

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

BIBIANA BORBA RODRIGUES LOPES

**O USO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA COMO FERRAMENTA  
DO JORNALISMO INVESTIGATIVO NO BRASIL:  
UMA ANÁLISE DE CONTEÚDO DE ZERO HORA**

Porto Alegre

2014

BIBIANA BORBA RODRIGUES LOPES

**O USO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA COMO FERRAMENTA  
DO JORNALISMO INVESTIGATIVO NO BRASIL:  
UMA ANÁLISE DE CONTEÚDO DE ZERO HORA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Comunicação Social com Habilitação em Jornalismo pela Faculdade de Comunicação Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Me. Marcelo Ruschel Träsel

Porto Alegre

2014

BIBIANA BORBA RODRIGUES LOPES

**O USO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA COMO FERRAMENTA  
DO JORNALISMO INVESTIGATIVO NO BRASIL:  
UMA ANÁLISE DE CONTEÚDO DE ZERO HORA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
como requisito parcial para a obtenção do grau  
de Bacharel em Comunicação Social com  
Habilitação em Jornalismo pela Faculdade de  
Comunicação Social da Pontifícia Universidade  
Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovada em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Me. Marcelo Ruschel Träsel

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Beatriz Corrêa Pires Dornelles

---

Prof. Dr. Juremir Machado da Silva

Porto Alegre

2014

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço e dedico a conclusão desta etapa à minha mãe, Eneida, por me ensinar a querer algo mais. Ao meu pai, Eno, por apoiar as mudanças de certezas nesses dez anos como universitária.

Ao meu orientador, professor Marcelo Träsel, por incentivar os questionamentos que resultaram neste trabalho. Aos meus primeiros chefes, professores Fábio Chelkanoff e Silvana Sandini, pelo exemplo da paixão por comunicar. Através deles, represento minha gratidão aos demais mestres no Jornalismo e à Famecos, por me apontarem caminhos.

Àqueles que me toleraram neste período, agradeço em especial ao Jimmy Azevedo, por provocar sempre a inquietação. Ao Gabriel Jacobsen e à Isabella Sander, pelo conforto nas fugas necessárias. Às irmãs que me escolheram – Fernanda Ferrão, Jéssica Trisch e Lidiane Blanco –, pelos abraços apertados. E ao Fiapo, por me adotar.

## RESUMO

Em tempos de desvalorização do jornalismo e produção de conteúdo em massa, em grande parte norteado pela agenda dos governos, a Lei de Acesso à Informação Pública motiva o resgate do jornalismo investigativo no Brasil. A mídia passou a contar com uma ferramenta que dá autonomia para pautas não programadas e comprovação de denúncias. Assim, este trabalho se propôs a observar como o novo mecanismo tem modificado o trabalho nas redações e se, a partir dele, é possível perceber contribuições ao fortalecimento da democracia. Para isso, adotou-se a análise de conteúdo das matérias resultantes da lei, em seus dois primeiros anos, no jornal Zero Hora. Partiu-se da reflexão sobre a responsabilidade do jornalismo ao filtrar o que se torna notícia, considerado seu poder de influência da opinião pública. Foi possível verificar, como resultado, que as técnicas decorrentes do avanço tecnológico colaboram para a exposição de dados, mas não substituem a interpretação do repórter para a veiculação de material que possa mobilizar a sociedade e o poder público. A análise apontou uma proporção menor do que a esperada de reportagens que protagonizam investigações com o uso dos dados tornados públicos, em relação a uma maioria condizente com o hábito do jornalismo de se apoiar em divulgações oficiais. Índícios de maior familiarização com a lei na rotina dos repórteres mostram, no entanto, o potencial para que o jornalismo se aproprie do instrumento jurídico para produzir pautas que contribuam à aceleração da transparência e da participação democrática no país.

**Palavras-chave:** Jornalismo investigativo. Democracia. Opinião pública. Direito à Informação. Lei de Acesso à Informação Pública. Jornalismo guiado por dados.

## **ABSTRACT**

In times of devaluation of journalism and mass content production, largely guided by the government's agenda, the new legislation on freedom of information motivates the rescue of investigative journalism in Brazil. The media is brought to a tool that gives autonomy to unscheduled tasks and validation of accusations. Thus, this research aimed to observe how the new mechanism has been modifying the work in newsrooms and if, by it, it is possible to notice contributions to the democracy strengthening. To do so, the analysis of content was adopted to review stories resulting from the law, in its two first years, published on the local newspaper Zero Hora. The research started by reflecting on journalism responsibility, assumed its influence power on public opinion. It was possible to verify, as a result, that the use of technological development contributes to data exposition, but does not replace the reporter's interpretation on the production of material that can mobilize society and public authority. The analysis resulted in a smaller than expected proportion of stories that lead investigations using new public data, in comparison to a majority much consonant with the habit of publicizing official releases in journalism. Evidence on the reporters familiarization with the law on their routine, however, show the potential of the use of the legal instrument on journalism, so that it may produce reports that contribute to transparency and democratic participation in the country.

**Keywords:** Investigative journalism. Democracy. Public opinion. Right of information. Freedom of Information legislation. Data-driven journalism.

