo Supremo Tribunal Federal sobre a constitucionalidade da Lei Estadual de Acesso à Informação e Transparência. Até então, a Lei não era aplicada na sua plenitude. Após a decisão do STF, assegurou-se a divulgação na internet dos salários individualizados, gratificações e abonos. Nesta categoria, o volume de notícias não foi significativa no jornal (8,7%), com predomínio de enquadramento temático (100%), os assuntos apareceram de modo esporádico, com foco nos acontecimentos de âmbito nacional, conforme sistematizado nas tabelas 13 e 14 a seguir.

Tabela 13– Distribuição de notícias por ano/Ética

	Nº	%
2012	1	25
2015	1	25
2016	1	25
2018	1	25
Total	4	100

Fonte: A autora

³⁹ GAZETA DO POVO. Curitiba: Grupo GRPCOM, [2012]. Diário. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/eleicoes/2014/fruet-e-greca-prometem-divulgar-lista-de-servidores-com-salarios-1j4gikas2u80azzi91t5ybnta/>>. Acesso em: 20 jun.2018.

Tabela 14 – Abrangência por notícias/Ética

	Nº	%
Estadual	1	25
Municipal	1	25
Nacional	2	50
Total	4	100

Fonte: A autora

O conflito de interesses também envolveu a própria *Gazeta do Povo* sobre a divulgação dos salários do Tribunal de Justiça e do Ministério Público em 2016, pois o jornal e os profissionais tiveram que responder processos por divulgar as remunerações com base na Lei de Acesso à Informação. O caso teve impacto entre os jornalistas e a *Gazeta* publicou no dia 07 de junho de 2016 "Imprensa nacional repercute ações de juízes contra a *Gazeta do Povo*" com destaque para as notas de repúdio dos jornais brasileiros e das entidades de classes contra a liberdade de informação.

Em nota publicada, os autores das ações judiciais afirmaram que a remuneração está dentro da Lei e que estão exercendo seu direito de ação ao buscarem reparação na Justiça. A *Gazeta do Povo* considerou o caso uma 'ação coordenada' e diversas entidades da imprensa nacional (entre elas, Abraji, ANJ e Fenaj) e internacional classificaram o episódio como um ataque à liberdade de imprensa. As indenizações pedidas somam R\$ 1,5 milhão. A Associação dos Magistrados do Paraná - Amapar negou, em nota, ter articulado uma reação coordenada, embora tenha oferecido assistência jurídica a quem se sentisse ofendido. Para a associação, o jornal "extrapolou o direito à liberdade de expressão (KOBBERSTEIN, 2017, p. 55).

Os processos foram suspensos em 30 de junho de 2016, pela ministra Rosa Weber, do Supremo Tribunal Federal. A defesa da *Gazeta* argumentou que os juízes paranaenses não seriam imparciais no julgamento, pois, 26 magistrados já estavam impedidos de atuar nas ações. (KOBBERSTEIN, 2017).

Além da temática dos salários dos servidores, recentemente em 2018, o conflito de interesses entrou em pauta no jornal sob a perspectiva da ciência. A matéria "Banco de DNA de criminosos cresce 20%, mas medida é questionada no STF" traz o sétimo relatório da Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos (RIBPG) pelo Ministério da Justiça. O tema desdobrou-se para a discussão da Lei 12.654/2012, que prevê a coleta de perfil genético para identificar crimes, porém, entidades tem apontado o conflito nas legislações, inclusive com a Lei de Acesso à Informação.

O Instituto de Tecnologia & Sociedade do Rio (ITS), que também foi admitido como *amicus curiae* no processo, acrescenta outra dimensão à discussão: a de que os dados genéticos seriam dados pessoais sensíveis. De acordo com a definição que consta na **Lei de Acesso à Informação – Lei 12.527/2011** – e no Decreto que regulamenta o Marco Civil da Internet, dado pessoal é todo aquele ‘relacionado à pessoa natural identificada ou identificável’. Além disso, o artigo 3º da Lei do Cadastro Positivo – Lei 12.414/2011 – considera a informação genética do indivíduo uma ‘informação sensível’ (GAZETA DO POVO, 2018)⁴⁰.

Deste modo, não foi quantitativamente expressivo outro conflito de interesse além da divulgação nominal de salários dos servidores públicos, esta que esteve presente nos estudos iniciais acerca da LAI. Segundo Lopes (2014), a primeira polêmica em relação à interpretação da Lei foi a publicação de contracheques de funcionários públicos, o assunto teve repercussão no jornalismo nacional. Assim sendo, pode-se perceber através desta categoria de análise, o uso da LAI para subsidiar as informações acerca de temas polêmicos, os quais não obtiveram amplitude no jornal (2,35%), como se espera de uma publicidade crítica da imprensa, considerando que parte das discussões salariais também foram reproduzidas pelas agências de notícias no jornal (7,05%).

4.5 Análise da agenda temática e a relação do jornalismo com a LAI

Em relação às temáticas das notícias com foco nos enquadramentos da Lei, predominaram assuntos concernentes ao Capítulo II da LAI “Do Acesso a Informações e da sua divulgação”, conforme mostra a tabela 15 a seguir. Isso foi verificado quando o jornal pauta a implantação da Lei e a gestão transparente das informações, das atividades exercidas pelas instituições relativas ao patrimônio público, da utilização de recursos públicos, das informações licitatórias e contratos administrativos. As notícias nesta categoria tratam das ações de implementação do governo e da sociedade civil na aplicabilidade da Lei, e de informações relativas aos resultados de programas, projetos, auditorias, prestação de contas (Escala Transparência Brasil do governo Federal), monitoramento da LAI pelas ONGs e da fiscalização da imprensa, em relação aos portais do governo, pois o jornalismo também exerce seu papel de controle social.

⁴⁰ GAZETA DO POVO. Curitiba: Grupo GRPCOM, [2018]. Diário. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/justica/banco-de-dna-de-criminosos-cresce-20-mas-medida-e-questionada-no-stf-50i7pe2219631v45n4c6xsshr/>>. Acesso em: 20 jun.2018.

Tabela 15– Perspectiva das matérias na *Gazeta do Povo* com às disposições da LAI

LAI	Temáticas	Nº	%
CAPÍTULO I –Disposições Gerais da Lei			
CAPÍTULO II - Do Acesso a Informações e da sua divulgação	Controle social, Interesse social e escândalo/investigação política.	31	67,40
CAPÍTULO III - Do procedimento de acesso à informação	Sigilo e Controle social.	6	13,04
CAPÍTULO IV - Das restrições de acesso à informação	Não constatado como temática central	0	0
SEÇÃO V– CAPÍTULO IV Das Informações Pessoais	Ética e sigilo	4	8,70
CAPÍTULO V – Das Responsabilidades	Controle social	5	10,86
Total	---	46	100

Fonte: A autora

Do Capítulo III – “Do procedimento de acesso à informação”, as notícias que tratam da resistência dos órgãos públicos em fornecer dados aos jornalistas indicam que as instituições nem sempre justificam as razões de recusa total ou parcial do pedido de informação. De outro modo, o dispositivo desta Lei dá parâmetros para outras abordagens jornalísticas, tais como a proteção de identidade do requerente de informações a ABRAJI, por exemplo, nos últimos anos vem monitorando os motivos de recusas de pedidos de informações pelos órgãos públicos. Neste aspecto, a Lei não faz exigências que inviabilizem a solicitação, com prazos de resposta de até 20 dias, podendo ser prorrogável por mais 10 desde que a instituição apresente à devida justificativa. Outro aspecto a ser explorado pelos jornais são os recursos previstos pela legislação sobre os pedidos indeferidos. A Lei estabelece os procedimentos para a esfera federal, cabe aos Estados, Distrito Federal e municipal definir seu sistema de recursos com base na LAI.

