

Jornalismo, colaboração e interesse público: a Lei de Acesso à Informação como instrumento da cobertura noticiosa

Paulo Ferracioli

Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil

Francisco Paulo Jamil Marques

Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil

Resumo

Investiga-se de que modo a *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo* atuam em parceria com agentes internos e externos ao Jornalismo para utilizar a Lei de Acesso à Informação em coberturas noticiosas. Por meio de uma Análise de Conteúdo, são examinadas 75 matérias publicadas por esses jornais entre 2012 e 2017 considerando-se aspectos como a esfera da administração pública acionada por meio da lei e os tipos de agentes que solicitaram os dados. Descobriu-se que a cooperação no uso da Lei de Acesso à Informação ocorre a partir de três grupos principais: sociedade civil, agentes do Estado e mídia. O estudo é pertinente por refletir sobre o Jornalismo enquanto mediador da transparência e acerca das transformações das rotinas profissionais frente às inovações legais e tecnológicas.

Palavras-chave:

Jornalismo. Colaboração. Lei de Acesso à Informação. Transparência.

Introdução

Em vigor no Brasil desde maio de 2012, a Lei de Acesso à Informação (LAI)¹ reforçou o arcabouço legal apto a demandar maior transparência e publicidade por parte de instituições do Estado. Mais especificamente, a norma impôs a adoção de medidas que aperfeiçoam a disponibilidade de dados de interesse do cidadão, bem como exigiu uma postura mais responsiva por partes dos agentes públicos.

Trata-se de um avanço no que concerne a uma modalidade específica de transparência, conhecida como “transparência passiva”, segundo a qual as informações são prestadas somente após as instituições serem provocadas por meio de solicitação de outrem (INGRAMS, 2016; MEIJER; CURTIN; HILLEBRANDT, 2012). A LAI representa um marco histórico justamente porque a “transparência ativa” – aquela fornecida voluntariamente

pelo Estado, a exemplo dos nomes e respectivos salários de servidores públicos (BOVENS et al., 2014; MABILLARD; PASQUIER, 2016) – já dispuña de instrumentos legais que sustentavam sua implementação (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018; RIBEIRO, 2015).

No campo do Jornalismo, as leis de acesso à informação têm se mostrado um elemento fundamental para permitir que certas informações ganhem visibilidade pública (OBERIRI, 2016; RELLY; PAKANATI, 2018; SILVER, 2016; SVÄRD, 2018; WORTHY, 2017). Especificamente no Brasil, a LAI oferece a oportunidade de endereçar aos órgãos oficiais demandas relacionadas, por exemplo, aos atos administrativos ou estatísticas.

Ainda que a utilização desse recurso legal esteja sujeita a empecilhos típicos da rotina profissional dos *media* – como a eventual dificuldade da imprensa em interpretar os dados que lhe são repassados (SOUSA; GERALDES, 2016) –, mostra-se pertinente investigar em que medida os agentes do campo jornalístico fortalecem a transparência e o controle social da coisa pública ao se aproveitarem de informações colhidas a partir das solicitações de terceiros encaminhadas via LAI. Pretende-se, assim, considerar o grau de importância que a colaboração de terceiros – termo a ser discutido com maior profundidade na seção teórica deste trabalho – na obtenção de informações

passa a ter nas rotinas profissionais dos jornalistas (MIRANDA, 2016), sobretudo em um cenário no qual os mecanismos auferidos pela LAI têm sido subutilizados por empresas jornalísticas brasileiras (MOREIRA; DIAS, 2019).

O objetivo deste trabalho, assim, é investigar de que forma dois dos mais importantes jornais brasileiros – a saber, a *Folha de S. Paulo* (FSP) e *O Estado de S. Paulo* (OESP) – têm atuado em colaboração com agentes internos e externos ao campo do Jornalismo para utilizar a LAI em suas respectivas coberturas noticiosas. Sustenta-se que a originalidade desta proposta se revela tanto em aspectos teóricos – problematiza-se o conceito de colaboração, que tem se movido de modo a responder aos novos contextos tecnológicos, culturais e profissionais estabelecidos no ambiente informacional –, quanto na dimensão empírica, já que não há estudos que coloquem em questão, por exemplo, os modos como agentes terceiros utilizam a LAI para fazer com que suas visões de mundo ganhem credibilidade por meio da cobertura jornalística.

A próxima seção do artigo trata, brevemente, da LAI, contextualizando sua importância para a consolidação da transparência no caso brasileiro. Em seguida, discute-se a relação entre Jornalismo e transparência pública. As estratégias metodológicas, por sua vez, serão detalhadas em tópico específico. Após a seção

de apresentação dos resultados, o artigo discute descobertas da pesquisa considerando a literatura da área.

A LAI como ferramenta de suporte à atividade jornalística

As leis de acesso à informação – também conhecidas por meio da sigla “FOI” (*Freedom of Information Laws*) – têm se revelado um elemento essencial da infraestrutura da transparência pública contemporânea (MICHENER, 2015; PELED, 2011; VELJKOVIĆ; BOGDANOVIĆ-DINIĆ; STOIMENOV, 2014). Os benefícios de tais provisões legais incluem o aumento da *accountability* dos governantes e a possibilidade de que a população possa acompanhar mais de perto o desempenho de agentes e instituições públicas (BIRKINSHAW, 2006; GOMES; AMORIM; ALMADA, 2018).

A aprovação de dispositivos legais para consagrarem o acesso a informações de interesse público é resultado de um movimento iniciado nos anos 1960 (BERLINER, 2014). Se, antes, o direito à informação previa, basicamente, a existência de uma imprensa livre, as reivindicações mais recentes incorporaram a exigência de que os Estados sejam compelidos a publicar boa parte dos dados que possuem (DARCH; UNDERWOOD, 2010).

Em sintonia com tal demanda, a América Latina, no início da década de 2000, experimentou uma fase em que quase todos os países da região aprovaram legislações específicas sobre o direito de acesso à informação. Foi justamente na América Latina, aliás, onde foi realizado o primeiro julgamento de uma corte supranacional (no caso, a Corte Interamericana de Direitos Humanos) a ratificar o acesso à informação como um direito fundamental (MICHENER, 2015) e os recursos de combate à corrupção (ACOSTA, 2016; BERLINER; BAGOZZI; PALMER-RUBIN, 2018; HEVIA, 2012).

Tendo em vista a crescente adesão dos Estados nacionais às leis de acesso à informação, torna-se interessante situar a experiência brasileira. De acordo com o *Global Right to Information Rating* (2018)² – ferramenta cujo objetivo é avaliar a qualidade e a efetividade da legislação sobre acesso à informação –, o Brasil obteve o conceito excelente no que diz respeito ao funcionamento da LAI: dos 150 pontos possíveis de serem obtidos na escala, o país alcançou a nota 108. Tal desempenho supera aquele de democracias como Estados Unidos (83), Reino Unido (100) e França (64).

De forma geral, a adoção de leis de acesso à informação em diferentes países tem,

dentre seus fatores explicativos, elementos de ordem política e econômica. Quanto à primeira dimensão, é possível citar a pressão exercida por agentes nacionais – a exemplo da imprensa (RODRIGUES, 2017) – e internacionais – como a *Organização dos Estados Americanos* (OEA) (MICHENER, 2015) – para que a LAI fosse aprovada no Brasil. Ademais, a aprovação e consolidação de tais normas depende, em boa medida, da interação entre os partidos que compõem o Legislativo e as lideranças do Poder Executivo (BERLINER, 2014; MICHENER, 2015). Do ponto de vista econômico, a aprovação de leis de acesso à informação tem favorecido o ambiente de negócios em cada país, sendo estimulada por órgãos como o Banco Mundial (MICHENER, 2015).

A aprovação do arcabouço legal, contudo, é apenas a etapa inicial de um processo contínuo pela garantia do acesso à informação, já que a consolidação do controle social da coisa pública implica o estabelecimento de uma cultura aberta ao questionamento e à prestação de contas (DARCH; UNDERWOOD, 2010). Nesse sentido, dentre as dificuldades encontradas para a consolidação dessas leis após sua entrada em vigor estão a precariedade de sistemas eletrônicos de acesso à informação, a falta de preparo dos servidores públicos responsáveis por atender aos pedidos e a escassez de estrutura dos órgãos de controle que supervisionam a aplicação

da LAI (ARTICLE 19, 2018; DARCH; UNDERWOOD, 2010). Além disso, o fato de o Estado simplesmente tornar disponível parte das informações que possui, não significa, necessariamente, que os dados serão compreensíveis (BOVENS; SCHILLEMANS; HART, 2008; DAWES; HELBIG, 2010; FUNG, 2013; HEALD, 2006).

Quanto a este último aspecto, argumenta-se que o Jornalismo pode viabilizar meios e modos mais convenientes para que os cidadãos interpretem os conjuntos de informações ora disponíveis (BOWLES; HAMILTON; LEVY, 2014). É inegável que os dados obtidos pela cobertura jornalística contam com alto potencial de visibilidade e circulação na esfera pública.

Observe-se, entretanto, a existência de conflitos entre jornalistas e gestores públicos em decorrência do uso da LAI no Brasil – o que pode levar determinados solicitantes a ocultarem sua identidade a fim de evitar um tratamento prejudicial por parte de servidores públicos. Uma pesquisa realizada pela organização não governamental *Article 19* (2018) descreveu casos em que jornalistas que formularam pedido por LAI não receberam o tratamento impessoal que esperavam por parte dos órgãos do Estado. A título de exemplo, houve respostas que não foram encaminhadas por meio dos canais oficialmente previstos – em

determina situação, a resposta aos pedidos de informação foi dada por telefone, o que dificulta a interposição de recursos. A Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI, 2019) também diagnosticou, por meio de pesquisa, problemas como descumprimento de prazos, respostas imprecisas e fornecimento de dados em arquivos com formatos que dificultam a verificação, a exemplo do PDF.

