



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO**

**Limites e potencialidades da Lei de Acesso à Informação:  
Dez anos de uso da LAI por jornalistas junto ao governo federal**

**Francisco Eduardo Gonçalves**

**Brasília, 2024**



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO**

**Limites e potencialidades da Lei de Acesso à Informação:  
Dez anos de uso da LAI por jornalistas junto ao governo federal**

**Francisco Eduardo Gonçalves**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília/UnB como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutor

Linha de pesquisa: Poder e Processos Comunicacionais

Eixo temático: Jornalismo, Movimentos Sociais, Mundo do Trabalho e Organizações, Poder e Sociedade

Orientador: **Prof. Dr. Fernando Oliveira Paulino**

**Brasília, 2024**

# FOLHA DE APROVAÇÃO

## TESE DE DOUTORADO

### **Limites e potencialidades da Lei de Acesso à Informação: Dez anos de uso da LAI por jornalistas junto ao governo federal**

**Autor:** Francisco Eduardo Gonçalves

**Orientador:** Prof. Dr. Fernando Oliveira Paulino

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Fernando Oliveira Paulino (Presidente da banca)  
Universidade de Brasília

---

Profa. Dra. Liziane Guazina (Membro titular)  
Universidade de Brasília

---

Prof. Dr. Robert Gregory Michener (Membro externo)  
Fundação Getúlio Vargas (RJ) – EBAPE

---

Prof. Dr. Victor Gentili (Membro externo)  
Universidade Federal do Espírito Santo

---

Prof. Dr. Sivaldo Pereira da Silva (Membro suplente)  
Universidade de Brasília

**À Gabriela,  
Sofia e Bruna**

## AGRADECIMENTOS

O caminho que me levou até aqui principia em Gabriela. Ela foi na frente. Fez-se mestre e doutora bem antes. Sem notar, me ensinou o percurso de volta à academia. Vem de Gabriela também o empurrão para equilibrar a rotina entre a correria de uma redação e as leituras e aulas na UnB.

Mais do que apenas isso, é ela quem inaugura cada dia com centelhas novas compartilhadas comigo e com as meninas. E ainda vem dela a invenção de novas vidas, como uma incalculada roça onde estamos a plantar cerrado e que me serviu de abrigo para longas horas de tabulações, codificações, planilhas, escritos desta pesquisa.

Há Sofia, que se faz artista. E me surpreende a cada nova composição. Ainda me intriga saber de onde vem as criaturas que cria. Dela vieram momentos musicais. De vez em quando o estudo era invadido por canções ao violão que chegavam até mim deixando um sorriso bobo na minha cara enquanto me afundava no computador.

Há Bruna, que se faz artista, mas em outras paragens. Que inventa o mundo dela e nos leva para ele. Que faz roupas ou mais do que isso já que não domino a linguagem desse campo que ela se prepara para adentrar.

Às três sou devedor de atenção. Ora por notícias, ora por estudos.

Agradeço ao professor Fernando Paulino, que me alcançou ainda na banca do mestrado e aceitou orientar-me no doutorado. Abriu-me portas. Artigos e capítulo de livro. Levou-me, ainda que remotamente no período pandêmico, à China e ao Peru para apresentar trabalho compartilhado. Da aula remota na Alemanha, a possibilidade de encontrar outras cabeças latino-americanas e também europeias.

Aos integrantes da banca agradeço pela disponibilidade e atenção. Da professora Liziane Guazina vieram indicações de não colocar o jornalismo num pedestal até porque ele está longe de ser santo. Do professor Gregory Michener veio a indicação valorosa de pesquisadora da FGV que auxiliou na seleção da amostra. Seus conhecimentos sobre transparência e opacidade servem como norte a quem pesquisa o tema.

Faço menção especial ao professor Victor Gentilli, descoberto quase por acaso. Um e-mail via mailing da Abraji anunciava uma turma remota sobre estudo do jornalismo a partir de livros de jornalistas. E lá fui eu, remotamente, assistir as aulas do professor-jornalista baseado em Vitória. Descobrimos colegas e ideias em comum sobre o ofício de repórter.

Cabe ainda a menção devida ao professor Solano Nascimento por ter me colocado no rumo acadêmico ainda no mestrado e pelo convite para dar aula como voluntário na UnB. Como já referido naquela época do mestrado, foi meu primeiro professor-jornalista na volta à FAC.

Nas andanças remotas, ainda tive o prazer de conhecer o professor Samuel Lima. Outro da

leva de professor-jornalista e que ainda presenteia alunos com versos em aula.

Da turma de entrantes em 2020, cito uma colega em especial, Mara Karina. Estamos na mesma trilha desde o mestrado e pudemos compartilhar concordâncias e discordâncias porque esse mundo, felizmente, não é feito de unanimidades.

Um agradecimento especial aos três ouvidores-gerais da CGU, José Eduardo Elias Romão, Luís Henrique Fanan e Gilberto Waller Júnior, que concordaram em contribuir respondendo os questionamentos e desvelando o desconforto de parte da administração federal com os pedidos de informação de jornalistas.

Agradeço ainda a contribuição da ex-ministra e jornalista Helena Chagas e dos três servidores que, por ossos do ofício, tiveram que dar entrevistas protegidos pelo anonimato. O mesmo para os "tigres" da CGU criados nos tempos em que ainda havia dentes para morder a administração relutante em aceitar novas regras de transparência.

Sou agradecido também pela colaboração de colegas jornalistas, entre eles destaco Luiz Fernando Toledo, o maior usuário da LAI da categoria, que tiveram tempo para dar entrevistas e responder à *survey* e apontar onde percebem problemas e onde encontram belas pautas por meio da Lei de Acesso à Informação e ajudam a reforçar o instrumento criado para ampliar a transparência governamental.

## RESUMO

A pesquisa analisa como a Lei de Acesso à Informação (LAI) pode assegurar o direito de acesso a documentos e registros governamentais a partir de seu uso como ferramenta de apuração por jornalistas. Busca-se verificar como os profissionais formulam seus requerimentos e como os atores da administração pública federal os respondem, evidenciando potencialidades e limites à maior transparência às ações do Estado. O objeto de estudo são pedidos formulados por jornalistas e as respostas de órgãos públicos federais no período de maio de 2012 a maio de 2022 em que foram apresentados 31.826 requerimentos por 4.845 jornalistas. Adotam-se como procedimentos metodológicos a pesquisa documental, a análise quantitativa, a análise de conteúdo e entrevistas semiestruturadas. A LAI é analisada sob a perspectiva de ser um potencial instrumento de comunicação pública e de política pública. Evidencia-se que os pedidos de jornalistas apresentam maior tempo de resposta e ainda maior proporção de respostas fora do prazo legal. Pedidos de jornalistas estão também entre os mais negados em relação à categoria profissional dos requerentes. Observa-se que em determinados setores da administração federal há processamento diferenciado para pedidos cujos autores são jornalistas e esses requerimentos são percebidos por atores da administração federal como um potencial risco. Apesar de limitações ao acesso à informação, a LAI configura-se em instrumento de ampliação da transparência governamental.

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação – Jornalismo – Transparência – Governo Federal – Dados Abertos

## *ABSTRACT*

The research analyzes how the Access to Information Law (LAI) can ensure the right of access to government documents and records through its use as an investigation tool by journalists. The aim is to verify how professionals formulate their requests and how federal public administration actors respond to them, highlighting potentialities and limits to transparency in the actions of the State. The object of study are requests made by journalists and the responses of federal public agencies in the period from May 2012 to May 2022, in which 31,826 requests were submitted by 4,845 journalists. The methodological procedures adopted are documentary research, quantitative analysis, content analysis, and semi-structured interviews. The LAI is analyzed from the perspective of being a potential instrument of public communication and public policy. It is indicated that requests from journalists have a longer response time and an even higher proportion of responses outside the legal deadline. Requests from journalists are also among the most denied in relation to the others professional category of the requesters. It is observed that in certain sectors of the federal administration there is a different processing for requests whose authors are journalists and these requests are perceived by actors in the federal administration as a potential risk. Despite limitations on access to information, the Access to Information Law is an instrument for increasing government transparency.

Keywords: Freedom of Information Law – Journalism – Transparency – Federal Government – Open Data

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 01 – Dissertações e Teses PPG-FAC/UnB sobre a Lei de Acesso à Informação

## LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 01 – Evolução do número de teses e dissertações sobre a Lei de Acesso à Informação
- Gráfico 02 – Evolução do percentual de usuários sem profissão indicada no banco de dados do FalaBR
- Gráfico 03- Evolução pedidos de jornalistas (maio/2012 a maio/2022)
- Gráfico 04- Quantidade de jornalistas por número de pedidos apresentados (maio/2012 a maio/2022)
- Gráfico 05- Tipos de resposta segundo grupos profissionais dos requerentes (maio/2012 a maio/2022)
- Gráfico 06 – Evolução pedidos de jornalistas por governo e tipo de resposta (%) (maio/2012 a maio de 2022)
- Gráfico 07 – Proporção de pedidos negados pelo GSI segundo profissão (%) (maio/2012 a maio de 2022)
- Gráfico 08 – Proporção de pedidos negados pelo Itamaraty segundo profissão (%) (maio/2012 a maio de 2022)
- Gráfico 09 – Proporção de pedidos negados pela ANP segundo profissão (%) (maio/2012 a maio de 2022)
- Gráfico 10 – Proporção de pedidos negados pela Casa Civil segundo profissão (%) (maio/2012 a maio de 2022)
- Gráfico 11 – Recursos de jornalistas por instância recursal e tipo de resposta (maio de 2012 a maio de 2022)
- Gráfico 12 – Nº de recursos segundo classificação de complexidade feita pela CGU (2015 a 2022)
- Gráfico 13 – Distribuição de tipos de respostas na amostra para análise de conteúdo
- Gráfico 14 – Respostas segundo nível de completude por gestão de governo
- Gráfico 15 - Respostas segundo nível de completude gestão Bolsonaro com tema relacionado à saúde
- Gráfico 16 – Jornalistas respondentes por número de vezes que usaram a LAI
- Gráfico 17 – Identificar-se como jornalista afeta a maneira com que seu pedido será tratado? (%)
- Gráfico 18 - Frequência em que as informações recebidas do governo federal serviram para elaboração de reportagem (%)
- Gráfico 19 – A LAI melhorou o acesso a informações no governo federal? (%)

## LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Relação de órgãos federais incluídos na amostra (maio de 2012 a maio de 2022)

Tabela 02 – Pedidos disponíveis para consulta de perguntas e respostas e com identidade do autor preservada (%)

Tabela 03- Pedidos de informação todos os órgãos federais com perguntas e respostas disponíveis para consulta (julho/2015 a maio de 2022)

Tabela 04- Pedidos de jornalistas para análise do conteúdo

Tabela 05 - Requerentes segundo profissão e média de pedidos (maio/2012 a maio/2022)

Tabela 06 – Órgãos mais demandados – geral e jornalistas (maio/2012 a maio/2022)

Tabela 07 – Órgãos mais demandados por jornalistas por governo (maio/2012 a maio/2022)

Tabela 08- Pedidos por tipo de resposta e profissão (maio/2012 a dez/2021)

Tabela 09- Pedidos de jornalistas por tipo de resposta e gestão de governo

Tabela 10 – Órgãos por tipo de resposta a pedidos de jornalistas (maio/2012 a maio/2022)

Tabela 11 – Tempo médio de resposta (em dias) por órgão e posição no ranking geral (maio/2012 a maio/2022)

Tabela 12 – Tempo médio de resposta por profissão do requerente (em nº de dias) (maio/2012 a maio/2022)

Tabela 13 – Respostas acima do prazo de 30 dias por profissão do requerente (%) (maio/2012 a maio/2022)

Tabela 14 – Pontuação para respostas segundo tempo de resposta e tempestividade (maio de 2012 a maio de 2022)

Tabela 15 – Reagrupamento de pedidos segundo codificação por assunto

Tabela 16 – Onde é fácil ou difícil de obter informação por jornalistas respondentes da *survey*

## LISTA DE IMAGENS

Imagem 01 - Fac-símile de Ata do IHGB com menção a jornalistas

Imagem 02 – Manifestação do Estado Maior do Exército sobre o PL 219/2003

Imagem 03 – Ofício do Ministério da Defesa para o Comando da Marinha

Imagem 04 – Parecer do Estado Maior da Armada – Marinha

Imagem 05 – Formulário digital de cadastramento do usuário no e-Sic

Imagem 06 – Formulário digital de cadastramento do usuário no FalaBR com campo de dados pessoais fechado

Imagem 07 – Formulário digital de cadastramento do usuário no FalaBR com campo de dados pessoais aberto

Imagem 08 – Trecho de parecer da CGU sobre pedido de informação direcionado à UFSC

Imagem 09 – Extrato de recurso de jornalista julgado pela CGU

Imagem 10 – “Pedido de jornalista” – Fac-símile de e-mail enviado pelo SIC para assessoria de imprensa do Ministério da Economia

Imagem 11 – “Pedido de jornalista” – Fac-símile de e-mail enviado pelo SIC para assessoria de imprensa do Ministério da Economia

Imagem 12 – “Recurso de jornalista” – Fac-símile de e-mail enviado pelo SIC para assessoria de imprensa do Ministério da Economia

Imagem 13 – Todos pedidos de jornalistas são “sensíveis” – Fac-símile de resposta do SIC do Ministério da Fazenda em 2024

Imagem 14 – Resposta do Ministério da Economia sobre casos de servidores infectados por Covid e licenciados por motivo da doença

Imagem 15 – Rol de informações desclassificadas pela Agência Brasileira de Inteligência em 2013

Imagem 16 – Fac-símile ofício do Exército

Imagem 17 – Modelo de formatação de textos para submissão ao IRAMUTEQ

Imagem 18 – Processamento dos pedidos apresentados na gestão Rousseff por jornalistas

Imagem 19 – Processamento dos pedidos apresentados na gestão Bolsonaro por jornalistas

Imagem 20 – Fac-símile de reportagens elaboradas a partir de pedidos via LAI

## LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – O “pentágono” das políticas públicas

Figura 02 – O “pentágono” da interação no âmbito da LAI

Figura 03 – Fluxograma do processamento de pedido de informação no Ministério da Economia para não-jornalista

Figura 04 – Fluxograma do processamento de pedido de informação no Ministério da Economia para jornalista

Figura 05 – Nuvem de palavras de pedidos governo Rousseff

Figura 06 – Nuvem de palavras de pedidos governo Bolsonaro

Figura 07 – Nuvem de palavras de respostas no governo Rousseff

Figura 08 – Nuvem de palavras de respostas no governo Bolsonaro

Figura 09 – Análise de Similitude de pedidos na gestão Rousseff

Figura 10 – Análise de Similitude de pedidos na gestão Bolsonaro

Figura 11 – Análise de Similitude de respostas na gestão Rousseff

Figura 12 – Análise de Similitude de respostas na gestão Bolsonaro

Figura 13 – Análise de Similitude de pedidos negados na gestão Rousseff

Figura 14 – Análise de Similitude de pedidos negados na gestão Bolsonaro

Figura 15 – Análise de Similitude de respostas a pedidos negados na gestão Rousseff

Figura 16 – Análise de Similitude de respostas a pedidos negados na gestão Bolsonaro

## LISTA DE SIGLAS

Abin – Agência Brasileira de Inteligência  
Abraji – Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo  
AGU – Advocacia Geral da União  
Aneel – Agência Nacional de Energia Elétrica  
ANM – Agência Nacional de Mineração  
ANP – Agência Nacional de Petróleo  
ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar  
Antaq – Agência Nacional de Transporte Aquaviário  
Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária  
ASNE – *American Society of News Editors*  
Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CAC – Colecionador, Atirador desportivo e Caçador  
CGU – Controladoria Geral da União  
CIA – *Central Intelligence Agency*  
CMRI – Comissão Mista de Reavaliação de Informações  
CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica  
CPF – Cadastro de Pessoa Física  
Depen – Departamento Penitenciário Nacional  
Dirai – Diretoria de Recursos e Entendimentos de Acesso à Informação  
DPF – Departamento de Polícia Federal  
EUA – Estados Unidos da América  
EME – Estado Maior do Exército  
e-Sic – Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão  
FAB – Força Aérea Brasileira  
FAC – Faculdade de Comunicação da UnB  
FalaBR – Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação  
FOIA – *Freedom of Information Act*  
GSI – Gabinete de Segurança Institucional  
Ibama – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis  
IdPedido – Identificador do Pedido  
IdSolicitante – Identificador do Solicitante  
IHGB – Instituto Histórico Geográfico Brasileiro  
IRAMUTEQ – *Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*  
IRE – *Investigative Reporters and Editors*  
JB – Jornal do Brasil  
LAI – Lei de Acesso à Informação  
MEC – Ministério da Educação  
MJ – Ministério da Justiça  
MPF – Ministério Público Federal  
MRE – Ministério das Relações Exteriores  
NUP – Número Único de Protocolo  
Occrp – *Organized Crime and Corruption Reporting Project*

OEA – Organização dos Estados Americanos  
OGD – *Open Government Data*  
ONG – Organização Não-governamental  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PEC – Proposta de Emenda Constitucional  
PGFN – Procuradoria Geral da Fazenda Nacional  
PL – Projeto de lei  
PLC – Projeto de lei da Câmara  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro  
Secom – Secretaria de Comunicação da Presidência da República  
SEI – Sistema Eletrônico de Informação  
SGPR – Secretaria Geral da Presidência da República  
SIC – Serviço de Informação ao Cidadão  
STF – Supremo Tribunal Federal  
UnB – Universidade de Brasília  
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

## SUMÁRIO

<b>1. Introdução.....</b>	<b>19</b>
<b>2. Contexto, problema da pesquisa e objetivos.....</b>	<b>23</b>
<b>2.1 Problema da pesquisa .....</b>	<b>26</b>
<b>2.2 Justificativa.....</b>	<b>27</b>
<b>2.3 Objetivos .....</b>	<b>29</b>
<b>3. Transparência e sigilo na democracia .....</b>	<b>31</b>
<b>3.1. A cultura do sigilo.....</b>	<b>35</b>
<b>3.2 Sigilo e arquivo .....</b>	<b>39</b>
<b>3.3 A arca do imperador e o sigilo no Brasil .....</b>	<b>41</b>
<b>3.4 Os segredos de Estado por apenas 15 cents .....</b>	<b>47</b>
<b>4. Jornalismo, transparência e lei de acesso como ferramenta de apuração.....</b>	<b>52</b>
<b>5. A origem do texto da Lei de Acesso brasileira .....</b>	<b>57</b>
<b>5.1 Jornalistas na origem do FOIA e da LAI.....</b>	<b>65</b>
<b>6. As leis de acesso como instrumento de comunicação e ação pública.....</b>	<b>70</b>
<b>7. Procedimentos metodológicos .....</b>	<b>75</b>
<b>7.1 Níveis de transparência/opacidade.....</b>	<b>87</b>
<b>8. Banco de dados e análise quantitativa.....</b>	<b>89</b>
<b>8.1 Degradação dos dados abertos da LAI .....</b>	<b>89</b>
<b>8.2 Pedidos de informação ao governo federal.....</b>	<b>95</b>
<b>8.3 Quando o órgão diz não.....</b>	<b>101</b>
<b>8.3.1 O gabinete do sigilo .....</b>	<b>108</b>
<b>8.4 O processamento dos pedidos e a espera pela resposta .....</b>	<b>113</b>
<b>8.5 Estudos canadenses e o caso da Escócia.....</b>	<b>118</b>
<b>8.6 Recorrendo para ver se a informação vem .....</b>	<b>122</b>
<b>9. Como os pedidos de jornalistas são tratados no governo federal.....</b>	<b>131</b>
<b>9.1 A “lei interna” do Ministério da Fazenda .....</b>	<b>132</b>
<b>9.2 A portaria que manda avisar o ministro .....</b>	<b>148</b>
<b>10. Análise de conteúdo: o que o jornalista pede e o que recebe como resposta .....</b>	<b>154</b>
<b>10.1 Precedentes na análise de conteúdo perguntas e respostas via LAI.....</b>	<b>156</b>
<b>10.2 Codificação de perguntas e respostas.....</b>	<b>162</b>
<b>10.2.1 Codificação de pedidos por assunto .....</b>	<b>167</b>
<b>10.2.2 Armas para colecionadores e caçadores e “telegramas” diplomáticos do Itamaraty ...</b>	<b>173</b>
<b>10.2.3 Documentos desclassificados, mas nem tanto; quem entra e quem sai dos prédios públicos .....</b>	<b>182</b>
<b>10.2.4 Gastos públicos e viagens de autoridades .....</b>	<b>187</b>
<b>10.2.5 Quando o pedido é específico .....</b>	<b>189</b>
<b>10.3 Análise de conteúdo por codificação algorítmica .....</b>	<b>192</b>
<b>11. A interação entre jornalistas e administração federal .....</b>	<b>211</b>
<b>11.1 A percepção de jornalistas sobre a LAI no governo federal.....</b>	<b>212</b>
<b>11.2 A percepção de jornalistas – o que deu certo .....</b>	<b>219</b>
<b>11.3 A percepção de jornalistas – o que deu errado .....</b>	<b>223</b>
<b>11.4 “Colaboração desconfiada”: a percepção de atores da administração sobre os pedidos de jornalistas.....</b>	<b>228</b>

<b>11.4.1 Sobre “tigres” e o receio da administração com os pedidos de jornalistas .....</b>	<b>234</b>
<b>12. Conclusões.....</b>	<b>240</b>
<b>Referências.....</b>	<b>250</b>
<b>Apêndice I.....</b>	<b>259</b>
<b>Apêndice II.....</b>	<b>260</b>

## **Apresentação**

Um adesivo colado por colegas no computador da redação brinca com o “título” que recebi rindo: “chato da LAI”. O pedacinho de papel colante tem direito autoral. Foi desenhado e distribuído pela agência Fiquem Sabendo em encontro de jornalistas do qual não pude participar. Quem esteve por lá me trouxe de lembrança.

Criada em 2015, a Fiquem Sabendo abriu caminho para jornalistas, ensinando como apresentar pedidos de acesso à informação. Antes deles, um grupo de jornalistas já havia inaugurado a lista de requerimentos nos primórdios da vigência da Lei de Acesso à Informação. O trabalho desses repórteres na arqueologia de registros, prática na qual também me incluo, deu origem a esta pesquisa. Pela via acadêmica, guardado o distanciamento devido, busca-se verificar como uma lei pode, de fato, abrir portas até então fechadas ou semicerradas.

O estudo iniciou-se em 2018, ainda no mestrado, quando foram reunidos os primeiros dados da pesquisa e colhidas as primeiras entrevistas. A pesquisa serviu de base para o doutorado iniciado em 2020 no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília. A pandemia, que afetou o mundo todo e matou muita gente, levou a turma a iniciar as aulas tardiamente em modelo remoto. Era o possível diante do cenário em que a doença atingia todas as famílias.

As disciplinas cumpridas para esta fase dos estudos acabaram sendo quase todas à distância. Ainda que professores e alunos estivessem mobilizados para manter as atividades de pesquisa ativas não há como não reconhecer que os encontros presenciais, as conversas no saguão do subsolo da Pós fizeram falta.

Já são mais de dez anos com a LAI em vigor. Nesse período foram quatro diferentes gestões. A primeira foi de Dilma Rousseff, a chefe do Executivo federal que ajudou a pôr a lei de pé. Vieram depois Michel Temer, Jair Bolsonaro e Luiz Inácio Lula da Silva.

O presente estudo adota como recorte temporal o período de vigência da LAI entre as gestões Rousseff e Bolsonaro. A primeira confrontou setores do governo que eram contrários à maior transparência. O último editou decreto, MP indicando recuo rumo ao sigilo.

A pesquisa exposta nas próximas páginas é uma tentativa de contribuir para identificação de potencialidades, mas também limites da LAI, com particular atenção ao mundo dos jornalistas que dela fazem uso na expectativa de pôr na luz, o que setores da administração prefeririam deixar no escuro.

## 1.Introdução

Esta pesquisa parte da constatação da apropriação da Lei de Acesso à Informação (LAI) como ferramenta de apuração por jornalistas para verificar como um dispositivo legal pode assegurar o direito de acesso à informação. Investiga-se de que maneira os profissionais formulam seus requerimentos e como os atores da administração pública federal os respondem, assegurando maior ou menor transparência às ações do Estado. Busca-se analisar os pedidos formulados por jornalistas para identificar limites ao acesso à informação.

A LAI é instrumento legal com vigência iniciada em 16 de maio de 2012. No período de dez anos, propiciou a apresentação de mais de 1 milhão de requerimentos somente na esfera do governo federal. Estudantes, servidores públicos, membros de partidos políticos, pesquisadores e jornalistas, dentre outras profissões, fizeram uso do dispositivo para exercer o direito de acesso a documentos, dados e outros registros da administração pública.

A pesquisa pretende analisar a década compreendida entre maio de 2012 e maio de 2022 em três diferentes governos: Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro. A primeira foi responsável pela sanção e pela implementação de um novo instrumento legal para assegurar transparência à gestão pública, ao passo que Bolsonaro passou boa parte de seu mandato enviando à administração federal sinais na direção contrária e com maior apego ao sigilo<sup>1</sup>.

O sistema desenvolvido pelo governo federal para que o cidadão pudesse apresentar pedidos de informação à administração pública começa a funcionar um dia antes de a LAI entrar em vigor. Na noite de 15 de maio de 2012, o Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-Sic), plataforma digital do governo federal, começa a receber os primeiros pedidos.

Às 19 horas e 48 minutos daquele dia, registra-se a primeira solicitação direcionada ao Banco Central, por autor cuja profissão não está identificada nos arquivos do e-Sic disponíveis para consulta de forma aberta<sup>2</sup>. Outros seis pedidos entraram no sistema no mesmo dia 15 de maio. Seus autores eram três servidores públicos federais, um professor, um servidor público estadual e um sexto de profissão também não informada.

No dia seguinte, 16 de maio de 2012, um total de 965 pedidos foi registrado no sistema eletrônico federal. A categoria profissional com maior volume de requerimentos é a dos jornalistas, com 206 pedidos. Um repórter do jornal *O Globo* apresentou naquela data 31 pedidos, outro da *Folha de S. Paulo*, 27. Os dois jornalistas<sup>3</sup> se tornariam frequentes usuários da LAI para obter informações

---

<sup>1</sup> Disponível em: <https://blog.transparencia.org.br/uso-indevido-do-sigilo-de-100-anos-para-negar-acesso-a-informacao-foi-quatro-vezes-maior-no-governo-bolsonaro/>

<sup>2</sup> Informações obtidas a partir de análise de dados abertos da Controladoria Geral da União (CGU). Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/publico/DownloadDados/DownloadDadosLai.aspx>.

<sup>3</sup> Rubens Valente, da *Folha de S. Paulo*, e Daniel Haidar, de *O Globo*, estão na lista dos jornalistas que mais fizeram uso

(GONÇALVES, 2019). Outros profissionais também passam a lançar mão do instrumento legal como ferramenta de apuração no processo de produção noticiosa (DUTRA, 2015; NASCIMENTO, RODRIGUES e KRAEMER, 2015).

Desde que entrou em vigor, a lei de acesso também se configurou como fonte de informação para o chamado “jornalismo de dados” (GEHRKE, 2018) e criou uma nova forma de relacionamento dos jornalistas com o poder público, sem necessidade de intermediação por meio de contatos com assessorias de imprensa (SOUSA e GERALDES, 2016). O instrumento legal, ressalve-se, não é criado apenas para os profissionais da imprensa. É mecanismo para qualquer cidadão dele fazer uso. Os jornalistas são, porém, a categoria profissional que apresenta ao longo dos anos maior média de pedidos: 6,5 requerimentos por autor, (GONÇALVES e PAULINO, 2022) ainda que segundo dados da Controladoria Geral da União respondam por menos de 1% das demandas formuladas desde o início de sua vigência até maio de 2022<sup>4</sup>.

Sancionada em novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI) incorpora à legislação brasileira princípios e obrigações derivados dos conceitos de transparência e *accountability*. A palavra inglesa não tem tradução direta para a língua portuguesa. O conceito “faz referência à capacidade de assegurar que os funcionários públicos prestem contas por seus atos e ainda os obriga a justificar e informar sobre suas decisões e, eventualmente ser punidos”<sup>5</sup> (PERUZZOTTI e SMULOVITZ, 2001, p.4). Desse modo, o governo que se pretende *accountable* é aquele que não se exime da prestação de contas e admite ser cobrado pelas ações que empreende. Para tanto, precisa mostrar-se transparente.

Essas noções remontam a fundamentos do Estado moderno que apregoam a publicidade como característica fundamental e necessária aos regimes ditos democráticos, como antevia Jeremy Bentham (2011) ainda no século XVIII, quando, adotando perspectiva utilitária, defende que um governante deve expor publicamente as motivações de seus atos por ser essa a melhor maneira de se governar. Entende o filósofo e jurista que aqueles que assim não procedem podem ser classificados de três maneiras:

Os inimigos da publicidade podem ser coligidos em três classes: os malfeitores, que buscam escapar da advertência do juiz; o tirano, que tenciona suprimir a opinião pública, enquanto teme escutar sua voz; o homem tímido ou indolente, que reclama da incapacidade geral de modo a esconder a sua própria (BENTHAM, 2011, p.278).

---

da LAI entre 2012 e 2018 conforme descrito em dissertação de Mestrado defendida pelo autor no PPG-FAC da UnB (GONÇALVES, 2019).

<sup>4</sup> Dados extraídos do Painel da CGU sobre a Lei de Acesso à Informação em 27 de maio de 2024. Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>.

<sup>5</sup> Tradução do autor a partir do original em espanhol: “*El concepto de "accountability" hace referencia a la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas, es decir, que están obligados a justificar y a informar sobre sus decisiones y a que eventualmente puedan ser castigados por ellas*”. Disponível em <https://iniciativatpa.files.wordpress.com/2010/06/5-accountability-social-smulovitz-y-preuzzotti.pdf>. Acesso em 31 de agosto de 2017.

Nos regimes democráticos modernos, se dispostos a prestar contas, governos mais transparentes devem conviver com a atuação fiscalizatória. Uma das maneiras de os governos se abrirem é por intermédio das leis de acesso, também conhecidas como *sunshine laws*. Como apontam Gomes, Amorim e Almada (2018), tais mecanismos legais permitem que se abram portas por onde qualquer cidadão pode requisitar informações e os jornalistas estão entre aqueles que, por conta de sua competência técnica, conseguem fazer “melhor uso” dos dados que lhes são disponibilizados.

Como define o termo *watchdog*<sup>6</sup>, jornalistas podem exercer essa função na busca de informações que não são de conhecimento geral e que podem estar deliberadamente sendo mantidas escondidas do escrutínio público (CORONEL, 2009). Desse modo, leis de acesso surgem como instrumento de um Estado que se pretende transparente e, ao mesmo tempo, podem servir ao exercício do jornalismo que se assume vigilante ou investigativo.

Após uma década de vigência da lei brasileira, há indicativos de que o instrumento instituído sob a promessa de maior transparência pode não ter sido suficiente para permitir o amplo acesso às informações produzidas no âmbito da administração pública. A própria imprensa, que produz reportagens a partir de documentos obtidos por intermédio da LAI, registra casos de pedidos de informação negados sem que os motivos se apresentassem justificáveis ou mesmo previstos na legislação.<sup>7</sup>

Profissionais como o repórter Rubens Valente colecionam casos de apurações jornalísticas afetadas pela resistência da administração pública federal em liberar documentos. Cite-se como exemplo o pedido de acesso à ficha funcional do então presidente da República Jair Bolsonaro, que fora capitão do Exército (DUTRA, GONÇALVES, PAULINO, 2021). Outros profissionais se depararam com situação similar no caso de requerimento solicitando a liberação de dados usados pelo Executivo federal para elaborar uma proposta de emenda constitucional de reforma da Previdência<sup>8</sup> e na solicitação para conhecer a íntegra do processo administrativo militar sobre a participação do ministro-general Eduardo Pazuello em evento político ao lado de Bolsonaro<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> O termo na língua inglesa *watchdog* significa na literalidade “cão de guarda”. A expressão é adotada para designar característica do jornalismo como instituição com potencial para vigiar governos e governantes. Mais do que isso, como descrevem Kovach e Rosenstiel (2004), o jornalismo *watchdog* deve se estender a todas as instituições que detém poder para que se possa conhecer suas ações, identificando o que funciona bem e o que não funciona.

<sup>7</sup> Reportagens publicadas nos dez primeiros anos de vigência da LAI indicam os casos de pedidos negados: <https://oglobo.globo.com/brasil/gabinete-de-seguranca-institucional-trava-acesso-documentos-publicos-da-abin-24098857>; <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/09/governo-bolsonaro-ignora-controladoria-e-dificulta-acesso-a-dados-sobre-visitas-ao-planalto.shtml>; <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,ministerio-da-cidadania-descumpre-lei-e-ignora-pedido-de-informacao-sobre-auxilio-brasil,70003847472>.

<sup>8</sup> Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/04/governo-decreta-sigilo-sobre-estudos-que-embasam-reforma-da-previdencia.shtml>.

<sup>9</sup> As informações sobre a apuração disciplinar no Exército no caso do general Eduardo Pazuello, por decisão da Força, foram classificadas como de caráter pessoal, ficando protegidas pelo prazo de 100 anos. Os documentos sobre o caso só vieram a público a partir de mudança de entendimento da Controladoria Geral da União já na gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/exercito-impoe-100-anos-de-sigilo-para->

A pesquisa aqui descrita inicia-se pela apreensão dos princípios teóricos adotados para definir as características dos Estados democráticos modernos em contraposição aos regimes absolutistas que os antecederam (BOBBIO, 2015). Nesses últimos, a “cultura do sigilo” está associada às razões de Estado (HOBBS, 2006). Nos regimes democráticos modernos, o segredo ainda estará presente vinculado à preservação da soberania e segurança (BOBBIO, 2015).

Prossegue-se para apontar como os arquivos governamentais também surgem associados à ideia de sigilo (DUCHEIN, 1983) e como a transparência adotada na contemporaneidade tem proposto um novo paradigma para o Estado lidar com dados e documentos. Desse novo contexto emergem as leis de acesso à informação, marcos regulatórios que reforçariam o “direito de saber” de qualquer cidadão, minimizando o que os pesquisadores John Ackerman e Irma Sandoval-Ballesteros (2006) chamam de déficit de *accountability* dos regimes democráticos.

Apresenta-se ainda os antecedentes à elaboração da lei brasileira de acesso à informação, seu contexto de formulação e divergências internas na esfera governamental em relação ao novo modelo legislativo que se buscava aprovar. São analisados documentos recolhidos pelo autor nos arquivos do governo federal sobre o processo de elaboração da LAI no período de 2003 a 2011. Aponta-se o envolvimento de jornalistas nas discussões para adoção de nova lei e refere-se ao modo como atuaram jornalistas nos Estados Unidos na elaboração da lei daquele país, aprovada em 1966.

Em seguida, apresentam-se os procedimentos metodológicos empregados: pesquisa documental, análise quantitativa e qualitativa de dados, entrevistas. Primeiro, são recolhidos dados abertos do governo federal para montagem de banco de dados próprio de pedidos e respostas do governo federal identificando os requerimentos segundo a profissão do requerente. Também são recolhidos nos acervos dos órgãos federais documentos relacionados ao processamento de pedidos pela administração federal.

A análise quantitativa observa volume de pedidos “concedidos” e “negados” pelos órgãos públicos federais, bem como seu tempo de processamento, estabelecendo comparação entre as diversas categorias profissionais dos demandantes. Essa análise abrange o período de dez anos compreendidos entre 2012 e 2022 em que foram apresentados 31.826 pedidos de jornalistas.

A partir de documentos obtidos por meio de pedidos de acesso à informação, identifica-se o fluxo geral de tramitação de pedidos de acesso e busca-se evidenciar indicações de processamento diferenciado para requerimentos formulados por jornalistas. São apresentados os achados dessa pesquisa documental com referências ao Ministério da Fazenda/Economia, setor governamental onde foi possível encontrar marcações especiais para o tratamento dado aos pedidos de jornalistas.

Em seguida, procede-se a análise qualitativa, Nessa fase, debruça-se sobre base amostral

selecionada aleatoriamente e que é formada por 971 pedidos referentes aos governo Rousseff e Bolsonaro. Busca-se identificar temas dos pedidos e avaliar a qualidade das respostas<sup>10</sup>. Verifica-se o grau de completude das manifestações dos órgãos federais em relação ao que foi solicitado, e as situações em que é utilizada alegação de sigilo para negar acesso à informação.

Soma-se à análise qualitativa estudo de casos sobre pedidos formulados e respectivas respostas da administração federal. Em caráter complementar, a base amostral é submetida a um programa automatizado de análise lexical com finalidade de geração de imagens ilustrativas sobre frequência de palavras presentes nos textos.

Após a análise qualitativa, apresenta-se resultado de entrevistas com jornalistas e atores do mundo social da administração pública envolvidos diretamente na análise e processamento dos pedidos de informação. Para jornalistas são referenciadas entrevistas semiestruturadas com profissionais com elevado número de pedidos apresentados ao governo federal e ainda uma *survey*. Dessa última, apresenta-se também estudo de casos tanto de requerimentos percebidos pelos profissionais como “exitosos”, como aqueles que deram errado e o acesso à informação não foi obtido.

Entre os atores da administração são entrevistados ouvidores-gerais da Controladoria Geral da União que foram responsáveis pela análise de recursos a pedidos negados pelos órgãos originalmente demandados, buscando verificar como observaram o tratamento dado ao processamento de pedidos de informação formulados especificamente por cidadãos identificados como jornalistas.

## **2. Contexto, problema da pesquisa e objetivos**

Como marco legal, as leis de acesso carregam princípios estabelecidos no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Esse artigo define que todo o indivíduo tem direito “à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão”. O tratado internacional confere status de um direito do indivíduo ao ato de “procurar” e “receber” informações.

A Constituição Federal de 1988 incorpora esse princípio nas suas chamadas cláusulas pétreas, assegurando o direito de receber informações entre os direitos e garantias individuais expressos no artigo 5º. O inciso XXXIII explicita que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral”.

No Brasil, a LAI regula, ainda que tardiamente, esse dispositivo constitucional, estabelecendo,

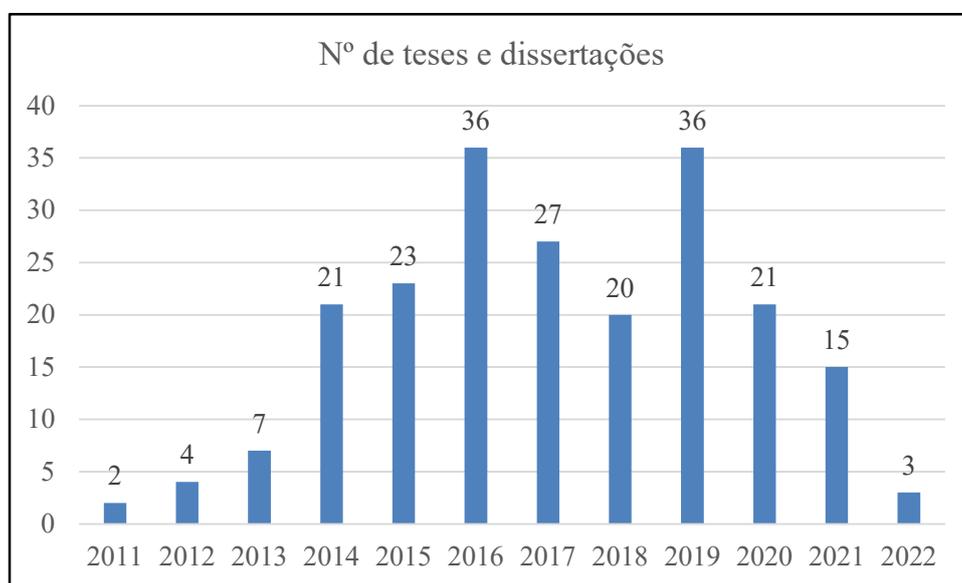
---

<sup>10</sup> No Apêndice I deste estudo foi incluído link para acesso a drive com documentos e dados utilizados nesta pesquisa.

após pressão de movimentos da sociedade civil (REIS, 2014; PEREIRA, 2016), que o Estado deve promover a transparência das ações de governo. O mesmo dispositivo também define os procedimentos para que qualquer cidadão possa solicitar dados e documentos reconhecidos como de livre acesso ao público.

Desde que entrou em vigor, a Lei de Acesso à Informação tem sido objeto de estudo acadêmico em diferentes campos de pesquisa: Direito, Administração, Ciência Política, Sociologia, Ciência da Informação e Comunicação, entre outros. O repositório de teses e dissertações da Capes registra, a partir de busca pela expressão “lei de acesso à informação”, 222 textos produzidos entre 2011 e agosto de 2023 (Gráfico 01). Desses, 18 são teses de doutorado, 120 de mestrado, 76 de mestrado profissionalizante e um trabalho de pós-graduação profissionalizante.

**Gráfico 01 – Evolução do número de teses e dissertações sobre a Lei de Acesso à Informação**



Fonte: Repositório Capes

Segundo levantamento das pesquisadoras Marlise Brenol e Alciane Baccin (2021), considerando a presença das expressões “lei de acesso à informação” e “jornalismo” como tema de estudo, são identificados 17 trabalhos (14 dissertações e três teses) em todo o país no período de 2011 a 2021. A Universidade de Brasília (UnB) registra quatro textos acadêmicos, sendo a instituição federal com maior número de estudos defendidos sobre o tema, conforme relatam as pesquisadoras.

Desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Comunicação da UnB, a presente pesquisa vincula-se aos trabalhos da linha Poder e Processos Comunicacionais. O repositório de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) indica que, entre 2014 e 2021, foram defendidas no programa um total de dez dissertações e uma tese que têm a Lei de Acesso à Informação referenciada como objeto de pesquisa, como mostra o Quadro 01.

Quatro das dissertações e tese de doutorado tratam da implantação da LAI em instituições públicas, analisando como os órgãos lidam com a necessidade de garantir acesso do cidadão à informação. Nesse grupo estão contidos estudos sobre instituições federais de ensino, ministérios e o Comando da Marinha. A tese de doutorado apresenta análise comparativa do Poder Judiciário do Brasil e do México em relação às regras de transparência.

**Quadro 01 – Dissertações e Teses PPG-FAC/UnB sobre a Lei de Acesso à Informação**

<b>Autor</b>	<b>Título</b>	<b>Ano</b>	<b>Mestrado/ Doutorado</b>
Ligia Maria S.L. Reis	Lei brasileira de acesso à informação e a construção da cultura de transparência no Brasil: os desafios para a implementação da norma e o agir comunicativo no enfrentamento da opacidade estatal.	2014	M
Wakila N.R. de Mesquita	A implementação da Lei de Acesso à Informação nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia	2015	M
Luma Poletti Dutra	Direito à Informação em pauta: os usos da Lei de Acesso por jornalistas	2015	M
Ana Beatriz L. da Costa	Transparência e seus avessos: direito de acesso à informação no México	2017	M
Vanessa Negrini	Comunicação Pública e Efetividade da Justiça - uma análise dos processos comunicacionais nos Juizados Especiais Cíveis do Distrito Federal.	2017	M
Pedro Arcanjo Matos	O uso da LAI por Servidores Públicos Federais como Instrumento de Informação Trabalhista: Formas de se Pensar a Transparência do Estado	2018	M
Helena R.L. dos Santos	Lei de Acesso à Informação e Comunicação em Universidades Federais: conexões, perspectivas e desafios	2018	M
Karoline M. Pires	Características, limites e possibilidades da transparência em universidades públicas: os casos das universidades federais do Centro-Oeste	2018	M
Francisco E. Gonçalves	A Lei de Acesso à Informação como ferramenta de apuração: uma análise do uso da LAI por jornalistas	2019	M
Valquiria de L. Rodrigues	A Lei de Acesso à Informação na Marinha: limites e possibilidades das relações com a comunicação	2019	M
Luma Poletti Dutra	Acesso à informação e comunicação pública: uma análise das Supremas Cortes do Brasil e do México	2021	D

Fonte: Repositório teses/dissertações UnB

Duas dissertações analisam a incorporação da LAI por jornalistas. Uma, produzida em 2015, avalia a percepção dos profissionais em relação às possibilidades proporcionadas pelo instrumento legal e ainda expõe como o tema foi tratado em reportagens. Outra, de 2019, atualiza a percepção dos profissionais após sete anos de vigência da lei e incorpora análise de dados referente aos pedidos

apresentados pela categoria profissional ao governo federal. Elaborada pelo autor da presente pesquisa, a dissertação de 2019 apresenta bases metodológicas que este estudo busca ampliar e desenvolver com intenção de verificar as potencialidades e limites da LAI como instrumento de garantia do acesso à informação.

## 2.1 Problema da pesquisa

O dispositivo legal que institui a transparência como regra na administração pública adquire particular função como ferramenta de apuração dos jornalistas. Como já ocorrera em outros países, a lei brasileira torna-se mecanismo de obtenção de informações, notadamente no chamado jornalismo investigativo, modalidade em que o profissional elaborará reportagens a partir de sua própria iniciativa, apresentando assuntos importantes ao público (HOUSTON, BRUZZESE e WEINBERG, 2001).

A pesquisa, como mencionado anteriormente, dá sequência ao estudo desenvolvido no Mestrado, em que o autor aborda o uso da LAI por jornalistas na perspectiva de análise do processo de apuração desses profissionais associada a referencial que se detém à observação das rotinas de produção derivados dos estudos de *Newsmaking*.

Já no Doutorado, a LAI é também considerada a partir de seu potencial de constituir-se como instrumento de Comunicação Pública (DUARTE, 2009; GERALDES e SOUSA, 2013; DUTRA, 2021), assegurando que o Estado possa expor-se e assim comunicar-se mais claramente com o cidadão. Incorpora-se ainda à pesquisa a compreensão da lei de acesso como instrumento regulatório de política pública destinada a dar mais transparência ao Estado.

Adota-se como referência a definição de política pública descrita por Pierre Lascoumes e Patrick Lés Galès (2012): “políticas públicas são ações coletivas que participam da criação de determinada ordem social e política, da direção da sociedade, da regulação de suas tensões, da integração dos grupos e da resolução dos conflitos” (LASCOUMES E GALÈS, 2012, p. 31-32).

Segue-se o entendimento desses autores de que as políticas públicas devem ser analisadas não apenas pelos atos de governos e governantes, mas como resultado da interação de atores diversos, públicos e privados, em que o termo “política pública” é substituído pelo conceito da “ação pública”.

Dessa maneira, a pesquisa analisa o processo que se instaura quando da apresentação de um pedido de informação. De um lado, cidadãos-jornalistas que buscam documentos e dados oficiais até então não revelados; de outro, a administração pública e seus servidores que respondem à demanda, assegurando maior ou menor transparência às ações governamentais.

A partir dessa perspectiva, o problema que se apresenta na pesquisa é analisar como os pedidos de informação apresentados por jornalistas são analisados e processados pela administração pública federal. A pesquisa é construída a partir da verificação de potencialidades, mas também de limites e

de constrangimentos ao acesso à informação quando da apropriação do instrumento legal pela categoria profissional para se entender de que forma o direito pode sofrer restrições ou mesmo deixar de ser assegurado, expondo possíveis resistências à ampliação da transparência na burocracia federal.

Assim, a pesquisa pretende verificar se o exercício cotidiano de responder a pedidos de informação acaba por estabelecer diferentes níveis de transparência, identificando-se de que modo os limites ao acesso à informação se apresentam em maior ou menor grau. Para isso, adotam-se procedimentos metodológicos de pesquisa documental (PÁDUA, 2012), análise quantitativa, bem como de análise de conteúdo (BARDIN, 2016; KRIPPENDORFF, 2004 *apud* SAMPAIO e LYCARIÃO, 2021), e entrevistas semiestruturadas (TRIVIÑOS, 1987).

## 2.2 Justificativa

A identificação de limites ao direito de acesso à informação quando da ação empreendida por jornalistas pode contribuir para o aperfeiçoamento da política pública constituída a partir da edição da Lei de Acesso à Informação, assegurando a ampliação do direito seja da categoria profissional, de modo específico, como dos cidadãos, de modo geral.

Parte-se de hipótese de que pedidos de informação apresentados por jornalistas possam ter processamento particular, uma vez que estes poderão expor o que a administração resiste em revelar. Considera-se ainda que determinados setores do governo federal estariam mais inclinados ao segredo do que à transparência e que tal vinculação à chamada “cultura do sigilo” (DAMATTA, 2021) afeta a maneira como os pedidos de informação são tratados, notadamente quando esses são formulados por jornalistas.

Conceitualmente antagônico à transparência, o segredo seria admissível, mesmo nos regimes democráticos, em circunstâncias determinadas tais como na proteção de informações relacionadas à garantia da soberania e da defesa nacional (BOBBIO, 2015). Nas sociedades modernas, o sigilo ganha, no entanto, caráter de excepcionalidade e admite-se que seja considerado a partir do entendimento de que a proteção da informação tem um prazo de duração. Como prega a Declaração de Atlanta (2008): “a transparência é um instrumento necessário e poderoso para promover a segurança humana e do Estado” (THE CARTER CENTER, 2008, p.2).

Ainda no século XVII, o segredo ganha razões de Estado nos escritos de Thomas Hobbes (2006). O filósofo e teórico político sustenta que o sigilo se faz necessário quando não se quer permitir que o inimigo externo do Estado tenha conhecimento dos atos que se pretende praticar. Por desconfiar da capacidade de todo e qualquer cidadão de compreender as ditas razões de Estado, Hobbes defende ainda que até mesmo para questões de ordem interna o sigilo pode existir.

Embora tenha pregado a publicidade como prática esperada da autoridade pública no final do século XVIII, o filósofo e jurista Jeremy Bentham também reconhece situações em que o sigilo pode

ser admitido. A publicidade, prega o teórico, pode ser deixada de lado quando pode “favorecer, prejudicar desnecessariamente inocentes; impor uma punição excessivamente severa a um culpado” (BENTHAM, 2011, p.289). O próprio Bentham ressalta, entretanto, que o segredo guarda em si um risco ao próprio Estado: “o segredo é um instrumento de conspiração, não deve ele, desta forma, ser um sistema regular de governo” (Idem, p.289).

Pode-se dizer que deriva desse entendimento, a máxima de que “o acesso à informação é a regra; o sigilo é exceção” nas leis de acesso, como reforçado pela Declaração de Atlanta (2008). Todavia, as possibilidades de sigilo previstas, surgem cercadas de limites. A transparência é ofertada como preponderante, enquanto o sigilo apenas de caráter excepcionalíssimo.

A LAI brasileira segue o mesmo princípio. Define prazos de proteção de documentos segundo o grau de classificação, sendo três os níveis de sigilo admissíveis: reservado, secreto e ultrassecreto. Para essas categorias, o sigilo pode ser mantido por cinco, quinze ou vinte e cinco anos, respectivamente. No caso dos ultrassecretos, o período de sigilo pode ser renovado por igual período, estabelecendo, dessa maneira, que, pela LAI, nenhum documento poderia ficar mais do que 50 anos sob segredo. Findo esse prazo, os registros podem se tornar públicos. Há ainda previsão legal para assegurar maior proteção às informações de caráter pessoal sob a guarda do Estado. Para essas, o prazo de divulgação é permitido após 100 anos.

Ao dispor sobre os períodos de proteção e, ao mesmo tempo, elencar como se deve dar ao cidadão acesso à informação, a LAI projeta uma promessa de transparência, se não imediata, pelo menos futura, no caso dos registros arquivísticos considerados mais sensíveis. Uma questão que se apresenta é saber se a manutenção do sigilo cumpre o caráter que se pretende excepcional na lei. Ou se, a depender do setor do governo que detém a informação, a ocultação se apresenta como a regra.

Antes de a LAI entrar em vigor, em estudo elaborado para o governo federal, o antropólogo Roberto DaMatta (2011) aponta que servidores públicos estariam inclinados à maior transparência advinda com a proximidade da entrada em vigor da então nova lei. Todavia, o pesquisador indica estar presente a “cultura do sigilo” ao recolher manifestações de preocupação do funcionalismo com o uso que poderia ser feito das informações tornadas públicas. DaMatta relata que “a busca pelo controle das informações — o que está sendo informado, para quem e com qual objetivo — apareceu como prática recorrente” (DAMATTA, 2011, p.15) entre os servidores públicos consultados em sua pesquisa.

Na mesma pesquisa, servidores declaram preocupação com a utilização das informações por jornalistas.

O padrão geral das respostas permite perceber certa dose de desconfiança e receio entre os servidores públicos federais quanto ao uso que os solicitantes (em especial a imprensa) podem fazer das informações solicitadas, o que pode gerar situações em que as informações são exageradamente concentradas nas mãos de determinados

indivíduos ou setores. Há um receio generalizado sobre como as informações acessadas serão utilizadas e divulgadas, se descontextualizadas, truncadas, tendenciosas ou pura e simplesmente distorcidas (Idem, p.8).

A pesquisa aponta, assim, que servidores públicos, antes mesmo de a LAI entrar em vigor, entendiam como um risco o acesso à informação que passaria a ser pleiteado particularmente pelos jornalistas. Associados à cultura do segredo, como declara DaMatta, servidores mostraram-se receosos em compartilhar documentos cujo acesso estava restrito à repartição pública.

### 2.3 Objetivos

Quando o cidadão apresenta um pedido de informação, põe o Estado diante da situação de deixar-se ver e conhecer, ou manter-se oculto. A possibilidade de não revelar o que foi solicitado, enquadra o caso numa excepcionalidade legal. Se a negativa de acesso se repete de maneira reiterada, pode consolidar-se como regra.

A pesquisa parte da análise de pedidos de acesso à informação apresentados por jornalistas ao governo federal. O objeto de estudo restringe-se a esse nível governamental. Para tanto, são examinados os pleitos apresentados no sistema eletrônico operado pela Controladoria-Geral da União (CGU), o FalaBR (Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação), que até agosto de 2020 era chamado de e-Sic, e concentra as informações da administração pública direta e indireta.

Os dados disponíveis nesse sistema permitem análise quantitativa do volume de pedidos apresentados e respostas dadas segundo categorias definidas pela própria CGU desde que a LAI entrou em vigor em maio de 2012. Até maio de 2022, foram formulados 31.826 pedidos de 4.845 jornalistas<sup>11</sup>.

Já a análise qualitativa relacionada ao conteúdo dos pedidos está restrita a pedidos formulados a partir de 2015, ano em que a CGU passa a disponibilizar em base de dados abertos tanto as perguntas como as respostas aos pleitos formulados por qualquer cidadão por intermédio da LAI. O *corpus* se limita aos requerimentos apresentados pelos jornalistas no período.

A análise do conteúdo dos requerimentos de informação permite identificar de que maneira e com que frequência os pedidos são concedidos ou negados, e em que circunstâncias o sigilo surge como alegação para negativas apresentadas e quais temáticas podem estar mais ou menos associadas à restrição de acesso.

O objetivo da pesquisa pode ser assim resumido:

#### **Objetivo geral:**

---

<sup>11</sup> Os números de pedidos de jornalistas mencionados referem-se ao período estudado e serão usados como referência ao longo da tese para estabelecer os demais parâmetros de análise.

Analisar os pedidos formulados por jornalistas com base na LAI e seu processamento pela administração pública federal para identificar limites, constrangimentos e potencialidades ao acesso à informação.

### **Objetivos específicos:**

- Verificar quais setores do governo federal apresentam-se com maior inclinação à opacidade, aderindo à “cultura do sigilo” a partir das respostas que fornecem a pedidos de informação formulados por jornalistas;
- Identificar se há um modo particular de tratamento de pedidos formulados por jornalistas em relação às solicitações de cidadãos de um modo geral, com a imposição de trâmites diferenciados, prazos alongados de resposta ou instituição de níveis adicionais de validação para entrega da resposta;
- Analisar como se dá a restrição de acesso aos pedidos de informação formulados por jornalistas.

Parte-se da ideia de um modelo de análise que possa identificar se os pedidos são integralmente atendidos, ou se a resposta se dá de forma incompleta, verificando de que maneira é alegado sigilo para obstaculizar o acesso à informação.

O jornalista Rubens Valente, entrevistado ainda na pesquisa de Mestrado<sup>12</sup>, relata problemas para receber informações em setores do governo federal mais vinculados à “cultura do sigilo” como as Forças Armadas, ressaltando, no entanto, que em outras áreas da administração federal pedidos de temas menos “sensíveis” são atendidos mais facilmente.

Como descreve o profissional: “Em várias outras áreas recebia acolhimento, principalmente nos assuntos mais, não vou chamar de banais, mas do dia a dia, assuntos com menos impacto político [...] Por exemplo, dados sobre gastos, acesso a contratos” (VALENTE, 2018, relato ao autor).

Sete jornalistas que fizeram uso intenso da LAI entre 2012 e 2018, Valente entre eles, manifestam percepção de que identificar-se como profissional da imprensa ao fazer um pedido de informação junto ao governo federal pode afetar a maneira com que os requerimentos são tratados no governo (DUTRA, GONÇALVES e PAULINO, 2021). Como declara Valente: “A percepção que eu tenho é de que há uma decisão política de ser muito mais precavido quando é um jornalista” (VALENTE, *apud* DUTRA, GONÇALVES e PAULINO, 2021).

A corroborar a percepção dos profissionais, os pesquisadores Rodrigues e Michener (2018) citam estudos internacionais relatando que a identidade do autor de um pedido de informação pode

---

<sup>12</sup> Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/39711/1/2020\\_FranciscoEduardoGon%C3%A7alves.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/39711/1/2020_FranciscoEduardoGon%C3%A7alves.pdf)

interferir na maneira como o pleito é processado no âmbito do Estado. A profissão do autor, sustentam, pode afetar as chances de o cidadão receber uma resposta do governo.

Esses experimentos contaram com a adição dessa informação (a identidade profissional) nos pedidos, mas tratando-se de jornalistas e pesquisadores conhecidos, o mero acesso aos seus nomes verdadeiros já poderia desencadear um tratamento ‘diferenciado’, o que aumenta a necessidade da criação de políticas de neutralidade da identidade (RODRIGUES e MICHENER, 2018, p. 306).

Os pesquisadores defendem a adoção de um modelo que foi incorporado ao sistema eletrônico do governo federal brasileiro no final de 2018 seguindo diretriz implementada pela Controladoria-Geral da União a partir de recomendação expressa no 3º Plano de Ação Nacional para o Governo Aberto em 2016.<sup>13</sup> Com os ajustes feitos no sistema eletrônico do governo federal, passa a ser possível apresentar um pedido de informação sem que o órgão destinatário possa saber quem é o autor. Nesses casos, a identidade é informação restrita no sistema, sendo de conhecimento apenas da CGU, órgão federal que controla e monitora os pedidos de informação apresentados ao governo federal.

O presente estudo também lança mão de análise documental de dados abertos e análise de conteúdo de pedidos formulados a fim de verificar de que maneira os requerimentos de jornalistas são tratados no âmbito do governo federal. A partir da busca de registros formais, tenta-se verificar a existência de procedimentos diferenciados para o processamento de pedidos de informação cujos autores são jornalistas.

Cabe a ressalva de que a identificação da profissão no sistema eletrônico é informação não obrigatória e que, além disso, a partir de 2018, qualquer cidadão, incluindo os jornalistas, passa a contar com a possibilidade de apresentar pedidos solicitando que sua identidade seja preservada não ficando, portanto, disponível para conhecimento do órgão demandado. Diante disso, a pesquisa se limita à análise apenas dos pleitos em que os jornalistas estão identificados no sistema eletrônico do governo federal e essa informação está disponível aos órgãos demandados.

### **3. Transparência e sigilo na democracia**

O substantivo transparência traduz a qualidade de ser transparente, “de deixar passar a luz e ver nitidamente o que está por trás” (HOUAISS, 2001). No que diz respeito à gestão da coisa pública, o conceito carrega o entendimento de que os governos precisam mostrar o que há dentro da administração governamental para que o cidadão saiba como e porque determinado ato foi perpetrado pelo governante. Não à toa costuma-se chamar as leis de acesso à informação como “*sunshine laws*”,

---

<sup>13</sup> O 3º Plano de Ação Brasileiro fez parte da parceria entre o governo do Brasil e dos Estados Unidos no chamado *Open Government Partnership (OGP)*. Elaborado em 2016, a partir de contribuições de entidades da sociedade e representantes governamentais, o Plano estabelecia como meta a ser adotada pelo governo brasileiro “proteger a identidade de solicitantes, em casos justificáveis, por meio de ajustes nos procedimentos e canais de solicitação”. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/3o-plano-de-acao-versao-final.pdf>. Acesso em 18 de junho de 2022.

que na literalidade significa dizer que são leis que trazem luz à relação entre governantes e governados.

O significado que a transparência compreende depende, segundo Gregory Michener e Katherine Bersch (2013), de duas dimensões: “visibilidade” e “inferabilidade”. Estar visível é pré-condição para que se tenha transparência, como destacam Michener e Bersch:

Transparência tem a ver com informação, e se a informação não for visível, o primeiro e principal significado da palavra-correlata, “transparente” – que tem a ver com propriedades da luz e visuais – perde sua relevância. Só porque algo é público não significa que seja visível. Os termos transparência “ativa” (aquela que se torna visível voluntária ou obrigatoriamente) e transparência “passiva” (aquela que pode ser solicitada) são frequentemente associados a leis de registros abertos, como as de liberdade de informação. Mas os registros públicos não são “transparentes” se estiverem trancados em uma agência governamental; nem um governo é “transparente” apenas porque possui uma lei de liberdade de informação. Somente quando esses registros são tornados visíveis é que a transparência se torna manifesta (MICHENER e BERSCH, 2013, p.238)<sup>14</sup>.

Lançando mão de alguns neologismos até mesmo na língua inglesa em que o artigo “*Identifying transparency*” foi escrito, os dois pesquisadores propõem que a visibilidade está presente se “completude” e “encontrabilidade” se manifestam. A disponibilidade de informações apenas parciais, argumentam, indica que se tem uma “pobre visibilidade”. Michener e Bersch admitem que para saber o quão completa é a informação disponível demanda pesquisa e investigação. Já “encontrabilidade” diz respeito a característica de ser fácil localizar a informação.

Se a primeira dimensão da transparência, a “visibilidade”, guarda relação direta com as condições que podem ou não ser atendidas pelo agente estatal (dispor a informação completa e de fácil acesso), a segunda dimensão, a “inferabilidade”, está associada à capacidade receptiva do cidadão. Significa que a informação deve permitir que dela se infira, conclua, deduza algo com certa acurácia.

Para tanto, Michener e Bersch sustentam que os dados precisam conter três atributos: de desagregação, verificação e simplificação. Dados desagregados ou brutos permitem análise geralmente livre da intermediação oficial. Dados verificáveis podem ser submetidos à análise de terceiros e, mais uma vez, livres da intermediação governamental. Dados simplificados tornam a informação mais compreensível.

---

<sup>14</sup> Tradução do autor a partir do original em inglês: “*Transparency is about information, and if information is not visible than the first and primary meaning of the parent-word, “transparent” – having to do with light and visual properties – loses its relevance. Just because something is public does not mean it is visible. The terms ‘active’ transparency (that which is voluntarily or obligatorily rendered visible) and ‘passive’ transparency (that which can be requested) are often associated with open records laws, such as freedom of information. But public records are not ‘transparent’ if they are locked away in a government agency; nor is a government ‘transparent’ just because it possesses a freedom of information law. Only when those records are rendered visible does transparency become manifest*”.

Como resumem os dois pesquisadores, “a ideia de que algumas informações são mais visíveis ou inferíveis do que outras está alinhada com a noção de que alguns governos podem ser mais transparentes do que outros” (MICHENER e BERSCH, 2013, p.237)<sup>15</sup>. A presente pesquisa segue as definições descritas por Michener e Bersch. As dimensões e qualidades necessárias para se avaliar se há maior ou menor transparência são incorporadas, ainda que parcialmente, ao modelo de avaliação em que se pretende verificar se o processamento dos pedidos de informação contempla atributos propostos pelos dois pesquisadores.

Wilson Gomes, Paula Ferreira Amorim, e Maria Paula Almada (2018) apontam que transparência é palavra de uso recente e que não estava registrada no latim clássico. Partem da metáfora para chegar ao conceito. Seu emprego inicia-se, sustentam, como designação de “um corpo que deixa ver, de maneira mais ou menos clara, outros objetos que, do ponto de vista do observador, estão atrás, além dele” (GOMES, AMORIM E ALMADA, 2018, p.1). Só contemporaneamente atribui-se à transparência como qualidade intrínseca dos regimes democráticos, derivando da compreensão de que o Estado moderno deve propiciar a visibilidade de seus atos, em que “a democracia é idealmente o governo do poder visível, isto é, do governo cujos atos se desenrolam em público e sob o controle da opinião pública” (BOBBIO, 2015, p.29).

Antes que o conceito de transparência viesse a ser considerado como fundamental aos regimes democráticos, a teoria política tratava da necessidade de se assegurar o bem comum. No século XVII, o filósofo inglês John Locke advoga a tese de que deveriam ser impostos limites aos governantes para que o poder pudesse ser exercido em prol de todos. Locke defende que “como o objetivo do governo é o bem da comunidade, as modificações feitas visando este objetivo não podem ser um atentado ao direito de ninguém; em um governo ninguém pode invocar um direito que se incline a um outro fim. Os únicos abusos são aqueles que prejudicam ou entram o bem comum” (LOCKE, 1994, p.183).

Vem do filósofo inglês Jeremy Bentham, no século XVIII, a adoção da publicidade como conceito fundante. Numa perspectiva utilitária, Bentham sustenta que “a lei mais adequada para se assegurar a confiança pública” é a publicidade (BENTHAM, 2011, p. 277). Argumenta que atos perpetrados em público ajudarão a conter abusos que o governante possa estar tentado a cometer. Bentham afirma que “quanto maior a quantidade de tentações às quais o exercício do poder político é exposto, mais necessário se torna dar àqueles que o possuem as mais fortes razões para resistir a elas”. E indica como elemento de contenção o escrutínio do público.

A pesquisadora inglesa Janet Semple (2003) aponta que, ao propor um modelo de administração pública aberta e que presta conta do que faz ao público, Bentham antecipa o que

---

<sup>15</sup> Tradução do autor a partir do original em inglês: “*The idea that some information is more visible or inferable than other information falls in line with the notion that some governments might be more transparent than others*”.

modernamente se traduz no conceito de *accountability*, em que o Estado é devedor de deixar-se ver e poder ser responsabilizado por seus atos. Do mesmo modo, advoga Norberto Bobbio, Bentham pronunciou o tema do direito de acesso à informação, uma vez que “é uma das tantas formas do direito que um Estado democrático reconhece aos cidadãos, ou considerados *uti singuli* ou tomados em seu conjunto como povo, de vigiar os vigilantes” (BOBBIO, 2015, p.47).

Também no século XVIII, o filósofo Immanuel Kant adicionou um conceito moral ao entendimento de que as autoridades deveriam agir às claras. Segundo a concepção kantiana, um ato que não pode ser público não pode estar correto. Em seu texto “A Paz Perpétua”, ele apregoa que “são injustas todas as ações que se referem ao direito de outros homens, cujas máximas se não harmonizem com a publicidade” (KANT, 2008, p.46).

O filósofo argumenta que tal concepção não se limita ao plano ético, mas também ao jurídico, uma vez que “uma máxima” que não pode ser publicizada para que não se frustrasse sua intenção e precisa permanecer em segredo para não provocar a reação geral contém em si uma manifesta injustiça digna da oposição geral. Assim, o pensamento de Kant atribui um valor moral e necessário à publicidade que está na origem do que hoje se entende como qualidade dos Estados democráticos modernos.

Na obra “A Condição Humana”, Hannah Arendt (2018) aponta a relevância da publicidade existente na vida em comum para “fazer brilhar por séculos tudo o que os homens venham a querer preservar da ruína natural do tempo” (ARENDR, 2018, p.68). A filósofa indica que o “domínio público” permite expor a pluralidade humana, mas alerta que isso pode se perder num regime tirânico ou mesmo na sociedade de massas quando todos passam a se comportar como se fossem da mesma família.

Arendt também ressalta os malefícios à sociedade por conta da falta de publicidade das ações governamentais protegidas sob a forma de sigilo estatal. A filósofa aborda o tema ao analisar a “mentira na política” a partir do caso dos *Pentagon Papers*, relatórios secretos produzidos pelo governo dos Estados Unidos sobre suas incursões militares em países asiáticos nos anos de 1960.

A divulgação dos documentos se deve ao trabalho de jornalistas. Foram revelados pelo jornal *The New York Times* em 1971. Os papéis do Pentágono descrevem como os EUA vinham perdendo as batalhas e a real dimensão da empreitada militar em países asiáticos era escondida do povo norte-americano, com o governo optando por mentir aos cidadãos e também ao Poder Legislativo daquele país.

Sigilo – diplomaticamente chamado de “discrição” e de *arcana imperii* (os mistérios do governo) – e embuste, ou seja, a falsidade deliberada e a mentira descarada, são usados como meios legítimos para alcançar fins políticos desde os primórdios da história documentada. A veracidade nunca esteve entre as virtudes políticas, e

mentiras sempre foram encaradas como instrumentos justificáveis nestes assuntos (ARENDE, 2019, p.14-15).

Se a publicidade de atos e a transparência são considerados atributos esperados de regimes democráticos, o sigilo costuma ser descrito como qualidade original do Estado, como apregoam tratados políticos de Maquiavel do século XVI (1969) e Hobbes do século XVII (2006). Nos regimes democráticos modernos, o segredo é admitido em determinadas circunstâncias: nas questões relacionadas à segurança nacional e nas atividades de inteligência. O funcionamento de determinadas instituições, principalmente as de inteligência, parece exigir que as ações empreendidas sejam feitas longe do conhecimento público, caso contrário não teria sentido de ser.

### 3.1. A cultura do sigilo

Se as leis de acesso à informação podem contribuir para o cidadão conhecer os atos de seus governantes, a cultura do sigilo apresenta-se como obstáculo à consumação da promessa de maior transparência. Sigilo é uma não-informação intencional (Riese, 2014). Pressupõe o ato deliberado de manter a informação restrita, sendo “uma retenção compulsória de conhecimento, reforçada pela perspectiva de punição em caso de divulgação” (SHILS, 1956, p.26) <sup>16</sup>.

Há sigilos vários. Os do âmbito privado: segredos pessoais, de família e o que mais for relacionado à intimidade. Os profissionais ou confessionais: o segredo ao qual é dado o direito no exercício de uma profissão ou o que é reservado ao clero quando ouve a confissão do fiel. Nenhuma dessas modalidades será tratada aqui. O segredo que interessa é o de Estado. Mais particularmente busca-se analisar aquele que se constitui como cultura e adere à prática cotidiana dos atores que ocupam a administração pública.

O conceito de cultura carrega definição larga no âmbito das ciências sociais. Aqui é considerado na perspectiva descrita por Geertz (1989). Para o antropólogo, cultura não é apenas a soma de costumes, usos e tradições de uma comunidade, mas “planos, receitas, regras, instruções (que os engenheiros de computação chamam ‘programas’) para governar o comportamento” (GEERTZ, 1989, p. 32).

Acreditando, como Max Weber, que o homem é um animal amarrado a teias de significados que ele mesmo teceu, assumo a cultura como sendo essas teias e a sua análise; portanto, não como uma ciência experimental em busca de leis, mas como uma ciência interpretativa, à procura do significado. É justamente uma explicação que eu procuro, ao construir expressões sociais enigmáticas na sua superfície (GEERTZ, 1989, p.4)

---

<sup>16</sup> Tradução do autor a partir do original em inglês: “*Secrecy is the compulsory with holding of knowledge, reinforced by the prospect of sanctions of disclosure*”. Disponível em: <https://archive.org/details/tormentofsecrecy00shil/page/26/mode/1up>. Acesso em 13 de fevereiro de 2022.

A cultura do sigilo seria então compreendida como “planos e receitas” ou “programas” compartilhados entre atores do âmbito governamental para tratar os documentos oficiais como informação a ser mais protegida, do que publicizada. A cultura do sigilo também é aqui descrita sob a perspectiva dos “mundos sociais” (STRAUSS, 1978; SHIBUTANI, 1955). Como descreve Becker (1977), pertencer a um mundo social significa compartilhar convenções que ajudam a moldar as ações cotidianas.

Pode-se dizer que a cultura do sigilo remonta à formação do Estado. Como observa Bobbio (2015), por muitos séculos o segredo foi qualidade essencial “da arte de governar”. “Um dos capítulos que não podiam faltar nos tratados de política, num período de muitos séculos (de Maquiavel a Hegel) que se costuma chamar de período da razão de Estado, dizia respeito aos modos, às formas, às circunstâncias e às razões do segredo” (BOBBIO, 2015, p.43).

Ao descrever os elementos do poder, Canetti (1983) lista cinco de suas propriedades: a força; a capacidade de sentenciar, julgar e perdoar; e o segredo. E aponta que “o segredo está no núcleo do poder” (CANETTI, 1983, p. 323).

A clássica referência original aos “segredos de Estado” ou “*arcana imperii*” surge nos “Anais” de Tácito sobre a história da Roma Antiga. Tácito narra diálogo entre o imperador romano Tibério e o senador Anísio Galo em que o segundo sugere ao César instituir eleições a cada cinco anos para o posto de magistrado e ainda indicar anualmente 12 nomes para a função pretoriana. Tácito declara que tal moção tentava penetrar nos segredos da política do império. Em “Histórias”, Tácito usará novamente a expressão ao se referir à agitação provocada pela notícia da morte de Nero, tendo sido divulgado entre os romanos um *arcana imperii* (segredo de estado) sobre a possibilidade de o imperador estar fora de Roma.

Como resume Cademartori (1990), a história romana, com seus relatos de conspirações e traições, servirá de base para Maquiavel estabelecer paralelos com os príncipes de sua época e, a partir daí, definir regras de conduta para a dominação. Maquiavel ensinará ao príncipe que deve saber esconder de seus súditos e até mesmo faltar com sua palavra, no que modernamente hoje se diria ser uma recomendação para não ser transparente.

Jamais faltaram a um príncipe razões legítimas para justificar a sua quebra da palavra (...). É necessário saber disfarçar esta qualidade e ser grande simulador e dissimulador: tão simples são os homens e de tal forma cedem às necessidades presentes, que aquele que engana sempre encontrará quem se deixe enganar (MAQUIAVEL, 1969, p.108).

O sigilo está também associado a Estados absolutistas. Como explica Bobbio (2015), o poder autocrático não se submete ao controle dos cidadãos ao tomar decisões de modo secreto e, ao mesmo tempo, em ato deliberado, dissimulando publicamente suas intenções. Justificado pelas ditas “razões de Estado”, o sigilo, como mencionado anteriormente, se faria necessário por dois motivos básicos,

segundo Hobbes (2006). Primeiro, para não permitir que o inimigo externo do Estado tenha conhecimento dos atos que se pretende praticar. Segundo, por desconfiar da capacidade dos cidadãos de compreenderem as razões que levam um governante a tomar esta ou aquela decisão, Hobbes defende que para questões de ordem interna o sigilo também pode existir.

Na atualidade, a partir da mudança de paradigma em que se exige das democracias modernas maior transparência (BOBBIO, 2015), o sigilo segue sendo admitido. No novo contexto, ganha, no entanto, caráter de excepcionalidade. Cepik (2003) defende a necessidade do sigilo governamental nas áreas de defesa nacional, relações exteriores e inteligência. Mas ressalva que os atos perpetrados longe do conhecimento público devem estar regulados e submetidos a algum controle externo. Para ele, o segredo governamental só é compatível com o princípio da transparência quando as decisões são tomadas por meio de “mecanismos institucionais estabelecidos no contexto de regras do jogo democráticas” (CEPIK, 2003, p.152).

Bobbio reconhece como legítima a existência dos chamados serviços secretos, mas também aponta a necessidade da imposição de limites.

“Que todo Estado tenha serviços secretos é, como se diz, um mal necessário. Ninguém ousa pôr em dúvida a compatibilidade do Estado democrático com a utilização dos serviços secretos. Mas eles somente são compatíveis com a democracia sob uma condição: que sejam controlados pelo governo, pelo poder visível que, por sua vez, é controlado pelos cidadãos, de tal modo que sua atuação seja exclusivamente orientada para a defesa da democracia” (BOBBIO, 2015, p.34).

Também Pozen (2007) expõe que o sigilo é parte admissível das ações de Estado, implicando saber de que maneira se dá o ato de esconder a informação dos cidadãos. Ao falar sobre como o tema é tratado por teóricos e ainda nas leis de seu país – os Estados Unidos –, Pozen advoga que pode haver “segredos rasos” (*shallow secrets*) e “segredos profundos” (*deep secrets*) e nuances entre esses dois níveis de subtração da informação da esfera pública. Os segredos rasos serão aqueles dos quais algo se saberá, sem se ter noção, no entanto, de seu exato conteúdo. Os segredos profundos fazem parte das ações que o Estado mantém de conhecimento restrito, cujo conhecimento é privilégio de pouquíssimos e sobre os quais nada se sabe publicamente.

Documentos classificados, cuja lista é publicada anualmente no sítio eletrônico de cada órgão a partir da edição da Lei de Acesso à Informação em 2011, por exemplo, podem ser considerados segredos rasos<sup>17</sup>. Sabe-se que os arquivos existem e se tem uma vaga ideia de que podem tratar de segurança nacional ou pesquisas científicas, conforme categoria de classificação prevista em lei e exposta na lista divulgada. Seu conteúdo preciso, o que dizem, de que tratam e em que circunstâncias

---

<sup>17</sup> As listas de documentos desclassificados e classificados são publicadas pelos ministérios do governo federal e devem ser atualizadas anualmente. Ver exemplo do Ministério da Defesa disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/aceso-a-informacao/informacoes-classificadas-e-desclassificadas#:~:text=Para%20atender%20ao%20que%20determina,desclassificados%20em%20grau%20de%20sigilo>.

foram classificados, são informações que permanecem restritas a quem detém a autoridade para manipular tais documentos.

Já os “segredos profundos” podem ser eventuais ações de serviços de inteligência sem registro ou prestação de contas conhecidas. Pozen cita o exemplo de um eventual plano da CIA, a agência de inteligência dos EUA, para assassinar um primeiro-ministro de país estrangeiro. Esse seria um *deep secret* até o momento em que eventualmente o presidente norte-americano declarasse publicamente que estaria disposto a adotar qualquer meio possível para remover o hipotético primeiro-ministro se ele não deixasse o cargo. Passaria então esse suposto alvo a cogitar que os EUA seriam capazes de qualquer ato, mesmo sem ter clara noção de que ato seria esse, constituindo-se assim um *shallow secret*.

A admissibilidade de segredos de Estado, mesmo em regimes democráticos, está presente na bibliografia no âmbito da ciência política e jurídica, como indicado nos exemplos citados anteriormente. Os textos expõem, entretanto, a ressalva de que nos regimes democráticos o impulso ao sigilo deve ser contido para que não comprometa o próprio regime ao restabelecer os segredos como justificativa para privar dos governados o conhecimento do que seus governantes fazem ou deixam de fazer.

Em *The Torment of Secrecy*, livro escrito no contexto da Guerra Fria, o norte-americano Edward Shils (1956) alertava para os riscos de sentimentos paranoicos em relação a um potencial inimigo externo ou um suposto traidor interno alimentarem tanto a necessidade de mais sigilo nas ações do Estado como menos privacidade aos cidadãos. Shils escrevia num contexto em que as relações entre os Estados Unidos e a então União Soviética eram permeadas por ações de espionagem e contraespionagem, quando ecoava em solo americano a política macartista de caça a supostos comunistas ou traidores da pátria. Enquanto a privacidade do cidadão era ameaçada pelo contexto de perseguições políticas, a publicidade dos atos governamentais era relativizada sob a justificativa de que o segredo se fazia necessário para não expor a nação ao inimigo externo.

Shils defendia, no entanto, que o modelo de democracia liberal deveria pender para o respeito à privacidade de qualquer um e à publicidade das ações governamentais, ainda que admitindo-se o sigilo, desde que justificável e não meramente embasado em teorias de conspiração.

A sociedade pluralista é a sociedade da privacidade e da publicidade. Privacidade e publicidade são os paralelos no foco do conhecimento e da sensibilidade, da autonomia e da cooperação baseada na afinidade. A liberdade de pessoas e empresas é assegurada em sua combinação. O sigilo funcional também, é claro, pode e deve ter seu lugar em tais sociedades. A autoproteção da sociedade em períodos de perigo externo genuíno precisa de certo grau de sigilo; o mesmo acontece com a proteção interna da sociedade da conspiração para usar a violência para subverter a ordem social. Segurança e contraespionagem são ambos necessários. A necessidade é funcional; é uma necessidade prática, a ser avaliada por um julgamento sóbrio e responsável. Tal sigilo está muito longe do sigilo exigido pelo extremismo ideológico paranoico. Este último segredo não é funcional, mas sim simbólico. Faz

parte da guerra de fantasia que os puros e bons conduzem incessantemente a corrupção e o mal até o Juízo Final (SHILS, 1956, p. 235)<sup>18</sup>.

A paranoia que Shils critica é a que fabrica inimigos, vê conspirações onde não existem e acaba servindo para justificar que as ações do Estado sejam praticadas em segredo extremo. No século XXI, o espírito da Guerra Fria virou história. A ameaça externa ganhou novos contornos. Pode não ser mais um país rival, mas uma comunidade religiosa adepta a atos terroristas. Pode-se dizer que, nesse cenário, continua sendo justificável a restrição de acesso a informações do Estado que tenta se proteger ou mesmo atacar o novo inimigo. Mas trata-se do sigilo como exceção.

O inimigo do Estado não é o cidadão que a ele recorre em busca de documentos para esclarecer como determinada decisão foi tomada ou ainda quanto custou um programa específico, como ocorre em pedidos formulados com base em leis de acesso. Do mesmo modo, o jornalista que solicita documentos e dados guardados pela administração não pode ser visto como o adversário de quem se deve esconder o que busca.

### 3.2 Sigilo e arquivo

No âmbito do aparato governamental, a formação do sigilo está etimológica e historicamente associada à criação dos arquivos. Como explica Derrida (2001), a palavra “arquivo” tem sua origem grega em *arkheion*, que significava o lugar/casa de magistrados. Era nesse local, controlado pelos assim chamados *arcontes*, representantes da lei, que se guardavam os documentos oficiais.

Detentores de reconhecido poder político, os arcontes tinham outra atribuição: “Cabiam-lhe também o direito e a competência hermenêuticos. Tinham o poder de interpretar os arquivos” (DERRIDA, 2001, p.12-13). Ou seja, os registros oficiais na antiguidade grega eram constituídos sob a tutela de autoridades que exerciam duplo papel: de guardiões e intérpretes dos arquivos que tratavam das leis.

Dito de outra maneira, os arquivos que são os locais de guarda de documentos oficiais já continham em sua definição a ideia da restrição, impedindo não só o acesso como a consulta aos que do poder de guarda eram excluídos.

Duchain (1983) apresenta indicações dessa qualidade restritiva de documentos e registros

---

<sup>18</sup> Do original em inglês: “*The pluralistic society is the society of privacy and publicity. Privacy and publicity are the parallels in the focus of knowledge and sensitivity, of autonomy and co-operation based on affinity. The freedom of individuals and corporate bodies is secured in their combination. Functional secrecy too, of course, can and must have its place in such societies. The self-protection of the society in periods of genuine external danger needs a certain amount of secrecy; so does the internal protection of the society from the conspiracy to use violence to subvert the social order. Security and counterespionage are both necessary. The need is functional; it is a practical necessity, to be assessed by sober and responsible judgment. Such secrecy is a far cry from the secrecy which is required by paranoid ideological extremism. The latter secrecy is not functional but symbolic. It is part of the war of fantasy which the pure and good conduct incessantly corruption and evil until the Last Judgment*”.

oficiais em povos de formação diversa. Um traço comum que parece estar presente tanto no Ocidente quanto no Oriente. Segundo ele, arquivos constituídos por reis e membros do clero tinham o acesso limitado apenas a quem possuía autorização de autoridade suprema. Historicamente, descreve Duchein, o contato com arquivos era um privilégio e não um direito.

Nos tempos antigos, o cargo de arquivista sempre foi considerado como um posto de alto nível próximo à autoridade governante. Nos impérios chineses, bizantinos e nos califados, o 'guardião dos arquivos imperiais', qualquer que seja o seu título real, era, na verdade, um ministro com responsabilidades importantes. Frequentemente, como no antigo Egito, Mesopotâmia e na China, a preservação de arquivos foi até considerada de natureza religiosa<sup>19</sup> (DUCHEIN, 1983, p. 2).