“Das restrições de acesso à informação” no Capítulo IV, não foi constatado pautas no jornal acerca da classificação, grau e prazo de sigilo de informações enquanto tema central das matérias. É de responsabilidade dos órgãos públicos divulgar nos portais eletrônicos, anualmente, o rol das informações (des)classificadas nos último 12 meses, bem como manter informações com datas, grau de sigilo e fundamentação da decisão. De outro modo, houve a presença de notícias contendo dados estatísticos sobre os pedidos de informações recebidos,

(in)deferidos pelos órgãos públicos, conforme registrado nos capítulos I e II da tabela 1.5.

A LAI possibilita olhar os acontecimentos por ângulos críticos e podem ser abordados no debate público através de assuntos promovidos pela imprensa, sobre o acesso irrestrito a informação relativa à: segurança da sociedade e do Estado, a condução de negociações ou relações internacionais sigilosas, o risco da estabilidade financeira e econômica, ou o risco à projetos de pesquisa e desenvolvimento científico/tecnológico, além da falta de segurança de instituições e das altas autoridades nacionais/estrangeiras.

A Seção V do Capítulo IV sobre as “Informações Pessoais” diz que os assuntos devem ser tratados de forma transparente, mas com respeito à “intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais”. O debate acerca deste tema apareceu nas notícias referentes, aos salários dos servidores públicos, da identificação genética de criminosos e da liberdade de imprensa divulgar informações públicas.

“Das Responsabilidades” sobre as condutas ilícitas no Capítulo V identificou-se notícias acerca das sanções previstas pela Lei com as irregularidades dos agentes e órgãos públicos, tais como advertências, multas, rescisão de vínculo com o poder público e até mesmo a suspensão licitatória com as empresas. As reportagens “TCE notifica Cohapar por descumprir Lei de Acesso à Informação” e uma notícia institucional “Cármen Lúcia perde paciência e dá 48 horas para tribunais divulgarem salários de juízes”, retrata as penalidades administrativas dos agentes públicos por não cumprirem a Lei.

Ao correlacionar as temáticas das notícias com o conteúdo da Lei, é possível dimensionar e refletir acerca da (in)completude das disposições da LAI nas pautas jornalísticas. Deste modo, a análise fornece parâmetros da cobertura noticiosa com base na realidade concreta, além de direcionar o olhar para as lacunas temáticas a serem preenchidas pelo jornal.

4.6 As fontes jornalísticas: Do habitual à obtenção de informações pela LAI

Pesquisas iniciais sobre a LAI detectaram a predominância do poder executivo federal enquanto fonte nas reportagens, em parte pelo fato destes órgãos terem sido os primeiros a se adequarem à Lei. De acordo com Nascimento (2015), das 96 reportagens analisadas nos dois primeiros anos da Lei em jornais de circulação nacional, 87% foram fornecidas pelo poder Executivo, 9% correspondiam às informações do poder Legislativo e 4% do poder Judiciário. “Essa terceira colocação mostra que a LAI, pelo menos até agora, não conseguiu atender uma de suas expectativas: a de jogar luz sobre o poder Judiciário, considerado o mais avesso à transparência” (NASCIMENTO, 2015, p.237).

Com a ampliação do recorte temporal para os seis anos da LAI, o ranking de fornecimento de informações dos poderes públicos, para os jornalistas da *Gazeta do Povo*, não teve o mesmo impacto que dos jornais das grandes capitais. Das 46 notícias, seis (13,04%) tiveram a presença de fontes de transparência passiva, das quais o Executivo, o Legislativo e o Judiciário aparecem uma única vez enquanto fonte de informação satisfatoriamente, conforme mostra o quadro 4.

Quadro 4– Transparência passiva como fonte de informação

Informações não fornecidas	Ministério da Educação Ministério Público Estadual Tribunal de Contas do Estado Prefeitura de Curitiba, Maringá e Ponta Grossa Casa Civil do Governo do Paraná Ministério da Saúde Câmara de Deputados e Senado
Informações fornecidas	Supremo Tribunal Federal Prefeitura de Londrina Câmara Municipal de Curitiba
Informações fornecidas em partes ou não satisfatoriamente	Legislativo Prefeitura de Curitiba

Fonte: A autora

Ao que compete à transparência ativa enquanto fonte, os portais dos órgãos públicos apareceram em quatro notícias, proporção menor que as requisições de informações feitas pelos jornalistas. O uso deste tipo de fonte de informação requer a criticidade dos jornalistas nos portais do governo e de instituições públicas, conforme constatado entre os anos de 2012 e 2013, quando o jornal fez uma análise comparativa dos avanços e retrocessos da transparência ativa dos poderes públicos. Já a notícia sobre a indisponibilidade de vários formatos de dados nos portais de governo não teve o mesmo desdobramento nos anos subsequentes, no sentido do jornal acompanhar o (des)cumprimento das instâncias políticas sobre o direito à informação, conforme os dados sistematizados no quadro 5 a seguir.

Quadro 5– Transparência ativa como fonte de informação (Continua)

	2012	2013	2014
	Disponibilização de informações nos portais		Formato de dados
LAI não cumprida	Câmara Municipal e Assembleia Legislativa.		Câmara de Curitiba, Ministério Público, Tribunal de Justiça, Assembleia Legislativa e Governo Estadual.

Quadro 6– Transparência ativa como fonte de informação (Conclusão)

	2012	2013	2014
	Disponibilização de informações nos portais		Formato de dados
LAI parcialmente cumprida	Prefeitura de Curitiba, Ministério Público, Governo do Estado.	Câmara Municipal, Assembleia Legislativa, Prefeitura de Curitiba, Ministério Público, Governo do Estado, Tribunal de Justiça,	
LAI cumprida	Tribunal de Justiça, Assembleia Legislativa e Tribunal de Contas	Tribunal de Justiça e Tribunal de Contas.	Prefeitura de Curitiba e Tribunal de Contas.

Fonte: A autora

É em 2016 que os dados extraídos do portal da transparência do Tribunal de Justiça e do Ministério Público transformaram-se em valor notícia, com os escândalos políticos dos supersalários acima do máximo legal para juízes, desembargadores, procuradores e promotores do Estado do Paraná.

Comparado com os primeiros estudos da LAI nos jornais brasileiros, os resultados da *Gazeta do Povo* apontam que o uso da Lei enquanto fonte jornalística ainda está restrita a um grupo especializado de jornalistas, no caso os repórteres das agências de notícias do Livre.Jor (13), pois todas as matérias continham a Lei como fonte. Conclui-se que a LAI não está incorporada na rotina de produção da *Gazeta do Povo* (17,39%), e nem mesmo há utilização recorrente da legislação pelos correspondentes locais (4,35%).

Apesar da pequena presença da LAI enquanto fonte, considerou-se pertinente analisar nos textos a presença ou ausência dos poderes públicos, definidos pela Lei. Conforme a mensuração de dados, os órgãos públicos mais citados respectivamente nas notícias foram: o poder Executivo, Legislativo e Judiciário, conforme apresentado na tabela 16.

A LAI no capítulo I “Das Disposições Gerais” o Art 1º estabelece a subordinação dos procedimentos do acesso à informação pública aos órgãos da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, Judiciário e do Ministério Público. Os dados desta variável reforçam a perspectiva de Kraemer, Nascimento e Rodrigues (2015) dito anteriormente, sobre os órgãos da administração direta terem sido o primeiro poder a se adequar à Lei. Portanto, acredita-se na existência de uma cultura que tende interpretar a Lei de Acesso à Informação enquanto atividades da presidência, das prefeituras, assembleias e câmaras.

