

Dez anos de LAI e a pesquisa sobre o acesso à informação pública pelo jornalismo¹

Marlise Brenol
Alciane Baccin

Resumo:

O artigo tem o objetivo de fazer uma revisão sistemática de literatura (RSL) sobre a Lei de Acesso à Informação (LAI) em pesquisas de mestrado e doutorado e em artigos publicados em periódicos da área da Comunicação e Informação. Em vigor desde 2012 no Brasil, a LAI regulamentou o direito constitucional à informação e deu providências sobre a disponibilidade digital e os meios de acesso. A revisão de teses, dissertações e artigos, realizada nas bases da Capes e da biblioteca digital do Ibict, indicou 17 trabalhos e 14 artigos em dez anos. Os resultados, agrupados em categorias, apontam pesquisas de representação da LAI pelos jornais, de processos produtivos em jornalismo e relacionado ao papel social dos jornalistas na democracia. Mais da metade dos estudos foram publicados entre 2017 e 2020 indicando interesse crescente no tema.

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação (LAI). Jornalismo. Transparência pública digital.

Ten years of LAI and the research on journalism's access to public information

Abstract:

This article develops a systematic review of the Access to Information Law (LAI) in master's and doctoral research, and also in articles published in journals in the Communication and Information field of study. The review in the indexed bases of thesis and dissertations indicated 17 researches. The 57 investigated journals totaled 14 articles published in ten years. The results point to research on the representation of LAI by newspapers, productive processes in journalism, and the social role of journalists in democracy. More than half of the studies were published between the years of 2017 and 2020, indicating increasing interest on this issue.

Keywords: Access to Information Law (LAI), journalism, digital public transparency.

Recebido em: 15.02.22
Aprovado em: 22.09.22

Marlise Brenol

Doutora em Comunicação e Informação pela UFRGS. Participa do Núcleo de Comunicação Pública e Política (Nucop) na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

E-mail: marlisebrenol@gmail.com

Alciane Baccin

Docente do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Indústria Criativa (PPGCIC) e do curso de Jornalismo da Universidade Federal do Pampa (Unipampa).

E-mail: alcianebaccin@unipampa.edu.br

¹ O artigo é a união de dois textos anteriores, um apresentado no Seminário de Jornalismo Investigativo da Abraji (2021) e o outro, no encontro anual da SBPJor (2021).

Introdução

A Lei de Acesso à Informação pública (LAI) no Brasil foi sancionada em 2011 e entrou em vigor em 16 de maio de 2012. A LAI tornou-se o instrumento de transparência pública digital mais completo para a garantia do cumprimento do direito constitucional de acesso a informações de interesse individual ou coletivo. O artigo propõe a análise de teses, dissertações e artigos científicos que abordam a relação entre a lei e o jornalismo.

O processo de construção do texto da LAI foi longo e contou com o suporte de importantes atores na defesa da transparência como política pública de Estado. Ainda que o texto do anteprojeto tenha sido proposto pelo Executivo, participaram das discussões membros do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC). O conselho era formado por instâncias governamentais e também por representantes da sociedade civil como a Associação Brasileira de Organizações Não-governamentais, a Associação Brasileira de Imprensa, a Transparência Brasil, entre outros. A discussão permitiu, por exemplo, a ampliação da abrangência da lei para os âmbitos federal, estadual e municipal - discussão levantada pelo então representante da Transparência Brasil, o jornalista Claudio Abramo (BRASIL, 2009). Fora do conselho, o debate circulou no Legislativo onde a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji) teve forte atuação em defesa da importância da legislação para a prática profissional.

Considerando a relevância da LAI para a consolidação das políticas públicas de Transparência e para a normatização do direito de acesso à informação, bem como a evidente atuação de jornalistas na discussão pública sobre a lei, importa investigar como o debate dos âmbitos político e social é refletido em pesquisas do campo acadêmico-científico. Para tanto, este artigo tem como objetivo analisar como os pesquisadores de comunicação e jornalismo observaram e investigaram os desdobramentos da regulamentação. A proposta é conhecer o conjunto de pesquisas desenvolvidas no Brasil no âmbito dos programas de pós-graduação de comunicação e jornalismo e dos trabalhos publicados nos periódicos brasileiros, desde que a LAI foi implementada. Para alcançar o objetivo, selecionamos a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (Ibict) e o Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Os trabalhos foram analisados a partir de métodos qualitativos e quantitativos, considerando a Revisão Sistemática de Literatura (RSL).

A estrutura do artigo está dividida em três partes: no embasamento teórico acionamos os conceitos de transparência pública digital e informação pública no jornalismo; na segunda parte, estruturamos a metodologia de Revisão Sistemática de Literatura; e na terceira parte, analisamos os trabalhos, sistematizamos os resultados e apontamos considerações.

Transparência Pública Digital

O acesso à informação pública na democracia está associado aos instrumentos por meio dos quais o cidadão torna-se apto não apenas a tomar conhecimento sobre o governo, mas também a provocá-lo a inovar e melhorar a prestação de serviço a partir dos preceitos cívicos. No Brasil contemporâneo, a tecnologia digital torna-se não apenas o meio de acesso, mas também de transformação e consumo no horizonte do ideal de formar cidadãos bem-informados.

As políticas públicas de transparência foram forjadas na esteira da informatização e digitalização. À medida que a internet avança para a hiperconexão surgem novos protocolos, um deles o de governo aberto (OGP, 2011). O documen-

to dita os parâmetros de acesso à informação pública e a dados de conhecimento populacionais e gerenciais dos governos nacionais. A parceria governo aberto estabelece quatro princípios para os países membros: transparência, prestação de contas, participação cidadã e tecnologia e informação (NASER, RAMÍREZ-ALUJAS, ROSALES, 2017). Para fazer parte da OGP, é necessário seguir as diretrizes, entre elas, a aprovação da LAI.