Outra queixa recorrente de profissionais do Jornalismo se refere às ocasiões em que suas solicitações são encaminhadas à assessoria de imprensa do órgão público – não porque o pedido de informação se referia a assuntos da alçada de tal departamento, mas, exclusivamente, em razão do cargo exercido por quem formulou a questão (ARTICLE 19, 2018). Ademais, conforme uma matéria publicada pelo jornal *Folha de S. Paulo*³, o então chefe de gabinete da Secretaria Municipal de Comunicação de São Paulo teria agido, em 2017, para dificultar a tramitação dos pedidos formulados por jornalistas. É importante mencionar, também, casos em que os jornalistas precisaram recorrer ao Judiciário para ter assegurado o direito de acesso a determinadas informações (ARTICLE 19, 2017).

Assim, o uso da LAI por parte dos jornalistas tem se mostrado uma ferramenta que traz novas possibilidades para a obtenção de informações: por um lado, constrange-se o poder público a se tornar mais aberto; mas, por outro, exige-se do profissional do Jornalismo maior familiarização no que concerne ao domínio de ferramentas de raspagem de dados e conhecimentos acerca dos trâmites que envolvem a solicitação de informações (NORONHA; ROCHA, 2018).

A publicação de matérias com base em dados provenientes dos pedidos de acesso à informação ainda é escassa. Moreira e Dias (2019) apontaram que vários jornais brasileiros – é o caso de *O Estado de Minas* e do *Correio da Bahia* – sequer veicularam matérias com base em informações originadas a partir de instrumentos de transparência passiva nos primeiros cinco anos de vigência da LAI. O mesmo trabalho descobriu que, dentre os jornais de maior circulação nacional, *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo* ficaram nas duas primeiras posições no que diz respeito à utilização da LAI. Tal achado é coerente com o diagnóstico elaborado pela ABRAJI (2019), no qual a maioria dos jornalistas que já utilizou a LAI atua no estado de São Paulo.

3 Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/11/1933724-gestao-doria-descumpre-lei-e-dificulta-acesso-a-informacoes-publicas.shtml>>. Acesso em: 13 dez. 2019.

Jornalismo e colaboração

Ainda que diferentes trabalhos proponham pesquisar a utilização da LAI por parte de agentes vinculados ao campo do Jornalismo, conforme indicado anteriormente, resta contemplar uma linha de estudos que relacione a cobertura noticiosa com uma marca relevante do Jornalismo contemporâneo: a colaboração.

A esta altura, é pertinente destacar a trajetória da ideia de colaboração nos Estudos em Jornalismo a fim de sustentar a interpretação que tal conceito adquire no presente artigo. Destaca-se, de início, que os jornalistas possuem como comportamento habitual certa resistência em compartilhar as informações exclusivas que chegam até eles. A competição ocorre não apenas pelo “furo”, mas, também, por fontes, ângulos de cobertura e espaço em seções privilegiadas a exemplo da capa (GRAVES; KONIECZNA, 2015). É importante registrar, contudo, que mesmo sendo um cenário competitivo – estabelecido por questões de sobrevivência profissional – abriu-se espaço para experiências de colaboração na cobertura informativa. É o caso do surgimento da agência de notícias *Associated Press*, uma iniciativa formalizada em 1846 graças à colaboração prévia que existiu entre jornalistas que cobriram a Guerra Mexicano-Americana.

Ao longo do século XX, as abordagens voltadas para a compreensão da ideia de colaboração se dedicaram a refletir sobre quais seriam os elementos a estimularem dois (ou mais) agentes independentes a atuar em conjunto. Dentre as ferramentas teóricas clássicas a marcarem tal debate estão o dilema do prisioneiro e a resistência natural dos indivíduos aos chamados “caroneiros” (BRUNET, 2009). O primeiro dilema se refere à situação em que dois suspeitos de um crime são colocados em celas diferentes e provocados a refletir sobre as opções que lhes são dadas: se ambos confessarem, podem receber penas menores; porém, se ambos negarem, podem até ficar isentos de penalidade. O fato de um não saber exatamente o que o outro responderá envolve graus distintos de confiança mútua entre os agentes para obter o máximo de sucesso. Já o problema relativo ao caroneiro envolve um outro aspecto da colaboração: quando um dos participantes recebe mais vantagens e benefícios do que teria direito, futuros projetos podem ser inviabilizados. Essas duas situações ajudam a entender os possíveis efeitos da colaboração sobre a atividade jornalística.

Na prática, a colaboração na cobertura noticiosa pode se manifestar quanto agentes internos e externos às redações se associam para alcançar resultados que contemplam

interesses de ambos os lados: por exemplo, o agente não jornalístico demanda atingir uma audiência mais ampla (para promover uma ideia ou autoridade ou para minar perspectivas oposicionistas), o que pode ser alcançado mediante o compartilhamento de dados com empresas e profissionais do Jornalismo – é o que ocorre em boa parte das vezes em que há vazamentos de informações (ALCORN, 2017). Ao mesmo tempo, certas pautas com potencial para atrair a audiência apenas ganham a atenção dos jornalistas porque foram sugeridas por agentes sem vínculo direto com o circuito da produção informativa. Ressalte-se, aliás, que a própria disposição de determinado profissional do Jornalismo em dar visibilidade a um tema a pedido da fonte tende a estreitar o laço com tal agente externo – construindo-se uma relação que, futuramente, poderá se mostrar útil. Em resumo, a colaboração implica que agentes de diferentes naturezas atuam em conjunto para maximizar os recursos e os capitais dos quais dispõem.

A literatura da área aponta que o desenvolvimento de ferramentas de comunicação digital acabou por transformar – e por ampliar – as práticas colaborativas até então registradas no que concerne à produção de informações (STONBELY, 2017). De fato, as recentes transformações nas rotinas de produção jornalística reacenderam a importância do trabalho

colaborativo – sobretudo em um cenário no qual as empresas de comunicação contam com menos profissionais e que precisam apurar cada vez mais assuntos (ALFTER, 2016). Os custos envolvidos na produção de notícias também indicam um aspecto adicional a fomentar a colaboração: utilizar dados e informações apuradas por terceiros implica economia significativa (DOWNIE JR; SCHUDSON, 2009).

Exemplos recentes evidenciaram a importância da colaboração para a prática jornalística. No caso do *Wikileaks*, organizações midiáticas de alcances diversos produziram matérias a partir dos dados vazados por Julian Assange – que, por sua vez, não teria obtido a visibilidade que alcançou sem o impulso proporcionado pelo Jornalismo (WAHL-JORGENSEN, 2014). Já a investigação dos *Panama Papers* se debruçou sobre milhões de documentos expondo irregularidades cometidas por empresas *offshore* – o que também só foi possível graças à cooperação de mais de 100 jornalistas espalhados por 80 países (MIRANDA, 2016).

Em meio a experiências condecoradas com o prêmio Pulitzer por conta de suas investigações conjuntas (ALCORN, 2017) e a casos em que 12 diferentes instituições de comunicação montaram um grupo de jornalistas que divide a mesma redação na capital (JENKINS; GRAVES, 2019), estão iniciativas brasileiras como

o projeto *Comprova*⁴ – que, durante as eleições de 2018, agregou profissionais de 24 diferentes empresas de comunicação para checar notícias falsas que envolvessem os candidatos à Presidência (FONTES; FERRACIOLI, 2019).

Os exemplos deixam claro que a colaboração pode envolver tanto agentes externos às redações jornalísticas (um ativista, como no exemplo de Assange⁵ que divulgou documentos do *Wikileaks* por meio dos jornais *The Guardian* e *The New York Times*) quanto internos. Esse processo de cooperação pode se dar de diversas formas: em atuações pontuais para uma única cobertura; em um esforço contínuo de reportagem; em profissionais que trabalham separadamente e só compartilham informações; ou em repórteres que se unem para produção de materiais específicos (JENKINS; GRAVES, 2019).

A ideia de colaboração neste artigo, portanto, compreende as formas de cooperação entre jornalistas e demais atores especializados. Essa concepção envolve desde a interação entre jornalistas e cidadãos – que podem sugerir pautas, enviar fotografias ou vídeos a baixo custo e de maneira ágil (SCHMITT; OLIVEIRA; FIALHO, 2008; ZANOTTI, 2010) até

a negociação e troca de dados com profissionais do campo noticioso que trabalham para empresas concorrentes – passando-se, naturalmente, por agentes de campos sociais distintos, como o da política ou o da economia. De fato, na definição de Jenkins e Graves (2019), que servirá como parâmetro desta investigação, a colaboração pode ser definida a partir da atuação estruturada de diferentes organizações, sejam elas jornalísticas ou não, com o intuito de maximizar recursos e se beneficiar das habilidades de membros diversos para produzir obras jornalísticas.

É preciso, assim, compreender que a noção de colaboração no Jornalismo contemporâneo pode se referir tanto à atuação direta de atores distintos na formulação dos materiais – por exemplo, profissionais localizados em diferentes ambientes geográficos e organizacionais convergem de modo a elaborar um único texto ou produção audiovisual –, quanto compreender aquelas ocasiões nas quais o trabalho do profissional é construído com base em dados obtidos por terceiros (SHADWELL, 2018). Este último é, justamente, o foco do presente artigo – oferecendo-se uma provocação heurística para ampliar a perspectiva tradicionalmente adotada sobre colaboração.

4 Disponível em: <<https://projetocomprova.com.br/>>. Acesso em: 19 fev 2020.

5 Disponível em: <<https://g1.globo.com/tudo-sobre/julian-assange/>>. Acesso em: 13 dez. 2019.

Procedimentos metodológicos

As publicações selecionadas para análise foram a *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo*. Conforme dados do *Instituto Verificador de Circulação* (COM..., 2019), as duas empresas estão entre os periódicos brasileiros com maior circulação nacional. Além disso, eles se encaixam na definição de *quality papers* que, de acordo com Hallin e Mancini (2004), são publicações dirigidas a um grupo de leitores de elite que empregam mão de obra especializada, oferecem espaço privilegiado para notícias políticas e obtêm a maior parte de seu sustento financeiro por meio de publicidade.

Em relação ao período temporal da análise, optou-se por analisar textos publicados ao longo de seis anos – mais exatamente entre 1º de janeiro de 2012 e 31 de dezembro de 2017. Esse intervalo se justifica por englobar os primeiros anos em que a lei esteve vigente no país – ainda que aprovada em novembro de 2011, a LAI só passou a vigor a partir de maio de 2012.