Tabela 16 –Menção dos poderes públicos nas matérias

Poder Público	Nº	%
Executivo	32	39,02
Legislativo	21	25,66
Judiciário	15	18,29
Informação genérica ou não mencionado na notícia	7	8,53
Autarquia	2	2,43
ONG	3	3,65
Empresa de Economia mista	1	1,21
Empresa Privada	1	1,21
	82	100

Fonte: A autora

Contudo, a legislação abrange neste parágrafo único as: fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controlada direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. As ONG(s), por exemplo, que recebem recursos públicos têm o dever de prestar contas à sociedade sobre estes valores orçamentários. Já na amostra, a presença destas instituições nas notícias não foi significativa, um dado relevante para a imprensa atentar-se na responsabilidade de fiscalizar todos os órgãos públicos. Informações genéricas sobre as esferas de poder ou não mencionadas nas notícias, também não contribuem para o esclarecimento sobre a coisa pública.

4.7 A produção de reportagens com a LAI

Com referências aos estudos de Lopes (2014), considerou-se duas perspectivas da cobertura jornalística sobre a LAI: a primeira enquanto fonte, quando o jornalista utiliza a Lei para obter informações e produzir reportagens de maior fôlego. E a segunda sobre a divulgação do conteúdo da LAI, mantendo-a na perspectiva das notícias factuais.

De maneira geral, os resultados da pesquisa apontam para a predominância de conteúdos temáticos da Lei na *Gazeta do Povo* (78,26%), entre os assuntos destaca-se a divulgação do controle social, as ações de implementação da LAI e o sigilo de informações acerca da Lei. De acordo com Lopes (2014), os jornalistas experientes ligados à ABRAJI ou defensores independentes do direito à informação tem garantido a presença do tema nos jornais, como constatado na grande imprensa brasileira sobre a adaptação dos órgãos públicos às exigências da Lei. “Em geral, as matérias que monitoram a aplicação da nova regulamentação são resultados de pautas factuais, como novas publicações em portais de transparência ou impasses jurídicos relacionados à Lei” (LOPES, 2014, p.42).

Então, quem mais definiu a agenda da mídia relativa à LAI, além das agências de notícias? Pode-se concluir que as fontes oficiais predominaram no fornecimento de informações

nas produções da *Gazeta do Povo*. Segundo Schmitz (2011, p.49), estas fontes são as prediletas dos jornalistas, “pois suas ações e estratégias têm impacto direto no interesse público, pela sua capacidade e poder de influência, acesso facilitado e sistemático às pautas da mídia”.

Apesar das ONGs terem sido uma das esferas políticas com menor visibilidade nos textos enquanto objeto da Lei de Acesso à Informação, as mesmas tiveram relativa presença como fontes secundárias que contextualiza, analisa ou complementa as informações, conforme mostra a tabela 17 a seguir.

Tabela 17 –Categorias de fontes de informação (SCHMITZ, 2011)

	Nº	%
Fontes oficiais	50	37,59
Especialistas	20	15,03
Referência (Pesquisa documental e mídia)	20	15,03
Referência (Transparência ativa)	4	3,00
Referência (Transparência passiva)	6	4,51
Institucional (ONGs e entidades de classes)	16	12,04
Servidores públicos	11	8,30
Assessoria e/ou secretaria de comunicação	4	3,00
Conselho Municipal	2	1,50
Total	133	100

Fonte: A autora

Em relação à exploração de informações de fontes primárias pela transparência ativa e passiva, pode-se constatar na pesquisa que foram os recursos menos utilizados pelos jornalistas para descobrir pautas relevantes para a sociedade. “Tratam-se de reportagens, e não apenas de notícias, como observa LAGE (2003), por fugirem da pauta factual e de fatos pré-programados” (LOPES, 2014, p.42).

As reportagens produzidas com base na transparência ativa resultaram em uma reportagem política acerca dos gastos excessivos dos salários no judiciário. Nesta reportagem houve a recuperação de dados históricos, análise comparativa do teto salarial e da busca de entrevistas com as fontes do Ministério Público e Tribunal de Justiça. As outras três publicações pautaram a Lei com análise e sistematização das (ir)regularidades por meio de recursos infográficos e retratações dos órgãos públicos sobre o (des)cumprimento da Lei.

A exploração destes dados também foi feita pela transparência passiva. Todavia, as negativas e as respostas não satisfatórias dos órgãos públicos resultaram em quatro notícias, estas descritas pelos jornalistas acerca das inúmeras tentativas de solicitações e prazos não atendidos pelas organizações. Neste tipo de reportagem, é comum encontrar a opinião de

especialistas, assim como o posicionamento de servidores públicos sobre os procedimentos da Lei.

Nesta categoria de fonte, outras duas matérias resultaram em investigação política, como foi o caso dos licenciamentos irregulares em Curitiba, com entrevistas dos proprietários de imóveis e atuação do Conselho Municipal de Urbanismo da gestão Fruet e Greca sobre a liberação de alvarás. Já na reportagem sobre a licença prêmio do Legislativo, o jornalista fez o levantamento dos custos das indenizações pagas aos servidores aposentados, nesta matéria a LAI se tornou aspecto fundamental no texto jornalístico.

Geraldes e Elen (2013) reconhecem a potencialidade da LAI para produzir notícias de interesse público ao despertar o olhar para assuntos históricos e nebulosos do passado com a obtenção de documentos, além de desdobrar temáticas sobre a aplicação dos gastos públicos. “Mas não é só isso. A LAI também e presente, é futuro. Ela pode se constituir em um exercício de *accountability*, ou seja, de responsabilização do estado por suas ações” (GERALDES; ELEN, 2013, p.7).

Geraldes e Elen (2013) distinguem a denúncia que, por vezes, reifica o escândalo, quando o assunto é pautado isoladamente sem perspectivas contextuais e explicativas das notícias construídas a partir da LAI, esta que permite ao jornalismo investigar as etapas de um processo e constatar os problemas da administração pública. De outro modo, as investigações jornalísticas podem ficar comprometidas, com as barreiras de acesso à informação pública.

A transparência envolve não somente a disponibilização dos dados, mas sua apresentação de forma clara (sic) e compreensível. As matérias não saem quando há barreiras técnicas, logísticas e, no fundo, políticas para impedi-las. Mas também é importante treinar os jornalistas sobre a Lei, mostrar-lhes suas inúmeras possibilidades, sensibilizá-los ainda mais. A Lei pressupõe um conhecimento sobre os mecanismos de funcionamento do estado brasileiro que nem sempre são dominados pelos profissionais de informação (GERALDES; ELEN, 2013, p.7).

Dos entraves da Lei enquanto fonte está a dimensão temporal, pois as instituições têm o prazo de 20 dias para responder as demandas da imprensa, caso o mesmo não seja prorrogável, inviabilizando entrada nas produções rotineiras dos jornais, tornando-se recurso exclusivo de pautas planejadas com maior nível de aprofundamento (GERALDES; ELEN, 2013).