A implementação da LAI fortaleceu o jornalismo de apuração em bases de dados de governos, possibilitando maior visibilidade ao chamado jornalismo de dados (ROGERS, 2013). A prática que está associada a métodos verificáveis de apuração e estatística fortalece o papel da imprensa como fiscal do poder. A legislação prevê a forma de requisição de informação em transparência passiva, por demanda, e também obriga governos a publicarem informações em transparência ativa, fortalecendo a lei anterior de responsabilidade fiscal que também traz previsão de publicação em endereço na internet. Para Rogers (2013), as leis que concedem acesso a informações no ambiente digital fazem diferença porque “dados estatísticos agora foram democratizados” para escrutínio público.

No Brasil, as políticas públicas de transparência no Executivo Federal sofreram um revés desde a posse do presidente Jair Bolsonaro em 2019. A tentativa de ocultação de dados sobre a Covid-19 foi uma das evidências da política de opacidade e obstrução da informação. A cobertura da imprensa deu a ver que o Executivo impediu a divulgação de informações pelos ministérios, em especial o da Saúde, atrasou o horário de consolidação de infectados e de mortes e até tirou do ar o site com o painel de dados da doença. O cenário atribui ainda maior relevância ao legado da institucionalização das políticas de Transparência e ao papel desempenhado pelo jornalismo para dar a ver as impropriedades governamentais, bem como vigiar, investigar, denunciar e cobrar para que as informações do Estado tornem-se efetivamente públicas.

Informação Pública no Jornalismo

O direito de acesso a informações, garantido pela Constituição brasileira de 1988, é caro ao jornalismo. A documentação pública é matéria-prima para a produção jornalística. Nesse sentido, com o interesse público como norte, o jornalismo adota a conduta normativa de fiscalizar o poder e ser vigia da transparência, para que a população possa exercer a cidadania de forma efetiva. Para Gentili (2002, p. 50), o direito à informação é “[...] o direito àquelas informações necessárias e imprescindíveis para a vida numa sociedade de massas, aí incluindo o exercício pleno do conjunto de direitos civis, políticos e sociais”. Isso quer dizer que a informação de direito público é aquela importante para que o cidadão conheça direitos, como à educação, à saúde, à moradia. A informação é um bem de direito público.

Mas o que é informação pública e qual é a sua relação com o jornalismo? Para Batista (2010, p. 40), “a informação pública é um bem público (...) pode ser produzida pela administração pública ou, simplesmente, estar em poder dela, sem o status de sigilo para que esteja disponível ao interesse público/coletivo da sociedade”. A maior disponibilização de dados e informações propicia ao jornalismo trabalhar reportagens mais aprofundadas e investigar a coisa pública, seja por meio de análise e interpretação de bases estatísticas, seja em investigação em documentação ou relatórios de origem do Estado.

Nos processos sociais, o jornalismo pode e deve colaborar criando e mantendo as mediações que garantem o direito à informação. Sobre a questão de mediação desse direito, Lage (2014, p. 21) destaca que “o jornalista deverá empenhar-se pela mais ampla difusão dos fatos de interesses público, pela confiabilidade dos dados, relatos e análises de terceiros que divulga e pelo respeito à pluralidade de

interesses que conflitam na sociedade”.

É primordial para o jornalismo que se cumpra uma das principais funções destacadas por Lage (2014): a difusão dos fatos de interesse público. Para isso, a informação pública precisa estar acessível, o que garante um dos direitos básicos ao indivíduo nas sociedades democráticas.

Metodologia

A Revisão Sistemática de Literatura (RSL) é uma metodologia que imprime maior rigor à revisão utilizada com frequência nas etapas iniciais de escrita de artigos, teses e dissertações. A RSL tem como objetivo identificar os estudos sobre um tema, aplicando métodos explícitos e ordenados, explicando e justificando a abrangência da pesquisa e apresentando os critérios.

Okoli (2015) propõe oito passos que devem ser seguidos na RSL: identificar o objetivo, planejar protocolos e treinar equipe, aplicar seleção prática, buscar bibliografia, extrair os dados, avaliar a qualidade, sintetizar os estudos, escrever a revisão. Todos os passos seguem uma rigorosa metodologia de descrição dos procedimentos adotados e “que resuma e discuta de forma abrangente a literatura existente sobre uma questão de pesquisa de interesse” (OKOLI, 2015, p. 905, tradução nossa), para que outros pesquisadores possam reproduzir os resultados ou partir deles para futuras pesquisas.

Definido o objetivo de conhecer os estudos que entrecruzam jornalismo e LAI, selecionamos a combinação de palavras-chave a serem aplicadas na busca. Como o estudo combina interesses de diferentes campos das ciências sociais, jurídicas e humanas, foi necessário definir o protocolo para padronizar a busca. Nesse sentido, foram realizadas combinações que pudessem contemplar pesquisas dentro do objetivo aqui proposto. A combinação incluiu “jornalismo + LAI”, “jornalismo + lei de acesso à informação”, “jornalismo de dados e LAI”, “jornalismo + acesso à informação”, cruzando os campos de busca “título”, “assunto” e “resumo”.

As bases consultadas foram os bancos de teses e dissertações da BDTD/Ibict, entre 2011 e 2021, primeiros 10 anos da lei, em que identificamos 17 trabalhos. A BDTD tem a mais completa indexação de trabalhos acadêmicos produzidos nos programas de pós-graduação, porque integra todas as bibliotecas das universidades brasileiras. Pesquisamos ainda no portal de periódicos da Capes, referência em qualidade da informação científica para as universidades brasileiras, pelos artigos qualificados entre A1 e B2 pelo Qualis Periódicos, em que encontramos um artigo em periódico A1, três em A2, seis em B1 e quatro em B2.