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Categorização das matérias resultantes da LAI em Zero Hora de 16 de maio de 2012 a 16 de maio de 2014 .....	55
---	----

## LISTA DE APÊNDICES

<b>Apêndice A</b> - Levantamento de matérias de Zero Hora resultantes da LAI entre 16 de maio de 2012 e 16 de maio de 2014 .....	89
<b>Apêndice B</b> - Entrevista com a repórter Juliana Bublitz .....	94
<b>Apêndice C</b> - Entrevista com a repórter Adriana Irion .....	98



## LISTA DE ANEXOS

<b>Anexo A</b> - O rosto da transparência (17/5/2012) .....	100
<b>Anexo B</b> - Falta de sinalização marca primeiro dia da nova lei (17/5/2012) .....	101
<b>Anexo C</b> - Lei de acesso ainda patina (27/9/2012) .....	102
<b>Anexo D</b> - Apesar de falhas, União quebra tabu (29/6/2012) .....	103
<b>Anexo E</b> - R\$ 78 milhões para divulgar mandatos (9/9/2013) .....	105
<b>Anexo F</b> - R\$ 74,5 milhões em diárias em nove anos (27/11/2012) .....	106
<b>Anexo G</b> - Uso de celulares não tinha freios (3/10/2013) .....	108
<b>Anexo H</b> - Qual o custo de meio milhão? (24/6/2012) .....	109
<b>Anexo I</b> - Assembleia libera mapa dos cargos (6/7/2012) .....	110
<b>Anexo J</b> - Quanto custam os Legislativos no país (19/5/2013) .....	112
<b>Anexo K</b> - No Carnaval, 43 idas ao posto (21/12/2013) .....	114
<b>Anexo L</b> - CEEE: Emaranhado de problemas (14/4/2013) .....	115
<b>Anexo M</b> - Pesquisa indica saúde como maior problema do Estado (19/4/2013) .	120
<b>Anexo N</b> - Colarinho-branco já não é prioridade para PF (11/10/2012) .....	121
<b>Anexo O</b> - As obrigações do Inter para sediar o Mundial (28/3/2014) .....	122
<b>Anexo P</b> - Na campanha, mais CCs em férias (24/10/2012) .....	124

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>JORNALISMO INVESTIGATIVO</b> .....	<b>14</b>
2.1	O JORNALISMO E A DEMOCRACIA .....	14
2.2	O CONCEITO DE JORNALISMO INVESTIGATIVO .....	19
2.3	JORNALISMO DE PRECISÃO .....	25
2.4	REPORTAGEM ASSISTIDA POR COMPUTADOR (RAC) .....	26
2.5	JORNALISMO GUIADO POR DADOS .....	27
<b>3</b>	<b>O JORNALISMO E O DIREITO À INFORMAÇÃO</b> .....	<b>30</b>
3.1	A <i>ACCOUNTABILITY</i> DEMOCRÁTICA .....	30
3.2	TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NO MUNDO .....	32
3.3	TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NO BRASIL .....	34
3.4	A LEI BRASILEIRA DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA .....	37
3.5	PRIMEIRAS EXPERIÊNCIAS COM A LAI NO JORNALISMO NO PAÍS .....	39
3.6	CATEGORIZAÇÃO E EXEMPLOS DO USO DA LAI .....	41
<b>3.6.1</b>	<b>Jornalismo sobre a LAI: Divulgação e monitoramento</b> .....	<b>41</b>
<b>3.6.2</b>	<b>Jornalismo com uso da LAI: Transparência ativa ou passiva</b> .....	<b>42</b>
3.6.2.1	Reprodução de bases de dados .....	44
3.6.2.2	O orçamento público como tema .....	45
3.6.2.3	Outros temas do cotidiano .....	46
<b>4</b>	<b>O RETRATO E O USO DA LAI EM ZERO HORA</b> .....	<b>49</b>
4.1	A ZERO HORA .....	49
4.2	METODOLOGIA APLICADA .....	51
4.3	ANÁLISE DE CONTEÚDO DE ZERO HORA RESULTANTE DA LAI .....	55
<b>4.3.1</b>	<b>Divulgação e monitoramento da LAI em Zero Hora</b> .....	<b>56</b>
<b>4.3.2</b>	<b>As informações da transparência ativa em Zero Hora</b> .....	<b>61</b>
4.3.2.1	Reprodução de dados da transparência ativa em ZH .....	61
4.3.2.2	O orçamento público resultante da transparência ativa em ZH .....	62
4.3.2.3	Outros temas resultantes da transparência ativa em ZH .....	64
<b>4.3.3</b>	<b>Mobilização da transparência passiva em Zero Hora</b> .....	<b>65</b>

4.3.3.1 Reprodução de dados da transparência passiva em ZH .....	65
4.3.3.2 O orçamento público com mobilização da transparência passiva em ZH ....	68
4.3.3.3 Outros temas com mobilização da transparência passiva em ZH .....	72
<b>4.3.4 A LAI como ferramenta do jornalismo investigativo em Zero Hora .....</b>	<b>73</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>78</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>83</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>89</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>100</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A discussão sobre a regulamentação do direito à informação pública no Brasil, ampliada no poder público a partir de 2011, abriu possibilidades e despertou maior interesse por técnicas jornalísticas ainda pouco exploradas no jornalismo no país. A garantia jurídica de acesso a qualquer documento público foi vista como um meio para facilitar a produção de reportagens investigativas sobre temas envoltos em polêmicas, como investimentos e gastos dos governos. Ao expor esses dados, a expectativa seria de que os veículos de comunicação pudessem estimular a cultura da transparência, provocando também os cidadãos a exercerem o direito à informação.