A coleta dos materiais se deu da seguinte forma: em primeiro lugar, desenvolveu-se um programa em Python para coletar, de modo automático, a partir do site da *Folha de S. Paulo*, todos os textos que contivessem o termo-chave “lei de acesso à informação”. Quanto aos textos de *O Estado de S. Paulo*, por conta de questões técnicas relativas à programação do portal do referido periódico, foi realizada uma

busca manual pelo site a partir do mesmo termo – “lei de acesso à informação”.

Todas as peças, então, foram lidas uma a uma, de forma a excluir aqueles textos que não se encaixavam no gênero noticioso (isto é, a investigação não considera colunas, artigos de opinião e editoriais). Esse procedimento permitiu catalogar 325 textos publicados no site da *Folha de S. Paulo* e mais 409 disponíveis no site de *O Estado de S. Paulo* ao longo dos seis anos mencionados. Ressalte-se que tal quantidade compreende tanto textos veiculados na versão impressa e reproduzidos pelos sites, quanto aqueles que, eventualmente, somente estejam disponíveis nos respectivos portais das empresas jornalísticas.

Um segundo passo foi adotado para se chegar ao *corpus* efetivamente analisado neste trabalho. Uma nova leitura das matérias permitiu separar, de um lado, textos cujo conteúdo se referia à exploração de dados obtidos via LAI por iniciativa do próprio jornal e, de outro, materiais em que o jornalista utilizou dados obtidos (e repassados) por terceiros. Nesta última categoria, encaixaram-se 75 matérias (*Folha de S. Paulo*=26 e *O Estado de S. Paulo*=49), sendo estas, justamente, as peças a comporem o *corpus* desta pesquisa.

A Análise de Conteúdo foi a estratégia metodológica utilizada. Tal técnica tem sido

amplamente utilizada na área de Comunicação & Política para dar conta do exame de diversos produtos da cultura midiática: notícias, editoriais, *posts* em redes sociais, propaganda política, dentre outros exemplos (MARQUES; MONT'ALVERNE; MITOZO, 2019; MITOZO; MASSUCHIN; CARVALHO, 2017; PANKE; IASULAITIS, 2016).

Seguindo-se a proposta de Bardin (2011), posteriormente atualizada por autores como Carlomagno e Rocha (2016), foram criadas categorias pertinentes ao problema de pesquisa proposto, a saber: 1) Ano da publicação; 2) Tema abordado; 3) Editoria em que a peça analisada foi publicada; 4) Poder à qual a solicitação foi endereçada via LAI; 5) Esfera da administração pública acionada; 6) Identificação do agente externo responsável por originalmente ter acionado a LAI.

Ressalte-se que os textos apenas foram classificados em um item dentro de cada uma das seis categorias. Por exemplo, no quesito “tema”, contabilizou-se somente o assunto predominante daquele texto. Sublinhe-se, ademais, que todas as matérias foram codificadas por um pesquisador – o que não dispensou a necessidade de dar consistência

à confiabilidade dos dados classificados. Para isso, realizou-se um teste de estabilidade, procedimento já utilizado na literatura internacional e que possibilita verificar as variações na categorização feita por um mesmo codificador após certo intervalo de tempo – ou seja, trata-se de uma segunda rodada classificação do *corpus* (INSCH; MOORE; MURPHY, 1997; KRIPPENDORFF, 2013). A intenção é garantir que, mesmo sob a influência de fatores internos e externos diversos, haverá consistência no resultado da Análise de Conteúdo. Os valores resultantes do *Alpha* de Krippendorff desta pesquisa foram acima de 0,9 – o que é considerado adequado para casos como este⁶.

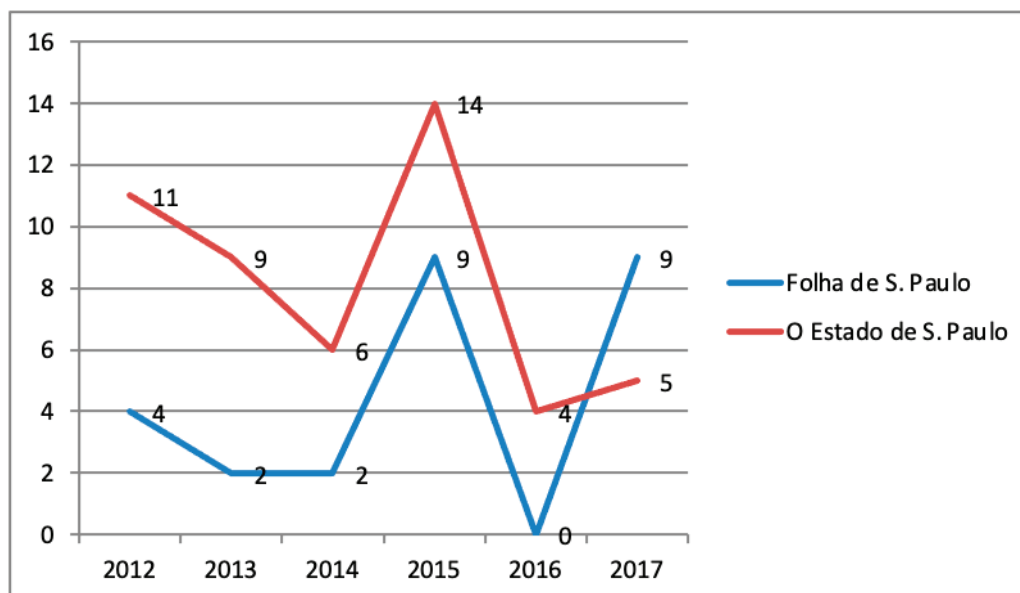
O tópico a seguir cuida de apresentar os resultados da investigação. Para ilustrar os dados revelados ao longo desta pesquisa, as notas de rodapé trazem informações sobre as matérias mencionadas logo a seguir.

Apresentação dos resultados

O Gráfico 1 permite verificar a frequência de distribuição, ao longo dos seis anos pesquisados (2012-2017), das 75 matérias de *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo* que utilizaram dados obtidos por terceiros.

6 Para o cálculo do *Alpha* de Krippendorff, recorreu-se ao site: <<http://dfreelon.org>>. Os dados de cada variável foram os seguintes: variável editoria: *Alpha* 0.919; variável poder: *Alpha* 0.961; variável nível de governo: *Alpha* 0.955; variável tema: *Alpha* 0.93.

Gráfico 1 – Frequência de matérias por ano de publicação e por jornal



Fonte: Os autores (2019).

Observe-se que, em 2012, logo no primeiro ano em que a LAI entrou em vigência, a *Folha de S. Paulo* publicou quatro textos que se sustentaram em dados obtidos com o auxílio de outros atores, enquanto *O Estado de S. Paulo* elaborou 11 textos lançando mão da colaboração de terceiros. A recorrência a agentes externos à empresa jornalística diminuiu em 2013 e 2014, em ambos os periódicos. Já em 2015, foram publicados nove textos na *Folha de S. Paulo* e 14 em *O Estado de S. Paulo* – este, aliás, foi o ano em que mais houve produção relativa à LAI com base em solicitações encaminhadas por terceiros. Curiosamente, em 2016, não houve matéria alguma que se encaixasse em tal padrão de uso da LAI no caso da *Folha de S. Paulo*. Já em

O Estado de S. Paulo, foram apenas quatro peças publicadas com base em informações repassadas por agentes externos ao jornal. Em 2017, as duas publicações ampliaram a frequência de publicação das matérias – sendo esse o único ano em que a *Folha de S. Paulo* superou *O Estado de S. Paulo* se considerado o período aqui analisado.

A distribuição indicada no Gráfico 1 aponta para certa irregularidade na quantidade de vezes que os jornalistas lançaram mão de informações obtidas por fontes externas ao jornal. Também se mostram semelhantes – com exceção do que ocorreu em 2017 – as tendências nos dois periódicos – com *O Estado de S. Paulo* sempre conferindo maior

visibilidade a peças que preenchem os parâmetros aqui designados.

O Gráfico 2 refere-se aos temas das matérias que integram a amostra desta investigação. A classificação empregada foi possível por meio da leitura de todas as peças, a partir de uma categorização que isolou os temas mais recorrentes do conjunto total de matérias a mencionarem a LAI nos dois periódicos.

A maioria das matérias, em ambos os jornais, abordou a “administração pública” como tema preferencial. Muitas desses textos, aliás, enfatizaram o funcionamento dos entes que compõem o Estado brasileiro em todos os seus níveis, preocupando-se em tratar o modo como estão sendo respeitadas (ou não) as previsões legais sobre transparência. Uma das matérias (publicada três meses após a entrada em vigor da norma) relatou como a Controladoria-Geral da União (CGU) fiscaliza a aplicação da LAI nos órgãos que compõem o Executivo Federal⁷.

Em segundo lugar – também em ambos os periódicos aqui investigados – está o tema “segurança pública”. Trata-se, usualmente, da exploração de dados sobre a frequência de crimes (em especial no estado de São Paulo). Foi o caso da notícia sobre o modo de abordagem dos policiais ao atenderem ocorrências⁸.

A terceira temática mais frequente – tanto na *Folha de S. Paulo*, quanto em *O Estado de S. Paulo* – foi “corrupção”, sendo que boa parte dos textos se referiu a eventos da Operação Lava-Jato⁹. Houve, por exemplo, reportagens interessadas em detalhes sobre a suposta atuação do governo Lula a favor de empreiteiras no exterior¹⁰ – justamente uma das linhas de investigação da força-tarefa.

Na quarta posição – seguindo, uma vez mais, a mesma ordem de aparição nas duas publicações em tela – encontra-se o tema “economia”, em que foram destacados aspectos sobre mercado financeiro, juros e afins¹¹. Outros assuntos – a exemplo de “saúde”, “cultura” ou mesmo “ufologia” se mostraram

7 Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,lei-de-acesso-pegou-no-executivo-federal-afirma-controladoria,919803>>. Acesso em: 08 jan. 2020.