Os estudos foram sistematizados em três categorias por proximidade de temas abordados: representação social da LAI nos jornais, processos produtivos e rotinas de redação e o jornalismo na democracia, conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 - Quantidade de artigos e pesquisas por categoria

<i>Categoria/tipo</i>	<i>Teses/ Dissertações</i>	<i>Artigos</i>
Representação da LAI	4	1
Processos produtivos	8	5
Democracia	5	8
Total	17	14

Fonte: Elaborado pelas autoras

A qualidade dos estudos analisados está no pressuposto de que as teses e dissertações foram submetidas aos rituais de avaliação de pesquisadores de cátedra, sob orientação referenciada nos programas *stricto sensu*, e os artigos avaliados por pares escolhidos pelos editores dos periódicos melhor avaliados pela Capes.

Análise das categorias de pesquisas

Como resultado, identificamos 14 trabalhos de dissertação e três teses. Desses, três foram produzidos em programas de pós-graduação do Rio Grande do Sul e três do Paraná, outros três em São Paulo e quatro no Distrito Federal. No Ceará, Santa Catarina, Rio de Janeiro e na Paraíba foi encontrado um trabalho de pesquisa em cada Estado.

Os artigos que compõem o corpus de análise estão publicados em 12 revistas. Apenas duas delas publicaram mais de um artigo sobre o tema. A revista *In-texto* do Programa de Pós-graduação em Comunicação da UFRGS publicou dois artigos (BATISTA, 2012; BRENOL, 2021). O periódico *Informação & Informação*, do PPG em Ciência da Informação da Universidade Estadual de Londrina (UEL), publicou também dois textos (CAMPOS, RODRIGUES, 2020; GONÇALVES; RODRIGUES; NASCIMENTO, 2020). Destacamos assim uma pulverização dos artigos em diferentes periódicos, não sendo possível identificar uma publicação que concentre maior interesse na abordagem.

A categorização foi realizada a partir da leitura dos resumos, introdução e conclusão para agrupamento por temas próximos e seguida pela etapa de análise qualitativa por síntese dos estudos e temáticas ou abordagens em comum. A sistematização do conjunto de trabalhos nos permite avançar no conhecimento gerado a partir das investigações mapeadas.

Representação da LAI nos jornais

Os estudos associados à representação social de determinado tema pela mídia adotam como método a análise de conteúdo ou a análise de discurso e têm como objetivo extrair os quadros sociais de determinado tema ou assunto abordado. Os estudos agrupados nessa categoria têm em comum o foco de compreender como é feita a construção social da LAI na cobertura da imprensa brasileira. Os estudos foram três dissertações, uma tese e um artigo científico.

A pesquisa doutoral “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)” de Dirlene Barros (2017), defendida na Universidade de Brasília (UnB), investigou os movimentos de publicidade e de silêncio entre os discursos de parlamentares maranhenses e a cobertura da LAI pelos jornais. A pesquisa mostra o predomínio do silêncio e da omissão pela ausência de visibilidade do projeto de lei. Segundo a autora, ficou evidente que no Maranhão “a LAI não teve espaço em seu cenário político informacional oligárquico” (BARROS, 2017, p. 9). O único artigo enquadrado nessa categoria é escrito por Barros em coautoria com Rodrigues (2017) e utiliza o mesmo objeto e metodologia da tese de Barros, com o recorte de observação do jornal *O Estado do Maranhão*. O texto “Lei de acesso à informação: entre vozes e silêncios na divulgação pelo jornal *O Estado do Maranhão*” aponta o silenciamento discursivo do jornal.

A dissertação “A amplitude da lei de acesso à informação (LAI) analisada sob os interesses do *Estadão*” de Marcilene Frare (2014) foi defendida na Universidade Paulista (Unip). A análise estabeleceu a observação de textos publicados pelo *Estadão* no período de três anos. As 234 matérias sobre a LAI levaram à conclusão de viés crítico, considerando que o jornal “não demonstra empenho na ampla

divulgação de uma lei que permite resgatar a memória social e projetar o futuro” (FRARE, 2014, p. 91).

A dissertação “Da forma ao conteúdo: as dimensões da Lei de Acesso à Informação no debate político paranaense da *Gazeta do Povo*”, defendida por Daniela Borcezi (2019) na Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), analisa 85 textos publicados pelo jornal que citam a LAI ao longo de seis anos e dá a ver que quase a metade deles são publicações de textos de agências de notícias e não produções próprias. A pesquisa indica que pouco se faz uso da LAI para “reduzir a dependência do jornalismo declaratório” (BORCEZI, 2019, p. 104).

Já a dissertação defendida por Bruna Mastrella (2019) na UnB, “Os discursos de legitimação do Jornalismo Guiado por Dados”, analisa os discursos de profissionais e de organizações jornalísticas. O método, desenvolvido a partir da hermenêutica de profundidade, identificou que a legitimação da prática está associada a competências e habilidades na análise de dados digitais e a reafirmação de valores canônicos do jornalismo.

Processos produtivos em jornalismo

Praticamente a metade dos estudos encontrados abordam a possibilidade de utilização da LAI pelos jornalistas e focam olhares em práticas adotadas (ou não) nas rotinas produtivas jornalísticas. Os estudos que adotam essa perspectiva são: uma tese, sete dissertações e cinco artigos científicos. Dos 13 trabalhos, sete analisam produtos jornalísticos que utilizaram a LAI para ter acesso aos dados pretendidos e todos chegam à conclusão que a Lei ainda é subutilizada nas redações dos jornais pesquisados, sendo acionada em reportagens especiais ou investigativas, que requerem maior tempo de produção e aprofundamento. Quanto às metodologias adotadas, identificamos uma combinação de métodos e técnicas de pesquisa com abordagens quantitativas e qualitativas, pesquisa exploratória e documental, entrevistas e análise de conteúdo.