O pesquisador indica que a noção de arquivos abertos está vinculada ao berço da democracia a partir de registro histórico em Atenas, na Grécia, no ano IV a.C. Naquela época, era dado aos cidadãos genuinamente atenienses e livres o direito de buscar documentos para sustentar querelas submetidas ao julgamento de magistrados. Esse exemplo de um potencial “direito de acesso” que Duchein cita se perdeu no tempo e só ressurgiria numa breve experiência durante o período pós-revolução francesa de 1789. Uma lei editada em junho de 1794 estabelece que os documentos do arquivo nacional deveriam ser acessíveis sem nenhum custo e a qualquer cidadão (Idem, 1983).

Duchein registra que, em 1856, na própria França já prevalecia o entendimento de restrição ao acesso aos registros do Arquivo Nacional. Segundo relata, “os regulamentos dos Arquivos Nacionais autorizavam o diretor a ‘permitir ou recusar o acesso’ aos documentos, com base no fato de tal comunicação causar ‘dificuldades administrativas’, situação que constituía, para todos os efeitos práticos, um retorno à arbitrariedade” (DUCHEIN, 1983, p.3, tradução do autor)<sup>20</sup>.

O acesso aos arquivos mais antigos por pesquisadores e historiadores passa a ser admitido no século XIX em países europeus, mas ainda sob regras restritivas. Não havia, no entanto, qualquer previsão de se reconhecer que a população de um modo geral tivesse direito de conhecer os documentos e processos correntes dos governos (Idem,1983).

A exceção, menciona Duchein, era a Suécia, que desde o século XVIII estabelecera como regra constitucional o direito de acesso à informação, no que hoje se considera a primeira lei a tratar formalmente do tema. Em 1766, é editado naquele país regramento assegurando a liberdade de imprensa. No capítulo 2 desta legislação, que trata da “natureza pública de documentos oficiais”, estabelece-se: “todo cidadão sueco tem o direito de ter livre acesso a documentos oficiais, a fim de

---

<sup>19</sup> Tradução do autor a partir do original em inglês: “Consequently, in ancient times the office of archivist was always considered to be a high level post close to the ruling authority. In the Chinese, Caliphal and Byzantine empire the 'guardian of the imperial archives', whatever his real title, was actually a minister with important responsibilities. Often, as in ancient Egypt, Mesopotamia and China, the preservation of archives was even considered to be of a religious nature”.

<sup>20</sup> Tradução do autor a partir do original em inglês: “the regulations of the National Archives empowered the Director to 'authorize or refuse access' to documents on the basis of whether such communication caused 'administrative difficulties', a situation which constituted, for all practical purposes a return to arbitrariness”.

incentivar a livre troca de opiniões e a disponibilidade de informações abrangentes”<sup>21</sup> (SUÉCIA, p.173, 2016). O direito assegurado aos cidadãos suecos viria a ser reconhecido em outros países apenas a partir da segunda metade do século XX.

### 3.3 A arca do imperador e o sigilo no Brasil

Pode-se dizer que a adesão ao sigilo no Brasil conecta-se, historicamente, com os mesmos princípios associados às “razões de Estado” difundidos no continente europeu. Deriva do período colonial, com os controles impostos pelo reino português, e chegará ao século XX reforçada pelo autoritarismo e repressão impostos durante o período da ditadura militar.

Em terras brasileiras, haverá fatores de contorno particular a partir da formação de governo e da burocracia locais frutos de uma mescla de interesses públicos e privados. Como descreve Sergio Buarque de Holanda (1995), a sociedade brasileira se constitui a partir de uma matriz em que “as vontades particulares” preponderam sobre as coletivas e impessoais.

Ao que o historiador atribui ser uma herança lusitana, o país forma-se num processo de colonização, ora desorganizado e favorecendo iniciativas pessoais e aventureiras, ora tentando ser centralizado pela coroa do outro lado do Atlântico com o objetivo de manter seu controle sob as ideias que poderiam ou não circular na colônia. Como aponta, “os entraves que ao desenvolvimento da cultura intelectual no Brasil opunha a administração lusitana faziam parte do firme propósito de impedir a circulação de ideias novas que pudessem por em risco a estabilidade de seu domínio” (HOLANDA, 1995, p.121).

Será o caráter patrimonialista do Estado brasileiro (FAORO, 2001) que dará às instituições governamentais nacionais a qualidade de serem ocupadas e atuarem em prol de alguns. Os negócios privados e públicos vão se confundir não almejando ao projeto de tornar o bem comum, mas particular. Faoro atribui a determinado grupo a capacidade de apoderar-se do Estado, retirando deste a qualidade de agir de forma impessoal como seria esperado em regimes capitalistas modernos. Como aponta em *Os Donos do Poder*:

Sobre a sociedade, acima das classes, o aparelhamento político — uma camada social, comunitária embora nem sempre articulada, amorfa muitas vezes — impera, rege e governa, em nome próprio, num círculo impermeável de comando. Esta camada muda e se renova, mas não representa a nação, senão que, forçada pela lei do tempo, substitui moços por velhos, aptos por inaptos, num processo que cunha e nobilita os recém-vindos, imprimindo-lhes os seus valores. (FAORO, 2001, p.871)

Por sua vez, Mary del Priore e Renato Venâncio (2003) relatam a proliferação, no século XVII,

---

<sup>21</sup> Tradução do autor a partir do original em inglês: “Art. 1. Every Swedish citizen shall be entitled to have free access to official documents, in order to encourage the free exchange of opinion and the availability of comprehensive information”. Disponível em <http://www.riksdagen.se/globalassets/07.-dokument—lagar/the-constitution-of-sweden-160628.pdf>. Acesso em 01 de outubro de 2018.

do “familismo político” que unia senhores de engenho e funcionários metropolitanos das cidades no litoral do país. A partir de casamentos entre famílias de restritos grupos, os cargos prestigiosos de então eram ocupados. “Nesses grupos era constante a manipulação de alianças de família para resolver, na esfera pública, problemas domésticos” (PRIORE e VENÂNCIO, 2003, p.55).

A identidade cultural brasileira seria desenhada ainda a partir da escravização de indígenas e negros, constituindo parcela da população deliberadamente excluída. Exceções serão encontradas nos registros históricos dando conta de que a origem indígena não era obstáculo para a Coroa portuguesa nomear brasileiro a cargo oficial. Todavia, no mesmo período havia expressa a vedação oficial aos negros.

Holanda apresenta dois casos a título de exemplo: ordem real de 1726 que vedava a qualquer pessoa designada pelo termo *mulato*, até a quarta geração, “o exercício de cargos municipais em Minas Gerais, tornando tal proibição extensiva aos brancos casados com mulheres de cor” (HOLANDA, 1995, p.55); e Portaria de agosto de 1771 em que o vice-rei do Brasil exonera do posto de “capitão-mor” um indígena sob a alegação de que “se mostra de tão baixos sentimentos que casou com uma preta, manchando o seu sangue com esta aliança, e tornando-se assim indigno de exercer o referido posto” (Idem, p.56).

A humilhação, a opressão e a exclusão expostas nas menções acima citadas, que perduraram para muitos, ao mesmo tempo em que sentimento de pertencimento e mesmo propriedade que foi dado os favorecidos pela Coroa portuguesa, compõem a identidade sectária que antecede a formação do Estado brasileiro. Estabelecem, ainda, as bases para que o aparato governamental fosse lugar de objetivos restritos. A mesma característica ditará o caráter também restritivo para o acesso à maior parte dos arquivos oficiais.

No século XIX, já como nação independente e administrada por D. Pedro II, o sigilo materializa-se na instituição que fora designada pelo imperador para reunir documentos sobre a história do país. Os chamados “sócios” do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB), criado em 1838 e composto por historiadores, políticos e poetas da corte imperial, foram incentivados a empreender buscas que auxiliariam na identificação do caráter nacional para escrever a história do Brasil como um país resultante da fusão das raças branca, indígena e negra (Priore e Venâncio, 2003).

Em 1850, os integrantes do instituto, com a aprovação do imperador, decidiram que era preciso resguardar os registros carregados ao IHGB. Os arquivos do instituto registram que, às 18h30 do dia 16 de fevereiro daquele ano, na presença de Pedro II, os “sócios” reuniram-se em sessão que aprovou a criação de um repositório de acesso vedado. Em sua literalidade, o acervo tinha o nome de “arca do sigilo”.

Escritos há, certamente, muito úteis e preciosos para a história de um país, cuja imediata impressão pode acarretar, além de grandes desgostos a seus autores, incalculáveis perturbações e comprometer não só a paz interna, como a externa; e

outros, que envolvendo personalidades contemporâneas e descarnando os fatos, ou divulgado segredos, trariam um sem número de inimizades e deslocções pessoais, mormente em épocas de transição, e num país como o nosso, onde as bases de uma longa experiência não podem ainda frutificar, e onde a tolerância das nações velhas ainda não chegou (...) a arca do sigilo vai ser o depósito da consciência íntima de muitos escritores que não levarão a sepultura verdades essenciais a história de um país, vai ser um juiz póstumo do caráter de todos os autores principais da cena do nosso mundo, e revelar fatos que tornariam a história obscura, forçando os escritores futuros a tatearem no mundo das conjecturas e das probabilidades. Além disso, o temor dos escritos secretos dos contemporâneos, da divulgação de crimes documentados, o presentimento de uma funesta herança para os descendentes, daqueles que souberam iludir os seus contemporâneos, fará com que muitos homens recuem e que procedam mais assisadamente nos seus atos alistando-se de preferência no mundo do idealismo, no domínio da razão, do que num pernicioso temporário individualismo. (IHGB, 1850, p.133-134)

O movimento estatal para reunir arquivos e, deles, contar a história do país por meio das ações do IHGB mistura-se ao manto do sigilo. Segundo as regras de então, o que fosse levado à arca ali permaneceria até o prazo estabelecido pelo autor do arquivo. Na arca foram, por exemplo, guardadas em 1892 as memórias do Visconde de Taunay com recomendação de só se tornarem públicas 50 anos depois (RODRIGUES, 1991).

O registro de criação da arca do sigilo revela ainda a preocupação de seus criadores com um grupo específico: os jornalistas, como mostra a Imagem 01. Já naquela época, manifestavam os amigos da Corte receio com o que esses fariam com as informações.

### **Imagem 01 - Fac-símile de Ata do IHGB com menção a jornalistas**

Porto-Alegre, Dr. Francisco Freire Allemão e Manoel Ferreira Lagos :

« A comissão encarregada de dar o seu parecer ácerca da criação de uma arca de sigillo no gremio do Instituto Historico, proposta pelo seu socio effectivo o Dr. Francisco Freire Allemão, reconhece a maxima utilidade de haver um deposito particular para os escriptos cuja publicação não se deve fazer antes de um tempo determinado.

« Escriptos ha, certamente, muito uteis e preciosos para a historia de um paiz, cuja immediata impressão pôde acarretar, além de grandes desgostos a seus autores, incalculaveis perturbações, e comprometter não só a paz interna, como a externa ; e outros, que envolvendo personalidades contemporaneas e descarnando os factos, ou divulgando segredos, trariam um sem numero de inimizades e deslocações pessoas, mórmente em épocas de transição, e n'um paiz como o nosso, onde as bases de uma longa experiencia não podem ainda fructificar, e onde a tolerancia das nações velhas ainda não chegou.

« A imprensa em uma sociedade como a nossa, e no estado em que nos achamos, não satisfaz o historiador : escrevemos actualmente com muita paixão ; todos os factos são desfigurados por ambos os lados que pleiteam interesses, e que defendem individualidades : aquillo que mais importa á historia e sua philosophia sobre a origem dos acontecimentos, e a causa productora de taes e taes resultados, se acha baralhado debaixo das fórmulas de uma logica capciosa, e no meio de declamações vagas, onde os individuos substituem as idéas.

« A nossa imprensa actual, no meio das suas guerrilhas parciaes, dos factos que enumera, e das recriminações em que abunda, roça em torno da verdade, mas argutamente ; depois de encarar os factos os descreve segundo a face do prisma de suas conveniencias, e segundo o resultado da balança politica dos acontecimentos : o tempo reforma e emenda as razões que um frio calculo e a marcha dos factos vai dictando no decurso de seu progresso.

« Os actos publicos do governo não bastam ao historiador : emanados ao nascer dos acontecimentos, ou pos-

Fonte: IHGB

A Ata do IHGB registra que os membros da entidade preferiram guardar os documentos para mais tarde serem consultados por historiadores. O texto expõe a intenção deliberada de manter o acervo histórico fora do alcance do escrutínio de jornalistas.

A imprensa em uma sociedade como a nossa, e no estado em que nos achamos, não satisfaz o historiador: escrevemos atualmente com muita paixão, todos os fatos são desfigurados por ambos os lados que pleiteiam interesses, e que defendem individualidades: aquilo que mais importa a história e sua filosofia sobre a origem dos acontecimentos, e a causa produtora de tais e tais resultados, se acha baralhado debaixo de formas de uma lógica capciosa, e no meio de declamações vagas, onde os indivíduos substituem as ideias. A nossa imprensa atual, no meio das suas guerrilhas parciais, dos fatos que enumera, e das recriminações em que abunda, roça em todo da verdade, mas argutamente; depois de encarar os fatos os descreve segundo a face do prisma de suas conveniências, e segundo o resultado da balança política dos acontecimentos: o tempo reforma e emenda as razões que um frio cálculo e a marca dos fatos vai ditando no decurso de seu progresso (IHGB, 1850, p.133).

O registro histórico do período do Império carrega manifestação dos donos da “arca do sigilo” em relação a jornalistas que, em alguma medida, resta presente até os dias de hoje, quando atores da administração pública percebem o acesso de informações do Estado concedido a essa categoria profissional como um risco.

No Império sob Pedro II, como descreve Nelson Werneck Sodré (1966), a imprensa brasileira estava na fase de “turbulenta adolescência”, em que os jornalistas se dedicavam de maneira amadora à crítica política.

O período de 1830 a 1850 foi o grande momento da imprensa brasileira. Fraca em técnica, artesanal na produção, com distribuição restrita e emprestada, praticamente inexistente uma vez que inespecífica, encontrou, entretanto, na realidade política a fonte de que se valeu para exercer sobre essa realidade, por sua vez, influência extraordinária, consideradas as condições da época (SODRÉ, 1966, p.206).

Para a Corte, jornalistas eram, portanto, como adversários a quem não deveria ser dado o direito de conhecer ou divulgar detalhes sobre a história do país. O IHGB, embora de caráter não estatal, constituía-se como guardião das informações coletadas a mando de Pedro II e definiu que era melhor guardar os documentos para o futuro, dando ao sigilo alargado no tempo a qualidade de protetor das informações. A criação da arca mostra-se, assim, como registro histórico de que o segredo foi, antes mesmo da República, justificado pela necessidade de não dar aos jornalistas o direito de conhecer.

O acesso a documentos oficiais permaneceria restrito por décadas. A partir da segunda metade do século XX, movimentos por acesso aos arquivos estatais ganharam força nos países de regimes democráticos. Já sob administração militar após o golpe de 1964, o Brasil seguiu outro rumo. Em 1966, os Estados Unidos aprovaram uma lei para garantir o acesso às informações, o *Freedom of Information Act* (FOIA). Leis similares viriam a ser aprovadas em outros países.

Em texto publicado originalmente em 1969, o historiador e ex-diretor do Arquivo Nacional José Honório Rodrigues (1991) registra que, no final da década de 60, o Brasil “andava para trás”. Durante a ditadura militar, o acesso aos documentos históricos oficiais permanecia como um privilégio e não um direito.

A política do sigilo, velha tradição portuguesa, tão do agrado da minoria dominante brasileira, sempre receosa do exame livre e crítico de sua conduta pública, muitas vezes tão nociva aos interesses nacionais, tem sido um entrave sério ao desenvolvimento da historiografia brasileira (RODRIGUES, 1991, p.13-14)

O Ministério das Relações Exteriores se negava a entregar seu acervo ao Arquivo Nacional para consulta livre por pesquisadores. Entre 1943 e 1965 permanecia em vigor regimento que limitava a consulta de pesquisas a registros anteriores a 1850, mantendo restrição de acesso aos arquivos produzidos no período de 100 anos. Rodrigues relata que no governo Castelo Branco a regra é alterada

timidamente. Alguns registros poderiam ser consultados após 54 anos de sua edição, outros após 68 anos. E todas as pesquisas só poderiam ser feitas com autorização do ministro de Estado.

A pesquisadora e professora Georgete Medleg Rodrigues (2011) refere-se aos escritos de José Honório Rodrigues e aponta como o culto ao sigilo é reforçado pelo Estado brasileiro. Descreve que, ainda em 1949, durante o governo de Gaspar Dutra, é editado o decreto 27.583 com regramento sobre a salvaguarda de “informações que interessam à Segurança Nacional”.

Segundo a pesquisadora, esse decreto pode ser considerado como “o primeiro instrumento legal a ter como objetivo principal proteger e classificar as informações julgadas pelo Estado brasileiro como sensíveis para sua segurança” (ANTUNES *apud* RODRIGUES, 2011, p. 265).

Editado no contexto do pós-guerra, o decreto atribui a necessidade do segredo face ao risco de o país ficar exposto a um inimigo. E institui quatro categorias de sigilo para documentos que permanecerão valendo por décadas na legislação brasileira: ultrassecretos, secretos, confidenciais e reservados<sup>22</sup>.

O ato preconizava na sua origem preservação de registros do Conselho de Segurança Nacional e das Forças Armadas, mas se estendia à toda a administração pública, caso os documentos precisassem ser preservados por conta dos interesses do Estado em relação à segurança nacional.

Um ano depois, o mesmo governo Dutra editou novo decreto, o de número 27.930, com apenas três artigos explicitando que, na verdade, o sigilo deveria valer para todas as áreas da administração. “O Regulamento para a Salvaguarda das Informações que interessam à Segurança Nacional, aprovado pelo decreto 27.583, de 14 de dezembro de 1949, deve ser aplicado a todo assunto e matéria de caráter sigiloso, inclusive quando não interessar diretamente à segurança nacional” (BRASIL, 1950)<sup>23</sup>.

O regramento de Dutra vigorou até ser atualizado no governo Castelo Branco, primeiro general a presidir o país, sob regime militar. O decreto 60.417, de 11 de março de 1967, abole a linguagem do pós-guerra para tratar tão somente da proteção dos documentos do Estado, sejam eles de que natureza for<sup>24</sup>. As quatro categorias de sigilo seguem valendo. O regulamento é novamente atualizado no governo Geisel, em 1977, como relata Rodrigues, num contexto que antecedeu o processo de anistia política.

A pesquisadora anota que o decreto 79.099, de 6 de janeiro daquele ano, institui “conceito

---

<sup>22</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d27583.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2027.583%2C%20DE%2014%20DE%20DEZEMBRO%20D%201949&text=Aprova%20o%20Regulamento%20para%20a,que%20lhe%20confere%20o%20art..](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d27583.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2027.583%2C%20DE%2014%20DE%20DEZEMBRO%20D%201949&text=Aprova%20o%20Regulamento%20para%20a,que%20lhe%20confere%20o%20art..) Acesso em 19 de fevereiro de 2024.

<sup>23</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D27930.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D27930.htm). Acesso em 19 de fevereiro de 2024.

<sup>24</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D60417.htm#art4](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D60417.htm#art4). Acesso em 19 de fevereiro de 2024.

particular” para o acesso à informação<sup>25</sup>. A gestão do general Geisel entende acesso como “possibilidade e ou oportunidade de obter conhecimento de assunto sigiloso. Ou seja, circunscreve o acesso a uma determinada categoria de documentos, os sigilosos, ao mesmo tempo em que instaura um privilégio para os que têm a “possibilidade e ou oportunidade” de aceder aos documentos” (RODRIGUES, 2011 p. 267). O texto legal explicita, assim, que os segredos só podem ser conhecidos por aqueles que detém sua guarda. Não se trata de publicidade, atributo que só mais tarde será dado aos registros que o Estado produz.

### **3.4 Os segredos de Estado por apenas 15 cents**

O decreto 79.099 é editado menos de um mês após o governo do então presidente Geisel ser abalado pela publicação de uma série de reportagens do jornalista Marcos Sá Corrêa, no *Jornal do Brasil*. No dia 18 de dezembro de 1976, o veículo com sede no Rio de Janeiro **noticiou** em sua primeira página<sup>26</sup>: “EUA liberam seus papeis sobre a queda de Goulart”. Ao lado do título da chamada para a matéria que ocupa quatro páginas daquela edição está exposto um documento dos arquivos da biblioteca do ex-presidente Lyndon Johnson, como mostram as Imagens 01 e 02.

**Imagens 01 e 02 - Fac-símile da primeira página do Jornal do Brasil de 18/12/1976 e de caderno especial do dia 19/12/1976**

---

<sup>25</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1970-1979/D79099.htm#art4](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D79099.htm#art4). Acesso em 19 de fevereiro de 2024.

<sup>26</sup> Disponível em: [https://memoria.bn.gov.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015\\_09&pagfis=86783](https://memoria.bn.gov.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_09&pagfis=86783). Acesso em 20 de julho de 2024.



Fonte: Arquivo digital da Biblioteca Nacional

O *Jornal do Brasil* publicou reportagens sobre o tema nos dois dias seguintes. Na edição de domingo, um caderno de seis páginas é dedicado ao resultado da apuração do jornalista. As revelações são fruto da apuração de Sá Corrêa.

Pode-se considerar que ele inaugura na imprensa brasileira a produção de reportagens a partir de documentos sigilosos liberados seguindo princípios que asseguravam nos EUA o acesso aos arquivos públicos. Em 1976, o jornalista brasileiro encontra no acervo da biblioteca do ex-presidente norte-americano documentos de 1964 que continham registros de como os Estados Unidos da América acompanharam de perto o golpe militar no Brasil, e como se mobilizaram para apoiar a tomada do poder pelas Forças Armadas.

A reportagem narra como se deu a chamada operação “*Brother Sam*”, que despachou embarcações militares dos EUA para a proximidade do território brasileiro no mês em que o golpe foi perpetrado. Os documentos incluem manifestações do então embaixador norte-americano no Brasil Lincoln Gordon relatando ao seu governo, com quatro dias de antecedência, detalhes sobre o levante das Forças Armadas para retirar da presidência João Goulart.

Em um dos textos, Sá Corrêa explica aos leitores brasileiros como chegara à documentação. Até então, o *Freedom of Information Act* (FOIA), a LAI dos Estados Unidos, era instrumento de uso apenas de jornalistas daquele país. No Brasil, imperava a regra de que documentos sigilosos deveriam permanecer sigilosos, como reforçaria o decreto de Geisel em janeiro de 1977.

Com fina ironia, Sá Corrêa conta que obteve os registros históricos sobre o golpe militar de

1964 pagando apenas uma taxa de 15 centavos de dólar para copiar os documentos que estavam disponíveis para consulta de qualquer cidadão na biblioteca do ex-presidente.

Dentro de alguns anos, estudar a história recente do Brasil poderá exigir uma visita a Austin, no Texas. Ali, a Universidade do Estado vem acumulando, desde o início do século, aquele que, se ainda não o é, caminha para ser em pouco tempo a mais rica coleção de títulos sobre o Brasil existentes no mundo, no Instituto de Estudos Latino-Americanos. A 100 metros do Instituto, separados por um chafariz, está Biblioteca Lyndon Baynes Johnson, uma caixa descomunal de concreto branco para onde, desde que o presidente deixou a Casa Branca em 1969, foram levados os 31 milhões de documentos referentes a seu governo – boa parte dos quais se pode copiar por apenas 15 cents. Entre esses papéis, há oito caixas vermelhas, de um papelão especial, neutro para que os ácidos não corroam a história, de material sobre o Brasil (JORNAL DO BRASIL, 1976).

O jornalista ainda expõe as regras e procedimentos para acesso aos documentos públicos que, no Brasil, só se tornariam norma após a edição da Lei de Acesso à Informação em 2011. Os documentos sigilosos que Sá Corrêa consulta foram liberados após um ato presidencial de 1972 que acelerou o processo de desclassificação dos registros. Em 1976, o governo dos EUA começara a liberar parte do acervo relacionado ao golpe militar brasileiro e, seguindo as normas vigentes, a pesquisadora Phyllis Parker, interessada no tema, formula requerimentos pedindo a publicização dos registros. Os pedidos da pesquisadora fizeram com que o governo dos EUA liberasse parte dos registros que passaram à livre consulta na biblioteca em Austin, onde Sá Corrêa colheu o material para sua reportagem.

Pelo seu trabalho neste caso, o jornalista Marcos Sá Corrêa pode ser considerado como o primeiro de sua categoria profissional a expor segredos de governo a partir de registros que se tornaram públicos por meio de instrumento legal. As reportagens que produziu sobre o golpe de 1964 são registro histórico a mostrar a importância de o sigilo do Estado não ser eterno para que seja dado a conhecer como governos e governantes agem e agiram sob a sombra e proteção de alegada segurança nacional.

Em 2013, não por acaso, o material de Sá Corrêa é lembrado pela Agência Pública ao divulgar o projeto PlusD, Biblioteca de Documentos Diplomáticos dos EUA, um acervo digitalizado pelo WikiLeaks, organização de Julian Assange, numa parceria com 18 veículos de imprensa, incluindo a própria Agência Pública no Brasil<sup>27</sup>.

Documentos do governo norte-americano registram como a divulgação da reportagem do *Jornal do Brasil* em 1976 provoca reações diplomáticas. Dois dias antes de a primeira parte da apuração de Sá Corrêa ser publicada no *JB*, o embaixador nos EUA no Brasil envia mensagem ao Departamento de Estado informando ter sido procurado por um sobrinho do presidente do Senado.

---

<sup>27</sup> Disponível em: <https://apublica.org/2013/04/conheca-plusd-biblioteca-de-documentos-diplomaticos-wikileaks/>. Acesso em 20 de julho de 2024.

O brasileiro pedia explicações sobre como um jornalista poderia ter tido acesso a documentos sigilosos. O sobrinho fora avisado da publicação próxima por um dos donos do *JB* por conta de relações de amizade. O embaixador norte-americano pedia orientações sobre como lidar com a imprensa a partir da publicação da notícia.

No dia seguinte, 17 de dezembro de 1976, Henry Kissinger, secretário de Estado do governo dos EUA e responsável pela política externa daquele país, despachou um memorando afirmando que o gabinete responsável pelas bibliotecas de ex-presidentes relatara que uma pessoa, “provavelmente o correspondente do *Jornal do Brasil* Marcos Correira (sic)” havia obtido documentos em Austin a partir de visita a biblioteca Lyndon Johnson entre os dias 6 de 10 de dezembro daquele ano (KISSINGER *apud* WIKILEAKS, 2013)<sup>28</sup>.

Kissinger disse que não poderia dar orientações mais detalhadas à embaixada porque não se sabia ainda que tipo de documento o jornalista tinha obtido, indicando não haver nada de ilegal no acesso via consulta ao acervo da biblioteca presidencial.

Orientação: O Departamento não é capaz de fornecer orientação detalhada na ausência de informações específicas sobre os documentos ainda não identificados. A embaixada pode declarar que materiais liberados pelas bibliotecas presidenciais não estão classificados ou foram desclassificados, no todo ou em parte, como resultado de uma revisão obrigatória feita por ordem executiva presidencial. Nos casos em que os nomes aparecem em documentos, nem o contexto nem a substância dos eventos foram considerados de natureza sensível. Estes documentos estão disponíveis ao público nas bibliotecas presidenciais, fornecendo acesso aos requerentes com interesse genuíno em consultá-los (Idem)<sup>29</sup>.

Nos dias que se seguiram, a embaixada enviou ao Departamento de Estado dos EUA um resumo das reportagens, listando um a um os documentos divulgados pelo *JB*. No dia 23 de dezembro de 1976, uma mensagem assinada pelo embaixador norte-americano John Crimmins, relata a repercussão do caso no meio político, citando que o governo brasileiro permanece sem comentar. O diplomata menciona, no entanto, que numa ligação telefônica com outro integrante da embaixada dos EUA, o general Otávio Costa, do gabinete do Ministério do Exército, manifesta descontentamento com a liberação dos documentos pelas autoridades norte-americanas.

Durante ligação do chefe do USDEL ao chefe de gabinete do Estado-Maior do Exército Brasileiro, general Otávio Costa, o general brasileiro se perguntou por que os americanos decidiram desclassificar documentos. Ele via a ação como um ato conspiratório e achava que isso prejudicaria os brasileiros que haviam sido fontes de

---

<sup>28</sup> Disponível em: [https://www.wikileaks.org/plusd/cables/1976STATE306106\\_b.html](https://www.wikileaks.org/plusd/cables/1976STATE306106_b.html). Acesso em 20 de julho de 2024.

<sup>29</sup> Do original em inglês: “*Guidance: Department is unable to provide detailed guidance in the absence of specific information on the remaining as yet unidentified documents. Based upon assumption of no. 1, embassy may wish to state that materials released by the presidential libraries are unclassified or have been declassified, in whole or in part, as a result of a mandatory review provided under presidential executive order. In those instances where names appear in individual documents, neither the context nor the substance of the event was considered to be of a sensitive nature. These documents are available to the public through the presidential libraries providing requester establishes a bona fide research interest*”.

informação. Especulações semelhantes foram ouvidas em outros lugares nos círculos militares, incluindo a noção de que a divulgação de documentos agora é um esforço da administração republicana cessante para desconcertar os novos democratas (CRIMMINS *apud* WIKILEAKS, 2013)<sup>30</sup>.

O governo brasileiro, surpreendido com a notícia, também busca se informar diretamente. Naquele dezembro de 1976, atuava como conselheiro na embaixada em Washington, o então jovem diplomata Rubens Ricupero, que na década de 1990 chegaria ao posto de ministro da Fazenda e deixaria o cargo após ser flagrado declarando a frase “o que é bom a gente fatura, o que é ruim, esconde”<sup>31</sup>. Em artigo publicado quando o golpe militar completou 50 anos, Ricupero revela ter sido enviado à biblioteca Lyndon Johnson para saber o que mais poderia sair do acervo tornado público.

Dias depois da publicação (*do Jornal do Brasil*), recebi instruções sigilosas para verificar em Austin o que mais continha de comprometedor o arquivo secreto do presidente Johnson. Como a parte espetacular já havia sido divulgada pelo jornal, concentrei-me nos meses de preparação do golpe e, sobretudo, na colaboração que se seguiu. Despachei ao Itamaraty quilos de documentos (RICUPERO, 2014)<sup>32</sup>.

Todo o episódio – a pesquisa do jornalista Marcos Sá Corrêa nos arquivos sigilosos tornados públicos por exigência legal, a publicação da série de reportagens e o espanto das autoridades brasileiras com a facilidade para se obter documentos sensíveis para os brasileiros, mas já perdidos no tempo para o governo norte-americano –, mostra que o regime militar não entendia a lógica da transparência, em voga nos EUA, onde a lei de acesso à informação, o FOIA, completava dez anos de vigência.

A cultura do segredo sustentada pelas Forças Armadas, que então mandavam no país, era confrontada com a possibilidade de um jornalista entrar numa biblioteca, pagar 15 centavos de dólar por cópia e sair dali com a bolsa cheia de dados históricos e relevantes que puderam vir a público por conta da garantia legal de que o sigilo não deve e não pode ser eterno.

Com o fim da ditadura militar, a Constituição Federal de 1988 abre caminho para adoção de novo paradigma legal. O texto da Carta dá ao acesso à informação o caráter de direito fundamental em dois dispositivos:

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;  
(...)

---

<sup>30</sup> Do original em inglês: “*During call by chief USDEL on chef cabinet of Brazilian Army Staff, general Otávio Costa, Brazilian general wondered why americans had decided to declassify documents. He saw action as a conspiratorial act and thought it would hurt those Brazilians who had been sources of information. Similar speculation has been heard elsewhere in military circles, including notion that release of documents now is effort by outgoing republican administration to discomfit incoming democrats*”. Disponível em: [https://search.wikileaks.org/plusd/cables/1976BRASIL10477\\_b.html](https://search.wikileaks.org/plusd/cables/1976BRASIL10477_b.html).

<sup>31</sup> Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/disse-bobagem-mas-superei-diz-ricupero-sobre-escandalo-da-parabolica/>.

<sup>32</sup> Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/159048-minha-historia-de-1964.shtml>. Acesso em 21 de julho de 2024.

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988).

O mandamento constitucional, contudo, permanece por mais de duas décadas como uma regra geral sem regulamentação e garantia de efetivação do direito previsto. Como observa Michel Duchein (1983), a referência a princípio que dá direito de acesso à informação na Constituição de inúmeros países não dá conta de assegurar que os arquivos públicos serão, de fato, acessíveis a qualquer cidadão. “Na ausência de medidas práticas de implementação, o princípio (do direito de acesso à informação) permanece mais frequentemente como letra morta<sup>33</sup>” (DUCHEIN, 1983, p. 11).

Apesar do disposto na Constituição brasileira, leis e decretos ainda seguem tratando mais de como restringir o acesso do que permiti-lo. Em 2002, decreto editado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, asseguraria a existência do chamado “sigilo eterno” de documentos, permitindo a vedação de acesso público para arquivos antigos em que o governo ainda considerava haver motivação para sua restrição (RODRIGUES, 2011).

A maior inclinação do Poder Público de prestar contas e assegurar ao cidadão o direito de saber é movimento recente. A aprovação da Lei de Acesso à Informação, estabelecendo regras para o Estado se mostrar e deixar-se ver, data de novembro de 2011. A elaboração da nova lei, no entanto, alcança a administração pública ainda envolta sob a cultura do sigilo, como mencionado por DaMatta (2011).

#### **4. Jornalismo, transparência e lei de acesso como ferramenta de apuração**

O jornalismo pretende oferecer-se como protagonista de relatos de acontecimentos relevantes (WOLF,1999). Para tanto, lança mão de rotinas na construção da notícia a fim de assegurar que a história contada seja crível (TUCHMAN, 1999). O exercício da atividade deve ancorar-se num processo de apuração que contempla “exame cuidadoso; averiguação, investigação” (HOUAISS, 2001, p.265). A definição dicionarizada descreve que cabe ao jornalista realizar “levantamento das informações necessárias, por meio de entrevistas, pesquisas, investigações etc, para elaboração de matéria jornalística”.

Como resume Pereira Júnior, a apuração “é a pedra de toque da imprensa, seu álibi, a condição que faz um relato impresso ser jornalismo, não literatura. É a espinha dorsal do trabalho jornalístico” (2006, p.73). Associa-se ao *ethos* do jornalismo a ideia de que ele deve exercer o papel de cão de guarda, ou *watchdog* como define a expressão na língua inglesa, de governos em regimes

---

<sup>33</sup> Do original em inglês: “Admittedly, the constitution of certain states affirmed the principle of free access to administrative documents (...); but in the absence of practical measures to implement it, this principle remained, more often than not, a dead letter”.

democráticos baseada numa concepção liberal que pode ser atribuída à formação dos Estados Unidos da América.

A referência a essa função fiscalizadora atribuída à imprensa coincide com manifestações de Thomas Jefferson, como cita Fred Siebert (1972), que considerava ser essa a instituição capaz de evitar que o governante ultrapassasse seus limites. A partir de tal compreensão, a Constituição dos EUA estabelece que nenhuma lei pode ser aprovada pelo Congresso de modo a restringir a liberdade religiosa, a liberdade de expressão e a liberdade de imprensa.

Segundo o pesquisador Mark Fenster (2018), essas ideias sobre o jornalismo estavam presentes em movimentos dos Estados Unidos de difundir o espírito liberal aos países europeus no pós-Segunda Guerra. Naquele contexto, foram desenvolvidos os conceitos de “direito de saber” (*the right to know*) e liberdade de informação (*freedom of information*) associados ao papel da imprensa como responsável pela fiscalização do Estado.

O exercício da profissão ainda hoje carrega essa ideia de que cabe ao jornalista a missão de vigilante, ainda que os limites de toda ordem que lhe são impostos possam tornar essa tarefa de difícil concretude. O professor e jornalista Victor Gentilli sustenta que tais limites podem decorrer de interesses mercadológicos e empresariais. Advoga, no entanto, que ainda assim há condições para “desenvolvimento de um amplo potencial para o trabalho do jornalista, apesar dos obstáculos existentes durante o processo produtivo da notícia” (GENTILLI, 2005, p. 146).

Ao prefaciar obra de Gentilli que trata das democracias de massas e jornalismo, o também jornalista e professor Luiz Martins menciona os percalços que o repórter poderá enfrentar no seu cotidiano. Ainda assim defende que a missão ideal de ser um “provocador” não pode ser deixada de lado, sob pena de o cão de guarda transmutar-se em animal de estimação:

Desconstruir para reconstruir, este seria o método genuíno e genial do Jornalismo, aplicável em qualquer contexto – econômico, político, religioso, etc -, daí, ser o jornalista o elemento incômodo, perturbador. Haverá, é claro, as rabugices de sempre, o lugar comum de se achar que a imprensa é bisbilhoteira, encrenqueira, desagregadora, desconfortável, em síntese. Mas é esta pedra no sapato que tornará sempre vigilante a Democracia em seu caminho. Caso contrário, ela pisará fácil o terreno das seduções, os encantos de sereia, as enrolações do Poder e do Dinheiro. Se o Jornalismo ceder e conceder à Economia e à Política, será bichinho dócil, cachorrinho de estimação, cavalinho comendo milho na mão do mestre (MARTINS, 2005, p.10).

Gentilli classifica os jornais como o que chama de “indústria da informação” e dá a esta a qualidade que diz ser decisiva: a de produzir um direito. Vê o jornalismo como um potencial agente para ampliação e alargamento dos direitos de cidadania na medida em que exerce o papel de mediador fazendo chegar ao cidadão informações que servirão à formação de juízo e tomada de decisões.

Penso no jornalismo como uma atividade indispensável no mundo contemporâneo, como um instrumento que viabiliza o direito à informação, onde os jornais

desempenham a função de mediadores e os jornalistas, individualmente, de representantes do leitor, telespectador e ouvinte, como indivíduos, consumidores, cidadãos (GENTILLI, 2005, p. 142).

A compreensão de Gentilli sobre a função do jornalista data de período em que o mundo das redes ainda não havia se imposto como parte do cotidiano dos cidadãos. Cabe a ponderação que a função mediadora do jornalista, nesse novo ambiente, passa a competir com outros e muitos. Ainda assim, o jornalismo que se pretende vigilante e relevante neste mercado de múltiplas vozes é devedor de seguir vinculando-se ao papel de quem divulga informações a partir de rotinas que devem privilegiar a apuração e a verificação como forma de se diferenciar das demais fontes de informação que com ele concorrem.

Os jornalistas norte-americanos Bill Kovach e Tom Rosenstiel ressaltam que “a disciplina da verificação é o que separa o jornalismo do entretenimento, da propaganda, da literatura ou da arte” (KOVACH e ROSENSTIEL, 2004, p.68). A professora e jornalista Ana Estela de Souza Pinto (2009) resume em manual destinado a jovens jornalistas que a boa reportagem é feita de pesquisa, observação, entrevista e documentação.

Leis de acesso, no âmbito do jornalismo, são instrumentos legais com potencial de propiciar ao profissional o direito de obter documentos e quaisquer outros registros do Poder Público. O uso do dispositivo legal torna-se ferramenta no processo de apuração. Não por acaso, manuais de jornalismo mencionam o manejo de lei de acesso como um dos caminhos possíveis para o repórter percorrer em busca do dado que lhe falta.

O jornalista e professor da Universidade de Ohio nos EUA Paul N. Williams enumera cinco etapas para o processo de apuração e produção da notícia. No item 5 de sua lista de procedimentos está a indicação para que o repórter faça uso do *Freedom of Information Act*, a lei de acesso norte-americana “para obtenção de documentos e bancos de dados” (WILLIAMS *apud* HOUSTON, BRUZZESE e WEINBERG, 2001, p.13).

Houston, Bruzzese e Weinberg ressaltam, no entanto, que esse procedimento de apuração está diretamente vinculado ao chamado jornalismo investigativo, modalidade em que o repórter buscará, por meio de apuração própria, construir reportagens geralmente revelando algo que não se conhece, trazendo à luz fatos que o Poder Público preferiria manter nas sombras.

Em sua modalidade investigativa, o jornalismo não é o que apenas reproduz declarações e números apresentados pela autoridade. Também não é o que apenas se apropria da apuração de terceiros – geralmente de órgãos oficiais –, sendo este melhor definido como “jornalismo sobre investigação” (NASCIMENTO, 2007). No ato de investigar, o repórter lançará mão de estratégias múltiplas, entre elas o uso de leis de acesso como ferramenta de apuração para a coleta de documentos mantidos sob o poder do Estado.

O pesquisador James T. Hamilton apropria-se de classificação adotada pela Associação de Repórteres Investigativos e Editores (IRE, na sigla em inglês) para definir como fruto do jornalismo investigativo reportagem produzida a partir da iniciativa própria e trabalho do jornalista abordando “assuntos de importância para leitores, telespectadores ou ouvintes. Em muitos casos, os sujeitos da reportagem desejam que os assuntos sob escrutínio permaneçam secretos” (IRE *apud* HAMILTON, 2016, p.13).

A essa modalidade de jornalismo acrescenta-se, diz Hamilton, a “análise e revelação do colapso dos sistemas sociais ou de justiça e a documentação das consequências” (Idem, 2016, p.13). O pesquisador ainda se refere à definição feita pela proprietária do *Washington Post* no período em que o jornal norte-americano publicou o caso do *Watergate*. Katherine Graham considerava que o jornalismo investigativo também poderia dedicar-se a pôr os olhos sobre “sistemas e instituições, no setor público ou privado, para descobrir como realmente funcionam, quem exerce o poder, quem dele se beneficia e quem sai prejudicado” (Idem, p.60).

Ao analisar reportagens premiadas pelo IRE ao longo do século XX e no XXI, Hamilton aponta que requerimentos de documentos de governo frequentemente estão presentes nas histórias que acabam gerando debates públicos e até mesmo mudança de rumo em políticas públicas.

O pesquisador Toby Mendel (2009), em pesquisa comparando as diversas leis de acesso, ressalta a utilidade do instrumento legal para o monitoramento de irregularidades cometidas por agentes do Estado e aponta que jornalistas estão entre os atores sociais que se apropriam do mecanismo. “O direito à informação também é uma ferramenta essencial de combate à corrupção e de atos ilícitos no governo. Os jornalistas investigativos e ONGs de monitoramento podem usar o direito de acesso à informação para expor atos ilícitos e ajudar a erradicá-los” (MENDEL, 2009, p.5).

O jornalismo investigativo não é, no entanto, alheio às contradições presentes do mundo das empresas jornalísticas e da produção de notícias diárias. Como assinala a pesquisadora Sheila Coronel (2009), a imprensa, “no mundo real” opera de maneira diversa ao que prevê as prescrições normativas de como deveria funcionar.

Em todo o mundo, a mídia raramente está imune das pressões de um – ou, em muitos países, de ambos – do Estado e do mercado. Além disso, a estrutura e propriedade da indústria da mídia, bem como práticas profissionais, culturas e as normas influenciam o desempenho da imprensa como vigilante. A relação entre a mídia e aqueles que estão no poder também é um fator. Além disso, certos momentos históricos parecem ser mais propícios para o jornalismo *watchdog* do que outros (CORONEL, 2009, p. 5)<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Tradução própria do original em inglês: “*For sure, the way the press operates in the real world rarely corresponds with normative prescriptions of how the media ought to function. All over the world, the media are seldom immune from the pressures of either—or, in many countries, both—the state and the market. In addition, the structure and ownership of the media industry as well as professional practices, cultures, and norms have a bearing on how well the press performs as watchdog. The relationship between the media and those in power is also a factor. Moreover, certain historical moments seem to be more conducive to watchdog reporting than others*”.

No dia a dia dos jornalistas, o trabalho que se inclina à investigação pode enfrentar o contravento da fragilidade estrutural de redações, dos limites orçamentários, da escolha pelos assuntos de audiência fácil. Ainda assim, como advoga Coronel, o jornalismo investigativo é aquele que mais pode aproximar a atividade do mito de que a reportagem deve servir ao interesse público.

Ao estudar o jornalismo *watchdog* na América Latina em livro publicado em 2000, o professor e pesquisador Silvio Waisbord aponta que a modalidade investigativa carrega as melhores e mais altas expectativas em relação ao trabalho que a imprensa realiza ou pelo menos deveria realizar. “No imaginário da imprensa democrática, o jornalismo investigativo é o bom jornalismo, o garoto-propaganda do ideal normativo que delinea sua missão política” (WAISBORD, 2000, p.243)

Waisbord aponta, descrevendo o cenário do que viu nos anos 1980 e 1990, que o jornalismo investigativo na América Latina deixava de apontar seus dentes para temas que ou pudessem afetar os interesses das empresas, ou fossem de apuração demasiadamente cara, ou fugissem a temas de predileção dos jornais e jornalistas.

A assertiva do pesquisador – que celebra o papel da imprensa latino-americana naqueles anos e cita, no caso brasileiro, a participação ativa de jornalistas na revelação de informações que levaram ao impeachment do então presidente Fernando Collor –, aponta limitações do jornalismo investigativo que ainda são atuais. Segundo Waisbord, noticia-se apenas esporadicamente “irregularidades corporativas ou desigualdades sociais”.

A pouca atenção dada aos abusos noutras áreas é problemática e levanta questões sobre o compromisso das organizações noticiosas com a denúncia. As exposições de práticas comerciais obscuras, por exemplo, podem ofender membros poderosos do conselho editorial, interesses interligados com conglomerados de mídia e grandes anunciantes. As organizações noticiosas, independentemente da sua capacidade económica, raramente estão inclinadas a enfrentar empresas poderosas, a menos que, como observam alguns jornalistas, libertem os caçadores de notícias para atacar os concorrentes. Mas mesmo como parte de uma estratégia comercial, a exposição de crimes empresariais é rara (Waisbord, 2000, p.249)<sup>35</sup>.

O mesmo pesquisador se refere ao fato de que, na década estudada, boa parte dos países da América Latina não dispunha de leis de acesso. E cita que a existência dessas é instrumento que pode auxiliar o trabalho do jornalista investigativo.

O instrumento legal, também chamado de *sunshine law* ou lei que traz o brilho do sol, guarda relação direta com o ofício do repórter dedicado à investigação. Lei e jornalista prestam-se, ainda que

---

<sup>35</sup> Tradução própria do original em inglês: “*The infrequent attention paid to abuses in other areas is problematic, and raises questions about the commitment of news organizations to muckraking. Exposed of shady business practices, for example, might offend powerful editorial board members, interests intertwined with media conglomerates, and large advertisers. News organizations, regardless of their economic prowess, are rarely inclined to lock horns with powerful businesses unless, as some journalists observe, they unleash the news hounds to attack competitors. But even as part of a commercial strategy the exposure of business crimes is rare.*”

idealmente, a propiciar acesso a informações a quem não as conhece invariavelmente a contragosto de quem quer esconder.

A pesquisadora Sheila Coronel (2009) explicita a vinculação entre lei e jornalistas ao defender que regimes democráticos são “ambientes hospitaleiros” para o chamado jornalismo cão de guarda que faz uso dos instrumentos legais como direito assegurado ao acesso às informações.

As proteções constitucionais e legais para uma imprensa livre, assim como o acesso a informações mantidas pelo governo, dão aos jornalistas não apenas o direito, mas também as ferramentas para monitorar o governo. Os pesos e contrapesos inerentes ao sistema representativo também legitimam as requisições jornalísticas como parte de uma estrutura mais ampla de prestação de contas do governo aos cidadãos (CORONEL, 2009, p.115)<sup>36</sup>.

Não por acaso, o FOIA dos Estados Unidos e a LAI brasileira carregam nos seus processos de instituição a participação direta de jornalistas. O pesquisador Michael Doyle (2001) relata que, antes de o Congresso dos EUA aprovar a lei que entrou em vigor em 1966, o processo de discussão envolveu diretamente jornalistas e representantes de jornais. No Brasil, a discussão sobre a formulação de uma lei de acesso deriva da iniciativa da sociedade civil, movimento este que tinha a participação da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), como será descrito a seguir.

## 5. A origem do texto da Lei de Acesso brasileira

Edição extra do Diário Oficial de 18 de novembro de 2011 publica o texto sancionado pela então presidente Dilma Rousseff da primeira Lei de Acesso à Informação do Brasil. A construção do marco legal leva quase uma década, conta com a participação da sociedade civil (PEREIRA, 2016) e é fruto de um debate interno entre setores do governo com posições distintas sobre a amplitude da transparência como norma legal que o país deveria ter (GONÇALVES, RODRIGUES, NASCIMENTO, 2020).

Registros arquivados pelo próprio governo federal, obtidos pelo autor em pesquisa documental por meio da LAI<sup>37</sup>, evidenciam a busca de um consenso interno para a redação do texto

---

<sup>36</sup> Tradução do autor a partir do original em inglês:

*“Without doubt, the institutional arrangements of democracy provide the most hospitable environment for watchdog reporting. The constitutional and legal protections for a free press as well as access to government-held information give journalists not only the right, but also the tools with which to monitor government.*

*The checks and balances inherent in the representative system also legitimize journalistic inquiry as part of a broader framework of government accountability to citizens.”* Disponível em:

<http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVACC/Resources/PublicSentineleBook.pdf>. Acesso em 21 de maio de 2018.)

<sup>37</sup> A pesquisa documental foi realizada ainda na fase do Mestrado e foram consultados os acervos da CGU, Casa Civil, Secretaria de Governo, Ministério da Defesa, Comandos da Marinha, Exército e Aeronáutica, Ministério da Justiça, Advocacia Geral da União, Ministério do Planejamento, Ministério das Relações Exteriores e Secretaria de Comunicação da Presidência da República.

do anteprojeto de lei. Mas também apontam para a preponderância de setores da administração inclinados à ampliação da transparência em relação àqueles que advogavam em outro sentido antes de 2009, quando a proposta foi remetida ao Congresso. O mesmo movimento pode ser observado, em fase posterior, quando se deu a discussão do texto por parte dos parlamentares.

Entre as forças defensoras de mais transparência estavam a Controladoria Geral da União, o Ministério da Justiça, a Secretaria de Direitos Humanos e até mesmo a Casa Civil da Presidência da República. De outro, as Forças Armadas, o Ministério da Defesa, o Ministério das Relações Exteriores e o Gabinete de Segurança Institucional (GSI), setores que ora manifestavam preocupação com acesso de informações sigilosas pelo público em geral, ora expunham claramente sua oposição à edição de um novo normativo legal. Os primeiros, sob a coordenação da Casa Civil, ditaram a elaboração da nova norma, enquanto os segundos, ou agiam para conter a abertura de dados sigilosos, ou mesmo tentavam barrar a aprovação de avanços normativos na direção de maior transparência como se exporá a seguir.

Considera-se como marco zero para a discussão da lei de acesso brasileira o projeto de lei PL 219/2003, de autoria do deputado federal Reginaldo Lopes<sup>38</sup>. O texto apresentado pelo parlamentar do Partido dos Trabalhadores de Minas Gerais, então no seu primeiro mandato, é a primeira versão de uma lei para regulamentar o direito de acesso do cidadão às informações conforme previsto na Constituição.

Naquele ano, o governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva não tinha posição formada sobre o tema, ainda que o assunto já fizesse parte da pauta de entidades da sociedade civil que se reuniram numa coalizão chamada de Fórum de Direito de Acesso à Informações Públicas<sup>39</sup>.

No dia 13 de maio de 2003, a Casa Civil enviou ao Ministério da Justiça pedido para que a assessoria parlamentar daquela Pasta ministerial emitisse um juízo sobre o PL 219 que àquela altura tramitava nas comissões temáticas da Câmara dos Deputados. O pedido é assinado por Waldomiro Diniz, subchefe de Assuntos Parlamentares da Casa Civil.

Em 16 de julho de 2003, a área jurídica do Ministério da Justiça emite parecer com elogios à iniciativa do parlamentar, mas desaprovando dois pontos do texto. “Há alguns dispositivos no Projeto em análise que padecem de inconstitucionalidade” (JUSTIÇA, 2003, p.46). Entre os problemas estava a ideia de a lei explicitar que se aplicaria tanto à esfera federal da administração como à estadual e municipal.

O parecer ainda viu como inconstitucional trecho da proposta que indicava o que poderia ser mantido em sigilo, no que a assessoria do Ministério entendeu ser dispositivo limitador caso o

---

<sup>38</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=105237>

<sup>39</sup> Disponível em: [Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas celebra os 20 anos com evento em São Paulo - Blog da Transparência Brasil \(transparencia.org.br\)](#). Acesso em 8 de outubro de 2024.

governo viesse a considerar temas outros que também deveriam ser mantidos protegidos por interesse de Estado. A manifestação jurídica está incluída em processo arquivado no Ministério da Justiça.

Em 30 de setembro do mesmo ano as entidades da sociedade civil indicavam outra direção. Demandavam por transparência. O movimento iniciou-se a partir do I Seminário Internacional sobre Direito de Acesso a Informações Públicas, organizado pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo. No ano seguinte, foi formalmente criado o Fórum de Direito de Acesso à Informações Públicas<sup>40</sup>.

Três anos após o Ministério da Justiça vetar o projeto do Parlamento, em junho de 2006, o mesmo Ministério da Justiça instaura um novo processo. Desta vez, para redigir uma minuta de projeto de lei tratando também do acesso a informações do governo. Na ocasião, a proposta fora apresentada ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva tendo em vista recomendação feita ao Brasil pela Organização dos Estados Americanos (OEA). O texto tinha como ementa explicação dizendo que o normativo “dispõe sobre documentos públicos e privados, instituições arquivísticas públicas, acesso e sigilo de documentos públicos e *habeas data*” (GONÇALVES, 2019).

No mesmo 2006, outras duas propostas são apresentadas à Presidência da República: uma elaborada pelo Ministério Público Federal, a partir de representação movida por representantes de desaparecidos políticos, e outra pela CGU, a partir de sugestões recebidas do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, que tinha entre os membros organizações da sociedade civil, uma delas a Transparência Brasil, representada pelo jornalista Cláudio Weber Abramo.

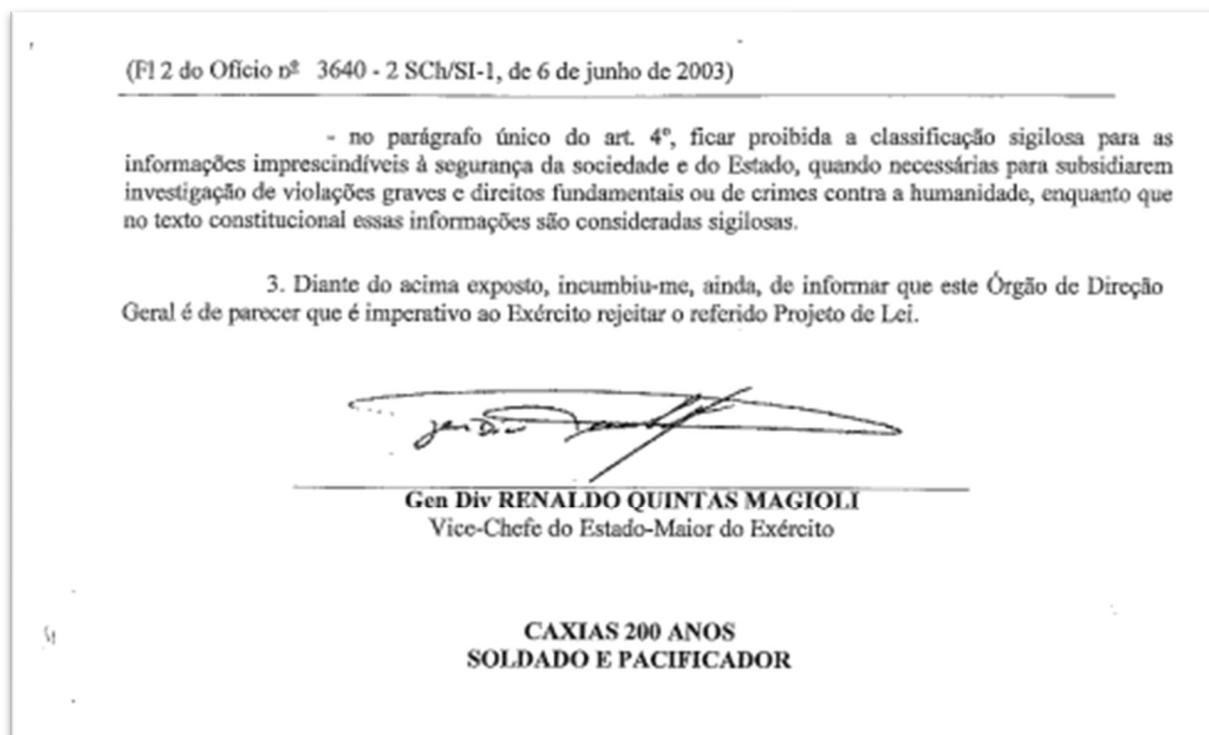
As três proposições são levadas à Casa Civil, então chefiada por Dilma Rousseff, que deflagra processo de discussão interna da proposta formal do governo federal a ser remetida ao Congresso Nacional. Em 2006, o PL de Reginaldo Lopes já havia sido aprovado em comissões temáticas, mas não avançava na tramitação na Câmara.

O texto do deputado de Minas Gerais tinha oposição formal do Comando do Exército desde que começara a tramitar na Casa legislativa. Em junho de 2003, o Estado Maior do Exército (EME) avisa ao Comando da Força que a proposta poderia afetar os interesses do Exército e recomenda ser “imperativo” rejeitar o projeto de lei, como mostra a Imagem 02.

---

<sup>40</sup> Entre os fundadores do Fórum estavam o Projeto SOS Imprensa da Universidade de Brasília, a Transparência Brasil, a Ordem dos Advogados do Brasil, a Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj) e a Associação Nacional dos Jornais (ANJ). A entidade reúne atualmente 31 instituições. Disponível em: [Membros do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas \(informacaopublica.org.br\)](http://Membros do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas (informacaopublica.org.br)).

## Imagem 02 – Manifestação do Estado Maior do Exército sobre o PL 219/2003



Fonte: Arquivo do Comando do Exército

Em dezembro daquele mesmo ano, o setor de documentação do Ministério das Relações Exteriores registra preocupação com os impactos da eventual aprovação do projeto em relação à “avalanche de pedidos” que poderiam ser apresentados ao Itamaraty.

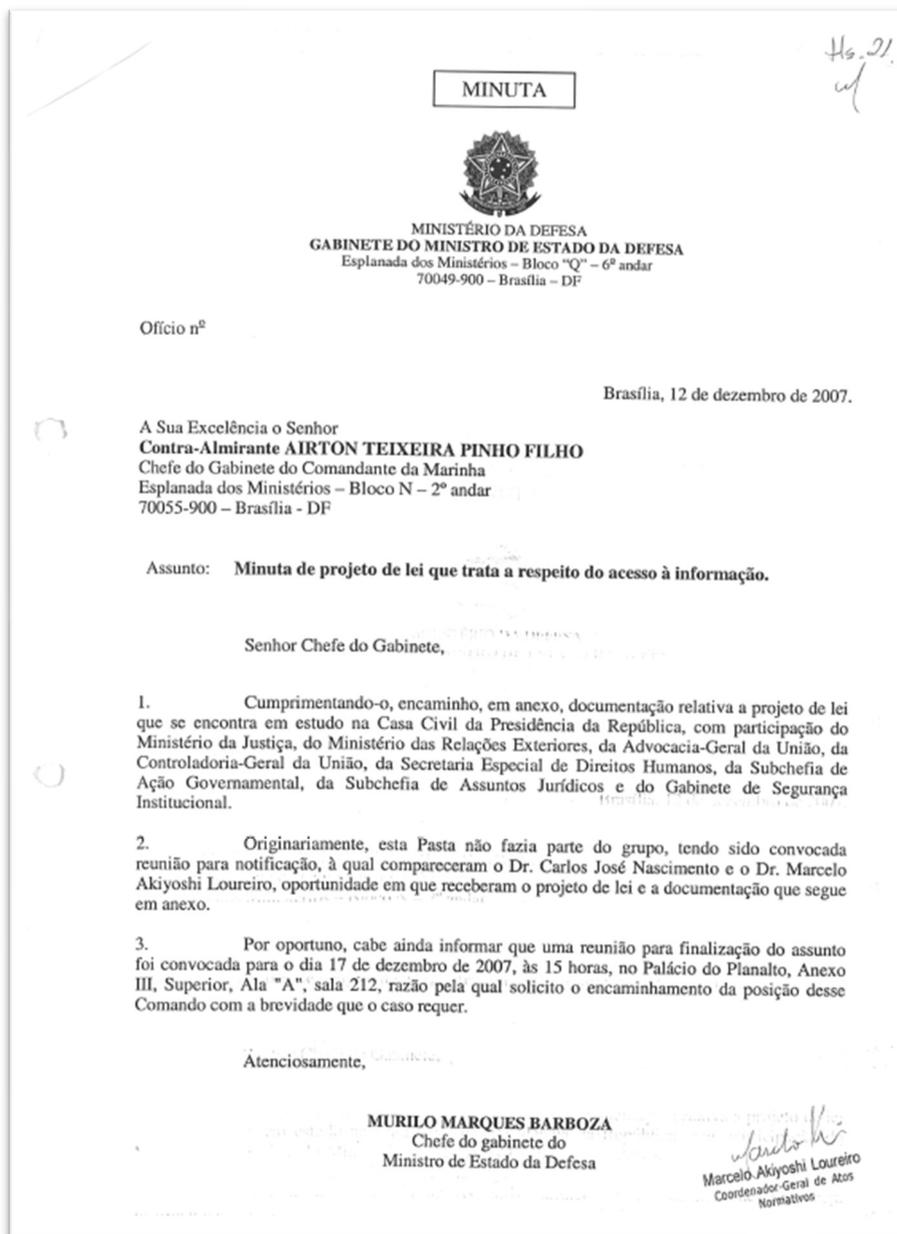
Como o projeto de Reginaldo Lopes não avançou até 2009, ano em que o governo federal envia sua proposta de projeto, Exército e Relações Exteriores redirecionam sua mobilização para as discussões do novo texto no âmbito do próprio Poder Executivo. O processo que se instaura internamente na administração pública federal reúne registros de como se deram os embates em torno de que texto a lei deveria ter.

Ainda que com algumas lacunas temporais, os processos que guardam os documentos produzidos durante a elaboração do anteprojeto da LAI indicam que as reuniões começaram em 2007. Em 17 de dezembro daquele ano, a Casa Civil convoca um grupo de ministérios para fechar o texto final.

Até então, as Forças Armadas não tinham sido instadas a participar da discussão sobre o tema. A não inclusão dos militares está indicada em ofício enviado pelo Ministério da Defesa aos comandos do Exército, da Marinha e da Aeronáutica. No texto de 12 de dezembro de 2007, a chefia de gabinete do Ministério informa que fora chamada para participar de discussão que até então vinha sendo travada pela Casa Civil apenas com o Ministério da Justiça, Itamaraty, CGU, Advocacia-Geral da

União (AGU), Gabinete de Segurança Institucional e Secretaria de Direitos Humanos. A Defesa pede às três Forças militares contribuições para um anteprojeto sobre o qual elas até então desconheciam, como mostra a Imagem 03.

### Imagem 03 – Ofício do Ministério da Defesa para o Comando da Marinha



Fonte: Arquivo do Ministério da Defesa

No dia 14 de dezembro, o mesmo Ministério da Defesa solicita à Casa Civil o adiamento da reunião de fechamento do texto marcada para dali a três dias, “tendo em vista a complexidade do tema” (DEFESA, 2007). O pedido de adiamento não é atendido e a reunião realiza-se conforme mostram documentos encontrados nos arquivos de outras pastas. Mas a conclusão que era desejada

pela Casa Civil não se concretiza.

Após terem sido chamados a se manifestar sobre o futuro projeto, as três Forças produzem uma série de documentos apontando problemas na iniciativa. Entre eles estavam manifestações expondo que a divulgação de segredos poderia pôr em risco a soberania nacional com a redução de prazos de sigilo e determinação legal para publicação de lista anual de documentos classificados e desclassificados. Esse ponto também é motivo de discordância do Itamaraty (OLIVEIRA JUNIOR e MONTEIRO, 2018).

O texto em discussão acaba com o sigilo eterno no governo e estabelece três categorias de classificação de documentos: reservado, secreto e ultrassecreto, eliminando uma quarta categoria adotada em larga escala nas Forças Armadas, a confidencial. Frontalmente contrário à proposta, o Exército faz chegar ao Ministério da Defesa seu descontentamento e assim se manifesta em outubro de 2008: “...a Força é de posição CONTRÁRIA [sic] à transformação do Anteprojeto de Lei em Projeto de Lei a ser enviado ao Congresso Nacional” (EXÉRCITO *apud* GONÇALVES, 2019, p.66).

A divergência sobre o prazo de duração do sigilo para cada uma dessas categorias é tema que permanece até 2009, quando o texto é finalmente fechado. Documentos do Itamaraty registram uma composição entre atores governamentais para redação do texto final em busca de consenso. O projeto enviado ao Congresso prevê que os documentos ultrassecretos poderiam ter o sigilo mantido por tempo indeterminado.

Segundo a Chancelaria, o Ministério das Relações Exteriores se une ao Ministério da Defesa e ao GSI para incluir no texto a possibilidade de prorrogação indefinida. Em posição diversa estavam, narra o Itamaraty, “o Ministério da Justiça e, especialmente, a Secretaria Especial de Direitos Humanos, os quais, ao que tudo indica, deverão perseverar em sua posição contrária ao dispositivo” (RELAÇÕES EXTERIORES *apud* GONÇALVES, 2019, p.69).

Como antevira o Itamaraty, o tema acabou sendo revisto na Câmara dos Deputados, sem oposição da Presidência da República, restando abolido a renovação indefinida do sigilo. Na versão aprovada pelos deputados, os ultrassecretos podem ficar protegidos por 25 anos, renováveis apenas por uma vez.

Após votação na Câmara dos Deputados, a proposta segue para o Senado em abril de 2010, onde passa a ser designada como PLC 41/2010. Nesta Casa, setores do governo federal voltam à carga. Ainda que o texto aprovado na Câmara tivesse concordância dos líderes governistas, Itamaraty e Forças Armadas permanecem resistentes às mudanças em curso. A pesquisa documental possibilitou a localização de registros explícitos da objeção de diplomatas e dos militares.

Em junho de 2010, com o projeto já no Senado e tramitando sob o número PLC 41/2010, o Ministério da Defesa envia à Casa Civil memorando da área de inteligência com alerta para os riscos

que poderiam advir com a aprovação final do projeto. Na avaliação da Defesa, a versão sob apreciação dos senadores apresentava “alterações importantes e sensíveis” que iriam “prejudicar o desempenho dos órgãos públicos, aumentar os custos da administração e ameaçar interesses nacionais” (DEFESA, 2010).

No acervo da Marinha estão dois pareceres recomendando que o projeto fosse rejeitado. No dia 27 de setembro daquele ano, a Diretoria-Geral de Pessoal da Marinha emite o parecer nº 12. O texto aponta que seria necessário dar tratamento diferenciado às informações produzidas pelas Forças Armadas, além de desobrigá-las de publicar anualmente lista de documentos classificados e desclassificados. E apresenta sugestões de emendas. Mas na conclusão diz: “Esta Diretoria-Geral é contrária à aprovação do PLC 41/2010. Todavia, caso julgada imprópria a sua rejeição, sustenta-se a necessidade de aprovação das emendas propostas” (MARINHA, 2010, p.10).

Em 2 de dezembro, o Estado Maior da Armada emite sua posição. Também indica ser necessário alterações no texto para evitar que as Forças Armadas tivessem seus documentos divulgados.

A garantia do direito de acesso a informações proposta pelo PLC, sob a ideiação da publicidade como regra e o sigilo como exceção, encontra de fato guardada na Constituição da República que consagrou a publicidade como um dos princípios vetores da Administração Pública. A Constituição, porém, tutela, igualmente, as Forças Armadas com suas especificidades de atuação e singularidade organizacional-institucional, a restrição de acesso a temas relacionados à defesa nacional, segurança orgânica dos meios e instalações militares, doutrina de emprego, logística, planejamento-estratégico e relações hierárquico-funcionais. De modo que se faz necessário a busca de um ponto de equilíbrio, evitando-se um possível conflito de normas. Nesse sentido, seria conveniente que houvesse mais reservas quanto a informações relativas à atividade das Forças Armadas (MARINHAb, 2010).

Depois de listar sugestões de emendas ao projeto, o parecer conclui dizendo que o Estado Maior da Marinha é contra a aprovação da proposta, como mostra a Imagem 04.

## Imagem 04 – Parecer do Estado Maior da Armada – Marinha

### 4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, este Estado-Maior se opõe à aprovação do PLC nº 41/2010, considerando que a legislação vigente, qual seja, Leis nº 8.159/1991 e nº 11.111/2005, e Decretos nº 4.553/2002 e nº 5.482/2005, disciplinam a matéria satisfatoriamente atendendo aos comandos constitucionais pertinentes.

Todavia, caso julgada imprópria a sua rejeição, sustenta-se a necessidade de aprovação das emendas propostas neste Parecer.

Brasília, 2 de dezembro de 2010.

JOAO PAULO PEREIRA SILVA  
Capitão-Tenente (T)  
Ajudante da Div. de Organização e Legislação  
ASSINADO DIGITALMENTE

Fonte: Acervo da Marinha

O Departamento de Comunicações e Documentação do Ministério das Relações Exteriores também expõe a divergência da diplomacia com o texto aprovado na Câmara. Em maio de 2010, um memorando deste setor do Itamaraty é enviado à assessoria parlamentar da Pasta indicando a necessidade de atuação no Congresso para alterar o texto que obrigava a publicação anual de documentos classificados e desclassificados também pela diplomacia, dentre outros pontos.

O memorando reconhece que o projeto enviado pelo governo em 2009 não representava a vontade do Itamaraty, mas fora fruto de uma “solução de compromisso entre os diversos vetores que atuaram nas discussões”. O documento observa que o texto aprovado pelos deputados sofreu alterações que demandavam correções. “Essas alterações, se aprovadas, irão prejudicar o desempenho dos órgãos públicos, aumentar os custos da Administração e ameaçar os interesses nacionais, sem necessariamente, em contrapartida, melhorar o acesso à informação” (RELAÇÕES EXTERIORES, 2010). O chefe do Departamento conclui indicando à assessoria parlamentar do ministério uma “eventual movimentação política” para a defesa dos interesses da diplomacia.

O reclamo dos militares e dos diplomatas encontra guarida no então senador e ex-presidente Fernando Collor. Como presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado, ele avoca para si a relatoria do projeto e propõe alterações contemplando os pedidos do Itamaraty e da Defesa. O que se vê na votação final é a indicação de que o governo federal preferiu fazer valer a vontade dos setores da administração que pendiam por mais transparência. O texto de Collor foi derrotado, como também as tentativas de ampliar os prazos de sigilo.

O projeto aprovado no plenário do Senado é sancionado por Dilma Rousseff com apenas dois vetos. A presidente retira do texto a participação do Tribunal de Contas da União e de representantes do Legislativo e do Ministério Público no processo de tramitação de pedidos de informação no âmbito da administração federal sob argumento de que as três instituições não pertenciam ao Executivo. A lei aprovada tem aplicação não só no governo federal, mas também vale para estados e municípios, bem como para os poderes Judiciário e Legislativo.

Na solenidade de sanção da LAI em novembro de 2011 outra lei também foi aprovada, a de número 12.528. Essa legislação criou a Comissão Nacional da Verdade e se destinava à busca de evidências documentais das atrocidades cometidas durante a ditadura militar, um propósito para o qual a LAI também poderia contribuir.

### 5.1 Jornalistas na origem do FOIA e da LAI

No calendário, 45 anos separam o FOIA, a lei norte-americana, da LAI, a legislação brasileira. A primeira data de 1966, a segunda de 2011. Em comum, ambos dispositivos legais guardam em sua história a participação de jornalistas no processo de formulação. Em medida e intensidade diferentes, nos dois casos há registros de que profissionais da imprensa envolveram-se diretamente como atores da sociedade civil interessados em pressionar o Estado por maior transparência.

Nos Estados Unidos, o processo de instituição do FOIA leva uma década. O deputado que presidia o Subcomitê Especial de Informações Governamentais que tratou da formulação da lei no Congresso, o democrata John Moss, inicia o debate em novembro de 1955.

Logo no primeiro encontro, Moss reúne jornalistas e representantes do meio acadêmico.

Os jornalistas convocados na audiência inaugural do subcomitê de Moss compartilharam a suposição de que, como disse o editor executivo do Louisville Courier-Journal, James S. Pope, “a liberdade de informação é um direito básico” enraizado no mesmo solo filosófico de onde surgiu a liberdade “que você poderia imprimir qualquer coisa que conseguisse.” (...) Esta observação incorpora a ideia de que os requerentes de informação – membros da imprensa, por exemplo – são um cão de guarda que mantém o governo honesto. Como o público “não tem tempo para ir” às várias audiências e salas de arquivo do governo, explicou Pope, “é nosso trabalho tentar dizer-lhes o que está acontecendo no governo (DOYLE, 2001, p.37).<sup>41</sup>

Naquele encontro, o advogado do New York Tribune, Harold Cross, associa a existência de

---

<sup>41</sup> Tradução do autor a partir do original em inglês: *The convened journalists at the inaugural hearing of Moss's subcommittee shared an assumption that, as Louisville Courier-Journal executive editor James S. Pope put it, “freedom of information is a basic right” rooted in the same philosophical soil from which sprang the freedom “that you could print anything you could get.” (...) Embodied in this observation is the idea that information-requesters -- members of the press, for instance -- are a watchdog that keeps government honest. Because the public “does not have time to go” to various government hearings and file rooms, Pope explained, “it is our job to try to tell them” what is afoot in government. Or, as Philadelphia Bulletin executive vice president Richard Slocum said, “we are individual trustees of a public right.*

uma lei de acesso à atividade da imprensa, argumentando que o direito à liberdade de expressão e à liberdade de imprensa previam o “acesso a algo para falar e imprimir” (Idem, p.37). O representante do Wahsington Post, J.R.Wiggins critica o sigilo estatal atribuindo um juízo moral à necessidade de maior transparência e declarou que “tudo o que é secreto degenera”.

A vinculação direta de jornalistas no processo de formulação do FOIA ainda está presente nas reclamações dirigidas ao subcomitê do Congresso norte-americano por conta da adoção de sigilo injustificado pelo governo. Doyle conta que, no período de cinco anos, entre 1955 e 1960, o subcomitê recebe 176 queixas, sendo 37% provenientes de jornalistas.

Ainda segundo Doyle, somente em 1964 a proposta legislativa chega ao Senado. Na Câmara Alta são quatro dias de discussões na Subcomissão de Prática e Procedimento Administrativo. Mais uma vez os jornalistas se fazem presentes.

Os representantes da imprensa estiveram novamente entre os principais proponentes da medida, enquanto os representantes do poder executivo “discordaram por unanimidade de pelo menos algumas disposições do projeto de lei”. O debate durante as audiências parecia, por vezes, refletir duas noções contraditórias sobre o que tratava a legislação. Os repórteres defenderam o projeto de lei em nome de uma função de vigilância, com uma recitação de vários abusos governamentais e retenções de informações aparentemente injustificadas. Os funcionários do poder executivo defenderam a eficiência e a interferência mínima nas responsabilidades regulatórias (Idem, p.44).<sup>42</sup>

O pesquisador e professor Mark Fenster (2018) anota que o processo de discussão e aprovação do FOIA registra ainda participação de modo organizado e até mesmo agressivo dos maiores jornais dos EUA por intermédio da Sociedade Americana de Editores de Jornais (ASNE, na sigla em inglês). Essa associação e proprietários de jornais e seus executivos “usaram o púlpito intimidador das suas páginas e das suas relações com os legisladores para pressionar pela criação de um meio legal para obter acesso à informação governamental” (FENSTER, 2018, p.53)<sup>43</sup>.

Entre os personagens mais ativos estava Harold Cross, o advogado e professor da Escola de Jornalismo da Universidade de Columbia. Ele fora contratado pela ASNE como consultor para acompanhar o processo legislativo. Autor do livro “*The People’s right to know*”, Cross se tornaria, como relata Fenster, um dos mais influentes ativistas do tema para elaboração da lei de acesso dos EUA.

---

<sup>42</sup> Tradução do autor a partir do original em inglês: *Representatives of the press were again among the leading proponents of the measure, while executive branch representatives “unanimously disagreed with at least certain provisions of the bill.” The debate during hearings seemed at times to reflect two conflicting notions of what the legislation was about. Reporters argued for the bill on behalf of a watchdog function, with a recitation of various government abuses and seemingly unjustified information-withholdings. Executive branch officials argued for efficiency and minimal interference with regulatory responsibilities.*

<sup>43</sup> Tradução do autor a partir do original em inglês: *“The American Society of Newspaper Editors (ASNE) and prominent publishers and press executives used the bully pulpit of their pages and their relationships with legislators to push for creation of a legal means to obtain access to government information”.*

O pesquisador assinala que Cross fora apresentado pela ASNE ao deputado democrata John Moss que presidia o subcomitê do Congresso responsável pela discussão do novo dispositivo legal. A associação de editores e jornais fornecem até mesmo pessoal para trabalhar como parte do staff de Moss no subcomitê.

A imprensa também forneceu publicidade, com jornais de todo o país promovendo o trabalho do subcomitê e especialmente suas audiências e investigações (FENSTER, 2018, p.56)<sup>44</sup>.

A participação ativa dos jornais e de jornalistas nos EUA não se repete com a mesma intensidade no processo de elaboração e discussão da Lei de Acesso à Informação brasileira. Ainda assim, jornalistas atuam de forma decisiva para ajudar a convencer autoridades tanto do Executivo federal como do Congresso para a relevância de o país ter uma legislação estabelecendo de forma mais clara o direito de acesso referido na Constituição de 1988.

Na origem dos debates por maior publicidade do Estado está a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji). A entidade foi criada em 2002 com apoio do jornalista e professor da Universidade do Texas Rosenthal Calmon Alves por meio do Centro Knight de Jornalismo nas Américas<sup>45</sup>.

O primeiro presidente da associação foi o jornalista Marcelo Beraba. No ano seguinte à sua criação, a Abraji ajudou a criar o Fórum de Direito de Acesso à Informações após a realização de um seminário em setembro daquele ano nas dependências do Senado. Durante o evento, Rosenthal Alves destacou a importância da legislação já em vigor nos EUA e necessidade de o Brasil também ter uma lei própria<sup>46</sup>. O Fórum é formalmente constituído no ano seguinte com participação de 19 entidades. Entre elas estavam as organizações não-governamentais Artigo 19 e Transparência Brasil<sup>47</sup>.

Em que pese o envolvimento direto da Abraji no movimento de pressão a favor de uma nova lei no Brasil, o envolvimento dos veículos de imprensa não se dá de forma expressiva como nos EUA. Pelo contrário. Como aponta Michener (2018), análise de produção noticiosa no ano que antecede a aprovação da LAI indica uma fraca adesão da imprensa. O jornal *Folha de S. Paulo*, cita Michener, publica uma média de apenas duas notícias por mês sobre o tema.

A Abraji cumpre, no entanto, papel relevante nos oito anos entre a criação do Fórum e a aprovação da LAI. Guardadas as devidas proporções, o protagonismo de Cross no processo de elaboração do FOIA pode ser comparado à atuação do jornalista brasileiro Fernando Rodrigues. Registros da atuação de Rodrigues estão presentes tanto no princípio do movimento da sociedade

---

<sup>44</sup> Tradução do autor a partir do original em inglês: “*The press also provided publicity, with newspapers around the country promoting the subcommittee’s work and especially its hearings and investigations*”.

<sup>45</sup> Disponível em: <https://abraji.org.br/noticias/abraji-completa-uma-decada-de-fundacao>. Acesso em maio de 2024.

<sup>46</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/37754-seminario-discute-acesso-a-informacao-publica/>. Acesso em maio de 2024.

<sup>47</sup> Disponível em: <https://informacaopublica.org.br/o-forum/>. Acesso em 26 de fevereiro de 2024.

civil pela criação de uma lei de acesso em 2003, como durante sua votação, aprovação e sanção pela então presidente Dilma Rousseff no ano de 2011 (PEREIRA, 2016).

A pesquisadora Tayara Pereira atribui a Fernando Rodrigues a qualidade de *policy entrepreneur*. Como integrante da direção da Abraji durante o processo de criação do Fórum, Fernandes utiliza seus contatos como jornalista para o convencimento tanto de integrantes do Legislativo como do Executivo da importância de uma lei de acesso. Entrevistado por Pereira, Rodrigues detalha como buscou mobilizar forças e atores em prol do projeto da lei.

Segundo ele, foi preciso “evangelizar” congressistas ao perceber que o tema parecia não estar na agenda do Parlamento. “Sabia que tinha que construir certos ‘microconsensos’ entre agentes políticos e econômicos para que o caldo de cultura fosse engrossando, para que em algum momento a gente conseguisse encaixar (a pauta do direito à informação)” (RODRIGUES *apud* PEREIRA, 2016, p.73).

Claudio Abramo, diretor da Transparência Brasil, participa desse movimento e admitiu à pesquisadora que, de início, considerava ser desnecessária a edição de uma lei no país, por acreditar que a Constituição já determinava o direito de prestar contas em seu texto. Convencido de que seria melhor reforçar e detalhar o preceito constitucional por meio de uma lei, Abramo atua com Rodrigues nesse processo de convencimento, levando ao Conselho de Transparência vinculado à Controladoria Geral da União a proposta de elaboração de um anteprojeto de lei sobre o tema. Abramo relata a Pereira como ele e o jornalista Rodrigues atuaram no processo:

O Fernando trabalhava na relação com o mundo político em Brasília – com a Casa Civil, com o Congresso. Eu fazia parte do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção da CGU e, então, eu levei ao Conselho a sugestão de que o Ministro da CGU, na época era o Waldir Pires, que levasse ao chefe do executivo a ideia de que o Executivo apresentar um projeto de lei de sua iniciativa regulamentando o acesso à informação (ABRAMO, *apud* PEREIRA, 2016, p.75).

Documentos da Abraji consultados pelo autor da presente pesquisa registram ainda outras iniciativas ao longo do processo de elaboração da lei de acesso que envolvem a própria associação como também a coalizão de entidades vinculadas ao Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas. O material reúne cartas enviadas ao então candidato à reeleição presidencial Luiz Inácio Lula da Silva em agosto de 2006 e à presidente Dilma Rousseff em agosto de 2011 e ainda estudos produzidos entre 2007 e 2009 para verificar como órgãos públicos respondiam a pedidos de informação num contexto sem lei específica que regulasse o tema.

Sob a forma de uma apresentação *power point*, documento produzido em 2009 expõe o resultado de levantamentos feitos pela Abraji para obter informações a partir do envio de pedidos a órgãos oficiais nas esferas federal, estadual e municipal.

O estudo mostra a falta de adesão da administração pública com o princípio constitucional de

conceder aos cidadãos o “direito de saber”. A primeira edição do levantamento ocorre ainda em 2007. Naquele ano, foram enviados pedidos a 120 órgãos dos três poderes no âmbito estadual solicitando o montante gasto com diárias pagas para servidores entre 2003 e 2006.

A grande maioria deles (54,2%) não responde ao pedido de informação, sendo que 40% dão respostas incompletas e apenas 5,8% fornecem integralmente os dados solicitados. Em 2008, numa nova rodada, a Abraji demanda prefeituras e câmaras municipais das 26 capitais. Pede-se acesso aos valores pagos a título de remuneração e verba de representação. Segundo a Abraji, 92,4% dos órgãos procurados não respondem e 7,6% dão “algum tipo de informação”.

O *power point* conclui a apresentação de um caso específico. Jornalista procurou o governo federal em busca de documentos sobre a Guerra do Paraguai e documentos relacionados à demarcação da fronteira com o Brasil. O pedido fora feito em dezembro de 2008. A resposta só veio em fevereiro de 2009 com manifestações chamadas de “anódinas” das Forças Armadas e Ministério da Justiça. O Itamaraty, que detinha os principais registros, limita-se a dizer que se via impedido de responder no momento por conta de serviços de “desinfestação e higienização” dos acervos.