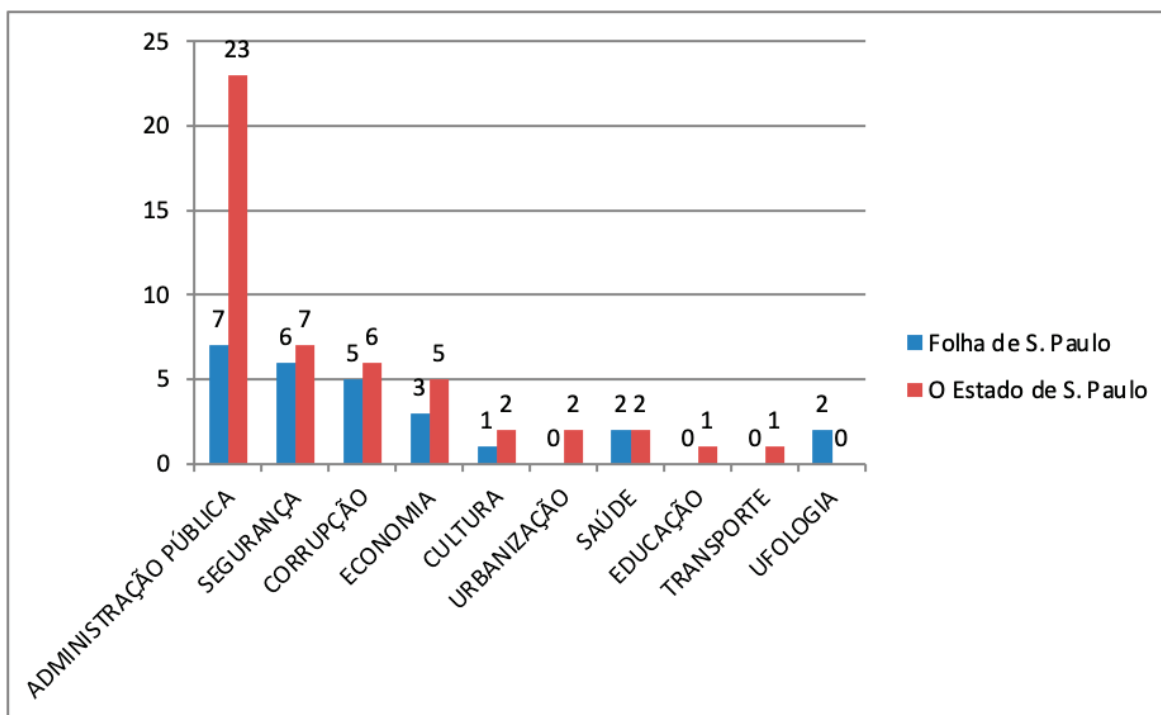
8 Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/08/1913230-alckmin-diz-que-toda-abordagem-da-pm-segue-mesmo-padrao-e-conduta.shtml>>. Acesso em: 08 jan 2020.

9 Disponível em: <<http://arte.folha.uol.com.br/poder/operacao-lava-jato/>>. Acesso 08 jan 2020.

10 Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,telegramas-indicam-que-lula-agiu-em-favor-da-odebrecht-no-exterior,1728140>>. Acesso em: 08 jan 2020.

11 Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/07/1306373-patrimonio-de-eike-caiu-mais-de-90-desde-o-ano-passado-diz-levantamento.shtml>>. Acesso em: 08 jan 2020.

Gráfico 2 – Temas abordados nas matérias



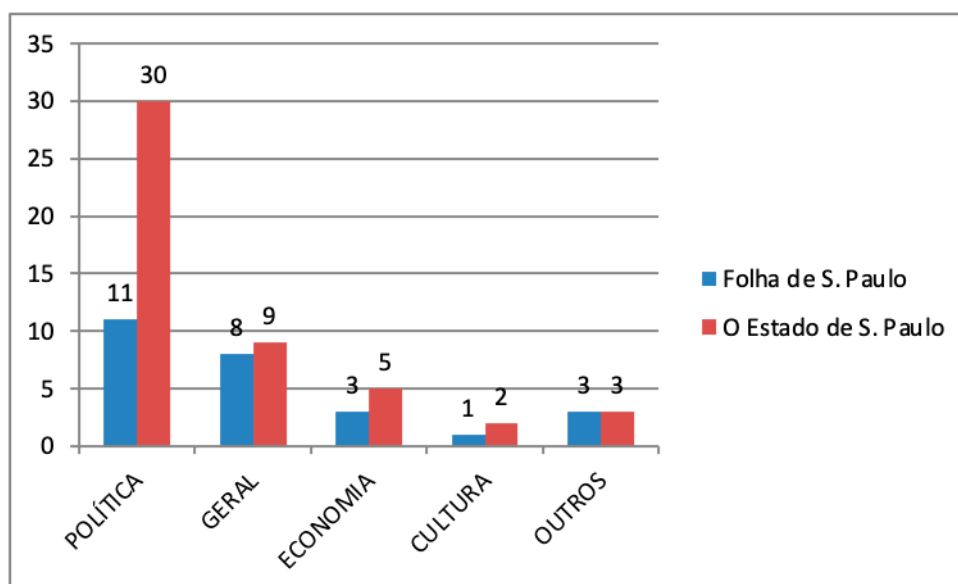
Fonte: Os autores (2019).

menos recorrentes. Os resultados permitem constatar que tanto a *Folha de S. Paulo* quanto *O Estado de S. Paulo* apresentaram a mesma ordem de prioridade em relação aos assuntos abordados, o que demonstra uma sintonia de interesses pelos dados obtidos por terceiros via LAI.

Também foi objetivo da presente investigação descobrir em quais editorias de cada jornal foram publicadas as matérias que abordaram dados da LAI obtidos por agentes externos às empresas. Os dados estão apresentados no Gráfico 3.

A editoria de “Política” (denominação adotada em *O Estado de S. Paulo*) ou “Poder” (sua equivalente na *Folha de S. Paulo*) foi aquela na qual mais foram publicados textos que utilizam dados de terceiros obtidos por meio da LAI. Ao todo, foram registradas 30 aparições em *O Estado de S. Paulo* e 11 na *Folha de S. Paulo* durante o período aqui considerado. Na sequência, surge a editoria “Geral”, em *O Estado de S. Paulo*, e de “Cotidiano”, na *Folha de S. Paulo*. Os cadernos se também abordam assuntos de um mesmo campo – o que em outros jornais é conhecido como editoria de “Cidades”. Já o caderno Economia (*O Estado*

Gráfico 3 – Editorias nas quais as matérias foram publicadas



Fonte: Os autores (2019).

de S. Paulo) e Mercado (*Folha de S. Paulo*) se interessam por assuntos da mesma esfera e alcançaram o terceiro lugar em ambos os periódicos. As editorias “Mundo”, “Esporte”, “Educação” e “Cultura” (*O Estado de S. Paulo*) – ou “Ilustrada” (*Folha de S. Paulo*) – foram espaço para a publicação de uma quantidade sensivelmente menor de peças que envolveram dados obtidos por terceiros via LAI.

A investigação também se interessou em descobrir a qual Poder do Estado foram

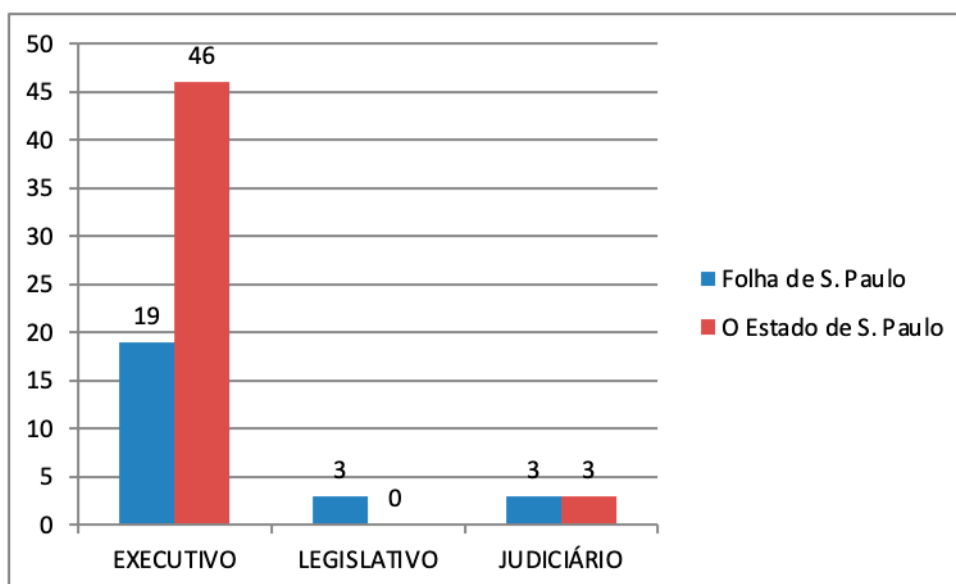
endereçados os pedidos encaminhados via LAI abordados nas matérias. Os resultados estão apresentados no Gráfico 4¹².

Verifica-se que, nas matérias com menções a dados obtidos por meio da LAI, houve predominância (93% em *O Estado de S. Paulo* e 73% na *Folha de S. Paulo*) de solicitações direcionadas a órgãos do Poder Executivo¹³. Os outros dois poderes foram abordados com frequência substancialmente menor. O Legislativo, por exemplo, foi mencionado na *Folha de S. Paulo*

12 Uma das matérias não está representada neste gráfico porque abordou o pedido de informação direcionado ao Ministério Público, que, em razão do modelo constitucional de divisão de poderes adotado pelo Estado brasileiro, não se encaixa em nenhum dos três poderes.

13 Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/07/1899529-agencia-lupa-como-ficou-o-programa-mais-medicos-apos-quase-quatro-anos.shtml>>. Acesso em: 08 jan. 2020.

Gráfico 4–Poder mencionado nas matérias



Fonte: Os autores (2019).

por ocasião de uma matéria de 2014 a tratar da inexistência de páginas na internet em praticamente metade das Câmaras Municipais do país¹⁴. Já o Judiciário foi alvo de cobertura três vezes em cada um dos periódicos¹⁵.