A tese “Lei de Acesso à Informação: canal à fonte de notícia”, de Rose de Souza (2016), analisa dois mapas. Um deles foca nas solicitações feitas por jornalistas via e-SIC em 2014 e 2015 e o outro na utilização da LAI em matérias publicadas no jornal *Folha de S.Paulo*, na editoria de política, entre os anos 2014 e 2015. Segundo a autora, “a análise mostrou que a LAI é utilizada como canal à fonte de notícia no âmbito da cobertura política, porém com baixo aproveitamento pelos jornalistas” (SOUZA, 2016, p. 149).

A dissertação “Jornalismo e acesso à informação: A utilização da Lei de Acesso à Informação por jornalistas paraibanos”, de Verônica de Sousa (2017), da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), olha para as produções jornalísticas que utilizam a LAI. O trabalho identifica matérias publicadas em dois jornais de 2012 a 2015 que citam a Lei e de entrevistas com profissionais. De acordo com a autora, os principais problemas apontados pelos jornalistas são o longo prazo de retorno das demandas que não condiz com o “*deadline* das redações e a insuficiência de informações disponibilizadas” (SOUZA, 2017, p. 7).

Luma Dutra (2015) defendeu na UnB a dissertação “Direito à informação em pauta: os usos da lei de acesso por jornalistas”. A autora realiza uma análise a partir da hermenêutica de profundidade para interpretar os fatos sociais. Dutra (2015, p. 6) conclui que “a LAI não alterou de modo substancial as rotinas produtivas nas redações, porém, produziu mudanças pontuais especialmente no relacionamento com algumas assessorias de comunicação de órgãos públicos”.

A dissertação “Uso e apropriação da Lei de acesso à informação (LAI) por repórteres brasileiros: a experiência de jornalistas da *Folha de S.Paulo* e *O Estado de S.Paulo* em 2017 e 2018”, defendida na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) por Hygino Vasconcellos (2020), detecta de que forma os profis-

sionais dos dois jornais utilizam a LAI. Entre os resultados, o autor aponta “que os jornalistas detêm um repertório próprio para tirar mais proveito dos recursos advindos com a legislação e, apesar do fator tempo imperar nas rotinas produtivas da profissão, os repórteres conseguem gerenciar os prazos” (VASCONCELLOS, 2020, p. 7).

Já a dissertação “A Lei de Acesso à Informação como ferramenta de apuração: uma análise do uso da LAI por jornalistas”, defendida na UnB por Francisco Gonçalves, aborda a etapa de coleta de dados e documentos. Gonçalves (2019) realiza a pesquisa documental a partir dos arquivos do governo federal, no processo de elaboração da LAI entre 2006 e 2011. O autor conclui que a “LAI destina-se mais apropriadamente ao jornalismo investigativo, ampliando as possibilidades de obtenção de documentos e dados” (GONÇALVES, 2019, p. 7). Gonçalves também escreveu em coautoria o artigo “O uso da LAI por jornalistas: uma análise de requerentes, pedidos e respostas” publicado na revista *Estudos de Mídia e Jornalismo* (EJM – UFSC), em 2018. Os autores analisam os pedidos feitos por jornalistas em 2017 ao Executivo Federal por meio do recurso e-Sic de transparência passiva. A análise considerou 3.386 pedidos feitos por 856 jornalistas, sendo 72,21% atendidos. O resultado aponta que “jornalistas têm feito uso efetivo da LAI para obter informações” (GONÇALVES; STACCIARINI; NASCIMENTO, 2018, p. 139).

Entre os artigos analisados, o texto “Jornalismo, colaboração e interesse público”, publicado na revista *E-Compós* por Paulo Ferracioli e Francisco Marques (2020), aborda a LAI na perspectiva da colaboração de atores sociais internos e externos ao jornalismo para o uso do instrumento em rotinas de cobertura noticiosa. A partir da análise de conteúdo de matérias dos jornais *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo*, os pesquisadores identificaram que entre os atores mais acionados na cobertura estão os da sociedade civil (36 matérias), do Estado (24 textos) e da mídia (15 textos). Os autores concluem que as organizações jornalísticas deixam a colaboração em segundo plano e que essa colaboração pode se dar pelo compartilhamento de dados e pelo desenvolvimento de códigos em linguagens de programação (como R e *Python*), permitindo um cruzamento das informações.

No texto “O impacto da lei de acesso à informação nas rotinas produtivas do jornalismo brasileiro”, publicado na *Revista Eletrônica Internacional de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura* (Eptic – UFS), em 2016, Janara Sousa e Elen Geraldês utilizam as premissas da teoria do *Newsmaking* para analisar e investigar como podem ser confrontadas as transformações provocadas pela LAI em relação a rotinas produtivas do jornalismo. Entre os resultados, apontam a potencial diminuição da dependência dos repórteres em relação a assessorias de comunicação como fontes de informação e também uma valorização de temáticas de interesse público.

A revista *Rumores* (USP) publicou em 2015 o texto “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*”, de Solano Nascimento, Georgete Rodrigues e Luciana Kraemer. A pesquisa utilizou a análise de conteúdo como metodologia para identificar as reportagens que citam a LAI como fonte de informação pública. Ao todo, os autores identificaram 96 reportagens entre 16 de maio de 2012 e 15 de janeiro de 2014, sendo *O Estado de S. Paulo* o que mais citou a LAI, apontada como fonte em 42 matérias. Os autores classificam as informações públicas como direta (72%), cruzada (24%) e ampliada (4%) e concluem que a LAI foi incorporada às redações como ferramenta de apuração.