Dois anos depois da implementação da Lei de Acesso à Informação Pública<sup>1</sup> (BRASIL, 2011), este trabalho se propõe a refletir sobre o uso desse recurso como ferramenta do jornalismo investigativo no Brasil e a possível utilização das técnicas de precisão nesse processo. Para isso, serão analisadas reportagens que se apropriaram de dados tornados públicos pela lei para a produção de conteúdo de serviço à sociedade. O jornal Zero Hora foi escolhido como amostra, pela realidade próxima e pela observação da deciação ao tema em sua redação. Reportagens selecionadas durante os dois primeiros anos de vigência da lei – de 16 de maio de 2012 a 16 de maio de 2014 – devem traduzir exemplos da exploração de dados públicos a fim de produzir conteúdo jornalístico que supere as pautas programadas e esperadas dos veículos de maior audiência. A análise qualitativa desse material, em comparação a exemplos nacionais, tentará esclarecer como o novo mecanismo vem mudando a rotina nas redações – e se, a partir dele, o jornalismo tem mostrado contribuições ao desenvolvimento da democracia no país.

Outro objetivo da pesquisa é categorizar as reportagens para avaliar o esforço de seus autores em aproximar os dados do interesse do público. Deve-se buscar elucidar, ainda, como o jornalismo tem conseguido contribuir para que a transparência de informações se torne um mecanismo para o protagonismo de toda a sociedade no controle da administração pública.

Pela percepção de que algumas barreiras, tanto no poder público quanto na rotina de trabalho dos veículos de comunicação, ainda impedem maior exposição e

---

<sup>1</sup> A sigla LAI será adotada neste trabalho como referência à Lei de Acesso à Informação Pública.

<sup>2</sup> "Whether journalists are manipulated or manipulators, they take pride in their professionalism and

investigação sobre questões que envolvem poder público, este trabalho também pretende sugerir exemplos de maior sucesso na produção jornalística no Brasil. Acredita-se que a Lei de Acesso à Informação Pública pode ser muito mais aproveitada pelos profissionais da comunicação se o recurso for estimulado nas redações, por editores e gestores. Para isso, deve-se perceber a pertinência do investimento de tempo e equipe dedicados a pesquisar, interpretar e investigar fatos descobertos com o auxílio dos dados acessados através da nova lei. No contexto da desvalorização do jornalismo como profissão e número cada vez maior de tarefas para poucos repórteres, é provável que o maior desafio seja a ousadia de fugir das pautas que os governos querem divulgar – por meio de releases e coletivas de imprensa que geram manchetes idênticas em diferentes veículos – para buscar as pautas exclusivas, apesar de públicas, disponíveis em números e tabelas na internet ou escondidas em arquivos do governo.

Ainda, é necessário registrar o lento processo de adaptação dos órgãos públicos à obrigatoriedade de divulgação de quaisquer dados. Se o universo de jornalistas e cidadãos interessados na busca de dados públicos for ampliado, espera-se que a adaptação à transparência seja cada vez mais acelerada.

A pesquisa parte da reflexão sobre o papel da comunicação nas sociedades democráticas, no primeiro capítulo, com base nos estudos de Lippmann (2008), Schudson (2003), Lage (2003) e Neveu (2006). Os autores trazem visões complementares em relação à responsabilidade social do jornalista diante do poder de influência da opinião pública. Em seguida, Lopes (2003) e Fortes (2005) embasam o conceito de jornalismo investigativo como o ramo da profissão mais dedicado ao fortalecimento das estruturas democráticas. A constatação de Nascimento (2010) sobre um fenômeno recente no Brasil, o jornalismo sobre investigações, dá subsídios teóricos para a observação crítica desta pesquisa sobre o conteúdo apoiado principalmente em informações divulgadas espontaneamente pelo governo. Os conceitos de jornalismo de precisão (Meyer, 1973), reportagem assistida por computador e jornalismo guiado por dados são trazidos, na sequência, como formas de especialização do jornalismo investigativo com o uso de dados estatísticos e técnicas possibilitadas pela evolução da tecnologia. Holovaty (2006), Bradshaw (2011) e Dader (1997) trabalham a evolução do conceito de Meyer.

No segundo capítulo, discute-se o potencial da LAI para o avanço da participação e controle democráticos no Brasil a partir da noção de *accountability*

democrática sugerida por Angélico (2012). O cenário mundial de implementação de leis similares à brasileira é exposto por Ackerman e Sandoval (2005), além de organizações independentes como a Article 19 (1999). Um histórico da LAI brasileira é apresentado por meio de consulta à legislação nacional e documentos de órgãos como a Controladoria Geral da União (CGU, 2013), além de instituições da sociedade civil – com destaque para a participação da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI, 2013) através do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas (FÓRUM, 2014). O capítulo é encerrado com levantamentos da ABRAJI (2014) e da CGU (2014) sobre o início da LAI no Brasil e exemplos do seu uso como ferramenta no jornalismo. Esses casos considerados relevantes formatam a categorização que guia a análise de conteúdo do jornal Zero Hora.