No que diz respeito ao âmbito administrativo acionado por meio da Lei de Acesso à Informação, foi elaborada uma categorização específica concernente à esfera estatal interpelada no pedido. Isto é, verificou-se a qual âmbito administrativo (se Federal, Estadual

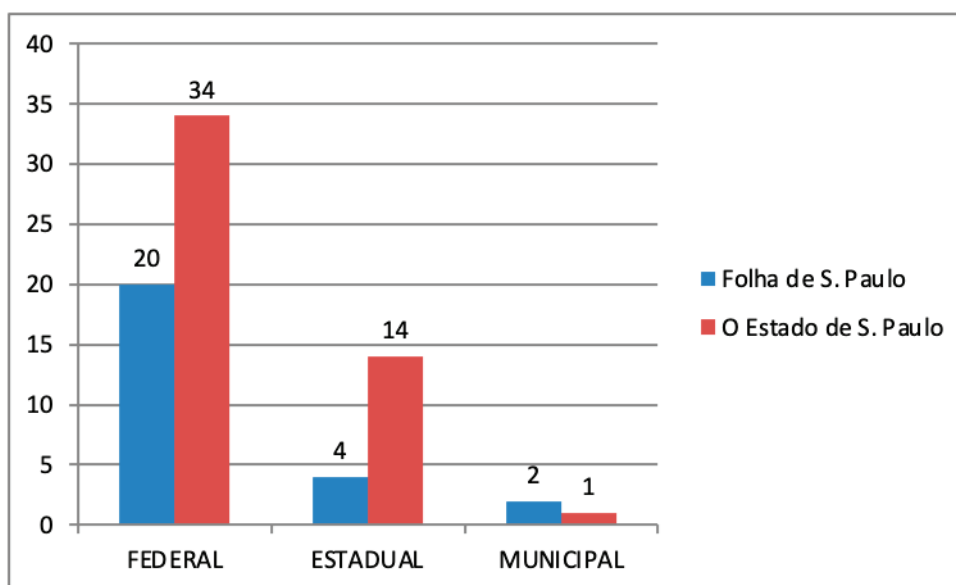
ou Municipal) o pedido se referia. Os resultados são apresentados no Gráfico 5.

As matérias que integram o *corpus* desta pesquisa se voltaram, em boa parte, ao âmbito federal (76% do total na *Folha de S. Paulo*, 69% em *O Estado de S. Paulo*), englobando solicitações endereçadas à União, ao Congresso Nacional ou mesmo aos ramos federais do Poder Judiciário. As menções à LAI nas esferas estadual e municipal foram bem menos frequentes.

¹⁴ Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/05/1463158-metade-das-camaras-municipais-do-pais-nao-tem-site-na-internet.shtml>>. Acesso em: 08 jan 2020.

¹⁵ Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/12/1944204-presidente-de-tribunal-que-julgara-lula-afirma-que-celeridade-e-regra.shtml>>. Acesso em: 08 jan 2020.

Gráfico 5–Âmbito administrativo acionado por meio da LAI



Fonte: Os autores (2019).

Sobre os atores que colaboram com a cobertura jornalística

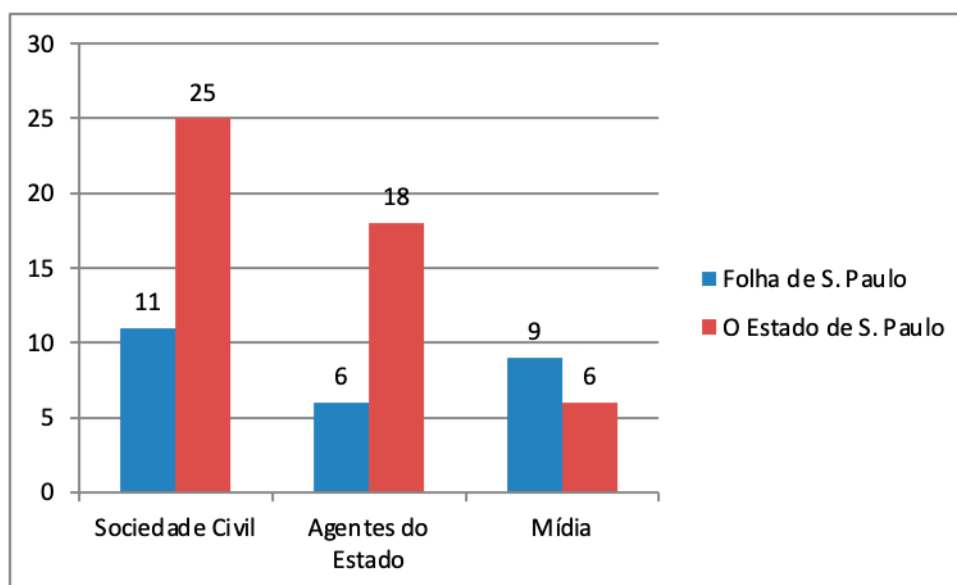
Apresentada a divisão geral das matérias em que terceiros foram os responsáveis por solicitar os dados utilizados pelos jornalistas, examina-se, mais detalhadamente, o perfil dos agentes que repassaram as informações para *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo*. Três principais grupos podem ser apontados como os responsáveis por fazer as solicitações: sociedade civil (36 matérias), agentes do Estado (24 textos) e mídia (15 textos). O Gráfico 6 traz a quantidade de ocorrências dos

atores (separados por natureza) nos dois jornais aqui estudados.

No agrupamento que envolve atores da sociedade civil – justamente aquele com maior quantidade de ocorrências – foram identificadas organizações a exemplo do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec), que obteve dados sobre convênios médicos junto à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), repassando-os ao jornal *Folha de S. Paulo* em seguida¹⁶.

16 Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2012/07/1126681-dificultar-marcacao-de-consulta-e-a-maior-queixa-contra-planos.shtml>>. Acesso em: 08 jan. 2020.

Gráfico 6–Atores envolvidos nas atividades de colaboração com jornalistas



Fonte: Os autores (2019).

Mesma atuação teve o Instituto Sou da Paz, que obteve informações da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo sobre os índices de investigação de crimes que permitiram a elaboração de uma outra matéria publicada pela *Folha de S. Paulo*¹⁷.

A categoria “sociedade civil” também engloba a atuação de cidadãos isolados que utilizam a LAI. Algumas dessas matérias enfatizaram um tom anedótico, a exemplo do texto

no qual são relatados pedidos excêntricos endereçados ao Poder Executivo paulistano. Questões como “Gostaria de utilizar um ônibus da prefeitura. Ele pode ser entregue na rua Solon. Rodará poucos quilômetros, pois é uma cena rápida. Desde já, agradeço” foram solicitações individuais¹⁸. Em outra matéria, os advogados que atuam na defesa criminal do ex-presidente Lula acionaram, por meio da LAI, o Tribunal Regional Federal da 4ª região. A intenção dos defensores era

17 Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/03/1609093-sp-vai-avaliar-se-delegacia-que-apuram-precisa-de-mais-recurso.shtml>>. Acesso em: 08 jan. 2020.

18 Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/10/1699445-lei-de-acesso-vira-canal-de-pedidos-excentricos-e-duvidas-inusitadas-em-sp.shtml>>. Acesso em: 08 jan. 2020.

descobrir quantos julgamentos tinham res-
peitado a ordem cronológica de chegada dos
recursos à Corte¹⁹.

O segundo grupo de agentes externos ao campo
do Jornalismo e que colaboraram com a cober-
tura ao repassar informações obtidas via LAI
é formado por agentes vinculados ao Estado.
É possível identificar dois tipos de atores prin-
cipais nessa categoria: indivíduos e entidades
associados à fiscalização do interesse público,
de um lado, e congressistas, de outro.

Dentre os que têm papel de fiscalização
estão, por exemplo, o Ministério Público e a
CGU. Um caso de colaboração desses órgãos
com a confecção de matérias jornalísticas
se refere à pressão que o Ministério Público
exerceu sobre o Banco Nacional de Desenvol-
vimento Econômico e Social (BNDES) para que
fosse ampliada a quantidade de informações
públicas sobre as operações que a entidade
financeira em questão realiza²⁰.

A outra classe de agentes oficiais que empre-
gou a LAI envolve representantes políticos

– nomeadamente, senadores e deputados
federais. A título de ilustração, mencione-se os
casos do deputado federal Ivan Valente (PSOL-
-SP) – que solicitou dados oficiais acerca da
visita de diretores da empreiteira Odebrecht
à Câmara dos Deputados nos mesmos dias em
que foi tramitava uma Medida Provisória de
interesse da companhia²¹ – e do então sena-
dor Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP) – que
utilizou a LAI para obter informações sobre
empreendimentos da Petrobras²².

Por fim, a última categoria identificada no
material em análise neste artigo está rela-
cionada aos agentes ligados à “mídia”. Neste
caso, ressalta-se o papel de organizações de
imprensa externos a cada jornal aqui exa-
minado – que também acionam os órgãos
públicos por meio da LAI com certa regulari-
dade. Cabe uma subdivisão pertinente nesta
dimensão: a primeira classe agrupa institui-
ções de mídia “tradicionais”, isto é, que já con-
tam com imagem e atuação consolidadas no
cenário comunicacional brasileiro; o segundo
grupo envolve atores cujo surgimento é mais
recente e está ligado à ascensão do fenômeno

19 Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/12/1940881-defesa-de-lula-usa-lei-de-acesso-para-questionar-celeridade-na-2-instancia.shtml>>. Acesso em: 08 jan. 2020.

20 Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,mp-questionara-bndes-sobre-emprestimo-a-belo-monte,119978e>>. Acesso em: 08 jan. 2020.

21 Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/02/1862230-visita-de-lobista-a-camara-coincide-com-votacao-de-medidas-provisorias.shtml>>. Acesso em: 08 jan. 2020.

22 Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,senador-tucano-pede-dados-sobre-pasadena-via-lei-de-acesso,1143582>>. Acesso em: 08 jan. 2020.

da checagem de fatos (DOURADO, 2019; SEIBT, 2019).

No âmbito das organizações tradicionais, é possível destacar a ocasião em que a revista *Época* obteve acesso a dados sobre a política externa brasileira. Na sequência, tanto a *Folha de S. Paulo* quanto *O Estado de S. Paulo* produziram matéria sobre as relações entre Brasil e Venezuela – utilizando-se, justamente, das informações obtidas originalmente pelo semanário do grupo Globo²³. Já no que concerne às notícias baseadas em dados obtidos por agentes não diretamente vinculados a empresas jornalísticas tradicionais, pode-se utilizar como exemplo o texto sobre gastos de publicidade do Governo Federal para promover a Reforma da Previdência em 2017²⁴. As informações em questão foram recolhidas em decorrência de pedido da *Agência Lupa*²⁵ e do *Livre.jor*²⁶.