A revista *Observatório* (UFT) publicou em 2018 o artigo “Acesso à Informação como Ferramenta de Combate à Corrupção por Jornalistas Investigativos”, de Verônica Sousa e Pedro Benevides. Os autores analisam a série de reportagens exibida pelo programa “Cadê o dinheiro que estava aqui?”, do *Fantástico* da Rede Globo. As reportagens utilizam a LAI para acessar informações sobre licitações

nas áreas de saúde e educação, nas prefeituras de Crato e Juazeiro do Norte, no Ceará, e denunciam fraudes e corrupções em contratos. Os autores apontam que a LAI, como ferramenta de apuração jornalística, “traz em seu bojo a garantia de um jornalista consubstanciado na verdade dos fatos, alicerçado em prova documental em prol da eficácia da informação” (SOUSA; BENEVIDES, 2018, p. 780).

Três dissertações apontadas na pesquisa abordam o acesso à informação, mas não focam na LAI.

Jornalismo e a LAI na democracia

Os estudos associados ao jornalismo na democracia abordam a LAI na perspectiva do direito de acesso à informação como garantia fundamental. As pesquisas consideram aspectos culturais, econômicos e políticos. Os trabalhos dessa categoria – uma tese, quatro dissertações e oito artigos científicos – discutem a imprensa e os jornalistas como atores socialmente relevantes para o debate público.

A pesquisa doutoral “Transparência digital e jornalismo: modalidades comunicativas com uso de dados públicos”, de Marlise Brenol (2019), defendida na UFRGS, aborda o jornalismo de dados na perspectiva da transparência pública na democracia digital. A tese situa as políticas públicas de transparência no Brasil até a aprovação da LAI como instrumento e garantia de acesso a informações e realiza análise de redes sociais, análise de conteúdo e estudo de percepção para problematizar como os jornalistas se percebem, com destaque para o papel de fiscal do poder, as tematizações mais abordadas – indicando temas políticos, e os constrangimentos para o exercício profissional, envolvendo o excesso de informação e as *fakes news*. Brenol, em 2021, também publicou o artigo “Jornalismo e transparência pública digital: aliados pela qualidade do debate público” na revista *InTexto*, que recorta dentro das pesquisas em democracia digital as abordagens sobre o papel do jornalista na busca de “informações orientadas por valores de interesse público, usualmente utilizando dados visando a prestação de serviço para a cidadania” (BRENOL, 2021, p. 15).

Thatiany Pereira, na dissertação “Governos (in)visíveis e jornalismo mediador no Ceará” (2019), pesquisou como os jornalistas de mídias regionais adotam os instrumentos de transparência nas rotinas de trabalho visando como hipótese preservar a perspectiva normativa do jornalismo como mediador nas democracias. As evidências demonstram comprometimento das notícias analisadas com a qualidade democrática, considerando aprofundamento, contextualização e participação de especialistas.

A LAI é apresentada na dissertação “Jornalistas e membros do Ministério Público: atuação fiscal e interesse público”, defendida em 2013 na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), como um dos últimos institutos que reforçam a “cultura da fiscalização” na sociedade democrática ao propor um estudo comparativo entre o jornalismo e o Ministério Público. Guilherme Triches adotou como método entrevistas com cinco jornalistas e cinco membros do Ministério Público para elencar concepções e situações que contextualizam e exemplificam as aproximações entre ambos.

Na UEPG, Edson Santos Júnior (2015) defendeu a dissertação “O jornalismo da fonte como parte necessária de um jornalismo plural democrático” em um estudo da comunicação pública da Assembleia Legislativa do Paraná (Alep). O resultado aponta para um jornalismo em transformação na Alep, devido à maior transparência dos dados públicos, ambiente pluralizado e abundância de informações disponíveis, na busca de se consolidar como referência especializada confiável.

Rachel Bottrel (2016), na dissertação “Uma análise dos usos da lei de aces-

so à informação no Brasil em notícias do período de 2013 a 2015”, defendida na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), definiu termos para filtrar resultados em mecanismos de busca e a análise apontou que os atores que mais publicam notícias sobre a LAI são a imprensa e as entidades sem fins lucrativos, com interesses voltados ao controle social e à transparência das informações públicas.

O artigo “A construção da Lei de Acesso à Informação no Congresso Nacional brasileiro: sistematização de sua tramitação legislativa”, de Georgete Rodrigues e Phillipe Campos, foi publicado em 2020 no periódico *Informação & Informação* da Universidade Estadual de Londrina (UEL). Os autores sistematizam, apresentam e analisam a tramitação legislativa que culminou na aprovação da LAI. A análise dos documentos de tramitação legislativa aponta para a participação de jornalistas e de organizações jornalísticas nos fóruns de discussão do projeto de lei. A conclusão indica que, apesar de posições contrárias no parlamento, especialmente no Senado, a LAI foi aprovada de acordo com parâmetros internacionais de transparência, democracia e de liberdade de informação.

O artigo “A contribuição do acesso à informação pública para a comunicação pública (CP) no Brasil”, de Rachel Bottrel (2018), verifica a hipótese de que o acesso torna-se ainda mais relevante para a CP. Na análise, a autora identifica os jornalistas como atores que fazem uso da LAI, “apontando uma possível absorção do uso do acesso à informação na sua rotina de trabalho” (BOTTREL, 2018, p. 9). O texto aponta maior autonomia do jornalista de fontes políticas e um papel relevante de agendamento dos temas na sociedade e a fiscalização dos governantes.