O terceiro capítulo é dedicado à interpretação das formas de uso da LAI no *corpus* de matérias selecionado no jornal de Porto Alegre durante os dois primeiros anos de vigência da nova legislação. A análise das reportagens de cada categoria embasa uma reflexão sobre o jornalismo investigativo proposto por ZH a partir da lei. O capítulo final traz considerações sobre as restrições e potencialidades da produção jornalística já experimentada com modificações pela LAI nesse período.

A partir da crença de que o jornalismo pode ser um intermediário para que a sociedade se aproprie do direito de informação e para que a administração pública acelere o aperfeiçoamento da lei que regulamenta esse direito, o principal objetivo deste trabalho é mostrar como os profissionais da comunicação vêm se valendo desse importante papel.

## 2 JORNALISMO INVESTIGATIVO

### 2.1 O JORNALISMO E A DEMOCRACIA

A discussão sobre o possível papel do jornalismo como agente da consolidação da democracia precisa, aqui, passar pela reflexão de que a busca efetiva dessa meta social é exceção à rotina da maioria dos veículos de comunicação. A constatação é exposta com preocupação por autores de diferentes áreas das ciências sociais, épocas e contextos – além de resultar da observação que motiva o tema central deste trabalho, a ser detalhada em capítulos posteriores. Cabe, portanto, apontar as razões que afastam os jornalistas do projeto de serviço democrático e os métodos que levam à maior aproximação desse objetivo nos casos considerados de sucesso.

Dentre os mais críticos às coberturas corriqueiras da mídia, o jornalista norte-americano Walter Lippmann (2008) defende a importância da informação objetiva e especializada para a formação de um público – a opinião pública – capaz de compor uma democracia representativa. No entanto, rechaça a hipótese de que a mídia, através do modelo de jornalismo em prática em sua época, seja a instituição mais indicada para essa função. Lippmann, ao contrário, acredita que as práticas correntes de informação pela imprensa têm um efeito parasita de formar estereótipos. Por meio de padrões estimulados pela repetida associação em textos jornalísticos, o pesquisador afirma que o público é capaz apenas de recorrer a memórias prontas, irracionais, no momento decisivo de emitir julgamento sobre assuntos relevantes à sociedade.

Essa visão, apesar de próxima à primitiva teoria hipodérmica da comunicação (MILLS apud WOLF, 2008) pela relação causal entre mensagem intencional e recepção, é pioneira ao invocar a autonomia do público sobre a interpretação do conteúdo. Lippmann (2008) ainda questiona a distância entre os acontecimentos e a pretensão jornalística de filtrar as notícias mais relevantes:

[...] Às vezes é muito esclarecedor, portanto, você se perguntar como obtém os fatos em que você baseia sua opinião. Quem na verdade disse, ouviu, sentiu, contou, nomeou algo, sobre o que você tem uma opinião? Foi este o homem que lhe contou ou o homem que contou a ele, ou algum outro bem distante? [...] Você pode se perguntar estas questões, mas você raramente as responde. Elas lhe fariam recordar, no entanto, da distância que

geralmente separa sua opinião pública do evento que elas tratam. E a recordação é em si mesma uma proteção. (LIPPMANN, 2008, p. 52-53)

O autor segue a avaliação cética sobre o potencial da mídia no contexto democrático ao afirmar que ela representa, para o espectador ou leitor, o principal meio de contato com o que chama de ambiente invisível. Na concepção do pesquisador, o que se supõe, em geral, é que a imprensa deveria fazer o que a democracia primitiva imaginava que cada um de nós faria espontaneamente para si próprio: perceber e apresentar a nós mesmos uma imagem verdadeira do mundo exterior na qual estamos interessados (LIPPMANN, 2008, p. 273).

O protagonismo do jornalista na formação da opinião pública é minimizado pelo pesquisador Michael Schudson (2003) em uma análise sociológica sobre várias influências no comportamento do cidadão em uma democracia. O pesquisador concorda que, sim, a mídia não apenas reporta, mas cria realidades ao produzir notícias. Ainda assim, trabalha com o material fornecido por pessoas e eventos reais e precisa lidar com uma série de "parajornalistas" que procuram alimentar o conteúdo. Nessa definição, entrariam os profissionais de relações públicas e quaisquer responsáveis pelo relacionamento de órgãos públicos e de representantes políticos com a imprensa (SCHUDSON, 2003, p. 3).

Schudson retira a percepção negativa sobre a liberdade do jornalista na produção de conteúdo ao lembrar que a força da notícia não está apenas na informação, mas no lugar de prestígio público de onde é veiculada. Um dos casos mais emblemáticos sobre a influência da mídia na esfera pública, o episódio da série investigativa sobre o caso *Watergate*, nos Estados Unidos, é lembrado também pelo fato de que os repórteres Bob Woodward e Carl Bernstein contaram com o vazamento de informações por parte de funcionários do próprio governo. Ainda, lembra o autor, foi o esforço de dezenas de membros de órgãos públicos que contribuiu decisivamente para que o trabalho dos jornalistas culminasse na renúncia do presidente Richard Nixon – episódio no qual admite a contribuição positiva dos repórteres para o desdobramento em comoção pública (SCHUDSON, 2003, p. 19).