A próxima seção reflete sobre as descobertas apontadas até aqui à luz da literatura pertinente, buscando compreender os principais aspectos que envolvem a colaboração entre

agentes do Jornalismo e agentes de outros campos sociais na produção de matérias.

Discussão dos resultados

Os resultados apresentados acima demonstram que somente 26 textos da *Folha de S. Paulo* (dos 325 a mencionarem a LAI entre 2012 e 2017) e 49 de *O Estado de S. Paulo* (dos 409) enfatizaram informações obtidas por agentes de outros campos. Em outras palavras, as empresas jornalísticas em tela privilegiaram informações obtidas pela própria redação, deixando em segundo plano a colaboração. Tal descoberta vai de encontro ao proposto por Amado (2020), Lewis (2013) e Downie Jr. e Schudson (2009), uma vez que aponta para um cenário menos otimista quanto às possibilidades de que colaboração transforme as rotinas de produção no Jornalismo.

No que concerne à dimensão temporal do estudo, registre-se que não foi diagnosticado qualquer padrão de frequência durante os primeiros seis anos da vigência da LAI. Mesmo que as matérias produzidas no ano de 2017 superem quantitativamente aquelas publicadas em 2012, houve ano em que nenhum texto

23 Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,itamaraty-nega-que-tivesse-intencao-de-reclassificar-documentos-sobre-lula-e-odebrecht,1705417>>. Acesso em: 08 jan. 2020.

24 Disponível em : <<https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2017/08/10/quanto-custou-propaganda-reforma-previdencia/>>. Acesso em: 08 jan. 2020.

25 Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/>>. Acesso em: 08 jan. 2020.

26 Disponível em: <<http://livre.jor.br/>>. Acesso em: 08 jan. 2020.

a utilizar os dados obtidos com o auxílio de terceiros foi publicado – devendo-se, assim, evitar a ideia de que se está diante de uma onda crescente na utilização da ferramenta legal. Não se pode decretar, assim, a ideia de que a cultura do furo jornalístico (RENAULT, 2013) – que prevê a competitividade para conseguir a informação primeiro – estaria superada, já que foram poucas as evidências de investimento em um modelo de junção de esforços para melhorar o tratamento das informações.

Quanto à natureza dos agentes externos à redação cujos dados foram mais utilizados na cobertura noticiosa, é possível identificar três grupos: sociedade civil, atores estatais e agentes vinculados a instituições midiáticas.

Acerca do primeiro grupo, verifica-se que a colaboração com organizações da sociedade civil é marcada, muitas vezes, por interesses em pautas específicas. Ressalte-se que o grau de proximidade entre jornalistas e ativistas varia conforme a cultura profissional (KOCH, 2018), sendo que a colaboração aqui identificada entre esses dois tipos de agentes pode tornar mais tênue a separação tradicionalmente constatada entre os atos de relatar, de um lado, e defender causas, de outro (POST, 2015; SCHUDSON, 2001; VOS, 2012).

O segundo grupo de agentes é composto por representantes do poder público.

Constatou-se que parlamentares de oposição, ao utilizarem o mecanismo de transparência passiva aqui considerado, tiveram a oportunidade de expandir sua atuação como fontes oficiais do Jornalismo. É factível, aliás, sugerir que esta parceria entre parlamentares e jornalistas consolida o que a literatura na área de Comunicação tem denominado de “midiatização” – a utilização de estratégias por parte de agentes de outros campos sociais que procuram se adaptar à lógica de produção dos jornalistas a fim de atrair a atenção dos media por meio de obediência a determinadas gramáticas (STRÖMBÄCK; VAN AELST, 2013).

A vantagem para os agentes externos às redações é conferir maior visibilidade a uma informação que antes estava resguardada – o que pode ser utilizado como uma ferramenta de pressão ou de barganha política, a depender do caso. Isto é, no caso da atuação em parceria dos jornalistas com agentes do poder público, são catalisadas as disputas internas ao campo da política. Aliás, tal cooperação tem o potencial de fazer com que o Jornalismo elabore uma cobertura que vá além da simples repercussão de declarações de autoridades políticas – o que tem sido um padrão do Jornalismo político brasileiro (NORONHA; ROCHA, 2018; SPONHOLZ, 2009). Assim, o processo de construção de fontes – que sempre se mostrou etapa essencial da rotina de produção jornalística

– parece ter se aprimorado com as possibilidades ora auferidas pela LAI.

Sublinhe-se, ainda nesta dimensão vinculada a entes do Estado, que autoridades ligadas a atividades de fiscalização – como a CGU e o Ministério Público – mantiveram sua tradicional posição de destaque como fontes do Jornalismo, até por possuírem uma função de vigilância do poder que a imprensa também considera como sua (BUCCI; AUGUSTO JÚNIOR, 2012). Ademais, a conexão entre mídia e Ministério Público também se fortalece, dada a cobertura constante das operações policiais a que vem se dedicando o órgão (NASCIMENTO, 2010).

Já em relação ao terceiro aspecto – a utilização de dados provenientes de outras empresas de comunicação, ou seja, de agentes internos ao campo do Jornalismo –, foi mais tímida se comparada à utilização de dados obtidos por organizações da sociedade civil e por agentes estatais. Trata-se de um indício relevante de que a colaboração jornalística entre empresas – mesmo que esteja ganhando espaço na nova cultura profissional (CARSON; FARHALL, 2018; MIRANDA, 2016) – ainda é incipiente nas matérias. Persiste, assim, a cultura do furo jornalístico (ALFTER, 2016). Não obstante, há casos em que as organizações jornalísticas aqui examinadas se mostraram dispostas a formar parcerias com grupos alternativos

de comunicação (a exemplo das equipes de checagem de fatos).

No que se refere ao Poder e à esfera de governo acionada pelas matérias que trouxeram dados da LAI obtidos por terceiros, a ênfase no Executivo é uma característica já consagrada no Jornalismo brasileiro e que aqui se repetiu (JORGE, 2003; MONT'ALVERNE, 2017) – o que já se mostra consolidado também na utilização de dados obtidos via LAI por jornalistas brasileiros (ABRAJI, 2019). Porém, note-se que a colaboração por parte de agentes externos permitiu expandir essa atuação a fim de fiscalizar, com maior acurácia, os Poderes Legislativo e Judiciário – sobretudo este último, que tradicionalmente apresenta certa resistência para expor voluntariamente seus dados (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018).

A diversidade de temas abordados nas matérias que integram o *corpus* desta pesquisa é mais um ponto que merece ser destacado. Nenhum dos temas inventariados obteve proeminência absoluta. Além de utilizar os dados públicos para abordar a administração do Estado, as matérias também trataram, de forma recorrente, sobre segurança pública e corrupção. De qualquer modo, assuntos atinentes à cultura, à saúde e até mesmo à ufologia não estiveram ausentes das matérias a envolverem a LAI.

Os jornais utilizaram a colaboração para abordar temas muito próximos, sendo comum que houvesse matérias semelhantes entre os dois periódicos. Essa colaboração funcionou como um elemento para, de certa forma, padronizar a cobertura. Ao tratar de segurança pública, por exemplo, os dados fornecidos por terceiros levaram a abordagens semelhantes. Tal fenômeno fica ainda mais claro ao se observar que alguns agentes terceiros colaboraram com ambos os jornais, como o Instituto Sou da Paz. Reitera-se, assim, a ideia de que as empresas jornalísticas adotam procedimentos que, muitas vezes, sobrepõem-se às rotinas particulares de uma publicação específica (PINTO, 2008; SPARROW, 2006).

Partindo-se para uma discussão mais ampla acerca do fenômeno aqui investigado, deve-se reconhecer que a parceria entre agentes internos e externos ao Jornalismo pode facilitar o processo de obtenção de dados de uma maneira singular. Nos casos em que a posição de jornalista represente um empecilho no momento da formulação do pedido – especialmente tendo em vista a circulação no interior dos órgãos da administração dos dados pessoais de quem endereça o pedido –,

o requerimento encaminhado por terceiros que não tenham relação com as organizações midiáticas *a priori* conta com o potencial de diminuir as resistências colocadas por uma cultura burocrática ainda avessa à transparência (CARVALHO, 2015; KANG, 2005; RAMALHO, 2014). Assim, uma vez que parte dos agentes oficiais projeta que determinada informação sensível poderá ganhar uma visibilidade indesejada aos olhos das burocracias, a atividade profissional do solicitante torna-se aspecto essencial. Mesmo que a LAI permita que o cidadão encaminhe informações anonimamente, há limitações estabelecidas em lei que podem dificultar o fornecimento completo de dados ou mesmo os procedimentos recursais²⁷.

Os jornais, então, passam a ter a oportunidade de expandir o intercâmbio de informações: a partir da cooperação, as empresas noticiosas podem obter ganhos de reputação e de conteúdo que seriam mais custosos isoladamente. Contrariando a questão do “caroneiro”, apontada na seção teórica, os agentes que colaboraram com os jornais souberam formular sobre questões originais e publicamente relevantes. Aos agentes do Jornalismo, coube elaborar os textos tendo em vista os

27 A Lei nº 13.460/2017 expressa algumas dessas limitações, a exemplo do que se pode verificar nos trechos a seguir, obtidos após consulta ao sistema e-SIC (<https://esic.cgu.gov.br/>): “Estou ciente de que com a identidade preservada o órgão destinatário não poderá atender a pedidos de informação pessoal, uma vez que não terá como confirmar minha identidade.”

filtros editoriais das organizações midiáticas e contemplar o que projetam como sendo de interesse do público. É possível afirmar, assim, que a atuação colaborativa entre jornalistas e agentes terceiros externos às redações (FOX, 2015) pode incrementar os mecanismos de transparência pública.