Em 25 de agosto de 2006, a Abraji envia carta ao presidente Lula, então candidato à reeleição. A mensagem é assinada pela associação e demais entidades que compunham a coalizão do Fórum de Direito de Acesso à Informações Públicas. A carta informa ao presidente candidato que o Fórum era movimento “sem conotação político-partidária” que defende a edição de lei para assegurar o direito de acesso à informação aos cidadãos, conforme preceituado na Constituição.

A carta pede que o presidente se comprometa com o envio nos primeiros meses de 2007 de projeto criando lei regulamentando o acesso à informação. O movimento do Fórum coincide com os primeiros movimentos do Poder Executivo federal na direção de instituição de novo regramento legal. Arquivos do governo federal registram que um primeiro esboço de proposta de anteprojeto data de junho de 2006 no âmbito do Ministério da Justiça (GONÇALVES, 2019).

A discussão e redação da proposta governamental se arrastaria até maio de 2009, data da remessa do texto assinado por Lula ao Congresso em processo que expôs divergências dos setores do Estado em relação a maior ou menor transparência dos documentos do Estado, como descrito em capítulo anterior.

Como parte da atuação do Fórum de Direito de Acesso coordenada pela Abraji, a coalizão também atua para pressionar a presidente Dilma Rousseff em relação à preservação de texto de lei mais inclinado à transparência. Em 3 de agosto de 2011, foi enviada carta ao presidente da República solicitando “apoio e colaboração” para tentar acelerar o processo de aprovação do projeto que, na ocasião, já fora aprovado pela Câmara, mas ainda não tinha obtido aval do Senado.

A entrada em vigor da Lei de Acesso, ora em tramitação no Senado, ajudará o Brasil a passar a um novo patamar de maturidade democrática. V. Exa. participou da

elaboração do texto original do projeto remetido à Câmara pela Casa Civil em 2009. Há de compreender a importância da regulamentação do acesso a informações públicas no Brasil, direito estabelecido pela Constituição Federal de 1988 (FÓRUM *apud* ABRAJI, 2011).

A participação da Abraji no âmbito do Fórum de entidades em defesa de maior transparência associa a atuação de jornalistas, ainda que em movimento sem adesão formal de veículos de imprensa, à criação no país de legislação sobre o direito de buscar informações do Estado que, na ausência de regulamento próprio, mais do que negar o acesso, se furtava a responder como apontado nos levantamentos feitos pela Abraji nos anos que antecederam a aprovação da LAI.

## **6. As leis de acesso como instrumento de comunicação e ação pública**

No campo da Comunicação, a pesquisa se associa aos estudos que atribuem à LAI a qualidade de instrumento de comunicação pública (DUTRA, 2021; GERALDES e SOUSA, 2013; REIS, 2014). Esta é entendida aqui como a capacidade do Estado de se abrir para ser conhecido e dialogar com o cidadão. Ou, como define Jorge Duarte, comunicação pública “se refere à interação e ao fluxo de informação vinculados a temas de interesse coletivo” (2011, p.5). E só se realiza quando se move na direção da efetivação da cidadania.

Não por coincidência, o pesquisador associa as qualidades de transparência e acesso à informação, presentes na lei de acesso, como parte do processo do Estado que pretende comunicar-se. “A LAI representa principalmente uma ampla política de informação e que implica na implantação de uma nova gestão pública focada nos interesses do cidadão” (DUARTE e DUARTE, 2019, p.6)

A Lei Complementar 131 de 2009, conhecida como Lei da Transparência, e a lei 12.527 de 2011, a Lei de Acesso à Informação, podem ser considerados, na concepção de Duarte, como exemplos da evolução da Comunicação Pública. A primeira, torna obrigatória a divulgação em curtíssimo prazo de dados sobre receitas e despesas das entidades públicas. A segunda, consolida o direito de acesso do cidadão às informações, sem que este tenha necessidade de apresentar uma justificativa para fundamentar o pedido.

Como aponta o próprio Duarte, comunicação pública não é comunicação governamental porque ultrapassa a mera necessidade do governo de divulgar seus atos em modo que tende à publicidade no sentido de propagandear-los. Nesta pesquisa, defende-se que a LAI guarda potencial comunicativo que se consumaria quando o direito à informação é assegurado. Quando se levantam sigilos, impõem-se obstáculos, restringe-se a consulta a registros que deveriam ser públicos de maneira injustificada, tal potencial comunicativo se frustra.

A efetivação dessa potencialidade comunicativa que se advoga para a LAI é qualidade que se busca analisar a partir de procedimentos metodológicos adotados neste estudo e que serão descritos em capítulo próprio. Parte-se do entendimento de que se um pedido expõe indicadores de opacidade

a comunicação pública não se realiza ou se dá permeada de ruídos que prejudicam a transparência que o instrumento legal pretende dar à interação entre Estado e cidadão, quando este último vai em busca do seu “direito de saber”.

O pesquisador francês Pierre Zémor (1995) ressalta que a Comunicação Pública tem implicação direta com a obrigação de fornecer dados ao cidadão. Estabelece, ainda que de forma oblíqua, conexão com as leis de acesso à informação. Ao considerar a Comunicação Pública como uma relação, Zémor ressalta que “o acesso à informação pública é um direito. Todo documento deve ser ‘comunicável’, passível de ser consultado gratuitamente ou copiado” (1995, p.6).

Ainda que pareça tratar da prestação da informação apenas na forma mediada quando defende que sejam simplificados os procedimentos para facilitar a compreensão dos dados, sem menção explícita ao acesso direto ao dado original, o pesquisador francês reforça o entendimento de que é dever do poder público disponibilizar dados públicos (cadastros em geral, registros civis, cartográficos, legislações, decisões públicas, arquivos públicos e históricos).

Zémor ressalta que na relação que se dá entre instituições públicas e cada cidadão, este último será um “interlocutor ambivalente”. Mesmo que se submeta e respeite à autoridade das instituições, o cidadão poderá protestar se houver falta de informação, ou se as mensagens que recebe são “mal construídas, incompletas ou mal divulgadas” (Idem, p.2).

No contexto da Comunicação Pública descrita por Zémor, pode-se considerar que o autor de um pedido de informação, que se registra num sistema eletrônico, fornece seus dados pessoais e apresenta-se perante órgão público como demandante de acesso a um documento ou dado, perceberá como frustrado seu direito caso o requerimento que apresente seja negado sem que haja justificativa plausível para tanto.

Numa perspectiva diversa, o pesquisador norte-americano Mark Fenster (2018) cita em seus estudos o potencial comunicativo que leis de acesso podem proporcionar na relação entre Estado e cidadão, mas o vê menos como um fluxo natural da administração que quer deixar-se ver e mais como uma imposição decorrente da visibilidade esperada pela cidadania de seus governantes.

FOIA e outras leis de transparência assumem o potencial para um ato comunicativo direto. Isto é, assumem que o Estado, como produtor e repositório de informação, pode controlar os documentos que possui e pode ser obrigado a divulgar esses documentos ao público; que as informações do Estado manifestam claramente as ações e motivações do governo; e que, uma vez que tenha acesso à informação oficial, o público agirá racionalmente sobre ela, estabelecendo um círculo virtuoso em que o público responsabiliza o Estado por meio de instrumentos democráticos e a burocracia governamental responde em conformidade (FENSTER, 2018, p.65)<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Tradução do autor a partir do original em inglês: “*Foia and other transparency laws assume the potential for a direct communicative act. That is, they assume that the state, as a producer and repository of information, can control the documents it possesses and can be made to release those documents to the public; that the state’s information clearly manifests government actions and motivations; and that once it enjoys access to this authoritative information, the public will act rationally upon it, establishing a virtuous circle in which the public holds the state accountable through*”

Fenster, no entanto, põe reparos à capacidade de comunicação direta de leis de acesso ao apontar que essa ideia está associada a uma teoria de governança que considera o Estado como ator que pode liberar informações e que o público age melhor de acordo com o que consegue acessar. E observa que há uma falha na compreensão das características contemporâneas de como a administração estatal está estruturada e funciona.

Como organização e entidade geograficamente dispersa, o Estado se espalha. Produz um corpo de informação inarquivável e em constante expansão, que carece de um significado singular e coerente e que é continuamente mantido em segredo e vazado de uma forma que a própria burocracia não consegue controlar. Nenhuma autoridade legal, de qualquer tipo, pode gerir perfeitamente essa confusão. Um direito constitucional pode proporcionar alguma vantagem adicional contra o Estado burocrático contemporâneo, mas a sua aplicação não pode magicamente eliminar a implausibilidade do controle da informação<sup>49</sup> (FENSTER, 2018, p. 65-66).

Ao referir-se à realidade dos EUA, Fenster advoga que as leis de acesso acabam tendo uma capacidade reparadora limitada da transparência ante a cultura do sigilo estatal. Ainda assim, defende que instrumentos legais como leis de acesso são necessários para assegurar algum nível de publicidade aos atos da administração pública. “O público precisa de um mecanismo externo poderoso para forçar a burocracia estatal a tornar-se visível” (FENSTER, 2017, p.4)<sup>50</sup>.

Assim, o potencial comunicativo deve ser considerado nos limites que essa expressão já carrega, ou seja, é um vir a ser e não algo que se materializa a partir da mera existência de leis de acesso. A capacidade de um instrumento legal de delegar ao Estado a possibilidade de comunicar-se com o cidadão deve ser compreendida dentro das limitações de como a administração pública se estrutura e é gerida, considerando que os atores envolvidos, os detentores de cargos públicos, podem ou não aderir a maior transparência.

Além da potencialidade comunicativa que carrega, a lei de acesso pode ser também considerada na sua perspectiva de instrumento de política pública. Como já exposto, política pública é aqui entendida como fruto de ação coletiva, não limitada à atuação dos governos. É derivada da interação entre atores do âmbito estatal e da sociedade civil (LASCOUMES E GALÈS, 2012).

Os pesquisadores franceses desenham um modelo que indica cinco elementos necessários à avaliação das políticas públicas. São eles: atores; representações, instituições, processos e resultados

---

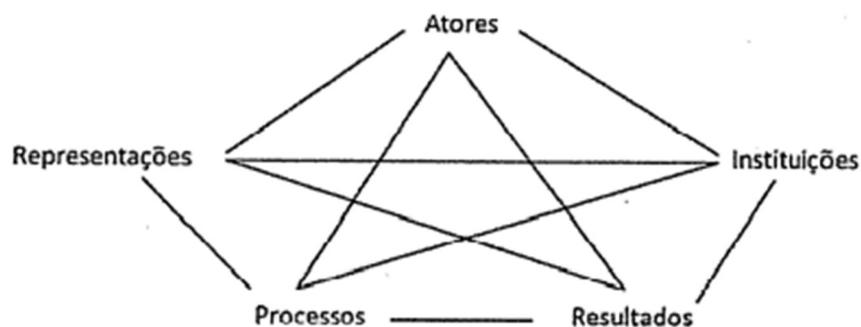
*democratic levers and the government bureaucracy responds accordingly”.*

<sup>49</sup> Tradução do autor a partir do original em inglês: “*As an organization and a geographically dispersed entity, the state sprawls. It produces an unarchivable, ever-expanding body of information that lacks a singular and coherent meaning and that is continually kept secret and leaked in a manner that the bureaucracy cannot itself control. No legal authority, of whatever type, can perfectly manage this mess. A constitutional right might provide some additional leverage against the contemporary bureaucracy state, but its enforcement cannot magically wish away the implausibility of information control.*”

<sup>50</sup> Tradução do autor a partir do original em inglês: “*The public needs a powerful external mechanism to force the state bureaucracy to make itself visible*”.

como mostra o desenho esquemático elaborado pelos franceses na Figura 01.

**Figura 01 – O “pentágono” das políticas públicas**



Fonte: Lascoumes e Galès, 2012

Numa transposição do modelo de Lascoumes e Galès para objeto da presente pesquisa, tem-se que atores podem ser tanto os cidadãos demandantes de informação como os servidores públicos que lidam com os pedidos. As instituições, como descrevem os autores franceses, podem ser tanto normas como rotinas de trabalho. Pode-se dizer que a lei de acesso tem caráter de “instituição”, segundo este modelo, como também as rotinas empreendidas no âmbito da administração pública federal.

Os processos dizem respeito “às formas de interação” entre os atores. No caso do uso da LAI, ela se dá muito raramente de forma direta. Na maioria dos casos, a interação é mediada por um sistema eletrônico em que cidadãos apresentam pedidos e recursos, e servidores inserem respostas.

As representações são descritas como “espaços cognitivos e normativos que dão sentido às ações” (LASCOUMES e GALÈS, 2012, p.46). Podem constituir-se como a forma de agir tanto de cidadãos-requerentes como de servidores públicos-respondentes.

O derradeiro elemento são os resultados que, como a palavra já explicita, ocorrem ao final da interação na ação pública. Neste caso, pode-se dizer que o resultado de um pedido de acesso é apropriação da informação recebida, em caso de atendimento do pleito, ou frustração da demanda, quando da negativa de acesso.

A adaptação livre do modelo de Lascoumes e Galès para a análise da interação que ocorre no âmbito da Lei de Acesso à Informação pode ser esboçada na maneira exposta na Figura 02.

**Figura 02 – O “pentágono” da interação no âmbito da LAI**



Fonte: Elaboração própria

No caso da interação ocorrida no âmbito do processamento dos pedidos de acesso à informação pode-se considerar ainda a perspectiva que a forma de agir seguirá rotinas e convenções compartilhadas pelos atores. Se de um lado tem-se jornalistas que carregam compreensões de que atuam num papel fiscalizador, seguindo a compreensão de que agem como *watchdog* da sociedade, de outro pode-se ter servidores públicos que, a depender da cultura profissional do órgão ao qual estão vinculados, podem atuar de forma colaborativa, se seguem as indicações legais da transparência como regra, ou refratária, quando impõem restrições ao acesso.

Lascoumes e Galès destacam que os regimes democráticos modernos ultrapassam os limites de entender que o bem comum é fruto apenas da existência de um governo legítimo. Passou-se a Era da “democracia do público” (MANIN, *apud* LASCOUMES E GALÈS, 2012a) em que ganha relevância a liberdade de opinião. Nesse contexto, “informação pública torna-se uma questão considerável que permite orientar as demandas e os termos da escolha, porque o par direito à informação/obrigação de informar pode aparecer como um novo arcano do poder” (LASCOUMES e GALÈS, 2012a, p. 29).

Os pesquisadores franceses observam que nos regimes modernos houve uma “flexibilização” das relações entre governantes e governados com necessidade de assegurar maior participação pública. Eles não citam expressamente leis de acesso à informação, mas a descrição que fazem dos instrumentos parece se ajustar a elas:

Novos instrumentos foram introduzidos para assegurar uma melhor funcionalidade da gestão pública criando uma subjetivação crescente de relações políticas e o reconhecimento de “reivindicação de direitos” dos cidadãos frente ao Estado. Uma nova relação é, então, estabelecida entre direito à expressão política e direito à informação. Após ter organizado direitos de acesso necessitando um papel ativo do cidadão, o Estado introduziu diversas obrigações de informar (*information required* ou *mandatory disclosure*) (BARBACH; KAGAN, 1992) que pesam sobre o detentor, seja ele público (por exemplo, o risco de catástrofe natural) ou privado (por exemplo, a indústria farmacêutica). O objetivo perseguido é duplo: de uma parte, assegurar uma informação ao público sobre situações de risco; de outra parte, exercer uma

pressão normativa sobre o emissor, estimulando-o a melhor enquadrar suas práticas (Idem, p.29).

Lascoumes e Galès propõem que os instrumentos de “ação pública” são importantes objetos de análise. Entendem como “instrumento” um dispositivo técnico e social que serve para organizar as relações sociais entre o poder público e o cidadão. Descrevem que instrumento é um tipo de instituição social. E exemplificam: pode ser o recenseamento da população, a cartografia, ou a regulamentação de determinada ação. É como essa última modalidade que as leis de acesso podem ser compreendidas.

Os dois pesquisadores apontam ainda que se pode analisar as técnicas que operacionalizam os instrumentos (o tipo de lei ou decreto) e ainda as ferramentas que são “microdispositivos” abrangendo obrigações a serem seguidas segundo exposto em determinado texto.

O instrumento de ação pública, ressaltam Lascoumes e Galès, não é necessariamente gerador dos efeitos esperados. Pelo contrário. Por conta da interação na qual está inserido, “tende a produzir efeitos originais, às vezes, inesperados” (Idem, p.34). Todavia, o instrumento também pode criar “efeitos de inércia” diante da resistência às pressões externas resultantes de conflitos de interesses entre os atores que dele fazem uso.

No caso da lei de acesso brasileira, pode-se considerar que o instrumento guarda potencial de ampliar a transparência, gerando novas possibilidades de acesso à informação, mas, ao mesmo, pode deflagrar o “efeito inércia” em que servidores públicos acostumados a serem guardiões de informações governamentais preferirão impor restrições ou dificultar que determinado documento ou dado venha a ser conhecido fora do âmbito da administração federal.

## 7. Procedimentos metodológicos

A pesquisa parte da análise de pedidos de informação apresentados por jornalistas. O *corpus* está delimitado aos requerimentos apresentados no sistema federal monitorado pela Controladoria Geral da União, o FalaBR, que concentra tanto os pedidos dos cidadãos como as respostas dos órgãos públicos. O presente estudo não abrange o uso da LAI em estados e municípios, esferas da administração pública que demandam pesquisas futuras, sendo que já há indicações de obstáculos à transparência em prefeituras e governos estaduais<sup>51</sup>.

Para a interpretação dos dados, são dois os movimentos metodológicos. O primeiro implica em análise quantitativa em que se identifica os requerimentos de informação formulados segundo a profissão do autor do pedido, os órgãos mais demandados e o tipo de resposta, observando se essas são de caráter positivo com liberação da informação requerida, ou negativo, com obstrução ao acesso.

---

<sup>51</sup> Disponível em: <https://www.poder360.com.br/justica/principal-desafio-da-lei-de-acesso-a-informacao-esta-nos-municipios/>. Acesso em maio de 2024.

O segundo movimento, decorrente de análise qualitativa, debruça-se sobre os conteúdos dos pedidos de informação e das respostas dadas pela administração pública federal.

A identificação do *corpus* inicia-se com pesquisa documental (PÁDUA, 2012) para coleta das informações que lastreiam a pesquisa, seguindo modelo já adotado no estudo desenvolvido ainda no Mestrado. As informações brutas estão sob o formato de dados abertos do governo federal (*Open Government Data*) disponibilizados pela Controladoria Geral da União<sup>52</sup>. Segundo Ana Júlia Possamai (2016), os OGDs “são dados públicos, publicados na *Web* em formato aberto, estruturado e compreensível logicamente”. A característica e forma com que os dados são disponibilizados permitem ao cidadão não só o acesso como também a possibilidade de reutilização das informações.

Como explica Sivaldo Silva (2018), “a finalidade maior dos dados abertos é o seu reuso pelo meio social”. Silva sustenta ainda que políticas de dados abertos adotadas por governos permitem “aumentar as possibilidades de cruzamentos dos dados para que, ao serem reapropriados, gerem conhecimento, transparência” (Idem).

Os dados abertos utilizados apropriados para esta pesquisa não vinculam diretamente a profissão dos autores com os respectivos pedidos de informação apresentados ao governo federal. Para identificação da categoria profissional é necessário realizar uma operação de cruzamento de dados disponíveis. Cabe a ressalva de que a profissão é informação de preenchimento não obrigatório. Ou seja, o demandante não precisa declarar sua atividade profissional. Assim, é possível que haja jornalistas que não se registram como tal no sistema federal. A pesquisa considera, portanto, apenas os que estão com a profissão formalmente identificada.

Para associar um pedido à profissão do seu autor é preciso criar um banco de dados próprio, mesclando os dados abertos fornecidos pela CGU. No formato bruto disponível para consulta, os dados estão separados por planilha individualizada por ano, contendo informações dos pedidos apresentados. Constam nesses arquivos o número do registro do pedido, data de sua apresentação, data de resposta, órgão demandando e tipo de resposta recebida, dentre outras informações. Há ainda um número chamado Id do solicitante, que é atribuído ao cidadão quando se cadastra pela primeira vez no sistema federal. Assim, cada cidadão cadastrado tem seu número Id.

Os arquivos digitais relacionados aos pedidos de informação contêm os seguintes campos de informação<sup>53</sup>:

- 1) “IdPedido”: identificador numérico do pedido;
- 2) “ProtocoloPedido”: número do protocolo do pedido;

---

<sup>52</sup> Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/publico/DownloadDados/DownloadDadosLai.aspx>. Acesso em janeiro de 2022.

<sup>53</sup> Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/publico/DownloadDados/Pedidos-Formato.txt>. Acesso em 26 de março de 2022.

- 3) Esfera: esfera do órgão destinatário do pedido (se federal ou não);
- 4) UF: sigla da unidade da federação do pedido, quando não federal;
- 5) Município: nome do município do pedido, quando não federal;
- 6) Órgão destinatário: nome do órgão destinatário do pedido;
- 7) Situação: descrição da situação do pedido;
- 8) “DataRegistro”: data de abertura do pedido;
- 9) Prazo de atendimento: data limite para atendimento ao pedido;
- 10) “FoiProrrogado”: informa se houve prorrogação no prazo de resposta do pedido;
- 11) “FoiReencaminhado”: informa se o pedido foi reencaminhado a outro órgão;
- 12) “FormaResposta”: tipo de resposta escolhida pelo solicitante na abertura do pedido;
- 13) “OrigemSolicitação”: informa se o pedido foi aberto em um balcão SIC ou pela internet;
- 14) “IdSolicitante”: número identificador do solicitante;
- 15) “AssuntoPedido”: assunto do pedido segundo categorias atribuídas pelo órgão;
- 16) “SubAssuntoPedido”: subassunto do pedido segundo categorias atribuídas pelo órgão;
- 17) “DataResposta”: data da resposta ao pedido;
- 18) Decisão: tipo resposta dada ao pedido (se indeferido, deferido, etc).

Um segundo tipo de arquivo contém os dados dos solicitantes sem indicação do nome, mas com profissão, data de nascimento e outras informações vinculadas ao perfil pessoal de cada cidadão. A seguir são indicados os campos exibidos em formato da planilha “solicitantes” que também é produzida anualmente:

- 1) “IdSolicitante”: identificador numérico do solicitante;
- 2) “TipoDemandante”: pessoa física ou jurídica;
- 3) Data de nascimento: data de nascimento do solicitante;
- 4) Gênero: masculino, feminino ou outro;
- 5) Escolaridade: grau de escolaridade do solicitante;
- 6) Profissão: atividade profissional do solicitante;
- 7) País: país de residência do solicitante;
- 8) UF: unidade da federação de residência do solicitante;
- 9) Município: cidade de residência do solicitante.

O sistema federal atribui a cada cidadão um número de identidade de registro, o “IdSolicitante”. Dessa maneira, com a informação do Id disponível nos dois bancos de dados, é possível, por operação de mesclagem de planilhas, gerar fórmula que associa as informações da planilha de pedidos com a de solicitantes. Desse procedimento, extrai-se um novo arquivo eletrônico

também em forma de planilha para análise dos dados.

Como mencionado anteriormente, entre maio de 2012 e maio de 2022, 4.845 jornalistas registrados no FalaBR fizeram 31.826 pedidos de informação ao governo federal<sup>54</sup>. A pesquisa abrange, portanto, o período de 10 anos de vigência da LAI.

O banco de dados próprio lista um total de 385 órgãos da administração pública federal para onde foram direcionados os requerimentos de informação de jornalistas. Na presente pesquisa, a análise é direcionada apenas para o que se pode considerar como núcleo da administração federal, qual seja, ministérios e órgãos com o mesmo status, como a Advocacia-Geral da União e a CGU.

Também são incorporados pedidos feitos às agências federais e órgãos com status correlato como o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama), que pode ser considerado como agência ambiental da administração federal. O *corpus* reduzido não abrange, por exemplo, universidades federais.

A partir dessa restrição, são objeto de análise requerimentos de informação enviados a 60 ministérios e agências federais. Para esses órgãos foram apresentados 21.072 pedidos por jornalistas, o equivalente a 66,2% da totalidade dos requerimentos registrados por essa categoria profissional no período pesquisado.

Os órgãos incluídos na análise estão indicados da Tabela 01. A relação inclui as Pastas na sua nomenclatura oficial considerando as mudanças de nomes nas gestões dos presidentes da República.

**Tabela 01 – Relação de órgãos federais incluídos na amostra (maio de 2012 a maio de 2022)**

Órgão
Ministério da Saúde
Ministério das Relações Exteriores
Departamento de Polícia Federal
Ministério da Economia
Ministério da Fazenda
Ministério da Educação
Comando do Exército
Secretaria-Geral da Presidência da República
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
Ibama
Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)
Controladoria-Geral da União
Ministério da Justiça e Segurança Pública
Ministério da Defesa
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

<sup>54</sup> Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>. Acesso em 20 de janeiro de 2022.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Ministério da Justiça
Gabinete de Segurança Institucional da PR
Comando da Aeronáutica
Ministério de Minas e Energia
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)
Ministério da Cidadania (Desenv. Social e Esporte)
Ministério do Trabalho
Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
Secretaria de Comunicação Social da PR
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações
Banco Central do Brasil
Agência Nacional de Mineração (ANM)
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)
Casa Civil da Presidência da República
Ministério da Cultura
Comando da Marinha
Ministério do Meio Ambiente
Ministério das Cidades
Ministério do Esporte
Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)
Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)
Ministério do Desenvolvimento Regional
Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil
Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
Advocacia-Geral da União
Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)
Ministério da Integração Nacional
Ministério do Turismo
Ministério do Desenvolvimento Social
Ministério da Previdência Social
Agência Nacional do Cinema (Ancine)
Ministério do Turismo (Turismo e Cultura)
Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)
Ministério dos Direitos Humanos
Ministério da Infraestrutura
Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)
Agência Nacional de Águas (ANA)
Ministério das Comunicações
Ministério da Cidadania
Ministério do Desenvolvimento Agrário
Vice-Presidência da República
Presidência da República
Secretaria de Governo da Presidência da República

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU

O banco de dados próprio é a base da análise quantitativa. Nessa operação, os pedidos são observados em relação a prazos de tramitação entre requerimento e resposta, tipos de respostas, volume de recursos a instâncias superiores da administração.

Como observa Antônio Carlos Gil (2008), a análise e interpretação dos dados é a fase que sucede a coleta inicial. É na análise, explica Gil, que as informações são organizadas “de forma tal que possibilitem o fornecimento de respostas ao problema proposto para a investigação” (2008, p.156).

Em segundo movimento, passa-se à análise dos conteúdos tanto dos requerimentos de informação como das respostas apresentadas pelos órgãos demandados. Os dados abertos disponíveis permitem consulta ao teor do pedido como a resposta recebida a partir de 1º de julho de 2015. Para análise dos dados é utilizada ferramenta eletrônica em formato de planilha para organizar, filtrar e classificar os pedidos.

Durante a análise preliminar dos dados foi possível observar que nem todos os pedidos registrados no sistema a partir da data referida acima estão com perguntas e respectivas respostas disponíveis para consulta. Isso porque o sistema e-Sic/FalaBR permite que o órgão demandado ative um comando atribuindo ao pedido a condição de “informação restrita”. Tal procedimento é previsto pela CGU nos casos em que a administração considera haver algum dado pessoal ou sigiloso a ser protegido.

Sempre que o órgão tiver esse entendimento, o conteúdo do pedido não ficará registrado na base de dados abertos. Desse modo, o volume de pedidos disponíveis para consulta representa uma parcela de todos os pedidos feitos pelos cidadãos conforme mostra a Tabela 02.

No período de 2015 a 2021, 71,53% do total de pedidos enviados ao sistema e-Sic/FalaBR estão disponíveis para consulta do conteúdo tanto das perguntas de cidadãos como das respostas da administração federal.

**Tabela 02 – Pedidos disponíveis para consulta de perguntas e respostas e com identidade do autor preservada (%)**

Ano	% disponível p/consulta	% c/identidade preservada dos autores
2015	61,7	X
2016	73,01	X
2017	74,68	X
2018	71,85	14,53*
2019	74,59	15,13
2020	72,54	20,42
2021	66,86	19,12
2022	62,73	19,28

<b>Média geral</b>	69,75	18,49
--------------------	-------	-------

Fonte: Painel LAI CGU

\*Percentual calculado para o ano a partir de 5/11/2018, data em que entrou em vigor a modalidade de identidade preservada.

A Tabela 02 registra ainda os casos em que não é possível correlacionar o pedido com a profissão do seu autor. Segundo dados da CGU, no período analisado, em média 18,5% dos autores de pedidos solicitaram que sua identidade fosse preservada no sistema eletrônico. Por esse motivo, nos dados brutos, o campo Id do Solicitante aparece com número 0, o que impede o cruzamento dos dados para identificação da profissão do autor do pedido.

A modalidade de proteção da identidade entrou em vigor em 5 de novembro de 2018 a partir de ajuste no sistema eletrônico feito pela Controladoria Geral da União seguindo compromisso assumido no 3º Plano de Ação do Governo aberto, como mencionado anteriormente.

Deve-se considerar, portanto, que jornalistas podem ter acionado o modo de identidade preservada, e os pedidos com essa proteção ativada não permitem sua identificação nesta pesquisa. O *corpus* em análise restringe-se, portanto, apenas aos pedidos formulados por jornalistas e que estão expressamente informados no sistema da CGU.

Análise indica que entre janeiro de 2015 e maio de 2022 estão disponíveis conteúdos de 651.200 pedidos de informação direcionados a todos os órgãos federais no sistema FalaBR. Desses, 18.226 foram formulados por jornalistas, como indica a Tabela 03.

**Tabela 03- Pedidos de informação todos os órgãos federais com perguntas e respostas disponíveis para consulta (julho/2015 a maio de 2022)**

Ano	Pedidos - geral	Pedidos – jornalistas
2015	71.364	1.602
2016	81.411	1.744
2017	90.233	2.824
2018	91.472	2.785
2019	96.132	3.195
2020	111.555	3.130
2021	79.599	2.125
2022	29.434	821
<b>TOTAL</b>	<b>651.200</b>	<b>18.226</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU

Para a análise do conteúdo também se levou em consideração apenas o universo de ministérios e agências federais que representam um grupo de 60 órgãos da administração pública federal. Desse

modo, o *corpus* contém 12.255 pedidos apresentados por jornalistas entre 2015 e maio de 2022.

Essa amostra foi dividida em dois subgrupos. O primeiro inclui pedidos de informação e eventuais recursos a instâncias superiores formulados durante a gestão da então presidente Dilma Rousseff. O segundo diz respeito aos requerimentos registrados no governo de Jair Bolsonaro.

A Lei de Acesso prevê quatro instâncias recursais. O autor de um pedido pode recorrer por duas vezes ao próprio órgão, caso o pleito seja negado ou mesmo quando a resposta seja considerada incompleta ou insatisfatória. Em terceira instância, a apelação pode ser feita à Controladoria Geral da União, que detém poder, segundo a LAI, para determinar ao órgão originalmente acionado que entregue a informação solicitada pelo cidadão.

Como já mencionado, os dados com perguntas e respostas só estão disponíveis a partir de julho de 2015. Desse modo, o período Rousseff analisado vai de julho de 2015 até maio de 2016, quando se deu seu afastamento do cargo. Já o período Bolsonaro se estende de janeiro de 2019 a maio de 2022. Por conta do volume de unidades de pedidos a serem avaliadas excluiu-se da presente pesquisa pedidos e recursos durante a gestão Michel Temer que podem vir a ser objeto de análise futura.

A separação dos pedidos e respostas por governo busca evidenciar eventuais similaridades e diferenças no tratamento dado aos requerimentos de jornalistas. Considerando-se que a gestão Rousseff foi a responsável pela implantação da Lei de Acesso e o governo Bolsonaro foi período recheado de indicações na direção oposta à transparência, a pesquisa tenta verificar se é possível observar reflexos no processamento dos pedidos em gestões com discursos antagônicos em relação à LAI.

Para assegurar confiabilidade da amostra submetida à análise de conteúdo, utiliza-se ferramenta eletrônica para calcular o número de casos a serem analisados<sup>55</sup>. Calculadora eletrônica estima o tamanho mínimo necessário da amostra para atender parâmetros de confiabilidade e margem de erros escolhidos pelo pesquisador. Como descrevem Stephen Lacy, Brendan Watson, Daniel Riffe e Jennette Lovejoy (2015), uma amostra probabilística permite inferências sem a necessidade de se observar todo o conjunto de casos.

As amostras probabilísticas são o padrão ouro dos métodos científicos sociais, incluindo a análise de conteúdo, porque a representatividade de uma estatística amostral pode ser facilmente medida usando margens de erro (por exemplo,  $\pm 5\%$ ) e intervalos de confiança (LACY et al., 2015).

Na presente pesquisa, optou-se por uma amostra com taxa de confiabilidade 95% e margem

---

<sup>55</sup> Para a formatação do *corpus* para análise de conteúdo o autor contou com colaboração da pesquisadora Renata Maria Cavalcante que gerou o cálculo para definição de número de itens necessários de acordo com grau de confiabilidade de 95% da amostra. A pesquisadora utilizou procedimento automatizado via linguagem R para seleção aleatória dos itens (pedidos de informação) para compor a amostra.

de erro de 4%. A partir desse parâmetro, para o número de 1.380 pedidos de jornalistas durante a gestão Dilma entre 2015 e 2016 a amostra informada pela calculadora eletrônica é de 419 casos<sup>56</sup> a serem examinados. Para os 6.849 pedidos registrados durante o governo Bolsonaro, a amostra calculada é de 552 casos<sup>57</sup>, como indica a Tabela 04. No Apêndice I desta pesquisa as duas planilhas que compõem a base amostral selecionada estão disponíveis para consulta.

**Tabela 04- Pedidos de jornalistas para análise do conteúdo**

Pedidos	Corpus original	Amostra
Gov. Dilma	1.380	419
Gov. Bolsonaro	6.849	552
<b>Total</b>	<b>8.229</b>	<b>971</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU

A amostra aleatória contém, portanto, 971 pedidos apresentados durante as gestões Rousseff e Bolsonaro. Para a identificação dos itens/pedidos de informação que compõem esse *corpus* foi utilizado procedimento de seleção aleatória utilizando linguagem R que gerou nova planilha, uma para cada período de governo. Ou seja, uma com os pedidos do governo Rousseff, outra do governo Bolsonaro.

Uma vez definida a amostra, os pedidos e as respectivas respostas são submetidos a procedimento metodológico de análise de conteúdo, segundo parâmetros definidos por Laurence Bardin (2016); Klaus Krippendorff (2004); Stephen Lacy, Brendan Watson, Daniel Riffe e Jennette Lovejoy, (2015); e Rafael Cardoso Sampaio e Diógenes Lycarião (2021). Aplica-se o método, que segundo Riffe, Lacy e Fico (2014 *apud* SAMPAIO e LYCARIÃO, 2021) pode ser dividido em três etapas: 1) Conceituação; 2) Desenho e 3) Análise.

Adota-se ainda nessas três fases, subetapas de trabalho, mas numa versão simplificada ao que é proposto por Sampaio e Lycarião (2021), como listado a seguir:

**Conceituação:**

1. Identificar o problema
2. Questões de pesquisa e hipóteses

**Desenho:**

3. Selecionar as unidades de análise

---

<sup>56</sup> Disponível em: <https://www.calculator.net/sample-size-calculator.html?type=1&cl=95&ci=4&pp=50&ps=1380&x=Calculate>

<sup>57</sup> Disponível em: <https://www.calculator.net/sample-size-calculator.html?type=1&cl=95&ci=4&pp=50&ps=6849&x=Calculate>

4. Criar e definir categorias a partir de códigos de análise
5. Amostragem
6. Codificação

**Análise:**

7. Tabulação e aplicação de procedimentos estatísticos
8. Interpretar e reportar os resultados

Da verificação dos textos dos pedidos de informação e das respostas formuladas pelos agentes de Estado, busca-se evidenciar o que há de latente, não-aparente ou até mesmo inédito tanto na tentativa de obtenção de informação, e maneira como a autoridade pública reage à demanda autorizando o acesso ou não.

Como observa Klaus Krippendorff, “a análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa que objetiva criar inferências válidas e replicáveis de textos (ou outro conteúdo significativo) para os contextos de seu uso” (KRIPPENDORFF, 2004, *apud* SAMPAIO e LYCARIÃO, 2021, p.16). Essa metodologia serve tanto para análises de conteúdo textual, quantitativas e qualitativas.

Bardin sustenta que a metodologia possui duas funções: uma “heurística” e outra de “administração de prova”. A primeira, explica, contribui para enriquecer o processo de exploração científica. A segunda se presta a auxiliar na reunião de elementos de prova à pesquisa que se conduz. Bardin sustenta ainda que a análise de conteúdo compreende um conjunto de técnicas manejadas no processo de busca da compreensão do sentido das mais variadas formas de comunicação.

Segundo a pesquisadora, é preciso levar em conta quatro regras básicas: homogeneidade do que se analisa; exaurimento do texto a ser analisado; exclusividade na categorização dos elementos textuais; e adequação e pertinência ao conteúdo que se examina. Bardin indica que a análise “pretende tomar em consideração a totalidade de um ‘texto’, passando-o pelo crivo da classificação e do recenseamento, segundo frequência de presença (ou de ausência) de itens de sentido” (BARDIN, 2016, p.43).

Bardin sustenta que é possível, a partir da análise de conteúdo, buscar elementos sobre as “condições de produção” da mensagem. Para tanto examina-se e descreve-se o que chama de “a superfície dos textos”. Esse procedimento deve ser feito de forma articulada com a busca de fatores que determinaram as características textuais encontradas a partir de deduções lógicas.

O que se procura estabelecer quando se realiza uma análise conscientemente ou não é uma correspondência entre as estruturas semânticas ou linguísticas e as estruturas psicológicas ou sociológicas (por exemplo: condutas, ideologias e atitudes) dos enunciados. De maneira bastante metafórica, falar-se-á de um plano sincrônico ou plano ‘horizontal’ para designar o texto e a sua análise descritiva, e de um plano diacrônico ou plano ‘vertical’, que remete para as variáveis inferidas. (Idem, p.47)

Dito de outra forma, a análise de conteúdo buscará o sentido subjacente, não aparente do texto.

Esses procedimentos servirão na presente pesquisa para a busca do desvelamento possível de textos produzidos no âmbito do processamento dos pedidos de acesso à informação. Em que pese o alto grau de formalismo de boa parte das manifestações da administração, a “presença/ausência” de termos e características pode contribuir para apreender características das respostas indicando se os pedidos são completa ou parcialmente atendidos ou ainda se há referências a alegações de sigilo para obstaculizar o acesso requerido.

Para a ação de analisar o conteúdo de pedidos e respostas adota-se procedimento de codificação e categorização do que é examinado. Como apontam Sampaio e Lycarião (2021), esse tipo de análise “é uma técnica de pesquisa que busca permitir a criação de inferências sobre determinado conteúdo. Para tanto, os pesquisadores realizam a codificação do conteúdo, fazendo a aplicação de códigos, que vão formar categorias” (SAMPAIO e LYCARIÃO, 2021, p.45). Sampaio e Lycarião assinalam que há uma diferença entre código e categoria e que estes não devem ser considerados como sinônimos do processo de análise de conteúdo.

Para os dois pesquisadores, códigos são elementos essenciais da análise de conteúdo.

Um código é uma palavra ou frase curta que confere um atributo saliente, essencial, evocativo e/ou que resume um dado baseado em texto ou mesmo visual (Saldaña, 2012, p. 3). Um código geralmente irá resumir, filtrar ou condensar dados de acordo com os interesses de pesquisa. Em outras palavras, código é um rótulo ou uma etiqueta que usamos para classificar, qualificar, registrar partes do conteúdo de acordo com os objetivos da pesquisa (SAMPAIO e LYCARIÃO, 2021, p.45).

Já as categorias são derivadas de “práticas existentes, experiência ou conhecimento de experts ou pesquisa” (KRIPPENDORFF, 2004, apud SAMPAIO e LYCARIÃO, 2021).

Categorias são elementos que nos dão meios para descrever o fenômeno sobre investigação, aumentando o conhecimento e gerando conhecimento. Essencialmente, os códigos são agrupados em categorias quando são relacionados em termos de conteúdo ou contexto (Idem, p.46).

A partir dessa metodologia, a análise será constituída a partir do texto das perguntas formuladas pelos autores dos pedidos de informação disponíveis em formato de dado aberto, bem como das respostas apresentadas pela administração pública. Pretende-se observar o grau de atendimento da demanda do requerente, buscando-se avaliar a qualidade da resposta fornecida pelo órgão federal.

A análise inicia-se com descrição de cada pedido a partir da contagem do número de perguntas feitas no pedido. Da leitura de cada pedido, segue-se a comparação com a resposta fornecida para verificar se todos os quesitos estão contemplados ou não. Desse modo, no processo de codificação as respostas são classificadas segundo categoria de completude.

Adota-se nesse ponto quatro códigos de classificação para as respostas:

- 1) C - completa;
- 2) I - incompleta;
- 3) RD - resposta diversa (quando o que foi enviado ao cidadão não tem relação com o que foi solicitado);
- 4) NT - órgão afirma não ter a informação solicitada.

Para a avaliação da completude das respostas, em parte dos pedidos foi preciso realizar uma pesquisa adicional. Esse procedimento ocorreu quando, nos dados abertos, constava que a resposta estava em documento anexo. A busca do anexo é feita a partir do Número Único de Protocolo (NUP), atribuído ao pedido no sistema federal. A partir desse NUP procede-se pesquisa em site da CGU que disponibiliza em transparência ativa um sistema de busca de perguntas e respostas feitas pelos cidadãos por meio do FalaBR<sup>58</sup>.

Após a realização da análise de conteúdo por codificação humana segundo critérios descritos acima, adota-se na presente pesquisa uma outra abordagem para a análise da amostra. Submete-se a mesma base amostral à codificação algorítmica. Adota-se a ferramenta digital IRAMUTEQ, um software com fonte aberta e gratuito. Como explicam Brígido Vizeu Camargo e Ana Maria Justo (2013), o programa foi desenvolvido na França e passou a contemplar a língua portuguesa a partir de 2000.

A ferramenta utiliza como base as linguagens computacionais R e Python para proceder a análise lexical. O software gera análises estatísticas de conjuntos de textos. Iuri Sousa (2021) descreve o programa como capaz de reduzir a variabilidade dos vocabulários para “conferir maior homogeneidade ao material que será submetido às diferentes técnicas de tratamento lexicométrico” (SOUSA, 2021, p. 1548). O emprego da ferramenta é apropriado com finalidade mais ilustrativa para explicitar frequência de palavras e associação lexical entre elas nos textos de pedidos e respostas.

A pesquisa documental também foi adotada para recolha de documentos da administração federal que pudessem indicar a forma de processamento dos pedidos de informação. Busca-se registros de maneira particular que possa ser adotada na tramitação e análise de requerimentos de jornalistas.

Os procedimentos metodológicos adotados nesta pesquisa incluem ainda entrevistas com jornalistas e atores da administração pública federal. No Mestrado, foram realizadas entrevistas no modelo semiestruturado (TRIVIÑOS, 1987) com oito jornalistas com intenso uso da LAI entre os anos de 2012 e 2018. As percepções desses profissionais são recuperadas neste estudo e acrescidas de outra sondagem realizada com profissionais da imprensa a partir de formulário eletrônico em

---

<sup>58</sup> Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/>.

modelo de *survey*.

Para apreender as percepções de atores da administração federal projetou-se inicialmente realização de entrevistas com chefes de Serviços de Informação ao Cidadão (SICs), tentativa que não logrou êxito por conta da não adesão de servidores aos contatos feitos. Apenas uma chefe de SIC concordou em contribuir com a pesquisa e seus relatos estão incorporados em capítulo posterior. Citam-se ainda a percepção de analista da CGU e uma ministra do governo Dilma Rousseff que participaram dos primeiros movimentos de implantação da LAI em suas instâncias de atuação.

A pesquisa inclui ainda entrevistas com três dos quatro ouvidores-gerais da CGU. Os ocupantes de tal função detinham poder para deliberar recursos de cidadãos que tiveram seus pedidos negados por órgãos federais e possuem, portanto, uma percepção mais ampla de como a Lei de Acesso foi manejada pelos mais variados órgãos da administração federal no período em que estiveram à frente do cargo.

### **7.1 Níveis de transparência/opacidade**

A partir dos movimentos metodológicos descritos, busca-se evidenciar níveis de transparência e/ou opacidade que possam existir no processamento dos requerimentos de informação pela administração pública federal. Parte-se do entendimento de que o conceito explicitado na lei de acesso é o da máxima transparência.

Como descrevem Wilson Gomes, Paula Ferreira Amorim, e Maria Paula Almada (2018), contemporaneamente, a qualidade de ser transparente, “como o contrário de opaco, significa que uma instituição desta natureza é aquela em que não se veda o olhar, não há acessos blindados ou governos invisíveis, arcanos e mistérios, razões que não podem ser compartilhadas (as velhas Razões de Estado)” (GOMES, AMORIM E ALMADA, 2018, p.2).

Assim, movimentos que venham a indicar alguma resistência no fornecimento da informação solicitada podem servir-se à tentativa de compreensão se determinado órgão da administração governamental mostra-se mais ou menos transparente. Variáveis como tempo de processamento do pedido, níveis de validação para envio da resposta e negativas de acesso injustificadas podem ser indicadores de níveis diferentes de transparência ou mesmo opacidade.

Apropriando-se da formulação dos estudos de ótica, tem-se que os materiais, na sua interação com a luz, podem refratá-la, refleti-la, absorvê-la ou transmiti-la. Quanto a sua característica, podem ser considerados transparentes, translúcidos ou opacos. Transparentes são aqueles que têm reduzida capacidade de reflexão ou absorção da luz e pode-se ver através deles. Já nos translúcidos a luz é transmitida de forma difusa e o que se vê através deles não é tão claro e límpido. Os opacos são aqueles impermeáveis e não deixam passar a luz. Não se vê através deles. Não se sabe o que há do outro lado (CALLISTER, 2018).

A propriedade dos materiais descrita no âmbito da ótica serve ao modelo de análise emprestando-se as suas características à forma com que pedidos de acesso à informação são tratados pela administração pública. Desse modo, o tratamento dado aos requerimentos pode explicitar qualidades de transparência, translucidez ou opacidade. Maior tempo de processamento do pedido, diferentes níveis de aprovação da resposta, elevado percentual de negativas podem ser associados à qualidade de translucidez ou mesmo opacidade de determinado órgão. Em situação inversa, percentuais elevados de concessão dos pedidos e prazos reduzidos de resposta podem ser indicadores de maior transparência.

Para valoração dos indicadores de transparência adotados nesta pesquisa estabelece-se alguns padrões de classificação. Em relação ao prazo de resposta, considera-se a taxa mediana de dias de resposta efetivamente praticada. O prazo previsto em lei é de 20 dias, podendo haver prorrogação de mais 10 dias. No entanto, a legislação estabelece esses parâmetros como teto. Ou seja, a resposta pode e deve ser dada muito antes do prazo final e a LAI estabelece expressamente em seu artigo 11 que “o órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível”.

Levando em consideração essa diretriz legal, prazos mais reduzidos de resposta podem ser indicadores não só de bom funcionamento do serviço de informação ao cidadão como também de cumprimento do dispositivo legal de atendimento “imediato” do pedido.

Os níveis de validação no órgão público para aprovar a resposta a ser enviada ao cidadão são informações que não estão disponíveis nos dados brutos do governo federal. Foi necessário pesquisa documental adicional junto à administração para identificar os fluxos de trabalho no processamento dos pedidos de informação. Para tanto, foi realizada pesquisa documental nos arquivos da administração federal, fazendo uso de pedidos por meio do sistema FalaBR.

Como o foco da análise se dá em relação aos pedidos formulados por jornalistas, um fluxo diferenciado para requerimentos apresentados por cidadãos dessa categoria profissional é indicador de um tratamento não previsto na Lei de Acesso à Informação. O instrumento legal não faz distinção sobre o perfil do autor do pedido, sendo que todos os requerimentos devem ser tratados da mesma forma, seja qual for o cidadão que solicitou a informação. Se há instâncias diferentes de validação para envio da resposta, tem-se um processamento que pode retardar o envio da resposta ou mesmo contribuir para que o pedido seja negado, o que nesta pesquisa é considerado como indicador de menor transparência.

Outro indicador incorporado à avaliação é a taxa de pedidos negados, bem como a proporção em que o sigilo é alegado como justificativa para indeferir o acesso solicitado. Tem-se, portanto, uma modelagem que leva em conta as seguintes variáveis:

- Tempo de resposta
- Níveis de validação da resposta

- Percentual de negativas
- Proporção de negativas justificadas por motivo de sigilo

Ainda que as algumas das taxas venham a ser calculadas segundo critérios matemáticos como no caso de médias e medianas de tempo de resposta, não se tem a pretensão de se formular uma expressão algébrica para classificação do processamento dos pedidos de informação. Os procedimentos metodológicos sugeridos devem ser entendidos na perspectiva de que se está a propor o uso de variáveis que, associadas à análise de conteúdo de pedidos de informação, podem contribuir na tentativa de melhor compreender a forma como pedidos de acesso são tratados pela administração pública, considerando que outros fatores também estão presentes e contribuem nesse processo, como, por exemplo, a “cultura do sigilo” presente em maior ou menor escala em determinados setores do governo, ou mesmo a forma de organização e estrutura de cada órgão.

## **8. Banco de dados e análise quantitativa**

Como descrito no capítulo anterior, a análise parte de dados abertos do governo federal (*Open Government Data*) disponibilizados pela Controladoria Geral da União, órgão responsável pelo monitoramento da transparência no governo federal a partir da edição da Lei de Acesso à Informação.

A partir desse repositório público, procedeu-se à montagem de banco de dados próprio. As informações catalogadas reúnem os pedidos de acesso apresentados pelos cidadãos no período de maio de 2012 a maio de 2022. O banco de dados que serve como base para esta pesquisa constitui-se de arquivos eletrônicos em formato de planilhas permitindo o cruzamento das informações nele contidas para avaliação de variáveis como tipo de resposta e tempo de processamento dos pedidos.

Um segundo banco de dados também foi constituído para análise tanto das perguntas como das respostas registradas no Sistema FalaBR, tema a ser tratada em capítulo posterior. Esse segundo banco contém pedidos formulados a partir de 2015, ano em que a CGU passou a disponibilizar para consultas abertas o conteúdo das formulações apresentadas pelos cidadãos e as respectivas respostas.

Como já tratado no capítulo dos procedimentos metodológicos, os dados abertos originais disponíveis para consulta não associam os pedidos às profissões dos requerentes. Essa associação foi produzida nesta pesquisa para fins de identificar as demandas de jornalistas e ainda permitir comparação com as demais categorias profissionais registradas no FalaBR.

### **8.1 Degradação dos dados abertos da LAI**

A análise e apropriação dos dados abertos, disponibilizados via sítio da internet pela CGU, indicam que notadamente a partir de 2021 houve uma perda de qualidade nas informações. Parte dos dados vinculados ao perfil de cada solicitante não está mais disponível, dificultando os cruzamentos

de informações que até então eram possíveis de serem realizados segundo procedimento de mesclagem de dois bancos de dados disponíveis: o de pedidos de informação e o de solicitantes.

Constata-se que a base de dados mais recente relacionada ao perfil dos usuários do sistema federal deixa de exibir informações como profissão e grau de instrução. Essas informações são de preenchimento voluntário, ou seja, o cidadão que se registra no sistema não é obrigado a preenchê-las.

O caráter opcional no fornecimento desses dados pessoais está presente desde a criação da primeira versão do sistema federal, o antigo e-Sic, quando a Lei de Acesso à Informação entrou em vigor em maio de 2012. Ainda assim, como indicam os dados expostos a seguir, os cidadãos que se registravam no extinto e-Sic, majoritariamente, preenchiam esses campos de forma voluntária.

A análise dos dados evidencia que a perda de qualidade nas informações afeta não apenas o banco de dados referente aos cidadãos que fizeram uso do FalaBR nos últimos anos, mas também o acervo mais antigo dos usuários que apresentaram pedidos nos primeiros anos de vigência da LAI. Essa constatação foi possível a partir de procedimento de pesquisa documental comparada.

Tomou-se como objeto a base de dados utilizada na pesquisa do Mestrado e que guardava a versão original dos arquivos em formato de dado aberto disponibilizados pela CGU até 2018. A qualidade dessa base foi comparada com a fonte de dado aberto disponível na mesma CGU. Trata-se de arquivos que contêm base semelhante, mas gerados em períodos diferentes.

Foram analisados os arquivos produzidos na pesquisa do Mestrado cujo download havia sido realizado até julho de 2019. As planilhas contêm os arquivos com informações dos “solicitantes”, nome dado aos cidadãos registrados na época do sistema e-Sic (antigo nome do FalaBR). Foram examinados os arquivos-mestrado de 2012 a 2018. Efetuou-se novo acesso ao banco de dados abertos da CGU fazendo download das mesmas planilhas referentes ao período estudado no Mestrado e ainda aos anos de 2019 a 2021<sup>59</sup>.

A comparação entre os dois bancos de dados indica que o arquivo mais antigo continha mais detalhes (data de nascimento, profissão, escolaridade, local de residência) sobre o perfil de cada solicitante. Já os dados abertos atuais referentes ao período de 2012 a 2018 sofreram alterações que reduziram o volume de informações associadas a cada usuário do FalaBR. Ou seja, o sistema quando ainda se chamava e-Sic preservava detalhes sobre o perfil dos demandantes que não estão mais disponíveis para consulta.

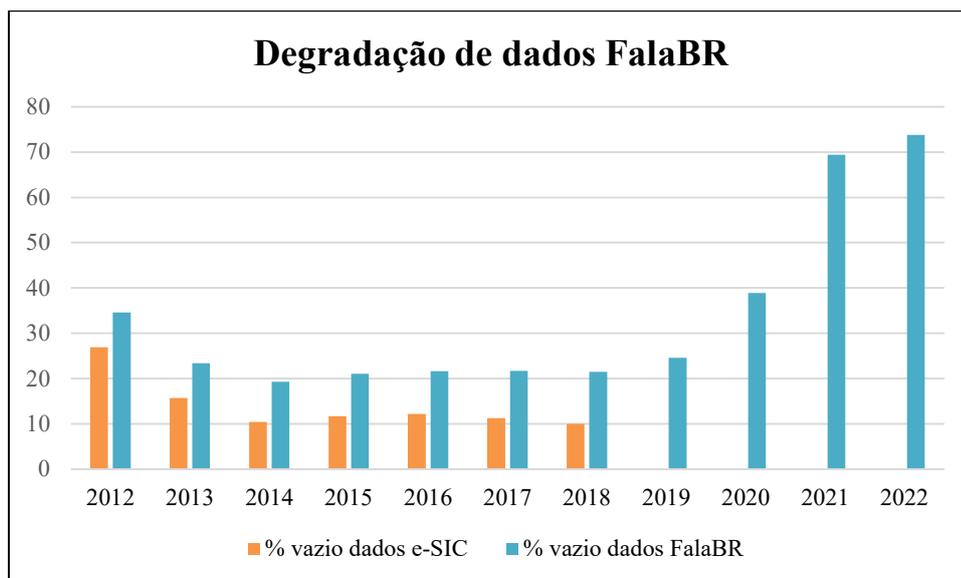
O arquivo-mestrado referente ao ano de 2012 registra 26,9% dos solicitantes sem profissão indicada no e-Sic. Já o dado aberto de 2012 disponível para download a partir de 2022 tem 34,6%

---

<sup>59</sup> Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/publico/DownloadDados/DownloadDadosLai.aspx>. Acesso em: 02 e 03 de julho de 2022.

dos mesmos usuários sem indicação profissional. Essa condição se repete em 2013, em que o arquivo antigo tinha taxa de campo vazio para profissão de 15,7%, enquanto no arquivo atualizado esse percentual é de 23,4%. A análise aponta ainda que a migração para o sistema FalaBR impactou fortemente na qualidade das informações dos dados abertos referentes ao período mais recente de 2020 a 2022, como pode ser observado no Gráfico 02.

**Gráfico 02 – Evolução do percentual de usuários sem profissão indicada no banco de dados do FalaBR**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU

Em 2020, o campo vazio da profissão representa 38,9% do total. No ano seguinte, essa taxa chegou a 69,4%. Nos sete primeiros meses de 2022, a degradação do banco de dados relacionado ao perfil dos solicitantes é ainda maior: 73,8% dos usuários constam sem profissão informada.

Pelo que pode ser observado, a degradação da qualidade dos dados teria ocorrido na migração do sistema antigo (e-Sic) para o FalaBR, ocorrida em agosto de 2020. Indicativo da vinculação entre mudança de sistema e a perda de dados surge da comparação de como os sistemas eletrônicos antigo e novo habilitam o cidadão a se registrar no seu primeiro acesso.

Como o sistema e-Sic não está mais em operação, foi necessário recuperar o acesso ao site desativado utilizando-se da ferramenta de busca disponível no site *waybackmachine*<sup>60</sup>. Na versão original do sistema federal, o cidadão que se cadastrava tinha diante de si uma tela com vários campos a serem preenchidos e só ao final deles havia campo “concluir” para confirmar o cadastro, o que liberava o uso do e-Sic para solicitação de informações.

<sup>60</sup> O *Waybackmachine* é um sistema de busca montado por uma entidade sem fins lucrativos que arquiva os sites a partir de datas específicas. É possível fazer a busca de versões antigas de sites informando o url do mesmo. Disponível em: <https://archive.org/web/>. Acesso em: 17 de julho de 2022.

Já no FalaBR, a configuração original da página de cadastro leva a ativação do registro do cidadão sem a necessidade do preenchimento dos dados pessoais, uma vez que a tela para preenchimento desses dados estava minimizada e não era preciso completar os campos dessa área antes de ativar o registro.

A seguir apresenta-se as imagens do site de cadastro do antigo e-Sic já desativado e recuperado pelo *waybackmachine*, e o site de cadastro do FalaBR ativo em 2022:

## Imagem 05 – Formulário digital de cadastramento do usuário no e-Sic

17/07/22, 19:54 e-SIC - Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão  
The Wayback Machine - https://web.archive.org/web/20151113052209/http://www.acessoainformacao.gov.br/80/sistema/Pessoa/CadastrarPessoa.aspx

### e-SIC

SISTEMA ELETRÔNICO DO SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO  
Versão 2.2.1

#### Cadastrar Solicitante

\* Campos de preenchimento obrigatório

Pessoa Física  
 Pessoa Jurídica

##### Dados Cadastrais

Usuário não possui CPF.

\* Nome do Representante   
\* Cargo do Representante   
Tipo de Instituição   
Área de atuação   
Data de nascimento   
Sexo   
Escolaridade   
Profissão   
\* E-mail   
\* Confirmação de e-mail   
Endereço   
País   
UF   
Cidade   
CEP   
Telefone (DDD + número)

##### Dados de login do Usuário

\* Nome de Usuário   
\* Senha   
\* Confirmação da senha



Fonte: *Waybackmachine*/site CGU

## Imagem 06 – Formulário digital de cadastramento do usuário no FalaBR com campo de dados pessoais fechado

A imagem mostra a interface de usuário do FalaBR para a criação de um novo cadastro. O cabeçalho azul contém o logo "Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação" e um menu de navegação com itens: Início, Cadastre-se, Órgãos, Download de Dados LAI, Ouvidorias.gov, Ajuda. No canto superior direito, há links para "Entrar" e "Cadastrar".

O formulário principal, intitulado "Crie um novo cadastro", está dividido em seções. A seção "Informações básicas" contém campos obrigatórios (indicados por um asterisco) para: Nome, E-mail, Confirmação de e-mail, Senha e Confirmação de senha. Há também campos para Tipo de pessoa (com "Pessoa Física" selecionado), País (com "Brasil" selecionado), Documento (com "Identidade" selecionado) e Número.

Abaixo, há duas abas de seleção: "Informações de contato" (ativa) e "Informações pessoais" (desativada). O campo "Informações pessoais" está fechado, ocultando os campos opcionais.

No canto inferior direito, há dois botões: "Voltar" e "Avançar".

Fonte: FalaBR

## Imagem 07 – Formulário digital de cadastramento do usuário no FalaBR com campo de dados pessoais aberto

A imagem mostra a mesma interface de usuário, mas com o campo "Informações pessoais" aberto. O formulário mantém os campos obrigatórios da seção "Informações básicas".

Na seção "Informações pessoais", há uma subseção "Campos opcionais" com os seguintes campos:

- Gênero:  Masculino  Feminino  Outro
- Data de nascimento: campo de texto
- Cor/Raça: menu suspenso com "Selecione" selecionado
- Escolaridade: menu suspenso com "Selecione" selecionado
- Profissão: menu suspenso com "Selecione" selecionado

Os botões "Voltar" e "Avançar" permanecem no canto inferior direito.

Fonte: FalaBR

Como mostra a Imagem 05, os campos opcionais relacionados a “informações pessoais” estão

minimizados quando do acesso do cidadão ao sítio eletrônico. Ou seja, não estão visíveis. Assim, a não ser que seja clicado na seta à direita que ativa a exibição os campos de dados pessoais (Imagem 06), eles não estarão explicitados para fins de preenchimento, podendo o cidadão já clicar no “avançar” para ativar seu direito de utilizar o sistema FalaBR<sup>61</sup>.

A degradação nos dados dos solicitantes, a princípio, não seria relevante em relação ao uso do sistema para apresentação de pedidos de informação ao governo federal. Um cidadão registrado com apenas seu nome, CPF e e-mail está habilitado para fazer o pedido. Como o processamento da solicitação se dá por intermédio do sistema federal, o órgão que recebe a demanda não precisa ter informações mais detalhadas do cidadão.

A ausência de dados pessoais no sistema federal não interfere, portanto, no processamento dos pedidos de informação. Todavia, há impacto na qualidade das informações dos usuários disponíveis sob o formato de dados abertos. A ausência dessas informações limita análises que possam ser feitas sobre a utilização do FalaBR.

Se informações como local de residência, profissão e escolaridade não estão presentes, deixa de ser possível verificar se as demandas estão concentradas em usuários de determinada localidade, ou de uma profissão específica. Assim, não ficam registradas informações que serviriam tanto de orientação à CGU para fins de monitoramento e aperfeiçoamento do processamento dos pedidos de acesso à informação, como para pesquisas acadêmicas que podem ser realizadas nesse sentido.

A constatação acerca da queda na qualidade dos dados abertos em relação aos usuários do FalaBR descrita tem reflexo na presente pesquisa. Os dados mais recentes deixam de ter explicitadas as profissões da maioria dos cidadãos que mais recentemente apresentaram pedidos de informação. Dessa maneira, admite-se que solicitações formuladas por jornalistas deixaram de ser identificadas. O corpus até aqui delimitado, no entanto, parece assegurar um amplo número de pedidos formulados por esta categoria profissional ao longo de dez anos de vigência da LAI, como se poderá verificar adiante, assegurando uma proporção de itens para análise.

## **8.2 Pedidos de informação ao governo federal**

Quando completou dez anos de vigência em maio de 2022, a Lei de Acesso à Informação tinha proporcionado a remessa de 1.140.779 pedidos ao governo federal. O sistema FalaBR registra

---

<sup>61</sup> A partir de 2023, houve atualização no sistema federal e a ficha inicial de cadastramento teve seu design modificado. No modelo em vigor, o cidadão que se inscreve no FalaBR precisa passar por todos os campos, incluindo o da profissão, para só então ativar seu registro. O dado profissão permanece, no entanto, como informação não obrigatória, mas o campo destinado a ele está visível para o novo usuário escolher se quer ou não preencher. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/web/usuario/criar>.

que nesse período, 68,78% dos pedidos foram classificados como “concedidos” e 8,03% como “negados”. O tempo médio de resposta foi de 15 dias, sendo que apenas 5,4% dos pedidos foram respondidos fora do prazo legal de até 30 dias<sup>62</sup>.

No período, 504.056 cidadãos fizeram uso do sistema para apresentar pedidos com base na Lei de Acesso à Informação. Desses, 4.845 registraram-se como jornalistas, o equivalente a 0,96% dos usuários do FalaBR, e apresentaram um total de 31.826 pedidos.

Como mostra a Tabela 05, um contingente de 137.753 requerentes não tem sua profissão identificada no FalaBR, o equivalente a 27,33% do total. Outros 86.174 registraram-se como de profissão diversa à lista disponível para preenchimento no momento do cadastramento do cidadão. Há ainda 21.064 usuários que são pessoas jurídicas privadas, sendo que este grupo não comporá a análise desta pesquisa.

**Tabela 05 - Requerentes segundo profissão e média de pedidos (maio/2012 a maio/2022)**

Profissão	Nº usuários	%	Média de pedidos
Não informado	137.753	27,33	2,6
Outra	86.174	17,1	1,6
Emp. Setor privado	59.301	11,76	1,9
Estudante	44.611	8,85	2,4
Serv.Pub. Federal	34.060	6,76	3,3
Prof. Liberal	28.715	5,7	1,9
Pessoa Jurídica	21.064	4,35	2,2
Empresário	20.217	4,01	1,9
Serv. Pub. Estadual	20.078	3,98	1,6
Professor	19.822	3,93	2,2
Serv.Pub.Municipal	17.116	3,4	1,6
Pesquisador	8.158	1,62	4,2
<b>Jornalista</b>	<b>4.845</b>	<b>0,96</b>	<b>6,5</b>
Rep. ONG Nacional	954	0,19	2,5
Rep. Sindicato	357	0,07	2,8
Membro part. Político	269	0,05	2,3
Rep. ONG Internacional	189	0,04	3,6
<b>TOTAL</b>	<b>484.215</b>	<b>100</b>	<b>2,2</b>

Fonte: Painel CGU

O maior grupo profissional registrado tem a designação genérica de “empregado do setor privado”. São 59.301 e representam 11,76% dos usuários inscritos no FalaBR. Em seguida estão aqueles identificados como estudantes. São 44.611, o equivalente a 8,85% dos cidadãos cadastrados.

<sup>62</sup> Disponível em <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/lai>. Acesso em: 02 de junho de 2024.

Embora não sejam grupo numericamente representativo dentro do universo dos usuários do sistema federal de acesso à informação, jornalistas têm a maior média de pedidos por autor. São 6,5 pedidos por requerente. Esse valor, bem acima das demais categorias profissionais, pode encontrar uma justificativa no volume de requerimentos formulados por um grupo de jornalistas identificados como frequentes e intensos usuários do sistema federal (GONÇALVES, 2019).

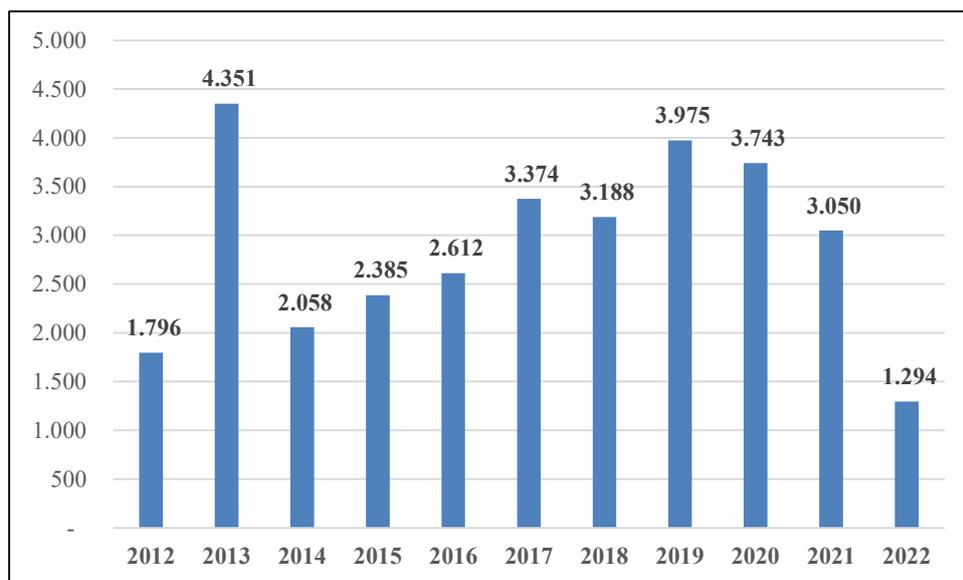
Nos cinco primeiros anos de vigência da LAI, um único jornalista que integra esse grupo de usuários frequentes apresentou 694 pedidos a diversos órgãos da administração pública federal. Somente em 2013, esse profissional remeteu 516 diferentes requerimentos de informação para ministérios e autarquias federais.

Responsável por esse grande volume de pedidos, o jornalista Filipe Coutinho relata que, logo no início da entrada em vigor da lei, havia grande expectativa entre os jornalistas em relação ao potencial que o instrumento legal poderia ter para obtenção de informações até então de acesso restrito. Ele narra que o sentimento inicial parecia ser uma “corrida do Eldorado” entre os jornalistas para saber quem primeiro conseguiria, por meio da lei, fazer uma grande descoberta (COUTINHO, *apud* GONÇALVES, 2019).

A evolução histórica do volume de pedidos da categoria profissional mostra que o ano de 2013 registra o maior número de pedidos em todo o período analisado, sendo que os requerimentos formulados apenas por Filipe Coutinho representam 11,8% do total apresentado pelos jornalistas naquele ano. Como mostra o Gráfico 03, a partir de 2017 o número de pedidos de profissionais da imprensa tem sido sempre acima dos 3 mil por ano. Esses dados devem ser observados considerando a ressalva de que tratam apenas de requerimentos de autores que estão formalmente registrados no sistema do governo federal como jornalistas.

Os dados expostos no gráfico também não incluem requerimentos que possam ter sido feitos por aqueles que, mesmo tendo a profissão identificada no FalaBR, podem acionar o dispositivo de proteção da identidade para que o pedido tramite sem a identificação do autor. Assim, como já exposto anteriormente, os pedidos atribuídos a jornalistas nesta pesquisa serão sempre os expressamente registrados e disponíveis para consulta na base de dados operada pela Controladoria Geral da União.

**Gráfico 03- Evolução pedidos de jornalistas**  
(maio/2012 a maio/2022)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU

Ainda que tenha havido perda da qualidade das informações sobre o perfil dos usuários do FalaBR nos últimos anos, os pedidos de jornalistas passíveis de identificação por meio do procedimento metodológico adotado nesta pesquisa mantêm número representativo diante da média de requerimentos apresentados no período de dez anos analisados.

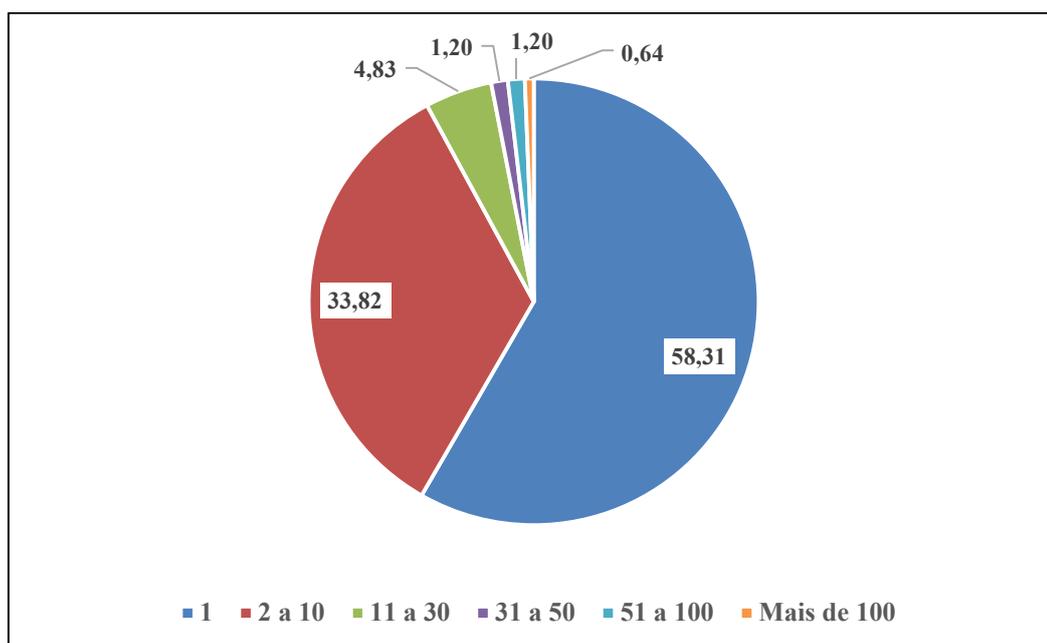
Como se observa no Gráfico 03, o ano de 2019 tem o segundo maior número na série histórica: 3.975 pedidos formulados por jornalistas. No ano seguinte foram identificados 3.743, o terceiro maior na série histórica. Já no ano de 2021 estão registrados 3.050 requerimentos de informação dessa categoria profissional.

Segundo dados da CGU, 52,45% dos jornalistas usuários do FalaBR são do sexo masculino e 46,19%, do feminino. Outros 1,34% não informaram o sexo ou disseram ser outro diverso das duas opções anteriores. O maior contingente, 1.709, está na faixa etária entre 21 e 30 anos, seguido dos que têm entre 31 e 40 anos, 1.361 jornalistas. Entre 41 e 60 anos são 1.162. Abaixo de 20 anos são 219 e acima de 60 anos, 230.

A concentração de um grande volume de pedidos num grupo de profissionais, identificada na pesquisa realizada no mestrado que analisara pedidos formulados até 2018 (GONÇALVES, 2019), repete-se na amostra formada pelos pedidos de jornalistas apresentados entre maio de 2012 e maio de 2022. Apenas um profissional formulou 1.094 requerimentos, sendo o usuário do FalaBR jornalista com maior número de pedidos registrados. Um segundo profissional apresentou 559 pedidos e um terceiro, 432.

No total, um grupo de 25 jornalistas requereu mais de 100 pedidos cada no período de dez anos de vigência da LAI, incluindo os três profissionais mencionados e que apresentaram grande volume de demandas. Esse grupo representa menos de 1% dos jornalistas que fizeram algum uso do FalaBR no período de dez anos. Em polo oposto, uma larga maioria de cidadãos registrados como jornalistas (58%) apresentou apenas um pedido de informação, como mostra o Gráfico 04.

**Gráfico 04- Quantidade de jornalistas por número de pedidos apresentados (maio/2012 a maio/2022)**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU

Em relação ao direcionamento dos pedidos, se pode observar que o Ministério da Saúde foi a Pasta mais demandada por jornalistas. Foram 1.765 pedidos, como mostra a Tabela 06 que apresenta a relação dos dez órgãos mais acionados pela categoria profissional. O Ministério da Fazenda/Economia<sup>63</sup> recebeu 1.521 pedidos. O Ministério das Relações Exteriores, 1.376, e Polícia Federal, 1.163.

**Tabela 06 – Órgãos mais demandados – geral e jornalistas (maio/2012 a maio/2022)**

Órgão	Pedidos geral	Posição	Pedidos jornalistas	Posição
Ministério da Saúde	38.708	4º	1.765	1º
Ministério da Fazenda/Economia	103.917	1º	1.521	2º

<sup>63</sup> O Ministério da Fazenda passou a se chamar Ministério da Economia na gestão do então presidente Bolsonaro, reunindo ainda outras Pastas. Na presente pesquisa foram somados os pedidos direcionados à Fazenda e à Economia.

Ministério das Relações Exteriores	9.137	32°	1.376	3°
Departamento de Polícia Federal	17.332	15°	1.163	4°
Caixa Econômica Federal	35.849	6°	744	5°
Ministério da Educação	28.711	7°	702	6°
Comando do Exército	11.749	24°	678	7°
Sec. Geral da Pres. da República	6.365	39°	660	8°
Petrobras	21.893	13°	630	9°
Ministério da Ciência e Tecnologia	10.887	27°	597	10°

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU

Da relação dos ministérios e órgãos federais da Tabela 06, é possível observar que não há uma relação direta entre os setores do governo federal mais demandados por jornalistas e os mais demandados pelos cidadãos de um modo geral. Apenas quatro órgãos aparecem tanto na relação dos jornalistas e do público em geral entre os mais acionados em busca de informações via o sistema FalaBR. São eles: os ministérios da Fazenda/Economia e da Saúde, Caixa Econômica Federal e Ministério da Educação.

A Saúde, por exemplo, foi o quarto ministério mais acionado por cidadãos e o primeiro por jornalistas. Essa diferença entre os mais procurados entre os dois públicos indica que jornalistas usam a Lei de Acesso em busca de informações com pautas próprias que não estão diretamente relacionadas aos principais interesses de outros requerentes que fizeram uso da LAI.

Poder-se-ia especular que esse aparente descolamento entre as agendas dos jornalistas e dos cidadãos de um modo geral seria indicativo de desinteresse dos profissionais da imprensa em buscar informações para auxiliar os cidadãos a esclarecer suas dúvidas em relação ao governo federal. Todavia, tal dedução carece de comprovação uma vez que aos jornalistas, notadamente os investigativos, é atribuída a qualidade de revelar o que nem mesmo os cidadãos sabem que existe e, portanto, não procurariam. Ainda assim, não é objeto da presente pesquisa tratar da relação entre agendas da imprensa e da população em geral e o tema resta como objeto para futuras pesquisas.

A lista dos órgãos federais mais demandados pelos jornalistas ao longo de dez anos de vigência da LAI indica inclinação para concentrar a busca de informações em determinadas áreas do governo. Parte dos órgãos aparece entre os mais demandados também quando se detém a análise para diferentes períodos de governo.

Como mostra a Tabela 07, nas gestões Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro há maior concentração de pedidos nos ministérios da Saúde, Fazenda/Economia, Relações Exteriores, da Justiça e Polícia Federal. No total, oito órgãos se repetem entre os 20 mais acionados por pedidos de informação de jornalistas nos três períodos governamentais (estes estão marcados em cinza na tabela).

**Tabela 07 – Órgãos mais demandados por jornalistas por governo  
(maio/2012 a maio/2022)**

Dilma	Temer	Bolsonaro
Ministério Ciência e Tecnologia	Ministério da Saúde	Ministério da Saúde
Ministério Relações Exteriores	Ministério da Fazenda	Ministério da Fazenda/Economia
Ministério da Saúde	Ministério de Relações Exteriores	Ministério Relações Exteriores
Ministério da Fazenda	Polícia Federal	Polícia Federal
Ministério da Justiça	Aneel	Ministério da Justiça
Polícia Federal	Ministério do Planejamento	Sec. Geral da PR
Ministério do Planejamento	Ministério da Justiça	Ibama
Ministério da Educação	Ministério da Educação	Exército
Ministério da Cultura	Exército	Ministério da Cidadania
CGU	Anvisa	Ministério Ciência e Tecnologia
Aneel	Secom	Ministério da Educação
Ministério do Trabalho	Ministério do Trabalho	Ministério da Defesa
Ministério do Esporte	Ministério Ciência e Tecnologia	Gabinete de Seg. Institucional
Ministério da Agricultura	Ministério da Defesa	CGU
Agência Nacional do Petróleo	Sec. Geral da PR	Agência Nacional de Mineração
Secom	Ibama	Ministério do Meio Ambiente
Ministério das Cidades	Ministério da Agricultura	Aeronáutica
Sec. Geral da PR	Ministério da Cidadania	Ministério da Agricultura
Ministério dos Transportes	Banco Central	Marinha
Ministério de Minas e Energia	Aeronáutica	Anvisa

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU

Já os órgãos que não se repetem podem indicar particularidades presentes em cada governo e o reflexo disso no interesse de jornalistas na busca de dados e documentos. No caso do governo Rousseff, por exemplo, entre os 20 mais demandados aparece o Ministério do Esporte, o que pode ter relação com o fato de a Pasta ter sido responsável pela construção de estádios durante a Copa do Mundo de 2014, realizada no Brasil.

Já no governo Bolsonaro, com oficiais gerais ocupando postos de comando<sup>64</sup>, as Forças Armadas passaram a ser setor do Executivo federal objeto de maior contingente de pedidos de informação por jornalistas, sendo que a relação dos 20 órgãos mais demandados inclui não só o Exército como também o Ministério da Defesa, e os comandos da Marinha e Aeronáutica, além do Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República, órgão também comandado por militares.

### 8.3 Quando o órgão diz não

<sup>64</sup> Levantamento do Tribunal de Contas da União (TCU) indica que mais do que duplicou o número de militares em cargos de nomeação para postos de confiança durante a gestão de Jair Bolsonaro. No governo Temer, era 2765 militares em cargos tradicionalmente ocupados por civis. Em 2020 esse número chegou a 6.157. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/presenca-de-militares-em-cargos-civis-mais-que-dobrou-no-governo-bolsonaro-25079165>.

A resposta a pedido de informação à administração pública federal recebe, no sistema FalaBR, classificação feita pelo próprio órgão demandado segundo categorias pré-definidas pela Controladoria Geral da União. Essas categorias são assim definidas: “acesso concedido”, “acesso negado”, “parcialmente concedido”, “informação inexistente”, “não se trata de pedido de informação”, “órgão não tem competência para prestar a informação” e “pergunta duplicada/repetida”.

Deve-se levar em consideração que essa classificação pode não traduzir com inteira fidelidade a natureza da resposta fornecida ao cidadão. Um pedido classificado como “concedido”, por exemplo, pode, na avaliação do autor do pedido, não atender o que foi solicitado, apesar de ter sido assim registrado no FalaBR pelo órgão que produziu a resposta.

Os dados do Painel da CGU sobre o processamento dos pedidos de informação indicam certa impropriedade na classificação atribuída pelos órgãos em uma parcela dos requerimentos. Entre maio de 2012 e maio de 2022, 68,78% dos 1.140.779 pedidos foram registrados como “acesso concedido” e 8,03% como “acesso negado”.

O cidadão que não considerou seu pleito atendido ou avaliou que a resposta dada não contemplava inteiramente o que demandara pode apelar à primeira instância recursal dentro do próprio órgão. Foram 93.456 recursos de primeira instância, o equivalente a 8,19% do total de pedidos apresentados nos dez anos de vigência da LAI.

Como indicativo de que estar registrado como “concedido” não traduz fielmente se a resposta atendeu ao que foi solicitado, o próprio Painel da CGU mostra que 60,65% dos recursos de primeira instância correspondem a pedidos originalmente classificados como “acesso concedido”. Apenas 16,63% dos recursos estão registrados como “acesso negado” na primeira resposta enviada ao cidadão que solicitou a informação.

Desse modo, a classificação segundo os critérios inscritos no FalaBR deve ser considerada levando em conta a possibilidade de não retratar na sua inteireza a qualidade da resposta na perspectiva do requerente.

Na presente pesquisa considera-se, no entanto, que o tipo de resposta ainda serve como indicador da forma com que os pedidos são respondidos pela administração pública federal, notadamente naqueles em que há classificação de pedido “negado”, uma vez que nesses casos não há margem à outra interpretação sobre como o órgão respondeu à demanda. Quando o órgão diz não, por óbvio, o pedido não foi atendido.

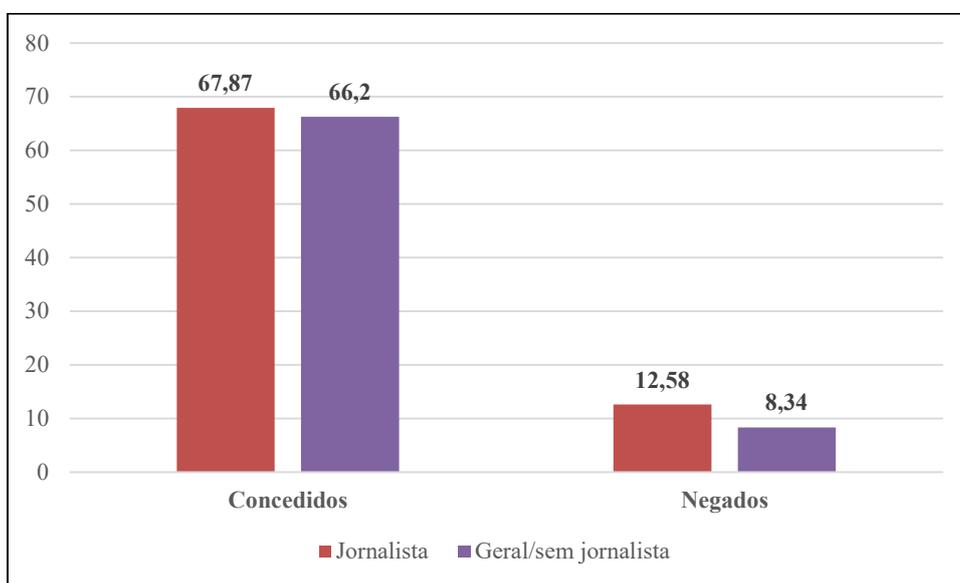
Já nos casos dos pedidos “concedidos” pode-se argumentar que boa parte deles não foi objeto de recurso, o que permite usar o dado também como um indicador, mas consideradas as ressalvas mencionadas anteriormente.