Na perspectiva de Lopes (2014), talvez um dos méritos desta categoria de reportagens não esteja somente no furo jornalístico, mas na função do jornalista intermediar o conhecimento da população com os gastos de governo através de material de fácil assimilação e de interpretação deste conteúdo. E quando há dúvidas do repórter sobre determinada informação, utiliza a LAI como fonte para esclarecê-la, tem-se mais uma ferramenta de investigação jornalística. Este esforço pode ser constatado nas reportagens supracitadas no texto, ao

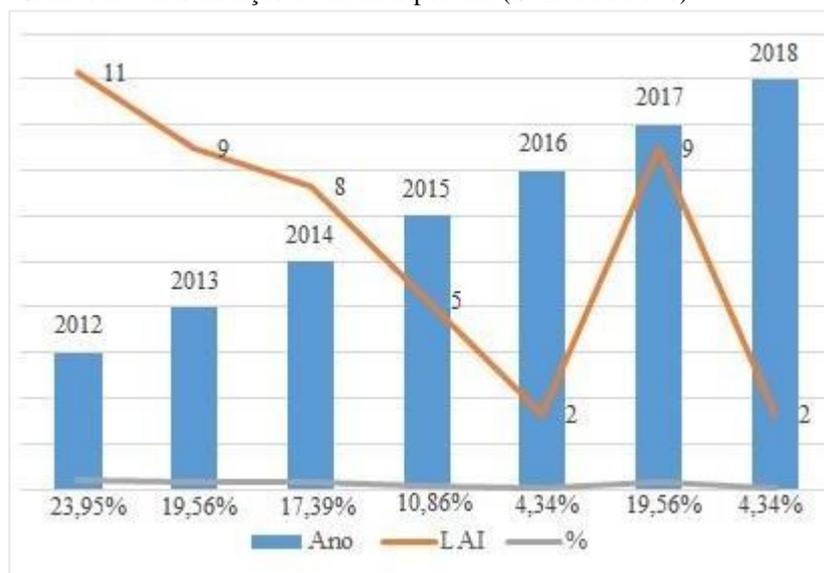
jornalista buscar informações pela transparência ativa e passiva.

De outro modo, quando há barreiras burocráticas ou resistência dos órgãos públicos em fornecer informações para a imprensa, os profissionais têm a possibilidade de transformar o sigilo em notícia, conforme argumentado por Silva quanto menos transparente são as ações dos poderes públicos, maiores são os valores- notícia.

4.8 Os fluxos de informações das notícias da *Gazeta do Povo*

No decorrer dos seis anos da LAI, a presença da LAI nas notícias da *Gazeta do Povo* concentrou-se até os três primeiros anos de vigência da Lei (60,86%). A média de publicação decaiu nos anos subsequentes, com relativo índice de elevação em 2017, conforme mostra o gráfico 2 a seguir.

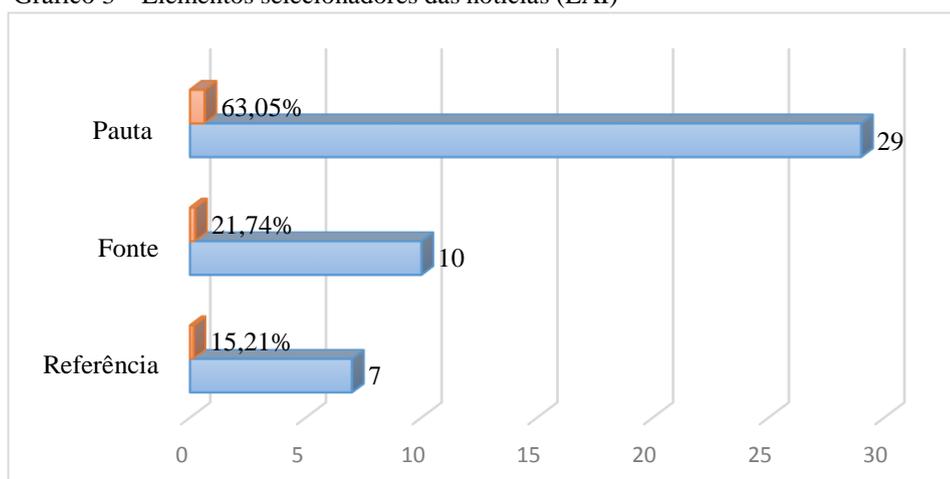
Gráfico 2 – Distribuição de notícias por ano (Gazeta do Povo)



Fonte: A autora

Grande parte das notícias da *Gazeta do Povo* estiveram relacionadas à divulgação do conteúdo da nova Lei, com pautas sobre o controle social, implementação de programas do governo e sigilo de informações (78,26%). Em menor proporção, constatou-se temas com foco na política (13,04%) e na ética (8,70%). Enquanto elementos selecionadores nas notícias, a LAI apareceu predominantemente como pauta jornalística, seguida de fonte e elemento secundário nas notícias, quando a Lei é referenciada por jornalista ou fonte para subsidiar informações, conforme ilustrado no gráfico 3 a seguir.

Gráfico 3 – Elementos selecionadores das notícias (LAI)



Fonte: A autora

Em relação às hipóteses desta pesquisa sustentada pela teoria da agenda, dos fluxos de informações das assessorias de comunicação, pode inferir-se que os conteúdos da LAI divulgados pela *Gazeta do Povo* não se caracterizam pela reprodução de *releases*. Dois aspectos são pertinentes desta teoria para a pesquisa: A LAI enquanto fonte jornalística tem potencialidade de reduzir agendas homogêneas entre mídias, pois o jornalista torna-se menos dependente das fontes oficiais, com a possibilidade de explorar novas pautas no cenário político e de relevância pública. Este pressuposto não teve proporção significativa na *Gazeta do Povo*, apesar da pouca presença das notícias institucionais (8,69%) mais da metade das publicações (45,9%) são provenientes das agências de notícias. Esta é outra característica importante para os estudos na LAI no jornalismo. Segundo McCombs (2009), os líderes nacionais conseguem definir a agenda da mídia, neste caso as agências de notícias de maior status como as agências de governo, a Folhapress e Estadão conseguiram ter presença no jornal de nível estadual. “O resultado desta rotina, as observações contínuas e a resultante influência intermídia é uma agenda noticiosa muito redundante” (MCCOMBS, 2009, p.179).

Neste sentido, a teoria da agenda ofereceu para este estudo uma perspectiva dos fluxos de informação que alimentam a mídia, que tanto pode advir da própria imprensa com a sua autonomia, para utilizar a Lei enquanto fonte e oferecer assuntos de interesse público, bem como abranger os fluxos de informação de outras organizações midiáticas, tais como as agências de notícias, identificados na *Gazeta do Povo* e não contemplados nos demais estudos acerca da Lei de Acesso à Informação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento desta dissertação proporcionou redirecionar o olhar para novos conceitos de investigação acerca do jornalismo com a Lei de Acesso à Informação, pois ao questionar-se sobre os definidores da agenda da mídia identificou-se mais um fator determinante no fluxo de informações as agências de notícias. Estas, que representaram acima da metade de 45,9%, das 85 publicações da *Gazeta do Povo*, contra 54,1% das notícias produzidas pelo jornal. Neste aspecto, o debate político acerca da coisa pública esteve comprometido pela lógica operacional do jornal, pois o mesmo tende a replicar informações provenientes de outros meios de comunicação.

Coube observar que grande parcela das informações oriundas das organizações noticiosas são dos grandes conglomerados de empresas de comunicação do eixo Rio-São Paulo como também da esfera governamental, somando-se 64,09% de conteúdo predominantemente nacional. A presença da Lei nas notícias veiculadas pelas agências independente e de governo do Estado do Paraná corresponderam 35,91%. Todavia, o conteúdo da agência independente concentrou-se na disputa eleitoral de prefeitura de Curitiba, não sendo possível constatar substancialmente as notícias após às eleições.

Deste modo, os temas de interesse regional e/ou local tendem a desaparecer com os fluxos de informações das agências de notícias privadas. Aguiar (2016) atribui o crescente uso de notícias originadas das agências ou veículos da grande mídia como forma do jornal baratear os custos operacionais, ou até mesmo a empresa se manter isenta da política local.