Considerações finais

O objetivo deste trabalho foi investigar de que forma dois dos mais importantes jornais brasileiros, a *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo*, têm atuado em colaboração com agentes internos e externos ao campo do Jornalismo para utilizar a LAI em suas respectivas coberturas noticiosas. A incipiência de tal colaboração, diagnosticada a partir dos resultados indicados anteriormente, aponta que ainda há um terreno fértil a ser explorado. Se, até este momento, os jornalistas estão trabalhando para mapear quais dados merecem ser solicitados ou se ainda estão descobrindo maneiras de interpretar um considerável volume de informações, registre-se que eles continuam a deter um capital essencial para as democracias: a construção de visibilidade na discussão pública ainda passa, em boa medida, pela dieta informacional oferecida pelas organizações midiáticas. Se a colaboração pode fazer com que grupos externos às redações tenham à esfera de visibilidade que cada jornal controla, tal fenômeno não necessariamente implica que o jornal pretende abrir mão de seu papel mediador.

Deve ser mencionado que a colaboração com agentes externos à redação pode se materializar não apenas através do compartilhamento de dados, mas, também, por meio do desenvolvimento de códigos em linguagens de programação (como *R* e *Python*, por exemplo) que permitam um cruzamento proveitoso das informações – um tipo de conhecimento ainda relativamente distante dos currículos universitários e que tem sido explorado com a ajuda de cientistas da computação e afins. Estreitar parcerias, portanto, implica contribuição importante para o avanço da transparência, evitando-se que os jornalistas fiquem presos apenas às informações oficiais que são repassadas – o que comprometeria a autonomia do campo jornalístico (NASCIMENTO, 2010).

Antes de encerrar, é preciso dizer que futuras pesquisas podem colaborar para aprofundar o diagnóstico aqui apresentado ao considerar como estratégia metodológica, por exemplo, entrevistas em profundidade com os jornalistas envolvidos na elaboração de materiais noticiosos. Tal providência permitiria confirmar ou refutar a hipótese de que a cultura do “furo” ainda persiste mesmo em um cenário no qual a LAI facilitou o acesso a informações de interesse público. Admite-se, então, que a Análise de Conteúdo aqui proposta não dá conta, isoladamente, de compreender todos os detalhes acerca de como ocorreram as negociações entre os agentes internos e externos

às redações. O presente artigo não permite, por exemplo, dimensionar o total de dados ofertados por terceiros aos jornais: apenas a interação direta com os profissionais daria a oportunidade de mapear quem são os colaboradores que tiveram suas ofertas dispensadas e como se deu tal processo de negativa por parte de jornalistas e editores, uma vez que são profissionais com rotinas produtivas próprias.

Ainda que este artigo tenha selecionado para exame duas das mais importantes empresas jornalísticas do país, sustenta-se que a opção por analisar outras organizações midiáticas pode ilustrar, de forma mais precisa, como – e em que medida – as rotinas produtivas têm sido afetadas. Por exemplo, é possível dizer que outras plataformas de comunicação – como televisão e rádio – utilizam os instrumentos legais de acesso a informações de maneira mais frequente? Jornais de alcance regional costumam acionar a LAI? A resposta a tais indagações permitirá expandir o conhecimento sobre o fenômeno da colaboração nas práticas jornalísticas ancoradas em mecanismos de transparência.

Referências

ABRAJI. **Uso da Lei de Acesso a Informações por Jornalistas**. São Paulo: Abraji, 2019.

ACOSTA, Marina. El Estado argentino y el acceso a la información pública (2003-2016).

Estado y Políticas Públicas, v. 7, p. 137-150, 2016.

ALCORN, Jason. How News Partnerships Work. **American Press Institute**, Arlington, Estados Unidos, 18 maio 2017. Disponível em: <<https://www.americanpressinstitute.org/publications/reports/strategy-studies/commercial-nonprofit-partnerships/>>. Acesso em: 01 dez. 2020.

ALFTER, Brigitte. Cross-border Collaborative Journalism. **Journal of Applied Journalism & Media Studies**, v. 5, n. 2, p. 297-311, 1 jun. 2016.

AMADO, Guilherme. Após surgir como diferencial, colaboração no jornalismo deve se fortalecer em 2019. **Medium**, 2018. Disponível em: <<https://medium.com/o-jornalismo-no-brasil-em-2019/ap%C3%B3s-emergir-como-diferencial-competitivo-colabora%C3%A7%C3%A3o-no-jornalismo-deve-se-fortalecer-em-2019-e45e11af7843>>. Acesso em: 08 jan. 2020.

ARTICLE 19. **Identidade revelada**: entraves na busca por informação pública no Brasil. São Paulo-SP: Article 19, 2018.

ARTICLE 19. **A lei de acesso à informação nos tribunais brasileiros**. São Paulo: Article 19, 2017.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BERLINER, Daniel. The Political Origins of Transparency. **Journal of Politics**, v. 76, n. 2, p. 479-491, 2014.

BERLINER, Daniel; BAGOZZI, Benjamin; PALMER-RUBIN, Brian. What Information do Citizens Want? **World Development**, v. 109, p. 222-235, set. 2018.

BIRKINSHAW, Patrick. Freedom of Information and Openness. **Administrative Law Review**, vol 58, n 1, 2006.

BOVENS, Mark. et al. Transparency. In: BOVENS, M.; GOODIN, R. E.; SCHILLEMANS, T. (Ed.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

BOVENS, Mark; SCHILLEMANS, Thomas; HART, Paul. Does Public Accountability Work? An Assessment Tool. **Public Administration**, v. 86, n. 1, p. 225-242, mar. 2008.

BOWLES; Nigel; HAMILTON, James; LEVY, David. (Ed.). **Transparency in Politics and the Media**. Londres: I.B.Tauris, 2014.

BRUNET, Karla. Colaboração e Internet: propondo uma taxonomia de formatos de colaboração em projetos de network. **Revista Intercom**, v. 32, n. 1, p. 69-87, 2009.

BUCCI, Eugenio; AUGUSTO JÚNIOR, Silvio. A liberdade de imprensa e a liberdade na publicidade. **Comunicação, Mídia e Consumo**, v. 9, n. 24, p. 33-48, 2012.

CARLOMAGNO, Marcio; ROCHA, Leonardo. Como criar e classificar categorias para fazer análise de conteúdo. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 7, n. 1, p. 173-188, 2016.

CARSON, Andrea; FARHALL, Kate. Understanding Collaborative Investigative Journalism in a "Post-Truth" Age. **Journalism Studies**, v. 19, n. 13, p. 1899-1911, 3 out. 2018.

CARVALHO, Lucas. Os Tribunais de Contas e a construção de uma cultura de transparência. **Revista de Direito Administrativo**, v. 231, n. 1, p. 193-216, 12 fev. 2015.

COM crescimento digital, Folha lidera circulação total entre jornais brasileiros. **Folha de S. Paulo**, 21 abr. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/04/com-crescimento-digital-folha-lidera-circulacao-total-entre-jornais-brasileiros.shtml>>. Acesso em: 01 dez. 2020.

DARCH, Colin; UNDERWOOD, Peter. **Freedom of Information and the Developing World**. Oxford: Chandos, 2010.

DAWES, Sharon; HELBIG, Natalie. Information Strategies for Open Government. In: WIMMER, M. A. et al. (Ed.). **Electronic Government: Lecture Notes in Computer Science**. Springer Berlin Heidelberg, 2010. p. 50-60.

DOURADO, Tatiana. Fact-checking como possibilidade de media accountability sobre o discurso político? **Compólitica**, v. 9, n. 2, p. 93-112, 15 set. 2019.

DOWNIE JR, Leonard; SCHUDSON, Michael. The Reconstruction of American Journalism. **Columbia Journalism Review**, v. 48, n. 4, p. 28-51, 2009.

FOX, Jonathan. Social Accountability: What Does the Evidence Really Say? **World Development**, v. 72, p. 346-361, ago. 2015.

FONTES, Guília; FERRACIOLI, Paulo. A reação do Jornalismo às fake news: uma análise das checagens realizadas pelo projeto Comprova ao longo da campanha eleitoral de 2018. In: PIMENTEL, Pedro; TESSEROLI, Ricardo (Org.). **O Brasil vai às urnas: as campanhas eleitorais para presidente na TV e internet**. Londrina: Syntagma, 2019.

FUNG, Archon. Infotopia: Unleashing the Democratic Power of Transparency. **Politics & Society**, v. 41, n. 2, p. 183-212, jun. 2013.

GOMES, Wilson; AMORIM, Paula; ALMADA, Maria Paula. Novos desafios para a ideia de transparência pública. **E-Compós**, v. 21, n. 2, p. 1-21, 2018.

GRAVES, Lucas; KONIECZNA, Magda. Sharing the News: Journalistic Collaboration as Field Repair. **International Journal of Communication**, v. 9, 2015.

HALLIN, Daniel C.; MANCINI, Paolo. **Comparing media systems: three models of media and politics**. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2004.

HEALD, David. **Transparency: The Key to Better Governance?** Oxford: British Academy, 2006.

HEVIA, Felipe. Participación y transparencia. Estableciendo los vínculos. In: FERNANDES, I. (Coord). **Transparencia focalizada a la contraloría social y rendición de cuentas**. Xalapa, México: Editora de Gobierno de Veracruz, 2012.

INGRAMS, Alex. Transparency. In: FARAZMAND, Ali. (Ed.). **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance**. Cham: Springer, 2016.

INSCH, Gary; MOORE, Jo; MURPHY, Lisa. Content Analysis in Leadership Research. **The Leadership Quarterly**, v. 8, n. 1, p. 1-25, 1997.

JENKINS, Joy; GRAVES, Lucas. **Case Studies in Collaborative Local Journalism**. Oxford, United Kingdom: Reuters Institute for the Study of Journalism, 2019.

JORGE, Vladimir. A cobertura do congresso nacional pelos jornais brasileiros, 1985-1990. **Revista Estudos Históricos**, v. 1, n. 31, p. 64-82, 2003.

KANG, Hwang-Sun. Administrative Discretion in the Transparent Bureaucracy. **Public Administration Quarterly**, v. 29, n. 1, p. 162-185, 2005.

KOCH, Anne. Investigative Journalism and Advocacy: Natural Allies? In: SAMBROOK, Richard. **Global Teamwork: the Rise of Collaboration in Investigative Journalism**. Oxford, Reino Unido: Reuters Institute for the Study of Journalism, 2018.