Para aferição do tipo de resposta e seu respectivo percentual dentro do universo de

requerimentos formulados por cidadãos, considera-se a amostragem produzida nesta pesquisa e já referida no capítulo da metodologia e que abrange o núcleo central da administração federal, qual seja, 60 órgãos compostos por ministérios e agências federais.

Os dados indicam que pedidos de jornalistas e do público em geral, excluídos esses primeiros, têm percentual bem próximo de respostas classificadas como “acesso concedido”. A diferença entre os dois grupos é de 1,67 pontos percentuais. No contingente de pedidos formulados por todos os requerentes, excluídos os jornalistas, o percentual para esse tipo de resposta foi de 66,82%. Já entre os profissionais da imprensa a taxa é de 67,87%, como mostra o Gráfico 05.

**Gráfico 05- Tipos de resposta segundo grupos profissionais dos requerentes  
(maio/2012 a maio/2022)**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU

O mesmo gráfico indica que os jornalistas têm maior proporção de pedidos negados em relação ao público em geral. Entre os requerimentos formulados por jornalistas, de maio de 2012 a maio de 2022 nos 60 órgãos analisados, 12,58% estão registrados como “acesso negado”. Já no público em geral, excluídos os jornalistas, o percentual é de 8,34%.

Na comparação com as demais profissões de requerentes que se utilizam do FalaBR para obter informações junto à administração federal, jornalistas, todavia, não são a categoria com maior taxa de pedidos negados. Como mostra a Tabela 08, cidadãos identificados como representantes de sindicato são a categoria profissional que apresenta o maior percentual de pedidos rejeitados: 18,76%. Em segundo lugar aparecem empresários, com 14,48%, seguidos dos jornalistas, 12,58%.

Nas três categorias, a proporção de negativas está acima da média geral dos pedidos apresentados no FalaBR que incluem todas as profissões, sem excluir nenhuma dela. No grupo geral,

a taxa de negativas é de 8,5%. A categoria profissional liberal também tem índice de pedidos negados acima da média com 9,56%.

**Tabela 08- Pedidos por tipo de resposta e profissão**  
(maio/2012 a maio/2022)

<b>Profissão</b>	<b>Concedidos</b>	<b>Negados</b>
Representante sindicato	63,42	18,76
Empresário	64,56	14,48
<b>Jornalista</b>	<b>67,87</b>	<b>12,58</b>
Profissional liberal	65,32	9,56
<b>Geral</b>	<b>66,26</b>	<b>8,5</b>
Empregado setor privado	71,57	8,5
Estudante	71,02	7,97
Serv. público federal	71,93	7,34
Representante partido político	75,52	7,32
Pesquisador	71,73	7,28
Serv. público estadual	67,76	7,13
Professor	66,72	6,84
Membro ONG internacional	70,99	6,59
Serv. público municipal	69,9	5,87
Membro ONG nacional	77,68	5,07

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU

No caso das duas categorias com maior percentual de pedidos negados, os representantes de sindicato e os empresários foi identificado uma concentração desses casos em setores específicos do governo federal. Boa parte das negativas decorre de demandas formuladas por representantes de sindicato direcionada aos ministérios da Fazenda e do Trabalho. Esses dois órgãos respondem por 56,9% dos pedidos negados para essa categoria profissional, segundo dados da amostra desta pesquisa.

Em relação à segunda categoria com maior número de pedidos negados, os empresários, três órgãos federais concentram 68,6% das negativas. São eles: Exército, Banco Central e Ministério da Fazenda.

Já nos pedidos direcionados por jornalistas aos 60 órgãos que integram a amostra de pesquisa não foi possível observar a mesma concentração das negativas como ocorreu nas outras duas categorias profissionais citadas acima. Do total de 21.072 pedidos formulados por jornalistas, 2.650 foram negados. No contingente dos requerimentos rejeitados estão 451 (17,02%) direcionados ao Ministério das Relações Exteriores; 289 (10,9%) ao Ministério da Fazenda; 190 (7,17%) ao Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República.

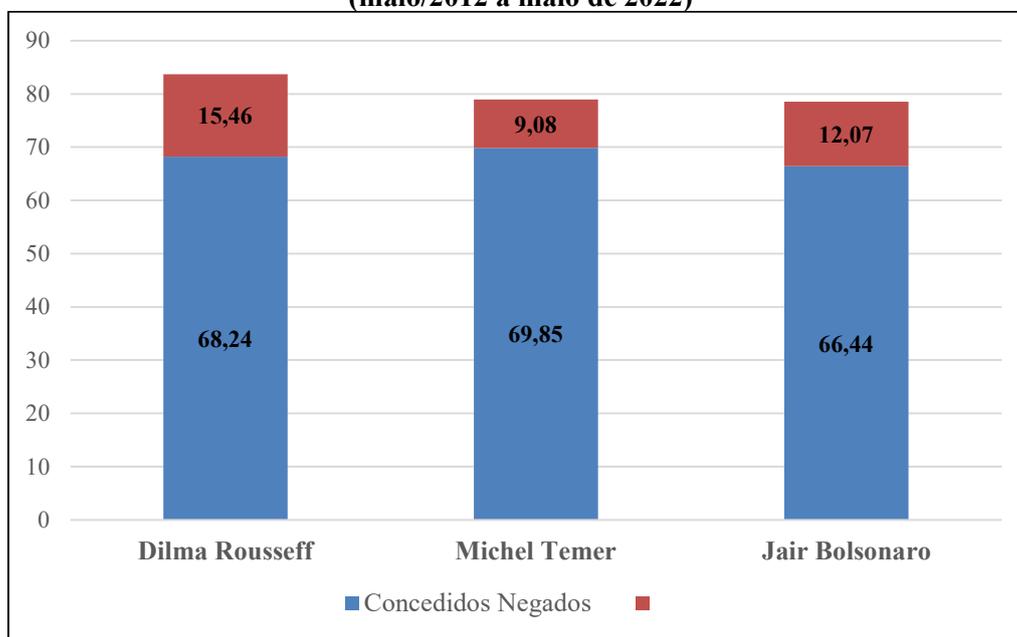
Como já referido, as demandas de jornalistas direcionadas aos 60 órgãos federais analisadas

nesta pesquisa estão, em sua maior parte, classificadas como “concedidos”. Nessa categoria estão 67,87% dos requerimentos. Outros 12,58% foram negados e 7,46% parcialmente concedidos. Em 5,23% dos casos, os órgãos sustentaram que a informação solicitada não existia.

Ao longo de dez anos de vigência da LAI, a evolução de pedidos “concedidos” e “negados” sofre ligeira oscilação se observadas as respostas em cada uma das três diferentes gestões presidenciais compreendidas no período analisado. A série histórica indica uma elevação de 1,6 pontos percentuais entre os pedidos classificados como concedidos no governo Dilma Rousseff e Michel Temer, sendo 68,24% e 69,85, respectivamente (Gráfico 06). Na gestão Jair Bolsonaro, a taxa de 66,44% é 3,4 pontos abaixo do período Temer e 1,8 menor em relação à Rousseff.

Em relação aos pedidos negados, a menor taxa é observada na gestão Temer e a maior no período de 2012 a maio de 2016. A elevação da taxa durante o governo Rousseff pode ser atribuída ao ano de 2013, quando 18,15% dos pedidos de jornalistas foram negados. Neste mesmo ano, foram apresentados 4.351 requerimentos de informação, o maior contingente anual em dez anos de vigência da LAI, sendo que apenas um jornalista protocolou 516 pedidos. Esse profissional adotava estratégia de repetição de um mesmo tipo de demanda para diferentes ministérios, como por exemplo, informações sobre gastos com locação de veículos. (GONÇALVES, 2019).

**Gráfico 06 – Evolução pedidos de jornalistas por governo e tipo de resposta (%) (maio/2012 a maio de 2022)**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU

Quando se observa de forma individualizada os órgãos mais demandados por profissionais da imprensa é possível encontrar variações mais representativas na comparação entre as diferentes gestões de governo.

No Ministério da Saúde, por exemplo, o órgão mais acionado por jornalistas no período de dez anos, há relevante aumento na proporção de pedidos negados no governo Bolsonaro na comparação com os outros dois períodos.

Foi na gestão deste presidente que ocorreu a pandemia provocada pelo Covid-19 no ano de 2020, quando Jair Bolsonaro chegou a editar uma Medida Provisória para suspender os prazos de tramitação dos pedidos de acesso à informação alegando dificuldades de processamento por conta do trabalho remoto dos servidores públicos. Houve reação da sociedade civil e a MP presidencial foi cassada por ordem judicial do Supremo Tribunal Federal<sup>65</sup>.

Na gestão Dilma Rousseff, apenas 2,7% dos pedidos de jornalistas direcionados ao Ministério da Saúde foram negados. No governo Temer, esse percentual foi de 2,1%. Já nos anos Bolsonaro, os pedidos negados para jornalistas chegaram a 8,59%. Apenas em 2020, ano da pandemia, o percentual de negativa chegou a 13,65%. A taxa manteve-se elevada em relação à média histórica também em 2021, com 11,46% dos pedidos negados. Em 2019, primeiro ano do mandato de Bolsonaro, o mesmo ministério havia negado apenas 1,7% dos requerimentos de informação formulados por jornalistas. O patamar das negativas voltou a cair em 2022, ficando em 3,03%.

O aumento das negativas em 2020 coincide ainda com a decisão do então governo de deixar de veicular dados sobre número de contaminados e mortos em decorrência do Covid-19, o que levou um grupo de jornais a constituírem um *pool* para coleta e divulgação dos dados atualizados das vítimas da pandemia<sup>66</sup>.

A elevação da taxa de pedidos negados no período pandêmico pode servir como um marcador de redução na transparência dos dados governamentais, principalmente quando a gestão de Bolsonaro dava demonstrações públicas de questionar a gravidade da Covid-19<sup>67</sup> e, ao mesmo tempo, impedir o acesso a dados sobre mortes e contaminação para a imprensa.

Entre os dez órgãos federais mais demandados por jornalistas, além da Saúde, outros dois apresentaram percentual de pedidos negados maior na gestão Bolsonaro. Outros cinco tiveram maior proporção de negativas registradas no governo Dilma Rousseff, como mostra a Tabela 09.

**Tabela 09- Pedidos de jornalistas por tipo de resposta e gestão de governo  
(maio/2012 a maio/2022)**

---

<sup>65</sup> <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/30/supremo-derruba-restricoes-a-lei-de-acesso-a-informacao-durante-pandemia.ghtml>.

<sup>66</sup> <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/06/veiculos-de-comunicacao-formam-parceria-para-dar-transparencia-a-dados-de-covid-19.shtml>.

<sup>67</sup> O então presidente Jair Bolsonaro chegou a comparar a infecção por Covid-19 com uma “gripezinha”. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/03/nao-vai-ser-uma-gripezinha-que-vai-me-derrubar-diz-bolsonaro-sobre-coronavirus.shtml>.

Órgão	Rousseff		Bolsonaro	
	Concedidos	Negados	Concedidos	Negados
Ministério da Saúde	83,54	2,7	80,7	8,59 ↑
Ministério da Fazenda	56,3	24,2 ↑	64,04	16,01
Ministério Rel. Exteriores	50,56	36,12	41,56	36,42
Polícia Federal	43,63	29,73 ↑	64,26	10,31
Caixa Econômica Federal	52,55	36,04 ↑	69,04	18,78
Ministério da Educação	91,46	2,85	79,86	5,46 ↑
Exército	70,95	13,51	64,53	16 ↑
Secretaria-Geral da PR	43,2	42,6 ↑	50,13	12,34
Petrobras	43,56	30,67	55,83	31,67
Ministério Ciência e Tec.	66,87	24,19 ↑	63,11	13,27

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU

Dois setores governamentais, o Ministério das Relações Exteriores e a empresa estatal Petrobras (indicados em verde na Tabela 09), apresentaram percentuais muito similares com variação abaixo de um ponto percentual, indicando que não houve alteração significativa na proporção de pedidos negados tanto na gestão Rousseff como na de Bolsonaro.

No Ministério da Educação (MEC), o contingente de pedidos negados não representa nem um décimo dos requerimentos formulados por jornalistas àquela pasta. Ainda assim, o percentual de 5,56% de pedidos negados por este ministério no governo Bolsonaro é quase duas vezes o registrado na gestão Rousseff, 2,85%.

A oscilação também pode ser observada considerando os pedidos “concedidos” no MEC. Na gestão Rousseff, esse tipo de resposta representou 91,46% dos pedidos apresentados por jornalistas. Já no governo Bolsonaro, o percentual caiu para 79,86%.

No caso do Comando do Exército, a proporção de pedidos classificados como “concedidos” foi de 70,95% no governo Rousseff. Na gestão Bolsonaro, 64,53%. Em relação às demandas negadas, a diferença entre o período Rousseff e Bolsonaro é de 2,49 pontos percentuais, sendo, respectivamente, 13,51% e 16%.

Como mostra a Tabela 09, os cinco órgãos federais apresentaram maior proporção de pedidos negados no período Rousseff são: Ministério da Fazenda, 24,2%; Polícia Federal, 29,73%; Caixa Econômica Federal, 36,04%; Secretaria-Geral da Presidência da República, 42,6%; e Ministério da Ciência e Tecnologia, 24,19%.

Dentre esses, a maior diferença ocorreu na pasta responsável pela administração do Palácio do Planalto, a Secretaria-Geral, em que a taxa de pedidos negados na gestão Rousseff é 30,2 pontos percentuais, maior do que a encontrada no governo Bolsonaro. Na Polícia Federal, a diferença é de 19,4 pontos percentuais maior também na gestão Rousseff, período em que ocorreram seguidas

operações policiais de investigação noticiadas pela imprensa, notadamente a partir de 2014, quando foi deflagrada a chamada Operação Lava-Jato<sup>68</sup>.

### 8.3.1 O gabinete do sigilo

A análise dos dados indica haver setores do governo mais refratários a responderem positivamente pedidos de jornalistas. O Gabinete de Segurança Institucional (GSI) é o que apresenta a maior taxa de pedidos negados entre os órgãos federais incluídos na amostra desta pesquisa. De todas as pastas analisadas, o GSI é o único em que a proporção de negativas é maior do que os registrados como “concedidos” no sistema FalaBR. Entre maio de 2012 e maio de 2022, o Gabinete de Segurança negou 47,98% dos pedidos de jornalistas e registrou como “concedidos” outros 33,17%, como registrado na Tabela 10.

Em seguida estão o Ministério das Relações Exteriores, com 32,78% dos pedidos negados, a Agência Nacional do Petróleo (ANP), com 24,5%, e a Casa Civil da Presidência da República, 24,25%.

**Tabela 10 – Órgãos por tipo de resposta a pedidos de jornalistas  
(maio/2012 a maio/2022)**

Órgão	Concedidos	Negados
Gabinete de Segurança Institucional	33,17	47,98
Ministério das Relações Exteriores	46,95	32,78
Agência Nacional de Petróleo	61,59	24,5
Casa Civil	54,49	24,25
Ministério Ciência e Tecnologia	68,34	20,44
Sec. Geral PR	51,06	20
Banco Central	59,15	19,93
Marinha	62,98	16,41
Aeronáutica	61,92	16,16
Ministério da Fazenda/Economia	64,04	16,01
Polícia Federal	54,97	15,65
Exército	71,24	13,27
Ministério do Planejamento	67,23	11,21
CGU	57,98	11,01
Sec. de Comunicação da PR	66,88	9,97
Ministério da Justiça	67,48	9,15

<sup>68</sup> Em 2014, a Polícia Federal deu início à Operação Lava-Jato, cujo alvo original eram doleiros que atuavam no Paraná. A partir de desdobramentos da apuração, o caso atingiu a Petrobras e foram investigados contratos da estatal com empresas fornecedoras. A investigação ganhou contornos de escândalo político com a revelação de que partidos políticos recebiam recursos de “caixa 2” das empresas contratadas pela estatal, sendo o Partido dos Trabalhadores, legenda da presidente Rousseff, um dos principais alvos da investigação. Em 2019, com vazamento de conversas de investigadores do Ministério Público Federal, descobriu-se abusos na conduta de procuradores e do juiz responsável pelo caso, Sérgio Moro.

Ministério do Trabalho	63,77	8,68
Aneel	80,51	8,38
Ministério da Defesa	51,95	6,57
Ministério da Cidadania	77,68	6,55
Anvisa	79,12	6,47
Agência Nacional de Mineração	79,28	5,92
Ministério da Saúde	83	5,72
Ministério da Agricultura	77,38	4,98
Ibama	88,36	4,97
Ministério de Minas e Energia	81,14	4,57
Ministério da Educação	84,19	3,99
Ministério Direitos Humanos	77,51	3,95
Ministério do Meio Ambiente	71,54	2,31
Ministério da Cultura	89,15	1,02

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU

O GSI é órgão responsável pela segurança do presidente da República, do vice-presidente e seus familiares. Também é da sua competência cuidar da proteção das residências oficiais do Palácio da Alvorada e do Jaburu, bem como do edifício onde funciona o gabinete presidencial, o Palácio do Planalto. Até o final da gestão Bolsonaro, o GSI também tinha sob sua subordinação a Agência Brasileira de Inteligência (Abin).

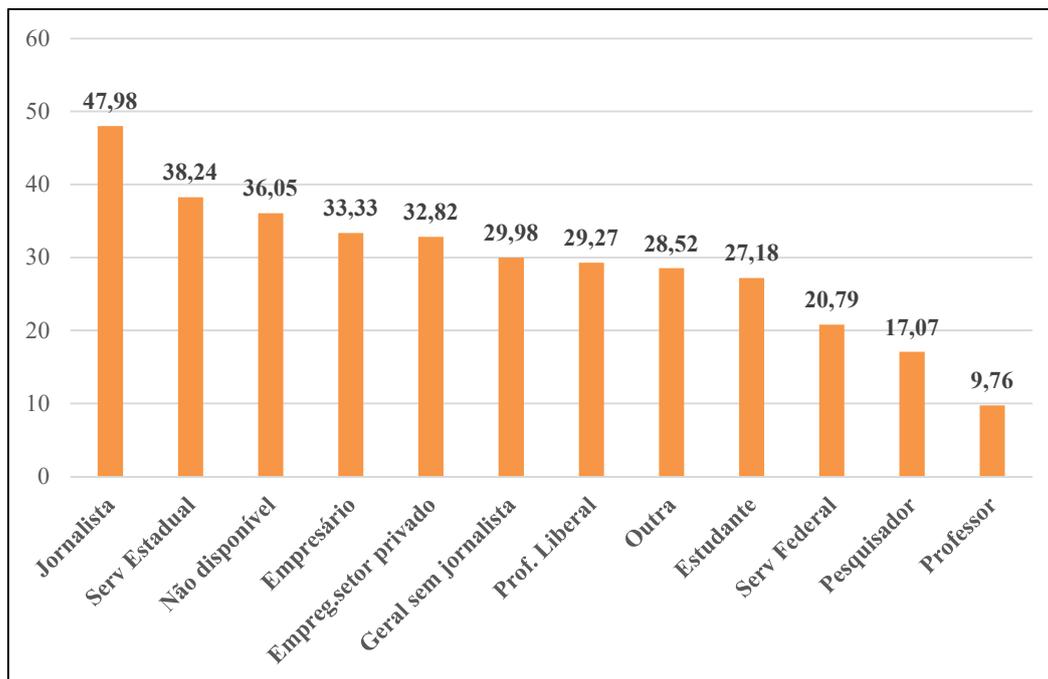
Por conta de suas funções, o Gabinete acaba sendo objeto de atenção de jornalistas com pedidos de informação como acesso à lista de visitantes dos palácios e relatórios sobre viagens presidenciais no país e no exterior. O GSI é tradicionalmente dirigido por oficial-general do Exército, tendo sido órgão que sucedeu o Gabinete Militar na estrutura da Presidência da República.

Historicamente um setor militarizado do governo e que trata de temas de segurança da Presidência da República, o GSI pode ser considerado como um setor associado à cultura do sigilo<sup>69</sup>. Como exposto em capítulo anterior, o Gabinete estava entre os órgãos da administração pública federal que defendiam mais restrições de acesso a documentos públicos quando da elaboração do anteprojeto da LAI pelo governo federal.

Entre maio de 2012 e maio de 2022, o Gabinete de Segurança Institucional recebeu 2.506 pedidos de informação. Jornalistas fazem parte da categoria identificada no FalaBR que apresenta o maior número de pedidos ao órgão. São 401 no período. É também a categoria com a mais alta proporção de pedidos negados na comparação com as demais profissões, como mostra o Gráfico 07. Enquanto essa categoria profissional teve 47,98% dos requerimentos de informação negados, a média de todas as demais profissões, excluídos os jornalistas, foi de 29,98%.

<sup>69</sup> O GSI herdou os acervos do antigo Serviço Nacional de Inteligência (SNI) e do antigo Conselho de Segurança Nacional. Os documentos que guardam a história da ditadura militar foram tornados públicos antes mesmo da entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação.

**Gráfico 07 – Proporção de pedidos negados pelo GSI segundo profissão (%) (maio/2012 a maio de 2022)**

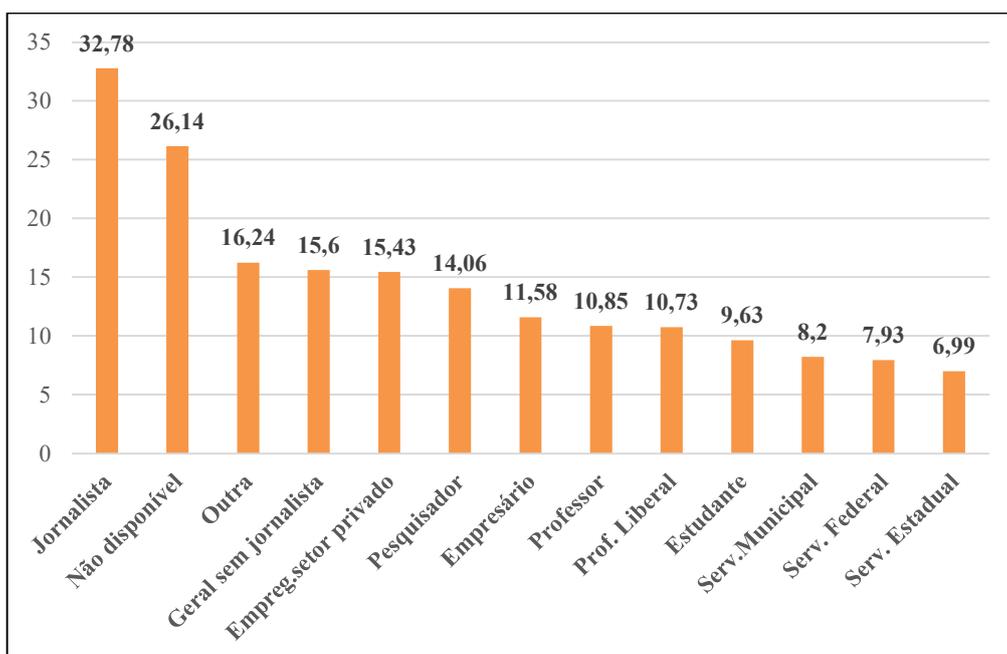


Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU

Comportamento semelhante se observa no Ministério das Relações Exteriores. No período estudado, o órgão recebe um total de 9.134 requerimentos de informação. Embora não seja a categoria profissional com maior número de pedidos apresentados ao Itamaraty, jornalistas, como ocorreu no GSI, são os que receberam a maior proporção de negativas de acesso. Dos 1.376 pedidos feitos, 32,78% aparecem como negados, percentual que equivale ao dobro da média das demais profissões, excluídos os jornalistas, 15,6%.

Já os cidadãos registrados como “estudantes” figuram como categoria com maior número de pedidos. São 1.550, sendo negados 9,63%, como indica o Gráfico 08.

**Gráfico 08 – Proporção de pedidos negados pelo Itamaraty segundo profissão (%) (maio/2012 a maio de 2022)**

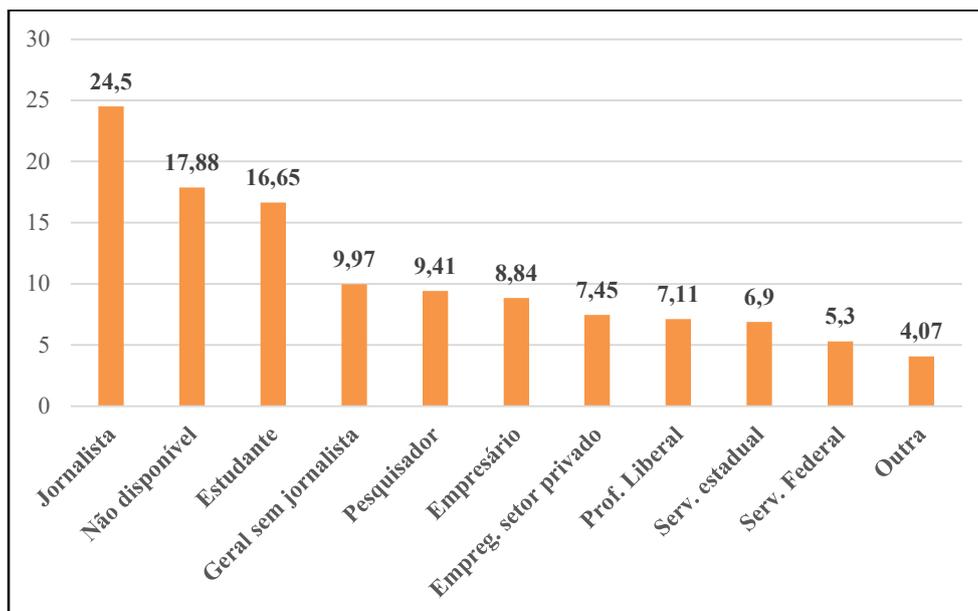


Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU

Como o GSI, o Ministério das Relações Exteriores também figura entre os setores do governo federal que se opunham a maior transparência de seus arquivos e, durante a formulação do anteprojeto da Lei de Acesso à Informação, defendiam prazos mais longos para liberação de arquivos classificados como sigilosos.

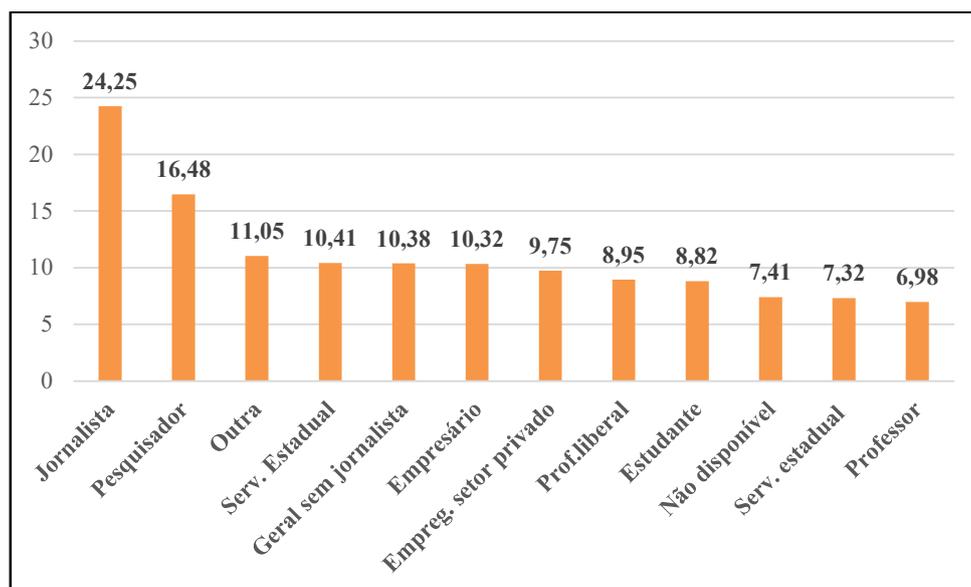
Na Agência Nacional de Petróleo (ANP), jornalistas também são os requerentes com maior proporção de pedidos negados, 24,5%, percentual equivalente a mais de duas vezes a proporção de requerimentos rejeitados para as demais categorias profissionais, excluídos os jornalistas, que é de 9,97%. Mesmo fenômeno encontrado na Casa Civil, em que pedidos de jornalistas rejeitados equivalem a 24,25% dos pedidos apresentados, enquanto para as demais categorias profissionais a média é de 10,32%, como indicam os Gráficos 09 e 10.

**Gráfico 09 – Proporção de pedidos negados pela ANP segundo profissão (%)  
(maio/2012 a maio de 2022)**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU

**Gráfico 10 – Proporção de pedidos negados pela Casa Civil segundo profissão (%) (maio/2012 a maio de 2022)**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU

A maior proporção de pedidos negados quando o autor é registrado no sistema FalaBR como jornalista apresenta-se como indicador de que pode haver relação entre a identidade profissional do requerente e a forma como seu requerimento poderá vir a ser respondido. Destaca-se que os percentuais observados no caso de jornalistas estão em patamares bem acima da média geral, reforçando a percepção dos pesquisadores Rodrigues e Michener (2018) de que a identidade do autor de um pedido de acesso à informação pode afetar a maneira com que a demanda é tratada pela administração pública. Outros indicadores sobre o modo de processamento das solicitações, no caso

particular dos jornalistas, a serem apresentadas adiante também corroboram esse entendimento.

#### 8.4 O processamento dos pedidos e a espera pela resposta

A Lei de Acesso à Informação estabelece prazos para que a administração pública responda ao cidadão. Segundo a LAI, após a apresentação do pedido, o órgão demandado tem 20 dias para dar uma resposta, seja ela liberando o acesso à informação solicitada ou negando o acesso. O dispositivo legal dá direito à administração prorrogar por mais 10 dias a entrega da resposta. Assim, o prazo limite para a primeira manifestação do órgão é de 30 dias improrrogáveis.

Acima desse limite, o sistema federal considera que o prazo deixou de ser respeitado e o cidadão pode apelar à instância superior do mesmo modo que acontece quando o pedido é respondido dentro do prazo, mas o requerente considera que sua demanda não foi respondida como gostaria. O cidadão tem 10 dias para recorrer, e a instância superior cinco dias para se manifestar.

Além dos prazos de manifestação, a LAI também prevê quatro instâncias recursais: a primeira é no próprio órgão demandado, mas por uma autoridade superior à que respondeu ao pedido original do cidadão; a segunda é o chefe da Pasta (ministro de Estado ou autoridade por este designada); a terceira é a Controladoria Geral da União; a quarta e última, a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), coordenada pela Casa Civil da Presidência da República e composta por representantes de outros oito ministérios<sup>70</sup>.

O prazo legal de 20 dias para resposta com direito a prorrogação por mais 10 dias, previsto na LAI, é expresso como um teto máximo. Seguindo o espírito de assegurar a máxima transparência, a lei estabeleceu que as informações devem ser prestadas de imediato. Ou seja, a resposta pode e deve vir antes do prazo limite como estabelece seu artigo 11:

O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível. § 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no *caput*, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias: I - comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão; II - indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou III - comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação (BRASIL, 2011).

Como já exposto, dados do Painel estatístico da CGU para fins de acompanhamento dos pedidos de informação indicam que, no período de maio de 2012 a maio de 2022, foram apresentados

---

<sup>70</sup> A CMRI é composta por representantes das seguintes Pastas do governo federal: Casa Civil, Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, Ministério da Defesa, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, Ministério da Economia, Ministério da Mulher e dos Direitos Humanos, Advocacia Geral da União (AGU) e Controladoria Geral da União.

1.140.779 requerimentos de cidadãos com tempo médio de resposta 15 dias<sup>71</sup>. A média geral, portanto, está abaixo do prazo máximo inicial de 20 dias. Alguns órgãos da administração federal apresentam prazo médio de resposta acima desse valor, mas ainda dentro do limite máximo de 30 dias que inclui a possibilidade de prorrogação legal do tempo para envio de manifestação ao cidadão que requereu a informação.

O Painel da CGU apresenta a indicação de um ranking a partir dos 301 órgãos federais registrados no FalaBR. Órgãos com tempo menor de resposta são mais bem posicionados nesse ranking. Dos listados na Tabela 11, os que apresentam tempo de resposta médio acima dos 20 dias estão, portanto, nas posições piores.

Entre os 27 ministérios e órgãos indicados na tabela, o Ministério de Minas e Energia tem o tempo médio mais largo de resposta, 23,27 dias. Em seguida aparecem a Casa Civil da Presidência da República, Aeronáutica, GSI, Relações Exteriores, Secretaria de Relações Institucionais (antiga Secretaria de Governo), Secretaria Geral da Presidência, Marinha e Saúde. Todos com prazo de resposta médio acima dos 20 dias.

**Tabela 11 – Tempo médio de resposta (em dias) por órgão e posição no ranking geral (maio/2012 a maio/2022)**

Órgão	Tempo de resposta	Posição*
Minas e Energia	23,27	248
Casa Civil	23,12	247
Aeronáutica	22,85	246
GSI/PR	22,78	245
Relações Exteriores	22,25	243
Sec.Governo/Relações Inst. /PR	22,1	240
Secretaria Geral/PR	22,01	228
Marinha	21,23	234
Saúde	21,03	231
Meio Ambiente	18,44	209
Agricultura	18,39	206
Educação	18,07	204
Vice-presidência	16,71	187
Exército	16,43	178
Infraestrutura/Transportes	16,36	176
Ciência e Tecnologia	16,32	175
Mulheres e Direitos Humanos	16,23	173
Comunicações	15,06	158
Justiça	15,01	155
CGU	14,79	148
Defesa	13,26	119

<sup>71</sup> Disponível em: <http://painéis.cgu.gov.br/lai/index.htm>. Acesso em 16 de julho de 2024.

Turismo	12,91	109
Desenvolvimento Regional	12,7	107
Fazenda/Economia	11,9	90
AGU	11,28	74
Cidadania/Desenv.Social	11,25	73
Banco Central	3,83	3

Fonte: CGU

\* Posição geral em relação ao ranking de 301 órgãos federais onde os primeiros colocados são os com menor prazo de resposta

Entre os 27 órgãos mencionados e com maior tempo médio de resposta estão aqueles que podem ser associados à cultura do sigilo presente em setores vinculados à defesa nacional e soberania do Estado. Estão nessa condição o Itamaraty e as duas Forças militares. O GSI, responsável pelo aparato dos serviços de inteligência do governo e ainda pela segurança do presidente da República, seu vice e familiares também está nessa condição. Já a Casa Civil e as Secretarias Geral e de Governo, que estão no centro do poder decisório da Presidência da República e cujas atividades não têm relação direta nem com defesa nacional ou soberania, podem ser considerados órgãos que lidam com informações sensíveis à tomada de decisão governamental.

Pode-se considerar que esses setores do governo, seja por lidarem com informações de interesse à defesa e soberania do país, seja por manusearem dados politicamente sensíveis, tenham necessidade de consumir maior tempo no processo decisório sobre atendimento de pedidos formulados por cidadãos interessados em ter acesso ao que se passa no epicentro do Poder Executivo. Essas atribuições e competências dos órgãos não podem, no entanto, seguindo-se o princípio de máxima transparência advogado pelas instâncias públicas, servir de justificativa a priori para que as informações solicitadas por qualquer cidadão devam ser restritas e, portanto, de acesso não permitido.

Os agentes do Estado que se pretende democrático devem ter um compromisso com a transparência do que fazem ainda que o setor que atuam possa justificar a proteção a informações mesmo que por um período limitado. “Governo em público significa que os atos do poder ou são exercidos diretamente diante do povo ou são de alguma forma comunicados a seus destinatários naturais e não se tornam oficialmente válidos antes de receberem a devida publicidade” (BOBBIO, 2015, p. 40).

Nessa perspectiva, o tempo que a administração pública demora para responder ao cidadão que a ela se apresenta em busca de uma informação serve de indicador da forma como o direito de acesso, legalmente estabelecido como “imediate”, é manejado em diferentes setores governamentais. Ainda que uma resposta que tarde a chegar cumpra a determinação de assegurar a publicidade esperada e devida, o tempo que se leva no processamento do pedido serve como medida, como aqui é proposto, de maior ou menor adesão à transparência ou opacidade das informações.

A capacidade da estrutura funcional montada pelo órgão federal para atender às demandas

também é fator que não deve ser desprezado, e pode contribuir, em alguma medida, no alargamento do prazo de confecção da resposta ao cidadão. Todavia, contados dez anos de vigência da LAI, esperar-se-ia que os órgãos já teriam condições de dispor de meios para adequar o Serviço de Informação ao Cidadão ao volume de pedidos que são recebidos.

O perfil dos órgãos com maior tempo de resposta citados na Tabela 11, que se afiguram mais associados à cultura do sigilo, parece indicar que o fator preponderante para o prazo estendido está menos vinculado a aspectos meramente da estrutura disponível para analisar os pedidos de informação do que em relação à inclinação desses setores governamentais de proteger os dados que guardam.

Quando se analisam os dados referentes ao tempo médio de resposta segundo a profissão do demandante, os resultados encontrados indicam variações. Para se chegar ao valor médio de dias de resposta, foram gerados arquivos eletrônicos para cada uma das 15 categorias profissionais registradas no sistema FalaBR, considerando-se apenas os requerimentos de informação direcionados aos 60 órgãos que integram o núcleo central do governo federal e que compõem a amostra desta pesquisa.

O cálculo do tempo médio de resposta em dias deu-se a partir das informações extraídas de dois campos disponíveis no banco de dados abertos original da CGU. Um indica a data em que o pedido de informação foi apresentado pelo cidadão. Outro informa a data em que a resposta foi enviada pelo órgão público.

Como pode ser observado na Tabela 12, a maior média encontrada está nos pedidos formulados por membros de ONG internacionais: 20 dias para envio da resposta pelo órgão federal demandado. Em seguida aparecem os jornalistas, com 19 dias, e representantes de sindicato, 18 dias. O grupo formado por todas as profissões, excluídos os jornalistas, tem média de 13 dias para recebimento da resposta.

**Tabela 12 – Tempo médio de resposta por profissão do requerente (em nº de dias)  
(maio/2012 a maio/2022)**

<b>Profissão</b>	<b>Média</b>	<b>Mediana</b>
<b>Jornalista</b>	<b>19</b>	<b>19</b>
Pesquisador	17	17
Membro ONG internacional	20	17
Membro partido político	16	16
Serv. Federal	16	15
Membro ONG nacional	15	15
Rep. sindicato	18	14
Estudante	14	13
Professor	14	13

<b>Geral sem jornalista</b>	<b>13</b>	<b>11</b>
Serv. Municipal	13	10
Profissional liberal	12	9
Serv, estadual	12	9
Empresário	11	8
Empregado setor privado	11	7
Outra	11	7

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU

A menor média foi encontrada entre os cidadãos registrados como “empregado do setor privado”, 11 dias, e no grupo que se registrou no FalaBR como de “outra” profissão diversa das opções disponíveis para preenchimento no sistema.

A fim de afastar eventuais distorções provocadas por alguns poucos pedidos que podem ter tido processamento demasiadamente demorado, o que gera impacto no cálculo da média simples em número de dias, utilizou-se a fórmula da mediana que expurga valores marginais, buscando encontrar um valor mais ao centro do espectro de números de dias para envio de resposta ao autor do pedido de informação.

Considerando-se, então, apenas a mediana, jornalistas passam a ser a categoria profissional com maior tempo de resposta: 19 dias. Em seguida aparecem membros de ONG internacional e pesquisadores, com 17 dias.

Na amostra de pedidos direcionados a 60 órgãos considerados nesta pesquisa como o núcleo do governo federal, jornalistas também são categoria profissional com maior percentual de pedidos com prazo acima do prazo legal de 30 dias. Do total de 21.072 requerimentos de informação apresentados por esses profissionais, 13,2% foram respondidos após 31 dias ou mais. No grupo das demais profissões, excluídos jornalistas, esse percentual foi de 5,91%, como mostra a Tabela 13.

**Tabela 13 – Respostas acima do prazo de 30 dias por profissão do requerente (%)  
(maio/2012 a maio/2022)**

Profissão	respostas acima de 30 dias
<b>Jornalista</b>	<b>13,2</b>
Pesquisador	10,2
Rep. sindicato	9,7
Membro ONG nacional	7,9
Membro partido político	7,5
Membro ONG internacional	7,3
Serv. Federal	7,1
Estudante	6,7
<b>Geral sem jornalista</b>	<b>5,91</b>
Serv. estadual	5,6

Prof. Liberal	5,3
Serv.municipal	5,2
Empresário	4,4
Empregado setor privado	4,3

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU

A análise indica ainda que 62,41% das respostas relacionadas a pedidos de jornalistas foram dadas antes do fim do primeiro prazo de até 20 dias previsto na LAI e sem necessidade de o órgão acionar a prorrogação de mais dez dias previstas na lei. Já as respostas enviadas dentro do prazo da prorrogação legal, ou seja, entre 21 e 30 dias, equivalem a 24,36% dos pedidos.

No grupo formado pelas demais profissões, excluídos os jornalistas, o percentual de respostas até o vigésimo dia foi de 80,17%, enquanto as enviadas entre o vigésimo primeiro e o trigésimo dia correspondem a 13,89% dos casos.

## 8.5 Estudos canadenses e o caso da Escócia

O alargamento do tempo de processamento dos pedidos de acordo com a profissão do requerente encontra similaridade em casos relatados fora do Brasil. Estudo desenvolvido pelo professor de Administração Pública canadense Alasdair Roberts (2002) a partir da análise de 2.120 pedidos de informação direcionados ao Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos, uma agência do governo do Canadá, evidencia falta de isonomia no tratamento dado pela administração pública daquele país em requerimentos de jornalistas e partidos políticos. Segundo Roberts, para essas duas categorias foi possível verificar maior tempo médio de resposta.

Nos três anos avaliados por ele, 1999, 2000 e 2001, partidos políticos e jornalistas levavam mais tempo para receber manifestação da agência estatal canadense do que os cidadãos de um modo geral. De acordo com dados apresentados pelo pesquisador, o número médio de dias para envio de respostas a partidos políticos foi de 69,2 no triênio estudado. No caso dos jornalistas, o valor encontrado foi de 63,2 dias, em média. Já para as demais categorias profissionais, o tempo médio foi de 38,2 dias.

A análise demonstra como um direito previsto em lei pode ser moldado por meio do exercício da discricionariedade administrativa. A demora pode constituir uma importante limitação ao direito à informação, pois a passagem do tempo muitas vezes diminui a utilidade dos documentos<sup>72</sup> (ROBERTS, 2002, p.2).

O tempo de resposta, na avaliação do pesquisador canadense, não seria, portanto, mero medidor da produtividade da administração no atendimento das demandas dos cidadãos. Se há

<sup>72</sup> Do original em inglês: “The analysis demonstrates how a statutory right can be shaped through the exercise of administrative discretion. Delay may constitute an important limitation on the right to information, because the passage of time often diminishes the usefulness of documents”.

indicação de que duas categorias específicas no estudo canadense têm prazo maior de resposta, Roberts sinaliza que isso se deve à reação do setor público em relação aos riscos que cogita ao disponibilizar informações para atores que vê com desconfiança.

O professor canadense aponta que governos costumam se preocupar com o acesso a informações que possam lhe colocar em posições desconfortáveis. Tal sentimento acaba por favorecer que não haja isonomia no tratamento nos pedidos de informação, quando o autor do requerimento vem a ser identificado como um potencial causador de problemas.

Infelizmente, a burocracia federal não é um ambiente em que o princípio da igualdade de tratamento irá naturalmente prosperar. Em qualquer governo, ministros e funcionários naturalmente se preocupariam com o fato de a divulgação de informações atrapalhar o processo político ou alimentar a controvérsia política. Eles podem sentir que a interpretação que é imposta aos documentos por jornalistas ou políticos da oposição é sensacionalista ou injusta (Idem, p. 5-6)<sup>73</sup>.

Embora faça ressalva de que o tempo de resposta alargado no caso de jornalistas e partidos políticos até possa estar associado a outras variáveis como a extensão do pedido formulado ou mesmo a necessidade de busca da informação solicitada em diferentes locais, Roberts considera o tempo de resposta maior uma evidência da diferença no tratamento dado a pedidos de acordo com o perfil do demandante. A presente pesquisa segue esse mesmo entendimento.

Como indicador de que a administração pública adota procedimentos particulares para pedidos formulados por jornalistas, Roberts cita o caso de relatório produzido em 2001 pelo Gabinete do Comissário de Informação da Irlanda (OIC). Naquele ano, a autoridade de monitoramento da transparência registrou a preocupação de servidores públicos com o uso que pode ser feito por jornalistas dos documentos liberados a partir de pedidos formulados com base na lei de acesso irlandesa.

Reportagens supostamente seletivas a partir de informações recebidas sob a Lei (de Acesso) são motivo de preocupação para muitos servidores públicos. Eles reconhecem o importante papel da mídia e processam solicitações de jornalistas e outros de acordo com as disposições da Lei. Mas ficam preocupados quando informações divulgadas sob o FOI (*Freedom of Information Act*) são, em sua opinião, divulgadas na mídia de maneira seletiva, injusta ou sensacionalista. A repetição de ocorrências dessa natureza, em que consideram retratar injustamente sua organização de forma negativa, dificilmente conduz a uma atitude positiva por parte desses servidores públicos em relação à FOI<sup>74</sup> (OIC *apud* ROBERTS, 2002, p.

---

<sup>73</sup> Tradução do autor a partir do original em inglês: “*Unfortunately, the federal bureaucracy is not an environment in which the principle of equal treatment will naturally thrive. In any government, ministers and officials would naturally be concerned that disclosure of information will disrupt the policy process or fuel political controversy. They may feel that the interpretation that is imposed on documents by journalists or opposition politicians is sensationalist or unfair*”.

<sup>74</sup> Tradução do autor a partir do original em inglês: “[A]llegedly selective reporting of information received under the Act is a cause of concern to many public servants. They recognise the important role of the media and process requests from journalists and others in accordance with the provisions of the Act. But they become concerned when information released under FOI is, in their view, reported in the media in a selective, unfair or sensationalist manner. Repeat occurrences of this nature which they see as unfairly portraying their organisation in a bad light are hardly conducive to a positive attitude on the part of such public servants towards FOI”.

6).

O relato acima guarda similaridade com o que foi percebido pelo antropólogo brasileiro Roberto DaMatta, quando, em 2011, entrevistou servidores públicos brasileiros e estes, antes mesmo de a LAI entrar em vigor, já manifestavam receio semelhante em relação à maneira com que as informações disponibilizadas viriam a ser tratadas pela imprensa.

O sentimento de receio captado na pesquisa de DaMatta ainda em 2011 constituiu-se, de fato, como uma preocupação de vários setores do governo em relação a pedidos formulados por jornalistas como atestam integrantes da Ouvidoria da CGU entrevistados pelo autor da presente pesquisa, cujo conteúdo será exposto em capítulo posterior.

O prazo estendido de resposta a pedidos formulados por jornalistas também foi evidenciado em caso relatado na Escócia. A partir de um manifesto público divulgado em junho de 2017, um grupo de profissionais da imprensa cobrou providências do Parlamento escocês por conta de dificuldades que vinha enfrentando nos pedidos de informação direcionados ao governo daquele país.

Os jornalistas pediram a revisão da forma com que a administração vinha lidando com seus requerimentos. Relataram que as demandas estavam sendo negadas ou tendo respostas retardadas sem que houvesse uma razão plausível e legal para isso (FITZHENRY, 2018).

O Comissário de Informação da Escócia, autoridade que exerce função assemelhada a de um ouvidor ou ombudsman, instaurou processo de inspeção para apurar a denúncia dos jornalistas. O *Intervention Report* produzido na época registra que os pedidos de informação apresentados por jornalistas, por membros de partido político e pesquisadores eram submetidos a um procedimento adicional de “liberação”, retardando o envio da resposta.

A inspeção aponta que, entre 2015 e 2017, foi possível constatar demora na elaboração de respostas a jornalistas na comparação aos demais autores de pedidos de informação. No biênio 2015/2016, as respostas eram fornecidas para jornalistas em 24 dias, em média. Considerando todos os pedidos formulados por cidadãos escoceses, o prazo médio de resposta era de 19 dias. Assim, um jornalista levaria cinco dias a mais para receber uma resposta do que outro cidadão. No biênio 2016/2017, o tempo médio de resposta para jornalistas foi de 27 dias; para a população em geral, 21 dias, resultando numa espera de seis dias a mais para os profissionais da imprensa.

A partir do biênio 2017/2018, o Comissário de Informação da Escócia aponta que houve redução na diferença de tempo de resposta entre pedidos de jornalistas e não-jornalistas no biênio seguinte (2017/2018), mas indica as particularidades que encontrou no caso dos requerimentos da imprensa que podem contribuir para explicar a demora na resposta:

Apesar das melhorias significativas, ainda há uma diferença notável no tempo gasto para lidar com solicitações da mídia, em oposição a solicitações não relacionadas à mídia. Embora parte disso possa ser devido à complexidade de algumas dessas solicitações, é inevitável que níveis mais altos de liberação aumentem o tempo de

qualquer processo de resposta. O exame in loco dos arquivos identificou vários casos de atrasos na emissão de respostas devido à demora na obtenção de autorização de *special advisers*. Uma característica comum desses casos foi que os responsáveis pelos casos buscaram atualizações junto aos assessores especiais sobre o andamento do processo de liberação. Essas atualizações foram frequentemente solicitadas para fornecer conselhos aos solicitantes que queriam esclarecimentos sobre quando as respostas já atrasadas seriam dadas<sup>75</sup> (FITZHENRY, 2018, p.28).

A análise realizada pela autoridade escocesa termina por concluir que, de fato, pedidos de profissionais da imprensa e ainda de integrantes de partidos políticos são submetidos a tratamento diferenciado, evidenciando que não é cumprido o mandamento legal de isonomia na forma de lidar com pedidos de informação dos cidadãos qualquer que seja sua identidade profissional.

Jornalistas, juntamente com Membros do Parlamento e pesquisadores políticos, são expressamente sujeitos a um processo de liberação (da informação) diferente do que outros grupos de solicitantes. Isso é inconsistente com o princípio de análise-cega dos pedidos previstos na legislação. Seus pedidos são quase invariavelmente sujeitos a uma camada adicional de autorização que provavelmente atrasará a consideração do caso<sup>76</sup> (Idem, p.4).

No caso brasileiro, o tempo médio de resposta para pedidos de todos os cidadãos registrados no FalaBR foi de 13 dias entre 2012 e 2022, considerando o *corpus* de 60 órgãos centrais da administração federal do Brasil. Usando o cálculo da mediana, esse número caiu para 11 dias. Já no caso dos jornalistas tanto a média como a mediana o tempo de espera são de 19 dias para obtenção da resposta em ministérios e agências federais incluídos no presente estudo.

O princípio de tratamento isonômico dos pedidos de informação formulados por cidadãos está previsto na Lei de Acesso brasileira. O tempo mais alongado de resposta no caso de jornalistas no país já é indicativo de possível diferenciação na forma de lidar com requerimentos dessa categoria profissional.

Como já observara Alasdair Roberts (2002), ainda que outros elementos como a complexidade do pedido ou a sensibilidade das informações solicitadas possam contribuir para um processamento mais lento dos pedidos de jornalistas, o tempo alargado ou até mesmo a criação de níveis de validação adicionais para a resposta contribuem para contaminar a transparência no acesso a informações.

---

<sup>75</sup> Tradução do autor a partir do original em inglês: “*Despite these significant improvements, there is still a noticeable difference in time taken to deal with media, as opposed to non-media, requests. While some of this may be due to the complexity of some of those requests, it is inevitable that higher levels of clearance will add time to any response process. The on-site examination of case files identified numerous instances of delays in the issuing of responses due to delays in obtaining clearance from special advisers. A common feature of these cases was where case-handlers sought updates from special advisers on the progress of the clearance process. These updates were often sought in order to provide advice to requesters who had asked for clarification on when already overdue responses could be expected*”.

<sup>76</sup> Tradução do autor a partir do original em inglês: “*Journalists, together with MSPs and political researchers, are expressly made subject to a different process for clearance than other requester groups. This is inconsistent with the applicant-blind principle of FOI legislation. Their requests are almost invariably subjected to an additional layer of clearance which is likely to delay the consideration of the case*”.

Indicações sobre tratamento não-isonômico de pedidos de informação por conta da identidade do autor da demanda foram apontadas em estudo da organização não-governamental Artigo 19 (2018). A ONG Artigo 19, a partir de estudo envolvendo o nível federal de governo e ainda as instâncias estadual e municipal, relata casos de jornalistas que tiveram as respostas submetidas a tramitação singular por temor de como o profissional poderia vir a usar as informações.

Em decorrência de sua identificação como jornalista, o requerente teve tratamento diferenciado por parte do órgão, seja no sentido de prover-lhe informações mais facilmente do que se esperava (o servidor temia que represando a informação o jornalista poderia tomar alguma providência, como noticiar essa falta de acesso) ou seja no sentido de negar-lhe ou dificultar-lhe o acesso. No segundo caso, os jornalistas com frequência foram encaminhados indevidamente à assessoria de imprensa, mesmo nunca tendo solicitado que isso fosse feito. Além disso, houve casos em que os servidores negaram o acesso à informação justamente por medo de que ela fosse noticiada por alguma mídia, especialmente nos casos em que se tratava de alguma informação sensível, que pudesse expor alguma grande irregularidade do poder público (ARTIGO 19, 2018, p.13)

As distorções no tratamento dos pedidos serviram de base para que houvesse um movimento de entidades da sociedade civil para solicitar à CGU<sup>77</sup>, em 2016, a adoção de recurso para proteção da identidade do autor, medida que foi adotada em novembro de 2018. Os solicitantes passaram a contar com mecanismo de marcar o pedido como não-identificado, ficando sua identidade restrita à CGU, sem que o órgão demandado tivesse acesso a essa informação. Essa proteção, no entanto, não desobriga a administração pública de tratar de forma isonômica os demais pedidos cujos solicitantes mantêm ativa sua identidade.

## **8.6 Recorrendo para ver se a informação vem**

Os processos instituídos pela apresentação de um pedido de informação feito por qualquer cidadão não se encerram diante da primeira resposta negativa. Como já mencionado, a LAI estabelece níveis de apelação para que o demandante possa recorrer a instâncias superiores na tentativa de receber o que busca.

São quatro instâncias recursais. Após ter seu pedido negado, o cidadão pode apelar à primeira instância que geralmente é uma chefia hierarquicamente superior ao setor que negou a informação. A segunda instância pode ser o ministro ou outra autoridade nomeada por ele para responder em nome do órgão. A terceira instância é externa. Trata-se da Controladoria Geral da União. Como estabelecido

---

<sup>77</sup> A solicitação para a possibilidade de o cidadão registrado no sistema federal pedir uma informação sem precisar se identificar para o órgão demandada consta no 3º Plano de Ação Nacional para a parceria de governo aberto publicado em 2016. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/66732/1/3\\_plano\\_de\\_acao\\_portugues.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/66732/1/3_plano_de_acao_portugues.pdf).

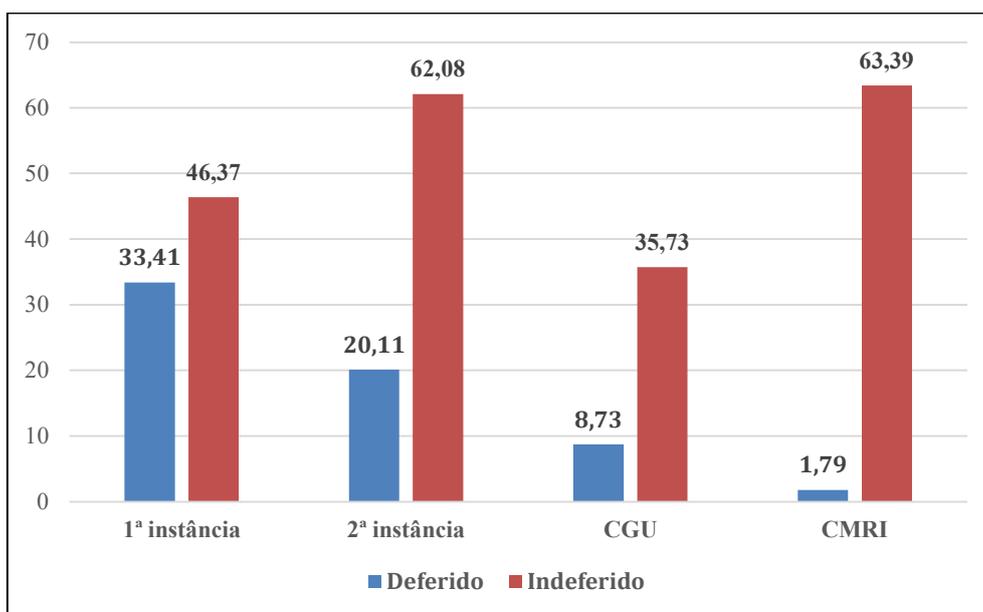
pela Lei de Acesso, a CGU tem poder para determinar a entrega da informação que outro ministério se recusou a fornecer. A quarta e última instância administrativa é a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), que funciona sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República e é composta por representantes de outros oito ministérios.

Na medida em que o pedido de informação vai alcançando instâncias superiores o grau de êxito reduz. Segundo dados do Painel da CGU, entre maio de 2012 e maio de 2022, foram apresentados 1.140.779 pedidos. Desses, em apenas 93.456 casos houve interposição de recursos à primeira instância, o equivalente a apenas 8,19% dos requerimentos de todos os cidadãos. De acordo com dados do Painel, 40,75% dos recursos foram classificados como “deferidos” e 35,19% “indeferidos” e outros 6,52% “parcialmente deferidos”.

Chegaram à segunda instância 27.911 casos, sendo 25,11% “deferidos”, 44,33% “indeferidos” e 5,38% “parcialmente deferidos”. À terceira instância, a CGU, foram 16.646 casos, com 10,24% “deferidos” e 18,74% “indeferidos” e uma parcela de 40,30% classificada como “não conhecido” – quando a Controladoria considera que o recurso não atende requisitos de admissibilidade. Outros 15,44% são chamados de “perda de objeto” – situação em que a Controladoria declara que não chegou a examinar o mérito do recurso porque o órgão demandado originalmente, diante de uma consulta prévia sobre o caso feita pela CGU, aceita entregar a informação que vinha negando.

No caso dos autores identificados como jornalistas, como mostra o Gráfico 11, foram apresentados 31.826 pedidos aos 60 órgãos da administração federal (ministérios e agências federais) que representam o corpus desta pesquisa em período que abrange maio de 2012 a maio de 2022. Desses, 2.987 (9,38%) foram objeto de recurso em primeira instância; 1.084 em segunda instância; 848 chegaram à CGU; e 112 à CMRI.

**Gráfico 11 – Recursos de jornalistas por instância recursal e tipo de resposta  
(maio de 2012 a maio de 2022)**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU

Quando o caso é levado à CMRI, última instância recursal por via administrativa, apenas 1,79% dos pedidos que passaram por toda a tramitação prevista na LAI têm a decisão negativa original revista. Esse percentual equivale, em números absolutos, a apenas dois casos. Um deles foi direcionado à Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e outro à Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

Ambos os casos estão disponíveis para consulta a partir dos dados abertos da CGU. Ambos seguiram um longo caminho entre o requerimento original e a decisão final da CMRI. Ambos os casos podem ser considerados como exemplos do que Gregory Michener, Márcio Cunha Filho e Bernardo Schwaitzer (2022) chamam de “*conspicuous noncompliance*”, um evidente descumprimento do princípio de transparência no qual a LAI se fundamenta.

No pedido direcionado à UFSC<sup>78</sup>, a tramitação se deu no tempo indicado a seguir:

- 09/10/2017                      Jornalista apresenta o pedido original
- 11/10/2017                      UFSC nega o pedido alegando que a informação é sigilosa
- (Não disponível)              Jornalista apresenta o primeiro recurso
- 18/10/2017                      Jornalista apresenta novo recurso uma vez que a UFSC não respondera ao primeiro recurso no prazo previsto na LAI
- 19/10/2017                      UFSC alega que o tempo é exíguo e não consegue compilar as informações solicitadas

<sup>78</sup> Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetallePedido?id=2175079>. Acesso em 25 de agosto de 2024.

- 19/10/2017    Jornalista recorre à CGU
- 04/06/2018    CGU indefere o recurso alegando que o pedido é desproporcional
- 06/06/2018    Jornalista recorre à CMRI
- 06/09/2018    CMRI defere o pedido e determina que a UFSC entregue as informações no prazo de 60 dias

Entre o pedido inicial e a decisão final da CMRI transcorrem 332 dias. O conteúdo do que é solicitado e a resposta que a Universidade dá ao requerente indicam como o sigilo foi apresentado como justificativa para impedir o acesso à informação que, desde o princípio, deveria ser tratada como pública, como atestaria depois quase um ano a Comissão Mista.

O pedido inicial do jornalista é assim apresentado:

Solicito aqui dados referentes aos beneficiários de bolsas da Funjab, Fepese, Feesc e Fapeu de projetos em parceria com a UFSC de 2008-2017 Dados estes: — Carga horária — Quantas bolsas a pessoa recebia — Nome completo — A quantia recebida mensalmente (UFSC, 2017)<sup>79</sup>.

Na primeira resposta que envia ao solicitante, o Serviço de Informação ao Cidadão da UFSC declara a impossibilidade de dar acesso à informação sobre alegação de que os dados são restritos e com sigilo garantido por 100 anos.

Prezado, Somando-se ao fato de as fundações de apoio serem instituições de direito privado e não fazerem parte da estrutura administrativa da UFSC, o art. 31 da Lei de Acesso à Informação determina que informações de cunho pessoal "terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção [...]". Assim sendo, indeferimos o pleito em primeira instância. Att, SIC/UFSC (UFSC, 2017).

O jornalista apresenta, então, novo recurso que não é respondido pela Universidade. Quando isso ocorre, o sistema FalaBR gera possibilidade de apresentação de recurso à instância superior. No novo texto enviado à UFSC, o demandante declara ser jornalista, adota tom mais incisivo e insiste no seu direito de acesso à informação.

Reforço aqui não só meu pedido como também o recurso em primeira instância IGNORADO pela instituição (...) Todas as informações solicitadas não são de ordem privada, mas sim públicas. Pois são projetos que utilizam mão de obra universitária, espaço universitário, às vezes verba universitária, agentes universitários, alunos universitários. Ou seja, é uma aplicação de dinheiro público. Da mesma forma que um pode ver o salário de um servidor público no Portal da Transparência, o mesmo deveria ter acesso às bolsas dadas aos mesmos servidores por trabalharem em projetos e pesquisas públicas com ajuda privada (...) Por favor, poupemos chegar à Controladoria Geral da União. Afinal, trata-se claramente de uma informação não sigilosa (...) Além de tudo, considerando que sou jornalista e que estou apurando

<sup>79</sup> Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetailPedido?id=2175079>. Acesso em 23 de agosto de 2024.

questões relativas a esse pedido, minha contra argumentação à falácia que vocês evocaram pode muito bem cair no artigo 31 (...) Lembrando que o CGU já se manifestou em 2013, quanto à divulgação do ganho de bolsas de projetos, "-divulgação das informações sobre a relação da UFSC com as fundações apoio, em especial no que se refere aos dados sobre os projetos em andamento, incluindo a indicação das remunerações pagas e dos respectivos beneficiários (UFSC, 2017).

Esse recurso em segunda instância ainda é direcionado à Universidade que, desta vez, responde alegando não ter tempo suficiente para buscar o que era solicitado. O prazo de resposta previsto na LAI em caso de recursos é de cinco dias.

Diante do presente recurso, ainda que o tratamento das informações a serem disponibilizadas deva preservar as questões de privacidade, informamos que no prazo exíguo que temos a solução mais próxima do atendimento é recomendar ao requisitante que acesse as páginas das fundações de apoio à UFSC, que disponibilizam por mecanismos próprios, informações sobre projetos que executam. Da parte da UFSC há uma relativa sistematização de informações encaminhadas pelas fundações à Pró Reitoria de Gestão de pessoas, mas cujo levantamento demandaria um prazo maior e, ainda, com incertezas quanto ao período a ser alcançado (Idem, 2017).

O próximo nível recursal é fora do âmbito da UFSC. Em terceira instância, a apelação é direcionada à Controladoria Geral da União. No recurso, o jornalista insiste que não há sigilo por privacidade das informações.

A CGU leva mais de seis meses para emitir seu julgamento. A auditora responsável pelo caso pede esclarecimentos à Universidade que informa precisar de pelo menos 210 dias para dar conta das informações solicitadas. A auditora entende, no entanto, que o cidadão estava com a razão e cabia à UFSC buscar junto às fundações a ela vinculadas todas as informações solicitadas para entregar ao requerente num prazo de 60 dias.

A manifestação da parecerista é submetida à chefia, antes do pronunciamento formal da Ouvidoria da CGU. A chefe discorda da subordinada, como mostra a Imagem 08, e entende que é o caso de negar o pedido dizendo de forma breve que o pedido era “desproporcional”, classificação prevista no decreto 7.724 que regulamentou a Lei de Acesso e previu que demandas com essa característica podem ser indeferidas. A Ouvidora-geral substituta referenda a negativa.

**Imagem 08 – Trecho de parecer da CGU sobre pedido de informação direcionado à UFSC**

Em que pesem os relevantes elementos apresentados pela Auditora nos parágrafos 08 a 11 supra, entendo que a demanda é desproporcional, nos termos do art. 13, inciso II do Decreto nº 7.724/2012, conforme precedentes 23480.012730/2017-50 e 23480.012146/2017-02. Nesse sentido, opino pelo desprovimento do recurso.

**LUIZA GALIAZZI SCHNEIDER**

Coordenadora-Geral de Recursos de Acesso à Informação

Substituta

### **DECISÃO**

No exercício das atribuições a mim conferidas pelo Decreto nº 8.910/2016, de 22 de novembro de 2016, adoto, como fundamento deste ato, o despacho da Coordenadora-Geral Substituta, para decidir pelo **desprovimento** do recurso interposto, nos termos do art. 23 do Decreto nº 7.724/2012, no âmbito do pedido de informação **NUP 23480.023211/2017-17**, direcionado à **Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC**.

**MARLENE ALVES DE ALBUQUERQUE**

Ouvidora-Geral da União Substituta

Fonte: CGU

Dois dias depois de receber a negativa da CGU, o jornalista apela à última instância administrativa, a CMRI. Como argumento, cita o texto da parecerista da Controladoria Geral que havia lhe dado razão, insiste que os dados são públicos e que a Universidade poderia organizar as informações para disponibilização.

O posicionamento anterior da CGU passa por revisão da Comissão Mista. A decisão 249/2018 é aprovada por unanimidade dos integrantes da CMRI, incluindo o Ouvidor-Geral titular da CGU. A UFSC recebe, então, determinação para entregar as informações em 60 dias.

Trata-se de recurso contra negativa de acesso a dados referentes aos beneficiários de bolsas de fundações parceiras da UFSC, no período de 2008-2017. O órgão recorrido alega que demandaria 210 dias para sistematizar a informação. No âmbito da terceira instância, a CGU vislumbrou a possibilidade de que a UFSC solicite que cada Fundação proceda o levantamento dos dados para atendimento da demanda, uma vez que são as detentoras dos dados primários, o que reduziria o prazo de atendimento em 52 dias. Destaca-se o interesse público preponderante nas informações solicitadas, tendo em vista a existência de auditorias e operações que envolvem o tema. Face o exposto, conclui-se pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pelo seu provimento, por se tratar de informação pública nos termos do Art. 4º, inciso I, Art. 7º, inciso III da Lei nº 12.527/2011 (CMRI, 2018).

Por determinação da Comissão Mista, a UFSC libera, ao final, um arquivo digital em formato PDF com 661 páginas em que há lista e dados sobre bolsistas.

No pedido direcionado à Anvisa a tramitação se deu no tempo indicado a seguir:

- 26/06/2018 O jornalista apresenta o pedido original

- 11/06/2018 A Anvisa responde atendendo parcialmente o pedido
- 11/06/2018 O jornalista recorre
- 19/06/2018 A Anvisa indefere, alegando sigilo
- 19/06/2018 O jornalista apresenta novo recurso
- 26/06/2018 O jornalista apresenta recurso à CGU (não havendo registro de data de resposta da Anvisa ao recurso anterior)
- 24/09/2018 A CGU julga o recurso indeferindo o pedido
- 24/09/2018 O jornalista recorre da decisão à CMRI
- 13/12/2018 A CMRI julga procedente a apelação deferindo o pedido

Entre o pedido inicial e a decisão final da CMRI transcorreram quase seis meses. Como no caso da UFSC, a análise do conteúdo também expõe como a agência federal interpôs um óbice de alegado sigilo para se recusar a atender integralmente a demanda.

Em 26 de maio de 2018, o jornalista enviou à Anvisa o seguinte pedido:

Solicito, por favor, o nome e o cargo de todos os funcionários comissionados nomeados na atual gestão (Michel Temer), do primeiro dia até a data atual, neste órgão. Favor informar a data de nomeação e, caso tenham sido exonerados ou pedido exoneração, esta data também. Favor informar o cargo, o departamento, função e remuneração deste servidor. Favor informar também todos que foram exonerados neste período. Que outras informações são mantidas pelo órgão sobre estes servidores nomeados? Favor especificar quais são todos os dados que são solicitados destes funcionários para sua nomeação. O comissionado precisa apresentar algum tipo de currículo ou carta de referência para ser nomeado? Se sim, favor enviá-los individualmente. Se houver qualquer outro tipo de documento usado para a nomeação (exceto documentos pessoais, como CPF, etc), favor enviá-los (CGU, 2018)<sup>80</sup>.

No Sistema FalaBR, a Anvisa, ao responder, classifica o requerimento como “concedido” e envia uma planilha com relação de 457 servidores nomeados entre 2016 e 2018. Esclarece ainda que não poderia dar acesso aos currículos por não dispor de “mecanismo tabulador” desses dados.

O jornalista recorre argumentando que a Anvisa deveria ter, em algum formato, os currículos arquivados e insiste no pedido de acesso. O órgão, que antes alegara que não tinha como tabular as informações, passa a sustentar que a informação era sigilosa por ser de caráter pessoal e que o pedido era genérico.

Em novo recurso, o jornalista argumenta que seu pleito era específico e que currículo de servidor indicado para função pública não pode ser considerado uma informação pessoal e reitera o

---

<sup>80</sup> Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetailPedido?id=1551686>. Acesso em 23 de agosto de 2024.

pedido. A Anvisa não responde ao recurso e o demandante recorre à CGU informando que o órgão federal deixara de se manifestar no prazo estipulado por lei.

Antes de julgar o caso, a Controladoria busca esclarecimentos adicionais junto à Anvisa e é informada que parte dos arquivos existia, mas uma parcela era em papel e outra já estava digitalizada. Alega ainda que seria preciso tarjar detalhes pessoais e que isso levaria mais de três meses, gerando uma sobrecarga de trabalho desproporcional.

No seu parecer final (Imagem 09), a CGU explicita que a informação requerida, de fato, não poderia ser considerada sigilosa, mas considera que o volume de informações solicitado é desproporcional, sugerindo ao autor que apresentasse novo pedido com seu escopo reduzido. O parecer conclui pelo indeferimento do pedido.

### Imagem 09 – Extrato de recurso de jornalista julgado pela CGU

<b>CGU</b> Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União Coordenação-Geral de Recursos de Acesso à Informação	
	
<b>Lei de Acesso à Informação - Recurso Submetido à CGU</b> <b>PARECER</b>	
Número do processo:	25820.003215/2018-97
Órgão:	Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA
Assunto:	Recurso contra negativa a pedido de acesso à informação.
Data do Recurso à CGU:	26/06/2018
Restrição de acesso no recurso à CGU (e-SIC):	Não
Opinião técnica:	Opina-se pelo desprovisionamento do recurso interposto, haja vista o acolhimento da alegação da Recorrida de que se trata de pedido desproporcional, de acordo com o art. 13, inciso II, do Decreto nº 7.724/2012.
<b>RELATÓRIO</b>	
Resumo das manifestações do cidadão:	Inicial: Cidadão solicita o nome e o cargo de todos os funcionários comissionados da ANVISA que tenham sido nomeados na atual gestão (Michel Temer), do primeiro dia até a data atual, e pede as seguintes informações relativas a esses funcionários: data de nomeação, data de exoneração (para os funcionários que tenham sido exonerados ou que tenham pedido exoneração), relação de todos os exonerados neste período, cargo, função, departamento e remuneração. Ademais, pergunta quais outras informações são mantidas pelo órgão sobre estes servidores nomeados, quais são todos os dados solicitados destes funcionários para sua nomeação e se o comissionado precisa apresentar algum tipo de currículo ou carta de referência para ser nomeado. Em caso positivo, pede que currículos e cartas de referência sejam enviados individualmente, juntamente com qualquer outro tipo de documento usado para a nomeação, exceto documentos pessoais, como CPF. 1ª instância: Cidadão questiona se os currículos não ficam armazenados em servidores da Anvisa e se não seria possível o envio separado, mesmo que não constem em um só arquivo. Ademais, pergunta de que forma os arquivos estão organizados e afirma que a jurisprudência na CGU aponta que o órgão deve deixar claro o motivo da impossibilidade de envio dos dados, mesmo quando necessitar de consolidação. Assim, simplifica sua solicitação, reduzindo-a ao envio dos arquivos referentes aos currículos de funcionários nomeados nos últimos dois anos. 2ª instância: Cidadão recorre alegando não compreender como um currículo profissional, usado para obtenção de um cargo público, pode configurar um arquivo pessoal. Ademais, alega que, se a contratação do servidor está estritamente ligada à sua capacidade para exercer uma função, e essa capacidade está comprovada por meio do currículo, há relevância pública que justifica o acesso a tais documentos. Por fim, afirma que sua pergunta não é genérica, mas específica, tratando-se do acesso aos currículos dos nomeados nesta Administração.
Respostas do órgão:	Inicial: Órgão informa que a relação de servidores nomeados e exonerados no período de 2016 a 2018 encontra-se em anexo, mas comunica, no que tange aos documentos solicitados (currículos), que a gerência geral não dispõe de mecanismos tabuladores de tais dados. 1ª instância: Órgão nega o acesso à informação alegando que se trata de informação pessoal e que, ademais, o pedido se enquadraria, também, no art. 23 da Lei de Acesso à Informação, que trata de pedidos genéricos, desproporcionais ou desarrazoados e que exijam trabalhos adicionais. 2ª instância: Não respondeu.
Resumo do Recurso à CGU:	Requerente afirma que continua sem resposta.
Instrução do Recurso:	A instrução processual levou em consideração as tratativas entre requerente e requerido, observadas as determinações da LAI e de sua regulamentação, bem como a resposta dada pela Anvisa ao pedido de esclarecimentos adicionais.

Fonte: CGU

O jornalista apela à CMRI. A resposta vem 80 dias depois. A comissão determina que a Anvisa entregue, num prazo de 90 dias, todos os currículos que já estavam digitalizados. A agência gera dois links em formato de arquivo drive para acesso remoto, ainda disponíveis para consulta, e que reúnem um total de 838 páginas com os currículos solicitados<sup>81</sup>.

Tanto o pedido direcionado à UFSC como o para a Anvisa exemplificam a dificuldade da administração em liberar informações de que dispõe, fazendo uso seja de alegado sigilo, seja de limitações de ordem burocrática para negar um requerimento. Em ambos os casos, os órgãos da administração federal lançaram mão de argumentos para obstaculizar o acesso ainda que ele fosse devido.

Por outro lado, ambos dos casos demonstram a persistência de seus autores que, mesmo diante das barreiras e reiteradas negativas, apelam até a última instância. As iniciais dos dois aparecem registradas na decisão da CMRI. O pedido direcionado à UFSC é do requerente M.LV. A partir de outros pedidos formulados por autor com mesmo Id de solicitante no FalaBR é possível identificar o profissional Matheus Lucas Vieira, formado em jornalismo na mesma UFSC e atualmente colaborador de veículos como *Piauí* e *Agência Pública*.

Contactado diretamente, o jornalista confirma ser o autor do pedido e relata que na época ainda era estudante do curso de graduação na mesma UFSC. Em novembro de 2017, antes de ver concluído o julgamento de seu pedido, aborda o tema numa reportagem em publicação do curso de jornalismo com o título “Vícios crônicos das fundações de apoio”.

O texto do jornalista cita que foi feito pedido de informação à Universidade que esse fora negado. Há referência ainda que estava pendente julgamento na CGU. A dificuldade de obter a informação é referida no texto: “Isso nos leva a outra complicação relativa às fundações: falta de transparência” (VIEIRA, 2017)<sup>82</sup>.

O pedido direcionado à Anvisa, na decisão da CMRI, é atribuído ao demandante L.F.T.A. Em consulta ao banco de dados produzido na presente pesquisa é possível identificar, a partir do código Id atribuído ao requerente no FalaBr, que ele é jornalista. Cruzando dados de outros pedidos, chega-se a seu nome: Luiz Fernando Toledo Antunes. O profissional é fundador da agência Fiquem Sabendo que se dedica ao tema da Lei de Acesso à Informação e tem atuado tanto para obter dados de governos por meio do dispositivo legal como para ampliar seu uso por meio de treinamentos de outros

---

<sup>81</sup> Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1hJlVQk6gt-da-Pj4yElxpWJ3c11jEF7/view?usp=sharing> ; [https://drive.google.com/file/d/1g3quvLgj\\_eP9-ckCYQEx1\\_GoXNuXgXMR/view](https://drive.google.com/file/d/1g3quvLgj_eP9-ckCYQEx1_GoXNuXgXMR/view) . Acesso em 23 de agosto de 2024.

<sup>82</sup> Disponível em: [https://issuu.com/zerojornal/docs/zero\\_-\\_ano\\_xxxvi\\_-\\_5\\_ed\\_-\\_novemb](https://issuu.com/zerojornal/docs/zero_-_ano_xxxvi_-_5_ed_-_novemb). Acesso em 26 de agosto de 2024.

profissionais.

Ele também foi contactado e confirmou ter feito o pedido. Luiz Fernando é, de longe, o jornalista que mais apresentou pedidos ao governo federal. Como já mencionado, no período compreendido nesta pesquisa, há um total de 1.048 requerimentos apresentados por ele.

O caso da Anvisa está registrado em reportagem publicada em dezembro de 2018 no site do jornal *O Estado de S.Paulo* com o título “Em decisão inédita, comissão permite acesso a currículo de cargos comissionados”<sup>83</sup>. No texto, ele noticia que a decisão da CMRI abre precedente para que a busca por currículos de servidores em outros setores governamentais seja assegurada. “Pela primeira vez será possível obter o currículo completo de funcionários em cargos comissionados por meio da Lei de Acesso à Informação” (TOLEDO, 2018).

Da análise quantitativa de pedidos de jornalistas exposta neste capítulo foi possível observar acesso observou-se que requerimentos de jornalistas têm maior prazo de resposta, bem como maior proporção de respostas fora do prazo legal. Os dados indicam também que a negativa a pedidos de jornalistas em determinados setores da administração federal registra taxa maior do que as encontradas para outros profissões.

## **9. Como os pedidos de jornalistas são tratados no governo federal**

Os dois casos citados anteriormente e que representam uma parcela ínfima de pedidos julgados pela CMRI indicam que a mera existência de uma lei, ainda que com texto assegurando expressamente o livre acesso à informação, não é garantia de que o direito será efetivado. Para além do instrumento legal que estabelece a transparência como regra, pode-se considerar que é na rotina administrativa que esse compromisso poderá se consumir.

Após analisar quantitativamente os pedidos de informação formulados por jornalistas, cujos dados foram expostos anteriormente, busca-se investigar como a administração pública federal processa tais requerimentos.

Inicialmente, foram projetados três procedimentos metodológicos:

- 1) análise do fluxo interno dos pedidos nos órgãos demandados a partir de pesquisa documental;
- 2) entrevistas com chefes de Serviços de Informação ao Cidadão;
- 3) entrevistas com os ouvidores-gerais da CGU responsáveis, em terceira instância, por julgar recursos a pedidos negados por ministérios e demais órgãos da administração federal.

---

<sup>83</sup> Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/publicos/em-decisao-inedita-comissao-permite-acesso-a-curriculo-de-cargos-comissionados/>. Acesso em 26 de agosto de 2024.

Foram feitas tentativas de entrevistas com chefes de SICs de ministérios, mas não houve aceitação às solicitações de entrevista. Dois ministérios solicitaram que as perguntas fossem feitas por escrito e protocoladas sob a forma de um pedido de acesso à informação no sistema FalaBR, mecanismo que não se adequava ao procedimento metodológico de entrevista semiestruturada pretendido.

Apenas em um ministério o pedido de entrevista foi aceito, mas sob a condição de não identificar o servidor público nem mesmo o ministério ao qual ele estava vinculado. As citações à entrevista desse servidor serão mencionadas mais adiante.

Em relação às entrevistas com ouvidores-gerais da CGU, foi possível realizá-las parcialmente. No período de dez anos de vigência da Lei de Acesso, quatro pessoas ocuparam esse cargo. Três deles concordaram em dar entrevista. A atuação deles na função compreende o período de maio de 2012 a janeiro de 2019. O quarto ouvidor, que ocupou o cargo durante a gestão Jair Bolsonaro, não retornou às tentativas de contato. O conteúdo das entrevistas dos ouvidores-gerais também será tratado em capítulo posterior.

Por meio de pesquisa documental foi possível identificar regramentos/portarias editados pelos ministérios para regular o processamento dos pedidos de informação de uma maneira geral. Alguns deles, como o Ministério da Cidadania/Desenvolvimento Social e Comando da Marinha editaram manuais para orientar os servidores sobre como lidar com os pedidos dos cidadãos, incluindo um passo-a-passo para a tramitação dos requerimentos, incluindo os casos de recursos, quando as demandas são, em primeira instância, negadas pelo órgão.

Nenhuma das normas prevê tratamento diferenciado a pedidos de cidadãos segundo sua profissão, o que, por óbvio, iria contra a previsão legal de isonomia no tratamento das demandas dos requerentes. Todavia, em algumas delas foi possível encontrar conceitos, não previstos na LAI como “sensibilidade” das informações e “risco à imagem” da instituição, e que podem contribuir para aumentar a discricionariedade na decisão sobre conceder ou não a informação buscada.

Como resultado da pesquisa documental, é possível ainda identificar um fluxo particular para pedidos formulados por jornalistas em pelo menos um ministério, o da Economia/Fazenda, Pasta que aparece como o segundo setor mais demandado por essa categoria profissional no período estudado. Esse processamento diferenciado para requerimentos de jornalistas teria se iniciado em 2018, último ano da gestão Michel Temer, e seguiu sendo adotado no governo Jair Bolsonaro. O modo como essa diferenciação foi adotada pode ser entendido como uma norma não formal instituída pela Pasta e que será detalhado a seguir.

## **9.1 A “lei interna” do Ministério da Fazenda**

Como sustenta Alasdair Roberts (2002), a capacidade de o acesso à informação ser assegurado a partir do que determina uma lei está diretamente relacionada aos executivos e agentes públicos responsáveis por colocá-la em operação. Se os governos, sustenta Roberts, não proporcionam meios e recursos para implementar mecanismos de processamento dos pedidos de acesso, ou ainda concedem à burocracia poder discricionário para agir na direção contrária do que prevê a legislação, acabam por minar o direito de acesso.

Assim, a maneira com que, cotidianamente, agem os atores da administração pública tem função preponderante no cumprimento dos ditames legais que apontam para maior transparência das ações do Estado. As rotinas e convenções compartilhadas por esses atores, sejam elas formais ou informais, contribuirão em maior ou menor medida para a disponibilização da informação solicitada pelo cidadão.

Em sua pesquisa sobre pedidos de acesso direcionados ao Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos do Canadá, Roberts aponta caminhos para se identificar o que chama de “a lei interna” que dita as regras de como, na prática, os requerimentos devem ser processados. O conceito de “lei interna” é descrito como uma série de instruções e interpretações escritas, mas não publicizadas que, associadas a rotinas burocráticas, contribuem para o processo de tomada de decisão a partir de um novo regramento legal que a organização passa a ter que cumprir (MARSHAL, 1983, *apud* Roberts, 2002).