Já na reflexão sobre a rotina de relacionamento entre jornalistas e fontes oficiais, considerada o motor central da geração de notícias, Schudson lamenta que impere a lei do menor esforço. Afinal, é mais rápido e fácil basear informações no mundo apresentado pelo governo do que enfatizar o que acontece na sociedade: "Sejam os jornalistas manipulados ou manipuladores, eles têm orgulho do seu



profissionalismo e, quando possível, exercem seu próprio julgamento sobre quais notícias cobrir e como cobri-las"<sup>2</sup> (SCHUDSON, 2003, p. 108).

Schudson se refere à mesma rara autonomia de julgamento mencionada por Lippmann, ainda em 1922, apenas como "tirada de sorte". Usualmente, afirma o precursor, é a "forma estereotipada assumida por um evento num lugar óbvio que revela o percurso das notícias. O lugar mais óbvio é onde os assuntos públicos tocam a autoridade pública" (LIPPMANN, 2008, p. 291). Entra aí, também, a percepção do autor sobre a perigosa aproximação entre a intenção publicista do assessor de imprensa e o resultado tornado público pelo repórter – para ele, um sinal claro de que a forma dada aos fatos é, em geral, resultado do esforço de partes interessadas.

Na avaliação que inaugura a teoria do agendamento ou *agenda-setting* por parte da imprensa, Lippmann sugere um modelo extremo para evitá-la, em que os jornalistas perdessem a função de formatar a informação para dar lugar a uma elaboração técnica do conteúdo sobre os fatos relevantes à sociedade democrática. A verdade só poderia ser exposta, afirma ele, se fosse superada a ausência do que denomina uma organização desinteressada da inteligência (LIPPMANN, 2008, p. 294).

Já para o jornalista veterano e professor Nilson Lage:

É erro crasso exagerar o papel do jornalismo como ditador da opinião pública, mas tornou-se axioma do ofício – algo que nós, jornalistas, consideramos auto-evidente – a convicção de que ele contribui positivamente quanto exercido de maneira correta. Isto significa que o jornalismo progressista não é aquele que seleciona apenas discursos tidos como avançados em dado momento, mas o que registra com amplitude e honestidade fatos e ideias de seu tempo. (LAGE, 2003, p. 19)

Ao contrário da visão de Lippmann (2008) sobre o papel frágil da imprensa ao transmitir noções de um ambiente invisível, Lage se refere a um acordo tácito assumido entre o público e o repórter, que o autoriza a ser seu observador remoto. O jornalista seria o responsável por fazer o conteúdo circular como um agente inteligente, com competência humana para se apropriar da informação como matéria-prima de um trabalho social (LAGE, 2003, p. 23). Por isso, ao invés de

---

<sup>2</sup> "Whether journalists are manipulated or manipulators, they take pride in their professionalism and when possible exercise their own judgement about what news to cover and how to cover it." Tradução livre.

suprimir a função da imprensa na sociedade, Lage defende a formação técnica e a especialização do profissional que assume o papel de informar.

Na visão de Schudson (2003), a mídia não define a política mais do que a política dita as notícias. Para ele, não é possível separar onde começa o envolvimento interessado dos representantes da democracia de onde começa a ação da mídia ao enquadrar, organizar e definir a agenda da discussão pública sobre a política (p. 154). Não condena definitivamente, enfim, a ligação ativa da imprensa ao funcionamento da democracia representativa por lembrar que o sistema é construído sobre a descrença em relação ao poder e aos poderosos:

Democracias são tão vulneráveis quanto outras formas de governo à imperfeição e à corrupção de seus líderes, e talvez até mais, porque a imprensa sabe ser agressiva, e porque os políticos não são percebidos como deuses distantes, mas como versões elevadas de nós mesmos.<sup>3</sup>  
(SCHUDSON, 2003, p. 105)

A partir daí, vale discutir como a referida agressividade da imprensa impacta o público no exercício da sua parte na democracia: a cidadania. Schudson observa um negativismo e até cinismo exagerado nas coberturas jornalísticas sobre o cotidiano político – que, alerta, poderia levar a uma passividade política pela falta de esperança nos representantes (SCHUDSON, 2003, p. 99). Em uma especulação sobre o contexto latino-americano, compara as revelações da mídia sobre escândalos políticos ao enredo de telenovelas – portanto, recheadas de elementos que usam do teor de entretenimento para despertar a atenção do público.