O artigo “Dilemas entre transparência e proteção de dados: as requisições dos órgãos de controle e o sigilo estatístico”, publicado na *Esfemas* (UCB), de Mariana de Carvalho (2019), aborda o dilema da garantia da privacidade em relação à transparência na LAI, em especial, na produção e compartilhamento de dados estatísticos. A autora enfatiza o papel do Estado como fonte primária de informação pública para o jornalismo, porém ressalta que na sociedade de informação os dados passaram a ter valor de mercado e entrar em disputas. No artigo são analisados casos nos quais os dados sigilosos de pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do censo escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) foram questionados na Justiça. Nas duas ações, os dados de pesquisa foram negados, preservando o sigilo estatístico das pesquisas. A conclusão aponta para a necessária harmonização entre transparência e privacidade para preservar a credibilidade e a confiança das instituições oficiais de produção estatística.

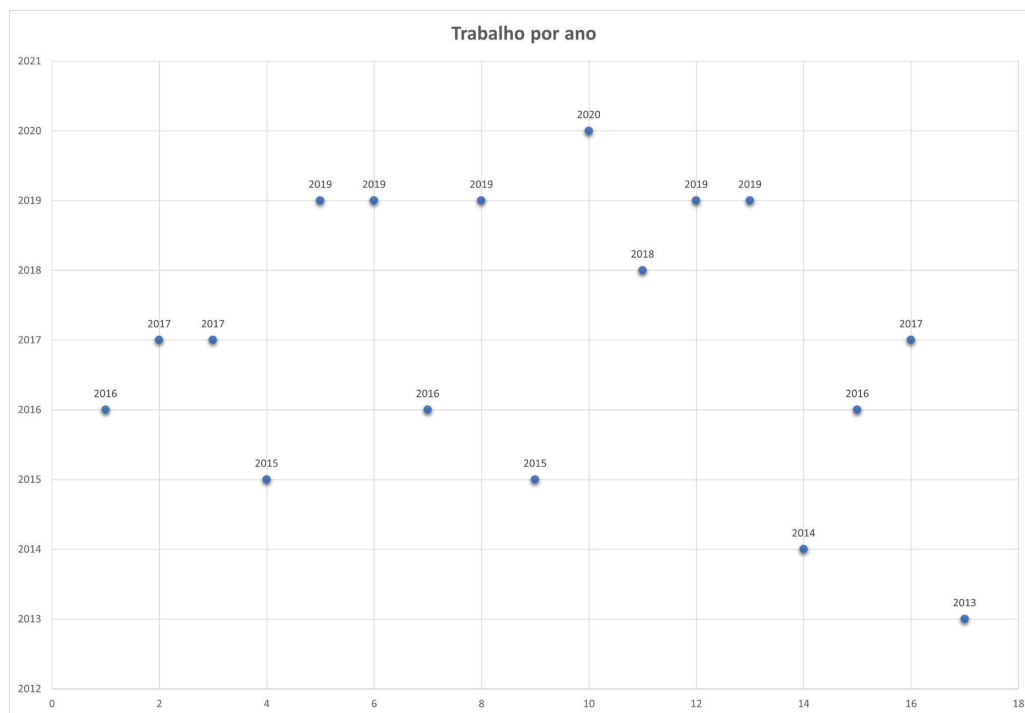
Outros quatro artigos abordam a LAI na democracia, porém citam de forma periférica o jornalismo ou os jornalistas.

Análise geográfica e temporal

O levantamento realizado também nos permite avançar para uma interpretação a partir do recorte geográfico e temporal das pesquisas revisadas. Essa leitura indica se o interesse dos estudos está concentrado em uma região do país ou se um programa de pós-graduação se destaca em relação a outros. Da mesma forma, responde à pergunta sobre a incidência ao longo dos dez anos.

Para apoiar estes recortes, foram gerados dois gráficos. O primeiro é de dispersão considerando o número total de unidades e a linha dos dez anos investigados, ou seja, a representação gráfica por data de publicação se refere aos anos de defesa nos programas de pós-graduação. Nesse caso, a diferenciação entre teses e dissertações não é relevante porque importa a saliência do tema e não o título obtido ou o teor da investigação *stricto sensu*.

Gráfico 1: Trabalhos de teses e dissertações publicados por ano ao longo de 10 anos



Fonte: Gerado pelas autoras

A análise evidencia um crescimento na quantidade de pesquisas a partir de 2016, quinto ano de LAI no Brasil. De 2011 a 2015, foram quatro trabalhos. Em 2016 e 2017, foram três por ano. E em 2019, foram cinco. Há de se considerar que o trabalho de pesquisa *stricto sensu* leva dois ou quatro anos, em média, o que pode ser um dos fatores para a incidência maior a partir do sexto ano.

Outra análise a partir do conjunto de pesquisas é a distribuição geográfica. O levantamento indicou que a UnB foi a universidade que mais pesquisas desenvolveu sobre o tema (quatro), seguida da UFRGS (três). Na sequência dos estados, as universidades de São Paulo (USP, Unip, Umesp) juntas somam três publicações. O Paraná também registra três trabalhos. Os demais estados representados registram uma unidade cada um.

A distribuição geográfica indica a concentração de interesse no Centro-Sul do país, com sete trabalhos entre RS, SC e PR. O Sudeste soma quatro. Já o DF se destaca no Centro-Oeste. A produção focada na UnB pode ter relação com a proximidade dos três poderes da jurisdição federal. A concentração desse tipo de pesquisa no Sul do Brasil é uma questão a ser investigada em trabalhos futuros.

O levantamento realizado na RSL dos periódicos indica resultado parecido, porém mais pulverizado, sem evidenciar uma concentração de interesse no tema por um único periódico. Optamos por separar a análise geográfica de teses e dissertações da análise de publicações de artigos, pois a escolha da revista não reflete a origem da pesquisa. Porém, no recorte por universidade dos autores a análise aponta para uma concentração das produções na UnB, confirmando o achado no corpus *stricto sensu*. Dos 14 artigos, metade deles tem autores vinculados à UnB, somando ao todo 10 pesquisadores.