Ao analisar bancos de dados abertos, o pesquisador relata ter encontrado indicadores da “prática interna” evidenciando tratamento não-isonômico dos pedidos a partir de registros como a classificação de pedidos como “sensíveis” ou ainda que deveriam ser levados ao conhecimento do ministro de Estado.

Roberts cita que, no ano de 1999, 10% dos pedidos de informação tinham sido classificados pelos agentes públicos como “sensíveis” ou “avise o Ministro” e que a maior parte deles tinha como autores jornalistas ou membros de partidos políticos.

A Lei de Acesso à Informação brasileira não inclui previsão de classificação de pedidos segundo o conceito de “sensibilidade” da informação requerida. A LAI estabelece, no entanto, regras de restrição para documentos segundo graus de sigilo, mecanismo que não tem relação com o fato de um cidadão, jornalista ou não, ter solicitado a informação.

Dito de outra maneira, a restrição deve ser característica intrínseca do registro e para isso ele deve ser classificado por graus de sigilo: 5 anos de proteção para os reservados; 15 aos secretos; e 25 aos ultrassecretos, podendo esses últimos serem renovados por igual período. Há ainda previsão para manter um documento restrito quando ele tem relação com a tomada de uma decisão ainda não consumada. Após a edição do ato, o registro passa a ter caráter público.

No caso brasileiro, os dados abertos do FalaBR não incluem acesso aos processos instaurados

internamente nos órgãos públicos para responder a um pedido de informação. Assim, os dados disponíveis não contemplam detalhes de como cada demanda é tratada no âmbito do órgão. Diferentemente do software utilizado pelos órgãos públicos canadenses que permitiu a Roberts localizar registros da classificação feitos pelos agentes públicos sobre cada pedido, o repositório de dados abertos da CGU possui dados específicos como data de protocolo e data de resposta. O sistema permite ter acesso ao conteúdo dos pedidos e das respostas, mas sem detalhamento de como essas últimas foram produzidas internamente em cada órgão demandado.

Para tentar preencher essa lacuna, foi solicitado aos ministérios, por intermédio de pedido de acesso à informação, esclarecimentos sobre fluxos e rotinas no tratamento dos pedidos apresentados por qualquer pessoa. O requerimento pedia esclarecimentos sobre fluxo de processamento, normais formais sobre essa rotina e se havia vinculação entre o SIC do órgão com o setor de assessoria de imprensa, instância que, até a edição da LAI, exercia o papel de receber e responder demandas de jornalistas.

Para o Ministério da Economia/Fazenda, por conta dos elementos encontrados, foram apresentados 11 pedidos de informação, entre maio de 2021 e fevereiro de 2024, seja para buscar esclarecimentos da administração sobre sua forma de processar demandas de jornalistas e demais cidadãos, seja para obter registros internos desses processos.

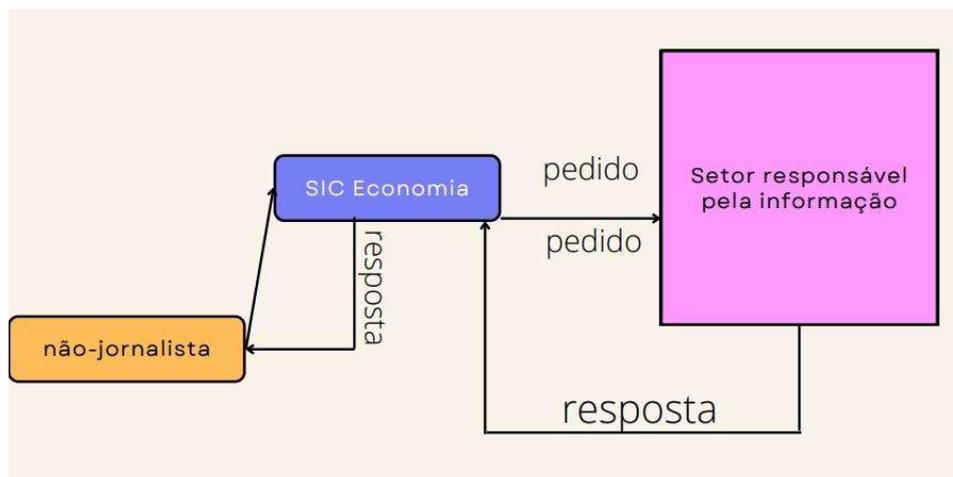
Na primeira resposta ao pedido de NUP 03005094483202186, o Serviço de Informação ao Cidadão informou que a Portaria 1.142, de 5 de setembro de 2019, regula o processamento dos pedidos<sup>84</sup>. A tramitação do requerimento do cidadão inicia-se com uma pré-análise do pedido pelo SIC para identificar se ele se enquadra como uma solicitação de informação. Em caso positivo, o pedido é remetido ao setor que armazena a informação solicitada para elaboração de resposta. O SIC ainda revisa o texto antes de liberar a resposta no sistema FalaBR ao autor do pedido.

No fluxo formal não há, portanto, desvios, atalhos ou mesmo consulta a instância diversa da que detém a guarda da informação solicitada. Na resposta ao pedido de esclarecimentos, o ministério anexou uma imagem com o fluxograma do processamento que foi simplificado pelo autor desta pesquisa na Figura 03.

**Figura 03 – Fluxograma do processamento de pedido de informação no Ministério da Economia para não-jornalista**

---

<sup>84</sup> Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetallePedido?id=3189654>.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério da Economia/Fazenda

O pedido de esclarecimentos enviado ao ministério incluiu perguntas específicas sobre vinculação entre o SIC e a área de imprensa a fim de verificar se o setor responsável pela relação entre jornalistas e a Pasta é, de alguma maneira, envolvido no processamento dos pedidos formulados pela imprensa. Segundo as pesquisadoras Janara Sousa e Ellen Geraldles (2016), nos primeiros anos de vigência, a LAI teria se configurado como uma porta de acesso direto para jornalistas obterem informações junto a órgãos públicos sem passar pela intermediação das assessorias de imprensa.

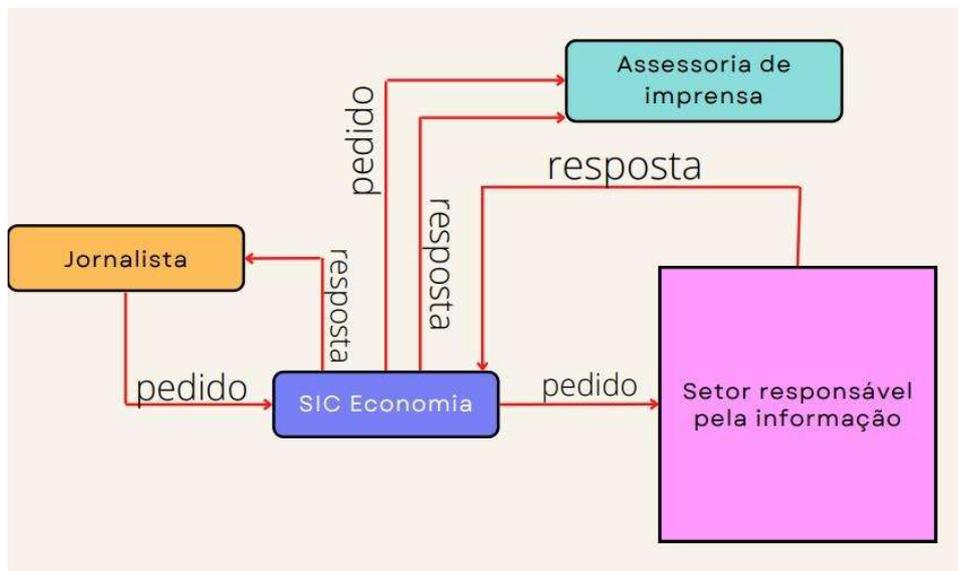
Primeiramente, o SIC do Ministério da Economia/Fazenda esclareceu que não havia vinculação entre o serviço que trata dos pedidos de informação por intermédio do FalaBR e a área de imprensa. Em resposta à pergunta sobre em que circunstâncias a assessoria de imprensa é acionada pelo SIC, foi informado que nem os pedidos de informação, nem os eventuais recursos são submetidos a outro setor que não seja o que guarda a informação.

A partir da resposta do SIC, procedeu-se a uma busca no Sistema Eletrônico de Informação (SEI) por onde tramitam os processos internos do ministério. Na ocasião, esse sistema permitia consulta a uma parcela dos documentos por qualquer cidadão. Assim, foi possível encontrar as primeiras indicações do que pode ser considerada uma “lei interna” específica para os requerimentos de informação cujos autores são jornalistas.

Segundo os registros no SEI do ministério, o Serviço de Informação ao Cidadão da Economia/Fazenda adota como prática informar à assessoria de imprensa do Ministério sempre que recebe um pedido de informação de autor jornalista, ainda que o dado requerido não tenha qualquer relação com a área de imprensa da Pasta.

Dessa maneira, surge um fluxo diferente do usual no caso de pedidos de jornalistas como mostra a Figura 04.

**Figura 04 – Fluxograma do processamento de pedido de informação no Ministério da Economia para jornalista**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério da Economia/Fazenda

Pela “lei interna”, o SIC envia um e-mail com a cópia do pedido ou até mesmo do recurso apresentado pelo jornalista, como pode ser observado nas Imagens 11,12 e 13 que reproduzem trechos das mensagens encontradas na pesquisa documental.

**Imagem 10 – “Pedido de jornalista” – Fac-símile de e-mail enviado pelo SIC para assessoria de imprensa do Ministério da Economia**



Fonte: SEI/Ministério da Economia/Fazenda

O pedido citado no e-mail exibido na Imagem 10 é apresentado por uma jornalista no dia 13 de fevereiro de 2019 e solicita informações “sobre dívidas inscritas na Dívida Ativa da União de ministros de Estado e dos secretários de cada pasta do atual governo”<sup>85</sup>. Dois dias depois, o SIC envia a mensagem eletrônica à assessoria de imprensa informando o nome da jornalista e o conteúdo de seu pedido “para conhecimento”. Por conta do feriado do Carnaval, o prazo para entrega da resposta seria o dia 7 de março de 2019.

A resposta foi remetida pelo SIC à jornalista um dia depois, 8 de março, com a explicação do setor responsável pela resposta (a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional-PGFN) de que o solicitante deveria ter indicado a lista dos CPFs e CNPJs das pessoas e empresas no pedido original. Sob a ausência dessa informação, o pedido é negado. Não há registro se a assessoria de imprensa foi comunicada da resposta ou mesmo se interferiu na sua confecção.

No processo de número NUP 16853001042201985, foi possível encontrar registros mais detalhados da forma de processamento do pedido de um jornalista. O requerimento de informação é apresentado pelo profissional da imprensa no dia 17 de fevereiro de 2019. Ele solicita:

Gostaria de obter os dados da dívida dos parlamentares eleitos para a magistratura (*sic*) 2019-2023 e de suas empresas junto à União, por meio do cadastro na Dívida Ativa da União. A DAU é pública, e a informação sobre os parlamentares é de extremo interesse aos cidadãos, uma vez que serão os legisladores pelos próximos quatro anos<sup>86</sup> (ECONOMIA, 2019).

Três dias após o pedido ter sido protocolado pelo jornalista no sistema FalaBR, o SIC do Ministério envia um e-mail à servidora da assessoria de imprensa da Pasta cujo assunto era “Pedido de Jornalista” com a seguinte mensagem: “Encaminho anexo solicitação de jornalista para conhecimento” (Imagem 11).

### **Imagem 11 – “Pedido de jornalista” – Fac-símile de e-mail enviado pelo SIC para assessoria de imprensa do Ministério da Economia**

---

<sup>85</sup> Disponível em:

<http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Item/displayifs.aspx?List=0c839f31%2D47d7%2D4485%2Dab65%2Dab0cee9cf8fe&ID=1274109&Source=http%3A%2F%2Fwww%2Econsultaesic%2Ecgu%2Egov%2Ebr%2Fbusca%2FSitePages%2Fresultadopesquisa%2Easpx%3Fk%3D16853001042201985%23k%3D16853000980201968&Web=88cc5f44%2D8cfe%2D4964%2D8ff4%2D376b5ebb3bef>

<sup>86</sup> Disponível em:

<http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Item/displayifs.aspx?List=0c839f31%2D47d7%2D4485%2Dab65%2Dab0cee9cf8fe&ID=1274913&Source=http%3A%2F%2Fwww%2Econsultaesic%2Ecgu%2Egov%2Ebr%2Fbusca%2FSitePages%2Fresultadopesquisa%2Easpx%3Fk%3D16853001042201985&Web=88cc5f44%2D8cfe%2D4964%2D8ff4%2D376b5ebb3bef>



Fonte: SEI/Ministério da Economia

O prazo para resposta seria no dia 11 de março de 2019. Antes dessa data limite, ainda no dia 25 de fevereiro, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional elabora sua manifestação, negando o acesso pretendido sob alegação da “ausência da indicação da lista com os CPFs/CNPJs dos parlamentares”. A resposta da Procuradoria Geral da Fazenda foi assinada eletronicamente às 10h30 daquele dia. Às 14h24, ela foi incluída no FalaBR, ficando disponível ao autor do pedido. Às 14h38, o SIC encaminha aos servidores da assessoria de imprensa o conteúdo da resposta. O e-mail contém o assunto “Resposta ao pedido de informação solicitada por JORNALISTA”. Pelos registros do processo no SEI a resposta teria sido dada ao solicitante antes de a assessoria ser comunicada de seu conteúdo, o que não permite inferir que tenha interferido na sua confecção.

Insatisfeito com a resposta, no mesmo dia 25 de fevereiro, o jornalista apresenta recurso à decisão. Não foi possível identificar o conteúdo do recurso, mas há um novo e-mail do SIC direcionado à assessoria de imprensa no mesmo dia em que a manifestação do jornalista está registrada como documento anexo (Imagem 12).

**Imagem 12 – “Recurso de jornalista” – Fac-símile de e-mail enviado pelo SIC para assessoria de imprensa do Ministério da Economia**

**Data de Envio:**

25/02/2019 17:14:14

**De:**

ME/OME-SIC &lt;sic.mf@fazenda.gov.br&gt;

**Para:**agnes.silva@fazenda.gov.br  
rosangela.elias@fazenda.gov.br  
cleia.martins@fazenda.gov.br  
patricia.mesquita@planejamento.gov.br  
erica.andrade@fazenda.gov.br**Assunto:**

Recurso de jornalista 16853001042201985

**Mensagem:**Prezada Érica,  
Segue anexo recurso de jornalista para conhecimento.  
Att.,  
SIC/ME**Anexos:**Anexo\_1849189\_16853001042201985\_b.ods  
Recurso\_1849171\_16853001042201985.pdf

Fonte: SEI/Ministério da Economia

No dia 28 de fevereiro de 2019, às 11h12, a resposta foi assinada eletronicamente pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, mais uma vez negando acesso. Dessa vez, sob argumento de que o recurso não fora fundamentado nem indicado os CPFs dos parlamentares. Às 11h47 do mesmo dia, o SIC envia novamente e-mail para o setor de assessoria de imprensa do ministério comunicando da resposta que fora dada pela PGFN. A resposta foi incluída no FalaBR no mesmo 28 de fevereiro, mas não foi possível verificar o horário em que passou a estar disponível para o jornalista autor do pedido.

O mesmo jornalista apresenta um segundo pedido ao Ministério da Economia no dia 17 de fevereiro, solicitando acesso ao “plano de mídia da nova campanha da previdência, bem como custo de produção dos materiais de publicidade”. O procedimento de avisar por e-mail foi adotado pelo SIC do ministério mais uma vez. Neste caso, a área de comunicação da Pasta estava diretamente vinculada ao tema do pedido e recomenda que o requerimento do jornalista fosse redirecionado para a Secretaria de Comunicação da Presidência da República, o que foi feito. O pedido é negado sob a fundamentação de que a campanha publicitária estava em curso e não havia “plano de mídia” disponível no momento<sup>87</sup>.

---

<sup>87</sup> Disponível em:

<http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Item/displayifs.aspx?List=0c839f31%2D47d7%2D4485%2Dab65%2Dab0cee9cf8fe&ID=1274918&Source=http%3A%2F%2Fwww%2Econsultaesic%2Ecgu%2Egov%2Ebr%2Fbusca%2FSitePages%2Fresultadopesquisa%2Easpx%3Fk%3D16853001042201985%23k%3D16853001043201920&Web=88cc5f44%2D8cfe%2D4964%2D8ff4%2D376b5ebb3bef>

A identificação das mensagens eletrônicas indicando um fluxo para requerimentos de jornalistas diverso do que está formalizado pelo Ministério da Economia/Fazenda para os pedidos de informação de qualquer cidadão levou a uma série de outros dez pedidos de esclarecimentos junto à Pasta que se estenderam até fevereiro de 2024.

O segundo pedido de informação sob número NUP 03005196703202296 foi apresentado em abril de 2022. Foi solicitado detalhamento sobre a atuação da assessoria de imprensa nos casos de pedidos de jornalistas.

O novo pedido de informações foi estruturado a partir de três perguntas:

- 1) Desde quando o Serviço de Informação ao Cidadão do ministério adota procedimento de informar/comunicar a área de imprensa da Pasta toda vez que recebe pedido via FalaBr formulado por cidadão jornalista;
- 2) Informar se foi editado normativo em relação a essa comunicação. Caso tenha havido regramento nesse sentido, dar acesso ao mesmo. Caso não haja regramento, informar autoridade que solicitou adoção desse procedimento;
- 3) Informar se a resposta ao cidadão jornalista, antes de ser enviada ao requerente, também deve ser submetida e/ou informada ao mesmo setor.

A resposta do SIC segue a norma explícita, fazendo mais uma vez referência à Portaria 1.142 de 2019 e sustentando que a área de imprensa só é acionada quando o tema lhe diz respeito:

“Informamos que os pedidos de acesso a informações recepcionados por esse órgão, independente de quem seja o solicitante, são tratados e respondidos pelas áreas responsáveis pela informação, de acordo com a Portaria nº 1.142, de 5 de setembro de 2019. Informamos ainda que a Assessoria Especial de Comunicação Social - ASCOM é provocada apenas quando o assunto é de sua competência” (ECONOMIA, 2022)<sup>88</sup>.

Tendo em vista que a manifestação omite a comunicação por e-mail à assessoria de imprensa, foi apresentado questionamento em grau recursal no sistema FalaBR para que fosse, então, esclarecida a razão de o SIC enviar e-mails com a expressão “pedido de jornalista”. Na nova resposta, a Coordenação Geral de Transparência do Ministério da Economia informa que os pedidos de informação são tratados num sistema interno em que somente as áreas e pontos focais responsáveis podem acessar. A Coordenação registra, no entanto, que a assessoria de imprensa pode ser comunicada em função da “sensibilidade” da demanda:

Nos casos relatados pelo requerente, tratam-se de demandas cuja sensibilidade poderiam requerer ação da assessoria de imprensa ou que sejam de interesse de outros jornalistas a fim de manter a isonomia e transparência nas informações. O encaminhamento é meramente informativo, sem qualquer influência na área demandada, assim como ocorre quando há dúvidas na aplicação de dispositivos

---

<sup>88</sup> Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetallePedido?id=4318002>.

legais em que as assessorias jurídicas são acionadas. Não há, portanto, fundamentação ou edição de normativo (Idem).

A resposta evidencia que não há norma escrita que tenha fundamentado a opção de envio dos pedidos de jornalistas à área de imprensa. Em junho de 2022, foi apresentado terceiro questionamento sobre a origem dessa rotina sob o número NUP 03005280221202213. A resposta foi dada por dois setores do ministério: pelo próprio SIC e pela coordenação de atendimento à imprensa da Assessoria de Comunicação<sup>89</sup> (Ascom).

O SIC esclareceu que ela vinha sendo adotada também dos ministérios que antecederam à criação da Pasta da Economia e seguiu sendo utilizada a partir de 2019. A prática fora instituída, informa a resposta, pelo próprio SIC. O mesmo SIC informou que a partir de setembro de 2021 passou a adotar controle das “demandas sensíveis” e que até julho de 2022, quando o assunto foi questionado pelo autor da pesquisa, tinham sido catalogados 53 casos desse gênero. Já a Ascom declarou que apenas toma conhecimento das demandas, mas não interfere na produção das respostas.

Em julho de 2022, novo pedido sob número NUP 03005316192202235 pediu novos esclarecimentos e acesso aos 53 pedidos classificados como “sensíveis”. O SIC reiterou que não teria havido diferença em relação aos demais requerimentos de cidadãos e esclareceu que no “trabalho dos órgãos da administração pública federal, todos os processos são acompanhados de controles internos e gerenciamento de riscos, os quais englobam planilhas de registros sobre os quantitativos, tipos de demanda e respostas, prazos e responsáveis pelas respostas” (ECONOMIAa, 2022)<sup>90</sup>.

O Ministério da Economia/Fazenda disponibilizou uma lista com os números dos processos referentes aos 53 pedidos que, segundo declarado, foram os que receberam a classificação de pedido “sensível”, estranha ao normativo previsto na Lei de Acesso e em seu decreto regulamentador.

Dos 53 casos, 15 estão registrados com restrição de acesso, segundo o ministério por conterem alguma informação pessoal e não foi possível identificar os pedidos nem a profissão de seus autores. A partir de pedido de esclarecimentos apresentado em fevereiro de 2024 sob o número NUP 18800029217202427, o ministério disponibilizou uma tabela indicando as profissões dos autores dos pedidos cujo registro estava disponível no sistema.

Os dados informados pelo ministério identificam apenas 18 pedidos com profissão do demandante, sendo 13 de jornalistas, quatro de estudantes, uma de pesquisador. Há ainda 11 pedidos em que o autor ativou o comando para que sua identidade não estivesse disponível no FalaBR e outros dez em que a profissão do cidadão não está declarada no sistema.

Foi possível localizar no sistema de busca de pedidos e respostas da CGU 12 dos 13 pedidos de jornalistas. Desses, 11 foram atendidos. No único negado, o Ministério da Economia alegou não

---

<sup>89</sup> Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetailPedido?id=4509869>.

<sup>90</sup> Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetailPedido?id=4588703>.

ter entendido a pergunta e pediu esclarecimentos adicionais à autora da demanda, mas não houve resposta.

Sete dos pedidos atendidos solicitam lista de passageiros que acompanharam o então ministro Paulo Guedes em viagens oficiais; dois pedidos solicitam detalhes sobre reuniões daquele ministro com autoridades estrangeiras; um demanda os gastos com combustível pelo ministério; e outro pede os gastos com viagem de Guedes aos Estados Unidos. No entendimento da Pasta, todas essas solicitações tinham caráter “sensível”.

O único pedido não atendido tem número NUP 03005044618202243 e contém a seguinte demanda<sup>91</sup>:

Caros, boa tarde,  
Gostaria de saber se houve algum evento relacionado à viagem da comitiva presidencial realizada em novembro de 2021 nos Emirados Árabes e no Catar que gerou procedimento fiscal?  
Obrigada (ECONOMIAb, 2022)

Formulado em 31 de janeiro de 2022 por uma jornalista, o pedido foi respondido em 14 de fevereiro daquele ano com o seguinte texto:

Em atenção à sua solicitação, informamos que a demanda apresentada foi considerada incompreensível, razão pela qual foram solicitados esclarecimentos à cidadã. Até a presente data, não houve complementação das informações requeridas, o que inviabiliza a manifestação da unidade.  
Atenciosamente,  
Responsável pela unidade: Coordenador de Gerenciamento de Documentação – GME (Idem).

Ainda que tenha manifestado não ter compreendido o pedido da jornalista, o ministério o considerou “sensível”. O requerimento parece guardar relação com um caso que só viria a público no ano seguinte e que ficou conhecido como o escândalo das joias do ex-presidente Jair Bolsonaro<sup>92</sup>.

A criação de uma categoria de pedidos “sensíveis” segue procedimento similar ao encontrado por Alasdair Roberts no Canadá, onde fora detectado uma tramitação particular para esses tipos de requerimentos de informação.

A sensibilidade de um dado pode, de fato, levar a administração a ter mais cautela na liberação da informação. Todavia, não há previsão legal para tratamento não-isonômico de demandas de cidadãos, seja por conta de sua identidade profissional, seja por conta da natureza da informação

---

<sup>91</sup> Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=3985253>.

<sup>92</sup> . No dia 3 de março de 2023, o jornal *Estado de S.Paulo* publicou em seu site reportagem informando que o ex-presidente Jair Bolsonaro havia tentado trazer ilegalmente para o país joias presenteadas pelo regime da Arábia Saudita. A entrada das joias fora barrada pela Receita Federal em outubro de 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/diamantes-para-michelle-bolsonaro-tentou-trazer-ilegalmente-com-joias-de-r-165-milhoes/>.

solicitada.

Os prazos para análises estão descritos na LAI e há possibilidade de o órgão prorrogar o prazo de resposta se precisar de mais tempo para elaborá-la. Não há indicação, no entanto, de que, a partir do perfil do solicitante, o órgão deve adotar procedimento alternativo à regra comum. Quando isso ocorre cria-se uma camada de opacidade que, ao final, se não resulta em negativa de acesso, pode alargar o tempo de resposta motivado pela alegada sensibilidade da informação requerida por jornalistas.

No caso do Ministério da Economia/Fazenda, observa-se que o procedimento de atribuir uma qualidade associada à ideia de risco a pedidos de jornalistas não se encerra em 2022. Ainda que o objeto da presente pesquisa esteja limitado aos dez anos de vigência da LAI, é possível observar nos dados coletados que a classificação de pedidos como “sensíveis” permanece ativa, com indicação de que os requerimentos apresentados por jornalistas a partir de 2023 também recebem essa mesma classificação.

Em janeiro de 2024, solicitou-se ao Ministério da Fazenda/Economia maiores esclarecimentos sobre em que circunstância um pedido de informação é classificado como “sensível”. O requerimento de número NUP 18800002554202477 solicita ainda atualização da lista de requerimentos com essa classificação até a data corrente.

O ministério reitera que as “demandas sensíveis” têm andamento processual idêntico aos demais pedidos. “Como já informado em pedidos anteriores formulados por vossa senhoria, trata-se de demandas cuja sensibilidade poderia ser de interesse de outros jornalistas a fim de manter a isonomia e transparência nas informações” (FAZENDA, 2024). Em grau de recurso, foi reiterada a pergunta para esclarecer se o ministério só considerava sensíveis os pedidos de jornalistas. A chefia do SIC da Fazenda explica que a classificação não tem relação com a profissão do autor do pedido de informação:

A atenção especial ao que chamamos de demandas sensíveis não se baseia no simples fato de ser o demandante jornalista, **mas da repercussão que alguns temas podem ter a partir da sua divulgação.** Temas relacionados à entrada e saída de autoridades dos prédios do Ministério da Fazenda, da agenda das autoridades e seus registros, discussões sobre políticas financeiras em curso são algumas das questões tratadas como sensíveis por este SIC. Não há um fluxo diferenciado nem a intenção de manipular respostas, restringindo acesso a partes de seus conteúdos não sigilosos. Não há revisão por parte das Assessorias de Comunicação deste Ministério. Cumpre esclarecer que o compromisso desta Ouvidoria, através da sua Coordenação de Transparência, que engloba o Serviço de Informação ao Cidadão, é zelar pela transparência das informações produzidas e custodiadas por este órgão, sem prejuízo de todas as hipóteses de sigilo legais, sejam elas relativas a dados pessoais ou que coloquem em risco sigilos fiscais e profissionais ou da segurança econômica do país. Monitorar as demandas chamadas de sensíveis faz parte do zelo com que este SIC desenvolve suas atividades. **Não há registro/classificação nos sistemas Fala.BR, SDSIC ou SEI sobre esta sensibilidade do conteúdo, isso é feito a partir de um controle interno do SIC que busca cuidar para que estas demandas, em se**

**repetindo, possam ensejar atenção para fatos que incomodam a sociedade**, que não estão corretamente divulgados em transparência ativa ou que devem ser objeto de alinhamento entre as unidades deste Ministério para formulação de respostas mais completas e adequadas, a fim de manter a isonomia e transparência nas informações (FAZENDA, 2024).

A resposta explícita, assim, que a sensibilidade do documento está, na perspectiva do SIC da Fazenda, vinculada à “repercussão que alguns temas podem ter a partir da sua divulgação”. Ou seja, ainda que busque dissociar sua classificação de documento sensível da profissão do demandante, o SIC acaba por atribuir qualidade de risco a aspecto diretamente relacionado à atividade do jornalista que é de divulgar informações.

Na resposta, o Ministério da Fazenda deu ainda acesso a uma lista com 144 pedidos de informação classificados como “sensíveis” entre janeiro de 2023 e janeiro de 2024. A partir de um novo pedido de informação com número NUP 18800009738202468, solicitou-se à Pasta que indicasse quais dos 144 pedidos de informação sensíveis tiveram como autor demandante jornalista.

A resposta enviada pelo SIC da Fazenda em 19 de fevereiro de 2024 afirma que “todos” os 144 são de jornalistas, como mostra a Imagem 13.

### **Imagem 13 – Todos pedidos de jornalistas são “sensíveis” – Fac-símile de resposta do SIC do Ministério da Fazenda em 2024**

<b>Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação</b>			
<b>Detalhes da Manifestação</b>			
<b>Tipo de Resposta</b>	<b>Data/Hora</b>	<b>Teor da Resposta</b>	<b>Decisão</b>
Resposta Conclusiva	19/02/2024 13:53	Senhor(a), O Serviço de Informações ao Cidadão do Ministério da Fazenda agradece o seu contato. Em atenção ao pedido de acesso à informação apresentado neste Serviço de Informação ao Cidadão - SIC/MF, <b>esclarecemos a seguir que todos os pedidos classificados como sensíveis nos anos de 2023 e 2024 são de autor jornalista.</b> Em relação ao pedido de acesso à íntegra dos processos SDSIC dos NUPs listados na planilha contida no pedido 18800.002554/2024-77 referentes aos anos de 2023 e 2024, como já foi respondido anteriormente para este mesmo solicitante, o sistema de demandas do serviço de informação ao cidadão - SDSIC não gera extrato de processos, conforme solicitado. Trata-se de sistema interno ao Ministério da Fazenda que tem como objetivo permitir que as demandas circulem entre o SIC e as unidades respondentes estando categorizadas em etapas do fluxo. Em	Acesso Concedido

Fonte: NUP 18800009738202468 / Ministério da Fazenda

Ainda que o Ministério da Fazenda tenha reiterado que não há relação direta entre o pedido ser considerado “sensível” e seu autor ser jornalista, o fato de todos os requerimentos com tal classificação, no período recente, advirem apenas desta categoria profissional indica que a Pasta cogita como risco o acesso à informação pretendida. O receio com o que será feito do dado incorporasse à rotina de processamento de pedido de acesso à informação.

Pode-se admitir que os servidores que guardam a informação apenas queiram “zelar” para que o órgão preste contas de forma transparente, evitando danos à imagem da instituição a qual estão vinculados. A avaliação de risco, cogitação de potencial dano e dedução sobre suposta repercussão a partir da publicidade de temas liberados por meio da LAI para jornalistas são fatores estranhos ao princípio da máxima transparência. O contexto em que atores da administração pública consideram haver risco de mau uso das informações por jornalistas não contribui para uma “atitude positiva” em relação à Lei de Acesso à Informação (ROBERTS, 2002).

Em relação à comunicação informal entre o SIC e a Ascom do ministério, buscou-se verificar junto a esse segundo setor como é percebida essa rotina introduzida nos casos de pedidos de informação protocolados apenas por cidadãos com profissão de jornalista. Para isso foi feito contato com profissional do setor para realização de entrevista. A integrante do setor concordou em falar sobre o tema sob a condição de não ter sua identidade registrada, estando, portanto, identificada aqui como Entrevistada 3.

A entrevista foi feita em dois momentos: por meio telefônico com apresentação de elementos encontrados, solicitação de esclarecimentos e anotação das primeiras manifestações. Da conversa original desdobrou-se para detalhamento posterior das questões por escrito enviadas à entrevistada, sendo essas respondidas também por escrito.

Integrante da equipe da Ascom da Fazenda/Economia, a Entrevistada 3 relata que a rotina foi instituída ainda na gestão do governo Michel Temer. O setor de imprensa considerou ser importante ter conhecimento das respostas enviadas pelo SIC a jornalistas por questões de “governança”. Diz que a rotina não foi criada para que a Ascom interferisse na resposta, orientando o setor do ministério a conceder ou não a informação. “A preocupação foi de coordenar e não interferir nas respostas, porque houve casos em que o SIC enviou a resposta ao jornalista e (a assessoria) não ficou sabendo. A assessoria era 'furada' pelo SIC” (ENTREVISTADA 3, 2024).

A integrante da Ascom explica que, antes da vigência da LAI, o contato do jornalista era com a assessoria e um “não” do setor era resposta “definitiva”. Com a lei de acesso, o requerente passou a ter outras instâncias recursais para apelar quando a primeira resposta é negativa.

Partiu da ideia de que seria importante a Ascom saber que determinada resposta havia sido encaminhada ao repórter. Ressalto que, a ideia nunca foi no sentido de censurar ou alterar as respostas, somente no intuito de coordenar ações. Assim, recebíamos as respostas posteriormente ao envio, ou seja, o texto que já havia sido enviado.

Havia uma preocupação dos servidores envolvidos de não ferir de forma alguma a própria LAI (Idem).

A Entrevistada 3 relata ter sido feito um “acerto” com SIC para que a Ascom fosse informada que havia a demanda, mas sem interferir no encaminhamento ou não produção da resposta pelo setor específico. “Fizemos então um acerto com o SIC e acredito que isso acabava dando mais conforto a eles porque tinha mais gente olhando” (Idem). Pelo que a entrevistada relata, a rotina de comunicar à Ascom sobre pedidos de informação de autores jornalistas está mais associada à atuação do próprio setor em relação às ações de comunicação do que uma tentativa de alteração na forma de processamento dos requerimentos segundo os mandamentos legais.

Indagada se a percepção de “risco” em relação aos pedidos de jornalistas estava presente na Ascom, a entrevistada declara que a preocupação se manifesta mais entre as lideranças do que entre servidores do órgão.

As assessorias sempre que possível preferem trabalhar com uma previsibilidade mínima em relação aos desafios que vão enfrentar. Acho que essa ‘preocupação’ se relaciona a manter uma capacidade mínima de lidar com as consequências dessa divulgação, inclusive com as crises que essa divulgação pode gerar. Assim, para mim, tem mais a ver com a organização e governança dos processos internos do que qualquer tentativa de impedir riscos. Na verdade, os servidores não são os mais preocupados. Acredito que as lideranças é que nutrem uma preocupação maior com possíveis crises de imagem (Idem).

Na percepção da Entrevistada 3, tem havido uma evolução na administração pública na direção de maior transparência a partir da divulgação espontânea pelos órgãos estatais em sítio na internet de um espectro variado de informações. Ela reconhece, no entanto, que a relação entre a administração e jornalistas ocorre sob “tensão”, mas acredita ser essa mesma a natureza que deve ser esperada.

Sempre percebi um esforço crescente em dar transparência aos dados públicos. A publicação das informações nos sites dos ministérios, que ganhou impulso após 1997, só foi uma demonstração cada vez maior dessa tendência, na minha opinião. A relação entre os jornalistas e o governo é sempre tensa e acredito que assim deva ser. Obviamente, antes da LAI, o “não” da assessoria era definitivo. Hoje eles têm uma série de instâncias a quem recorrer. Acho que com a crescente profissionalização dos servidores públicos a necessidade de transparência dos atos públicos não se coloca mais como uma questão problemática (Idem).

A Entrevistada 3 reconhece, entretanto, que pedidos de informação apresentados por jornalistas têm características particulares de projetar divulgação de dados públicos e, por essa razão, são considerados, no âmbito da assessoria de imprensa, na perspectiva de poderem vir a causar potenciais “crises”.

Primeiro, [os pedidos] representavam a convicção de que essa informação chegaria ao grande público e poderia vir a se transformar em uma crise, se não fosse bem explicada. Segundo, porque, até pelo tipo de formulação dos questionamentos, o fato

de estarem mais bem estruturados e direcionados, já demonstrava que poderia haver uma apuração prévia do repórter ou que ele tivesse sido pautado por alguém que já tivesse conhecimento daquela informação. Isso acendia um sinal de alerta (Idem).

As manifestações da integrante da área de assessoria de imprensa do Ministério da Fazenda/Economia asseveram que o que nesta pesquisa é entendido como uma “lei interna” é rotina de caráter informal. Ou seja, configura-se, de fato, como uma convenção instituída entre atores do mesmo mundo social para ditar regras de como agir/reagir à situação que se instaura a partir de pedido de informação formulado por jornalista. A rotina, portanto, não é aplicada exclusivamente a demandas desta categoria profissional.

O que a Entrevistada 3 relata parece associado a movimento que busca reincluir a área de assessoria de imprensa no processo que busca de informações por jornalistas em órgão público. Como já mencionado, as pesquisadoras Janara Sousa e Ellen Geraldes (2016) apontaram que a LAI, nos primeiros anos de vigência, constituíra-se em mecanismo que assegura a jornalistas meios de obter informações sem a necessidade de recorrer à intermediação das assessorias de imprensa.

As manifestações da entrevistada expõem, no entanto, que a inclusão de um ator externo ao procedimento padrão adotado pelo ministério no processamento de pedidos de informação, incorpora à rotina mais uma camada, ainda que esta não seja reconhecida como detentora de poder de validação das respostas produzidas. Observou-se ainda a presença na manifestação da Entrevistada 3 da ideia de “coordenação” do setor de imprensa, mesmo não sendo dado a este, como declarado, o poder de interferência no processamento dos pedidos.

A necessidade de a Ascom estar informada para antecipar-se a eventuais “crises” também atribui ao pedido de acesso uma camada não estabelecida no normativo legal que estabelece apenas princípios de que a informação não é patrimônio do Estado e deve ser pública. Pode-se considerar legítima a preocupação do setor de imprensa de antecipar-se para planejar ações de melhor informar, caso o dado revelado venha a ser divulgado de forma distorcida considerando-se que a imprensa não é instituição dissociada de seus próprios interesses, sejam ele legitimamente vinculados ao papel de informar, sejam ele de natureza diversa ou mesmo controversa.

Não se pode, entretanto, deixar de considerar que a notícia sobre um fato até então não conhecido só se dá porque, até então, ele não fora tornado público pela autoridade por motivação própria. Assim, a eventual “crise” que possa se instaurar estaria mais associada à inconveniência de ter se tornado público o que se preferira manter restrito. Na relação comunicativa entre cidadão e Estado, entende-se que devem estar presentes mais as qualidades de transparência e publicidade dos atos do que da intenção de ocultação da informação.

Há registro de um outro ministério que, informalmente, adota procedimento similar ao da Fazenda/Economia de notificar o setor de assessoria de imprensa quando chega por meio do FalaBR

um pedido de jornalista. A informação consta de entrevista realizada com uma chefe de Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), que solicitou para não ter sua identidade revelada e nem mesmo o ministério identificado e, portanto, é denominada apenas como Entrevistada 1.

A servidora pública relata que todos os pedidos são tratados de maneira isonômica pelo SIC. Admite ainda que os servidores do setor costumam fazer uma pesquisa na internet para saber quem é o autor do pedido quando o nome está disponível no FalaBR.

Por exemplo, jornalistas geralmente colocam que é jornalista no formulário, mas muitos não colocam e sim, quando é um nome difícil ou incomum, a gente dá uma pesquisadinha no Google e vê quem é, mas isso não interfere, a gente responde como se fosse anônimo, isso não interfere nas nossas respostas não (ENTREVISTADA 1, 2020).

A entrevistada conta que, no caso de jornalistas, há um movimento adicional que difere dos requerimentos dos demais cidadãos: os pedidos que envolvem informações que não estão sob a alçada da assessoria de comunicação do Ministério ainda assim são informados ao setor de assessoria de imprensa.

Se a demanda for de jornalista que vai demandar a Ascom [Assessoria de Comunicação], a gente manda para a Ascom. Agora, se for um jornalista que demanda de outra área, por exemplo, os documentos classificados, eles são para todas as áreas, então eu vou encaminhar para todas as áreas que têm seu processo classificado e vou comunicar a Ascom: ‘olha, o jornalista fez esse pedido’. Por que a gente faz isso? Porque muitos jornalistas também fazem via Ascom, muitos pedidos. Para não ter informação adversa, é... não entrar em conflito com as informações, então a Ascom já está ciente que a gente tá atendendo aquele pedido. Então, se por acaso também fizer para a Ascom, ela pode, inclusive, falar assim ‘esse pedido já está sendo atendido por meio da lei de acesso à informação, conforme foi realizado’. Porque às vezes entra na Ascom e pensa que o prazo vai ser mais curto porque é jornalista e tem que atender com celeridade e é uma demanda que realmente demanda prazo (Idem, 2020).

Na percepção da servidora, o procedimento adotado em pedidos com autor jornalista não representa falta de isonomia, mas apenas um cuidado adicional para que não haja desencontro de informações caso a Assessoria de Comunicação da Pasta receba pedido direto de mesmo conteúdo ao que foi protocolado também no FalaBR.

Ainda que a entrevistada tenha esse entendimento, o procedimento informal, não previsto em qualquer normativo, também se configura em uma “lei interna” daquele ministério e pode ser considerado como uma camada adicional para processamento de pedidos de jornalistas. Não foi possível, no entanto, verificar os impactos desse acionamento de setor diverso no ministério em relação aos requerimentos de informação solicitados por essa categoria profissional.

## **9.2 A portaria que manda avisar o ministro**

Procedimento de pesquisa documental adotado no caso do Ministério da Fazenda foi replicado

em outros setores do governo. Foram direcionados pedidos de informação sobre o modo de processamento para outros 19 órgãos, a saber: ministérios da Justiça, Saúde, Defesa, Educação, Meio Ambiente, Direitos Humanos, Desenvolvimento Regional, Infraestrutura, Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento Social, Agricultura, Minas e Energia, Relações Exteriores, Polícia Federal, Secretaria-Geral da Presidência da República, Exército, Marinha e Aeronáutica.

Cada órgão recebeu cinco perguntas, com texto ligeiramente adaptado às particularidades do setor governamental demandado.

- 1) Informar se existe portaria, manual ou outro normativo interno que estabeleça orientações de como devem ser processados os pedidos de acesso formulados com base na Lei de Acesso à Informação. Havendo tais diretrizes normativas ou mesmo manual sobre o tema dar acesso aos mesmos;
- 2) Informar qual é o trâmite (organograma ou indicação de forma de processamento) dos pedidos de informação via LAI nesta administração. Indicar qual setor é responsável pela análise prévia da resposta antes de seu envio ao cidadão autor do pedido;
- 3) Informar como o SIC está inserido na estrutura deste órgão. Indicar o setor ao qual o SIC está subordinado;
- 4) O SIC guarda vinculação com o setor de imprensa/comunicação do órgão? Há vinculação formal e hierárquica?
- 5) Em que situações os pedidos de informação e respectivos recursos de cidadãos são submetidos à análise do setor de imprensa/comunicação do órgão?

Dos órgãos demandados, apenas os Comandos do Exército, da Marinha e da Aeronáutica informam que o Serviço de Informação ao Cidadão está subordinado aos seus respectivos Centros de Comunicação Social. Nos demais setores do governo, a subordinação do SIC tem característica diversa, estando vinculados a outros setores dos ministérios.

A vinculação com a área de imprensa não significa necessariamente que os pedidos de informação de jornalistas terão tratamento diferenciado. Todavia, não se pode afastar a possibilidade de que tais setores podem dispensar um cuidado particular nas respostas prestadas, conhecedores que são da possibilidade de repercussão dos dados divulgados diretamente a jornalistas, adicionando, assim, uma camada adicional e análise a pedidos de cidadãos com identidade profissional jornalística.

A pesquisa documental realizada nos ministérios não logrou encontrar elementos que pudessem revelar outras “leis internas” na administração federal, como a existente na Economia/Fazenda. A partir de pesquisa documental, é possível, entretanto, identificar que alguns ministérios incluem em regulamentação formal critérios adicionais para processamento de pedidos de informação considerando o conteúdo do que se pede.

Em 11 de maio de 2012, cinco dias antes de a LAI entrar em vigor, o Ministério da Defesa edita a Portaria Normativa nº 1.235/MD<sup>93</sup>. A norma trata do funcionamento e da tramitação dos

---

<sup>93</sup> Disponível em: [https://mdlegis.defesa.gov.br/norma\\_pdf/?NUM=1235&ANO=2012&SER=A](https://mdlegis.defesa.gov.br/norma_pdf/?NUM=1235&ANO=2012&SER=A)

pedidos de informação no Sistema de Informações ao Cidadão do ministério.

No seu artigo 15º, estabelece que pedidos de desclassificação de documentos sigilosos negados poderão ser objeto de recurso ao ministro da Defesa. O § 2º deste artigo determina que “em cada caso, será verificada a repercussão institucional da demanda e a necessidade de submissão ao Ministro de Estado da Defesa” (DEFESA, 2012). Não há referências no texto legal que esclareçam o significado do que pode ser entendido como “repercussão institucional” do pedido.

O mesmo Ministério da Defesa edita um novo regramento em 7 de maio de 2021 sobre o processamento dos pedidos de informação. A Portaria GM-MD nº 2.068, em seu artigo 17, inclui os conceitos “questões de Estado” e “repercussão política” de um pedido que venha a ser negado e determina que o ministro da Defesa deve ser comunicado “imediatamente” nessas situações.

Na hipótese de negativa de acesso à informação que envolver questões de Estado ou com relevante repercussão política, os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, o Comandante da Escola Superior de Guerra e o Comandante Logístico do Hospital das Forças Armadas deverão comunicar o fato imediatamente ao Ministro de Estado da Defesa, para efeito de orientação institucional, observado o exercício de sua competência de direção geral das Forças Armadas.

Parágrafo único. Para efeito deste artigo, consideram-se questões de Estado ou com relevante repercussão política os pedidos de acesso à informação que ultrapassem o exercício da direção e gestão de que trata o art. 4º da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999 (DEFESA, 2021).

As “questões de Estado” e a “repercussão política” também não são especificadas na Portaria e ficam estabelecidos como um critério genérico submetido à discricionariedade dos agentes públicos. O artigo 4º da Lei Complementar nº 97, citado pela portaria, apenas faz referência à norma que diz que Marinha, Exército e Aeronáutica são chefiados, cada um, por um comandante indicado pelo ministro da Defesa e nomeado pelo presidente da República.

A pesquisa documental identifica uma terceira norma, esta editada pelo Ministério da Justiça em 5 de dezembro de 2019. A Portaria nº 681 inclui entre as obrigações dos Serviços de Informação ao Cidadão setoriais dentro da estrutura do ministério avisar superiores caso a informação que está sendo solicitada possa afetar a “imagem” do órgão. É o que estabelece o § 1º do artigo 5º da Portaria:

O SIC Setorial, ao receber pedido de acesso à informação sobre assunto com potencial repercussão à imagem ou integridade do Ministério, deverá:

I - dar imediato conhecimento de seu teor à autoridade de monitoramento referida no art. 13 desta Portaria, por meio do SIC Central, para acompanhamento e, se for o caso, fornecimento de orientações adicionais sobre a resposta ao cidadão;

II - verificar se a resposta ao pedido de acesso à informação não contraria outras manifestações proferidas sobre o mesmo assunto no âmbito do Ministério;

e III - responder ao cidadão, verificando se a resposta, uma vez assinada, foi validada pelo Gabinete do dirigente máximo do órgão (JUSTIÇA, 2019).

Um requerimento de esclarecimentos foi direcionado ao Ministério da Justiça solicitando que informasse quantos pedidos de informação foram enquadrados nesse dispositivo legal que trata de

“repercussão à imagem” desde a edição da portaria em 2019. Em resposta, o órgão informa ter localizado apenas um pedido direcionado ao Departamento Nacional Penitenciário (Depen). “Após pesquisas internas foi verificado o recebimento do pedido 08198.029340/2020-16, oriundo do SIC do Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN, encaminhado nos termos do art. 5 § 1º da Portaria nº 681, de 5 de dezembro de 2019” (JUSTIÇA, 2021).

O referido pedido aparece no sistema de busca de requerimentos de informação aberto para consultas públicas em site sob a tutela da Controladoria Geral da União. O autor não é jornalista e cobra explicações do ministério sobre a morte de “Elias Maluco”, preso ligado à facção criminosa do Rio de Janeiro conhecido com o nome de Comando Vermelho<sup>94</sup>.

As três Portarias mencionadas acima apontam para movimentos de atribuir à rotina administrativa “alertas” para o caso de um pedido de informação provocar risco “institucional” ou à imagem do órgão. No caso da Portaria 2.068 do Ministério da Defesa, a determinação para que o ministro seja “imediatamente” comunicado parece apresentar similaridade com o relato de Roberts que encontrou registros para que o ministro fosse inteirado ou assessorado sobre o tema. A diferença é que o pesquisador canadense faz referência a uma “lei interna” não escrita. No exemplo brasileiro, está expresso sob a forma de um ato normativo explícito e formal.

No Comando da Marinha, a partir de pedido de informação, disponibilizou um manual criado em 2017 pela Força militar para orientar seus integrantes a lidar com requerimentos de cidadãos. Ao enviar cópia do manual, o SIC da Marinha informa que o documento ainda passaria por modificações para ajustar a linguagem aos termos utilizados pela Controladoria Geral da União, órgão do governo federal que monitora o funcionamento da Lei de Acesso na administração federal.

A versão original do manual de título “Normas para o Serviço de Informação ao Cidadão no âmbito da Marinha do Brasil (SIC-MB)” apresenta uma exigência para apresentação de pedido de informação que não está prevista na LAI, nem mesmo é requerida quando o cidadão é cadastrado no sistema FalaBR. Segundo o manual, não devem ser atendidas “solicitações de acesso à informação que não apresentem o nome do requerente, não possuam número de documento de identificação válido” (MARINHA, 2017).

O mesmo manual também cria mecanismo de “alerta” para que o comandante da Marinha e o ministro da Defesa sejam informados sempre que um pedido for negado por “questões de Estado”.

Na hipótese de negativa de acesso à informação que envolver questões de Estado ou com relevante repercussão política, cabe ao Centro de Comunicação Social da Marinha (CCSM), que é a autoridade designada na forma do art. 40 da LAI, alertar o Comandante da Marinha quanto à necessidade de comunicar o fato imediatamente ao Ministro de Estado da Defesa, para efeito de orientação institucional, observado o exercício de sua competência de direção geral das Forças Armadas. Para esse efeito, consideram-se questões de Estado ou com relevante repercussão política os

---

<sup>94</sup> Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetallePedido?id=2444331>.

pedidos de acesso à informação que ultrapassem o exercício da direção e gestão da MB (Idem).

O mesmo manual estabelece que, em pedidos de informação que sejam objeto de recursos por parte do cidadão demandante, também deve ser avaliada a necessidade de submeter o tema ao ministro da Defesa se for verificada “repercussão institucional da demanda”.

Também resultado da pesquisa documental, foi confirmada a adoção de uma rotina de trabalho no âmbito da Controladoria Geral da União relacionada à classificação das demandas de cidadão segundo critérios próprios do órgão. A CGU classifica os recursos que recebe segundo grau de “complexidade”.

A Lei de Acesso à Informação atribui à Controladoria poder de deliberar em terceira instância recursiva no caso de pedidos de informação negados pelos demais setores do governo federal. A classificação adotada pela CGU não está prevista na LAI, mas foi incorporada à rotina de análise dos servidores responsáveis pela produção de pareceres técnicos que podem apontar para o atendimento da demanda anteriormente negada por um ministério ou ainda a permanência da negativa de acesso.

Como explica o ex-ouvidor-geral Gilberto Waller Junior (2024), que atuou na função de março de 2016 a janeiro de 2019, a classificação segundo a complexidade dos pedidos é instituída ao mesmo tempo em que se adotam metas para processamento de recursos pelos pareceristas. Com o crescimento do número de processos, passa-se a identificar os casos mais simples e de fácil julgamento e os de maior complexidade que demandam mais trabalho e tempo de análise na tentativa de reduzir o tempo de produção da resposta da CGU ao recurso a ela direcionado.

O cargo ocupado por Waller Junior era responsável, em última instância, por deliberar sobre o julgamento dos recursos a partir de pareceres produzidos pela equipe de servidores da Controladoria. O ex-ouvidor-geral sustenta que essa classificação não tem relação com o perfil de quem faz o pedido, mas com o tema que está sendo tratado no caso específico.

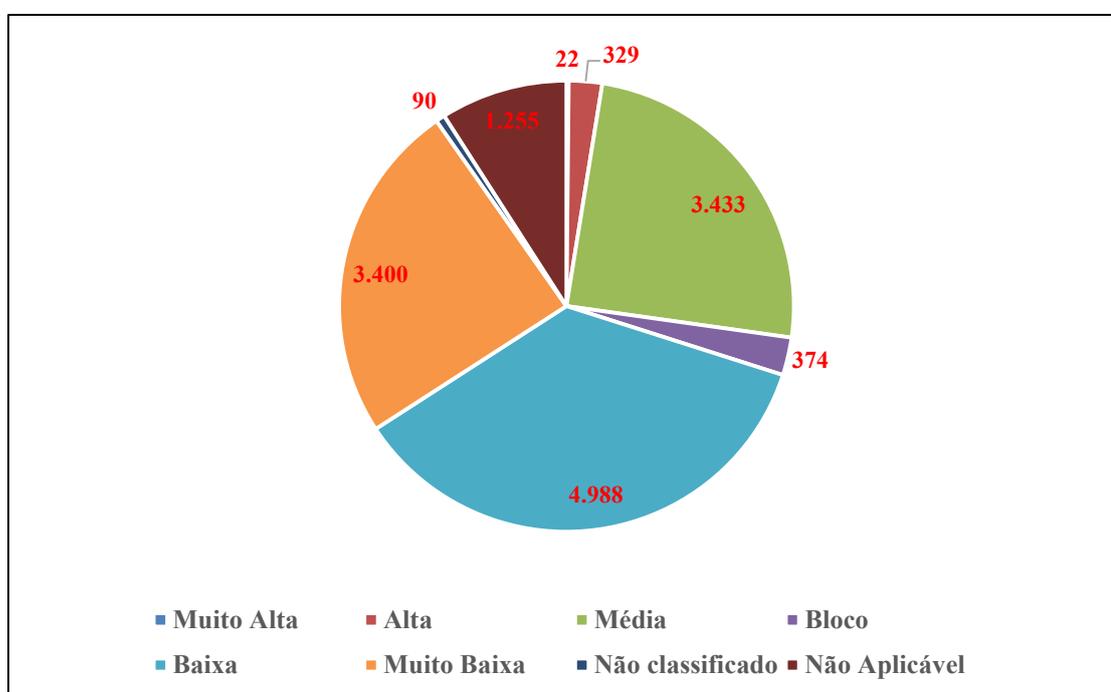
Perfil do autor do pedido nunca (influenciou). A gente nunca teve uma relação assim: esses são jornalistas, às vezes são da oposição, parlamentares... A gente nunca teve... Pelo menos eu... Porque quando eu analisava o recurso vinha só as iniciais. A gente colocava as iniciais, a gente não colocava o nome para nem ter esse viés. Ah isso aqui vai ser usado contra ou não. Se perguntar para todos os analistas, todos vão falar: ‘Olha a gente não... não eram um campo a ser preenchido em nenhuma planilha. Mas a gente separava por tema e pelo tipo de pedido se era o primeiro ou não. Se envolvia mais de algum órgão e até mesmo alguns órgãos que eram mais sensíveis. Com certeza eram mais sensíveis. Por exemplo educação, você não conseguia quase nada de informação (WALLER JUNIOR, 2024).

A classificação adotada pela CGU separa os recursos em cinco níveis de complexidade: “muito alta”, “alta”, “média”, “baixa” e “muito baixa”. Há ainda outros três tipos de recursos descritos como “bloco”, “não aplicável” e “não disponível”. Segundo a CGU, são considerados recursos

“bloco” quando os casos são direcionados ao mesmo órgão, com natureza semelhante e têm mesmo autor da demanda. Já os não aplicáveis são casos de reclamações por descumprimento de prazo, o que gera resposta automática da Controladoria determinando que o órgão responda ao pedido. E os “não disponíveis” são aqueles em que não foi possível identificar qualquer classificação por complexidade nos arquivos da CGU.

No período de 2015 a 2022, foram classificados 13.891 recursos. A maior parte deles (60,39%) foi considerada de complexidade “baixa” ou “muito baixa”, sendo 4.988 casos de “baixa” complexidade e 3.400 de “muito baixa” complexidade. Já 329 casos receberam classificação de complexidade “alta” e 22 de “muito alta”, como mostra o Gráfico 12.

**Gráfico 12 – N° de recursos segundo classificação de complexidade feita pela CGU (2015 a 2022)**



Fonte: CGU

Os dados acima foram obtidos a partir de pedido de acesso à informação respondido pela Diretoria de Recursos de Acesso à Informação (DIRAI) da CGU. O órgão esclarece como entende a classificação que instituiu e é feita antes da análise dos recursos.

A complexidade atribuída aos recursos recebidos por esta Coordenação é baseada no caso concreto e pode sofrer interferências diversas, inclusive, podendo ser alta quando o assunto é analisado pela primeira vez, mas muito baixa quando o assunto já foi analisado anteriormente e há um entendimento firmado por esta Controladoria-Geral da União sobre o assunto. Impende esclarecer que esta complexidade é de natureza prognóstica, de forma a prever o esforço necessário para a sua análise, em auxílio à alocação da força de

trabalho disponível e considerando sua experiência, não sendo necessariamente, uma avaliação final sobre o esforço despendido na análise do recurso (CGU, 2024).

A classificação da CGU parece, desse modo, ter característica diversa ao que se pode denominar como uma “lei interna” estabelecida pelo órgão. O procedimento se aproxima mais de uma metodologia de trabalho como descrito pelo ex-ouvidor-geral Waller Junior e que fora adotada para melhorar os índices de análise dos recursos, cujo tempo de julgamento era por demais alongado nos primeiros anos de vigência da LAI. Dados do Painel da CGU indicam que o tempo médio de resposta da Controladoria para julgar recursos de qualquer cidadão entre 2012 e 2014 era de 104 dias<sup>95</sup>. Em 2015, esse prazo caiu para 41 dias. Entre 2016 e 2022, o tempo de julgamento médio foi de 58 dias.

Considerando apenas o *corpus* da pesquisa que abrange ministérios e agências, num total de 60 órgãos federais, 16.678 casos chegaram à CGU em grau de recurso, desses 777 são de jornalistas, o equivalente a 4,65% do total. Enquanto os recursos desses profissionais levaram em média 72 dias para serem julgados no período de 2012 a 2022, o do grupo formado pelas demais profissões, excluídos os jornalistas, obteve respostas em 52 dias.

Os maiores prazos de julgamento para todas as profissões estão concentrados nos primeiros anos de vigências da LAI, quando a estrutura da CGU para julgamento de recursos estava em fase de estruturação e ainda não tinha sido adotada prática de estabelecer limite de até 60 dias para análise dos casos, conforme relato do ouvidor Waller Junior (2024).

Como pode ser observado neste capítulo, há evidências de limites à transparência quando se depara com portarias editadas por determinados setores da administração federal estabelecendo critérios para processamento de pedidos de informação que não estão previstos na LAI. Evidenciou-se ainda a existência de “lei interna” no Ministério da Fazenda adotada apenas para casos em que pedidos têm autor jornalista.

O mesmo ministério instituiu classificação de “pedidos sensíveis” que estão diretamente associados à profissão do demandante, considerando que a maioria dos requerimentos que receberam essa classificação no ministério são de jornalistas. Atribuir essa característica especial a pedidos somente a profissionais da imprensa também pode configurar em limitação à capacidade da LAI de assegurar transparência às informações governamentais.

## **10. Análise de conteúdo: o que o jornalista pede e o que recebe como resposta**

Viagens de ministros e demais autoridades, gastos com contratos e processos de licitação,

---

<sup>95</sup> Disponível em: <https://centralpaincis.cgu.gov.br/visualizar/lai>.

relação de pessoas que entram nos prédios públicos, acesso a documentos que deixam de ser sigilosos. O rol de pedidos feitos por jornalistas por meio da Lei de Acesso à Informação serve de base à apuração que levará à publicação de reportagens buscando expor o que a administração federal, por conta própria, não se dispôs a exibir.

Para análise do conteúdo dos requerimentos de jornalistas foi composto um novo *corpus*, como mencionado no capítulo de procedimentos metodológicos. Em formato de dados abertos, a CGU disponibiliza arquivos eletrônicos com perguntas dos cidadãos e respostas dos órgãos a partir de 2015. O formato do banco original disponibilizado pelo governo federal não indica qual é a profissão do autor do pedido. Para proceder essa associação foi preciso vincular os arquivos com os conteúdos do que se solicita com os que contém dados básicos dos solicitantes. Dessa forma, foi possível identificar os requerimentos segundo a profissão do demandante, mesmo procedimento adotado na análise quantitativa.

Como já exposto em capítulo anterior, a análise qualitativa das perguntas e respostas é feita em *corpus* formado da seleção de um rol de pedidos e respostas. A definição do número de itens para compor essa amostra parte de cálculo automatizado levando-se em conta a totalidade dos pedidos de informação apresentados por jornalistas ao grupo de 60 órgãos públicos em que estão ministérios e agências federais.

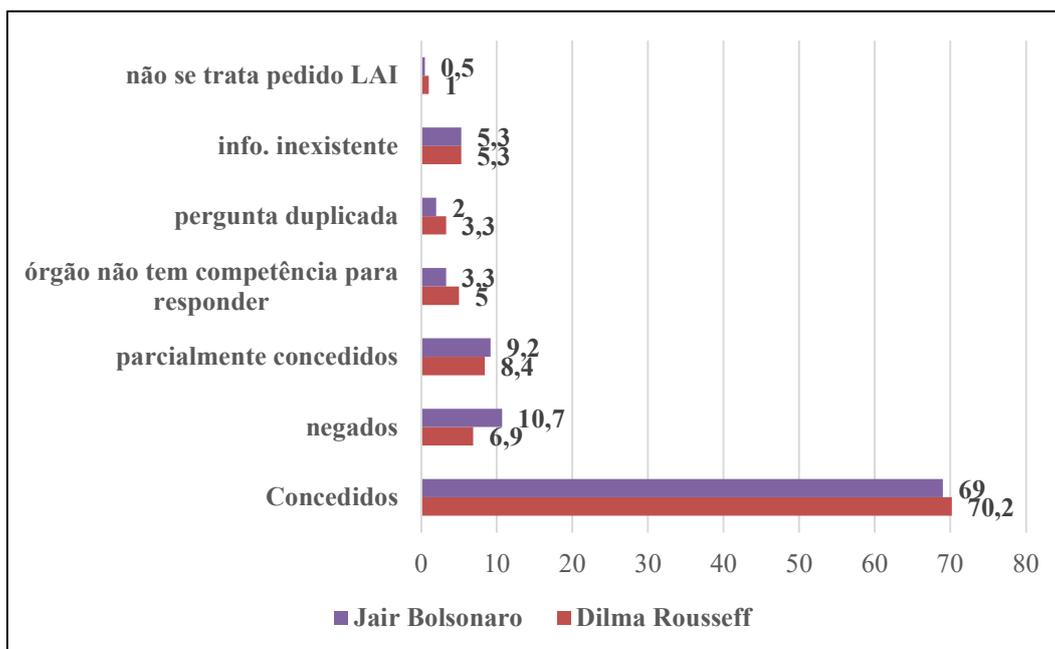
Os pedidos feitos durante a gestão de Rousseff e Bolsonaro são tratados separadamente. A ferramenta de cálculo digital<sup>96</sup> aponta que, para assegurar 95% de confiabilidade à amostra com margem de erro de 4%, é necessário analisar 419 pedidos e respostas apresentados por jornalistas entre 2015 e 2016, durante o governo Rousseff, e 552 entre 2019 e 2022, período do governo Bolsonaro, perfazendo um total de 971 itens a serem examinados.

Como mostra o Gráfico 13, a amostra de pedidos e respectivas respostas do período Rousseff gerada por seleção aleatória mediante utilização de procedimento eletrônico é composta por 70,2% de pedidos classificados como “concedidos”; 6,9% como “negados”; 8,4% como “concedidos parcialmente”; 5,3% com resposta classificada como “informação inexistente”; 5% como “órgão não tem competência para responder”; 3,2% de “perguntas duplicadas”; e 1% de casos que foram considerados como pedidos que não poderiam ser enquadrados como pedidos de acesso à informação como disposto na LAI.

### **Gráfico 13 – Distribuição de tipos de respostas na amostra para análise de conteúdo**

---

<sup>96</sup> Disponível em: <https://www.calculator.net/sample-size-calculator.html>



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU

Já para os pedidos da gestão Bolsonaro a amostra contempla 69% de casos classificados como acesso “concedido”; 10,7% de acesso “negado”; 9,2% de acesso “parcialmente concedido”; 5,3% em que o órgão considerou que o pedido se relacionava a “informação inexistente”; 3,3% o órgão disse que não tinha condições de responder; 2% classificadas como “perguntas duplicadas”; e 0,5% de pedidos considerados como não sendo de acesso à informação.

O órgão federal com maior número de itens na amostra do período Rousseff é o Ministério da Fazenda/Economia com 72 casos, seguido dos ministérios das Relações Exteriores, com 29, e Saúde, 28. Na gestão Bolsonaro, 69 itens são do Ministério da Saúde, 44 da Fazenda/Economia e 32 das Relações Exteriores e 32 da Justiça.

### 10.1 Precedentes na análise de conteúdo perguntas e respostas via LAI

Os pesquisadores Sampaio e Lycarião (2021) indicam que, antes de se proceder a análise de conteúdo do *corpus* delimitado, deve-se proceder à revisão da literatura para identificar métodos e técnicas adotados em estudos já realizados. Os precedentes, apontam eles, contribuem para verificação de lacunas na pesquisa sobre o tema, além de evidenciar formas de abordagem e tratamento do *corpus* que podem ser repetidos no novo estudo.

Para identificação de estudos anteriores que analisaram o conteúdo de pedidos de informação foi feita uma busca livre e ainda consulta a duas bases de dados: o repositório de teses e dissertações da Capes e o repositório de textos da CGU, que reúne pesquisas sobre temas vinculados à atuação do órgão federal, como a Lei de Acesso à Informação.

Sem a pretensão de esgotar ou mesmo descrever o estado da arte das pesquisas dessa natureza,

a busca pelos precedentes pretendeu identificar textos que mais se aproximassem do que se intenta verificar na presente pesquisa. Como resultado, foram localizados três textos de campos diversos: uma tese de doutorado em Sociologia; um artigo de pesquisadora vinculada à Pós-Graduação em Ouvidoria Pública e disponível no repositório da CGU; e um *working paper* vinculado a estudos em administração e disponível no site da Fundação Getúlio Vargas (FGV-Rio de Janeiro). Os textos foram publicados entre 2020 e 2022.

A tese de José Lázaro Ferreira Barros Junior, da Universidade Federal do Paraná, é de 2020. O pesquisador realiza análise de pedidos formulados pela Lei de Acesso à Informação. O período estudado compreende os anos de 2012 a 2016. O tema é tratado no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Sociologia daquela instituição de ensino público federal.

A pesquisa analisa pedidos de informação de cidadãos independentemente de sua profissão e que são negados pelos órgãos federais, alcançando, em grau de recurso, a Controladoria Geral da União. A empreitada de Barros Júnior busca evidências de como a LAI, considerada por ele “instrumento de controle social”, enfrenta resistências na administração pública ressignificando o direito de acesso à informação. A metodologia por ele utilizada não é a análise de conteúdo, mas a de discurso.

Barros Júnior, no seu processo de codificação dos textos, opta por não seguir metodologia de categorias para descrever “figurações”, qualidades atribuídas por ele aos casos analisados a partir de leitura livre de documentos eletrônicos em formato de PDF com resumo do processamento do pedido de informação produzido pela CGU. Ou seja, o objeto de análise difere do que é proposto na presente pesquisa. Aqui não se analisa os resumos, mas, a partir de dados brutos, os textos originais tanto dos pedidos como das respostas na forma em que foram redigidos por seus respectivos autores.

As “figurações”, argumenta o pesquisador, servem para evidenciar aspectos do que chama de “briga de gato e rato” que se daria entre o autor do pedido e o ator da administração federal encarregado de responder à demanda. Barros Júnior lista 28 “figurações”, entre elas estão:

- Mimetismo com a Ouvidoria – quando o requerente se apropria da Lei de Acesso à Informação para fazer uma reclamação e o pedido acaba sendo negado por não ser o mecanismo apropriado para encaminhamento dentro da esfera pública;
- Ausência do redirecionamento para o órgão competente para a resposta – quando o órgão deixa de encaminhar o pedido para outra área do governo federal que detém a informação;
- Escudo da transparência ativa – quando o pedido é respondido com mera indicação de

que já há informações disponíveis em sites do governo, desconsiderando a complexidade do requerimento formulado;

- Interpretação da proteção da intimidade – quando a informação é negada sob alegação de que há dados pessoais envolvidos;
- Acobertamento dos recursos – quando o órgão, mesmo negando a informação, deixa de informar ao cidadão que ele tem direito de recorrer a outra instância para que a decisão inicial possa ser revista.

A análise de Barros Júnior inclui ainda entre as “figurações” uma que faz referência explícita aos jornalistas:

- Suposição de uso jornalístico – quando um pedido solicita informações abrangentes e é considerado pela CGU como uma “pescaria” ou *fishing expedition*, atribuindo-se à demanda uma estratégia jornalística de pedir muitos documentos em busca de algo relevante;

O pesquisador relata ter encontrado em sua leitura indicações da expressão *fishing expedition* associada a pedidos negados por serem considerados genéricos, ainda que a demanda incluísse indicações precisas do que se buscava. Ele sustenta, que “a referência à pescaria numa negativa de acesso mostra uma camada adicional de análise, destacando-a do normal para essas situações” (BARROS JÚNIOR, 2020, p.201).

Não se trata mais da mera tortuosidade do conceito de informação dentro do governo federal, mas de uma espécie de medida protetiva do Estado para si mesmo. Se assim não o fosse, bastaria a argumentação quanto à generalidade do pedido. Impedindo amplamente o acesso a conjuntos delimitados de documentos, com o foco no jornalismo “atrás de informação midiática interessante”, a CGU convalida uma posição que reduz o alcance também de pesquisas científicas interessadas em documentação oficial (Idem).

Os apontamentos feitos por Barros Júnior, ainda que por meio de metodologia diversa da adotada na presente pesquisa, encontram, no ponto citado acima, contato com o observado em relação à vinculação entre resposta dada pela administração e o fato de o demandante ser jornalista. A “camada adicional” referida por ele associa-se aos movimentos encontrados no processamento de pedidos como os observados no Ministério da Fazenda/Economia, mencionados em capítulo anterior.

A pesquisadora Lenira Maria Fonseca Albuquerque (2022) relata ter analisado a qualidade da

informação prestada pelo governo do Rio Grande do Norte a cidadãos que apresentaram pedidos conforme previsto na LAI. A amostra analisada é formada por 70 respostas a partir de um universo de 1.124 pedidos formulados no ano de 2019 ao governo estadual.

Albuquerque realiza análise descritiva dos textos das respostas apropriando-se de elementos de análise de conteúdo produzida pelo pesquisador Osmar Arouk em dissertação de 2011 sobre “qualidade da informação”. Ela cita categorias, atributos e conceitos que lhe servem de base para a codificação do *corpus*. São referidas as categorias “meio” e “conteúdo”, sendo que a primeira reúne características como apresentação, acesso e formato da informação; e a segunda “agrupa os atributos relacionados ao conteúdo informacional” do que está contemplado na resposta enviada pelo governo ao cidadão (ALBUQUERQUE, 2022, p.59).

Entre os atributos analisados estão a “disponibilidade”, “tempestividade”, “tempo de resposta”, “completude”, “correção”, “simplicidade” “compreensibilidade”. Dois dos itens que Albuquerque denomina como atributos estão contemplados na presente pesquisa, sendo aqui denominados como variáveis de análise: tempo de resposta e completude.

A pesquisadora estipula uma pontuação a cada atributo para avaliar o *corpus*. No caso da “tempestividade”, por exemplo, atribui 20 pontos sempre que o pedido foi respondido no prazo máximo de 30 dias que é o limite estabelecido pela LAI.

Em relação ao “tempo de resposta”, estabelece dois diferentes níveis de pontuação: 10 pontos para respostas em até 20 dias; e 5 pontos para respostas dadas no período compreendido entre 21 e 30 dias, quando o órgão responde dentro do prazo de prorrogação também previsto na LAI. Quanto à “completude” das respostas, ela atribui 30 pontos à demanda que atende integralmente ao que é pedido; 15 pontos quando a resposta é parcial; e 0 se não responde o que foi pedido.

A metodologia de criar um sistema de pontuação e, a partir do resultado, aferir o quanto as respostas fornecidas alcançam nível de qualidade esperado não é adotado na presente pesquisa tendo em vista que o cálculo de tempo de resposta foi feito em *corpus* que reúne todos os pedidos de jornalistas formulados a 60 órgãos do governo federal no período de maio de 2012 a maio de 2022, sendo possível estimar diretamente o tempo médio e mediano de resposta, bem como identificar o número de casos que ultrapassaram o teto temporal previsto na LAI. Já Albuquerque aplicou a avaliação por meio de pontuação numa base amostral de 70 documentos.

Em relação ao atributo “completude” das respostas, como se verá mais adiante, a presente pesquisa adota codificação binária de presença/ausência. Ou seja, uma resposta é analisada se atende ou não na integridade o que é demandado.

Os resultados encontrados no estudo de Albuquerque apontam que o “atributo” tempestividade alcançou 14,86 pontos de um total máximo esperado de 20 pontos, o que equivale a atingir 76% da qualidade esperada.

Já em relação ao tempo de resposta a pontuação encontrada foi de 6,85 de um total esperado de 10 pontos, representando qualidade alcançada de 68,5% em relação a esse “atributo” temporal. Na avaliação que contempla a “completude” das respostas, a pesquisadora diz ter observado que a pontuação obtida atinge 55% do valor máximo esperado.

A fim de testar o procedimento adotado pela pesquisadora na base amostral da presente pesquisa, fez uma transposição da metodologia de Albuquerque aos dados analisados do governo federal em relação à tempestividade e ao tempo de resposta. Desse teste, evidencia-se, como já aparecera na análise quantitativa em capítulo anterior, que jornalistas são categoria profissional com menor pontuação no que diz respeito à qualidade da resposta, segundo critérios da pesquisadora.

Para a tempestividade das respostas, em que se atribui 20 pontos quando o órgão manifesta-se em até 30 dias após o pedido do cidadão, encontra-se 18,81 pontos para requerimentos apresentados por todas as profissões, excluídos os jornalistas. Já no universo apenas dos profissionais da imprensa chega-se a 17,35 pontos.

Em relação ao “atributo” tempo de resposta, numa escala máxima de 10 pontos, obteve-se 8,71 pontos para pedidos apresentados por todas as profissões, excluídos os jornalistas, e 7,4 pontos para esses últimos, como mostra a Tabela 14.

**Tabela 14 – Pontuação para respostas segundo tempo de resposta e tempestividade (maio de 2012 a maio de 2022)**

<b>Profissão</b>	<b>Tempo de resposta</b>	<b>Tempestividade</b>
<b>Jornalista</b>	<b>7,40</b>	<b>17,35</b>
Pesquisador	7,91	17,95
Representante sindicato	8,14	18,05
Membro ONG internacional	8,19	18,54
Membro ONG nacional	8,24	18,41
Membro partido político	8,26	18,49
Servidor federal	8,39	18,56
Professor	8,44	18,66
Estudante	8,50	18,66
<b>Geral sem jornalista</b>	<b>8,71</b>	<b>18,81</b>
Servidor municipal	8,77	18,95
Servidor estadual	8,78	18,87
Profissional liberal	8,80	18,93
Empresário	9,01	19,12
Empregado setor privado	9,03	19,13

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU

O resultado de 18,81 pontos para respostas dadas a pedidos de todas as categorias profissionais, excluídos os jornalistas, equivale a um cumprimento médio de 94% da qualidade máxima esperada. Já no caso das respostas a pedidos de jornalistas, a taxa de qualidade equivale a 86,25% do máximo esperado. Os indicadores médios por profissão mostram que, ainda que jornalistas tenham pontuação mais baixa em relação às demais categorias profissionais, os níveis de qualidade estão longe de serem considerados baixos. Todavia, servem como indicador de que, pelo menos em relação ao tempo consumido pela administração federal para preparar a resposta, jornalistas são aqueles cidadãos em que os agentes públicos mais demoraram (ou, possivelmente, demorarão) a atender aos requerimentos.

Em 2022, texto dos pesquisadores Gregory Michener, Márcio Cunha Filho e Bernardo Schwaitzer<sup>97</sup> analisa pedidos de acesso à informação apresentados ao governo federal e que chegam à instância recursal da CGU. Eles apontam elementos de evidente descumprimento por parte da administração federal do princípio de transparência ao responder às demandas dos cidadãos.

O estudo abrange recursos julgados pela CGU entre 2014 e 2019. Para deixar explícito o evidente descumprimento da transparência, são selecionados apenas os casos em que a Controladoria, ao analisar o recurso do cidadão, dá ganho de causa a ele ou ainda aqueles em que o órgão, procurado pela CGU, aceita entregar os documentos depois de reiteradamente negar acesso. Desse modo, foram submetidos à análise 1.141 casos.

A metodologia empregada compreende codificação dos recursos analisados por dois pesquisadores com marcação binária presença/ausência de quatro indicadores definidos como parâmetros da análise. Os indicadores de “*conspicuous noncompliance*” (descumprimento evidente) são:

- violação de precedentes estabelecidos pela CGU – casos em que a Controladoria já decidiu que o acesso é permitido, mas, mesmo assim, o órgão nega acesso à informação quando recebe uma nova demanda similar;
- negativa de acesso a partir da presunção ou mesmo declaração sobre as motivações do cidadão para requisitar determinada informação;
- uso ilegítimo das exceções legais para negar acesso;
- pedidos que ficam sem resposta alguma do órgão ou são repetidamente negados.

Os pesquisadores ressaltam que seu estudo contém algumas limitações por contemplar apenas casos que chegaram em grau de recurso à CGU e, por isso, não abrange situações em que, tendo o

---

<sup>97</sup> Disponível em: <https://transparencia.ebape.fgv.br/2022-conspicuous-noncompliance-in-transparency-regimes-conceptual-framework-applied-to-brazil>.

pedido negado, o cidadão pode ter desistido de recorrer, ainda que a negativa do órgão seja um caso de não conformidade com a transparência. Outra limitação é o fato de a análise ter se debruçado apenas nos casos em que a CGU deu ganho de causa ao cidadão.

Ainda assim, a pesquisa indica um forte componente de evidente violação da transparência ao constatar que de cada cinco casos quatro continham pelo menos um dos indicadores de “*conspicuous noncompliance*”.

O sigilo governamental é uma das grandes lutas do nosso tempo. Embora as leis de acesso tenham virado a mesa — presumindo que o acesso seja a regra e o sigilo a exceção — a não conformidade rotineira com as obrigações de transparência continua generalizada<sup>98</sup> (MICHENER, CUNHA FILHO e SCHWAITZER, 2022).

Enquanto o estudo dos pesquisadores se detém nos recursos julgados pela CGU, a presente pesquisa concentra a análise de conteúdo nos pedidos e respostas apresentados em primeira instância. Incorpora-se na codificação dos textos o binômio presença/ausência, adotado por Michener e outros principalmente para a classificação das respostas segundo sua completude, conforme será exposto a seguir.

## 10.2 Codificação de perguntas e respostas

Os 971 itens submetidos à análise de conteúdo neste estudo foram submetidos a processo de leitura livre. Primeiramente, busca-se assinalar características quantitativas tanto dos pedidos como das respectivas respostas. A análise inicia-se pelos pedidos e, num segundo movimento, procede-se a leitura das respostas. Como já mencionado, os itens estão divididos em dois subgrupos: o primeiro com as 419 ocorrências durante a gestão Rousseff; e o segundo com 552 casos registrados no governo Bolsonaro.

Para os pedidos de ambos os subgrupos são utilizados os seguintes parâmetros de análise:

- Assunto do pedido
- Número de perguntas
- Número de palavras
- Tom adotado no pedido (se meramente formal ou com expressões impositivas)<sup>99</sup>
- Se solicitou informação em formato de dados abertos
- Apresentou-se ou não como jornalista no texto do pedido

---

<sup>98</sup> Do original em inglês: *Government secrecy is one of the great struggles of our time. Although FOI laws have turned the tables – presuming access to be the rule and secrecy the exception – routine noncompliance with transparency obligations remains widespread.*

<sup>99</sup> Embora a decodificação tenha incluído esse parâmetro, ele não é abordado nesta pesquisa por não ter apresentado evidências relevantes, sendo a grande maioria dos pedidos de caráter formal, qualidade também presente nas respostas da administração.

Para as respostas foram criados os seguintes parâmetros de análise:

- Número de palavras
- Completude da resposta
- Alegação de sigilo
- Alegação de trabalho adicional
- Indica que informação já está disponível em transparência ativa
- Outros – campo criado para anotações sobre particulares dos pedidos/respostas

No caso do parâmetro “completude” da resposta é feita comparação entre o que o jornalista demanda, incluindo número de perguntas que faz e dados que pede, e a resposta fornecida. A codificação atribui às manifestações da administração pública cinco variáveis:

C - Completa;

I – Incompleta;

RD – resposta diversa (o jornalista pediu uma coisa e a resposta trata de outra);

NT – órgão informa não possuir a informação solicitada;

NF – órgão não fornece informação solicitada.

Além dessas, a codificação leva a identificação de casos em que a resposta não estava disponível para análise; casos que não são um pedido de acesso à informação, mas uma reclamação; e situações em que o pedido era duplicado e deixou de ser respondido pelo órgão por esse motivo.

Para a classificação como resposta completa, considera-se o atendimento da integralidade do que foi pedido. Assim, se um requerimento contém, por exemplo, oito perguntas, o fato de haver resposta para sete dos itens é considerado como resposta incompleta.

O pedido registrado no FalaBr com o número de protocolo NUP 00084.000052/2015-98<sup>100</sup> é exemplo de caso que cumpre os critérios aqui considerados de completude. O requerimento foi direcionado em 11 de julho de 2015 à então Secretaria de Promoção Racial, setor absorvido na gestão Bolsonaro pelo Ministério dos Direitos Humanos. O jornalista solicita o disposto a seguir:

Como é feita a gestão dos e-mails institucionais do órgão? O órgão segue as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Arquivos, por meio da Resolução 39, de 29 de abril de 2014, para a gestão dos documentos digitais? Isso se aplica, por exemplo, aos e-mails oficiais? Se não segue as diretrizes do Conselho, quais regras o órgão possui para a gestão de documentos oficiais? Esse regramento próprio pode ser consultado? Se sim, gostaríamos de cópia. Se o órgão faz o arquivamento dos documentos digitados, nisso ele obedece ao decreto 8.135/2013, que determina que órgãos da APF utilizem serviços de correio eletrônico oferecidos pela própria Administração Pública Federal? Por quanto tempo esses documentos ficam registrados em servidor do governo federal? Há recomendação para uso somente de correio eletrônico oficial para assuntos relativos à administração, ou é permitido

---

<sup>100</sup> Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=1901051>. Acesso em 30 de agosto de 2024.

tratar dessas questões de outra forma? (SEPPPIR, 2015).

A resposta é dada em apenas três dias e repete uma a uma as perguntas justapondo os esclarecimentos da Pasta. Em anexo é enviado ao requerente um arquivo digital em formato PDF com cópia de norma editada pela Secretaria de Administração da Presidência da República estabelecendo regras sobre “uso seguro dos recursos computacionais”.