Ainda que a observação do estudioso norte-americano seja superficial, considera-se pertinente associá-la, para o início do registro do material que dá título a este trabalho, a exemplos nacionais como a motivação de uma série de reportagens veiculada pelo jornal Folha de São Paulo (GUERREIRO, 2008) nos primeiros meses de 2008. O então ministro dos Esportes, Orlando Silva, se tornou alvo da indignação pública pelo gasto irregular com uma tapioca – e, é provável, despertou menor atenção a informação inserida ao longo dos textos de que o gasto total do dinheiro público com outros bens poderia ultrapassar os R\$ 20 mil. A pauta é resultado de uma observação atenta a gastos com as verbas indenizatórias –

---

<sup>3</sup> "Democracies are therefore as vulnerable as other forms of government to the imperfection and corruption of their leaders, and perhaps more so, because the press in democracies can often be aggressive, and because a democracy's political leaders are not perceived as distant gods but as elevated versions of ourselves." Tradução livre.

despesas que podem ser ressarcidas pelos representantes políticos –, mas seu gancho é a espetacularização do gasto com uma simples tapioca,

Antes de se propor a análise sobre o conteúdo investigativo facilitado pelas recentes ferramentas de transparência pública disponíveis no Brasil, o caso citado pode ser tomado como exemplo para a reflexão de Schudson sobre o potencial do jornalismo, mesmo que orientado pelo entretenimento, para uma cultura de responsabilização pública: "Talvez contribua para a *accountability* pública da ordem política, mas também é possível que surja do pessimismo cultural e reforce-o"<sup>4</sup> (SCHUDSON, 2003, p. 100).

Em casos como esse, o pesquisador francês Érik Neveu (2006) observa, também em sua terra natal, "um aumento recente do 'escândalo' como verdadeira forma narrativa baseada num trabalho de investigação e de divulgação pública de comportamentos tidos como contrários ao direito ou ao bem público" (NEVEU, 2006, p. 133). Aponta, porém, que esse tipo de mudança nos padrões de escrita nasce naturalmente de pressões sobre os jornalistas como a corrida pelas audiências, a lógica do furo e as dificuldades de sustentação financeira dos jornais.

À lista dos protagonistas que atuam em paralelo à imprensa na suposta influência sobre comportamentos, Neveu acrescenta e destaca, portanto, o poder econômico que torna o repórter ainda mais suscetível a uma formatação do conteúdo distante do seu próprio julgamento. O autor lamenta, ainda, que o poder dos jornalistas seja repetidamente evocado de forma alarmista por políticos e dirigentes econômicos apenas incomodados com a exposição ou a crítica. No universo acadêmico, lembra que o alarmismo se mantém em discussão também devido a influências intelectuais persistentes como a Escola de Frankfurt e a noção de espaço público proposta por Habermas (NEVEU, 2006, ps. 138-139).

Ao lançar um olhar sobre o pessimismo desses autores, no entanto, Neveu passa a ressaltar os impactos essenciais do jornalismo através do que considera um poder relativo de definição das questões sociais que dominam o espaço público. Sobre a teoria do agendamento ou *agenda-setting*, introduzida por Lippmann (2008) e desenvolvida por McComb e Shaw (NEVEU, 2006, p. 143), valoriza a noção de que o jornalismo tem uma influência maior no sentido de definir temas dignos de atenção coletiva do que de moldar comportamentos. O uso dessa autoridade com o

---

<sup>4</sup> "Perhaps this contributes to a public accountability of the political order, but it is also possible that it arises from and reinforces cultural pessimism." Tradução livre.

objetivo de que a opinião pública reflita os temas reivindicados pelos cidadãos, lembra Neveu, aparece no movimento batizado de jornalismo cívico ou jornalismo público:

*O Public Journalism* visa fazer surgir uma “agenda da opinião pública”, se fazer intérprete dos cidadãos quanto à hierarquia dos problemas e à escolha das soluções. Ele se baseia numa visão da democracia em que a confrontação das opiniões é o motor da deliberação e da escolha, o jornalista tornando-se o animador imparcial dessas trocas. (NEVEU, 2006, p. 173)

É o que o autor entende como uma preocupação explícita do jornalismo em contribuir para um debate social de forma a, em vez do que alguns consideram reforçar um negativismo sobre a política, incentivar a participação da sociedade e dar voz a um ponto de vista “do andar de baixo”.

Apesar de provocar a ideia de que o jornalismo poderia estar se dispondo a assumir uma função representativa ao atuar como parceiro de demandas políticas dos cidadãos, Neveu admite que esse modelo pode ser responsável, junto a outras iniciativas, por levar políticos locais a darem mais atenção a problemas cotidianos da população e, ao mesmo tempo, por um aumento da participação eleitoral. Num movimento que vê como tentativa de renovação em tempos de crise da democracia e do jornalismo, o estudioso francês atenta, também, para o aumento de investigações e análises na imprensa mundial nas últimas décadas. “Observa-se também que esse jornalismo é mais ruidosamente celebrado do que verdadeiramente praticado. As razões são evidentes. É muito caro em tempo e dinheiro” (NEVEU, 2006, ps. 172-177).