[Seja por meio de] contrato com as agências de notícias, reprodução de colunas de articulistas renomados ou mesmo a apropriação de temas tratados em reportagens especiais, muitos jornais locais tendem a se ocupar mais de assuntos comumente tratados pelos jornais de circulação nacional do que com assuntos específicos locais que demandariam apuração jornalística e, possivelmente, a exposição pública do meio informativo diante dos fatos, que, por vezes, a imprensa local não aborda para não prejudicar seus próprios interesses (AGUIAR, 2016, p.37 *apud* PERUZZO, 2005).

Dos pressupostos desta pesquisa sobre o reaproveitamento de *releases* no jornal, Aguiar (2016) reforça ser uma característica do jornal regional e/ou local, na perspectiva de um noticiário acrítico que compromete a qualidade de informação. Todavia, este não foi um atributo identificado na *Gazeta do Povo*, conforme analisado o fluxo de informações das agências de notícias no jornal.

Em relação ao formato das notícias, pode-se verificar o predomínio de enquadramentos temáticos (71,74%), em comparação com as notícias episódicas (6,52%). Contudo, a publicidade crítica da imprensa pode ser constada por meio das reportagens de controle social

e sigilo de informação (15,22%), nas quais o jornalista fiscaliza os portais do governo, em relação ao (des)cumprimento da LAI e da ausência de informações.

No que diz respeito à LAI enquanto fonte de obtenção de assuntos políticos e éticos identificaram-se três reportagens (6,52%): duas com foco nos gastos do dinheiro público e uma sobre os licenciamentos irregulares em Curitiba. Estas reportagens representam o espírito da criticidade jornalística acerca da coisa pública como visto em Habermas (1984), Gentili (2005) e Silva (2006). Sendo assim, a imprensa tem função de pautar o interesse público e buscar os elementos ocultos ou omissos da esfera política. Este esforço também se estende à leitura crítica nos portais de governo, conforme já discutido anteriormente sobre o (des)cumprimento da Lei pelas instituições.

Nisto, concorda-se com Lopes (2014) sobre a potencialidade da LAI revigorar o teor investigativo das pautas jornalísticas, na perspectiva de escapar das fontes oficiais, principalmente no cenário político em que há escassez de investigações. Com isto, pode-se trazer características essenciais da notícia por meio da conexão dos fatos com dimensão particular e universal, presumida por Genro Filho (1987).

No entanto, a LAI enquanto fonte direta (21,74%) não foi uma constante no noticiário no decorrer dos seis anos de vigência da Lei no Brasil, quando comparado com as publicações dos jornais de circulação nacional e veiculadas por agências de notícias independente, os quais tendem produzir reportagens com base na LAI. De outro modo, a obtenção de dados na *Gazeta do Povo* possibilitou identificar outras modalidades de utilização da Lei pelo jornal como: elemento secundário nas notícias (15,21%), ao jornalista ou fonte citarem a Lei para subsidiar informações acerca de escândalos políticos e questões éticas; e pauta jornalística (63,05%).

Ao analisar os resultados obtidos da *Gazeta do Povo* com os estudos iniciais da LAI, evidenciou-se característica similar com os jornais do sul e sudeste do Brasil como o volume de notícias concentradas nos primeiros anos de vigência da Lei. Contudo, não foi constatado a recorrência da LAI enquanto fonte de informação nos textos, prática mais habitual nos jornais de grande circulação nacional como, *Folha* e *Estado de São Paulo*, o *Globo* e *Zero Hora*. Nestes jornais, as fontes do poder Executivo Federal foram predominantes no fornecimento de informações para os jornalistas. Já na *Gazeta do Povo* evidenciou-se a presença dos poderes públicos municipais, o que indica adequação da Lei nas demais instâncias de poder. Apesar disto, a LAI tende ser mencionada nos textos jornalísticos enquanto atividades dos poderes do Executivo, Legislativo e Judiciário, e isto pode resultar na falta de reconhecimento social de outras esferas políticas (ONG, empresa de economia mista) no cumprimento da legislação.

Em relação às temáticas, a cobertura jornalística se atentou aos fatos do Estado

(21,75%), porém as notícias dos municípios e da capital paranaense obtiveram menor proporção (21,74%), dos acontecimentos de âmbito nacional (30,43%). Cabe observar, nesta análise, um dado relevante da Escala Brasil Transparente (EBT) sobre o alto índice de municípios paranaenses, que não cumprem os requisitos mínimos da Lei de Acesso à Informação, assunto de interesse público que pode ser melhor explorado pela *Gazeta do Povo*, uma cobertura jornalística não habitual da imprensa do interior.

Deste modo, pode-se verificar que o jornal tende a depender das fontes oficiais para reproduzir os acontecimentos da vida política. Neste sentido, acredita-se que a LAI enquanto fonte de informação pode reduzir a dependência do jornalismo declaratório⁴¹, pressupondo uma agenda de mídia autônoma voltada para os assuntos de interesse público, principalmente para os temas obscuros de um governo, os quais não foram tratados de modo extensivo pela *Gazeta do Povo*.

Um dos aspectos levantados por esta pesquisa foi a ausência de matérias sobre as restrições de acesso às informações, enquanto temática central, relativo ao grau de sigilo, prazo e (des)classificação de informações públicas. No decorrer de seis anos da LAI, o jornalismo da *Gazeta do Povo* não pautou o tema, o qual recentemente teve repercussão nacional devido à aprovação do Decreto 9.690/2019, que ampliou o grupo de autoridades para classificar informações sigilosas, incluindo servidores comissionados da administração pública.

Atualmente, nas redes sociais o tema alcançou o *Trending Topics to Twitter*, as organizações da sociedade civil manifestaram-se através de uma nota de repúdio divulgado pela ABRAJI sobre as mudanças na LAI, além da repercussão do assunto na imprensa tradicional⁴². Todavia não foi possível identificar criticidade jornalística da *Gazeta do Povo* neste período específico, pois as matérias sobre o Decreto revelaram um enquadramento atenuante dos efeitos das novas regras, conforme as publicações do dia 24 de janeiro de 2019: “Decreto de Mourão não contraria Lei de Acesso à Informação”, “Calma que é pegadinha: Nada foi mudado na Lei de Acesso à Informação”.

O tema retomou as páginas da *Gazeta do Povo* no dia 26 de fevereiro com informações sobre a revogação do Decreto pelo Congresso Nacional, contudo as matérias assinadas pelo jornal e agências de notícias trouxeram perspectivas desfavoráveis à decisão, pois nos textos

⁴¹ Atividade jornalística que se refere a reprodução de declaração das fontes oficiais (autoridades públicas), sem apuração dos fatos.

⁴² JOTA. Com Decreto, ouvidores e assessores de comunicação podem impor sigilo: Mais de 1200 servidores comissionados podem ser delegados a classificar informações como secretas”, São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www.jota.info/coberturas...de.../Decreto-ouvidores-assessores-sigilo-01022019>>. Acesso em: 09.fev.2019.

houve uso de termos pejorativos nos títulos e subtítulos das notícias: “Governo sofre 1ª derrota: deputados derrubam decreto de Moura sobre dados sigilosos”, “Bolsonaro revoga decreto que mudava Lei de Acesso à Informação: Governo havia sofrido derrota no Congresso que anulou decreto presidencial”.

É neste cenário de tensão entre interesses privado e público que reside a atividade jornalística, ao mediar os interesses políticos na perspectiva de construir uma realidade baseada não apenas nas versões oficiais, mas no interesse da sociedade. ONGs⁴³ chamaram atenção sobre o Decreto, dar abertura para ouvidores e assessores de comunicação classificarem informações sigilosas, tema pertinente para a imprensa tradicional fomentar o debate público. Neste sentido, as mudanças relativas à LAI lançam novos desafios profissionais e acadêmicos para compreendê-la enquanto fonte de informação jornalística.