Prezado, Segue, abaixo, resposta da Secretaria de Planejamento e Formulação de Políticas - SEPLAN/SEPPPIR/PR. Atenciosamente, Serviço de Informação ao Cidadão Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República ----- "Como é feita a gestão dos emails institucionais do órgão? Estamos em processo de construção para a gestão documental na SEPPPIR. A gestão dos emails institucionais da SEPPPIR é feita pela Presidência da República. O órgão segue as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Arquivos, por meio da Resolução 39, de 29 de abril de 2014, para a gestão dos documentos digitais? Isso se aplica, por exemplo, aos emails oficiais? Estamos em processo de construção para a gestão documental na SEPPPIR. Portanto, não temos procedimentos padronizados. Como utilizamos o sistema de correio eletrônico da Presidência da República seguimos as normas de segurança expedida pela Presidência. Se não segue as diretrizes do Conselho, quais regras o órgão possui para a gestão de documentos oficiais? Esse regramento próprio pode ser consultado? Se sim, gostaríamos de cópia. Conforme resposta anterior, estamos em processo de construção para a gestão documental na SEPPPIR. Portanto, não temos procedimentos padronizados e regramento próprio ainda. Seguimos a Norma VIII-101 emitida pela VIII-101 (anexa). Se o órgão faz o arquivamento dos documentos digitados, nisso ele obedece ao decreto 8.135/2013, que determina que órgãos da APF utilizem serviços de correio eletrônico oferecidos pela própria Administração Pública Federal? Ainda não estamos utilizando o processo eletrônico de documentos. Por quanto tempo esses documentos ficam registrados em servidor do governo federal? Há recomendação para uso somente de correio eletrônico oficial para assuntos relativos à administração, ou é permitido tratar dessas questões de outra forma?" Como estamos na construção da gestão documental na SEPPPIR, o prazo para guarda do correio eletrônico também será objeto da tabela de temporalidade da SEPPPIR (Idem).

O mesmo jornalista fez pedidos semelhantes a outros dez ministérios. Todos também resultaram em resposta que assegurou a completude esperada. O assunto do pedido, vinculado à gestão da informação interna da administração, parece facilitar que a resposta fornecida resulte na disponibilização de informações que dizem respeito a regras formais de funcionamento da máquina pública. Ou seja, a pergunta do jornalista está, neste caso, vinculada diretamente ao mundo social de servidores públicos sem que a descrição de como o trabalho é feito seja compreendida como um risco.

No caso de pedido “incompleto” considera-se o fornecimento parcial da informação demandada pelo requerente. No NUP 54800001416201543<sup>101</sup>, por exemplo, o jornalista solicita em 21 de setembro de 2015 “cópia dos contratos e relatório de despesas com os serviços de portaria,

---

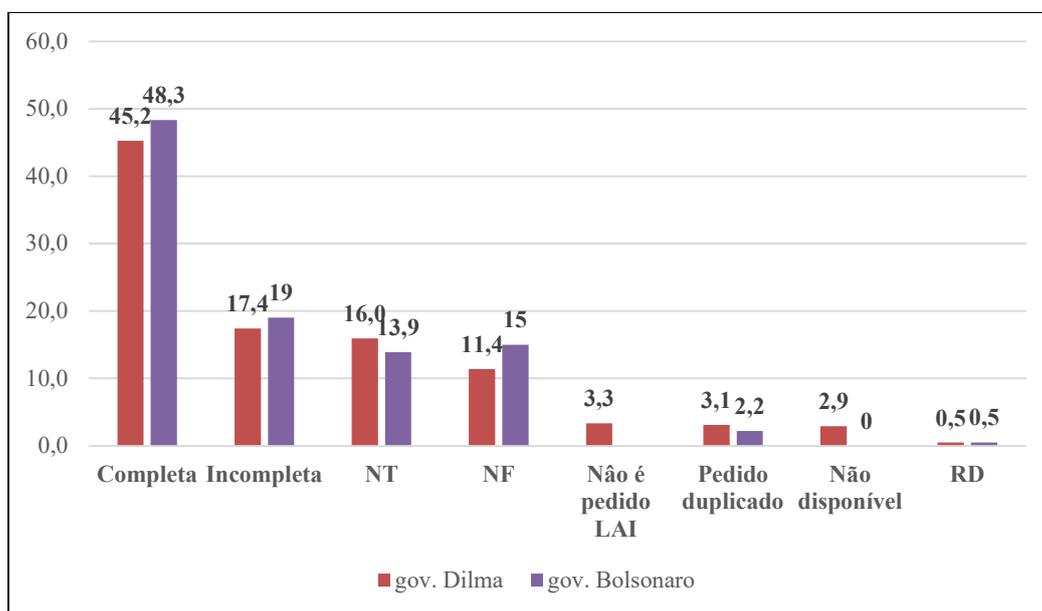
<sup>101</sup> Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=2016896>. Acesso em 31 de agosto de 2024.

recepção nos andares, garçons e copa no edifício sede do ministério em Brasília” (AGRICULTURA, 2015). Em resposta, o Ministério da Agricultura envia arquivo em formato PDF que reproduz apenas uma tabela com número do contrato, empresa contratada e valor da despesa, sem dar acesso aos documentos solicitados.

Como resultado da codificação segundo o critério de completude das respostas pode-se observar que, no subgrupo de itens do governo Dilma Rousseff, 45,2% da amostra são classificados como resposta completa. No subgrupo do governo Jair Bolsonaro, o percentual é ligeiramente superior, com 48,3%, como mostra o Gráfico 14. Tem-se, portanto, que menos da metade dos requerimentos de jornalistas podem ser considerados como um pedido integralmente atendido nas duas gestões governamentais.

Em relação às respostas classificadas como incompletas, na gestão Rousseff 17,4% estão nessa condição e, na gestão Bolsonaro, 19%. O período Rousseff apresenta ainda 11,4% de itens cuja resposta não foi fornecida ao requerente, enquanto no governo Bolsonaro esse valor é quatro pontos percentuais maior, 15%.

**Gráfico 14 – Respostas segundo nível de completude por gestão de governo**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU

A codificação por nível de completude serve de medida para tentar superar as eventuais limitações impostas pelas categorias pré-estabelecidas no banco de dados da CGU em que os pedidos atendidos são classificados como “concedidos”. Se a base amostral do subgrupo do governo Dilma Rousseff contém 70,2% de pedidos considerados como “concedidos”, segundo os critérios atribuídos

pelos órgãos demandados no FalaBR, um contingente menor de 45,2% pode, de acordo com a codificação aqui adotada, ter atributo de uma resposta completa que, de fato, atende o que foi solicitado.

A mesma diferença pode ser observada no período Bolsonaro em que 69% dos pedidos estão classificados como “concedidos” pelos órgãos demandados, enquanto as respostas completas representam percentual menor de 48,3%. O resultado da codificação também apresenta divergência entre a proporção de pedidos classificados como “negados” no sistema da CGU e o que a leitura das respostas indica e resulta na atribuição de casos em que foi considerado que o órgão não forneceu o que foi solicitado (itens codificados como NF- não forneceu a informação).

Os pedidos “negados” na base amostral submetida à codificação representam 6,9% e 10,7% nas gestões Rousseff e Bolsonaro, respectivamente. Já os itens codificados como NF da amostra equivalem a 11,4% no governo Rousseff, e 15% no período Bolsonaro.

Em um contingente de 16% (Rousseff) e 13,9% (Bolsonaro), a resposta contém manifestação dos órgãos declarando que não possuem a informação demandada. A análise das respostas resultou ainda em 3,3% de itens considerados como requerimentos que não se encaixam como um pedido de acesso segundo os termos da LAI durante a gestão Rousseff. Outros 2,9% do mesmo período governamental não possuíam respostas disponíveis para análise.

Tanto no governo Rousseff como no de Bolsonaro há 0,5% de casos cuja manifestação do órgão recebe codificação RD pelo fato de a resposta dada divergir do que é solicitado pelo requerente. Há ainda um pequeno número de itens em que os pedidos são duplicados e, portanto, a resposta do órgão se limitava a prestar essa informação. Nesses casos, o percentual encontrado foi de 3,1% na gestão Rousseff e 2,2% na gestão Bolsonaro.

Observa-se ainda que nas duas gestões a administração federal informa ao demandante que uma parte ou mesmo a integralidade do que está pedindo estaria já disponível no que se chama de “transparência ativa”, quando o órgão torna pública a informação sem que tenha antes sido demandado por algum cidadão. Dos 419 itens da amostra no governo Dilma Rousseff, 98 fazem menção a informações em transparência ativa, o que representa 23,4% dos pedidos. Na gestão Bolsonaro, são 112 da amostra, o equivalente a 20,3% dos 552 pedidos.

A codificação das respostas identifica ainda a alegação de sigilo para restringir acesso ao que é demandado. Das 419 respostas no período de 2015 a 2016 codificadas, 31 fazem menção direta a argumento de sigilo para negar integral ou parcialmente acesso ao que foi solicitado por jornalista, proporção equivalente a 7,4% dos casos da amostra. Entre as 552 respostas no período de 2019 a 2022, 67 apresentam alegação de sigilo, o que corresponde a 12,1% dos casos da amostra desse subgrupo. Tem-se, assim, uma frequência maior de justificativa ancorada em questões de sigredo para não permitir o acesso à informação durante o período Bolsonaro dentro da base amostral

analisada.

Da amostra de estudo extrai-se os casos em que a administração inclui na resposta a alegação de que a informação solicitada exige trabalhos adicionais para negar integral ou parcialmente que é solicitado. Na gestão Rousseff, essa alegação aparece em 28 dos 419 itens. O número equivale a 6,68% da amostra. Na gestão Bolsonaro, são 45 itens de um total de 552, correspondendo a 8,15% da amostra.

O decreto 7.724 de 2012, que regulamentou a LAI, estabelece em seu artigo 13º que não serão atendidas demandas que sejam genéricas; desproporcionais ou desarrazoados; ou “que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações” (BRASIL, 2012).<sup>102</sup> A limitação legal está no campo de uma discricionariedade alargada que é concedida à administração e acaba por reduzir o nível de transparência das informações (ANGÉLICO, 2012; POSSAMAI e SOUZA, 2017).

### 10.2.1 Codificação de pedidos por assunto

O sistema FalaBR tem campo específico para que o órgão classifique o assunto que está sendo demandado e o registre segundo categorias pré-definidas, havendo ainda a possibilidade de serem acrescentados outros temas para registro no bando de dados. Para a análise de conteúdo nesta pesquisa, essas categorias pré-estabelecidas ou mesmo informadas pelos órgãos não são incorporadas, tendo em vista que seu caráter demasiadamente genérico.

Na codificação dos pedidos atribui-se nova definição dos assuntos na tentativa de se aproximar a descrição do que está sendo demandado pelo jornalista. Desse modo, a título de exemplo, cita-se o pedido registrado sob o número de protocolo NUP 03950000003201597<sup>103</sup>. Direcionado à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), o requerimento tem no campo de assunto do banco de dados original da CGU a categoria “acesso à informação”. Na codificação da pesquisa é atribuído ao pedido o assunto “contratos/obra”, uma vez que o demandante solicita contratos e documentos referentes à construção da hidrelétrica de Jirau.

A partir da codificação dos assuntos dos pedidos, os códigos obtidos são reagrupados com intenção de buscar elementos que permitam a comparação das respostas de temas correlatos nas gestões Dilma Rousseff e Jair Bolsonaro. Esse reagrupamento não abrange a totalidade dos 971 itens da amostra, realçando, todavia, os subgrupos temáticos considerados mais relevantes para esta pesquisa.

---

<sup>102</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm). Acesso em 30 de agosto de 2024.

<sup>103</sup> Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=2003692>. Acesso em 01 de setembro de 2024.

Desse modo, tanto os pedidos apresentados no governo Rousseff como no Bolsonaro são reagrupados a partir da seguinte codificação:

- Saúde
- Meio ambiente
- Militares
- Documentos desclassificados
- Contratos e atas
- Gastos públicos
- Viagens
- Registros de entrada e saída em portarias de órgãos públicos
- Telegramas do Ministério das Relações Exteriores
- E-mails
- Armas

Como resultado desse reagrupamento por similaridade de assunto extrai-se 135 pedidos formulados na gestão Rousseff e 239 na gestão Bolsonaro conforme indicado na Tabela 15.

**Tabela 15 – Reagrupamento de pedidos segundo codificação por assunto**

Assunto	gov. Dilma	gov. Bolsonaro
Armas	4	13
Contratos e atas	21	26
Doc. Desclassificados	19	13
E-mails	8	4
Entrada e saída	8	8
Gastos	17	29
Meio ambiente	6	16
Militares	8	27
Saúde	29	71
Telegramas MRE	7	21
Viagens	8	11

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU

Nos 11 assuntos elencados acima, os pedidos relacionados à saúde guardam uma particularidade. Se os 29 requerimentos formulados entre 2015 e 2016 há uma variação de demandas sobre dados de doenças e gastos com ações do Ministério da Saúde, os 71 itens da gestão Bolsonaro contém demandas fortemente impactadas pela pandemia do Covid-19, período em que o então presidente da República coloca em dúvida a eficácia de vacinas, a dimensão e gravidade dos casos de

pessoas infectadas pelo vírus e passa a sonegar dados de contaminação levando veículos da imprensa a organizarem um pool para coleta dos dados<sup>104</sup>.

O banco de dados da CGU registra que, entre 2020 e 2021, período da pandemia, o Ministério da Saúde e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) recebem 648 pedidos de jornalistas, sendo que o tempo médio de resposta dessa categoria profissional fica acima das demais profissões (GONÇALVES e PAULINO, 2023)<sup>105</sup>. No ministério, as demandas de jornalistas têm, em média, resposta enviada ao demandante em 28 dias. Na Anvisa, o prazo é de 15 dias. Para as demais categorias profissionais, o ministério responde em 24 dias, em média, e a Anvisa em 10 dias.

Em relação à amostra para análise de conteúdo da presente pesquisa, dos 71 pedidos com tema saúde 33 são vinculados à pandemia: compra de vacinas, fabricação de medicamentos, reuniões com laboratórios e casos de infectados estão contidos nesses requerimentos. A codificação por completude das respostas cujo assunto é saúde indica uma grande discrepância na forma dos órgãos federais tratarem de temas gerais da área na comparação com aqueles casos em que se solicita informações sobre a pandemia.

Nos 43 pedidos que não têm relação com a Covi-19 no período Bolsonaro, o índice de completude é de 64,3%, outros 19% apresentam respostas incompletas e apenas 4,8% representam casos em que as informações solicitadas não foram fornecidas, como no indicado no Gráfico 15. Na comparação com a gestão Rousseff, pedidos relacionados a temas variados em saúde têm percentual de completude de 72,4%. Respostas incompletas são 3,4%.

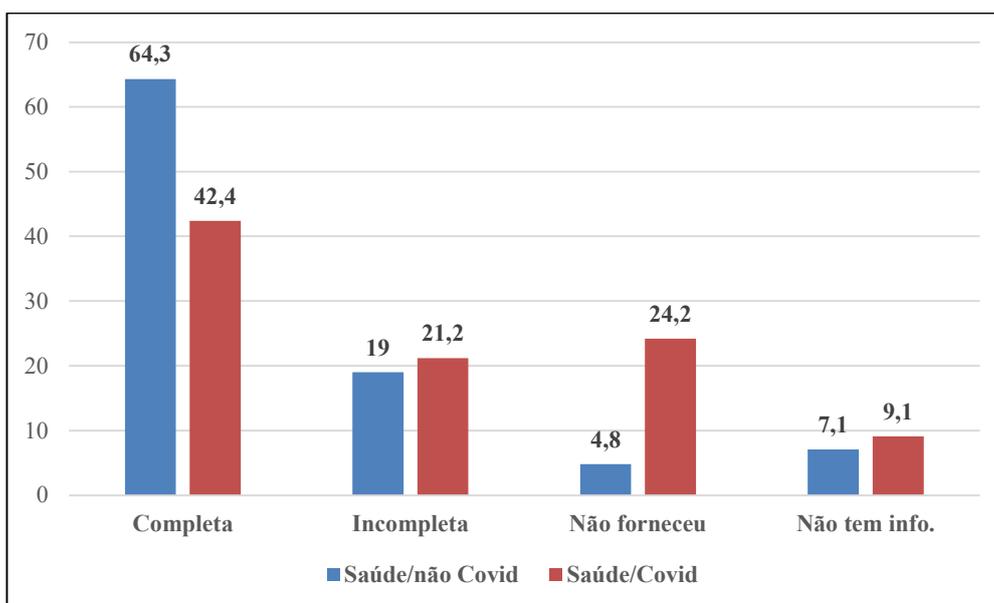
Já em relação às 33 demandas relacionadas à pandemia na gestão Bolsonaro, 42,4% têm resposta completa, 21,2% incompleta e 24,2% não é fornecido o que se solicita no pedido.

**Gráfico 15 - Respostas segundo nível de completude gestão Bolsonaro  
com tema relacionado à saúde**

---

<sup>104</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/06/08/veiculos-de-comunicacao-formam-parceria-para-dar-transparencia-a-dados-de-covid-19.ghtml>. Acesso em 1 de setembro de 2024.

<sup>105</sup> Disponível em: <https://www.abraji.org.br/publicacoes/a-resposta-pode-demorar-uma-analise-do-uso-da-lei-de-acesso-a-informacao-por-jornalistas-durante-a-pandemia-no-brasil>. Acesso em 20 de dezembro de 2023.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU

Entre os pedidos codificados com resposta que contém atributo de completude e vinculação com pandemia estão os requerimentos de NUP 03006005682202037<sup>106</sup>, direcionado ao então Ministério da Economia, e o de NUP 21900001212202092<sup>107</sup>, para o Ministério da Agricultura. No primeiro, jornalista pede detalhamento sobre os ministérios e órgãos federais com casos de servidores contaminados pelo coronavírus, incluindo os que estão afastados de suas funções.

No segundo, é solicitado que a pasta informe que autoridades viajaram para o exterior a partir de março de 2020, quando o estado de pandemia foi reconhecido no país, e quais dela realizaram exames e quais foram os resultados. Ambos os pedidos têm o mesmo Id do solicitante, o que indica que o jornalista que fez o requerimento ao Ministério da Economia também aciona a Agricultura. Esse Id registrado no banco de dados da CGU é do jornalista Luiz Fernando Toledo, que como já referido, é o profissional dessa categoria com maior número de pedidos de acesso via LAI no governo federal.

Os dois ministérios enviam respostas em documentos anexados ao sistema FalaBR. A Economia disponibiliza planilha eletrônica com os dados solicitados, como mostra a Imagem 14. A Agricultura anexa arquivo em formato PDF em que os setores do ministério informam nomes de servidores, destino da viagem e declaram se eles fizeram ou não teste de Covid.

#### **Imagem 14 – Resposta do Ministério da Economia sobre casos de servidores infectados por**

<sup>106</sup> Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=2143452>. Acesso em 1 de setembro de 2024.

<sup>107</sup> Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=2112295>. Acesso em 1 de setembro de 2024.

## Covid e licenciados por motivo da doença

A	B	C
<b>Relatório de Notificações de Afastamentos no Serviço Público Federal por razão do COVID19.</b>		
<b>Dados da semana 06/04 a 10/04 atualizados em 17/04.</b>		
<b>Órgão Superior</b>	<b>Diagnosticados com infecção por COVID-19</b>	<b>Total de não presentes em razão do COVID-19</b>
Ministério da Educação - MEC *	1	1.872
Ministério da Economia - ME	14	25.777
Ministério da Saúde - MS	88	7.788
Presidência da República - PR	16	7.181
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação - MCTIC	1	5.500
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA	1	4.767
Ministério da Defesa - MD	0	3.431
Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJ	21	3.430
Ministério Da Cidadania - MC	3	3.265
Banco Central – BACEN	4	3.151
Ministério da Infraestrutura - MINFRA	1	2.805
Ministério do Meio Ambiente - MMA	4	2.747
Ministério de Minas e Energia - MME	4	2.632
Controladoria-Geral da União – CGU	2	2.128
Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR	0	967
Ministério das Relações Exteriores - MRE	4	857
Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos – MMFDH	1	393
Ministério do Turismo - MTUR	0	256
<b>Total geral</b>	<b>165</b>	<b>78.947</b>

Fonte: CGU

No contingente de pedidos codificados como resposta não fornecida e relacionados à pandemia há quatro demandas para o Ministério da Saúde, uma para o Exército, uma para a Aeronáutica, uma para o Itamaraty, e uma para o então Ministério das Mulheres e dos Direitos Humanos.

Segundo o banco de dados da CGU, no dia 7 de outubro de 2020, um jornalista envia ao Ministério da Saúde requerimento de NUP 25072016514202016. “Prezados, solicito dados referentes ao número de casos (contágio) e óbitos de pessoas com deficiência na pandemia do COVID-19, entre os meses de março até setembro de 2020, no Brasil? Desde já agradeço a atenção” (SAÚDE, 2020)<sup>108</sup>.

A resposta é remetida ao requerente 20 dias depois. No sistema FalaBR, o ministério registra como um pedido “concedido”. O conteúdo da resposta, no entanto, indica o contrário e, desse modo, na codificação desta pesquisa está classificada com código NF (informação não fornecida).

Para um pedido com total de 35 palavras, o ministério produziu resposta com 453 palavras em que explica que o país possui uma rede de vigilância para monitorar perfis e casos de óbitos por doenças respiratórias. Diz ainda que a notificação dos casos se dá em 24 horas e dois sistemas estão sendo abastecidos com as informações. Ressalva, no entanto, que os dados estão protegidos por conterem “dados pessoais sensíveis” e sugere que o cidadão consulte o banco de dados do DataSUS.

O Ministério da Saúde (MS) recebe as notificações de casos do território nacional e faz diariamente a análise e interpretação das bases. Essas informações recebidas conforme a Lei 12.527/2011, art. 7, § 3º, são utilizadas

<sup>108</sup> Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=2491297>. Acesso em 1 de setembro de 2024.

como fundamento para tomada de decisão, e não estão disponíveis de forma nominal. Em cumprimento a Lei 13.709/2018, que dispõe sobre a proteção dos dados pessoais, este Ministério se resguarda o direito de sigilo do banco por conter dados pessoais sensíveis (Idem).

Outro exemplo de resposta não fornecida pelo Ministério da Saúde é o de NUP 25072017518202101<sup>109</sup>. Esse pedido tem data de entrada no FalaBR em 29 de junho de 2021. A resposta é enviada ao demandante no dia 3 de setembro daquele ano, 66 dias depois e fora do prazo previsto na LAI.

O jornalista pede acesso a “e-mails trocados pelo Ministério da Saúde com a empresa Precisa Medicamentos relativos à negociação da compra das 20 milhões de doses da Covaxin” (SAÚDE, 2021). Mais uma vez a pasta alega razões de sigilo para negar o acesso fazendo referência ao artigo 5º da Constituição no trecho que trata da inviolabilidade da correspondência.

Também por razões de alegado sigilo, o Ministério da Saúde nega acesso ao requerimento de NUP 25820002651202063<sup>110</sup> em que são solicitados dados de médicos e outros profissionais do setor que tenham adquirido o coronavírus. O jornalista pede ainda detalhamento dos dados por município e estado “se possível com o nome do hospital e, se possível, incluir o perfil dos médicos (idade, sexo, se tem comorbidade, como pegou a doença, etc)” (SAÚDE, 2020a).

A solicitação é de 30 de março de 2020, primeiro mês da pandemia. A resposta fica pronta 35 dias após, fora do prazo estabelecido na Lei de Acesso. Na manifestação, o Ministério cita outro dispositivo do mesmo artigo 5º da Constituição que assegura a inviolabilidade da intimidade e da vida privada dos cidadãos. Embora mencione que a LAI prevê a transparência de informações públicas, a resposta do Ministério sustenta que há limitações.

As informações produzidas pelo setor público são públicas e devem estar disponíveis à sociedade. No entanto, há alguns tipos de informações que, se divulgadas, podem colocar em risco as pessoas ou até mesmo o Estado. A LAI se preocupou em garantir os meios para que a sociedade acesse a informação pública e que efetivamente a utilize, mas não é só. Em se tratando de informações sigilosas, o Estado tem o DEVER de protegê-las. Essas devem ter acesso limitado e ser protegidas não só quanto à sua integridade, mas contra vazamentos e acessos indevidos, pois isso poderia causar graves danos (Idem).

Ao Comando do Exército é destinado outro pedido de informação, também codificado como resposta não fornecida, no contexto da pandemia. Sob o requerimento de NUP

---

<sup>109</sup> Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=3348414>. Acesso em 1 de setembro de 2024.

<sup>110</sup> Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=2131455>. Acesso em 1 de setembro de 2024.

60143001013202136<sup>111</sup>, jornalista solicita acesso às taxas de ocupação de leitos para pacientes contaminados pelo Covid-19 em hospitais da Força militar em todo o país.

O pedido é de 2 de março de 2021 e sua resposta sai 20 dias depois. Em que pese o requerente ter solicitado as taxas de ocupação praticadas, o Exército dá resposta com explicações genéricas de que a rede de hospitais militares atende a corporação e se nega a fornecer a informação sob argumento de que “não há fixação desses quantitativos solicitados, tendo em vista serem variáveis conforme a situação” (EXÉRCITO, 2021).

Prazo alongado para resposta, alegação de sigilo ainda que descabida e níveis de não fornecimento do que é solicitado são indicadores de como a gestão Bolsonaro manejou o controle da informação durante o período da pandemia. A codificação sobre outras informações com a temática de saúde não relacionada ao período pandêmico com níveis de não-fornecimento de informação reduzidos e, ao mesmo tempo, maiores níveis de completude nas respostas permitem indicar que nos anos 2020 e 2021 o governo federal pretendeu impor limites à transparência.

O que a análise dos pedidos de informação expõe soma-se à conduta formal do próprio presidente da República que editou Medida Provisória sustando os prazos de tramitação dos pedidos feitos por meio da Lei de Acesso à Informação. Como já referido, a MP foi tornada nula por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF).

### **10.2.2 Armas para colecionadores e caçadores e “telegramas” diplomáticos do Itamaraty**

Em relação a pedidos que tratam do acesso a informações sobre armas, sejam eles direcionados a obter dados ou documentos relativos a armamentos e munições por pessoas físicas ou jurídicas, há diferença entre os órgãos demandados na gestão Rousseff e na de Bolsonaro. No primeiro governo, dos quatro pedidos, três são para a Polícia Federal e um para o Ministério das Relações Exteriores. O foco dos requerimentos está voltado para informações sobre armas apreendidas, no caso da Polícia Federal, e de venda de armamentos a outros países, no caso do Itamaraty.

Das três respostas da Polícia Federal, uma atinge nível de completude, outra está incompleta e a terceira é informado que o órgão não possui o dado solicitado. No pedido direcionado ao Itamaraty, também é declarado que o órgão não possui a informação que deveria ser buscada junto ao Ministério da Defesa.

Dos pedidos de mesmo assunto realizados durante o governo Bolsonaro, seis são para a Polícia Federal, dois para o Exército, dois para Ministério da Economia, dois para o Ministério da Defesa e um para o da Justiça. Desses 13 casos, cinco são codificados como resposta completa e três como

---

<sup>111</sup> Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=2953622>. Acesso em 1 de setembro de 2024.

incompleta. Em cinco pedidos a resposta não é fornecida e em outros cinco o órgão diz que não ter a informação.

Entre os pedidos de resposta completa está o requerimento de NUP 08850000047201992<sup>112</sup>, direcionado à Polícia Federal. Nele, o requerente solicita informações sobre a quantidade de pessoas que possuem porte de arma de fogo no país. Pede ainda número de pessoas por estado por tipo de autorização no período de 2014 a 2018. A resposta contém um arquivo eletrônico em formato PDF que reproduz tabela não editável com os registros de armas conforme solicitado.

Outro exemplo de pedido com resposta completa está direcionado ao Exército. Ele tem o NUP 60143001946202123<sup>113</sup> e data de registro em 26 de abril de 2021. O jornalista solicita dados sobre registros de armas concedidos a caçadores, atiradores profissionais e colecionadores, conhecidos pela sigla CAC. O requerente pede que os dados sejam fornecidos em formato de planilha eletrônica. A resposta contém planilha eletrônica em que, pela soma das linhas, é possível verificar o registro de 6.831 armas em nome dos CACs no período compreendido pela planilha fornecida ao jornalista.

Ainda que a lista de itens de pedidos e respostas submetidos à análise de conteúdo seja uma base amostral, parece reproduzir o maior interesse de jornalistas pelo tema das armas na gestão Bolsonaro. Esse presidente editou uma série de decretos<sup>114</sup> ampliando o acesso de armamentos e munições que até então vinha sendo controlados. Por esse motivo, os pedidos de informação com esse assunto preponderam no governo Bolsonaro em relação ao período de Rousseff.

Outro assunto com mais ocorrências na amostra de estudo entre os anos de 2019 e 2022 é o que tem como assunto os chamados “telegramas” do Ministério das Relações Exteriores. Trata-se de mensagens diplomáticas emitidas pelas representações do país no exterior e pelo Itamaraty em Brasília. Essas comunicações, até a edição da LAI, não eram acessíveis e passaram a ser objeto de pesquisa e busca.

Como referido em capítulo anterior, o Itamaraty estava entre os setores do governo federal que se opunham à maior transparência de informações. Um dos motivos da preocupação era justamente preservar o sigilo das comunicações diplomáticas (GONÇALVES, RODRIGUES e NASCIMENTO, 2020).

O pedido com temática “telegramas do MRE” com data mais remota na amostra é de 12 de junho de 2015. O requerimento de NUP 09200000252201541<sup>115</sup> é respondido em apenas quatro dias

---

<sup>112</sup> Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=1631047>. Acesso em 1 de setembro de 2024.

<sup>113</sup> Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=3137604>. Acesso em 1 de setembro de 2024.

<sup>114</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/02/13/veja-o-que-muda-com-os-novos-decretos-de-bolsonaro-sobre-armas-de-fogo.ghtml>.

<sup>115</sup> Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=2252925>. Acesso em 1 de setembro de 2024.

e serve como exemplo de como cidadãos de um modo geral e jornalistas, de modo particular, devem formular seus pedidos. Nesse caso, o profissional fez solicitação abrangente que o Itamaraty pode considerá-la genérica.

Acesso a todo tipo de correspondência e despachos diplomáticos (relatórios de atividades, telegramas, correspondências, memorandos, avisos) produzidos entre 2008 e 2012 pelas embaixadas brasileiras nos seguintes países: Panamá, Costa Rica, Bahamas, Santa Lúcia, Barbados, Antígua e Barbuda, Granada, Dominica, Eslováquia, Eslovênia, Croácia, Bulgária, Congo, Burkina Fasso, Azerbaijão, Qatar, Sri Lanka, Botswana, Zâmbia e Benim (RELAÇÕES EXTERIORES, 2015).

Na resposta, o Ministério cita o nome do profissional e explica que ele solicita “um suporte documental” e não “a informação em si”. A pasta ainda esclarece que há precedentes da Comissão Mista de Reavaliação das Informações (CMRI) no sentido de autorizar a negativa de acesso quando se trata de requerimentos dessa natureza.

O segundo caso da amostra indica que o Itamaraty define um modo de se solicitar acesso às mensagens diplomáticas para que o demandante possa receber o que procura. No requerimento de NUP 09200000337201520<sup>116</sup>, outro jornalista faz pedido correlato, mas especifica o que quer. Ainda que sem ser uma exigência legal, o solicitante do Ceará cita seu nome, número de identidade, e-mail e até endereço residencial.

Venho requerer o acesso (e eventualmente cópia), em até 20 dias corridos (artigo 11, parágrafo 1º da Lei 12.527/11), aos seguintes dados: Todas as mensagens trocadas entre o Serviço Exterior Brasileiro e os governos da Itália e do Vaticano entre os anos de 1896 a 1915 que cite o Padre Cícero Romão Batista. Solicito que as informações sejam fornecidas em formato digital, quando disponíveis, conforme estabelece o artigo 11, parágrafo 5º da lei 12.527/2011. Na eventualidade de as informações solicitadas não serem fornecidas, requeiro que seja apontada a razão da negativa bem como, se for o caso, eventual grau de classificação de sigilo (ultrassecreto, secreto ou reservado), tudo nos termos do artigo 24, parágrafo 1º da Lei 12.527/2011. Desde logo agradeço pela atenção e peço deferimento (RELAÇÕES EXTERIORES a, 2015).

O pedido tem data de 24 de julho de 2015. A resposta é de três dias depois, mas o acesso não foi assegurado. Para arquivos antigos, o Itamaraty indica um caminho não disponível por meio digital da plataforma FalaBR. Argumenta que os documentos são frágeis e para cópia é necessário a contratação de pessoal especializado às custas do demandante para a busca no acervo guardado no Palácio do Itamaraty no Rio de Janeiro.

Este Ministério informa Vossa Senhoria de que o acervo histórico do Ministério das Relações Exteriores, de 1808 até 1959, encontra-se arquivado no Arquivo Histórico do Rio de Janeiro, localizado no Palácio Itamaraty, à

---

<sup>116</sup> Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=1919474>. Acesso em 1 de setembro de 2024.

rua Marechal Floriano. Os documentos recebidos das Legações do Brasil junto ao Vaticano e ao Governo da Itália, com mais de um século desde sua produção, encontram-se encadernados e em frágil estado de conservação. (...) não é possível fornecer cópia desses documentos, pela impossibilidade técnica de fazê-lo em máquina copiadora convencional (...) Vossa Senhoria poderá contratar serviço especializado de reprodução de documentação histórica para realizar o serviço de reprografia de seu interesse, uma vez que o Ministério não dispõe de meios para a realização desse serviço (equipamento para escaneamento de livros/encadernações e pessoal técnico qualificado). Poderá ser solicitado agendamento para a pesquisa de seu interesse no endereço eletrônico [arquivo.ererio@itamaraty.gov.br](mailto:arquivo.ererio@itamaraty.gov.br). Nos termos do art. 21 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, eventual recurso sobre esta resposta deve ser apresentado, no prazo de 10 dias, a contar da data desta decisão. Atenciosamente, Serviço de Informação ao Cidadão Ministério das Relações Exteriores (Idem).

O terceiro pedido da amostra tem resultado diverso dos dois anteriores. Sob o NUP 09200000402201517<sup>117</sup>, é protocolado em 31 de agosto de 2015. O autor assina seu nome e solicita acesso às mensagens diplomáticas referentes a empresas que especifica.

Prezado Sr./Sra., Peço acesso a comunicados, telegramas e mensagens trocados entre a Embaixada do Brasil na Namíbia e o Ministério das Relações Exteriores, desde 2005, referentes a: -ação das empresas brasileiras HRT, Cowan e Petrobras na exploração e prospecção de petróleo na Namíbia, englobando: reuniões, apresentações, anúncios e projetos referentes às citadas companhias petrolíferas no país africano, -ação do empresário namibiano Knowledge Katti na facilitação ou intermediação da presença dessas companhias no país, -ações do governo brasileiro para auxiliar ou dar assistência às referidas companhias, bem como avaliações a respeito de suas atividades, -ações do governo da Namíbia para favorecer a instalação das referidas empresas. Cordialmente, Fábio Zanini (RELAÇÕES EXTERIORES b, 2015).

Em resposta, o jornalista é informado pelo Ministério das Relações Exteriores que os documentos solicitados estão anexados ao Sistema FalaBR. O arquivo eletrônico em formato PDF tem 54 páginas e reproduz as mensagens diplomáticas que citam as empresas nomeadas no pedido de informação. O mesmo jornalista fez outros três pedidos também buscando informações de empresas que tiveram contratos com a estatal Petrobras, na época envolvida nas investigações da chamada Operação Lava Jato. Todos os pedidos resultaram na entrega de cópias de mensagens diplomáticas pelo Itamaraty.

Essas demandas são de 2015. No ano seguinte, uma jornalista apresenta ao Ministério pedido correlato que teve resposta diversa. Embora o autor tenha especificado período e assunto, a informação não é fornecida. Trata-se do NUP 09200000172201677 protocolado em 9 de março de 2016.

---

<sup>117</sup> Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=1981576>. Acesso em 1 de setembro de 2024.

Com base na lei de acesso a informação e transparência, gostaria de acessar todos os telegramas enviados pela Embaixada do Brasil no Panamá ao Ministério das Relações Exteriores, no período de janeiro de 2010 a agosto de 2014, onde o assunto tenha sido a empresa brasileira Odebrecht ou licitação de obras públicas no Panamá. Obrigada (RELAÇÕES EXTERIORES, 2016).

Na resposta, o Itamaraty volta a alegar que é preciso detalhar mais o conteúdo do pedido e finda por sugerir que a autora reapresente seu requerimento.

Prezada Senhora, Reproduzimos, para orientação de Vossa Senhoria, a introdução à seção Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) da página do Ministério das Relações Exteriores na Internet (...) "O SIC destina-se, por sua natureza legal, à obtenção de informação pontual e específica (...) O Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) não se destina à efetivação de pesquisa histórica ou acadêmica, em razão das particularidades que envolvem os estudos e a subjetividade de avaliação dos documentos analisados, a ser mensurada exclusivamente pelo pesquisador em apreciação presencial, o que envolve necessariamente emissão de juízo de valor. Da maneira como Vossa Senhoria formulou seu pedido ("...assunto tenha sido a empresa brasileira Odebrecht ou licitação de obras públicas no Panamá..."), deixa à discricionariedade deste órgão levantar qual documento seria pertinente e qual, não, o que poderia resultar em expedientes que efetivamente não lhe interessam ou deixar de lado outros que lhe interessariam, ônus que a Lei de Acesso à Informação nos impede de arcar com. Além disso, o Ministério das Relações Exteriores não dispõe de recursos humanos em quantidade para a realização de pesquisas. O acesso à pesquisa que envolva temáticas específicas e período histórico, como é o caso do pedido de Vossa Senhoria (...) poderá ser veiculado pelo endereço eletrônico [pesquisa.cdo@itamaraty.gov.br](mailto:pesquisa.cdo@itamaraty.gov.br). (...) Alternativamente, Vossa Senhoria poderá formular novo pedido, desta vez especificando não apenas o tipo de expediente, datas e o Posto no Exterior de seu interesse, mas os termos/expressões concretas que devem constar de maneira literal dos documentos. Atenciosamente, Serviço de Informação ao Cidadão Ministério das Relações Exteriores (Idem).

Esse pedido registrado ainda na gestão de Dilma Rousseff indica que o tratamento pelo Itamaraty não seguia um padrão, podendo uma demanda de mesma natureza ter êxito ou não. No sistema FalaBR, o Itamaraty registra o NUP 09200000172201677 como pedido “concedido”, ainda que nenhuma informação que solicitada tenha sido disponibilizada.

Na gestão do então presidente Michal Temer, o Ministério das Relações Exteriores passou a divulgar instruções aos cidadãos de como solicitar acesso aos telegramas diplomáticos. Texto de fevereiro de 2018, ainda disponível no site do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) do Itamaraty, informa que mensagens diplomáticas até o ano 2000 não estão “oficialmente disponíveis em meio eletrônico”<sup>118</sup> e seu acesso deve ser solicitado seguindo padrão de pesquisa documental com agendamento de visitas. Para acervo anterior a 1960, os documentos estão guardados no Rio de Janeiro. A partir desse ano, estão em Brasília.

Já em relação aos documentos a partir de 2000, o Itamaraty estabelece procedimentos que

---

<sup>118</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/acesso-a-informacao/servico-de-informacao-ao-cidadao/sic-duvidas-frequentes/antiores-ao-ano-2000>. Acesso em 12 de outubro de 2024.

devem ser adotados pelo solicitante para que a pesquisa possa ser feita pela administração<sup>119</sup>. Informa que telegramas, despachos telegráficos e circulares telegráficas podem ser disponibilizadas em formato digital com eventuais tarjas em informações pessoais, se os documentos não estiverem com grau de classificação de sigilo. O texto confirma que a pesquisa dos documentos é feita em sistema interno do ministério que precisa seguir parâmetros específicos, caso contrário haverá dificuldade ou mesmo negativa de acesso à informação demandada.

O ministério sugere que o cidadão indique em seu pedido os seguintes parâmetros:

- Período de abrangência da busca (dia, mês e ano do começo e do fim do período);
- Se possível, limitar a busca a quatro anos;
- Indicar qual posto diplomático gerou o documento e para onde dele foi despachado;
- Apresentar as palavras-chave de busca;
- Limitar o pedido a um “descriptor”, termo utilizado do Itamaraty para classificar assuntos como atas, votos, auditorias.

O ministério ainda avisa que os documentos que surgirem da busca em seu sistema ainda precisarão passar por triagem para identificação de informações pessoais que precisam ser tarjadas. “Quanto maior o volume de expedientes solicitados, em um só pedido ou em vários pedidos feitos ao longo de um curto espaço de tempo, tanto maior será o tempo necessário para o seu atendimento” (RELAÇÕES EXTERIORES, 2018).

Em sua orientação aos cidadãos, o Itamaraty esclarece, portanto, que, uma vez indicados os parâmetros necessários, o acesso será concedido, ainda que possa demorar mais tempo nos casos de pedidos que gerem muitos documentos. Não há referência à possibilidade de requerimento ser negado se o demandante cumpre o que é indicado.

O regimento estabelecido pela área diplomática da administração federal parece, no entanto, ter assegurado a uniformização do tratamento de pedidos de informação pela Pasta, como se pode depreender de itens da amostra deste estudo.

Na gestão Bolsonaro, a amostra para análise contém 21 pedidos de jornalistas destinados a obter acesso aos “telegramas” do Itamaraty. Desse universo, 33,3% são codificados como tendo resposta considerada completa, enquanto 42,9% são casos em que a informação solicitada não é fornecida.

O requerimento de NUP 09002002654202165<sup>120</sup> é exemplo de um pedido respondido na sua integralidade.

Bom dia. Gostaria de pedir cópia digital de mensagens diplomáticas entre

---

<sup>119</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/aceso-a-informacao/servico-de-informacao-ao-cidadao/sic-duvidas-frequentes/posteriores-ao-ano-2000>. Acesso em 12 de outubro de 2024.

<sup>120</sup> Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=3757599>. Acesso em 1 de setembro de 2024.

Brasil e Bélgica, feitas entre 1º de janeiro de 2018 a 19 de novembro de 2021, que cite os seguintes termos: "Tony Goetz" (observação: Tony Goetz é o nome de uma empresa belga), "Ouro", "Refinaria", "Refinadora", "Belém" e "Pará". Agradeço desde já pela atenção (RELAÇÕES EXTERIORES, 2021).

O pedido é de 19 de novembro de 2021 e a manifestação do Itamaraty de 23 de dezembro, 34 dias depois. A resposta contém três arquivos digitais em formato PDF com cópias das mensagens diplomáticas.

Já o pedido de NUP 09200000198202000<sup>121</sup> não só serve de exemplo de que o acesso ao conteúdo de mensagens diplomáticas não é garantido, como também indica que a administração monitora quem são os demandantes e quais são seus pedidos. Nesse caso, um jornalista solicita detalhes das correspondências que fazem menção à empresa Bunge, além de documentos relativos a reuniões havidas entre diplomatas e representantes da companhia privada.

Na resposta, o Itamaraty nega acesso classificando o pleito como desproporcional, justifica que o autor já apresentou inúmeros requerimentos simultâneos e não há recursos humanos disponíveis para processá-los.

Prezada(o) Cidadã(ão), O Ministério de Relações Exteriores agradece seu contato e o interesse manifestado pelos temas desta Pasta. Em atenção a sua solicitação cadastrada sob NUP nº 09200000198/2020-00, esclarecemos que seu pedido de acesso a informação foi considerado desproporcional, sobretudo quando tomado junto aos outros 49 pedidos registrados pela senhora junto a este SIC no último dia 26/02/2020, num intervalo de 2h e 15 minutos (aproximadamente 3 pedidos por minuto). Esse quantitativo representa 47% da média mensal de 107 pedidos recebidos por este SIC nos últimos 6 meses. 2. Seus pedidos de acesso caracterizam desproporcionalidade não tomados individualmente, mas como segmentos de seu interesse. (...) entendemos que a contínua e ininterrupta proposição de pedidos reveste-se, adicionalmente, de caráter desarrazoado, na medida em que contraria o interesse público, tanto do contribuinte quanto dos demais requerentes de acesso à informação (...) O fato de estarem as solicitações dispersas em vários pedidos, nesse cenário, trata-se de mera formalidade, uma vez que a capacidade de processamento das áreas do Ministério envolvidas no atendimento aos pedidos de acesso à informação permanece inalterada, apesar da segmentação do objeto de interesse em várias solicitações (RELAÇÕES EXTERIORES, 2020).

Os pedidos de informação que compõem a amostra de estudo apresentam elementos de que o Itamaraty seguiu ora permitindo, ora negando acesso ao conteúdo de seus “telegramas” ainda que os requerimentos tivessem características semelhantes. Algumas das respostas indicam haver no Ministério um sistema de pesquisa por palavras-chave que permite a identificação das mensagens diplomáticas que contêm a referência buscada. Ainda assim, nem sempre o Itamaraty concordará em disponibilizar a informação.

É o que se dá com dois pedidos protocolados em anos diferentes. O NUP

---

<sup>121</sup> Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=2063867>. Acesso em 1 de setembro de 2024.

09200000027201939<sup>122</sup> é de janeiro de 2019 e o NUP 09002000168202111<sup>123</sup> de janeiro de 2021. O primeiro solicita: “considerando que não devem ser tão frequentes assim, solicito todos os registros na última década para comunicações deste MRE e suas embaixadas onde estejam presentes simultaneamente os termos ‘urânio’ e ‘yellow cake’” (RELAÇÕES EXTERIORES, 2019). O segundo: “acesso à íntegra dos telegramas trocados entre Brasil e China contendo o termo ‘vacina’ entre 1 de fevereiro de 2020 e 25 de janeiro de 2021” (RELAÇÕES EXTERIORES, 2021a).

O requerimento de 2019 foi negado. O Itamaraty sustenta que um pedido de acesso à informação deve especificar, “de forma clara e precisa”, o que demanda. “Não foi possível identificar o foco de seu interesse no pedido em apreço. Deste modo, sugere-se, caso seja de seu interesse, registrar novo pedido no e-SIC especificando a informação desejada” (Idem).

Como pode-se observar do texto do pedido, o jornalista indicou as duas palavras de busca, mas o Ministério considerou isso insuficiente. A decisão é oposta ao que se observa no NUP 09002000168202111, protocolado dois anos depois e a demanda também usa o procedimento de indicar palavra-chave para busca diferindo do pedido de 2019 por delimitar o período dos documentos a um ano. A resposta contém dois arquivos eletrônicos em formato PDF com cópias de mensagens diplomáticas.

A busca por informações a partir de palavras-chave se repete em outros pedidos de jornalistas. A estratégia, nem sempre exitosa, indica, no entanto, que há uma potencialidade gerada pela LAI para se ter acesso a informações públicas que ficam sob a guarda do Estado. Outros exemplos de requerimentos da amostra de estudo apresentam resultados diversos em relação à garantia da transparência dos dados. A depender do volume de informação pleiteada, o Itamaraty pode bloquear o acesso sob alegação de questões de ordem burocrática como capacidade limitada de tratamento dos registros solicitados.

No NUP 09002002673202191<sup>124</sup>, jornalista pede acesso “aos telegramas entre Brasil e Estados Unidos que tenham como palavras-chave “comunismo”, “comunista” ou “socialismo”, entre 1º de janeiro de 2019 até o presente momento” (RELAÇÕES EXTERIORES, 2021b). A informação solicitada não foi fornecida. O Itamaraty alega que os registros que cumprem os critérios de busca citados no pedido geram 500 páginas de documentos.

Prezado senhor, 1. Em resposta ao pedido de acesso à informação NUP 09002.002673/2021-91, a Secretaria de Negociações Bilaterais e Regionais nas Américas informa que não será possível atender sua solicitação, uma vez que essa foi considerada desproporcional, nos termos do art. 13, inciso II, do Decreto

---

<sup>122</sup> Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=1632371>. Acesso em 1 de setembro de 2024.

<sup>123</sup> Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=2861762>. Acesso em 1 de setembro de 2024.

<sup>124</sup> Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=3762764>. Acesso em 2 de setembro de 2024.

7.724/2012. 2. Em levantamento preliminar, verificou-se que mais de 114 expedientes telegráficos atendem aos parâmetros indicados, equivalendo a mais de 500 páginas a serem revistas. Esclarecemos que todos os expedientes, ainda que não classificados, são analisados pelas áreas competentes antes de serem divulgados a fim de proteger dados pessoais e outros sigilos legais. 2. A Controladoria-Geral da União convencionou que o “esforço empregado para responder a solicitação considerada desproporcional, [...] resulta em ônus excessivo em termos de gastos públicos e dispersão de recursos humanos para que se proceda à busca e ao tratamento de informações contidas nos diversos setores da entidade, fazendo com que equipes deixem de exercer suas atribuições institucionais em prejuízo da coletividade.” O grande volume resultante da pesquisa acarretaria custo significativo, por período de tempo apreciável, de funcionário que deixariam de executar as suas atividades institucionais para atender uma demanda de cunho individual em detrimento do exercício da atividade fim do Ministério de Relações Exteriores. Calcula-se que o diplomata designado para a análise dos expedientes necessitaria de 83 horas para avaliar o volume de expedientes resultante da pesquisa. Essa demanda teria impacto no trabalho de sua unidade, que conta com apenas 4 funcionários. 3. Desse modo, sugerimos registrar um novo pedido no e-SIC restringindo melhor o escopo de sua consulta (Idem).

Como pode ser observado na resposta, o Ministério sustenta ainda que para dar conta de tratar os documentos para fins de liberação seriam necessárias 83 horas de trabalho. Essa jornada que a pasta sustenta ser demasiada equivale a cerca de 10 dias de análise considerando uma carga de oito horas diárias.

O conteúdo indica também uma percepção particular sobre como um pedido de lei de acesso à informação é compreendido. O texto da resposta diz que o grande volume de documentos “acarretaria custo significativo, por período de tempo apreciável, de funcionário que deixaria de executar as suas atividades institucionais para atender uma demanda de cunho individual em detrimento do exercício da atividade fim do Ministério de Relações Exteriores” (Idem).

A manifestação considera que tratar um pedido de acesso à informação de um cidadão não faz parte da rotina de trabalho. Ou, em outras palavras, um servidor que lida com análise de documento para atender um cidadão está deixando de realizar atividades institucionais.

O ex-ouvidor-geral da CGU Gilberto Waller Júnior, que ocupou o cargo entre 2016 e início de 2019, apresenta relato de episódio associado à mesma compreensão distorcida das obrigações impostas pela LAI. Ele relata embate da Controladoria com a Receita Federal, expondo como dirigente do órgão fiscal também via no atendimento de pedidos de cidadão como um trabalho sempre “adicional” à atividade da administração.

Segundo Waller Júnior (2024), em 2018 um pedido de informação sobre as isenções fiscais concedidas pelo governo federal foi apresentado à Receita Federal. O requerimento fora negado pelo órgão fiscal e foi parar na CGU em grau de recurso. Ao se reunir com dirigente do órgão para buscar uma solução negociada, já que a Controladoria entendia que o acesso era devido, Waller Júnior conta que se depara com servidor que via nas exigências de atendimento da LAI como fora da finalidade

de atuação daquele setor da administração pública.

Lembro de uma reunião na Receita Federal. E eu acho que a questão das isenções fiscais para as empresas de telecomunicação e teve autorização fiscal para alguma coisa. O secretário da Receita falou o seguinte: ‘para mim tudo é trabalho adicional que LAI para mim eu tenho que desviar a finalidade’. Eu falei o seguinte: não é possível que em 2018 eu tenho que escutar o negócio desses 6 anos depois da LAI consolidada, isso é um retrocesso. Ele virou até a secretário depois de novo. E tava com a minha equipe falei o seguinte. ‘Olha, aqui acabou o diálogo’. [ele respondeu]: ‘Não, porque isso é muito ruim para o governo. Como é que a gente vai expor quanto que tá’. Falei assim: ‘Não importa para o governo, a minha decisão foi tomada nessa reunião. Quando você falou, eu quero o trabalho adicional. Então vamos ver o que que o Palácio entende’. E falei: ‘Corre porque hoje sai a decisão’. Cara, e a gente deu a decisão mandando entregar as isenções fiscais (WALLER JÚNIOR, 2024).

Essa percepção do caso relatado pelo ex-ouvidor e presente em resposta do Itamaraty explicita que prestar contas e assegurar a transparência, ainda que sejam estabelecidos em lei, podem, em alguns casos, manter-se dissociados do que é compreendido como dever do Estado.

### **10.2.3 Documentos desclassificados, mas nem tanto; quem entra e quem sai dos prédios públicos**

No conjunto de itens da amostra há pedidos formulados por jornalistas com intenção de obter acesso aos chamados documentos desclassificados. Como já referido, a LAI estabelece três categorias de classificação de sigilo: reservado, secreto e ultrassecreto. A primeira fica protegida por cinco anos, a segunda, por 15 anos, e a terceira por 25 renováveis por mais 25 anos. Após esse prazo, eles se tornam públicos e passam, portanto, à condição de sigilo “desclassificado”.

A LAI também obriga que os órgãos públicos publiquem em sítio na internet rol de documentos classificados e desclassificados no período dos últimos 12 anos. Essa lista de divulgação anual serve, portanto, de base para requerimentos de informação. A transparência que essa obrigação legal gera, no entanto, não se dá por inteiro.

Nos primeiros anos de vigência da LAI, ministérios e órgãos públicos se limitavam a divulgar uma lista com o Número Único de Protocolo do documento sem qualquer referência sobre o que trata o registro (Imagem 15). Considerando as dimensões de transparência descritas por Michener e Bersch (2013), o rol de documentos desclassificados e classificados tem atributo de “visibilidade”, mas não de “inferabilidade”. Ele está visível e pode ser consultado, mas dele nada se pode inferir por representar apenas uma lista de números sem referências adicionais.

**Imagem 15 – Rol de informações desclassificadas pela Agência Brasileira de Inteligência em 2013**



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA  
GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL  
AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA

**ROL DE INFORMAÇÕES DESCLASSIFICADAS**

(Em atendimento ao disposto no inciso I, do Art. 45. do Decreto N° 7.724/2012)

Nº ordem	NUP	Nº ordem	NUP	Nº ordem	NUP
1.	00091.011850/2012-11	42.	00091.012591/2012-38	83.	00091.012710/2012-52
2.	00091.012139/2012-76	43.	00091.012592/2012-82	84.	00091.012835/2012-82
3.	00091.012149/2012-10	44.	00091.012597/2012-13	85.	00091.012838/2012-16
4.	00091.012171/2012-51	45.	00091.012598/2012-50	86.	00091.012842/2012-84
5.	00091.012187/2012-64	46.	00091.012599/2012-02	87.	00091.012843/2012-29
6.	00091.012204/2012-63	47.	00091.012600/2012-91	88.	00091.012844/2012-73
7.	00091.012224/2012-34	48.	00091.012601/2012-35	89.	00091.012845/2012-18
8.	00091.012250/2012-62	49.	00091.012602/2012-80	90.	00091.012846/2012-62
9.	00091.012274/2012-11	50.	00091.012604/2012-79	91.	00091.012847/2012-15
10.	00091.012307/2012-23	51.	00091.012605/2012-13	92.	00091.012848/2012-51
11.	00091.012308/2012-78	52.	00091.012606/2012-68	93.	00091.012849/2012-04
12.	00091.012327/2012-02	53.	00091.012607/2012-11	94.	00091.012850/2012-21
13.	00091.012346/2012-21	54.	00091.012608/2012-57	95.	00091.012851/2012-75
14.	00091.012347/2012-75	55.	00091.012627/2012-83	96.	00091.012855/2012-53
15.	00091.012348/2012-10	56.	00091.012628/2012-28	97.	00091.012859/2012-31
16.	00091.012364/2012-11	57.	00091.012634/2012-85	98.	00091.012861/2012-19
17.	00091.012367/2012-46	58.	00091.012656/2012-45	99.	00091.012864/2012-44
18.	00091.012368/2012-91	59.	00091.012671/2012-93	100.	00091.012866/2012-33
19.	00091.012369/2012-35	60.	00091.012672/2012-38	101.	00091.012873/2012-35
20.	00091.012370/2012-60	61.	00091.012673/2012-82	102.	00091.012874/2012-80
21.	00091.012371/2012-12	62.	00091.012674/2012-27	103.	00091.012875/2012-24

Fonte: GSI/Abin<sup>125</sup>

Quando a LAI tinha apenas três anos de vigência, o Comando do Exército, por exemplo, era setor do governo que se recusava a abrir esses registros a partir de pedidos que indicassem os números do rol de desclassificados divulgados pela própria Força militar. A pesquisadora Karina Rodrigues (2017) aponta, referindo a pedidos de informação feitos por jornalista, que o Exército aderiu a conceitos como “acesso restrito” ou “documento controlado” para impedir a transparência das informações. “O Exército negou acesso aos documentos alegando que, apesar da desclassificação dos documentos, eles são de “acesso restrito”, sem nenhuma indicação de fundamentos legais que pudessem fundamentar a decisão” (RODRIGUES, 2017, p.53).<sup>126</sup>

Em março de 2016, a Comissão Mista de Reavaliação de Informações edita resolução nº 2, estabelecendo que o rol de documentos desclassificados deveria conter além do NUP de cada item, o grau de sigilo que fora atribuído antes da desclassificação e “breve resumo do documento desclassificado”<sup>127</sup>. Três anos depois, a Agência Fiquem Sabendo, que se dedica às questões

<sup>125</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/abin/pt-br/acesso-a-informacao/informacoes-classificadas#:~:text=O%20rol%20completo%20de%20informa%C3%A7%C3%B5es,de%202023%3A%20da%20Casa%20Civil>. Acesso em 3 de setembro de 2024.

<sup>126</sup> Do original em inglês: “The Army denied access to the documents asserting that despite the declassification of the documents, they are of ‘restricted access’, with no indication of legal grounds that could base the decision”

<sup>127</sup> Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-2-de-30-de-marco-de-2016-21511277>. Acesso em 2 de

relacionadas à transparência por meio da LAI, lança um projeto para permitir o acesso aos documentos desclassificados. O projeto estimula uma ação coletiva, especialmente por jornalistas, para formulação de pedidos e organização dos dados das respostas<sup>128</sup>.

Após mais de dez anos de vigência da lei, o tema da garantia de acesso e organização do acervo dos documentos que recebem classificação de sigilo ou são desclassificados ainda é questão por resolver. Em fevereiro de 2023, a Controladoria Geral da União, já sob a gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, edita enunciados sobre como a administração pública deve tratar os registros públicos a partir da perspectiva de assegurar a transparência. O Enunciado nº 6 de 2023 trata especificamente dos documentos desclassificados.

Abertura de informações desclassificadas - Transcorrido o prazo de classificação da informação ou consumado o evento que consubstancie seu termo final, a informação tornar-se-á automática e integralmente de acesso público, ressalvadas eventuais outras hipóteses legais de sigilo e a proteção de dados pessoais sensíveis, devendo o órgão ou entidade pública registrar tal desclassificação no rol de informações classificadas, o qual é de publicação obrigatória na Internet (CGU, 2023)<sup>129</sup>.

Em 2024, a Comissão Mista de Reavaliação de Informações edita nova resolução, a de nº 7, em que cria um Sistema para Tratamento de Informações Classificadas com banco de dados próprios que permita divulgação diária de dados estatísticos sobre os documentos com grau de sigilo<sup>130</sup>. Esse sistema fica sob controle da Casa Civil da Presidência da República. Antes de editar a resolução, o texto foi debatido internamente na Comissão Mista como indica processo eletrônico obtido pelo autor a partir de pesquisa documental.

O processo nº 00131.000027/2023-10 contém ofício do Ministério da Defesa em que faz chegar à coordenação da CMRI duas manifestações recebidas das Forças militares: uma da Marinha e outra do Exército. O ofício 60-1 do gabinete do comandante da Marinha solicita que o texto da resolução seja ajustado para que seus efeitos só entrem em vigor quando o novo sistema que reunirá os termos de classificação estiver em funcionamento.

O ofício 15-A3-9 do Exército (Imagem 16), que traz uma inusitada referência no brasão apostado ao documento em que é feito referência ao “Ministro da Guerra”, também solicita mais prazo para se adaptar ao novo sistema, informando que são mais de 5 mil militares com poder para atribuir algum tipo de sigilo aos documentos e eles precisam ser credenciados segundo as novas diretrizes.

### **Imagem 16 – Fac-símile ofício do Exército**

---

setembro de 2024.

<sup>128</sup> Disponível em: <https://www.portaldosjornalistas.com.br/projeto-sem-sigilo-pretende-revelar-teor-de-documentos-sigilosos-do-governo/>. Acesso em 1 de setembro de 2024.

<sup>129</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2023/02/cgu-conclui-revisao-dos-sigilos-impostos-a-documentos-de-acesso-publico>. Acesso em 1 de setembro de 2024.

<sup>130</sup> Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-cmri-n-7-de-20-de-fevereiro-de-2024-543993989>.

Acesso em 3 de setembro de 2024.

OFÍCIO Nº 15-A3.9/A3/GabCmtEX  
EB: 64536.000399/2024-49

**URGENTÍSSIMO**

Brasília, DF, 8 de janeiro de 2024.

Ao Chefe de Gabinete do Ministro de Estado da Defesa  
Esplanada dos Ministérios Bloco Q - 9º Andar  
70.049-900 Brasília-DF

**Assunto: Resolução CMRI nº 07/2023.**

Senhor Chefe de Gabinete ,

1. Cumprimentando cordialmente o senhor, em resposta ao Ofício Circular nº 1460/CH GAB MD/GM-MD, de 26 DEZ 23, esta Força ressalta os seguintes aspectos sobre a minuta de Resolução nº 07/2023, da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI):

a. não foi estabelecido um prazo para o cadastramento dos agentes envolvidos no gerenciamento do sistema. Tal informação é relevante, pois o Exército Brasileiro (EB) terá necessidade de cadastrar cerca de 5.000 (cinco mil) militares, com uma atualização anual em torno de 2.500 (dois mil e quinhentos);

b. os procedimentos, no âmbito desta Força, serão realizados por uma única organização militar (OM), o Centro de Inteligência do Exército (CIE); e

c. não foi estabelecida uma data para o sistema ser ativado e não consta previsão de estágios e cursos para capacitar os operadores.

2. Nesse contexto, considera-se relevante observar as peculiaridades do EB quanto à amplitude do seu efetivo e capilaridade, bem como o número de OM e de documentos produzidos relacionados ao assunto em comento, de modo a evitar o risco de serem estabelecidos prazos inexecutáveis de cadastramento e implementação.

Fonte: Comando do Exército

Ainda que o pedido do Exército se assemelhe a uma mera manifestação de órgão governamental que quer se amoldar às mudanças de rotina, a Força militar trata o assunto de governança como de acesso restrito, quando instada a prestar contas de sua participação na elaboração do novo regimento.

Em 6 de março de 2024, o autor da pesquisa, por meio de pedido protocolado no FalaBR, solicita acesso aos documentos produzidos pelo Exército antes da edição da resolução pela CMRI, incluindo eventuais contribuições enviadas à Comissão Mista<sup>131</sup>. A Força nega acesso, alegando que

<sup>131</sup> Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=6967332>. Acesso em 3 de setembro de

os documentos não poderiam ser liberados porque decisões sobre o tema na esfera da administração ainda estavam por ser tomadas. Em grau de recurso, o Exército mantém a negativa de acesso até que, quatro meses depois, o pedido é analisado em terceira instância recursal pela CGU que determina a entrega de documentos.

A relutância do Exército em dar acesso a documentos sem grau de sigilo serve de exemplo de como o tema dos documentos classificados está permeado da cultura do segredo presente em setores governamentais.

Na base amostral de pedidos de informação de jornalistas desta pesquisa há 19 itens com essa temática apresentados durante o governo Rousseff e outros 13 na gestão Bolsonaro. No primeiro período, 52,6% das demandas apresentam codificação da resposta como completa. Outras 31,6% são incompletas. Em dois casos, a resposta não foi fornecida. São requerimentos direcionados à Polícia Federal e Anvisa. A Polícia Federal informa que precisa de mais tempo para processar os dados e avisa que enviará em breve um e-mail ao requerente. Já a Anvisa alega que o requerimento compreende um grande volume de informações e pede que a autora reapresente pedidos individualizados sobre cada processo que quer consultar.

Na gestão Bolsonaro, três pedidos têm resposta completa, quatro incompleta e, em outras cinco, a informação solicitada não foi fornecida. Todas as cinco negativas de acesso são de requerimentos direcionados ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI).

O órgão adota como padrão de resposta sustentar que, embora com prazo de classificação expirado, os documentos ainda são considerados como sigilosos pela Agência Brasileira de Inteligência (Abin), setor do governo subordinado ao GSI. O texto da resposta cita a Lei 9.883 de 1999, que trata do sistema de inteligência governamental, e prevê ao setor salvaguardas em relação aos documentos que produz. Expõe ainda que os documentos fazem “alusão à atuação de indivíduos estrangeiros” e contém dados pessoais protegidos pelo LAI.

Márcio Cunha Filho e Vítor César Xavier (2014), em análise sobre restrições de acesso previstas na LAI, asseveram que os documentos de inteligência são protegidos pelo prazo de sua classificação e advogam que a Lei de Acesso se sobrepõe à legislação anterior. “Por regra, as atividades de inteligência da Abin têm natureza pública, devendo ser disponibilizadas quando concluídas, exigindo-se Temo de Classificação da Informação caso seja necessário garantir a restrição de acesso” (CUNHA FILHO e XAVIER, 2014, p. 232). Assim, findo o prazo do sigilo, os documentos podem ser consultados. O GSI não segue essa interpretação.

A base amostral apresenta 16 demandas de jornalistas relacionadas aos registros de portaria

de ministérios e órgãos federais com informações sobre entrada e saída de pessoas. Oito delas durante a gestão Rousseff e oito no período de Bolsonaro. Ainda que representem menos de 2% dos 971 que compõem a amostra total, esses pedidos indicam a dificuldade de a administração compreender as informações com esse assunto como de acesso público. Dos 16 itens codificados nas duas gestões de governo, nove solicitam a lista completa de quem entrou e saiu de determinado órgão indicado um período temporal. Outros sete tratam de pedidos em que o jornalista indica o nome de uma ou mais pessoas e pede que seja informado o registro de visita ao órgão.

Na gestão Dilma, dos oito pedidos codificados como tema “entrada e saída”, quatro não possuem resposta disponível para consulta, uma vez que a administração registrou que era um requerimento semelhante a outro já formulado pelo mesmo autor. Dos quatro em que a resposta está disponível para análise, dois são codificados como o órgão não fornecendo o que foi solicitado, um em que a resposta está incompleta e outro em que o órgão alega não ter a informação, esclarecendo que os registros só ficam guardados por até dois anos.

No governo Bolsonaro, dos oito pedidos “entrada e saída”, três são atendidos, sendo dois direcionados ao Ministério da Educação e a resposta é entregue em formato digital por meio da plataforma Fala BR<sup>132</sup>. O outro pedido trata de informações sobre pessoas que visitaram o Palácio do Jaburu em 2016, quando Michel Temer já havia assumido o cargo de presidente da República. Nesse caso, o GSI da Presidência da República que orientou o requerente a ir pessoalmente em horário marcado para consultar os documentos que não estão digitalizados.

O mesmo GSI adota postura diversa e não fornece informações solicitadas em outros dois pedidos em que são solicitados os registros de visita de Carlos Bolsonaro, filho do então presidente da República, ao Palácio do Planalto. O Gabinete alega que são informações de caráter pessoal protegidas pela Lei Geral de Proteção de Dados e ainda que, por se tratar de familiar de presidente, cabe ao GSI zelar pela sua segurança.

A decisão do Gabinete de Segurança Institucional de liberar uns e negar outros indica que não há uniformidade nas respostas mesmo quando os pedidos tenham natureza semelhante. A relutância do governo Bolsonaro em entregar esse tipo de informação foi noticiada pela imprensa. Em algumas das respostas, a administração impôs o mais longo dos sigilos às informações: alega que são dados protegidos segundo o artigo 21 da LAI que prevê proteção de dados pessoais por 100 anos.<sup>133</sup>

#### **10.2.4 Gastos públicos e viagens de autoridades**

---

<sup>132</sup> Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=3356111>;

<https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=4330123>. Acesso em 3 de setembro de 2024.

<sup>133</sup> Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/governo-impoe-100-anos-de-sigilo-a-idas-dos-filhos-de-bolsonaro-ao-planalto/>. Acesso em 4 de setembro de 2024.

Como resultado da codificação de pedidos e respostas estão identificados 16 requerimentos durante a gestão Rousseff e 29 na de Bolsonaro que tratam de informações relacionadas a gastos públicos. Nos dois governos, a maioria dos pedidos é codificado como atendido e com resposta que atende integralmente atributo de completude. No período Rousseff, 62,5% dos requerimentos sobre gastos têm resposta completa. Em Bolsonaro, esse percentual é 55,2%.

Em 12 de fevereiro de 2015, um jornalista solicita informações sobre despesas de água e luz no Palácio do Planalto, sede dos órgãos da Presidência da República<sup>134</sup>.

Gostaria de ter acesso ao consumo de água e de energia do Palácio do Planalto nos meses de janeiro de 2015 e de dezembro, novembro, outubro, setembro, agosto de 2014. Preciso dos dados detalhados por mês. Gostaria também de saber quantos funcionários trabalham no Palácio e se há uma média de pessoas que transitam pelo local durante o mês (SGPR, 2015).

A Secretaria Geral da Presidência da República, a quem o pedido é direcionado, responde fora do prazo legal: 35 dias após o requerimento de informação. Ainda assim, presta as informações solicitadas:

Em atenção a seu pedido, registrado com o NUP 00077.000163/2015-93, informamos que, entre agosto de 2014 e janeiro de 2015, o consumo total de água do Palácio do Planalto foi de 21.004 metros cúbicos e o de energia elétrica de 1.619.820 quilowatts-hora, com detalhamento mensal conforme anexo. Esse consumo refere-se ao edifício principal do Palácio do Planalto (42.693,72 m<sup>2</sup>), onde estão instalados seis órgãos da estrutura da Presidência da República: Gabinete Pessoal e Assessoria Especial da Presidenta da República, Casa Civil, Secretaria-Geral, Secretaria de Comunicação Social, Secretaria de Relações Institucionais e Gabinete de Segurança Institucional. Do total de servidores dessas unidades, 640 (seiscentos e quarenta) estão no edifício principal do Palácio do Planalto, sendo aproximadamente 100 o número de pessoas que trabalham nos fins-de-semana. Em 2014, o Palácio do Planalto registrou, em média, 4.700 visitantes/mês, incluindo visitas escolares e visitas guiadas abertas ao público (Idem).

O pedido de número 53125000477202188 serve de exemplo de pedido com resposta completa sobre gastos na gestão Bolsonaro. A demanda foi apresentada por jornalista ao Ministério das Comunicações em 16 de abril de 2021.

Gostaria de saber qual foi o valor total pago em publicidade para o governo federal aos veículos de comunicação (e quais foram estes veículos): TV, Internet e Impresso no ano de 2020. Em cima desse valor, gostaria também de saber os valores pagos dos anos de 2019, 2018, 2017 e 2016, a título de comparação (COMUNICAÇÕES, 2021)<sup>135</sup>.

A resposta registrada no FalaBR não contém os dados solicitados de forma direta. Mas fornece

---

<sup>134</sup> Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=2070361>. Acesso em 4 de setembro de 2024

<sup>135</sup> Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=3111504>. Acesso em 4 de setembro de 2024.

ao cidadão um passo-a-passo de como localizar as informações que procura e que estão abertas para consulta de qualquer pessoa no site do Ministério.

As informações sobre pagamentos efetuados pelo Ministério das Comunicações aos veículos de comunicação e aos fornecedores de serviços de produção, por intermédio das agências de propaganda estão disponíveis no endereço a seguir: <https://sistema2.planalto.gov.br/gestaosecom/liquidacao/pagamento/ordem-cronologica/>. Nesse ambiente é possível gerar planilhas que permitem a aplicação de filtros para facilitar a ordenação e agrupamento de dados conforme seu interesse. Para auxiliá-lo, detalhamos os passos para visualizar os dados. 1) Acesse o site [www.secom.gov.br](http://www.secom.gov.br); 2) Na aba “ACESSO À INFORMAÇÃO” (localizada à esquerda) clique na opção “Despesas”; 3) Clique na opção “Pagamentos efetuados”; 4) Na tela “Informação de cronologia de pagamentos e execução contratual SECOM”, preencha os campos que desejar (Idem).

Na gestão Rousseff, nos dois pedidos com informação não fornecida os órgãos alegam que o pedido era desproporcional. Um requerimento direcionado ao Ministério da Educação solicita dados sobre execução do orçamento das instituições federais de ensino superior no período de 2002 a 2014. Outro pedido enviado ao então Ministério dos Esportes solicita detalhamento de investimentos com esporte feminino de alto nível em 1996, 2000, 2004, 2008 e 2012.

Os dois casos exemplificam que, sendo por demais amplos, os requerimentos de jornalistas podem não ter êxito, seja por limitações da administração, seja pela autorização legal que é dada pelo decreto que regulamenta a LAI para o órgão negar o que considerar desproporcional.

Em 7 de novembro de 2019, durante a gestão Bolsonaro, jornalista solicita à Secretaria Geral da Presidência acesso às informações sobre gastos com o chamado cartão corporativo, meio de pagamento utilizado para pagar despesas diárias de autoridades. A resposta é dada em 36 dias, além do prazo legal. A SGPR informa que os dados estão protegidos por sigilo<sup>136</sup>.

A codificação da amostra registra 19 pedidos relacionados ao tema de viagem de autoridades. Desses, oito são na gestão Rousseff e a grande maioria tem resposta completa. Em apenas um caso a resposta não estava disponível para análise porque o pedido foi classificado como duplicado. Na gestão Bolsonaro, são 11 requerimentos com assunto viagens, sendo que 63% também tiveram resposta completa.

As demandas com grau de completude alcançado guardam semelhanças em seu conteúdo. Solicitam informações precisas sobre destinos de viagens e listas de auxiliares que acompanham determinado ministro a um ou vários destinos no Brasil ou no exterior. Essa temática aparece como sendo um tipo de pedido de acesso com elevado grau de êxito.

### 10.2.5 Quando o pedido é específico

---

<sup>136</sup> Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=2111093>. Acesso em 4 de setembro de 2024.

À codificação temática da amostra acrescenta-se verificação de atributo relacionado à especificidade do conteúdo da demanda. Requerimentos que solicitam acesso a documentos indicados pela sua numeração, processos também indicados de maneira precisa estão codificados como “pedido específico”. Essa qualidade em um pedido, cogitar-se-ia, minimizaria a possibilidade de a administração negar o acesso por estar o conteúdo bem delimitado. Um pedido de conteúdo especificado impediria ainda que o pedido fosse enquadrado como “genérico”, justificativa prevista o decreto 7.724 que regulamenta a LAI e que carrega caráter subjetivo como sustentam os pesquisadores Fabiano Angélico (2012) e Ana Júlia Possamai e Vitória Souza (2017).

A análise da base amostral nas duas gestões, no entanto, apresenta outras indicações. No governo Rousseff, identifica-se 33 “pedidos específicos”, sendo que 39,4% dos itens da amostra têm resposta considerada completa. Em outros 27,3% a informação não foi fornecida, em que pese a especificidade da demanda. No governo Bolsonaro, pedidos com resposta completa na base amostral representam 48,3% e os com informação não fornecida, 15%.

O requerimento de número NUP 48700002334201541 está entre os que recebem atributo de “pedido específico” na amostra dos itens do período Rousseff. Ele é direcionado à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) em 16 de março de 2015. O texto do pedido tem apenas dez palavras. “Caros, gostaria de ter acesso à Carta nº CTA-DF-1025/2015. Obrigada” (ANEEL, 2015)<sup>137</sup>. A resposta é fornecida 23 dias depois e o documento solicitado é postado em anexo em formato de arquivo eletrônico PDF.

Entre os pedidos específicos na gestão Bolsonaro com resposta completa extrai-se o de número NUP 21900000449201912 direcionado ao Ministério da Agricultura em 19 de março de 2019. O autor, também de forma sucinta, solicita acesso à íntegra de processo administrativo com número indicado no texto do pedido. A resposta é dada em sete dias com instruções de como o requerente pode consultar o processo.

Prezado (a) Senhor (a), Com o cordial cumprimento, ao passo em que agradecemos pelo contato realizado, encaminhamos em anexo resposta ao seu requerimento. Desse modo, encaminhamos o arquivo de forma compactada, além do link de acesso caso não seja possível realizar o download do arquivo em anexo. <https://mapadrive.agricultura.gov.br/owncloud/index.php/s/rXzfnwWUm3egYlt> Atenciosamente, Serviço de Informação ao Cidadão – SIC/Ouvidoria/MAPA (AGRICULTURA, 2019)<sup>138</sup>.

O link gerado para acesso remoto pelo Ministério da Agricultura não está mais disponível para consulta, mas em anexo ao FalaBR pode ser consultada a íntegra do processo solicitado pelo jornalista

---

<sup>137</sup> Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=2120521>. Acesso em 4 de setembro de 2024.

<sup>138</sup> Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=2078205>. Acesso em 4 de setembro de 2024.

e que contém 479 páginas em formato PDF.

Como indicam os percentuais de informação não fornecida para casos de pedidos específicos na base amostral nas duas gestões de governo, o atributo de especificidade não assegura sempre o direito de acesso. Cite-se o pedido de NUP 48700006802201557 direcionado em 11 de setembro de 2015 à Agência Nacional de Petróleo (ANP) com o seguinte conteúdo: “Prezados, favor fornecer cópia da Proposta de Ação nº 597, de 13 de julho de 2015. Grato” (ANP, 2015)<sup>139</sup>.

A resposta foi dada em 24 dias. Nela, a Agência informa que o documento solicitado “apresenta informações de caráter sigiloso relativas à atividade empresarial da concessionária Petrobras” (Idem) e cita dispositivo legal que autoriza negativa de acesso quando a informação solicitada se enquadra em questões de sigilo empresarial.

Da gestão Bolsonaro, extrai-se o NUP 25820004285202087<sup>140</sup> direcionado em 18 de maio de 2020 ao Ministério da Saúde, período em que a pandemia de Covid-19 estava declarada pelas autoridades de saúde. O pedido solicita acesso a seis processos eletrônicos da pasta e indica seus números. O texto da resposta está registrado no FalaBR com letras maiúsculas e contém 1.448 palavras, o maior texto entre todos os itens da amostra de itens daquela gestão. A seguir reproduz-se alguns trechos replicando o formato exato em que foram enviados ao requerente:

PREZADO, COMO É AMPLO CONHECIMENTO, NÃO APENAS O BRASIL, MAS O MUNDO TODO ESTÁ PASSANDO POR UM MOMENTO EXTREMAMENTE SÉRIO E DELICADO, A PARTIR DA DECLARAÇÃO DE EMERGÊNCIA EM SAÚDE PÚBLICA DE IMPORTÂNCIA INTERNACIONAL PELA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE EM 30 DE JANEIRO DE 2020, EM DECORRÊNCIA DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS – COVID-19. NACIONALMENTE, O PAÍS TEM PROCURADO REALIZAR AÇÕES CONJUNTAS DE MODO A RETARDAR OU ATÉ MESMO IMPEDIR A ACELERADA DISSEMINAÇÃO DO VÍRUS, NOTADAMENTE ENTRE A CONSIDERADA POPULAÇÃO DE RISCO (...)  
DIANTE DESSE CENÁRIO, TODOS OS ESFORÇOS DESTES DLOG/SE ESTÃO VOLTADOS ÀS AÇÕES EMERGENCIAIS DE AQUISIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE INSUMOS PARA A SAÚDE (...)  
RESSALTAMOS QUE ALÉM DAS DEMANDAS DE AQUISIÇÕES DO CORONAVÍRUS, ESTE DEPARTAMENTO POSSUI APROXIMADAMENTE 200 PROCESSOS DE COMPRAS DE INSUMOS/MEDICAMENTOS PARA ABASTECER O SUS. (...)  
A EQUIPE ENCONTRA-SE EM HOME OFFICE, TRABALHANDO EM REGIME DE PLANTÃO PARA QUE OS PROCESSOS SEJAM ANALISADOS COM A MÁXIMA URGÊNCIA. (...)  
O ATENDIMENTO DOS PEDIDOS DE ACESSO A INFORMAÇÃO, PODERÁ COLOCAR EM RISCO A SAÚDE E A VIDA NÃO SÓ DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS QUE SE DEBRUÇARÃO NOS PEDIDOS DE ACESSO A INFORMAÇÃO, BEM COMO, DA POPULAÇÃO, VEZ QUE A MÃO DE OBRA FOCADA NA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS RESTARIA MAIS REDUZIDA

<sup>139</sup> Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=2000844>. Acesso em 5 de setembro de 2024.

<sup>140</sup> Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=2244473>. Acesso em 5 de setembro de 2024.

AINDA. (...)

RESSALTA-SE QUE, DE MANEIRA NENHUMA, TRATA-SE DE NÃO ATENDIMENTO AOS PRECEITOS LEGAIS DA LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO, OU AINDA UMA RECUSA EM FORNECER QUALQUER TIPO DE INFORMAÇÃO, MAS APENAS DE UMA POSTERGAÇÃO PELAS RAZÕES MENCIONADAS E DE CONHECIMENTO GERAL. POR FIM, PEDIMOS QUE O REQUERENTE INICIE NOVA DEMANDA NO E-SIC ASSIM QUE O PRAZO DE RECONHECIMENTO DE CALAMIDADE PÚBLICA ENCONTRAR-SE ESGOTADO, PARA QUE SEJA POSSÍVEL O EVENTUAL ATENDIMENTO (SAÚDE, 2020).

O texto da resposta que reúne manifestações de vários setores do Ministério da Saúde alega urgência para o enfrentamento da pandemia e, ao mesmo tempo, falta de condições de os servidores dedicarem tempo para atender demandas de acesso à informação por cidadãos. Sugere ainda que o pedido seja reapresentado quando a pandemia passar.

Como já referido, em 23 de março de 2020, o então presidente Bolsonaro edita a Medida Provisória 928<sup>141</sup>, que concedida à administração federal o direito de postergar o prazo de resposta de pedidos de informação em função da pandemia. Quando da análise do pedido de informação citado acima pelo Ministério da Saúde, a Medida Provisória já havia sido invalidada por decisão do Supremo Tribunal Federal. Assim, o pedido de número NUP 25820004285202087 soma-se aos casos referidos anteriormente e que apresentam indicativos da transparência encurtada na gestão Bolsonaro durante o período da pandemia.

### 10.3 Análise de conteúdo por codificação algorítmica

A análise empreendida até aqui resulta de codificação textual humana em que o emprego de ferramenta digital se limita à formatação de banco de dados próprio em planilha eletrônica a fim de organização e tabulação. Os códigos atribuídos partem da leitura de pedidos e respostas disponíveis.

Com objetivo de agregar novos elementos à codificação humana, inclui-se neste estudo uma tentativa, ainda que não abrangente em todas as suas potencialidades, de codificação por meio de ferramenta digital que incorpora a tecnologia das linguagens R e Python.

Como descrevem Stephen Lacy, Brendan Watson, Daniel Riffe e Jennette Lovejoy (2015), a análise algorítmica de textos, na sigla em inglês ATA (*algorithmic text analysis*) vem sendo “mais adequada para análises de variáveis particularmente manifestas de material digitalmente bem arquivado/indexado” (LACY e outros, 2015, p. 799)<sup>142</sup>. Os pesquisadores citam como exemplo a utilização da ATA para contagem de palavras a partir de um dicionário pré-determinado.

---

<sup>141</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/mpv/mpv928.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv928.htm). Acesso em 15 de maio de 2023.

<sup>142</sup> Do original em inglês: “...remains best suited to analyses of particularly manifest variables of digitally well-archived/indexed material.”

A ferramenta escolhida é o software IRAMUTEQ (*Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*), desenvolvido por pesquisadores franceses em 2012 e ampliado para também permitir análises textuais em outras línguas, entre elas, o português. O programa opera análise lexical do *corpus*. Diferentemente na análise de conteúdo realizada a partir da leitura do texto por codificador humano, a análise lexical mira no vocabulário empregado e na frequência e posição das palavras no texto. Como explicam Ana Maria Justo e Brígido Camargo (2013), a ferramenta submete o texto a cálculos estatísticos e gera imagens que posteriormente são analisadas pelo pesquisador.

A utilização do software deve ser precedida, no entanto, de preparação do *corpus* para que se amolde às características do programa. No presente estudo a base amostral foi submetida ao processamento do IRAMUTEQ separando-se os textos dos pedidos apresentados no governo Dilma Rousseff dos produzidos na gestão Jair Bolsonaro.

As respostas da administração também foram submetidas à análise algorítmica ainda que deva ser considerado que os textos disponíveis no banco de dados não correspondam na sua integralidade ao conteúdo da manifestação enviada ao requerente. Isso quando o órgão federal registra um texto genérico no campo da resposta, indicando que a manifestação em relação ao que é demandado está em documento anexo. Esse texto anexo não pode ser incorporado à amostra por dificuldades operacionais.