## 2.2 O CONCEITO DE JORNALISMO INVESTIGATIVO

As definições de jornalismo investigativo, em geral, buscam superar a redundância do termo que apenas destaca uma característica supostamente essencial de qualquer tipo de jornalismo. Como Érik Neveu (2006), diversos autores que se debruçaram sobre o tema colocam a categoria como um ramo mais dedicado da profissão, “mais ofensivo na busca da informação, mais abrasivo em relação aos poderes sociais, que pretende estar a serviço da democracia, da moral, da saúde pública” (NEVEU, 2006, p. 176). Se a concepção de jornalismo implica que o repórter sempre investigue, afinal, convencionou-se usar o termo investigativo para

designar um tipo de jornalismo que percorre um caminho mais longo, que demanda maior esforço e autonomia do profissional. O resultado seria um maior aprofundamento, a revelação de fatos inéditos e significativos para a sociedade.

Por isso, é importante abordar como a ideia de investigação se distanciou dos métodos cotidianos dos veículos de comunicação e como ficou cada vez mais difícil, para quem conhece a rotina de uma redação, chamar de reportagem a maioria dos textos publicados em jornais ou veiculados em mídias eletrônicas.

Para Nilson Lage (2003), a diferenciação entre notícia e reportagem fica clara na origem da pauta: a notícia é a cobertura de fatos programados pelo cotidiano – por forças que não dependem do autor do texto –, além da apuração de situações constatadas por observação direta, que estão à espera de serem noticiadas – como um acidente ou um fenômeno da natureza. Já a reportagem faz parte de um conceito mais amplo de informação jornalística: é um assunto geralmente programado pelo próprio jornalista a partir de fatos geradores de interesse – sem que haja a necessidade de um "gancho" – e envolve investigação e interpretação. O exemplo citado é o da cobertura de um desastre aéreo. O inquérito sobre as causas do acidente seria a notícia, enquanto um texto sobre a segurança dos voos no país seria uma reportagem (LAGE, 2003, p. 39).

A pauta da reportagem pode apenas propor um rumo do que terá resultado imprevisível: a ação do repórter como investigador. A publicação da notícia depende muito menos do olhar de um autor. Assim, Lage observa a importância da autonomia do repórter também como um improvisador, necessariamente treinado para se distanciar de seus próprios preconceitos e de conceitos universais. Do contrário, afirma, "nada mais haveria a descobrir no mundo além do que se imagina que ele seja – e, portanto, não se teria muito que fazer em matéria de reportagem" (LAGE, 2003, p. 42).

Na categoria da informação jornalística, Lage inclui, também, textos opinativos como artigos, crônicas e críticas. De qualquer forma, considera este o espaço de excelência da reportagem. O autor ressalta que a notícia independe, em regra, das intenções dos jornalistas, enquanto a informação decorre da intenção por meio de uma visão jornalística dos fatos. A notícia é o lugar do inédito, intenso e, por ser atual, é presa à emergência do evento que a gerou. A informação é "mais extensa, mais completa, mais rica na trama de relações entre os universos de dados" (LAGE, 2003, p. 114).

O já citado caso *Watergate* também é exemplo do professor Dirceu Lopes (2003) por ser considerado criador de um precedente que provocou o instinto do jornalismo investigativo nos Estados Unidos, na década de 1970. Segundo Lopes, os repórteres do jornal *Washington Post* mostraram a urgência de questionar as informações oficiais, não limitando o trabalho do jornalista a um mero intermediário entre o governo e a opinião pública. O autor sugere, assim, três requisitos para que um trabalho jornalístico possa ser considerado verdadeiramente de investigação:

1. que a investigação seja resultado do trabalho do jornalista, não informação elaborada por outras áreas. Por exemplo: a polícia;
  2. que o objetivo da investigação seja razoavelmente importante para grande parte da população, não, por exemplo, para os interesses de determinados setores;
  3. que os investigados tentem esconder esses dados do público. Quando há ocultação, a consciência não está tranquila.
- (LOPES in LOPES e PROENÇA, 2003, p. 12)

Pode-se perceber, nessa visão, que volta a ganhar força a autonomia do repórter como fabricante da informação – não no sentido de manipulação proposto por Lippmann (2008), mas como personagem ativo interessado em juntar o máximo de dados possível para oferecer ao leitor algo mais próximo da verdade. Para Lopes (2003), assim como para Lage (2003), nenhum outro profissional seria capacitado para essa tarefa senão o próprio jornalista. O que difere, porém, o jornalista que investiga daquele que apenas apura é não ser apenas um receptor de dados e autor de textos precisos, mas sim o criador de uma informação. O objetivo, na prática, seria expor injustiças e desmascarar fraudes que envolvem a burocracia dos organismos públicos (LOPES in LOPES e PROENÇA, 2003, p. 15).

Como técnicas fundamentais para a matéria investigativa, Lopes propõe a observação e a pesquisa, baseada no estudo exaustivo de arquivos públicos com conhecimento sobre os processos burocráticos, além de entrevistas posteriores com pessoas envolvidas com o tema. Sobre arquivos oficiais, lembra que são a ferramenta mais firme de se obter confirmação sobre o fato investigado (LOPES in LOPES e PROENÇA, 2003, p. 19).