⁴³ JOTA. Com Decreto, ouvidores e assessores de comunicação podem impor sigilo: Mais de 1200 servidores comissionados podem ser delegados a classificar informações como secretas”, São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www.jota.info/coberturas...de.../Decreto-ouvidores-assessores-sigilo-01022019>>. Acesso em: 09.fev.2019.

REFERENCIAS

ABRAJI. **Relatório de Desempenho da Lei de Acesso à informação a informações públicas:** Avaliação, sugestões e críticas do uso da Lei por jornalistas. 1ª ed., São Paulo, 2013. Disponível em: <<https://www.dropbox.com/s/acinwdbj87ngsa0/ABRAJI%20RELATORIO%20LAI%20013.pdf>>. Acesso em: 23.fev.2018.

AGUIAR, P. LISBOA, J. **Da Agência Nacional à Agência Brasil:** o jornalismo de agências e o Estado brasileiro (1937-2016). In: VI ENCONTRO REGIONAL SUL DE HISTÓRIA DA MÍDIA, **Anais...** Ponta Grossa: Rede Alcar, 2016. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/alcar/encontros-nacionais-1/encontros-regionais/sul/6o-encontro-2016/historia-do-jornalismo-da-agencia-nacional-a-agencia-brasil-o-jornalismo-de-agencias-e-o-estado-brasileiro-1937-2016/view>>. Acesso em: 06.jun.2018.

AGUIAR, S. **Territórios do jornalismo:** geografias da mídia local e regional no Brasil. Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: Editora PUC –Rio, 2016.

ALVES-MAZZOTTI, A; GEWANDSZNAJDER, F. **O Método nas Ciências Naturais e Sociais:** pesquisa quantitativa e qualitativa. São Paulo: Pioneira, 1998.

ARTIGO 19. **Relatório Repressão às escuras:** uma análise sobre transparência em assuntos de segurança pública e protestos. São Paulo, 2017 Disponível em: <https://abraji-bucket-001.s3.sa-east-1.amazonaws.com/uploads/publication_info/details_file/a0981411-581e-49dc-be61-aa5bfe108403/4706bd6f-75d2-4100-af04-c26e51de787a.pdf>. Acesso em: 02.nov.2018

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARROS, D.; RODRIGUES, G. **A Lei brasileira de Acesso à Informação:** uma análise da sua construção, do contexto nacional ao contexto político oligárquico do estado do Maranhão (2009-2014). 2017. 236 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação). Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/24009>>. Acesso: 25.set.2018.

BERGER, P.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade:** tratado de sociologia do conhecimento. Petrópolis: Vozes, 2004.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1986.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, **Lei de Acesso à Informação.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/112527.htm>. Acesso em 15 de dez. 2014.

CAETANO. M.L. A comunicação pública e a rede: podemos o que queremos? In: MATOS, H. (Org). **Comunicação pública:** interlocuções, interlocutores e perspectivas /São Paulo: ECA/USP, 2012. Disponível em: <<http://www3.eca.usp.br/sites/default/files/form/ata/pos/quarto..pdf>>. Acesso em: 10 jan.2018.

CANELA, G. A cobertura jornalística das políticas públicas sociais: elementos para debate. In: CANELA, G. (Org.) **Políticas públicas sociais e os desafios para o jornalismo**. São Paulo: Cortez, 2008.

CARVALHO, J.V.B. **A Lei de acesso à informação no contexto evolutivo do controle social da administração pública**. 2013. 139f. TCC (Trabalho de Conclusão de curso) – da Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://bdm.unb.br/handle/10483/6812>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

DAHL, R. A. **Sobre a democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília. Editora Universidade de Brasília. 2001.

DEARING, J. W.; ROGERS, E. M. **Communication Concepts 6: Agenda-Setting**. Thousand Oaks (EUA), SAGE, 1996.

DONSBACH, W. **Journalism as the new knowledge profession and consequences for journalism education**. Journalism, 15(6), 661-677, 2013.

DUARTE, J. *Release: História, técnica, usos e abusos*. In: DUARTE, J. (Org.). **Assessoria de imprensa e relacionamento com a mídia: teoria e técnica**. São Paulo: Atlas, 2010.

DUTRA, P.L.; GENTILLI, V. Arcana Imperii e Accountability: Jornalismo, Segredo e Transparência. In: GUERRA, J.; MARTINS, G.; ROTHBERG, D. (Orgs) **Crítica do Jornalismo no Brasil: Produção, Qualidade e Direito à Informação**. Universidade da Beira Interior, Portugal, 2016. Disponível: <http://www.labcomifp.ubi.pt/ficheiros/201612291659201618_criticajornalismo_jguerra.pdf>. Acesso em: 01. Mar.2018.

DUTRA, P.L; PAULINO, O.F. Direito à Informação em Pauta: Jornais impressos e Lei de Acesso. In: GUERRA, J.; MARTINS, G.; ROTHBERG, D. (Orgs). **Crítica do Jornalismo no Brasil: Produção, Qualidade e Direito à Informação**. Universidade da Beira Interior, Portugal, 2016. Disponível: <http://www.labcomifp.ubi.pt/ficheiros/201612291659201618_criticajornalismo_jguerra.pdf>. Acesso em: 01.Mar.2018.

ENTMAN, R. **Framing: toward clarification of fractured paradigm**. Journal of Communication, v 43, n 4, p. 51-58, 1993. Disponível: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x>>. Acesso em: 01.Mar.2018.

GENTILLI, V. I. **Democracia de massas: jornalismo e cidadania**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2005.

GENRO FILHO, A. **O segredo da pirâmide: para uma teoria marxista do jornalismo**. Porto Alegre: Editora Tchê, 1987.

GERALDES, E.; SOUSA, J. **As Dimensões Comunicacionais da Lei de Acesso à Informação Pública**. In: XXXVI CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, **Anais...** São Paulo: Intercom, 2013. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2013/resumos/R8-1502-1.pdf>> Acesso em: 05. fev.2018.

_____. O impacto da Lei de acesso à informação nas rotinas produtivas do jornalismo brasileiro. **Revista Eptic**, Universidade Federal do Sergipe, v.18, n.3, 2016. Disponível em: <<https://seer.ufs.br/index.php/epitic/article/viewFile/5799/4808>> Acesso em: 14.mar.2018.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Tradução: Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____, **Direito e Democracia**: entre a factividade e a validade. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

KOBERSTEIN, L.E. **Lei de Acesso à Informação pública**: um caso a se pensar. In: III INTERPROGRAMAS – SEMINÁRIO XVI SECOMUNICA DIVERSIDADE E ADVERSIDADES: O INCOMUM NA COMUNICAÇÃO. **Anais...** Universidade Católica de Brasília. Portal Revistas, Brasília, 2017. Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/AIS/article/view/9183/5509>> Acesso em: 05.out.2018.

KRAEMER, L.; NASCIMENTO, S.; RODRIGUES, G. 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. **Revista Rumores**, São Paulo, v.9, n.18, 2015. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/Rumores/article/view/97261>>. Acesso em: 12. jan.2018.

LAVILLE, C; DIONNE, J. **A Construção do Saber**: Manual de Pesquisa em Ciências Humanas. Belo Horizonte: Editora UFMG/ Artmed, 1999.

LOPES, B. **O uso da Lei de acesso à informação pública como ferramenta do jornalismo investigativo no Brasil**: Uma análise de conteúdo do Zero Hora. (TCC)Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. Disponível:<<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/graduacao/article/viewFile/19338/12300>>. Acesso: 09 de jan. 2018.

McCOMBS, M. **A teoria da agenda**: a mídia e a opinião pública. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

MENDEL, T. **Liberdade de informação**: um estudo de direito comparado. 2.ed. Brasília, DF: UNESCO, 2009. Disponível em:< <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/liberdade-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf>> Acesso em: 03.set.2018.