Para atender as especificidades do IRAMUTEQ, os textos dos pedidos foram extraídos da planilha eletrônica que reúne o banco de dados da pesquisa e editados em arquivo formato TXT com marcação de cada pedido de forma individualizada como mostra a Imagem 17. Assim, o primeiro pedido no período Dilma que integra a amostra aparece no arquivo levado ao IRAMUTEQ identificado como “\*\*\* \*pedido\_dilma\_1”. Essa é a configuração exigida pelo programa para reconhecer cada texto como uma unidade independente.

### **Imagem 17 – Modelo de formatação de textos para submissão ao IRAMUTEQ**

```

*** *pedido_dilma_1
omo é feita a gestão dos e-mails institucionais do órgão? O órgão segue as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Arquivos, por meio da Resolução 39, de 29 de abril de 2014, para a gestão dos documentos digitais? Isso se aplica, por exemplo, aos e-mails oficiais? Se não segue as diretrizes do Conselho, quais regras o órgão possui para a gestão de documentos oficiais? Esse regimento próprio pode ser consultado? Se sim, gostaríamos de cópia. Se o órgão faz o arquivamento dos documentos digitados, nisso ele obedece o decreto 8.135/2013, que determina que órgãos da APF utilizem serviços de correio eletrônico oferecidos pela própria Administração Pública Federal? Por quanto tempo esses documentos ficam registrados em servidores do governo federal? Há recomendação para uso somente de correio eletrônico oficial para assuntos relativos à administração, ou é permitido tratar dessa questões de outra forma?

*** *pedidos_dilma_2
solicitado na Lei de Acesso à Informação (Lei Federal 12.527/2011), & no entendimento da Controladoria Geral da União de que o artigo 7º da norma garante o direito de o cidadão obter a informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos & que, portanto, de regra, os e-mails armazenados pelos órgãos públicos são passíveis de serem solicitados via LAI (resposta ao pedido de informação 2000075000479201503), requisitamos: 1) A identificação dos e-mails institucionais usados pelo gestor desse Ministério (tanto o institucional geral, tipo ministério@ministerio.gov.br, & o individual institucional nomeogestor@ministerio.gov.br, 2) A mesma identificação em relação aos e-mails institucionais usados pelo secretário executivo da pasta, 3) Para ambos os casos, requisitamos lista das mensagens/e-mails (data, assunto do e-mail, destinatário & remetente) desses e-mails institucionais acima citados, para os meses de março de 2014 & setembro de 2015.

*** *pedidos_dilma_3
solicito detalhamento de despesas com os serviços de garçons & copa nas sedes da AGU em Brasília, bem como a cópia dos contratos. Como está a qualidade das águas do rio São Francisco? O rio está sendo monitorado pelos técnicos da ANA? Se sim, os técnicos da ANA já monitoraram o rio São Francisco na região norte de Minas? Existe a presença de coliformes fecais no rio? Qual é o IQA do São Francisco? As comunidades do Quilombo da Lapinha & Pau Preto, em Matias Cardoso, Minas Gerais, foram consultadas sobre as medidas de redução da vazão do rio, tomadas neste ano? Como está a qualidade dos reservatórios da Companhia Hidrelétrica do São Francisco? Com base na Lei de Acesso, solicito acesso à íntegra do relatório da comissão de sindicância instaurada & já concluída por esta Agência sobre irregularidades no registro de horas de trabalho. A sindicância foi instaurada em 2007 & leva o número 608000050023/2007_26. Gostaria de ter acesso ao referido processo, bem como a eventuais portarias punitivas & demais deliberações adotadas pela agência a partir das conclusões da investigação em questão. Grato pela atenção.

```

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU

Ao fazer a análise dos textos, o IRAMUTEQ cria lista de palavras segundo sua frequência e as classifica segundo sua característica gramatical: pronomes, verbos, advérbios, preposições, etc. No caso dos verbos, por exemplo, ele consegue reunir numa única palavra todas as flexões encontradas no texto, registrando o verbo apenas na sua versão no infinitivo. Esse procedimento explicita a presença da palavra que, numa contagem simples, não identificaria como mesmo verbo as versões flexionadas.

O programa permite ainda identificar os tipos de palavras que devem ser destacados na análise algorítmica. Desse modo, o pesquisador optou por colocar em primeiro plano no processamento dos dados os substantivos, adjetivos e os verbos, deixando advérbios como categoria complementar. Esse procedimento visa facilitar a identificação das palavras mais frequentes e que possam realçar a temática dos pedidos.

Ao processar a base amostral dos pedidos apresentados na gestão Dilma Rousseff, o IRAMUTEQ encontra 32.822 ocorrências de palavras que estão agrupadas em 4.977 formas gramaticais. O texto apresenta ainda 2.719 Hápax, que são palavras que só aparecem uma única vez em toda a base analisada, como mostra a Imagem 18.

## Imagem 18 – Processamento dos pedidos apresentados na gestão Rousseff por jornalistas





sendo 51 substantivos, 16 verbos e 14 adjetivos. Entre as palavras de maior frequência há similaridades com a amostra da gestão Rousseff. Figuram no topo da lista de vocábulos mais usados nos pedidos apresentados ao governo Bolsonaro o verbo “solicitar”, com 414 ocorrências; “informação”, com 359; “acesso”, 328; e “ano”, com 295 ocorrências.

No que difere da amostra do período Rousseff, a base amostral em Bolsonaro tem menor incidência da palavra “sigilo”, com 31 ocorrências. Em oposição ao que se pode observar na amostra Rousseff, no período governamental compreendido entre 2019 e 2022, os profissionais da imprensa não se apresentaram como tais na mesma intensidade do que no período 2015 a 2016. A palavra “jornalista” aparece apenas três vezes na amostra Bolsonaro.

O período Bolsonaro registra ainda entre os vocábulos acima de 40 referências, as palavras “saúde”, 78 citações, e “militar”, 76. No período Dilma Rousseff, os números são inferiores: 31 e 13, respectivamente. Essa diferenciação já pode ser observada na análise de conteúdo por codificação humana. O tema saúde aparece com mais intensidade vinculado às demandas no período da pandemia. A presença da palavra “militar”, pouco presente na amostra Rousseff, tem maior incidência na base amostral Bolsonaro considerando-se que temas relacionados às Forças Armadas são mais evidenciados na gestão do ex-capitão do Exército que se elegeu presidente em 2018.

O IRAMUTEQ permite processar a análise lexical em diversas funcionalidades, sendo que apenas duas são exploradas nesta pesquisa. A primeira delas, a mais simples, gera nuvem de palavras em que os itens com maior número de ocorrência são apresentados em maior tamanho. A imagem que resulta desse processamento tem qualidade ilustrativa e não permite ao pesquisador estabelecer conexões relacionais entre as palavras (SOUSA, 2021).

As figuras 05 e 06 abaixo são as nuvens de palavras geradas pelo software para os períodos Rousseff e Bolsonaro. Como se pode observar, em ambas estão em evidência por seu elevado número de ocorrências as palavras “informação”, “acesso” e “solicitar”.

### **Figura 05 – Nuvem de palavras de pedidos governo Rousseff**



Fonte: IRAMUTEQ

**Figura 06 – Nuvem de palavras de pedidos governo Bolsonaro**



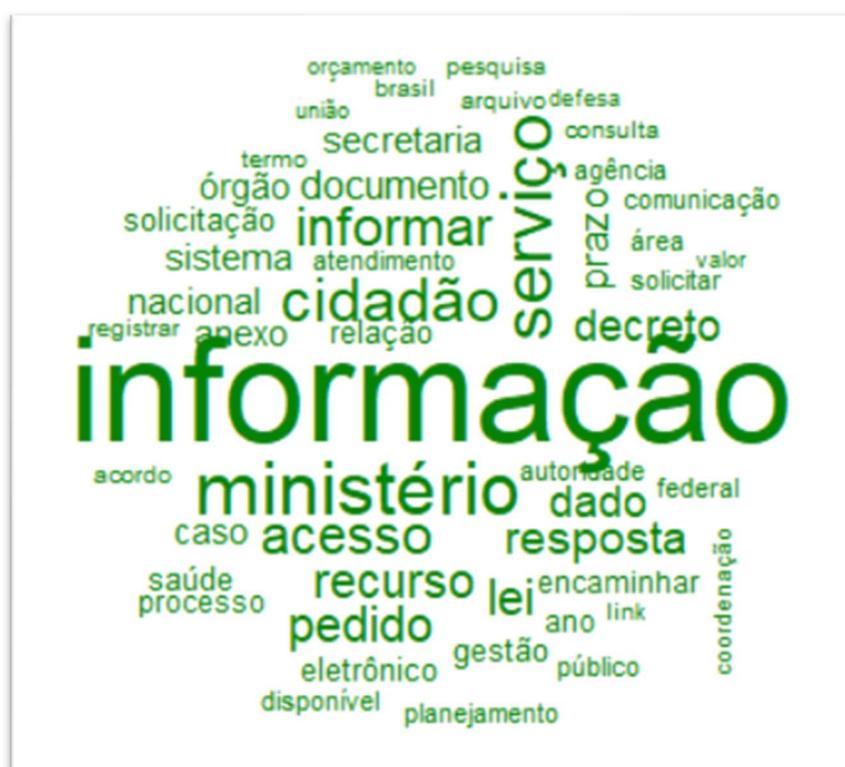
Fonte: IRAMUTEQ

No processamento das respostas atribui-se mesmo procedimento adotado para os pedidos em que se aciona no IRAMUTEQ marcação para evidenciar em primeiro plano substantivos, verbos e adjetivos, deixando advérbios em segundo plano. Como resultado, na amostra Rousseff obtém-se 81.651 ocorrências de palavras agrupadas em 5.579 formas. Há registro de 2.385 Hápax. Na amostra das respostas em Bolsonaro são 120.404 ocorrências agrupadas em 6.638 formas gramaticais e 2.872 Hápax.

As palavras com maior incidência nas duas bases amostrais têm relação esperada com textos que tratam de resposta a pedidos de acesso à informação. Assim, a palavra “informação” tem maior número de ocorrências nas duas bases: 1.214 em Rousseff e 1.845 em Bolsonaro. Entre os vocábulos com alta frequência nas duas amostras estão ainda “ministério”, “acesso”, “serviço”, “cidadão”. Há ainda “anexo” com 169 ocorrências em Rousseff e 290 em Bolsonaro. O termo é a indicação de que nesses casos o órgão registrou de forma suplementar no FalaBR a resposta ao pedido do requerente.

As nuvens de palavras geradas pelo IRAMUTEQ para cada uma das amostras são exibidas a seguir:

**Figura 07 – Nuvem de palavras de respostas no governo Rousseff**



Fonte: IRAMUTEQ

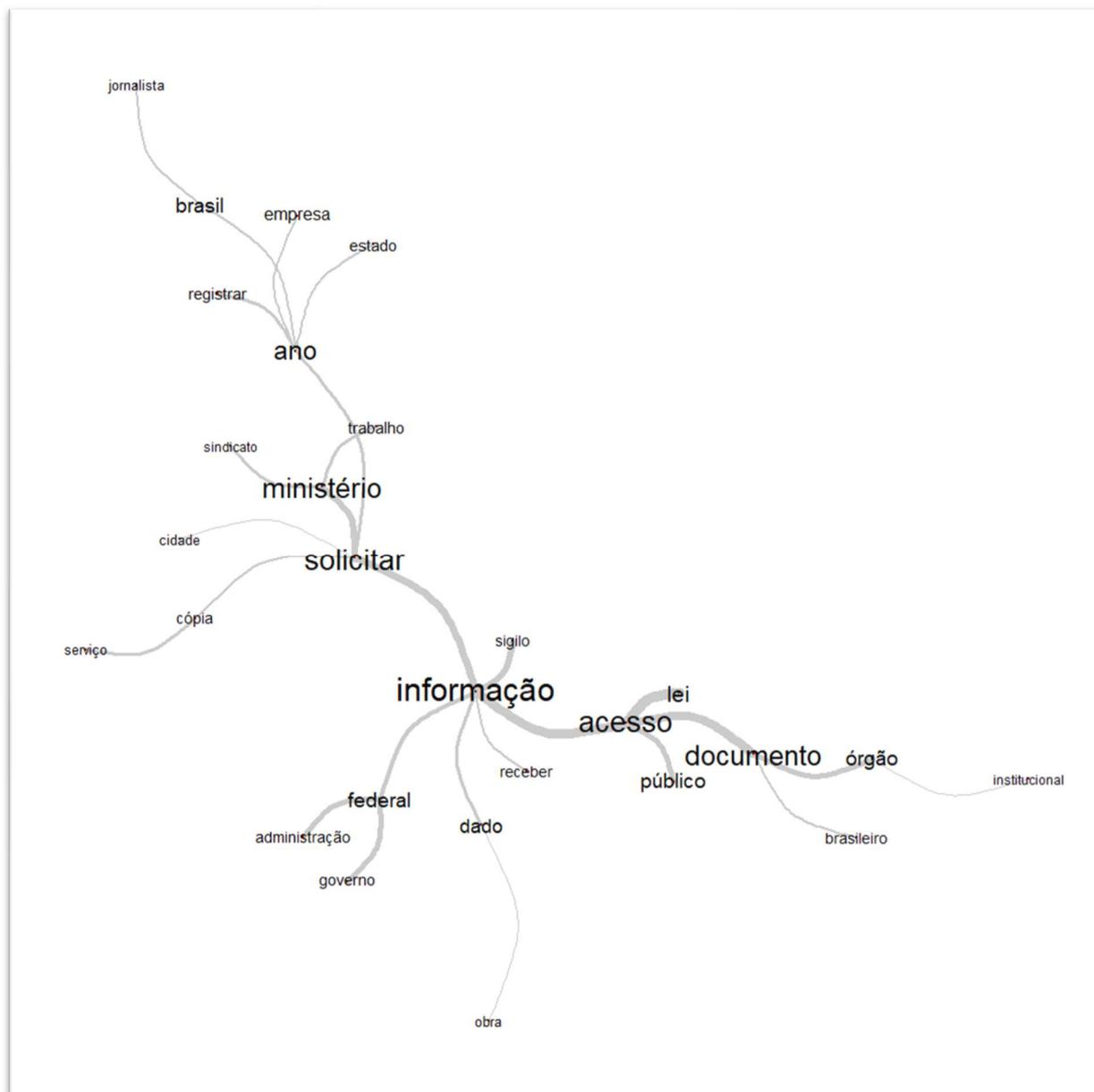
**Figura 08 – Nuvem de palavras de respostas no governo Bolsonaro**



relações entre “informação” e “sigilo” que podem ser associadas a demandas por acesso a documentos que estavam sob sigilo, no caso de documentos desclassificados.

Outra correlação depreendida do vértice em que está posicionado o verbo “solicitar” associado a “cópia”, “serviço” e ainda “ministério”. São conexões esperadas em um texto que solicita cópia de dados e serviços ou ainda informações de determinado ministério. À palavra “acesso” associa-se “lei”, “documento” e “público”, vocábulos também presentes em requerimentos de informação com base na LAI.

**Figura 09 – Análise de Similitude de pedidos na gestão Rousseff**



Fonte: IRAMUTEQ

Como resultado de operação por Análise de Similitude da amostra de pedidos na gestão Bolsonaro, tem-se o verbo “solicitar” em posição central associado a “informação” e “acesso” (Figura



Como se depreende das duas imagens, a disposição gráfica deve ser entendida como uma rede de conexões entre as palavras e delas se pode depreender uma relação de mais forte onde um termo próximo a outro e a ele ligada implica dizer que estão presentes no mesmo tempo de um pedido de acesso à informação.

Também submetidos ao procedimento de Análise de Similitude, os textos das respostas das duas bases amostrais apresentam representação gráfica expostas nas Figuras 11 e 12. Da gestão Dilma Rousseff, a imagem gerada pelo IRAMUTEQ posiciona “informação” como vértice central uma vez que a palavra está presente na grande maioria dos textos dessa amostra. “Cidadão”, “serviço” e “ministério” figuram como palavras conectadas a essas e representadas em maior tamanho de letra imagem por conta da maior ocorrência nos textos. A relação estabelecida indica os setores do governo federal demandados: os ministérios da Saúde, do Planejamento, das Relações Exteriores e da Defesa. Há ainda conexão entre “ministério” e “orçamento”, sendo esta expressão de manifestações com a temática de informações demandadas sobre os recursos públicos.

**Figura 11 – Análise de Similitude de respostas na gestão Rousseff**



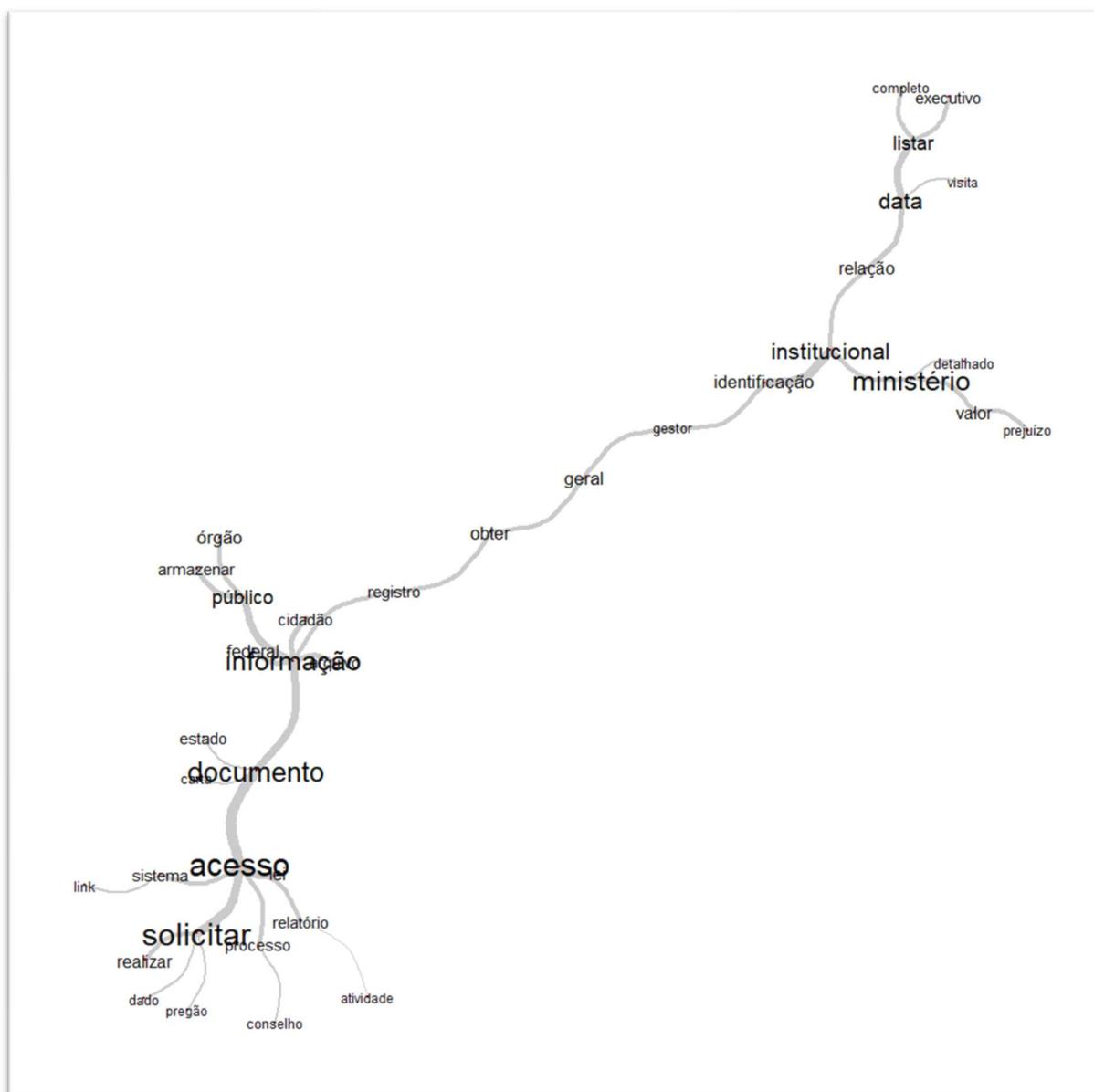


casos em que o acesso à informação não foi permitido.

Para a gestão Rousseff, o processamento dos textos dos pedidos identifica 29 itens com 1.869 ocorrências de palavras agrupadas em 611 formas gramaticais. Na amostra Bolsonaro, são 56 textos com 4.239 ocorrências de palavras em 1.087 formas gramaticais. Os textos de pedidos submetidos à Análise de Similitude resultam nas representações gráficas nas Figuras 13 e 14.

A imagem que surge do processamento pelo IRAMUTEQ na amostra Rousseff de pedidos negados não apresenta um vértice central uma vez que as palavras “informação”, “acesso”, “documento” e “solicitar” têm número de ocorrências semelhantes. Deve-se considerar que o resultado produzido corresponde a uma base amostral menor de itens. Ainda assim, evidencia-se relação entre “acesso”, “relatório” e “processo” em uma posição de vértice; em outra posição estão interrelacionados “solicitar”, “pregão” e “dado”.

**Figura 13 – Análise de Similitude de pedidos negados na gestão Rousseff**

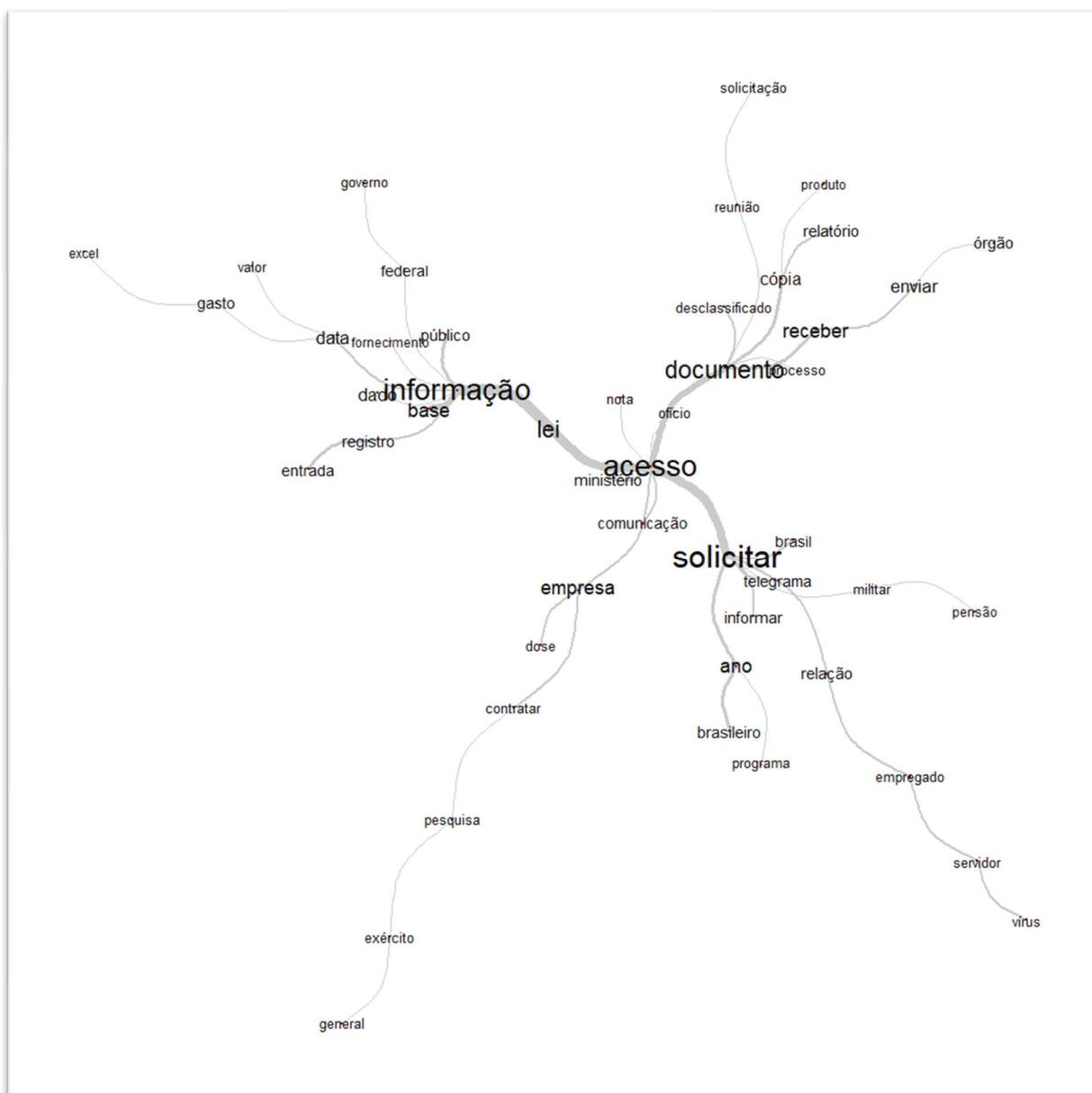


Fonte: IRAMUTEQ

A Análise de Similitude em pedidos negados na gestão Bolsonaro repete a mesma ênfase em “informação”, “acesso” e “solicitar”, três termos próprios a textos com pedido de acesso à informação. No que difere da representação gráfica em Rousseff, a imagem relativa ao processo em Bolsonaro indica a vinculação entre “solicitar” e “telegramas”, termos presentes em demandas direcionadas ao Ministério das Relações Exteriores referidos anteriormente na análise de conteúdo por codificação humana e cujo acesso não foi autorizado pelo Itamaraty.

Há ainda presença de “militar” e “pensão” também associados ao verbo solicitar que explicitam outra temática requerida por jornalistas durante a gestão Bolsonaro e que integram a base amostral. Tem-se indicação de outro tipo de demanda relacionada a documentos desclassificados pelo governo, cujos termos estão expostos na representação gráfica.

**Figura 14 – Análise de Similitude de pedidos negados na gestão Bolsonaro**



Fonte: IRAMUTEQ

Por último, dá-se o processamento das respostas para os casos negados pelos órgãos da administração federal nos dois períodos de governo que integram a amostra. Na gestão Rousseff tem-se 6.046 ocorrências agrupadas em 1.493 formas gramaticais. Em Bolsonaro, são 18.797 ocorrências reunidas em 2.578 formas gramaticais.

Em Rousseff, a base amostral submetida à Análise de Similitude gera imagem com “informação” posicionada no vértice central, como na Figura 15. Deste se observam dois termos que estão associados a justificativa usada para negar acesso a informações: “sigilo” e “genérico”. O primeiro termo vincula-se à qualidade de informação solicitada e que o órgão alega estar em segredo. A segunda é característica atribuída aos pedidos, quando a administração justifica a negativa alegando que o requerente não delimitou devidamente o conteúdo requerido.





A análise de conteúdo de pedidos e respostas, a partir da codificação humana somada a processamento por algoritmo, serve-se a identificar características das demandas apresentadas ao governo federal por cidadãos registrados no FalaBR como de profissão jornalista. Os procedimentos metodológicos adotados nesta pesquisa apresentam indicações sobre o que esses profissionais pedem e ainda como a administração pública processa as demandas.

A análise lexical por meio do IRAMUTEQ explicita temas e termos utilizados nos textos da amostra de 971 itens nos governos Dilma Rousseff e Jair Bolsonaro. Já a análise de conteúdo por codificação humana contribui para reforçar evidências encontradas na análise quantitativa. Um dos pontos ressaltados está ligado à variável temporal de processamento dos pedidos.

Como resultado da atribuição de pontuação à amostra encontra-se o pior desempenho na qualidade do atributo temporal nos requerimentos formulados por jornalistas, a saber pontuação de 7,40 pontos. O mesmo se dá em relação à tempestividade da resposta que busca mensurar a qualidade da manifestação do órgão em relação não ao número de dias diretamente verificado, mas em relação à entrega da manifestação ao cidadão dentro ou fora do prazo legal de até 30 dias. Nesse atributo, a pontuação aferida no caso de jornalistas equivale a uma taxa de qualidade de 86,25%, abaixo da verificada entre as demais profissões, excluídos os jornalistas, que foi de 94%.

Em relação à completude da resposta observa-se que essa qualidade é encontrada em menos da metade dos requerimentos, sendo 45,2% da amostra na gestão Rousseff e 48,3% na de Bolsonaro. Respostas não fornecidas equivalem a 11,4% da base amostral em Rousseff e 15% em Bolsonaro. Esses resultados devem ser considerados como indicadores de que o nível de transparência decorrente de demandas de jornalistas está longe de ser completo. E apontam para a necessidade de melhoria no processamento pela administração dos pedidos de informação, seja no caso de profissionais da imprensa, seja para os demais cidadãos.

## **11. A interação entre jornalistas e administração federal**

A Lei de Acesso à Informação é entendida nesta pesquisa como instrumento de comunicação pública e de uma política pública envolta na promessa do Estado de se mostrar transparente. Parte-se de definição de Pierre Lascoumes e Patrick Lés Galès (2012) para compreender políticas públicas como resultado de ação coletiva que não está limitada aos atos governamentais, mas é fruto da interação entre múltiplos atores, sejam eles do setor público ou do privado.

No caso da LAI, tem-se uma interrelação reiterada sempre que um cidadão se apresenta à administração para pleitear o direito de acesso à informação. No presente estudo, foca-se a interação que ocorre a partir de pedidos formulados especificamente por jornalistas.

Na concepção descrita por Becker (1977), atores sociais pertencem a mundos sociais próprios, onde compartilham convenções que contribuem para moldar suas ações. Considera-se que jornalistas

e integrantes da administração pública, sejam eles servidores de carreira ou autoridades em posto de relevância, são de mundos sociais diversos. Como descrito em capítulo anterior, o fluxo e modo com que os pedidos de informação são processados no governo federal segue regramentos formais aos quais os atores do mundo social da administração pública devem incorporar à sua rotina de trabalho. As convenções também podem ter caráter informal, como a “lei interna” encontrada no Ministério da Fazenda/Economia.

Para verificar como atores de mundos diversos percebem essa interação, o presente estudo executa dois procedimentos metodológicos. O primeiro, direcionado aos jornalistas, é feito por meio de questionário eletrônico no modelo de uma *survey*. Este complementa entrevistas semiestruturadas (TRIVIÑOS, 1987) realizadas ainda no âmbito do Mestrado com grupo de profissionais da imprensa com intenso uso da LAI para obter informações do governo federal.

O segundo, volta-se ao mundo social da administração federal. O modelo original pensado para esta pesquisa buscava realizar entrevistas semiestruturadas com servidores envolvidos diretamente com o processamento de pedidos de acesso à informação. Todavia, as tentativas de contato para a realização não restaram exitosas.

Dos ministérios demandados ainda na gestão Bolsonaro, apenas uma chefe de Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) concordou em conceder a entrevista, mas sob a condição de não ter nem seu nome nem a pasta a qual está vinculado identificados nesta pesquisa. O conteúdo dessa entrevista será referido adiante. Também foram entrevistados uma ministra do governo Dilma Rousseff e um auditor da CGU responsável pela produção de pareceres em casos de recursos a pedidos negados por órgãos da administração federal.

Ainda que não possam ser consideradas representativas do ponto de vista estatísticos, essas entrevistas contemplam um exemplo da percepção de atores do setor público de três níveis diferentes no processamento dos requerimentos de informação. O SIC de um ministério é a porta de entrada do pedido, o ministro de Estado é a segunda instância deliberativa quando há recurso e o parecerista da CGU corresponde à atuação em terceira instância.

O estudo inclui ainda entrevistas semiestruturadas com ouvidores-gerais da CGU. No processamento dos pedidos de informação ao governo federal, os ocupantes desse cargo são responsáveis por emitir decisão final a partir de parecer emitido por auditores. A esses ouvidores é delegado o poder de obrigar a entrega de informação até então negada pelos demais ministérios e órgãos da administração federal.

### **11.1 A percepção de jornalistas sobre a LAI no governo federal**

Em capítulo de livro sobre os 10 anos de vigência da LAI, o autor desta pesquisa e o professor Fernando Oliveira Paulino (2022) enunciam uma “colaboração desconfiada” como resultado da

interação entre jornalistas e atores da administração federal. O texto incorpora o conceito de “mundos sociais” (STRAUSS, 1978; SHIBUTANI, 1955) para verificar como a atuação de agentes públicos pode configurar-se como parte de “uma rede de colaboração do universo particular dos jornalistas, quando estes lançam mão da lei para obter informações do Poder Público Federal” (GONÇALVES e PAULINO, 2022, p.489). A relação entre esses atores de mundos sociais diferentes dá-se em uma “arena” (FLICHY, 1995) em que tanto pode haver consensos, como também conflitos.

São referidas entrevistas realizadas ainda na fase do Mestrado, quando foram ouvidos oito jornalistas com intenso uso da LAI no período de 2012 a 2018. São eles: Daniel Haidar, Fábio Fabrini, Felipe Maciel Ribeiro, Filipe Coutinho, Flávia Foreque, Lúcio de Castro, Marcelo Godoy e Rubens Valente. No período em que apresentaram pedidos de informação ao governo federal eles trabalhavam na *Folha de S.Paulo*, *Estado de S.Paulo*, *O Globo*, revista *Época*, canal *SportTV*, revista *Energia Brasil* e *Sportlight - Agência de Jornalismo Investigativo* (GONÇALVES, 2019).

Das informações coletadas depreende-se que os profissionais percebem a relação com servidores públicos como nem sempre colaborativa. Profissional com maior volume de pedidos naquela primeira amostra, Filipe Coutinho considera que o fato de um requerimento ser apresentado por jornalista pode gerar maior preocupação na administração pública. “Porque o jornalista pode causar estresse. Pode, daqui a 10 dias, virar um escândalo, que vai incomodar o ministro, que vai ligar para o secretário, que vai bater lá no servidor que autorizou. Então, é melhor ele negar” (COUTINHO, 2018 *apud* GONÇALVES e PAULINO, 2022, p.496).

Além de Coutinho, os jornalistas Fábio Fabrini e Lúcio de Castro admitem adotar estratégias de despiste na tentativa de obter informações. Fabrini narra que seus pedidos não indicam claramente o que busca acreditando que pode, assim, ludibriar o órgão que eventualmente não divulga o que o jornalista busca. “Quando você é muito preciso, o órgão público sabe qual é a matéria que você vai fazer e eventualmente que ela é negativa, e ele dá um jeito de negar (FABRINI, 2019 *apud* GONÇALVES e PAULINO, 2022, p.497).

Dos oitos entrevistados, sete manifestaram ainda desconfiança em relação à atuação das assessorias de imprensa, setor do governo que consideram nem sempre facilitar o acesso ao que é solicitado. A jornalista Flávia Foreque relata ter recorrido à LAI para tentar acesso à informação que acredita não obter por intermédio das assessorias. “(Usei a LAI) basicamente para buscar informações que a assessoria não era obrigada a me dar e queria me enrolar e que eu teria mais chance via lei de acesso” (FOREQUE, 2019 *apud* GONÇALVES e PAULINO, 2022, p.497).

Dois jornalistas, Rubens Valente e Daniel Haidar expõem exemplos de que foi possível obter algum tipo de colaboração. Mencionam situação em que servidores públicos agiram como se compreendessem as necessidades dos profissionais, indicando um melhor caminho ou até mesmo concordando em antecipar prazos de resposta. “Eu ligava: ‘Pode me ajudar? Pode acelerar essa

resposta? Posso'... e acabou que deu certo. Já me responderam com dois dias, um dia” (VALENTE, 2018 *apud* GONÇALVES e PAULINO, 2022, p.497-498).

No caso de Haidar, servidor do Ministério das Relações Exteriores o contactou sugerindo que ele fizesse pedidos que fossem concentrados em busca por documentos relacionados a uma única pessoa. O mesmo servidor aconselhou o jornalista a apresentar outros pedidos de forma espaçada no tempo para dar condições ao setor de processar a demanda.

Valente considera que a Lei de Acesso se constitui em nova ferramenta para jornalistas obterem informação com buscas exitosas. Aponta, no entanto, que ainda há resistência de setores do governo que podem considerar a demanda como politicamente sensível.

(A LAI) é um avanço, que é positivo, tudo isso não há do que reclamar. Agora, o que tem que mudar mesmo, é que no Brasil nós temos ótimas leis, mas o que tem que mudar é essa cultura e essa posição política dos agentes públicos, porque ainda permanece, em alguns setores, a cultura do segredo, apesar de tudo que nós avançamos (VALENTE, 2018 *apud* GONÇALVES e PAULINO, 2022).

Para ampliar a observação da percepção de jornalistas em relação ao uso da LAI junto ao governo federal, elaborou-se questionário direcionado a profissionais da imprensa. Para a consulta, é gerado formulário eletrônico no formato *Google Forms*. Nele constam 19 perguntas, sendo quatro destinadas à identificação do perfil profissional (sexo, idade, tempo de profissão e veículo em que trabalha). As demais perguntas estão relacionadas ao uso da LAI. Quatro são de modelo aberto, permitindo que o respondente preenchesse livremente em formato de texto sua resposta. As demais questões são de múltipla escolha.

O link para o formulário foi distribuído em 2023 por meio de *mailing* da Associação Brasileira de Jornalismo Investigação (Abraji) e ainda para grupos de profissionais dos jornais *Folha de S.Paulo*, *Estado de S.Paulo* e *O Globo*. Entre novembro de 2023 e março de 2024, foram obtidas 35 respostas válidas, cujos e-mails pessoais estão na base do formulário.

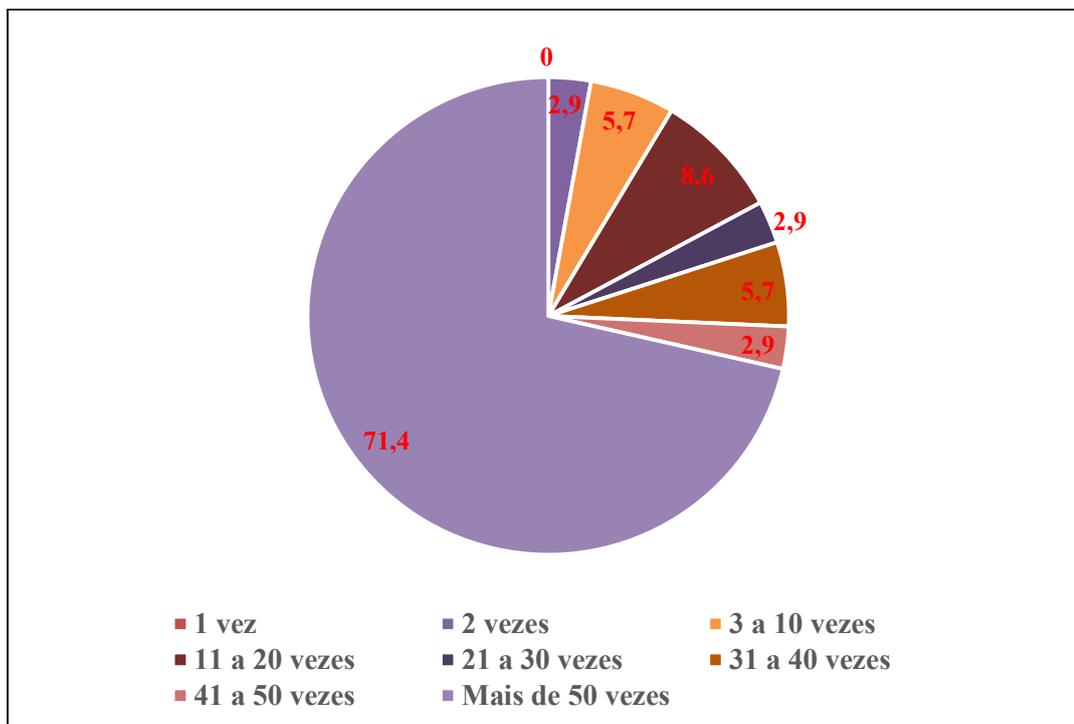
Embora o número de respondentes não possa ser considerado representativo de todos os jornalistas que fazem uso da LAI, as manifestações colhidas contribuem para expor indicações da percepção desses profissionais em relação ao modo com que suas demandas são tratadas pelos órgãos do governo federal.

Dos que responderam, 51,4% têm idade entre 31 e 40 anos, 22,9% entre 21 e 30 anos, 20% entre 41 e 50 anos e 5,7% acima dos 51 anos. A maioria declara ser do sexo masculino (74,3%) e contingente menor (25,7%) do sexo feminino. Em relação ao tempo de profissão, 48,6% têm de 10 a 20 anos; 22,9%, de 5 a 10 anos; 17,1%, menos de 5 anos; e 11,4%, mais de 20 anos. Do total de entrevistados, 54,3% trabalham em jornais e sites, 28,6% apenas em sites, 2,9% em TV e 14,3% têm vínculo com instituição diversa das anteriormente citadas.

Das respostas relacionadas ao uso direto da LAI para obter informação tem-se que a maior

parte dos entrevistados (68,6%) faz uso do instrumento legal há mais de cinco anos; 14,3% de três a cinco anos; 11,4%, de um a dois anos; e 5,7% de dois a três anos. Como indicador de que os respondentes estão entre aqueles que fazem uso reiterado da ferramenta, 71,4% declararam já ter feito mais de 50 pedidos, como mostra o Gráfico 16.

**Gráfico 16 – Jornalistas respondentes por número de vezes que usaram a LAI**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da *survey* com jornalistas

Os jornalistas indicam ainda que direcionam seus pedidos para os diversos níveis governamentais. Em resposta a questão que permitia a marcação de mais de um quesito, 94,3% dizem já ter apresentado demandas ao governo federal, 68,6% a governo estadual e 54,3% a governo municipal. Um contingente de 62,9% já fez pedidos tanto ao Poder Judiciário como ao Legislativo.

A *survey* aponta para estratégias variadas quando se trata de se identificar como jornalista ao fazer o pedido de informação à administração pública. Dos respondentes, 37,1% dizem que “nunca” se identificam como desta categoria profissional. Já 28,6% o fazem “raramente” e enquanto outros 28,6% se identificam como jornalistas na “maioria das vezes”. Apenas 5,7% declaram se identificar “sempre”.

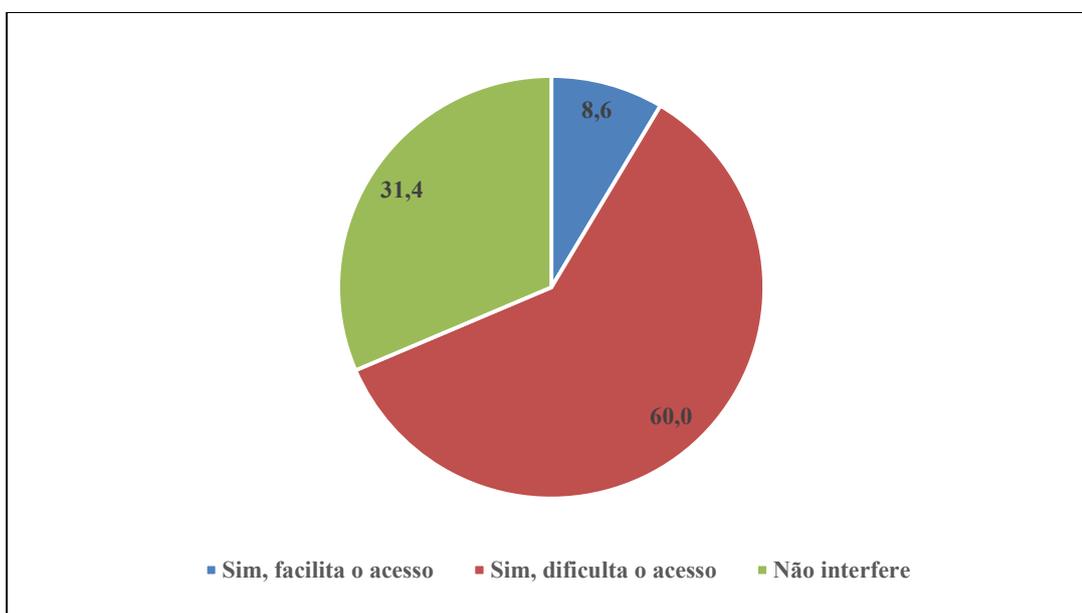
A não identificação profissional pode estar relacionada à crença de que, uma vez explicitado que o cidadão demandante é jornalista, corre o risco de não ter acesso ao que busca. Parte dos oitos profissionais com intenso uso da LAI submetidos à entrevista semiestruturada no Mestrado acredita que a identidade profissional “jornalista” explícita tem impacto na forma como o pedido é processado.

Eles concordam, entretanto, que outras variáveis podem influir como a sensibilidade da informação requerida ou até mesmo a falta de estrutura do órgão para responder requerimentos (GONÇALVES, 2019).

Como declara o jornalista Rubens Valente, autor de mais de 300 pedidos entre 2012 e 2022, em alguns setores do governo a identidade do demandante parece afetar a forma como a demanda é respondida. “A percepção que eu tenho é que há uma decisão política de ser muito mais precavido quando é um jornalista” (VALENTE, 2018 *apud* GONÇALVES, 2019). Essa “precaução” com profissionais da imprensa referida por Valente está evidenciada nas entrevistas com ouvidores-gerais da CGU como se exporá adiante.

Os profissionais que participaram do *survey* compartilham de percepção semelhante. Para a pergunta “Diante das respostas que obtive, considera que o fato de se identificar como jornalista afeta a maneira com que seu pedido é tratado?”, 60% acreditam que afetam, prejudicando o acesso à informação (Gráfico 17). Já 8,6% dizem que o fato de se apresentarem como jornalistas tem efeito contrário: pode facilitar a obtenção do que é requerido. Um contingente de 31,4% considera que a identificação profissional não interfere no processamento da demanda.

**Gráfico 17 – Identificar-se como jornalista afeta a maneira com que seu pedido será tratado? (%)**



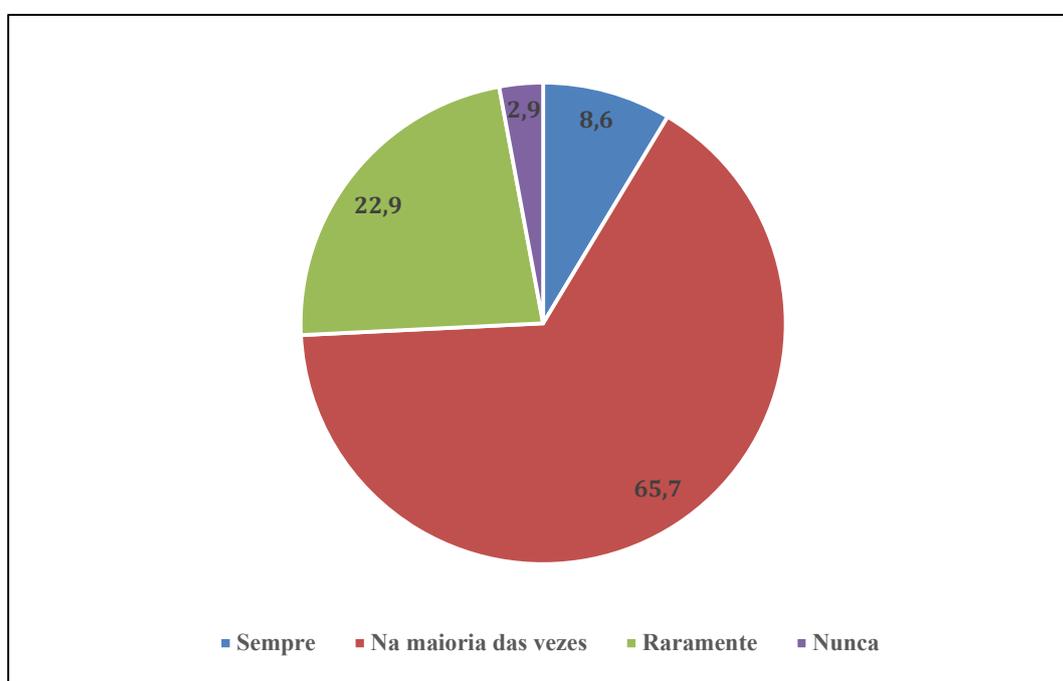
Fonte: Elaboração própria a partir de *survey*

Em relação à completude do que é demandado, a grande maioria dos respondentes (97,1%) diz que, de maneira geral, seus requerimentos são “parcialmente atendidos”, enquanto 2,9%, dizem que seus pedidos são “integralmente atendidos”. Nenhum deles marcou como item de resposta o que indica que, de maneira geral, os pedidos “não são atendidos”.

Sobre os requerimentos direcionados apenas ao governo federal, 85,7% afirmam terem sido atendidos na maioria dos casos. Outros 5,7% dizem que “raramente” foram atendidos e parcela de mesmo percentual declara não ter sido atendida. Apenas 2,9% declaram que os pleitos sempre foram atendidos.

Os entrevistados atestam que as informações obtidas por meio da LAI serviram para a produção de notícias, como exposto no Gráfico 18. Para 65,7% deles, isso ocorreu na maioria das vezes, enquanto para 8,6% as respostas para todos os pedidos foram aproveitadas em reportagens. Já 22,9% consideram que raramente puderam aproveitar as demandas para fim noticioso. E 2,9% nunca conseguiram informações que resultaram em reportagens.

**Gráfico 18 - Frequência em que as informações recebidas do governo federal serviram para elaboração de reportagem (%)**



Fonte: Elaboração própria a partir de *survey*

Quando indagados sobre o resultado de eventuais recursos apresentados após o pedido ter sido negado, 51,4% dizem que raramente o requerimento foi atendido em grau de apelação. Já 34,3% afirmam que foram atendidos na maioria das vezes e 8,6% que “sempre” foram atendidos. Outros 5,7% nunca obtiveram êxito nos recursos.

Em duas questões abertas do *survey* é solicitado ao respondente que liste os órgãos em que encontrou mais facilidade em obter informação e ainda aqueles em que houve maior dificuldade. Os jornalistas entrevistados listaram 28 órgãos na primeira lista e 28 órgãos na segunda. A relação indica que o setor do governo que para uns foi bom para outros nem tanto. Deve se considerar que as

experiências podem ter variado em relação a diferentes gestões, uma vez que não foi solicitado aos respondentes que indicassem quando foi apresentado o pedido que gerou a percepção de facilidade ou dificuldade.

Como se observa na Tabela 16, onze ministérios e agências governamentais aparecem tanto entre os setores em que houve facilidade no acesso como dificuldade. Esses estão marcados na cor verde na tabela. Apesar da duplicidade, o número de avaliações coincidentes em alguns casos serve de indicação de onde jornalistas experimentam maior ou menor resistência para a entrega da informação requerida.

O Ibama, por exemplo, é citado por sete profissionais como setor governamental em que houve mais facilidade no acesso. Apenas um jornalista relata experiência oposta. Já o Ministério da Saúde é referido por seis profissionais como de fácil acesso e por quatro como de difícil acesso. No caso desta Pasta, análise quantitativa de pedidos e respostas tratado em capítulo anterior indicou um reduzido índice de pedidos negados até o período da pandemia, quando as taxas de negativas se elevaram.

O Ministério da Justiça aparece como setor em que três jornalistas relatam ter tido uma experiência positiva. A mesma Pasta é apontada por outros seis profissionais como sendo local de difícil acesso à informação.

Da lista de setores governamentais em que jornalistas declaram ter se deparado com maior dificuldade, o Exército é referenciado por 11 profissionais. Como citado no capítulo que trata da elaboração da LAI, a força militar estava entre os setores do governo com maior resistência a aprovação de uma nova legislação para ampliar a transparência governamental. Em 2008, o Comando do Exército se manifesta formalmente contra o envio de projeto de lei de acesso ao Congresso.

Os outros dois Comandos militares (Marinha e Aeronáutica), o Ministério da Defesa, o Gabinete de Segurança Institucional e a Agência Brasileira de Inteligência (Abin) também figuram entre órgãos de difícil acesso na perspectiva dos jornalistas. Todos são setores militarizados em que se pode dizer que a cultura do sigilo permeia as atividades relacionadas a questões de Defesa e segurança.

**Tabela 16 – Onde é fácil ou difícil de obter informação por jornalistas respondentes da *survey***

Mais facilidade	Nº citações	Mais dificuldade	Nº citações <sup>2</sup>
Ibama	7	Exército	11
Ministério da Saúde	6	Defesa	8
Ministério da Fazenda	4	Aeronáutica	7
Ministério da Justiça	3	Ministério da Justiça	6
Itamaraty	3	GSI	5
Ministério da Educação	3	Marinha	5

CGU	2	Abin	5
Icmbio	2	Ministério da Saúde	4
Ministério das Comunicações	2	Polícia Federal	4
Codevasf	2	Casa Civil	4
Presidência da República	2	Presidência da República	2
Incra	2	Itamaraty	1
Casa Civil	1	Vice-presidência	1
Secretaria-Geral da PR	1	Funai	1
Comissão de Ética Pública	1	Apex	1
AGU	1	Ministério da Educação	1
Polícia Federal	1	Inep	1
Aeronáutica	1	Sec. de Relações Institucionais	1
Ministério de Minas e Energia	1	Ministério do Esporte	1
Ministério dos Direitos Humanos	1	Caixa Econômica Federal	1
Ministério do Planejamento	1	Petrobras	1
Casa Civil	1	Ibama	1
Ministério de Ciência e Tec.	1	Ministério da Agricultura	1
Anvisa	1	Agência Nacional de Petróleo	1
Ministério da Agricultura	1	Sec. de Comunicação da PR	1
Agência Nacional de Mineração	1	Banco Central	1
Ministério de Des. Social	1	Ministério das Cidades	1

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da *survey*

Da área militar, apenas a Aeronáutica é referida também na lista de setores com facilidade de obter informação, sendo que o único respondente que fez o registro explicita, em outro campo de resposta, como se deu sua experiência positiva com a FAB. O jornalista Rodrigo Rangel indica publicação de reportagem no site *Metrópoles* cuja origem está um pedido direcionado à força militar.

A reportagem traz o título “Os voos de campanha de Bolsonaro que a FAB não cobrou”<sup>143</sup>. A referência ao uso da LAI na apuração está citada no texto publicado: “A lista dos voos cobrados pela FAB foi obtida pela coluna por meio da Lei de Acesso à Informação. A corporação relacionou 47 voos, pelos quais foram enviadas ao PL faturas que somam R\$ 3,5 milhões” (RANGEL, 2022).

A reportagem, baseada nos dados obtidos, mostra que o jornalista não se limitou às informações oficiais. De posse da lista formal da FAB, comparou com as agendas de compromissos do então presidente para identificar as viagens com eventos eleitorais e que não foram reembolsados pelo partido, apesar da obrigação legal.

## 11.2 A percepção de jornalistas – o que deu certo

Exemplos considerados exitosos por jornalistas no processo de obter informação por meio da LAI estão indicados pelos entrevistados em questão aberta da *survey*. São listadas 30 reportagens

<sup>143</sup> Disponível em: <https://www.metropoles.com/colunas/rodrigo-rangel/os-voos-de-campanha-de-bolsonaro-que-a-fab-nao-cobrou>. Acesso em 14 de setembro de 2024.

publicadas entre 2016 e 2024 e que abrangem pedidos de acesso à informação formulados nas gestões de Dilma Rousseff, Michel Temer, Jair Bolsonaro e Luiz Inácio Lula da Silva (Imagem 20).

**Imagem 20 – Fac-símile de reportagens elaboradas a partir de pedidos via LAI**



Entre as notícias citadas está uma série publicada pelo jornal *O Globo* em 2016 sobre problemas no sistema nacional de transplante de órgãos. A reportagem do jornalista Vinicius Sassine mostra que a FAB, por alegada falta de avião disponível, deixou de fazer o transporte de órgãos ao mesmo tempo em que levava em suas aeronaves autoridades em viagens com mesma data.

A partir de dados obtidos por meio da LAI, o repórter cita que, entre 2013 e 2015, a FAB

“deixou de fornecer aviões para o transporte de 153 corações, fígados, pulmões, pâncreas, rins e ossos. Os órgãos saudáveis se perderam por conta dessas negativas e da falta de outras alternativas de transporte” (SASSINE, 2016)<sup>144</sup>. O texto do repórter faz referência direta a levantamento de dados obtidos via Lei de Acesso à Informação.

A série de reportagens usa a LAI como base da apuração jornalística e é ampliada por investigação própria do jornalista, incluindo contato com personagens à espera de órgãos para transplante. O pedido de informação data da gestão Rousseff.

Entre os respondentes da *survey* está Luiz Fernando Toledo que, segundo o banco de dados desta pesquisa, é o jornalista com maior número de pedidos de informação destinados ao governo federal. Como já citado, consta nos dados reunidos no FalaBR que ele é autor de 1.048 requerimentos no período abrangido por este estudo. Ele apresenta dois trabalhos realizados que considera melhores exemplos de respostas recebidas da administração federal.

O primeiro tem data de publicação de julho de 2023 e traz o título “O crime compensa: os privilégios dos militares expulsos das Forças Armadas”<sup>145</sup>. A reportagem disponível no site *Uol* trata dos casos de integrantes da Marinha e da Aeronáutica que, mesmo tendo sido expulsos das Forças militares por crimes cometidos, não perderam o direito de deixar pensões a seus familiares. O texto também faz referência ao uso da LAI na apuração da notícia e informa que apenas o Exército não forneceu todos os dados solicitados.

O segundo texto é de dezembro de 2022, publicado na revista *Piauí* e no site da organização internacional Occrp<sup>146</sup> (*Organized Crime and Corruption Reporting Project*), que estimula a produção de reportagens investigativas. A reportagem aborda esquema de tráfico ilegal de madeira do Brasil para os Estados Unidos e países da Europa e Ásia. O texto cita que parte da apuração envolveu requerimentos de informação apresentados às agências ambientais brasileiras.

No campo para resposta de modelo em aberto, a *survey* registra algumas explicações dos jornalistas respondentes sobre as experiências consideradas exitosas. Entre elas está a resposta de Marcelo Soares, um dos fundadores da Abraji e jornalista especialista em dados. O exemplo que ele dá não está relacionado à produção de uma reportagem, mas ao desdobramento que seus pedidos tiveram em relação à gestão pública da informação.

Soares conta que, em 2013, apresentara pedidos à Aeronáutica sobre uso de jatinhos oficiais por ministros do governo, solicitando dados no período mais abrangente disponível. O pedido foi

---

<sup>144</sup> Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/sistema-de-transplantes-no-brasil-sofre-com-falta-de-transporte-aereo-19444859>. Acesso em 14 de setembro de 2024.

<sup>145</sup> Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2023/07/17/o-crime-compensa-os-privilegios-dos-militares-expulsos-das-forcas-armadas.htm>. Acesso em 14 de setembro de 2024.

<sup>146</sup> Disponível em: <https://www.occrp.org/en/investigation/operation-do-re-mi-the-brazilian-bow-makers-under-investigation-for-dealing-in-endangered-wood>. Acesso em 14 de setembro de 2024.

negado pela FAB. Em 4 de julho de 2013, o jornalista publica na *Folha de S. Paulo* artigo com o título “Só transparência nos dados sobre voos evitaria abusos”<sup>147</sup>, argumentando que se as informações sobre uso de jatos da Força Aérea por autoridades fossem públicas possivelmente os abusos seriam contidos.

O melhor caso tem um caminho meio tortuoso. Em 2013, eu havia pedido os dados de uso de jatinhos da FAB por parte dos ministros do governo, no período mais longo que houvesse registro. A Aeronáutica negou a inicial. Paralelamente, publiquei um artigo na Folha falando que se os dados fossem abertos não haveria abusos como o então presidente da Câmara pegar um jatinho para ver um jogo da Seleção com a família inteira. Esse artigo foi lido pelo deputado Chico Alencar, que o enviou à então presidente Dilma. Esta convocou o comandante da Aeronáutica para uma reunião e mandou abrir os dados dali para a frente. Paralelamente, meu pedido continuava tramitando em recursos. O primeiro recurso foi negado. Recorri. A essa altura, a FAB já tinha começado a publicar os dados de 2013 adiante em seu site, por ordem da Dilma. Quando chegou a resposta do segundo recurso, recebi todos os dados de voos em jatinhos de 2008 a 2013. Com isso, tenho uma série de 15 anos desses dados enquanto a série publicamente disponível tem dez anos (SOARES, 2024).

Nos anos que se seguiram, Marcelo Soares publicou reportagens baseadas em informações obtidas a partir da abertura dos dados sobre uso de aviões oficiais da FAB<sup>148</sup>. O caso que o jornalista refere pode ser visto na perspectiva de compreender a LAI como instrumento de “ação social”, em que a interação entre atores da esfera governamental e privada pode gerar tanto colaborações como confrontos. Segundo relato de Soares, essa interação resultou em ajuste das ações de transparência na gestão de dados públicos pela FAB.

A jornalista Natália Portinari, que está entre os respondentes da *survey*, apresenta relato sobre evolução na transparência a partir de mudança na gestão governamental. Ela cita que, no governo Bolsonaro, dados relacionados às emendas parlamentares não eram disponibilizados. A partir de pedido formulado já na gestão de Luiz Inácio Lula da Silva, a jornalista obteve as informações requeridas.

A Secretaria de Relações Institucionais (SRI) detalhou os beneficiários das emendas de relator pagas como "restos a pagar" em 2023, quebrando a prática do governo Bolsonaro, que sempre ocultou os beneficiários dos pagamentos. O Executivo nunca havia dado publicidade a essas planilhas (PORTINARI, 2024, em entrevista ao autor).

As informações recebidas foram usadas em reportagem publicada no site *Metrópoles* em setembro de 2023 com o título “Exclusivo. Veja quem recebeu emendas de relator no governo Lula”<sup>149</sup>. O texto reproduz uma planilha indicando o nome dos parlamentares e os valores de suas

---

<sup>147</sup> Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/117272-so-transparencia-nos-dados-sobre-voos-evitaria-abusos.shtml>. Acesso em: 23 de setembro de 2024.

<sup>148</sup> Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/01/1573393-ministros-usaram-jatos-da-fab-para-campanha.shtml?cmpid=menupe>. Acesso em 14 de setembro de 2024.

<sup>149</sup> Disponível em: [Exclusivo. Veja quem recebeu emendas de relator no governo Lula | Metrôpoles \(metropoles.com\)](#).

respectivas emendas ao Orçamento da União. A jornalista explicita na reportagem que as informações foram obtidas por meio da LAI.

A mesma jornalista cita outro caso que considera uma experiência positiva e até expõe uma certa autonomia do setor administrativo em relação à diretriz dada por dirigente da Caixa Econômica Federal.

Outro exemplo positivo foi na gestão do Pedro Guimarães na Caixa Econômica Federal, quando a equipe responsável pelas respostas de LAI deu uma resposta sobre as viagens do então presidente da Caixa, mesmo sob risco de retaliação. Essa resposta me marcou porque, via assessoria, havia uma instrução do presidente para não falar do assunto, mas ainda assim a empresa respondeu ao pedido de LAI (Idem).

A informação obtida por Portinari está referida em reportagem publicada em novembro de 2021 no jornal *O Globo*<sup>150</sup>. Ela trata das viagens pelo país feitas pelo então presidente da Caixa e registra que os dados foram recebidos a partir de pedido de acesso à informação.

Outro respondente, o jornalista Mateus Vargas, cita experiência com uso da LAI ainda no período do curso de graduação na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Em seu Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) utilizou a ferramenta para buscar dados relacionados a documentos do período da ditadura envolvendo a própria universidade. “Obtive parte considerável dos documentos via LAI” (VARGAS, 2024)<sup>151</sup>.

O jornalista Eduardo Gonçalves cita como exemplo que considera positivo de uso da LAI pedido direcionado ao Ministério das Relações Exteriores requisitando acesso aos chamados “telegramas” do Itamaraty. Como referido anteriormente, esse tipo de pedido tem tratamento diverso pela Pasta ao longo dos anos. Gonçalves conta que o pedido foi respondido, mas acabou não sendo aproveitado para produção de reportagem.

Ele explica que solicitara “telegramas do Itamaraty que citem termos como PCC, Comando Vermelho, garimpo, Farcs, tráfico de drogas e armas”. “Enviaram com alguns trechos tarjados, mas mandaram as informações. Acabou não gerando matéria” (GONÇALVES, 2023a).

### 11.3 A percepção de jornalistas – o que deu errado

Com campo para resposta aberta, a *survey* solicita aos jornalistas que indiquem dois casos que consideram ser os piores exemplos de respostas recebidas do governo federal, informando o órgão para onde o pedido está direcionado. Dos 35 respondentes, 20 apresentaram indicações, sendo que em oito há referência a casos direcionados às Forças Armadas e Ministério da Defesa.

---

Acesso em 14 de setembro de 2024.

<sup>150</sup> Disponível em: [Da lama à festa junina: presidente da Caixa gasta R\\$ 2.7 milhões em viagens pelo Brasil - Jornal O Globo](#). Acesso em 14 de setembro de 2024.

<sup>151</sup> Disponível em: [Dossiê UFSC: As ações da ditadura na Universidade Federal de Santa Catarina](#). Acesso em 14 de setembro de 2024.

Luiz Fernando Toledo, o jornalista com maior número de pedidos protocolados no sistema FalaBR, aponta para problemas com Exército e a Aeronáutica. Ele cita caso específico relacionado a dados sobre pensões de militares e ainda requerimento sobre documentos desclassificados pela FAB.

No caso de acesso a pensões de militares, o Exército foi o único a negar acesso, dizendo não ter os dados. Mas, na mesma época, os forneceu pela assessoria de imprensa. Meses depois, disse ter fornecido dados errados para a imprensa e que trabalharia em uma nova planilha. (Outro Exemplo): Aeronáutica dizendo que não fornece acesso a documentos que foram desclassificados pois mesmo após desclassificados eles continuam em sigilo por tempo indeterminado (TOLEDO, 2023).

Três jornalistas mencionam pedidos negados em primeira instância, mas atendidos após recurso, dois deles por decisão da CGU. Esses exemplos em que o órgão deixa de entregar informação que é pública assemelham-se à descrição de Michener, Cunha Filho e Schwaitzer (2022) de “*conspicuous noncompliance*”, evidente descumprimento dos princípios de transparência previstos na Lei de Acesso à Informação.

A jornalista Marina Atoji, da Transparência Brasil, está entre os respondentes e se refere a requerimento direcionado ao Ministério da Saúde revertido por determinação da CGU. Segundo relata, solicitara lista de profissionais da saúde alocados nas terras indígenas por organizações da sociedade civil conveniadas com o governo federal. “O Ministério da Saúde negou as informações com base na LGPD (Lei Geral de Proteção de Dados), alegando que se tratava de dados pessoais sensíveis relativos à saúde e à raça!” (ATOJI, 2024).

Outro caso indicado na *survey* trata de pedido que ficou um ano sem resposta. O jornalista Tácio Lorrان faz referência à demanda apresentada por ele ao Ministério da Saúde em 25 de fevereiro de 2021. A longa espera pela resposta é noticiada por Lorrان no site *Metrópoles* em reportagem que aponta os pedidos com maior prazo de resposta durante a gestão Bolsonaro<sup>152</sup>. O texto lista casos como de um pedido direcionado à Universidade Federal de Minas Gerais, cuja manifestação da instituição só foi remetida ao requerente após dois anos.

Lorrان está entre os jornalistas respondentes que apontam o Exército como exemplo negativo no tratamento de informações demandadas. “Tenho casos de pedidos ao Exército Brasileiro que negaram dizendo que não era possível levantar dados simples pois as informações estariam em documentos nas mais diversas regionais da Força” (LORRAN, 2024).

Das 20 respostas na *survey* que citam experiências ruins em relação a pedidos direcionados ao governo federal, seis fazem referência explícita a problemas ocorridos na gestão Bolsonaro. Os casos incluem: negativa de acesso a dados sobre registros de entrada e saída no Palácio do Planalto

---

<sup>152</sup> Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/politica-brasil/governo-federal-demora-ate-2-anos-para-responder-pedidos-na-lai>. Acesso em 17 de setembro de 2024.

pelo GSI; recusa do Ministério da Defesa sobre dados relacionados a uma operação conjunta; a resposta demorada do Ministério da Saúde citada por Tácio Lorrان; pedidos negados pelo Exército sob alegação de não ter os dados digitalizados; negativa de acesso da Casa Civil a detalhes de programa apadrinhado pela então primeira-dama Michelle Bolsonaro; pedido negado pelo Ministério da Economia sobre valores bloqueados do Orçamento.

Em parte das respostas na *survey* o período do pedido não está explicitado e não é possível identificá-lo pela descrição feita na resposta dada pelo jornalista. Há também referência a cinco casos ocorridos em 2023, já na gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Como o questionário foi enviado aos jornalistas no final daquele ano e a pergunta não especifica que se indique apenas exemplos ocorridos entre 2012 e 2022, período analisado nesta pesquisa, pode-se considerar que os respondentes apresentaram situações mais recentes de mais fácil lembrança.

A indicação de exemplos negativos após a gestão Bolsonaro aponta para dificuldades de acesso que permanecem ocorrendo e constituem-se como casos em que a expectativa de transparência não se confirma. Entre as situações mencionadas pelos respondentes estão, por exemplo, pedidos de acesso a registros de entrada e saída nos ministérios da Justiça e das Comunicações. Um desses casos é do jornalista Eduardo Gonçalves, do jornal *O GLOBO*:

Pedi a relação de pessoas que adentraram a sede do Ministério da Justiça tendo como destino o gabinete do então ministro da Justiça Flávio Dino entre janeiro e junho de 2023. E o pedido foi negado por ser considerado "desarrazoado", "exigir trabalho adicional" e "contrário ao interesse público". Segundo o órgão, as atividades exercidas no Ministério "são sensíveis" (GONÇALVES, 2023).

O jornalista Mateus Vargas cita exemplo de pedido direcionado ao Exército em que solicita acesso a informações sobre o uso de tanques militares para isolar o acesso ao Quartel General da Força no Setor Militar Urbano em Brasília na noite de 8 de janeiro de 2023, impedindo que a Polícia Militar do Distrito Federal efetuasse a prisão de manifestantes que haviam participado de atos extremistas na Praça dos Três Poderes naquele mesmo dia<sup>153</sup>.

O requerimento de informação é reiteradamente negado pelo Exército até que o recurso chega à terceira instância na CGU. A Controladoria não acata os argumentos do órgão e determina a entrega de informações demandadas. A resistência do Comando para prestar esclarecimentos está registrada em reportagem publicada na *Folha de S. Paulo* em 12 de novembro de 2023<sup>154</sup>.

Ao responder a *survey*, o jornalista indica o número do pedido 60143.000477/2023-97

---

<sup>153</sup> No 8 de janeiro de 2023, um grupo de apoiadores do ex-presidente Jair Bolsonaro, acampados em frente ao QG do Exército, rumaram em direção à Esplanada dos Ministérios num ato que pedia intervenção militar para retirar do poder o presidente recém-empossado. Os extremistas ocuparam e depredaram os prédios do Congresso, Supremo Tribunal Federal e Palácio do Planalto. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=L8jxfjCcKtk>.

<sup>154</sup> Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2023/11/exercito-omite-dados-e-cita-versao-fragil-sobre-barreira-de-tanques-no-81.shtml>. Acesso em: 19 de setembro de 2024.

apresentado ao Exército. A partir dessa informação é possível recuperar seu conteúdo e como se deu o processamento nas diversas instâncias<sup>155</sup>. O pedido original de Vargas data de 17 de janeiro de 2023.

É de conhecimento público que o Exército impediu a entrada da PM na noite de 8 de janeiro para 9 de janeiro no espaço do QG do Exército para os agentes realizarem a retirada do acampamento de bolsonaristas que estava instalado em frente ao QG. É de conhecimento público que foram deslocados blindados, além de forte efetivo, para impedir a entrada da PM. Pergunto de quem partiu a ordem para impedir a entrada da PM ou de outras forças de estado e de segurança nesta noite para acabar com o acampamento, qual foi a razão desta decisão de impedir a ação policial e de que forma foi dada a ordem. Peço a íntegra da ordem e a fundamentação desta decisão (VARGAS, 2023).

Em 31 de janeiro de 2023, o Exército responde a demanda sem informar de quem partiu a ordem para uso de tanques na área do Quartel General.

Prezado Senhor, Ao cumprimentá-lo, cordialmente, o Serviço de Informações ao Cidadão do Exército Brasileiro (SIC-EB) acusa o recebimento do pedido formulado por V Sa, registrado com o protocolo nº 60143.000477/2023-97. A respeito do assunto, informo que, em face dos fatos graves ocorridos na tarde/noite do dia 8 de janeiro de 2023, foi decidido que o acampamento seria desocupado e fechado definitivamente, observando-se as técnicas operacionais previstas e o controle de danos. Em nenhum momento houve obstrução ao cumprimento da ordem judicial para a desmobilização do acampamento em frente ao Quartel General do Exército. Naquela ocasião, por volta das 22 horas, o Comandante do Exército se reuniu no Centro de Operações do Comando Militar do Planalto com o Ministro-Chefe da Casa Civil, o Ministro da Defesa, o Ministro da Justiça e Segurança Pública e o Comandante Militar do Planalto, com o objetivo de coordenar as ações a serem realizadas subsequentemente. Ao final da reunião, por volta das 23:30h, ficou acordado que a melhor linha de ação para o cumprimento da ordem judicial seria manter o isolamento da Praça dos Cristais até a manhã do dia 9 de janeiro de 2023, quando os Órgãos de Segurança e Ordem Pública teriam melhores condições para efetivar a triagem dos manifestantes. Destaca-se que não houve confronto entre as tropas e os manifestantes por ocasião da referida desocupação. Não houve qualquer registro das ações realizadas após as invasões de 8 de janeiro de 2023 (EXÉRCITO, 2023).

O jornalista recorreu às instâncias superiores, tendo seu apelo negado pelo Exército. Em outubro de 2023. Ao analisar o caso, a CGU emitiu decisão que expõe uma deliberada ação da Força militar de não prestar esclarecimentos não só ao cidadão requerente como à própria Controladoria que tem mandamento legal para julgar pedidos de acesso à informação e obrigar outras instâncias governamentais a prestar contas de seus atos.

Os documentos disponíveis à consulta pública são exemplos de como um setor do governo,

---

<sup>155</sup> Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=5253191>. Acesso em 19 de setembro de 2024.

já sob a gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, segue resistente a cumprir princípios de transparência emanados no instrumento legal. O mesmo caso também expõe como a CGU atua no papel de órgão encarregado de monitorar o cumprimento dessa transparência.

Nesse caso, mesmo após a Controladoria determinar a entrega da informação demandada, qual seja, quem deu a ordem para isolar o QG do Exército com blindados, a Força militar se recusou a prestar a informação. Por conta dessa conduta, o processo registra que a CGU determina que o Centro de Controle Interno do Exército instaure procedimento para apurar a responsabilidade sobre o descumprimento da prestação da informação.

Considerando-se que não houve a disponibilização da informação, compreende-se que deve ser acatada a denúncia apresentada pelo requerente, para avaliar se a omissão na entrega das informações foi deliberada e para apurar eventual responsabilidade na condução do cumprimento da decisão, no processo ora em análise (CGU, 2023).

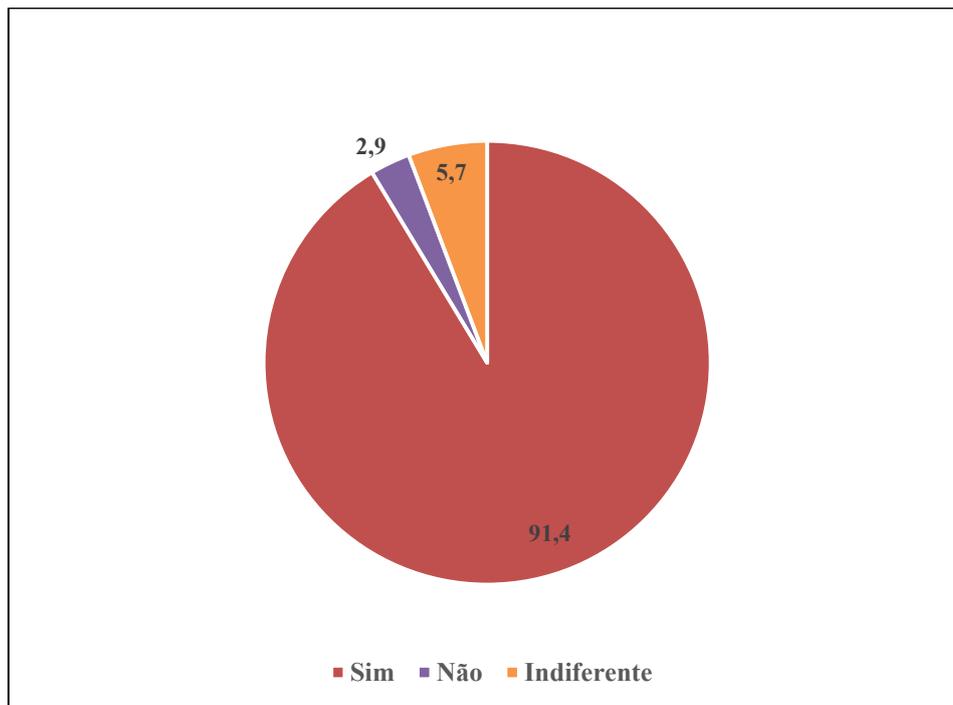
Ainda que o presente requerimento ultrapasse os limites do período analisado nesta pesquisa, sua menção em resposta de jornalista evidencia que setores da administração permanecem refratários a tornar públicos seus registros, mesmo que haja instrumento legal determinando a publicidade como obrigação e até mesmo determinação do órgão controlador para o fornecimento da informação.

O caso Vargas expõe ainda a interação conflituosa entre atores do setor privado e público. Se a LAI pode ser entendida como instrumento de “comunicação pública”, a forma com que o Exército trata e se manifesta diante do pedido do jornalista frustra a expectativa de maior transparência, em que o setor governamental dá ao processo comunicativo caráter fragmentado e incompleto pelo acesso negado à informação.

As experiências negativas relatadas por jornalistas, mesmo que possam afetar a percepção sobre o potencial do instrumento legal para ampliação da transparência governamental, não são suficientes para que esses profissionais deixem de considerar a LAI como um avanço na direção de melhorar o acesso aos dados governamentais.

De acordo com dados obtidos na *survey*, majoritariamente os entrevistados acreditam que identificar-se como jornalista traz algum impacto no processamento dos pedidos de informação. Os respondentes também indicaram que a maioria dos seus pedidos é apenas parcialmente atendida. Ainda assim, 91,4% reconhecem que a LAI melhorou o acesso a documentos e dados do governo federal, como mostra o Gráfico 19. Apenas 2,9% disseram que a lei não contribuiu para ampliar a transparência e 5,7% acreditam que não houve diferença.

### **Gráfico 19 – A LAI melhorou o acesso a informações no governo federal? (%)**



Fonte: *Survey*

A manifestação serve de indicador de que, em que pese problemas de transparência limitada, pedidos negados sem justificativa legal, prazos alongados de respostas, a Lei de Acesso à Informação é considerada instrumento com potencial para alargar as possibilidades de busca por documentos públicos. A LAI configura-se, de fato, como ferramenta que auxilia o jornalista na apuração da notícia, E, como pode-se verificado nos exemplos exitosos mencionados pelos próprios profissionais, a transparência consumada propicia a divulgação de informações sobre os mais variados temas.

#### **11.4 “Colaboração desconfiada”: a percepção de atores da administração sobre os pedidos de jornalistas**

Quando da edição da LAI em novembro de 2011, o ato normativo estabeleceu prazo de seis meses para sua entrada em vigor. A criação de novo paradigma de transparência com imposição de um regime de prazos e obrigação de resposta à administração federal inclui na rotina de trabalho princípios cuja apropriação pelos atores demandam tanto estruturação de um setor próprio em cada órgão federal como a configuração de novos fluxos e procedimentos para atender pedidos de cidadãos.

A LAI também exige da administração adaptação à nova cultura de transparência com obrigações de prestar contas previstas na Constituição de 1988, mas só regulamentada pela lei de 2011. Os princípios vão no sentido diverso do modo arquivista do Estado originado na cultura do sigilo.

A maneira com que a administração percebe esse novo instrumento, até aqui examinada pela

maneira com que os pedidos de informação são tratados no caso específico dos requerentes-jornalistas, é analisada a partir das manifestações de atores do setor público submetidos a procedimento metodológico de entrevista semiestruturada.

Uma primeira rodada de entrevistas reúne, como já mencionado, uma chefe de Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), aqui chamada de Entrevistada 1; um auditor da CGU (Entrevistado 2); e uma ministra de governo na gestão Dilma Rousseff.

Dessas, evidencia-se que a rotina de trabalho vinculada ao novo paradigma proposto pela Lei de Acesso teve que ser construída, considerando que não havia antes da lei um regramento explícito sobre recebimentos de pedidos de informação, seu processamento e prazos para produção da resposta.

Como descreve a ministra da Secretaria de Comunicação da Presidência da República durante a gestão Rousseff, Helena Chagas, a equipe para atender o novo regramento em sua pasta foi montada sem uma rotina já existente de realização do trabalho.

(A rotina) teve que ser criada. E as pessoas da equipe designavam cada área que iria responder o pedido, avaliar se era possível responder o pedido. A partir dessa área, as pessoas avaliavam: ‘Dá pra responder? Não dá para responder? Se responder, vai ser assim’ (CHAGAS, 2021 *apud* GONÇALVES e PAULINO, 2022).

Auditor da CGU entrevistado descreve que no início da vigência da LAI a produção dos pareceres para julgamento de recursos foi realizada de maneira intuitiva, quando as convenções que orientariam o trabalho ainda não estavam estabelecidas. O servidor relata que nos anos de 2012 e 2013, o processo de distribuição dos casos entre os pareceristas era “rudimentar” (GONÇALVES e PAULINO, 2022).

A chefe do SIC conta que, embora seu Ministério tenha editado logo no início de vigência da LAI uma portaria tratando do processamento dos pedidos, o modo de tratar dos casos foi rotina “criada” pelos próprios servidores. “Na verdade, a portaria que regulamenta a tramitação fala isso: a gente recebe o pedido, passa para o setor, o setor passa para gente de volta e a gente encaminha para o cidadão. Mas realmente foi se construindo de acordo com o processo de trabalho e deu muito certo” (Entrevistada 1, 2020).

A ministra Helena Chagas explica que a LAI passa a exigir da administração pública o dever de prestar informações e, na época da implantação da lei, era preciso “mudar a cultura” entre os servidores.

Na implantação da lei, não foi só normatizar procedimentos, foi de mudar uma cultura interna, mudar a cultura dos servidores, do serviço público para as pessoas ficarem abertas para responder. Estarem dispostas a responder, porque você tem uma boa parte das pessoas que tem medo de responder, não quer... Ela tem que estar autorizada a responder, alguém tem que autorizar ela a responder (CHAGAS, 2021 *apud* GONÇALVES e PAULINO, 2022).

A interação entre atores do setor público (servidores envolvidos diretamente com pedidos de

acesso à informação) e do setor privado (os jornalistas) é percebida pelos primeiros como relação permeada de “cautela”. O auditor da CGU faz referência aos cuidados envolvidos na produção de respostas quando o requerente é jornalista.

Minha impressão é que tinha sim uma cautela maior. O caso era discutido mais, tinha mais reticência para contrariar o órgão (que negou o pedido). Eu tenho essa impressão sim, mas é uma impressão minha que é em decorrência de quem estava demandando, dos jornalistas. Mas também em decorrência do tipo de pedido que os jornalistas fazem. Que são pedidos que têm uma natureza que expõe mais os agentes políticos. E essas duas coisas combinadas geravam uma cautela, ao menos (Entrevistado 2, 2020 *apud* GONÇALVES e PAULINO, 2022).

A chefe do SIC conta que, quando sabe que o pedido é de autor jornalista, orienta o setor em relação a tentar dar resposta mais completa para evitar eventual recurso.

(...) acaba preocupando, pelo motivo que a gente falou. Por exemplo, eu encaminhei (o pedido para um setor do ministério) e tem uma informação muito genérica. Às vezes já tem algo noticiado sobre aquilo, já saiu uma nota do ministério, então assim, preocupa a gente do SIC, (no sentido de) falar: ‘olha, a informação pode ser mais completa’. Então, a gente procura orientar o setor, principalmente quando é jornalista, porque se o assunto já estiver noticiado, não tem como você dar uma informação que vá de confronto com o que já foi noticiado. E se o setor bater o pé dizendo que é aquilo, a gente encaminha também, mas já sabendo que pode ter um possível recurso, né? Então, o SIC tem esse papel mesmo, de orientar os setores a respeito das demandas (Entrevistada 1, 2020).