Discussão

A sistematização em três categorias (representação da LAI pelos jornais, processos produtivos em jornalismo e a relação de jornalismo e LAI) nos permite perceber que o campo de pesquisa abarca questões sociais e políticas relevantes. O

fato de grandes grupos de comunicação do país não evidenciarem a cobertura da discussão legislativa da LAI pode indicar um viés de proteção de interesses ou até um resquício da cultura do sigilo e do segredo, imperativo em governos autoritários, como viveu o Brasil nos anos 1960 e 1970.

Da mesma forma, observamos que os processos produtivos nas redações absorveram pouco a LAI na apuração, como mostra a maior parte das pesquisas analisadas. Além do tempo de apuração e a velocidade da notícia, há um esforço dos repórteres, mais do que estrutural das empresas, de incorporar a LAI como fonte e ganhar mais autonomia em relação a assessorias de imprensa. O acesso direto à informação atribui mais poder ao jornalista e menos controle das fontes políticas e, talvez, resida aí o desestímulo à prática desintermediada.

Porém, os estudos que abordam a LAI como fortalecedora do jornalismo na democracia mostram que, mesmo sendo uma mudança cultural lenta para a representação da LAI nos jornais e nos processos produtivos, há um entendimento sobre a transformação em curso provocada pela garantia de acesso à informação pública na democracia e do jornalismo como mediador qualificado para levar as informações à sociedade.

Considerações

A RSL nos permite concluir que existe uma tendência de crescimento de interesse pela pesquisa sobre a LAI. Das unidades analisadas, 18 foram publicadas entre 2017 e agosto de 2021. O tema tem crescido em importância por pelo menos três aspectos: 1) o avanço na epistemologia do campo para compreender a LAI na perspectiva do jornalismo de dados e do jornalismo investigativo; 2) análises de cunho crítico no âmbito político relacionadas às ameaças e aos retrocessos na transparência; 3) problematizações quanto ao jornalismo como instituição na defesa do Estado democrático.

O fazer jornalístico é impactado por diversos fatores de natureza tecnológica, política e econômica ao longo do tempo. O jornalismo digital e as especificidades da convergência tecnológica foram abordados nos últimos 25 anos, inclusive com o começo dos estudos sobre técnicas avançadas de investigação e reportagem a partir do ambiente estruturado em dados, hipertextual, interativo e multimídia. As implicações desta realidade associada a novas técnicas de apuração estão em parte dos estudos analisados nesta revisão, mas ainda há avanços necessários para compreender esse universo, tanto na perspectiva do ensino superior em jornalismo, como na epistemologia do campo, delimitando conceitos fundantes na relação entre a informação pública e o jornalismo.

Preocupam os resultados de estudos que indicam que as redações não adotam os instrumentos de transparência pública com regularidade. Importa saber se a limitação está na formação dos jornalistas, na rotina factual pressionada pelo fechamento e precarização do trabalho ou na inconsistência dos dados e do acesso a informações de interesse público. Da mesma forma, há lacunas de estudos que possam abordar, na perspectiva da pesquisa aplicada, como a LAI poderia potencializar a produção de produtos inovadores no jornalismo com a utilização de dados de forma automatizada e programação para a internet, para abordagens cívicas. O estudo junto aos cursos de jornalismo também se mostra relevante para compreender se há carência de docentes que conhecem com propriedade a legislação para propor ações que supram essa necessidade.

Poucos estudos efetivamente direcionam a pesquisa para a análise de cunho crítico no âmbito político relacionada às ameaças e aos retrocessos nas políticas de transparência. Nos estudos de representação social da LAI, há a indicação de silêncios em estados como o Maranhão (BARROS, 2017) e o Paraná (BORCEZI, 2019), nos quais os jornais não valorizam o acesso à informação como um direito

fundamental. Da mesma forma, precisamos avançar na compreensão de que a autolegitimação do jornalismo como mediador qualificado na democracia tem valor para o letramento da sociedade, para a discussão de agenda pública posta pelo jornalismo, mas também é preciso ir além do discurso superficial da construção de imagem pública do jornal e compreender por que não há aprofundamento no tema e o direcionamento de educação para cidadania (FRARE, 2014).

Estudos reunidos nesta revisão apontam o jornalista como ator relevante no uso da LAI, porém aquém do potencial que o acesso a informações públicas poderia proporcionar. Nesse sentido, o acesso a informações públicas suscita problematizações também sobre a conduta ética do jornalista e da empresa jornalística no sentido de firmar compromisso com coberturas comprometidas com a responsabilidade social, ou seja, que a liberdade de imprensa seja tomada com consciência cidadã na discussão de temas de interesse público à luz dos valores democráticos. Há, portanto, a perspectiva de estudos sobre formação de opinião pública e agendamento público da imprensa em um ambiente de abundância informativa e de fake news.

O conjunto de estudos analisados aponta para o indicativo de que importa a expansão da pesquisa, para além da práxis (saber-fazer) e dos processos produtivos, problematizando a opacidade e a visibilidade do Estado brasileiro, acompanhando questões contextuais contemporâneas de afronta às liberdades de informação, expressão e livre prática jornalística.

Referências

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Ata da 10ª Reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção**, Brasília, DF, 2009.

BATISTA, Carmem Lúcia. **Informação pública**: entre o acesso e a apropriação social. 2010. Dissertação (Mestrado em Cultura e Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

BATISTA, Carmem Lúcia. **Informação pública**: controle, segredo e direito de acesso. In *Texto*, Porto Alegre, n. 26, p. 204-222, jul. 2012.

BARROS, Dirlene Santos. **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. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

BARROS, Dirlene Santos; RODRIGUES, Georgete Medleg. Lei de Acesso à Informação: entre vozes e silêncios na divulgação pelo jornal O Estado do Maranhão. **Informação & Sociedade**, João Pessoa, v. 27, n. 2, p. 291-302, mai./ago. 2017.