MICHENER, R. G. Por que a imprensa brasileira não cobre a Lei de Acesso à Informação? (Análise). **Knight Center for Journalism in the Americas**, University of Texas Austin, 2010. Disponível em: <<https://knightcenter.utexas.edu/pt-br/blog/por-que-imprensa-brasil-eira-nao-cobre-Lei-de-acesso-informacao-analise>> Acesso em: 26.nov.2018.

MIGUEL, L.; BIROLI, F. A produção da imparcialidade. A construção do discurso universal a partir da perspectiva jornalística. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 25, n. 73, p. jun 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092010000200004&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 12.ago. 2018.

MOLOTCH, H.; LESTER, M. As notícias como procedimento intencional: acerca do uso estratégico de acontecimentos de rotina, acidentes e escândalos. In: TRAQUINA, N. (Org.). **Jornalismo: Questões, teorias e “estórias”**. 2. ed. Lisboa: Vega, 1999.

MOREIRA, S. Análise documental como método e como técnica. In: DUARTE, J.; BARROS, A. (Org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. 2.ed, São Paulo: Altas, 2011.

OLIVEIRA, D. **Jornalismo para além do valor-notícia: O valor-convergente como modelo para selecionar e inserir temas sociais na mídia**. 2008. 215f. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/1630/1/Dissert_DanielGoncalvesOliveira.pdf> Acesso em: 04.05.2018.

OLIVEIRA, H.M.G. de. **A notícia exclusiva na lógica de distribuição em conglomerados da mídia brasileira: estudo das rotinas nas agências Estado, Folhapress e O Globo**. 2010. 678 f. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação). Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Rio Grande do Sul, 2010. Disponível em: <<http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/3196>> Acesso em: 10.out.2018.

ORME, B. **Access to Information: Lessons from Latin America**. Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información. v. 8, 2017. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000249837>> Acesso em: 12.jun.2018.

PARK, R.E. A Notícia como Forma de Conhecimento: um capítulo da Sociologia do Conhecimento. In: BERGER, C.; MAROCCO, B. (Orgs.). **A Era Glacial do Jornalismo**.v. 2. Porto Alegre: Sulina, 2008.

RODRIGUES, G.M. Legislação de Acesso aos Arquivos no Brasil: Um terreno de disputas políticas pela memória e pela história. **Revista Acervo**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, v.24, nº1, pg. 257-286, jan/jun 2011. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/acesso-a-informacao/legislacao-de-acesso-aos-arquivos-no-brasil-um-terreno-de-disputas-politicas-pela-memoria-e-pela-historia-georgete-medleg-rodrigues>>. Acesso em: 22.nov.2018.

SCHMITZ, A. **Fontes de notícias: ações e estratégias das fontes no jornalismo**. Florianópolis: Combook, 2011. Disponível em: <http://iscom.com.br/wp-content/uploads/eBook_fontes_noticias_Aldo_AntonioSchmitz.pdf> Acesso em: 20.nov.2017

SILVA, L.M. Publicidade do poder, poder da publicidade. In: DUARTE, J. (Org.) **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. **Jornalismo e hibridização da informação pública**. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2004. Disponível em: <http://www.compos.org.br/data/biblioteca_666.pdf> Acesso em: 25.nov.2018.

_____. **Jornalismo e interesse público**. In: SEABRA, Roberto, M.; SOUSA, V. (Org.) **Jornalismo político: teoria, história e técnicas**. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SOUSA, V. R. de. **Jornalismo e acesso à informação**: a utilização da Lei de Acesso à Informação por jornalistas Paraibanos. Dissertação (Mestrado em Jornalismo) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2017. Disponível em: <<http://tede.biblioteca.ufpb.br/handle/tede/9592>> Acesso em: 10. jan.2018.

SOUZA, R.M.V.de. **Lei de Acesso à Informação**: um canal à fonte de notícia. Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Universidade metodista de São Paulo, São Bernardo do Campos, 2016. Disponível em: <<http://tede.metodista.br/jspui/handle/tede/1588>>. Acesso em: 10.jan.2018.

TRAQUINA, N. **Teorias do Jornalismo**: porque as notícias são como são. 2 ed. Florianópolis: Insular, 2005.

TUCHMAN, G. A objetividade como ritual estratégico: uma análise das noções de objetividade dos jornalistas. In: TRAQUINA, N. (Org). **Jornalismo**: questões, teorias e estória. Florianópolis: Insular, 2016.

TUCHMAN, G. **La producción de la noticia**: estudio sobre la construcción de la realidad. Barcelona. Editorial: Gustavo Gilli, 1983.

Apêndice A – Lista de matérias publicadas pela *Gazeta do Povo*/ Agência de notícias (05/2012 a 05/2018)

Agênc	Data	Título	Abrangênc
Estado	17/05/2012	Lei da informação gera busca por dados de ex-ministros	Nacional
Estado	18/05/2012	Dilma abre guerra ao mandar divulgar salários	Nacional
Estado	18/05/2012	Setores do Judiciário resistem à divulgação de salários	Nacional
Folhapres	22/05/2012	STF divulgará nome e salário de ministros e servidores	Nacional
Estado	01/08/2012	Maia defende divulgação nominal dos salários da Câmara	Nacional
Estado	27/09/2012	92% dos pedidos da Lei de Acesso são atendidos	Nacional
Brasil	30/10/2012	Poder Executivo recebeu mais de 43 mil pedidos da Lei de Acesso à Informação	Nacional
Brasil	10/05/2012	Ideli: Lei de Acesso à Informação será constantemente aperfeiçoada	Nacional
Brasil	16/05/2012	Portaria define tipos de documentos considerados secretos	Nacional
Brasil	16/05/2012	No primeiro dia da Lei de Acesso à Informação sistema tem mais de 700 consultas	Nacional
Agências	16/05/2012	Lei de Acesso entra em vigor com 12 pontos sem regulamentação	Nacional
Estado	15/05/2012	Governo do Paraná regulamenta Lei de Acesso à Informação	Nacional
Estado	13/05/2012	Lei de Acesso à Informação vai começar enfraquecida	Nacional
Folhapres	17/05/2012	Executivo deverá divulgar salários de servidores	Nacional
Estado	17/05/2012	Transparência vai inibir mais uso do dinheiro, diz Dilma	Nacional
Paraná	06/12/2012	Governo do Paraná lança nova versão do Portal da Transparência	Estadual
Folhapres	16/01/2013	INSS e SUSEP lideram pedidos por informações	Nacional
O Globo	17/01/2013	Itamaraty passará a divulgar salários pagos no exterior	Nacional
Folhapres	21/01/2013	Prefeituras terão cursos de transparência ministrado pela CGU	Nacional
Brasil	21/01/2013	CGU divulga relatórios sobre auditoria na internet	Nacional
Estado	15/05/2013	Após um ano, Lei de Acesso à informação não é cumprida	Nacional
Folhapres	25/07/2014	Órgãos públicos ignoram Lei de Acesso à Informação, diz ABRAJI	Nacional
O Globo	15/05/2015	63% dos municípios brasileiros não cumprem a Lei de Acesso à Informação, diz CGU	Nacional
Brasil	14/10/2015	MP de São Paulo instaura inquérito para apurar sigilo de informações da Sabesp	Nacional
O Globo	13/06/2016	Prisões por corrupção crescem 438% em quatro anos no Brasil	Nacional
Folhapres	11/12/2017	Ministros usam aviões da FAB para dar carona a familiares e lobistas	Nacional
Livre Jor	22/08/2016	Onibus em Curitiba perde passageiros e vê frotas de carros e motos desaparecerem	Municipal
Livre Jor	31/08/2016	Maria Victoria fala sobre transporte e gastos de campanha; veja a checagem dos fatos	Municipal
Livre Jor	09/09/2016	Comparações das "Curitibas" de Greca e Fruet contamina debate eleitoral na capital	Municipal
Livre Jor	18/09/2016	Licenças de servidores candidatos custam R\$ 210 mil ao mês para prefeitura	Municipal
Livre Jor	21/09/2016	Greca e Fruet tropeçam nos fatos em entrevistas para rádio, veja a checagem	Municipal
Livre Jor	26/09/2016	Novos radares em Curitiba podem custar R\$ 1,6 milhão por mês	Municipal
Livre Jor	29/09/2016	Sem bater ponto, servidores candidatos custam R\$ 7,86 milhões por mês ao Paraná	Municipal
Livre Jor	21/10/2016	Gastos com funcionalismo é ameaça a promessas de campanha em Curitiba	Municipal
Livre Jor	20/03/2017	Maior tarifa entre capitais, Curitiba tem sua greve de ônibus	Municipal
Livre Jor	25/08/2017	"Estudo" da Urbs sobre integração temporal é documento de quatro páginas	Municipal
Livre Jor	03/10/2017	Secretaria proíbe servidores de registrar jornada com horário fixo, após alerta do Ministério P	Estadual
Livre Jor	17/10/2017	BNDES e governo do Paraná cogitam privatizar empresas públicas	Estadual
Livre Jor	21/05/2018	Governo apura irregularidades em 160 obras em escolas públicas do Paraná	Estadual