KRIPPENDORFF, Klaus. **Content Analysis: an Introduction to its Methodology**. 3rd ed. Los Angeles and London: SAGE, 2013.

LEWIS, Charles. **Muckraking Goes Global: The Future of Cross-Border Investigative Journalism**. Cambridge, MA: Nieman Foundation, 2013.

MABILLARD, Vincent; PASQUIER, Martial. Transparency and Trust in Government (2007-2014). **Journal of Public Administration and Policy**, v. 9, n. 2, p. 69-92, 1 dez. 2016.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil; MONTALVERNE, Camila; MITOZO, Isabele. Editorial Journalism and Political Interests: Comparing the Coverage of Dilma Rousseff's Impeachment in Brazilian Newspapers. **Journalism**, dez. 2019.

MEIJER, Albert; CURTIN, Deirdre; HILLEBRANDT, Maarten. Open Government: Connecting Vision and Voice. **International Review of Administrative Sciences**, v. 78, n. 1, p. 10-29, mar. 2012.

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

- MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. From Opacity to Transparency? **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 4, p. 610-629, ago. 2018.
- MIRANDA, Carla. **A colaboração no Jornalismo: do Arizona Project aos Panama Papers**. 2016. 176 f. Tese (Doutorado em Comunicação e Semiótica)–Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.
- MITOZO, Isabele; MASSUCHIN, Michele; CARVALHO, Fernanda. Debate político-eleitoral no Facebook. **Opinião Pública**, v. 23, n. 2, p. 459-484, ago. 2017.
- MONTALVERNE, Camila. A quem se dirigem os editoriais? **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 23, p. 7-34, ago. 2017.
- MOREIRA, Ana Paula; DIAS, Lidiane. Lei de Acesso à Informação: uma análise de sua utilização a partir dos meios de comunicação do país. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS, 13, 2019, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Anpcont, 2019. p. 1-16.
- NASCIMENTO, Solano. **Os novos escribas**. Porto Alegre: Arquipélagos, 2010.
- NORONHA, Mariana; ROCHA, Paula. A reportagem investigativa e suas especificidades. **Pauta Geral**, v. 5, n. 1, p. 135-151, 2018.
- OBERIRI, Apuke. An Evaluative Study of the Freedom of Information Act on Journalism Practice in Nigeria. **New Media and Mass Communication**, v. 53, n. 1, p. 11-22, 2016.
- PANKE, Luciana; IASULAITIS, Sylvia. Mulheres no poder: aspectos sobre o discurso feminino nas campanhas eleitorais. **Opinião Pública**, v. 22, p. 385-417, 2016.
- PELED, Alon. When Transparency and Collaboration Collide. **Journal of the American Society for Information Science and Technology**, v. 62, n. 11, p. 2085-2094, nov. 2011.
- PINTO, Juliet. Muzzling the Watchdog. **Journalism**, v. 9, n. 6, p. 750-774, 2008.
- POST, Senja. Scientific Objectivity in Journalism? **Journalism: Theory, Practice & Criticism**, v. 16, n. 6, p. 730-749, 2015.
- RAMALHO, Pedro. Insulamento burocrático, accountability e transparência. **Revista Do Serviço Público**, v. 60, n. 4, p. 337-364, 2014.
- RELLY, Jeannine; PAKANATI, Rajdeep. Freedom of Information Lessons from India: Collaboration, Co-production and Rights-based Agenda Building. **Journalism**, 11 dez. 2018.
- RENAULT, David. A convergência tecnológica e novo jornalista. **Brazilian Journalism Research**, v. 9, n. 2, p. 30-49, 2013.
- RIBEIRO, Érica. **Aplicação da Lei de Acesso à Informação em recursos à CGU**. Brasília: CGU, 2015.
- RODRIGUES, Fernando. Pragmático, Palocci é cerebral e fez cálculo cartesiano para dedurar Lula. **Poder360**, 2017. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/analise/pragmatico-palocci-e-cerebral-e-fez-calculo-cartesiano-para-dedurar-lula/>>. Acesso em: 01 dez. 2020.
- SCHMITT, Valdenise; OLIVEIRA, Leonardo; FIALHO, Francisco. Jornalismo 2.0: a cultura da colaboração no Jornalismo. **E-Compós**, v. 11, n. 3, p. 1-18, 2008.
- SCHUDSON, Michael. The Objectivity Norm in American Journalism. **Journalism: Theory, Practice & Criticism**, v. 2, n. 2, p. 149-170 2001.

SEIBT, Taís. **Jornalismo de verificação como tipo ideal:** a prática de fact-checking no Brasil. 2019. 265 f. Tese (Doutorado em Comunicação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

SHADWELL, Talia. **Beyond Borders:** the Collaborative Newsrooms of the Future. Canterbury, Nova Zelândia: University of Canterbury, 2018.

SILVER, Derigan. The News Media and the FOIA. **Communication Law and Policy**, v. 21, n. 4, p. 493-514, out. 2016.

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

SPARROW, Bartholomew. A Research Agenda for an Institutional Media. **Political Communication**, v. 23, n. 2, p. 145-157, jul. 2006.

SPONHOLZ, Liriam. O que é mesmo um fato? Conceitos e suas consequências para o jornalismo. **Galáxia**, n. 18, p. 56-69, 2009.

STONBELY, Sarah. **Comparing Models of Collaborative Journalism**. Montclair, EUA: Center for Cooperative Media, 2017.

STRÖMBÄCK, Jesper; VAN AELST, Peter. Why Political Parties Adapt to the Media.

International Communication Gazette, v. 75, n. 4, p. 341-358, jun. 2013.

SVÄRD, Proscovia. Has the Freedom of Information Act enhanced transparency and the free flow of information in Liberia? **Information Development**, v. 34, n. 1, p. 20-30, jan. 2018.

VELJKOVIĆ, Natasa; BOGDANOVIĆ-DINIĆ, Sanja; STOIMENOV, Leonid. Benchmarking Open Government. **Government Information Quarterly**, v. 31, n. 2, p. 278-290, abr. 2014.

VOS, Tim. 'Homo Journalisticus'. **Journalism: Theory, Practice & Criticism**, v. 13, n. 4, p. 435-449, 2012.

WAHL-JORGENSEN, Karin. Is WikiLeaks Challenging the Paradigm of Journalism? **International Journal of Communication**, v. 8, n. 1, p. 2581-2592, 2014.

WORTHY, Ben. Freedom of Information and the Media. In: WAISBORD, Silvio; TUMBER, Howard (Org). **The Routledge Companion to Media and Human Rights**. London: Routledge, 2017.

ZANOTTI, Carlos Alberto. Jornalismo colaborativo, gêneros jornalísticos e critérios de noticiabilidade. **Comunicação Midiática**, v. 5, n. 1, p. 28-41, 2010.

Informações sobre o artigo

Resultado de projeto de pesquisa, de dissertação, tese: O artigo é resultado do projeto *Transparência digital no caso do estado brasileiro: Teoria, metodologia e aplicações práticas*.

Fontes de financiamento: CNPq (Bolsa de produtividade em Pesquisa – Processo 309967/2017-1), Capes (Bolsa, código de Financiamento 001).

Considerações éticas: Não se aplica.

Declaração de conflito de interesses: Não se aplica.

Apresentação anterior: Uma primeira versão do *paper* foi apresentada no V Seminário de Pesquisa em Jornalismo Investigativo da ABRAJI, realizado em junho de 2018, em São Paulo.

Agradecimentos/Contribuições adicionais: Agradecemos às contribuições oferecidas por Naiza Comel e pelos pareceristas que avaliaram o trabalho.

Journalism, collaboration, and public interest: Access to Information Law as a tool for news coverage

Abstract:

The article investigates how *Folha de S. Paulo* and *O Estado de S. Paulo* work in partnership with agents who are internal and external to Journalism to use the Access to Information Law in news coverage. By using Content Analysis, we examine 75 texts published between 2012 and 2017 considering, for example, the kinds of agents addressing formal requests for the release of public data. The results show that cooperation in the use of Access to Information Law comes from three main groups: civil society, state agents and the media. We hold that this study is relevant since it reflects on the role of Journalism as a mediator of public transparency and because it highlights the transformations of professional routines in face of legal and technological innovations.

Keywords:

Journalism. Collaboration. Access to Information Law. Transparency.

Periodismo, colaboración e interés público: Ley de Acceso a la Información como instrumento de cobertura de noticias

Resumen:

Ese artículo investiga cómo *Folha de S. Paulo* y *O Estado de S. Paulo* trabajan en colaboración con agentes internos y externos al Periodismo para utilizar la Ley de Acceso a la Información en la cobertura de noticias. A través del análisis de contenido se examinan 75 artículos publicados entre 2012 y 2017 considerando aspectos como el ámbito de la administración pública activado a través de la ley y los tipos de agentes que solicitaron los datos. Se encontró que la cooperación en el uso de la Ley de Acceso a la Información viene de tres grupos principales: la sociedad civil, los agentes estatales y los medios de comunicación. El estudio es relevante para reflexionar sobre el periodismo como mediador de la transparencia y sobre las transformaciones de las rutinas profesionales frente a las innovaciones legales y tecnológicas.

Palabras clave:

Periodismo. Colaboración. Ley de acceso a la información. Transparencia.

Paulo Ferracioli

Doutorando em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná. Mestre em Comunicação pela mesma instituição. Membro do grupo de pesquisa PONTE. Bolsista Capes. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil.
E-mail: ferracioli.paulo@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9355-3365>

Francisco Paulo Jamil Marques

Doutor em Comunicação pelo Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas da Universidade Federal da Bahia. Professor e Pesquisador da Universidade Federal do Paraná. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq (PQ-2). Coordenador do Grupo de Pesquisa em Comunicação, Política e Tecnologia (PONTE). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil.
E-mail: marquesjamil@gmail.com
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-5256-1964>

Contribuição dos autores

Concepção e desenho do estudo: Paulo Ferracioli.

Aquisição, análise ou interpretação dos dados: Paulo Ferracioli, Francisco Paulo Jamil Marques.

Redação do manuscrito: Paulo Ferracioli, Francisco Paulo Jamil Marques.

Revisão crítica do conteúdo intelectual: Paulo Ferracioli, Francisco Paulo Jamil Marques.