BOTTREL, Rachel do Monte. **Uma análise dos usos da lei de acesso à informação no Brasil em notícias do período de 2013 a 2015**. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

BOTTREL, Rachel do Monte. A contribuição do acesso à informação pública

para a comunicação pública no Brasil. **Comunicação Pública**, v. 13, n. 24, jun. 2018. Disponível em: <http://journals.openedition.org/cp/12829>. Acesso em: 30 nov. 2022.

BORCEZI, Daniela. **Da forma ao conteúdo**: as dimensões da lei de acesso à informação no debate político paranaense da Gazeta do Povo. 2019. Dissertação (Mestrado em Jornalismo) – Programa de Pós-Graduação em Jornalismo, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2019.

BRENOL, Marlise Viegas. **Transparência digital e jornalismo**: modalidades comunicativas com uso de dados públicos. 2019. Tese (Doutorado em Comunicação e Informação) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Informação, Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

BRENOL, Marlise Viegas. Jornalismo e transparência pública digital: aliados pela qualidade do debate público. **InTexto**, Porto Alegre, n. 52, jan./dez. 2021. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/intexto/article/view/94992>. Acesso em: 30 nov. 2022.

CAMPOS, Phillippe de Freitas; RODRIGUES, Georgete Medleg. A construção da Lei de Acesso à Informação no legislativo federal brasileiro: sistematização de sua tramitação legislativa. **Informação & Informação**, Londrina, v. 25, n. 4, p. 1-29, out./dez. 2020.

CARVALHO, Mariana Martins de. Dilemas entre transparência e proteção de dados: as requisições dos órgãos de controle e o sigilo estatístico. **Esferas**, n. 14, p. 54-67, ago. 2019.

DUTRA, Luma Poletti. **Direito à informação em pauta**: os usos da lei de acesso por jornalistas. 2015. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

FERRACIOLI, Paulo; MARQUES, Francisco Paulo Jamil. Jornalismo, colaboração e interesse público: Lei de Acesso à Informação como instrumento da cobertura noticiosa. **E-Compós**, v. 23, p. 1-29, jan./dez. 2020.

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

GENTILLI, Victor. O conceito de cidadania, origens históricas e bases conceituais: os vínculos com a Comunicação. **Revista Famecos**, Porto Alegre, v. 9, n. 19, p. 36-48, dez. 2002.

GONÇALVES, Francisco Eduardo. **A Lei de Acesso à Informação como ferramenta de apuração**: uma análise do uso da LAI por jornalistas. 2019. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

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

LAGE, Nilson. Conceitos de jornalismo e papéis sociais atribuídos aos jornalistas. **Revista Pauta Geral – Estudos em Jornalismo**, Ponta Grossa, v.1, n.1, p. 20-25, 2014.

MASTRELLA, Bruna. **Os discursos de legitimação do jornalismo guiado por dados**. 2019. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, 2019.

NASCIMENTO, Solano dos Santos; RODRIGUES, Georgete Medleg; KRAEMER, Luciana. A utilização da Lei de Acesso à Informação pela imprensa: análise dos jornais Folha de S. Paulo, O Estado de S. Paulo e O Globo. **Rumores**, São Paulo, v. 9, n.18, p. 225-248, jul./dez. 2015.

NASER, Alejandra; RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro; ROSALES, Daniela. **Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe**. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

OGP. Declaración del gobierno abierto. **Open Government Partnership**, 2011. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/es/process/joining-ogp/open-government-declaration/>. Acesso em: 30 nov. 2022.

OKOLI, Chitu. A Guide to Conducting a Standalone Systematic Literature Review. **Communications of the Association for Information Systems**, v. 37, art. 43, p. 879-910, nov. 2015.

PEREIRA, Thatiany do Nascimento. **Governos (IN)visíveis e jornalismo mediador no Ceará**: análise do uso de ferramentas de transparência pública como fontes de informação jornalística. 2019. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Instituto de Cultura e Arte, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

ROGERS, S. **Facts are Sacred**: Text only ebook. Londres: Guardian Faber Publishing, 2013.

SANTOS JÚNIOR, Edson Gil. **O jornalismo da fonte como parte de um jornalismo plural democrático**. 2015. Dissertação (Mestrado em Processos Jornalísticos) – Programa de Pós-Graduação em Jornalismo, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2015.

SOUSA, Verônica Maria Rufino de. **Jornalismo e acesso à informação**: a utilização da Lei de Acesso à Informação por jornalistas paraibanos. 2017. Dissertação (Mestrado em Jornalismo) – Programa de Pós-Graduação em Jornalismo, Centro de Comunicação, Turismo e Artes, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2017.

SOUSA, Verônica Rufino; BENEVIDES, Pedro. Acesso à Informação como Ferramenta de Combate à Corrupção por Jornalistas Investigativos. **Revista Observatório**, Palmas, v. 4, n. 2, p. 756-782, 2018.

SOUSA, Janara; GERALDES, Elen. O impacto da lei de acesso à informação nas rotinas produtivas do jornalismo brasileiro. **Revista Eptic**, Aracaju, v. 18, n. 3, p. 7-18, 2016.

SOUZA, Rose Mara Vidal. **Lei de Acesso à Informação: um canal à fonte de notícia**. 2016. Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social, Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, 2016.

TRICHES, Guilherme Longo. **Relações entre jornalistas e membros do Ministério Público: atuação fiscal e interesse público**. 2013. Dissertação (Mestrado em Jornalismo) – Programa de Pós-Graduação em Jornalismo, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

VASCONCELLOS, Hygino. **Uso e apropriação da Lei de Acesso à Informação (LAI) por repórteres brasileiros: a experiência de jornalistas da Folha de S. Paulo e o Estado de S. Paulo em 2017 e 2018**. 2020. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Informação, Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020.