Apêndice B – Lista de matérias da *Gazeta do Povo* (05/ 2012 a 05/ 2018)

Editora	Data	Título	Abra	Valor-notícia
Vida Pública	12/05/2012	Curitibanos desconhecem a Lei de Acesso	Municip	Notabilidade
Vida Pública	12/05/2012	Cidadãos querem dados sobre o próprio município	Municip	Notabilidade
Vida Pública	15/05/2012	Só 4 de 7 órgãos estão prontos para dar informação	Estadual	Notabilidade
Vida Pública	19/05/2012	Gazeta "estreia" Lei de Acesso em 9 órgãos públicos	Estadual	Sigilo
Vida Pública	19/05/2012	Divulgação de salários ainda é incerta	Nacional	Sigilo
Vida Pública	02/07/2012	OAB-PR cobra punição de quem desrespeita a legislação	Estadual	Interesse social
Vida Pública	04/09/2012	Regulamentação de acesso à informação é aprovada por unanimidade	Municip	Interesse social
Eleição/2014	02/10/2012	Fruet e Greca prometem divulgar lista de servidores com salários	Municip	Ética
Vida Pública	22/11/2012	Câmara respondeu 85 pedidos de informação em seis meses	Municip	Notabilidade
Vida Pública	23/11/2012	Lei de Acesso não deve ser cumprida a curto prazo	Estadual	Interesse social
Vida Pública	28/12/2012	Falta interesse público para a nova lei valer	Nacional	Interesse social
Vida Pública	17/02/2013	Lei de Acesso faz transparência entrar na pauta do Congresso	Nacional	Notabilidade
Política Cida	01/05/2013	Legislação atual possibilita que cidadão fiscalize poder público	Nacional	Interesse social
Vida Pública	13/05/2013	Faltam dados em Maringá; PG tem 60 dias para mudar portal	Estadual	Notabilidade
Vida Pública	02/06/2013	Após dois anos de vigência, lei da transparência ainda patina no Paraná	Estadual	Notabilidade
Vida Pública	16/10/2013	Órgãos de controle lançam modelo de portal da transparência para prefeitura d	Estadual	Interesse social
Vida Pública	16/10/2013	Prefeituras vão ganhar portal gratuito para ofertar dados à população	Estadual	Interesse social
Vida Pública	27/10/2013	Lei de Acesso Patina	Nacional	Notabilidade
Vida Pública	22/11/2013	Poder público ainda "patina" em cumprir Lei de Acesso	Estadual	Sigilo
Vida Pública	09/12/2013	Corrupção: entidades discutem como popularizar ferramentas de controle soci	Estadual	Interesse social
Vida Pública	05/01/2014	Formato dos dados nos sites do poder público do Paraná dificulta fiscalização	Estadual	Notabilidade
Vida Pública	21/04/2014	Só 24% das grandes cidades regulamentaram a Lei de Acesso	Estadual	Notabilidade
Vida Pública	21/04/2014	É preciso persistir para obter dados	Municip	Sigilo
Vida Pública	10/05/2014	A Lei exige transparência, mas o Brasil ainda é bastante "opaco"	Estadual	Notabilidade
Vida Pública	16/05/2014	Justiça é o poder que menos se adaptou a Lei de Acesso à Informação	Nacional	Notabilidade
Esporte/2014	21/05/2014	Índice de transparência do Paraná evolui e põe estado em terceiro lugar	Estadual	Notabilidade
Vida Pública	22/05/2014	Acesso à informação fica mais fácil no Tribunal de Contas	Estadual	Interesse social
Vida Pública	29/07/2014	Prefeitura de Curitiba não garante total acesso à Informação online	Municip	Notabilidade
Vida Pública	06/01/2015	Sites de Prefeituras falham no quesito transparência	Estadual	Notabilidade
Justiça e Dir	21/05/2015	De olho (na falta) de transparência	Estadual	Interesse social
Justiça e Dir	22/05/2015	Para SF divulgação de salários de servidores públicos é constitucional	Estadual	Ética
Vida e cidadã	16/10/2015	Curiosidade sobre Ovnis impulsiona pedidos de informações ao governo feder	Nacional	Notabilidade
Vida Pública	09/05/2015	Movimento de Olho na Transparência vai analisar portais no Paraná	Estadual	Interesse social
Paraná/Politi	15/02/2016	"TJ e MP pagam supersalários que superam em 20% o teto previsto em lei"	Estadual	Escândalo/ e investigação política
Paraná/Politi	07/06/2016	Imprensa nacional repercute ações de juízes contra a Gazeta do Povo	Nacional	Ética
Paraná/Politi	22/05/2017	Saiba como um funcionário público fez prefeitura tirar nota 10 em transparênc	Municip	Notabilidade
Paraná/Politi	26/06/2017	Tribunal de Contas anuncia auditoria especial nas universidades	Estadual	Escândalo e investigação política
Paraná/Politi	24/07/2017	"Farra dos Alvaras" em Curitiba libera imóvel com área até 13 vezes maior que	Municip	Escândalo e investigação política
Paraná/Politi	04/08/2017	TCE notifica Cohapar por descumprir a Lei de Acesso à Informação	Estadual	Notabilidade
Republica/po	13/10/2017	Site que expunha ações judiciais de políticos sai do ar por falta de apoio	Nacional	Interesse social
Paraná/Politi	29/11/2017	Servidores da Câmara de Curitiba chegam a ganhar mais de R\$ 300 mil ao se ap	Municip	Escândalo e investigação política
República	05/12/2017	Defesa de Lula questiona rapidez do TRF 4 na análise de recurso do caso triple	Nacional	Escândalo e investigação política
Republica/po	22/12/2017	Temer abriu mao em 2017 de 40 bi com perdão de dívida e isenções fiscais	Nacional	Escândalo e investigação política
Justiça	14/02/2018	Banco de DNA de criminosos cresce 20%, mas medida é questionada no STF.	Nacional	Ética
República/po	04/12/2017	Cármen Lúcia perde paciência e dá 48 horas para tribunais divulgarem salários	Nacional	Notabilidade
Ideias	25/04/2018	Cinco maneiras de usar a tecnologia para ficar de olho nos políticos	Nacional	Interesse social