O receio com o que o jornalista fará com a informação fornecida por meio da Lei de Acesso à Informação é explicitado nas entrevistas de ouvidores-gerais da CGU descritas a seguir. Nos dez anos de vigência da LAI analisados neste estudo, o cargo foi ocupado por quatro pessoas, a saber:

- José Eduardo Elias Romão (2011 – 2014)
- Luís Henrique Fanan (2015 – março/2016)
- Gilberto Waller Júnior (março/2016 – janeiro/2019)
- Valmir Gomes Dias (janeiro/2019 – 2022)

Dos quatro ouvidores-gerais, apenas o último que exerceu a função durante o governo Bolsonaro, não atendeu ao pedido de entrevista. José Eduardo Romão concedeu entrevista por meio de ligação telefônica e Gilberto Waller Júnior em encontro presencial. Ambos autorizaram a gravação e a utilização da entrevista no presente estudo. Luís Fanan respondeu questionamentos por escrito também autorizando sua utilização nesta pesquisa.

José Romão participou da montagem da estrutura na CGU quando a LAI estava para entrar em vigor. Ele cita que em concurso público para seleção de novos auditores para a Controladoria já se exigia que houvesse conhecimento do tema de acesso à informação. A fórmula buscava criar uma

estrutura institucional com equipe técnica capacitada no âmbito da CGU para atuar como instância revisora de decisões de outros órgãos da administração federal. O modelo difere de países que optaram por criar um organismo fora da estrutura governamental.

Foi esse o ponto, a criação, o concurso e o recebimento desses AFCs (auditores de fiscalização e controle), que deu início a uma nova experiência que não se via no mundo, uma forte... um conjunto de servidores, bem formados, pelo menos, bem selecionados, que poderiam dar reforço técnico para o trabalho de avaliação que se iniciava. E essa era outra discussão que sempre mantive com o Michener. Falava para ele que era preciso estudar a importância de interesses técnicos e foi essa linha que eu tentei desenvolver, caracterizar mais claramente a pressão política ou o trabalho que eu realizava... um trabalho marcado pelas pressões que eu recebia, me exigindo um diálogo. Um trabalho de mediação que ali se inaugurou era uma saída honrosa para lidar com as pressões constantes. A gente precisava negociar dentro do governo. Meu cargo não tinha mandato como tinham outros comissários de informação que ficavam no cargo por três, quatro anos, com nomeação no parlamento, e aí essa foi uma das estratégias desenvolvidas. Mas a outra, a estruturação foi, é preciso que se tenha servidores qualificados para fazer um trabalho técnico, fortemente lastreados e uma compreensão em precedentes da lei e que coloque esse poder político em alguns momentos em um conflito aparente (ROMÃO, 2021).

A declaração do primeiro ouvidor-geral mostra que, além da formação da equipe que lidaria com os recursos, havia compreensão que a função para a qual fora delegado estava permeada por pressões políticas e cabia a ele o papel de mediar as pressões com a atuação independente dos servidores. Romão aponta para circunstâncias em que posições divergentes entre a pressão política e o trabalho técnico poderiam expor o que chama de “conflito aparente”.

Nesse período inicial, Romão destaca a importância de se dar autonomia aos técnicos da CGU de analisarem os casos de forma independente, sem interferência política ou mesmo pedido de alteração de pareceres para adequar a resposta aos interesses do governo.

O que se criou ali depois do concurso, foi uma carreira, uma categoria de servidores que foram se fortalecendo pelos cursos, pela dedicação e que produziam opiniões contrárias aos interesses do governo instalado, dizendo, na maioria das vezes, em regra, é preciso entregar a informação. E aí cabia a mim, em alguns casos dizer: ‘não, pera lá, veja bem’. E eu tinha de alguma forma desempenhar esse papel de negociação com os interessados, com os jornalistas e mesmo com as organizações da sociedade civil, né (Idem).

Com a entrada em vigor da LAI em maio de 2012, a CGU, relata Romão, montou uma pequena equipe subordinada a um Coordenadoria. O grupo era composto por apenas cinco auditores e uma coordenadora. Havia ainda outros cinco servidores que poderiam, em função da demanda, também atuar na área. Segundo o primeiro ouvidor-geral, na época, não se sabia qual seria o volume de casos que chegariam em grau de recurso à Controladoria. “A gente foi desenvolvendo esse trabalho ao longo de 2012 e esse pequeno grupo, de cinco, começou também a produzir, replicar, entendimento, contribuir para formação e organização do SIC. Eles começaram a produzir opinião para dentro da

administração” (Idem).

Nesse período, a CGU também precisou criar uma rotina de trabalho para o processamento dos recursos que não estava definida pelo decreto que regulamentou a Lei de Acesso. Romão cita que, nesta fase, chegou a discutir o tema com representante da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo, entidade que estava envolvida no processo de criação da nova legislação. Segundo o ouvidor-geral, a lei havia estabelecido que a CGU teria apenas cinco dias para examinar e responder os recursos. Esse prazo foi considerado inexecutável. A saída encontrada foi a Controladoria informar ao cidadão que o caso estava em análise e seria respondido no prazo mais curto possível.

A gente desenvolveu uma estratégia que eu já trazia de alguma experiência que era: ‘Olha, eu vou dizer em cinco dias que eu vou processar esse recurso em um prazo razoável e vou te pedir mais informações’. Então, a gente foi desenhando esse rito, como foi consequência por não haver um rito, assim... distribuir com muita precisão e clareza cada uma das etapas desse trabalho. Eu fazia a leitura e administração de todos os recursos, não eram muitos. Mas diferente das demais atividades da ouvidoria, os recursos da LAI, todos eram lidos e examinados por mim e eu fazia uma distribuição semanal desses recursos, até que a gente fosse identificando aptidões na equipe: ‘ahh... educação é mais fulano, ahh’... recursos relacionados a Defesa, que são duas áreas mais difíceis, Ministério das Relações Exteriores, e Defesa, que exigiu um traquejo, tanto com os militares, a gente foi distribuindo até que se chegasse a um determinado acúmulo. Eu fazia a leitura dos recursos com todos e a gente de alguma forma discutia, de alguma forma não, eram reuniões de análise crítica, toda semana, para discutir depois... Então distribuía em uma semana e na semana seguinte eu discutia qual entendimento desses analistas sobre aqueles temas. Se eles dissessem: ‘é isso que eu indico’, se eles divergissem de mim, da minha opinião, eu falava, siga em frente, eu vou me convencer ou não. Mas, respeitosamente, depois eu vou divergir em uma manifestação distinta, era o despacho do ouvidor, que a gente criou. Então a rotina exigia bastante. Eu levava ao ministro depois de firmado um determinado entendimento sobre um tema específico. Apresentava ao ministro Jorge Hage, uma vez a cada 15 dias, esse conjunto de entendimentos para ele sacramentar ou não e aí o ministro que tinha a atribuição formal ia cristalizando, confirmando ou não entendimentos nossos sobre a LAI. Em alguns casos, extensas discussões, reunia-se, ao menos o Secretário Executivo que também participava e eu debatia com eles entendimentos firmados com a área técnica (Idem).

A partir de experiências do México e do Uruguai, Romão relata que era esperado haver temas “sensíveis” que viriam a ser objeto de pedidos de acesso à informação. Dos precedentes mexicanos, extrai solicitações relacionadas a gastos da presidência da República, por exemplo. Também aponta como tema sensível o acesso a documentos das Forças Armadas e do Ministério das Relações Exteriores.

Gilberto Waller Júnior passou a compor a equipe de Romão em 2013, atuando como ouvidor-adjunto. Segundo conta, assumiu o cargo para levar “olhar jurídico” para o setor. Na época, os prazos de julgamento pela CGU eram extensos. Ele também fala de casos “mais complexos” que começaram

a chegar no âmbito dos recursos.

Eu fui em agosto de 2013 pra ouvidoria como ouvidor-adjunto. Porque precisava de alguém com olhar jurídico pra área de LAI. Porque até então a gente tinha um estoque muito grande. A gente estava com mais de 300 dias para analisar os recursos com algumas situações que a gente não tinha ainda consolidado entendimento. E quando eu vou lá trabalhar junto com o Romão (...) a gente não tinha um padrão de resposta. A gente não tinha exatamente estoque assim de entendimentos nossos. A gente não tinha consolidado que era o que não era. Então, assim era muito novo porque começou em maio de 2012 os recursos quando chegaram e você já tava com 300 dias é porque era desde o começo do período, né. E começam a chegar os casos mais complexos que é pra gente poder entender envolvendo estatal, envolvendo militares, envolvendo educação (WALLER JÚNIOR, 2024).

Waller Júnior permaneceu na função de adjunto quando José Romão deixou o cargo e Luís Henrique Fanan assumiu como Ouvidor-Geral da CGU em 2015. De acordo com Waller Júnior, Fanan lhe delegou a responsabilidade tratar das respostas a pedidos formulados por meio da LAI, sendo, inclusive, indicado representante da CGU para compor a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). Com elevado estoque de casos sem julgamento, Waller Júnior diz que foi necessário ampliar a equipe de pareceristas.

O que que a gente fez... o que que a gente precisava de mais algumas pessoas, de aumentar a equipe. Uma equipe com pessoas de características diferentes porque você tinha pedido que envolvia questão social, questão econômica, e a gente foi buscar pessoas de outras áreas que não eram da CGU para compor a equipe. Então a gente foi buscar gente do Inbra, gente do FNDE, nos diferentes órgãos (Idem).

Luís Henrique Fanan (2024) relata que a equipe do setor já estava com 17 pessoas, sendo 10 auditores da CGU, cinco requisitados de outros órgãos e dois terceirizados. “Mantive a mesma equipe apenas reforçando o que já existia, já que minha avaliação é de equipe era competente e vinha realizando um trabalho consistente” (FANAN, 2024).

O tamanho da equipe de analistas responsáveis por cuidar das respostas aos recursos em pedidos de acesso foi sendo ampliada ao longo dos anos. Quando deixou o cargo em janeiro de 2019, Waller Júnior conta que já eram 30 servidores trabalhando no setor. Para reduzir o prazo de julgamento dos recursos, foi adotado um plano de metas para serem cumpridas pelos auditores que podiam trabalhar remotamente, sem necessidade de ir presencialmente à CGU para tratar dos processos. “No último mês meu em dezembro de 2018, a gente já tava julgando os recursos que chegavam no próprio mês porque as pessoas se incentivavam” (WALLER JÚNIOR, 2024).

Tanto Romão como Waller Júnior relatam contexto de pressões políticas relacionadas ao papel da CGU na função de juíza na definição do que deve ou não ser liberado ao cidadão. Romão diz ter participado ele mesmo de interlocuções no Palácio do Planalto em relação a pedidos de informação,

ressaltando que o então ministro Jorge Hage o blindava de qualquer ingerência política no âmbito da Ouvidoria-Geral.

Às vezes o interlocutor que ele (ministro) pedia para eu conversar, por exemplo, na Presidência, eu tinha alguns interlocutores selecionados ali na Presidência, eu compreendia que o ministro teria recebido mais ou menos pressão diante daquela demanda (ROMÃO, 2021).

Waller Júnior afirma ter conhecimento de que a atuação da CGU poderia desagradar setores do governo, mas diz não ter havido pressão política para mudar de entendimentos ao julgar recursos de acesso à informação. Ele conta que, a partir de 2017, passou a vigorar na Controladoria o entendimento de que os recursos da LAI não precisariam ser submetidos ao ministro da Pasta, ficando o Ouvidor-Geral com autonomia para tomar as decisões.

Porque queira ou não queira, o ministro está mais exposto. Ele tá na reunião no Palácio alguém fala: ‘Pô, você tá querendo dar não sei o quê’. Ninguém vai falar vai brigar, vai reclamar. Então, assim, a gente nunca teve essa influência política propriamente dita. A gente sabia que ‘o ministro não quer’, ‘o ministro não gosta’; só que a gente decidia tecnicamente, a gente não tinha essa situação; E o que que eu fiz até para poder blindar: nenhuma reunião que eu participei com qualquer autoridade foi sozinho. Eu sempre ia com um técnico que analisava o caso quando ele tava em Brasília. Quando não tava a gente fazia às vezes por vídeo conferência ou quando não tava, eu, o coordenador da equipe junto para poder verificar os argumentos técnicos e não políticos sobre essa situação, então isso acaba retirando essa situação (WALLER JÚNIOR, 2024).

#### **11.4.1 Sobre “tigres” e o receio da administração com os pedidos de jornalistas**

A história de implementação da LAI no Brasil, como relatado nesta pesquisa, contou com a participação de jornalistas. A Abraji estava entre as entidades que participaram do movimento da sociedade civil em defesa de um novo instrumento legal para assegurar maior transparência governamental. Na CGU, a atuação dos jornalistas também foi percebida como importante para a implantação da nova lei.

José Romão relata que a citação da LAI em reportagens era coletada pela Ouvidoria-Geral como parte do trabalho de demonstrar que a legislação estava sendo aplicada no governo federal. “O que nos indicava a efetividade da lei? Qual era o indicador que eu usava para mostrar para fora do Brasil que a lei estava implementada? O número de vezes que ela era mencionada nas diferentes matérias. Eu capturava isso” (ROMÃO, 2021).

Romão também conta que parecia haver entre os auditores responsáveis pelos pareceres em recursos de jornalistas percepção de que estavam, de alguma maneira, contribuindo para a divulgação de informações e de que as notícias serviam de “estímulo” para esses servidores públicos.

Isso não só era um estímulo para a grande parte do grupo, eu acho... e você está muito próximo do governo na Esplanada e acho que você compreende essas diferentes linguagens ou gramáticas. Acho que sei, como gestor, em articular com elas, a gramática do serviço ou da burocracia, a língua da burocracia. Então ao mesmo tempo que o servidor passa anos, eu precisava estimular o autor dessa notícia, então ele, ao se sentir, com toda essa notícia ou com a possibilidade, envaidecia e eu estimulava a trabalhar pela difusão da informação. Isso, acho que se consolidou na CGU. Todos se sentem, o trabalho inglório do servidor público que muda governo, não tem reconhecimento, poderia ter ali o seu momento, o seu glamour, a sua relevância, se servisse a um interesse público na difusão, na transparência da informação (...) A gente tinha que consolidar uma narrativa democrática, civilizatória, então eu acho que isso a gente conseguiu fazer satisfatoriamente bem. Então, não é só porque é jornalista, a gente sabe que cada veículo tem os seus interesses e esses interesses nem sempre são interesses públicos, às vezes são interesses poderosos, de grupos econômicos organizados. Então, esse cara que queria ser coautor da matéria também tinha que olhar com desconfiança para as solicitações e então, ‘pera lá, você vai divulgar quando? ‘Eu vou fazer um esforço colossal, isso tem um custo aqui nas minhas horas, eu preciso garantir que isso vá para frente’. Então, você vai ver em algumas dessas apresentações, o meu diálogo com alguns pesquisadores, eu acreditava, piamente, e essa era a minha convicção, que a gente estava ali numa cruzada civilizatória, eu dizia isso (Idem).

O relato de Romão pode ser compreendido na perspectiva descrita por Becker (1992, *apud* PEREIRA, 2020) em que atores de mundo social diverso atuam como “pessoal de apoio” em outro mundo social. Ou seja, servidores da CGU agiriam de forma colaborativa em relação ao trabalho de jornalistas (GONÇALVES e PAULINO, 2022).

Romão se apropria de uma imagem para descrever como percebia a atuação dessa equipe montada por ele para por em funcionamento, na esfera da CGU, os dispositivos previstos na Lei de Acesso à Informação. Compara os auditores encarregados dos pareceres em recursos, até então negados pelos órgãos do governo, a “tigres” dispostos a contrariar os eventuais interesses governamentais para assegurar a efetividade da transparência.

Eu sempre me vi como gestor, na expectativa de tigres para criar, e quando eu me vi com um grupo seletivo de auditores, recém ingresso, gente com formação nenhuma, né? Com experiência nenhuma, com formação acadêmica, eu pensei, esses moleques têm que morder todo mundo, têm que abocanhar essa administração. E assim, sem... é um pouco a minha vaidade para poder dizer que contribuí para a formação, eu acho que os servidores que não enriquecem (...) mas foi de fato esse estímulo que o tempo todo a gente gerou: ‘vocês têm que me abocanhar, vocês têm que me engolir no fim desse processo, né? Não podem sucumbir a essas exigências de governo, que eu em parte represento, não tem jeito’. Eu represento, e eu acho que foi isso que eles foram se fortalecendo e de alguma forma estabelecendo essa parceria com os jornalistas (ROMÃO, 2021).

Os três ouvidores entrevistados defendem que pedidos de acesso, independentemente da profissão do requerente, devem ser tratados sem interposição de condicionantes por conta do perfil

do solicitante. Romão, Fanan e Waller Junior admitem, no entanto, que os requerimentos formulados por jornalistas acabam sendo submetidos a um processamento mais cuidadoso.

Para Fanan, isso ocorre não pela identidade profissional do demandante, mas por conta da complexidade do que se pede.

O jornalista como qualquer outro cidadão tinha garantido o direito de formalizar o pedido. O que ocorre é que as vezes os pedidos são mais amplos ou complexos exigindo maior tempo de pesquisa e resposta, inclusive para uma linguagem acessível, quando necessário (FANAN, 2024).

Já Romão admite que os casos envolvendo jornalistas geram motivo de preocupação pelo risco de publicização do documento liberado. Ele manifesta percepção de que os pedidos de jornalistas levam mais tempo para serem respondidos, evidência indicada no presente estudo a partir da comparação entre o prazo de resposta segundo a profissão do cidadão que requer a informação.

Eu me lembro, mas aí é tudo a conferir, mas esse eu me lembro com clareza, indicador prazo, o tempo que se levava para se ter uma resposta, para se produzir uma resposta de um jornalista que se identificava, era muito maior, na média, do que os demais solicitantes. Eu fiz essa distinção para levar para a Abraj, para discutir uma vez com o (Fernando Oliveira) Paulino. Isso significa, ao menos para mim é claro, mesmo dentro da CGU é que se um jornalista solicita, o jornalista o faz com a disposição de divulgar. É claro e isso pode representar uma exposição não desejável. Então, as camadas de avaliação eram inúmeras, o que resultava mais tempo (ROMÃO, 2021).

Romão relata que no período em que esteve à frente da Ouvidoria-Geral buscou dar celeridade aos recursos de jornalistas para evitar que houvesse interpretação de uma atuação enviesada da instância com poder de ordenar a liberação de informações. E diz que em outros setores da gestão Rousseff poderia haver um tratamento diferenciado em relação aos profissionais considerados “mais próximos” ao governo. Segundo ele, o grau de proximidade do jornalista com a administração podia ser refletido no tempo em que a demanda levava para ser respondida.

O jornalista, acho que até o inverso acontecia na CGU, como a gente queria fazer a distinção com o resto do governo, talvez a gente agisse mais rápido com o jornalista, do que a média do governo, para no final mostrar: ‘olha, aqui não tem qualquer tipo de enviesamento’. Mas sim, havia, e o processamento do pedido do jornalista, como eu te disse, encontrava uma alçada, relações: ‘com quem que ele já falou? Com quem essa matéria está? É pauta de quem, da Globo, da Folha, é da Carta Capital?’ Então, dependendo, como todo governo, tinham seus jornalistas mais próximos e os mais distantes e aí essas seleções, a meu ver, elas estavam claramente contempladas nos indicadores de prazo: quanto maior o tempo, maior a distância, maior a desconfiança em relação ao jornalista, maior a checagem (ROMÃO, 2021).

Waller Júnior diz que, durante seu período como titular na Ouvidoria-Geral, o fato de um pedido vir de jornalista não afetou a forma com que o recurso foi analisado. Mas diz que em outros

órgãos do governo isso ocorria.

Sendo bem sincero, na CGU não, mas nos órgãos sim. (...) Na CGU o que que acontece: você nunca via o que a pessoa fez com a informação para você negar ou não. Em vários órgãos, quando a gente ia para essa reunião para negociar ele falava: ‘mas essa pessoa pegou a informação e não usou, essa pessoa pegou a informação e desvirtuou. ‘Era o jornalista e desvirtuou fazendo uma notícia’. Então, assim, a gente via que havia um cuidado a mais quando era o jornalista e a gente, na interlocução, a gente percebia isso, mas na CGU não mudava porque ia ser utilizado ou não pelo jornalista. Assim, várias vezes um jornalista pediu uma informação que o cidadão também pediu ou um professor um pesquisador, então isso era tratado na CGU para a análise do mérito da mesma forma (WALLER JÚNIOR, 2024).

Ele cita ainda situações em que o órgão demandado manifestava preocupação em não ser ouvido ou não ter sua posição sobre a informação contemplada pelo jornalista quando o pedido de acesso se relacionava a um documento específico e órgão temia entregar apenas um “documento seco”.

Tinha essa situação e a gente tentava de alguma forma retirar inclusive falando seguinte: ‘Olha aquele que vai fazer uma reportagem ele vai querer ouvir você, não pode fechar as portas para não responder, né sobre aquilo da sua versão, o que que tá acontecendo’. Mas, assim, alguns órgãos vinham com essa situação: ‘ele já pediu tantos documentos; não fez nada com aquilo. Ele já fez uma matéria enviesada sem perguntar pra gente’; ou ‘o que que ele vai fazer com essa documentação?’ (Idem).

Waller Júnior aponta que entre setores com manifesta preocupação com fornecimento de informações estava o GSI e a maioria das demandas vinham de jornalistas. Segundo relata, de uma maneira geral, o Gabinete de Segurança adotava uma postura contrária ao entendimento da CGU. E conta que, enquanto a Controladoria buscava treinar servidores dos ministérios a ampliar a transparência, o GSI fazia movimento na direção oposta. “O GSI era como se fosse uma oposição à LAI. Ele acabava de alguma forma dando curso treinamento (...) Ele se sentia um dono do decreto de 7.845<sup>156</sup> e faziam umas palestras que era totalmente contrárias ao que a gente falava de entregar” (Idem).

Para os órgãos que se demonstravam reticentes em fornecer o que um profissional da imprensa solicitava, Waller Júnior relata que a orientação geral da CGU era no sentido de dar aos casos um tratamento isonômico.

A gente falava: ‘Olha não importa quem pediu, tem que ser tratado da mesma forma. Porque quando a gente coloca aquilo todas as respostas em transparência ativa, a

---

<sup>156</sup> Em novembro de 2012, a presidente Dilma Rousseff editou o decreto 7.845 que trata de “procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo, e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento”. Waller Júnior relata que esse texto publicado no primeiro ano de vigência da LAI era visto pelo GSI como uma salvaguarda para proteger documentos e era usado por aquele órgão para justificar restrição de acesso a determinadas informações. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7845.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7845.htm).

ideia é essa, é proteger todo mundo para todo o julgamento ser igual né? Porque jornalista que vai dar de um jeito ou de outro (Idem).

A preocupação com recursos interpostos por jornalistas, segundo relata José Romão, atingiram a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, última instância administrativa para julgar se o pedido deve ou não ser atendido após a CGU também negar o acesso. Ele conta que não havia uma manifestação formal referindo-se a autor jornalista, mas as questões envolvendo o requerimento carregavam esse aspecto.

Ali, eu sendo refinado, ao menos formalmente, não que o general Zé Lito (ministro do GSI) não conversasse comigo. Mas ali no debate não se mencionava expressamente o jornalista ou se colocava de relevo. A gente tratava das demandas de jornalista como custo, como exposição. ‘Ah, mas isso tem trazido um fardo sem que a gente saiba exatamente qual divulgação terá’ (Idem).

Waller Júnior confirma que no período em que participou como representante da CGU nas reuniões da CMRI a preocupação com pedidos de jornalistas surgiu em alguns momentos e manifestava por órgãos como Itamaraty, GSI e Ministério da Defesa.

Como funcionava na CMRI: a CGU fazia a pauta, fazia uma proposta de voto e levava e era a relatora dos processos. Quando o órgão era interessado estava ali presente. Geralmente ele tinha um lugar de fala; ele falava ‘esse caso eu neguei, esse caso é sensível’. E algumas vezes falava de jornalista. Defesa falava. Itamaraty, falava; GSI falava da sensibilidade daquilo se tornar uma matéria. Então, isso era tratado. Quando tinha um órgão não tinha lugar de assento pedia um espaço para poder falar (WALLER JÚNIOR, 2024).

Os três ouvidores-gerais concordam que, em que pese as reações adversas de setores da administração, os pedidos formulados por jornalistas e a publicidade dada por eles em reportagens com menção expressa a ter obtido a informação por meio da LAI contribuíram para a ampliação da transparência e reforçaram a necessidade de o dispositivo legal balizar as ações da administração.

Luís Henrique Fanan aponta que o uso feito da LAI por jornalistas é importante como são também os pedidos formulados por cidadãos de outras categorias profissionais. Ele afirma, entretanto, que o Estado não deve temer que uma informação venha a público.

Para mim é a mesma de qualquer outro cidadão. Todos têm direito à informação passiva ou ativa. É bom para o Estado que suas ações sejam conhecidas e avaliadas pelos cidadãos e o jornalista possui este papel de informar. O Estado não pode temer isso, pois se houver críticas ou avaliações negativas, também pode ter reconhecimento e aprovações. Em havendo críticas, devem ser avaliadas e contempladas nas políticas públicas, renovando o compromisso com a sociedade e em servir aos cidadãos (FANAN, 2024).

José Romão destaca que a relevância da LAI para recuperar a perspectiva prevista na Constituição de 1988 de assegurar o acesso à informação e que a atuação de jornalistas contribuiu

nesse processo. Declara ainda a importância de o processo de implantação da lei ter contribuído para criar um grupo de servidores comprometidos com a transparência.

Eu via a LAI como um esforço de consolidação desse movimento constituinte, de reconstitucionalização do Brasil, de conciliar a liberdade de acesso, de comunicação. Então eu via também, uma saída para as minhas frustrações mais recentes, e é isso que eu estou te dizendo, é... eu acho que isso inflamou esses servidores (...) foram cultivando ali uma missão de servidores públicos, uma identidade com essa missão da efetividade das políticas, do direito de acesso que, imaginava eu, e aí você me diz, que seria difícil de remover. Não haveria ali um governo. Claro que ninguém podia imaginar o que acontece no governo Bolsonaro. Mas eu acreditava que mesmo a identidade que eu tinha no governo Lula. Claro, com as pretensões ali organizadas, eu imaginava: ‘olha, não se puxa pelo focinho, né?’ Era uma expressão que o Franklin Martins usava, quando ele se referia à imprensa. Eu usava isso para o serviço público. Não se puxa pelo focinho, não é um boi que está ali. É um profissional qualificado, com clareza da sua missão normativa e esse cara não vai baixar a bola para um ouvidor empoderado. Era essa expectativa que em um momento, ela se realiza (ROMÃO, 2021).

Ao avaliar o período em que esteve à frente da Ouvidoria-Geral, Waller Júnior também se refere à contribuição dos jornalistas seja na formulação de pedidos de informação, seja na publicação de notícias a partir da LAI. Ele destaca ainda o fato de o tema da transparência ter sido objeto de discussão na disputa presidencial nas eleições de 2022.

Uma das coisas que eu mais me surpreendi mais fico feliz, é quando eu vejo uma reportagem que o jornalista fala como que ele obteve aquela informação, quando ele fala por meio da Lei de Acesso à Informação. Isso eu acho que acaba de alguma forma é priorizando a LAI, trazendo como conhecimento geral. Ah mesmo aquele que não sabe. Essa eleição discutiu sobre LAI, se teve retrocesso, se não teve, se era entregue ou não. E isso o jornalista faz esse papel muito bem (WALLER JÚNIOR, 2024).

O ex-ouvidor lembra de quando defendeu na CGU que todas as decisões tomadas no âmbito na LAI fossem divulgadas. Foi criado então um banco de dados aberto à consulta por cidadãos. Qualquer um pode pesquisar se pedido semelhante ao seu já foi atendido e qual foi o posicionamento do órgão demandado e da Controladoria<sup>157</sup>, se o caso foi objeto de recurso. Waller Júnior cita que esses precedentes são utilizados por jornalistas e contribuem para verificar se há retrocessos ou não nas decisões atuais sobre requerimentos de informação.

Lembro que na época que a gente colocou em transparência ativa os precedentes, a ideia era exatamente essa. Falei que tinha que colocar em transparência (...) A gente tem que criar o crivo do controle social, o controle social que vai fazer com que a LAI continue existindo porque se a gente esconder vai falar ‘Putz, contra a presidência você nega, contra o INSS dá’; ‘eu quero saber a lista de entrada no INSS, eu dou’; ‘quero saber a lista de entrada na Receita, não’. Por quê? Qual a razão? A gente tem que mostrar que tá sendo técnico e não político propriamente dito. Isso é

---

<sup>157</sup> Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/>

a salvaguarda. Daí, quando o jornalista começa a utilizar os precedentes da LAI fazendo comparativo com o que está, ele garante o mínimo de transparência. Pode não evoluir, mas também retroceder não pode (Idem).

Os relatos dos ouvidores-gerais dão a medida de como jornalistas estiveram presentes tanto no processo de implantação da LAI como sua relevância para reforçar o dispositivo legal como instrumento de assegurar que o Estado seja, de fato, mais transparente. Por terem ocupado posição hierárquica com poder para deliberar sobre pedidos de informação de toda a administração pública federal, os depoimentos apontam que determinados setores governamentais percebem os requerimentos de jornalistas como um risco. Essa percepção traz para o processamento das demandas desses profissionais uma camada adicional que pode retardar decisões favoráveis ou até mesmo levar à negativa de acesso pelo receio de que a publicidade da informação afete o governo.

Apesar da confirmação de que há uma manifesta e reiterada preocupação com o uso da LAI por jornalistas, o testemunho dos ouvidores-gerais carrega percepção de que a atuação destes profissionais tem contribuído não para pôr o dispositivo legal em xeque, mas para exigir da administração mais transparência, reforçando a ideia original da lei como instrumento criado para assegurar o acesso à informação a qualquer cidadão.

## 12. Conclusões

A Lei de Acesso à Informação é instrumento legal constituído para regulamentar princípios de transparência e *accountability*. Serve-se para ditar regras que possam assegurar a todo cidadão o direito de saber, seja por meio de informações que o Estado, por iniciativa própria, dispõe publicamente, seja por meio de pedidos apresentados ao poder público.

A presente pesquisa deteve-se nessa segunda modalidade de acesso. Buscou-se analisar como os pedidos de cidadãos, particularmente os de jornalistas, são recebidos e processados por atores sociais no âmbito do governo federal brasileiro para evidenciar limites e potencialidades do instrumento quando apropriado por esses profissionais.

Antes mesmo de a LAI entrar em vigor já havia manifesta preocupação com o destino que seria dado às informações que jornalistas viessem a receber. Como enunciara DaMatta (2011), servidores guardiões de dados e documentos expressavam vínculo à “cultura do sigilo” que remete à formação dos Estados nacionais e à criação dos arquivos públicos. A mesma adesão ao segredo está presente no Brasil desde os tempos do Império e ainda na República, agravada durante a ditadura militar.

No século XIX, a coleta de documentos para a montagem do acervo do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB), sob as ordens do imperador Pedro II, iniciou-se com deliberada restrição de acesso aos registros. Da ata da reunião dos dirigentes deste instituto, extrai-se a

manifestação de impedir que jornalistas pudessem conhecer tais documentos que ficariam guardados na “arca do sigilo”.

Já no século XX, com o Brasil sob ditadura militar, um jornalista inaugura, no ano de 1976, em território nacional a divulgação de documentos históricos que perderam a proteção do sigilo e estavam disponíveis para cópia por 15 *cents* de dólar em arquivo tornado público nos Estados Unidos. Marcos Sá Corrêa, do *Jornal do Brasil*, torna-se o primeiro profissional a indicar, a partir de regramentos definidos por lei de acesso – então vigente há dez anos EUA –, que documentos de Estado podem e devem ser conhecidos. No caso de Sá Corrêa, suas reportagens revelaram a intromissão norte-americana na véspera do golpe de 1964 que deporia o presidente João Goulart.

No século XXI, o Brasil ganha, ainda que tardiamente, sua própria lei de acesso. O processo de elaboração da legislação expôs divergências entre setores governamentais, uns inclinados a maior transparência, outros apegados à cultura do sigilo. A partir de 2003, entidades da sociedade civil passaram a defender a aprovação de regramento para explicitar e detalhar o princípio constitucional do acesso à informação. Jornalistas tiveram participação ativa nesse movimento de pressão social a favor de uma nova lei.

Em 2012, com a entrada em vigor da LAI, jornalistas apropriaram-se do instrumento legal como ferramenta de apuração de informações. A pesquisa analisou período de dez anos de vigência da lei, identificando pedidos apresentados por esses profissionais ao governo federal. Entre maio de 2012 e maio de 2022 foram identificados 31.826 pedidos protocolados por 4.845 cidadãos registrados no sistema FalaBR como jornalistas.

A pesquisa observa a lei de acesso na perspectiva de um instrumento de Comunicação Pública (DUARTE, 2009; GERALDES e SOUSA, 2013; DUTRA, 2021) e ainda como instrumento regulatório de política pública. Advoga-se que a primeira qualidade da lei se dá como potencialidade; a segunda, propiciando uma interação entre atores que pode expor consensos e confrontos.

Assim, a LAI, como instrumento comunicativo, dá ao Estado a possibilidade de comunicar-se com o cidadão, mas num processo, como evidenciado na pesquisa, que pode fraturar-se. Se a Comunicação Pública, como assevera, Zémor (1995), é uma relação em que o acesso à informação pública é entendido como um direito e que os documentos devem ser consultados por quem quer que seja, objetar ou dificultar o acesso de maneira injustificada é não assegurar o potencial comunicativo enunciado pelo instrumento legal. A transparência que poder-se-ia esperar a partir da comunicação instituída na procura de informações pelo cidadão nem sempre irá se consumir.

Do mesmo modo, sob a perspectiva que considera a LAI como instrumento de política pública (LASCOUMES E GALÈS, 2012) destinada a ampliar a transparência do aparato do Estado, tem-se que a interação resultante do processo havido nos pedidos de jornalistas parece impregnada de preocupações e desconfianças.

A pesquisa evidenciou indicações de limites ao direito de acesso, seja na forma de prazo mais alongado para jornalistas receberem respostas aos pedidos formulados, seja nos casos em que os requerimentos desses profissionais ganham tratamento diferenciado em determinados setores da administração federal.

Entrevistas com ouvidores-gerais da Controladoria Geral da União explicitam o receio de setores da administração com os requerimentos apresentados por esses profissionais. Dos quatro ocupantes do cargo que em uma década detinham o poder de decidir, em grau recursal, se um pedido até então negado por um órgão do governo deveria ser atendido, três foram ouvidos nesta pesquisa. Dois deles relatam episódios que expõem a tensão existente em casos que envolviam um demandante jornalista.

José Elias Romão, o primeiro ouvidor-geral na vigência da LAI, e Gilberto Waller Júnior, que atuou nos governos Dilma Rousseff e Michel Temer, admitem que pedidos de jornalistas acabavam por gerar discussões internas na administração não encontradas em requerimentos de autores de outras profissões. Romão aponta que o prazo de processamento dos pedidos de jornalistas era estendido e que profissionais considerados “mais próximos” ao governo poderiam receber resposta em um prazo menor de tempo.

Waller Júnior diz ter recebido seguidas manifestações de preocupação com o uso que seria dado pela imprensa. A preocupação manifestada por setores da administração, ainda que possa estar revestida de boas intenções, carrega para o campo do direito de acesso uma camada adicional de análise de risco que pode, de certa maneira, fazer do Estado menos transparente. A informação que detém não é de propriedade da administração, muito menos devem os servidores assumir papel de guardiões de segredos.

Os registros do Estado devem ser entendidos sempre na perspectiva de maior transparência e não menor. Devem ser tratados como públicos e, portanto, de acesso amplo, não cabendo incluir no processamento de pedidos de informação medidas que se prestem à redução de danos ou preservem a imagem do órgão ou do governo do momento.

Dessa maneira, são estranhas ou até mesmo contrárias à ampla transparência, regras formais adotadas por ministérios, como as reveladas nesta pesquisa, em que pedidos de informação podem afetar a imagem do órgão devem disparar um alerta interno na máquina pública contaminando o processo decisório sobre se o acesso deve ou não ser permitido.

Evidenciou-se ainda similaridade do modo de agir em determinados setores da administração federal brasileira com o que Roberts (2002) relata sobre pesquisa realizada no Canadá. Naquele país, o pesquisador registra a existência de “lei interna” que dá ao processamento de pedidos de informação formulados por jornalistas camadas adicionais de validação, tempo estendido de resposta e orientações de avisar a ministro sobre a demanda que estava em processamento.

Como resultado da pesquisa, observou-se a existência de “lei interna” no Ministério da Economia, atualmente nomeado Ministério da Fazenda, em que pedidos de jornalistas têm fluxo diferenciado. O setor de comunicação da Pasta é notificado toda vez que chega uma demanda desses profissionais. Os requerimentos de jornalistas ganham classificação de “pedidos sensíveis”, ainda que o setor responsável por esse enquadramento sustente que ele não afeta nem determina a forma com que será produzida a resposta ao jornalista.

Com relação à classificação de pedido sensível feita pela Economia/Fazenda, verificou-se que o procedimento foi sendo repetido nas diferentes gestões governamentais. Iniciou-se no governo de Michel Temer, prosseguiu na gestão Bolsonaro e segue sendo adotado no governo Lula.

O marcador de “pedido sensível”, mesmo que seja declarado como adoção de uma cautela adicional, também é estranho para o Estado que se promete mais transparente. E indica que a qualidade de sensibilidade está menos associada ao conteúdo do que é demandado do que ao risco de a informação se tornar pública a partir de divulgação por jornalistas, haja vista o que fora declarado pelo SIC do ministério que associou a classificação de sensibilidade à repercussão dos temas se divulgados publicamente.

Entre os casos analisados observou-se demandas que pedem acesso a gastos de viagens de ministro ou listas de pessoas que o acompanharam em deslocamentos internacionais que por si só não parecem ter o potencial de abalar qualquer gestão que se pretende transparente. Embora declare que a sensibilidade de um pedido não tem relação com a identidade profissional do autor, o SIC do Ministério da Fazenda incluiu na lista de casos sensíveis até mesmo requerimento que declarou ser incompreensível e que tinha como demandante uma jornalista.

Além da “lei interna” – que convencionou entre atores de maneira informal um rito processual –, a pesquisa documental identificou atos normativos formais como portarias dos ministérios da Defesa e Justiça que incluem comandos não previstos na lei de acesso para o processamento de pedidos de informação e que também criam limitações à transparência. A Portaria GM-MD nº 2.068, editada pela Defesa em 2021, criou rotina determinando avisar imediatamente o ministro da Pasta quando a negativa de acesso a um pedido envolver “questões de Estado” ou “relevante repercussão política”.

No Ministério da Justiça, Portaria nº 681 de 2019 determinou que os Serviços de Informação ao Cidadão setoriais da Pasta devem dar conhecimento também imediato ao superior em caso de pedido com “potencial repercussão à imagem ou integridade do Ministério”. As duas portarias não fazem menção a pedidos originados da imprensa e não foi possível identificar se havia relação da norma com essa pretensão. Ainda assim as duas portarias formalizam em suas Pastas aspectos que têm relação com potencial risco de publicização dos dados disponibilizados ao se referirem à “repercussão” e “imagem”.

Nesta pesquisa, os pedidos de jornalistas foram submetidos a análises quantitativa e qualitativa. A primeira tem como *corpus* base amostral constituída pela totalidade dos pedidos de jornalistas apresentados a 60 órgãos da administração federal incluindo os ministérios, secretarias da Presidência da República e agências federais. Para a análise qualitativa, utilizou-se base amostral aleatória para assegurar confiabilidade de 95% e margem de erro de 4% com 971 itens representando pedidos formulados nas gestões Rousseff e Bolsonaro.

A análise quantitativa confirma a percepção manifestada pelo ex-ouvidor José Romão em relação ao tempo de resposta aos pedidos de jornalistas. A análise aponta que o tempo de processamento no caso desses demandantes está entre os mais alargados na comparação com as demais profissões, ainda que, em alguns casos, a diferença em número de dias possa parecer reduzida.

No caso de jornalistas, verificou-se mediana de tempo de resposta de 19 dias, a maior entre as demais profissões registradas no sistema FalaBR. Pesquisadores e representantes de ONGs internacionais tiveram mediana calculada de 17 dias. Considerando-se a mediana aferida para o grupo formado por todas as profissões, excluídos os jornalistas, obteve-se prazo de resposta de 11 dias.

Jornalistas são também a categoria profissional com maior proporção de respostas fora do prazo legal. A LAI estabelece que os pedidos devem ser respondidos em 20 dias, prorrogáveis por mais dez dias. Pedidos acima de 30 dias estão, portanto, acima do estipulado na legislação. Para jornalistas, observou-se que 13,2% das respostas ultrapassaram esse prazo. No caso de pesquisadores, esse percentual é de 10,2% e de representantes de sindicato 9,7%. Para o público em geral, excluídos os jornalistas, essa taxa é de 5,9%.

O tempo de resposta estendido, e por vezes para além do prazo legal, indica que a administração pode tratar de maneira diferenciada requerimentos de informação de acordo com a profissão do cidadão e o conteúdo do que é solicitado. Ainda que ao final do prazo o documento ou dado seja fornecido, o tempo de resposta alargado pode estar relacionado à percepção de risco que se apresenta entre atores da administração pública em relação a jornalistas.

A demora para responder constitui-se, assim, como indicação de que a transparência esperada é adiada no tempo. Tal alargamento acaba por contribuir para uma percepção não positiva do instrumento legal que se apresenta como promessa de que o Estado assumiu o compromisso de dar publicidade e prestar contas de seus atos.

Deve-se admitir que prazos de respostas estendidos podem estar relacionados a limitações estruturais do órgão. Todavia, quando se verifica que o tempo médio de manifestação pode oscilar de acordo com o perfil profissional do demandante, infere-se que outras implicações estão presentes no processamento dos pedidos, como a manifesta preocupação com as demandas formuladas por jornalistas.

Cabe sempre a lembrança de que o texto da LAI assegura o acesso imediato ao que é

demandado, concedendo aos órgãos públicos a possibilidade de se manifestar em até 20 dias. Ou seja, na letra da lei o acesso não é visto como situação em que respostas são agendadas para o último dia do prazo, mas como um direito imediato do cidadão que bate à porta do Estado em busca de informações.

Na pesquisa, foi possível observar que os requerentes jornalistas apresentam percentual de pedidos negados acima da média encontrada entre o grupo formado por todas as demais profissões. Jornalistas tiveram entre maio de 2012 e maio de 2022, 12,58% nos 60 órgãos que compõem a amostra deste estudo. Para o grupo formado por todas as profissões, excluídos jornalistas, a taxa foi de 8,34%.

Na comparação que separa o tipo de resposta segundo a profissão do demandante, jornalistas tiveram a terceira maior taxa de negativas. Representantes de sindicato são a categoria profissional que apresentou o maior percentual de pedidos rejeitados: 18,76%. Em segundo lugar ficaram empresários, com 14,48%. Foi possível observar, no entanto, que essas duas categorias profissionais têm seus pedidos negados de forma concentrada em determinados órgãos federais.

No caso dos pedidos de representantes de sindicato, a maioria dos negados (56,9%) foi direcionada aos ministérios da Fazenda e do Trabalho. Em relação aos empresários, 68,6% dos requerimentos negados foram apresentados ao Exército, Banco Central e Ministério da Fazenda. No caso dos jornalistas, não se observou a mesma concentração.

Não foi encontrada, grande divergência em relação aos pedidos registrados como concedidos de acordo com as profissões, sendo que entre jornalistas a taxa encontrada foi 67,87%, valor 1,67 pontos superior à média encontrada para os demais cidadãos (66,2%). Esse dado aqui é visto com ressalva, considerando que um requerimento considerado “concedido” pela administração não necessariamente atende ao que o demandante solicitou, haja vista que 60% dos recursos em primeira instância apresentados por todos os cidadãos dizem respeito a casos com essa classificação.

Na comparação entre as três gestões de governo compreendidas pelo período analisado nesta pesquisa, o governo Temer apresentou taxa de pedidos negados para jornalistas de 9,08%, a menor encontrada, e a gestão Dilma Rousseff a maior, com 15,46, valor 3,39 pontos percentuais acima do registrado na gestão Bolsonaro que foi de 12,07%. O aumento da taxa de pedidos negados no governo Rousseff pode ser atribuído aos registros de 2013, ano com o maior volume de pedidos de jornalistas na série histórica analisada em que 18,15% dos requerimentos desses profissionais foram negados.

Entre os dez mais demandados órgãos por jornalistas, observou-se que cinco tiveram pedidos negados em maior proporção na gestão Rousseff e três no período Bolsonaro. O Ministério da Saúde, o mais acionado por esses profissionais, manteve taxa de negativas abaixo de 3 pontos percentuais nos governos Rousseff e Temer, elevando-se para 8,59% em Bolsonaro. Somente em 2020, ano da pandemia, os pedidos negados chegaram a 13,65%.

Na relação de pastas mais demandadas, o Ministério das Relações Exteriores registrou taxa de negativas no mesmo patamar nas duas gestões de governo: 36,12% em Rousseff, e 36,42% em Bolsonaro, o que pode ser considerado indicador de que a mudança de governo não afetou a forma de processamento do Itamaraty, setor do governo que, nas discussões para elaboração da LAI, já adotava posição vinculada à manutenção do sigilo.

Da pesquisa documental, extraiu-se manifestação ainda no ano de 2010 de uma série de óbices levantados pela Pasta diplomática ao texto da lei que estava em discussão no Congresso Nacional. Em manifestação guardada em seus arquivos, o setor de documentação sustentou que a nova lei poderia prejudicar o desempenho dos órgãos públicos, aumentar os gastos e até mesmo ameaçar os interesses nacionais.

No período de maio de 2012 a maio de 2022, a maioria dos órgãos analisados registrou percentual de pedidos negados, no caso de jornalistas, que não representam nem 1/3 do total de demandas apresentadas por esses profissionais à administração pública, o que pode ser indicador de que a LAI, na maioria dos casos, se apresenta como instrumento de garantia de acesso, ainda que não seja na integralidade esperada pelos requerentes.

Na relação dos órgãos com maior proporção de pedidos negados, além do Itamaraty, apenas o Gabinete de Segurança Institucional tem percentual acima dos 30% para demandas de jornalistas. No GSI, essa taxa foi de 47,98%, sendo o único órgão federal em que a proporção de pedidos negados é maior do que a dos concedidos (33,17%).

Da análise comparativa que considera as profissões dos demandantes, observou-se ainda que jornalistas são categoria profissional com maior percentual de pedidos negados nos órgãos com maiores taxas de negativas. No GSI, enquanto o valor encontrado para jornalistas foi de quase 50%, para o grupo formado por todas as demais profissões, excluídos os profissionais da imprensa foi de 29,98%.

No Itamaraty, a taxa de negativas para o grupo das demais profissões foi de 15,6%, ante o percentual de 32,78% para jornalistas. Na Agência Nacional de Petróleo, encontrou 24,5% de pedidos negados para jornalistas, e 9,97% para o outro grupo. Na Casa Civil da Presidência da República, os percentuais foram 24,25% e 10,38%, respectivamente.

Mesmo que se admita que as demandas levadas à administração federal possam guardar maior complexidade, essa qualidade justificaria um maior tempo de análise, mas não elevação da negativa de acesso. Percentuais mais elevados encontrados no caso dos jornalistas também são indicativos de processamento de pedidos afetado pela profissão do requerente.

Na avaliação qualitativa dos pedidos e respostas nos casos de requerente jornalista, adotou-se procedimento metodológico de análise de conteúdo nos moldes do que apregoam Bardin (2016), Krippendorff (2004) e Sampaio e Lycarião (2021). Foram analisados tanto os requerimentos como as

respectivas respostas da administração nas gestões Dilma Rousseff e Jair Bolsonaro, sendo analisados 419 itens da primeira e 552 da segunda, seguindo formação de base amostral aleatória com grau de confiabilidade de 95%.

Buscou-se verificar completude de respostas, alegação de sigilo ou necessidade de trabalho adicional para justificar negativa de acesso. A gestão Rousseff apresentou taxa de completude das respostas de 45,2% e a Bolsonaro de 48,3%. Nesses casos, as manifestações da administração cumpriram requisitos definidos pelo pesquisador de atender a integralidade do que fora demandado pelo requerente. Foi encontrada ainda taxa de respostas incompletas em 17,4% dos casos em Rousseff, e 19% em Bolsonaro. Tais resultados também apontam para limitações à transparência e indicam a necessidade de aperfeiçoamentos na maneira com que os órgãos federais elaboram as respostas aos cidadãos demandantes.

A alegação de sigilo para negar acesso integral ou parcial em um pedido estava presente em 7,4% das respostas em Rousseff. Em Bolsonaro, esse percentual mostrou-se mais elevado, chegando a 12,1%. Manifestação de trabalho adicional para não atender ao que fora solicitado apareceu em 6,68% das manifestações dos órgãos da amostra no período Rousseff e em 8,15% em Bolsonaro.

Identificou-se na amostra assuntos de interesse dos jornalistas relacionados à saúde, meio ambiente, telegramas do Itamaraty, armas e militares, entre outros. Da análise dos pedidos vinculados ao tema da saúde, considerando que o Ministério da área fora a mais demandada por jornalistas, observou-se uma preponderância de respostas completas tanto na gestão Rousseff como na de Bolsonaro, indicando que a LAI carrega potencialidade de ampliação do direito de acesso à informação.

A taxa de completude oscilou, no entanto, fortemente no período da pandemia pelo Covid-19. Nos anos de 2020 e 2021, demandas que diziam respeito a questões gerais de saúde tiveram qualidade de completude de 64,3%, enquanto, nas diretamente relacionadas à pandemia, a taxa observada foi de 42,4%. Respostas não fornecidas para perguntas gerais em saúde representaram 4,8%, valor elevado para 24,2% se o pedido estava direcionado à pandemia.

Os resultados encontrados indicam que, durante o período pandêmico, a gestão Bolsonaro reduziu a transparência das informações, seja por aumento dos pedidos negados a jornalistas seja por manifestações públicas e medidas adotadas por aquele governo que negou a dimensão da calamidade de saúde que afetava todos os países. No período em que mais era necessário informar o cidadão sobre riscos, medidas de precaução e distribuição de vacinas, o então presidente Bolsonaro foi na direção contrária.

Da análise de conteúdo de pedidos da amostra direcionados ao Itamaraty evidenciaram-se outros limites ao acesso à informação a partir da falta de uniformidade no tratamento pelo órgão em relação às demandas sobre os chamados telegrama do MRE, mensagens diplomáticas enviadas e

recebidas pelas representações diplomáticas em todo o mundo. Há manifesta exigência de que o demandante especifique no pedido palavras-chave, período definido e setores do ministério de origem e destino das mensagens. O Ministério poderá alegar que o volume de documentos excede sua capacidade de análise e, assim, negar acesso às informações.

O estudo incorporou ainda pesquisa no modelo *survey* com jornalistas para buscar elementos sobre a percepção dessa categoria profissional em relação ao uso da LAI como ferramenta de apuração. O relato dos ouvidores-gerais da CGU de que setores da administração manifestam receio em relação às demandas desses profissionais coincide com o fato de que jornalistas entrevistados, em sua maioria, entendem que a identidade profissional pode afetar a maneira com que os requerimentos são analisados. Identificar-se como jornalista, para 60% dos entrevistados, pode dificultar o acesso, enquanto 8,6% acreditam que pode facilitar. Já um contingente de 31% considera que a identidade profissional não afeta o processamento das respostas.

Uma importante indicação das potencialidades da LAI como ferramenta de ampliação do acesso está na manifestação de 65,7% dos jornalistas. Esses declararam que seus os pedidos de informação contribuíram para produção de reportagens. Jornalistas indicam o Ibama e o Ministério da Saúde estão entre os órgãos em que, de maneira geral, é mais fácil obter informações. Já o setor militar representado pelo Exército, Aeronáutica e Ministério da Defesa foram referidos como de maior dificuldade.

A grande maioria dos entrevistados relatou que, de maneira geral, as respostas recebidas atenderam parcialmente ao que foi solicitado. Mesmo diante da demora na resposta, de relatos de reiterada resistência de setores do governo em não dar acesso a informações e do alegado sigilo sem aparente fundamentação legal, os jornalistas ainda percebem a Lei de Acesso à Informação como instrumento que amplia as possibilidades de transparência, sendo que 91,4% declararam que o dispositivo legal melhorou o acesso no governo federal.

A pesquisa aqui empreendida, que reúne múltipla abordagem metodológica alinha-se aos estudos que buscam verificar a qualidade da transparência que é adotada pelos governos. A apropriação de dados para aferição de como o Poder público pode assegurar a cada cidadão seu direito de saber serve-se ainda de ação de monitoramento, contribuindo para que a transparência seja, de fato, efetivada.

Novas pesquisas podem se desdobrar para a verificação de como os princípios estabelecidos pela LAI são cumpridos ou não notadamente nos setores permeados da cultura de sigilo. A existência de normas no governo federal incluindo aspectos estranhos à lei como riscos à imagem do órgão é indicador de que permanecem ativas ações na contramão da transparência e o aprofundamento de estudos sobre rotinas administrativas, “leis internas” e atos formais podem contribuir para eventuais correções de rumo de governos comprometidos com a transparência pública.

Como observado na pesquisa, os filtros impostos a pedidos jornalistas que buscam dados e documentos governamentais não são característica exclusiva da interação entre essa categoria profissional e o Estado brasileiro. Também estão presentes em outros países e constituem-se como desafio de âmbito internacional para assegurar o amplo acesso à informação a qualquer cidadão, seja ele jornalista ou não.

Em que pese as limitações encontradas em alguns recantos da administração pública brasileira apegados à cultura do sigilo, a LAI assume função preponderante para assegurar maior transparência ao Estado. O uso que jornalistas fizeram, fazem e continuam fazendo do instrumento pode ir além do objetivo noticioso ao qual esses profissionais se dedicam. Toda vez que uma informação é publicada e há referência de que ela foi obtida por meio da LAI, a lei é reforçada e tem sua relevância comunicada a quem vê a notícia.

Quando um jornalista expõe publicamente que seu pedido foi negado, a notícia carrega em si a qualidade de que é esperado do Poder Público transparência e não opacidade. Quando a LAI é referida no conteúdo noticioso que explicita a negativa de acesso, também está o profissional da imprensa reforçando a perspectiva de que há uma lei vigente e que se esperaria do Estado o cumprimento da promessa de se mostrar, não de se esconder.

Em uma década de uso da lei como instrumento de busca de informações por jornalistas evidencia-se que o dispositivo legal amplia as possibilidades de acesso, mas também demarca a dificuldade de setores governamentais de aderirem aos princípios de maior transparência. No entanto, a LAI segue sendo garantia de que o Estado deve se expor ao escrutínio de qualquer cidadão.

## Referências

ABRAJI. Carta à presidente Dilma Rousseff. Arquivos da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), agosto de 2011.

ACKERMAN, John; BALLESTEROS, Irma. *The global explosion of Freedom of Information laws*. Administrative Law Review, 2006.

ALBUQUERQUE, Lenira Maria F. **Lei de Acesso à Informação** - Análise da qualidade da resposta do executivo estadual do Rio Grande do Norte. Em: Coletânea de Artigos da Pós-graduação em Ouvidoria Pública, Vol.1, 2022.

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de Acesso à Informação pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil**. Dissertação. FGV-EASP, 2012.

ARENDT, Hannah. **Crises da República**. Ed. Perspectiva, 3ª edição, 2019.

\_\_\_\_\_. **A Condição Humana**. Ed. Forense Universitária, 13ª edição, 2018.

ARTIGO 19. **Identidade revelada**, entraves na busca por informação pública no Brasil, 2018.

ATOJI, Marina. Entrevista ao autor, 2024

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**, Edições 70 – Persona, Lisboa, 2016.

BARROS JÚNIOR, José Lázaro F. **Democratização incerta**: a instrumentalização da Lei de Acesso à Informação no Brasil (2012-2016). Tese. Universidade Federal do Paraná, 2020.

BECKER, H. **Mundos artísticos e tipos sociais, em Arte e Sociedade**, ensaios de sociologia da arte, Gilberto Velho (org), Ed. Zahar, Rio de Janeiro, 1977.

BENTHAM, Jeremy. Da publicidade. **Revista Brasileira de Ciência Política**, 6, p. 277-294, 2011. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/1886/1658>. Acesso em: 17 de julho de 2018.

BOBBIO, Norberto. **Democracia e Segredo**, Editora Unesp, 2015.

BRASIL, Decreto 27.930, 1950.

\_\_\_\_\_. Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5, no inciso II do § 3 do art. 37 e no § 2 do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso: 15 de junho de 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto 7.724, 2012.

\_\_\_\_\_. **Relatórios Estatísticos**. Disponível em: [https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/relatorios\\_estatisticos.aspx](https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/relatorios_estatisticos.aspx).

\_\_\_\_\_. ANEEL. Pedido 48700002334201541, 2015.

\_\_\_\_\_. ANP. Pedido 48700006802201557, 2015.

\_\_\_\_\_. Comando da Marinha. Diretoria-Geral do Pessoal da Marinha. Parecer nº 12, 2010.

\_\_\_\_\_. Comando da Marinha. Estado-Maior da Armada. RB/JP/13 010.01- 10-269. 2 de dezembro de 2010.

\_\_\_\_\_. Comando da Marinha. Normas para o Serviço de Informação ao Cidadão no âmbito da Marinha do Brasil (SIC-MB), 2017.

\_\_\_\_\_. Comando do Exército. Pedido 60143001013202136, 2021.

\_\_\_\_\_. Comando do Exército. Pedido 60143000477202397, 2023.

\_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura. Pedido 54800001416201543, 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura. Pedido 21900000449201912, 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa, Ofício 12.770, 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Portaria Normativa nº 1.235/MD, 11 de maio de 2012. Disponível em [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/lai/sobre\\_a\\_LAI/pn1235.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/lai/sobre_a_LAI/pn1235.pdf).

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Portaria GM-MD nº 2.068, 7 de maio de 2021. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm-md-n-2.068-de-7-de-maio-de-2021-319505958>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. Portaria 1.142 de setembro de 2019. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1.142-de-5-de-setembro-de-2019-214858004>

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. Pedido 168530010422019852019, 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. Pedido 03005196703202296, 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia a. Pedido 03005316192202235, 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia b. Pedido 03005044618202243, 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Pedido 18800002554202477, 2024.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos. Formulário para apreciação preliminar de proposições legislativas DAEL - nº 0178/2003, 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Portaria nº 681, 5 de dezembro de 2019. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-681-de-5-de-dezembro-de-2019-231851262>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Pedido 25072016514202016, 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Pedido 25072017518202101, 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde a. Pedido NUP 25820002651202063, 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Pedido 25820004285202087, 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério das Comunicações. Pedido 53125000477202188, 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. Pedido 09200000252201541, 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores a. Pedido NUP 09200000337201520, 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores b. Pedido 09200000402201517, 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. Pedido 09200000172201677, 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. Acesso a expedientes anteriores ao ano de 2000 e que se encontram registrados oficialmente apenas em formato impresso, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/aceso-a-informacao/servico-de-informacao-ao-cidadao/sic-duvidas-frequentes/anteriores-ao-ano-2000>.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. Pedido 09002002654202165, 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. Pedido 09200000198202000, 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. Pedido 09200000027201939, 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores a. Pedido 09002000168202111, 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores b. Pedido 09002002673202191, 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. Despacho ao Memo AFEPA – 254, 17 de maio de 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. **Orientações para pedidos de informações contidas em expedientes telegráficos**, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/aceso-a-informacao/servico-de-informacao-ao-cidadao/sic-duvidas-frequentes/pedidos-de-informacoes-contidas-em-expedientes-telegraficos>.

\_\_\_\_\_. SGPR. Pedido 00077.000163/2015-93, 2015.

\_\_\_\_\_. SEPPIR. Pedido 00084.000052/2015-98, 2015.

BRENOL, Marlise; BACCIN, Alciane. Dez anos de LAI e a pesquisa sobre o acesso à informação pública pelo jornalismo. SBPJor, 2021.

CADEMARTORI, Sérgio. As dimensões jurídico-políticas do segredo. Dissertação. UFSC, 1990. Disponível em: disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/106310/80292.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 22 de abril de 2021.

CALLISTER JR, William; RETHWISCH, David G. Ciência e engenharia de materiais: uma introdução. 9. ed. Rio de Janeiro. LTC, 2018.

CANETTI, Elias. **Massa e Poder**. Editora UnB, 1983.

CEPIK, Marco A.C. **Espionagem e Democracias**. Editora FGV, 2003.

CGU. Pedido 25820003215201897, 2018. Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=1551686>.

CGU. CGU conclui revisão dos sigilos impostos a documentos de acesso público, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2023/02/cgu-conclui-revisao-dos-sigilos-impostos-a-documentos-de-aceso-publico>

CGU. Pedido 00106000716202412, 2024. Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=6766900>.

CORONEL, Sheila. *Corruption and the watchdog role of the news media*, in **Public sentinel: news media & governance reform** - Pippa Norris, ed, 2009. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVACC/Resources/PublicSentineleBook.pdf>. Acesso em 21 de

maio de 2018.

CUILLIER, David. **Honey v. vinegar**: Testing compliance-gaining theories in the context of freedom of information laws. *Communication Law and Policy*, 2010.

CUNHA FILHO, Márcio; XAVIER, Vítor C. **Lei de acesso à informação: teoria e prática**. Ed. Lumen Juris, 2014.

DAMATTA, Roberto. **Pesquisa Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro**. CGU, 2011. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/pesquisadiagnostico.pdf>.

DERRIDA, Jacques. **Mal de Arquivo**: uma impressão freudiana. Ed. Dumará Distribuidora de Publicações, 2001.

DOYLE, Michael. **The Freedom of Information Act in theory and practice**. Dissertação. The Johns Hopkins University, Maryland, US, 2001.

DUARTE, Jorge. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.) **Comunicação Pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DUARTE, Jorge; DUARTE, Marcia Y. Serviço Público, Comunicação e Cidadania. In: NASSAR, Paulo; MARETTI, Eduardo (org.). **Comunicação Pública**: por uma prática mais republicana. São Paulo: Aberje, 2019. p.57-77.

DUCHEIN, Michel. **Obstacles to the Access, Use and Transfer of Information from Archives: A RAMP Study**. Paris, 1983. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0005/000576/057672Eo.pdf>. Acesso em 21 de outubro de 2018.

DUTRA, Luma Poletti. **Direito à informação em pauta**: o uso da Lei de Acesso por jornalistas. Dissertação. Universidade de Brasília, 2015. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/17909>. Acesso em: agosto de 2018.

\_\_\_\_\_. **Acesso à Informação e Comunicação Pública**: uma análise das Supremas Cortes do Brasil e do México. Tese. PPGFAC/UnB, 2021.

DUTRA, Luma P.; GONÇALVES, Francisco E.; PAULINO, Fernando O. **A consolidação do direito de acesso à informação**: trajetória da LAI na perspectiva de jornalistas. Compós, 2021. Available on: <https://proceedings.science/compos-2021/autores/luma-poletti-dutra>.

FANAN, Luís Henrique. Entrevista ao autor, 2024.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**. Ed. Globo, 3ª. edição, 2001.

FENSTER, Mark. **The Transparency Fix – Secrets, leaks, and uncontrollable government information**. Standorf Law Books, 2017.

FENSTER, Mark. FOIA as an administrative Law. Em: **Troubling Transparency: The history and future of freedom of information**. Edited by David Pozen and Michel Shudson. Columbia Press, NY, 2018.

FITZHENRY, Daren. **Intervention Report** - Scottish Government, 2018. Disponível em: <https://www.itspublicknowledge.info/home/AboutSIC/WhatWeDo/Intervention201702016ScottishGovernment.aspx>.

FLICHY, P. *Socio-technological action and frame of reference*. Réseaux: The French Journal of

Communication. [s. l.], v. 3, n. 1, p. 9-30, 1995.

GEERTZ, Clifford. **A Interpretação das Culturas**. Editora LTC, 1989.

GEHRKE, Marília. **O uso de fontes documentais no jornalismo guiado por dados**. Dissertação. Porto Alegre. UFRGS, 2018.

GENTILLI, Victor. **Democracia de Massas: Jornalismo e cidadania**. EDIPUCRS, 2005.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. Ed. Atlas, 2008.

GOMES, Wilson; AMORIM, Paula Karini; ALMADA, Maria Paula. **Novos desafios para a ideia de transparência pública**. eCompós, 2018.

GONÇALVES, Eduardo. Entrevista ao autor, 2023.

GONÇALVES, Francisco E. **A Lei de Acesso à Informação como ferramenta de apuração: uma análise do uso da LAI por jornalistas**. Dissertação. UnB, 2019.

GONÇALVES, Francisco E; PAULINO, Fernando. **10 anos de LAI: um estudo sobre pedidos de informação formulados por jornalistas junto ao governo federal**. In: Anais do 19º Encontro Nacional de Pesquisadores em Jornalismo – SBPJor, 2021. Disponível em: <https://proceedings.science/sbpjor-2021/papers/10-anos-de-lai--um-estudo-sobre-pedidos-de-informacao-formulados-por-jornalistas-junto-ao-governo-federal?lang=en>. Acessado em: 22 de maio de 2022.

GONÇALVES, Francisco E.; RODRIGUES, Georgete M.; NASCIMENTO, Solano. **Entre sigilo e transparência: análise do processo de elaboração da lei de acesso à informação no poder executivo federal (2006-2009)**. Em: revista Informação & Informação, 25(4), 47–70, Universidade Estadual de Londrina, 2020.

GONÇALVES, Francisco E; PAULINO, Fernando. A desconfiança compartilhada: um relato sobre a interação entre jornalistas e servidores públicos no âmbito da LAI. Em: **Dez anos da lei de acesso à informação: limites, perspectivas e desafios**. Organizadores: Elen Geraldine [et al.]. São Paulo: INTERCOM, 2022.

GONÇALVES, Francisco E; PAULINO, Fernando. **A resposta pode demorar: uma análise do uso da Lei de Acesso à Informação por jornalistas durante a pandemia no Brasil**. X Seminário de Pesquisa em Jornalismo Investigativo, Abraji, junho de 2023.

HAMILTON, James T. **Democracy's Detectives – The economics of investigative Journalism**. Harvard University Press, 2016.

HOUASSIS, Antonio. Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Atlas, 2001.

HOBBS, Thomas. **Do Cidadão**. Editora Martin Claret, 2006. Disponível em: [http://files.portalconscienciapolitica.com.br/200001888-b3c35b5b75/HOBBS,%20Thomas\\_Do%20Cidadao.pdf](http://files.portalconscienciapolitica.com.br/200001888-b3c35b5b75/HOBBS,%20Thomas_Do%20Cidadao.pdf). Acesso em: 17 de junho de 2018.

HOLANDA, Sergio Buarque. **Raízes do Brasil**, Companhia das Letras, 26ª edição, 1995

IHGB. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB)**, Tomo XIII, 2ª edição, 1850.

HOUSTON, Brant; BRUZZESE, Len e WEINBERG, Steve. **The investigative reporter's handbook: a guide to documents, databases, and techniques**. Investigative Reporters and Editors, Inc, Boston – New York. 4ª edição, 2002. Disponível em:

<https://archive.org/stream/investigativerep00hous#page/n3/search/freedom+of+information+act>. Acesso em: 3 de agosto de 2018.

IHGB. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**. n. 13, 1850, p. 128-135. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/0B\\_G9pg7CxKSsYmVzXzV5MXN3Z0U/view?resourcekey=0-F8yE2zrfCLKMh3NXhuMz2Q](https://drive.google.com/file/d/0B_G9pg7CxKSsYmVzXzV5MXN3Z0U/view?resourcekey=0-F8yE2zrfCLKMh3NXhuMz2Q).

JUSTO, Ana Maria; CAMARGO, Brígido. **Tutorial para uso do software de análise textual IRAMUTEQ**. Laboratório de Psicologia Social da Comunicação e Cognição – LACCOS Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil, 2013.

KANT, Immanuel. **A paz perpétua**: Um projecto filosófico. Tradução de Artur Mourão. 2008.

KOVACH, Bill; ROSENSTIEL, Tom. **Os Elementos do jornalismo. O que os jornalistas devem saber e o público exigir**. São Paulo: Geração, 2ª edição, 2004.

LACY, Stephen; WATSON, Brendan; RIFFE, Daniel; LOVEJOY, Jennette. Issues and Best Practices in Content Analysis. Em: *Journalism & Mass Communication Quarterly*, Vol. 92(4), 2015.

LASCOUMES, Pierre; GALÈS, Patrick. **Sociologia da Ação Pública**. Edufal, 2012.

LOCKE, John. **Segundo Tratado Sobre Governo Civil**. Ed. Vozes, 1994. Disponível em: [https://pt.slideshare.net/erp\\_ubabc/locke-john-segundotratados](https://pt.slideshare.net/erp_ubabc/locke-john-segundotratados). Acesso em: 30 de agosto de 2017.

LORRAN, Tácio. Governo federal demora até 2 anos para responder pedidos na LAI. Site Metrôpoles, 2024.

MAQUIAVEL. **O Príncipe**. Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1969.

MENDEL, Toby. **Freedom of Information: a comparative legal survey**. 2ªed. Unesco, Paris, 2009.

MICHENER, Robert Gregory. *Transparency as leverage or Transparency as monitoring? In: Troubling Transparency: The history and future of freedom of information. Edited by David Pozen and Michel Shudson*. Columbia Press, NY, 2018.

MICHENER, Robert Gregory e BERSCH, Katherine. (2013). **Identifying transparency**. *Information Polity*, 18(3), 233–242. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/262390668\\_Identifying\\_Transparency](https://www.researchgate.net/publication/262390668_Identifying_Transparency)  
Acesso em 7 de agosto de 2018.

MICHENER, Robert Gregory; CUNHA FILHO, Márcio; SCHWAITZER, Bernardo. **Conspicuous Noncompliance in Transparency Regimes: A Conceptual Framework Applied to Brazil**. Working paper. FGV-EBAPE, 2022.

NASCIMENTO, Solano. **Jornalismo sobre investigações: relações entre o Ministério Público e a imprensa**. Tese. Universidade de Brasília, 2007.

NASCIMENTO, Solano; RODRIGUES, Georgete M., 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 – Revista Online de Comunicação e Mídia**, MidiAto – Grupo de Estudos de Linguagem e Práticas Midiáticas (ECA-USP), 2015. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/Rumores/article/view/97261>. Acesso em: 25 de agosto de 2017.

OLIVEIRA JUNIOR, Temístocles M.; MONTEIRO, Cristiano F. *Political Dynamics of Policy Transfer of Freedom of Information: The Study of the Brazilian Case*. In: Annual Conference IRSPM, 22., 2018. Anais. Edinburgh, UK, 2018.

PÁDUA, Elizabete. **Metodologia da Pesquisa** – Abordagem teórico-prática. Papirus Editora, 17ª edição, 2012.

PEREIRA, Tayara. **A formação da agenda da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil**: o papel do Executivo no monitoramento da burocracia pública brasileira. Dissertação. Universidade de São Paulo, 2016. Disponível em <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-09082016-131041/publico/DissertacaoMestradoTayaraCalinaPereira.pdf>. Acesso em: 20 de agosto de 2018.

PEREIRA JUNIOR, Luiz Costa. **A apuração da notícia**: métodos de investigação na imprensa. Petrópolis: Vozes, 2006.

PERUZZOTTI, E. & SMULOVITZ, C. **Accountability social: la otra cara del control**. Buenos Aires, 2001. Disponível em: <https://iniciativatpa.files.wordpress.com/2010/06/5-accountability-social-smulovitz-y-preuzzotti.pdf>. Acesso em: 31 de agosto de 2017.

PORTINARI, Natália. Entrevista ao autor, 2024.

POSSAMAI, Ana Júlia. **Dados abertos no governo federal brasileiro**: desafios de transparência e interoperabilidade. Tese. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2016. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/156363>.

POSSAMAI, Ana Júlia; SOUZA, Vitória G. **Transparência e dados abertos no Governo Federal**: possibilidades e desafios a partir da Lei de Acesso à Informação. Em: II ENEPCP - Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, Vol. 2, Brasília, 2017.

POZEN, David E. **Deep secrecy**. Stanford Law Review. Vol. 62, 2007.

PRIORE, Mary Del; VENÂNCIO, Renato P. **O livro de ouro da História do Brasil**, 2003

RANGEL, Rodrigo. Os voos de campanha de Bolsonaro que a FAB não cobrou. Site Metrôpoles, 2022.

REIS, Lígia. **A lei brasileira de acesso à informação e a construção da cultura de transparência no Brasil**: os desafios para a implementação da norma e o agir comunicativo no enfrentamento da opacidade estatal. Dissertação. Universidade de Brasília, 2014. Disponível em: <http://icts.unb.br/jspui/handle/10482/16262> . Acesso em: 4 de agosto de 2019.

RICUPERO, Rubens. **Minha história de 1964**. Folha de S.Paulo, 31 de março de 2014.

RIESE, Dorothee. **Secrecy and Transparency**. Paper em ECPR General Conference, Glasgow, 2014.

ROBERTS, Alasdair. **Administrative discretion and the access to information act: an “internal law” on open government?** University of Massachusetts Amherst, 2002.

RODRIGUES, Karina F. **Democratic transparency pacts on defense: assessing change in civilian access to military information in Brazil and Mexico**. Tese. FGV-EBAPE, 2017.

RODRIGUES, Georgete. **Legislação de Acesso aos Arquivos no Brasil** - Um terreno de disputas políticas pela memória e pela história. Acervo, Rio de Janeiro, v. 24, no 1, p. 257-286, jan/jun, 2011. Disponível em: <https://brapci.inf.br/index.php/res/v/45479>. Acesso em: 24 de abril de 2021.

RODRIGUES, José Honório. **Acessibilidade do público aos documentos** – Sigilo e reserva. Acervo – Revista do Arquivo Nacional, 1991.

RODRIGUES, Karina e MICHENER, Gregory. A necessidade de identificação como barreira ao acesso à informação: evidências e práticas no Brasil e no mundo. **Administração Pública e Gestão Social**, 0(4), out.-dez., 2018, p. 304-315. Disponível em: [https://www.academia.edu/37515821/A\\_necessidade\\_de\\_identifica%C3%A7%C3%A3o\\_como\\_barreira\\_ao](https://www.academia.edu/37515821/A_necessidade_de_identifica%C3%A7%C3%A3o_como_barreira_ao)

- acesso\_%C3%A0\_informa%C3%A7%C3%A3o\_evid%C3%A2ncias\_e\_pr%C3%A1ticas\_no\_Brasil\_e\_no\_mundo?email\_work\_card=title. Acesso em: 05 de outubro de 2019.
- ROMÃO, José Elias. Entrevista ao autor, 2021.
- SAMPAIO, Rafael C.; LYCARIÃO, Diógenes. **Análise de conteúdo categorial**: manual de aplicação. / Rafael Cardoso Sampaio, Diógenes Lycarião. -- Brasília: Enap, 2021. 155 p.
- SASSINE, Vinicius. Sistema de transplantes no Brasil sofre com falta de transporte aéreo. O Globo, 2016.
- SEMPLE, Janet. **Bentham's prison - A study of Panopticon penitentiary**, Oxford, 2003. Disponível em: <http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780198273875.001.0001/acprof-9780198273875>. Acesso em: 31 de maio de 2018.
- SHIBUTANI, T. **Reference Groups as Perspectives**, em *American Journal of Sociology*, p.562-569, 1955.
- SHILS, Edward A. *The Torment of Secrecy*. Free Press, Illinois, EUA, 1956.
- SILVA, Sivaldo P. **Transparência e dados abertos**. Aula. EAD – PPG/FAC, Universidade de Brasília, 2018.
- SIEBERT, Fred, PETERSON, Theodore e SCHARAMM, Wilbur. *Four theories of the Press*. 7 ed. 1972.
- SOARES, Marcelo. Entrevista ao autor, 2024.
- SODRÉ, Nelson W. **História Imprensa no Brasil**. Ed. Civilização Brasileira, 1966.
- SOUSA, Janara e GERALDES, Ellen. O impacto da lei de acesso à informação nas rotinas produtivas do jornalismo brasileiro. *Revista Epitc*, vol. 18, n.3, 2016. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/epitic/article/view/5799/4808>. Acesso em: outubro de 2018.
- SOUSA, Yuri Sá de O. **O Uso do Software Iramuteq**: Fundamentos de Lexicometria para Pesquisas. Em: *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, 2021.
- STRAUSS, A.L. A Social World Perspective. In: **Studies in Symbolic Interaction**, Norman Denzin (ed.), 1978, p.119-128.
- TÁCITO. **Annales**. Livro 2, XXXVI. Disponível em [http://www.antorcha.net/biblioteca\\_virtual/historia/tacito/2.html](http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/historia/tacito/2.html). Acesso em 23 de abril de 2021.
- TÁCITUS. **The Annals**. Livro 2, XXXVI. Disponível em <http://www.perseus.tufts.edu/hopper/text?doc=Perseus%3Atext%3A1999.02.0078%3Abook%3D2%3Achapter%3D36>. Acesso em 23 de abril de 2021.
- \_\_\_\_\_ **The histories**. Livro 1, IV. Versão em inglês. Disponível em: <http://www.gutenberg.org/cache/epub/16927/pg16927.txt>. Acesso em 23 de abril de 2021.
- THE CARTER CENTER. **Declaração de Atlanta** e Plano de Ação para o Avanço do Direito de Acesso à Informação, 2008. Disponível em: [https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/atlanta\\_declaration\\_unofficial\\_portuguese.pdf](https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/atlanta_declaration_unofficial_portuguese.pdf). Acesso em 20 de janeiro de 2022.
- TOLEDO, Luiz F. Em decisão inédita, comissão permite acesso a currículo de cargos comissionados. O Estado de S.Paulo, 2018.
- TOLEDO, Luiz F. Entrevista ao autor, 2023.

TRIVIÑOS, A. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais - A Pesquisa Qualitativa em Educação**. Ed Atlas, 1987.

TUCHMAN, Gaye. A objetividade como ritual estratégico: uma análise das noções de objetividade dos jornalistas. In: TRAQUINA, Nelson (org.). *Jornalismo: questões, teorias e “estórias”*. 2.ed. Lisboa: Vega, 1999. p.74-90.

UFSC. Pedido 23480023211201717, 2017. Disponível em:  
<https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=2175079>.

VALENTE, Rubens. Entrevista ao autor, 2018.

VARGAS, Mateus. Pedido 60143000477202397, 2023. Disponível em:  
<https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=5253191>

VARGAS, Mateus. Entrevista ao autor, 2024.

WAISBORD, Silvio. *Watchdog Journalism in South America: News, Accountability, and Democracy*. New York: Columbia University Press, 2000.

WALLER JÚNIOR, Gilberto. Entrevista ao autor, 2024.

WIKILEAKS. *Reported release of embassy political reports, 1976*. Disponível em:  
[https://www.wikileaks.org/plusd/cables/1976STATE306106\\_b.html](https://www.wikileaks.org/plusd/cables/1976STATE306106_b.html).

WOLF, Mauro. **Teorias da Comunicação**. Lisboa, Ed. Presença, 8ª edição, 1999.

ZÉMOR, Pierre. *La Communication Publique*. PUF, Col. *Que sais-je?* Tradução: Prof. Dra. Elizabeth Brandão. Paris, 1995.

## Apêndice I

Link de drive com dados utilizados na pesquisa e que podem ser livremente consultados desde que seja referida como fonte esta tese.

Link de acesso:

<https://drive.google.com/drive/folders/1kmumZIy8eAmudJZMgKrBq39bHEouWi6a?usp=sharing>

## Apêndice II

Formulário das entrevistas com jornalistas em modelo *survey*

### O uso da LAI por jornalistas

Você foi convidado para participar de estudo vinculado ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (UnB) e que busca analisar como os jornalistas se utilizam da Lei de Acesso à Informação (LAI) para coletar informações do Governo Federal.

Sua participação levará de 5 a 10 minutos.

Caso tenha alguma dúvida, entre em contato com pesquisador Francisco Eduardo Gonçalves pelo e-mail [fleali68@gmail.com](mailto:fleali68@gmail.com).

\* Indica uma pergunta obrigatória

1. E-mail \*

\_\_\_\_\_

2. Idade \*

Marque todas que se aplicam.

- Até 20 anos
- Entre 21 e 30
- Entre 31 e 40
- Entre 41 e 50
- Acima de 51

3. Sexo \*

Marcar apenas uma oval.

- Feminino
- Masculino
- Outro
- Prefiro não informar

4. Tempo de profissão \*

*Marcar apenas uma oval.*

- Menos de 5 anos
- De 5 a 10 anos
- De 10 a 20 anos
- Mais de 20 anos

5. Tipo de veículo \*

*Marcar apenas uma oval.*

- Site
- TV
- Rádio
- Jornal impresso / site
- Outro

6. Usa a Lei de Acesso para reportagens há quanto tempo? \*

*Marcar apenas uma oval.*

- Menos de 1 ano
- De 1 a 2 anos
- De 2 a 3 anos
- De 3 a 5 anos
- Mais de 5 anos

7. Quantas vezes já usou a LAI para obter informações? \*

*Marcar apenas uma oval.*

- 1 vez
- 2 vezes
- De 3 a 10 vezes
- De 11 a 20 vezes
- De 21 a 30 vezes
- De 31 a 40 vezes
- De 41 a 50 vezes
- Mais de 50 vezes

8. Para que instância direcionou seus pedidos (pode marcar mais de uma opção): \*

*Marque todas que se aplicam.*

- Governo federal
- Congresso Nacional
- Poder Judiciário
- Governo estadual
- Governo municipal

9. Você se identifica como jornalista quando faz pedido de informação por intermédio da LAI? \*

*Marcar apenas uma oval.*

- Sempre
- Na maioria das vezes
- Raramente
- Nunca

10. Diante das respostas que obteve, considera que o fato de se identificar como jornalista afeta a maneira com que seu pedido é tratado? \*

Marcar apenas uma oval.

- Sim, facilita o acesso à informação  
 Sim, dificulta o acesso à informação  
 Não interfere

11. De maneira geral, considerando os requerimentos que formulou, seus pedidos foram... \*

Marcar apenas uma oval.

- integralmente atendidos  
 atendidos parcialmente  
 não foram atendidos

12. Considerando os pedidos formulados apenas para o **Governo Federal**, você foi... \*

Marcar apenas uma oval.

- integralmente atendido  
 atendido na maioria dos casos  
 raramente atendido  
 não fui atendido

13. Indique os órgãos do **Governo Federal** em que considera ter tido mais **facilidade** de obter informação (até cinco órgãos)

\_\_\_\_\_

14. Indique os órgãos do **Governo Federal** em que considera ter tido mais **dificuldade** de obter informação (até cinco órgãos)

\_\_\_\_\_

15. Considerando os pedidos que apresentou ao governo federal, com que frequência as informações recebidas serviram ao propósito de elaboração de uma reportagem? \*

*Marcar apenas uma oval.*

- sempre  
 na maioria das vezes  
 raramente  
 nunca

16. De modo geral, considera que a LAI melhorou o acesso à informações no governo federal? \*

*Marcar apenas uma oval.*

- Sim  
 Não  
 Indiferente

17. Quantas vezes teve que recorrer porque seu pedido original não foi atendido plenamente?

*Marcar apenas uma oval.*

- 1 vez  
 2 vezes  
 De 3 a 10 vezes  
 De 11 a 20 vezes  
 De 21 a 30 vezes  
 De 31 a 40 vezes  
 De 41 a 50 vezes  
 Mais de 51 vezes

18. Quando recorreu seu pedido foi atendido?

*Marcar apenas uma oval.*

- sempre
- na maioria das vezes
- raramente
- nunca

19. Cite dois casos que considere melhores exemplos de respostas que recebeu do governo federal (se possível indique o link da reportagem que foi produzida a partir das informações que recebeu)

---

---

---

---

---

20. Cite dois casos que considere os piores exemplos de respostas que recebeu do governo federal, informando também o órgão para onde direcionou seu pedido

---

---

---

---

---

21. Registre seu e-mail caso se disponha a detalhar seu uso da LAI como jornalista

---