Pela dificuldade de acesso a documentos oficiais e ainda maior coação em relação a denúncias durante os 21 anos de ditadura civil-militar, autores como Lage (2003) e Fortes (2005) observam o atraso do Brasil ao seguir a tendência investigativa iniciada pelo jornalismo norte-americano no pós-guerra. Ainda assim, é preciso lembrar os esforços louváveis que culminaram em revelações sobre o poder

público no período, como os reunidos por Fernando Molica (2005) na publicação "10 Reportagens que Abalaram a Ditadura". Com poucas fontes humanas para confirmar a suspeita de abuso de benefícios entre funcionários públicos, Ricardo Kotscho revela ter usado o Diário Oficial da União como melhor referência para a série de reportagens publicada no jornal O Estado de São Paulo em 1976. Sob o título "Assim vivem nossos superfuncionários", os textos revelaram gastos exorbitantes com festas, carros, apartamentos, voos e outras mordomias de funcionários do governo militar. As informações não conseguiram alterar as leis que autorizam a maior parte dos benefícios até hoje, mas geraram um constrangimento público e a confirmação de um tema que, até então, não fazia parte dos noticiários (KOTSCHO in MOLICA, 2005).

Desse tipo de matéria pode-se deduzir o conceito mais puro do jornalismo investigativo que, como assinalam os pesquisadores, precisa partir de constatações do próprio repórter, e não de material oferecido por outras instituições ou fontes. Com a esperança revigorada na democracia, a abertura política significou a efervescência definitiva desse ramo no Brasil para uma geração de profissionais que conheceu de perto as consequências da censura. Para Leandro Fortes (2005), o *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor de Mello, em 1992, pode ser considerado o marco zero do jornalismo investigativo no país – comparável a *Watergate* pelo clima de exaltação profissional deflagrado nas redações brasileiras diante das sucessivas denúncias. (FORTES, 2005, p. 18).

Passada a empolgação da imprensa com o papel nascente de fiscalização da democracia no Brasil, entretanto, Fortes (2005) lamenta que o termo investigativo tenha se transformado em um selo de *glamour* para repórteres, noticiários e, inclusive, patrões. Por isso, acredita, é preciso concordar com muitos dos casos classificados apenas como escândalos ou "denuncismos" da imprensa, que se distanciaram da essência de investigar fatos realmente relevantes no cenário democrático. Na contramão dessa tendência, o autor exalta mecanismos de autocontrole para a discussão, como o Código de Ética do Jornalismo Brasileiro (1985) e a criação da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo, a ABRAJI (2002).

Ao observar o mesmo cenário evolutivo que parece ter tornado o termo mais popular no Brasil nas últimas duas décadas, o professor Solano Nascimento (2010) propõe uma nova diferenciação: jornalismo investigativo não é o mesmo que

jornalismo sobre investigações. Ou seja, o que cresceu no país não foi o número de investigações protagonizadas pela imprensa, mas sim os conteúdos sugeridos por instituições como a Polícia e o Ministério Público. O cenário preocupante é comprovado pelo autor em pesquisa que mostra que mesmo os jornalistas entrevistados sobre o tema costumam classificar como investigativas as reportagens que apenas transmitem resultados de investigações oficiais.

A comparação entre reportagens publicadas durante o governo Collor e aquelas que levaram à renúncia de senadores às vésperas das eleições de 2012, por exemplo, resultam na observação de que os casos mais recentes foram embasados em relatos de funcionários públicos – como procuradores da República – em pleno ofício de seu trabalho de investigar (NASCIMENTO, 2010, p. 22). Para o autor, que recupera um leque amplo de definições sugeridas por pesquisadores, o traço em comum do jornalismo investigativo, em qualquer avaliação, é o trabalho ativo de apuração do repórter. Daí, são excluídas as produções jornalísticas apoiadas em quaisquer vazamentos de informações por autoridades, repasses de descobertas de terceiros ou revelações obtidas por um investigador que não seja o jornalista. Ainda, Nascimento considera particularmente destituída da virtude investigativa a reportagem que revela uma denúncia feita por autoridades que têm como ofício investigar. O chamado fenômeno do jornalismo sobre investigações corre o risco, nessa visão, de se tornar um instrumento do interesse de organizações em divulgar resultados, muitas vezes parciais e tendenciosos, do seu trabalho.

Com base em levantamento sobre reportagens com denúncias veiculadas pelas principais revistas brasileiras entre 1989 e 2006, Nascimento (2010) constata em números a reversão da tendência do jornalismo investigativo para o jornalismo sobre investigações. A análise baseada nos anos eleitorais desse período (1989, 1994, 1998, 2002 e 2006) mostra que a proporção entre os dois tipos de reportagens se inverteu, de 75% investigativas até 1994, para 45%, 34% e, finalmente, apenas 30% em 2006. Sobre as causas desse processo, o pesquisador conclui:

(...) o histórico das relações recentes da imprensa com as fontes deixa claro que está na ligação com o Ministério Público o início do processo de publicação, em grande número, de informações com origem em investigações oficiais. Foram as relações entre jornalistas e procuradores da República que geraram o fenômeno do jornalismo sobre investigações. (NASCIMENTO, 2010, p. 148)



A evolução do trabalho de procuradores e promotores ao longo dos anos 90 parece ter substituído, portanto, a tendência investigativa firmada na imprensa brasileira a partir da redemocratização. Ao procurar a opinião dos próprios repórteres sobre essa mudança, Nascimento se depara com uma confusão: a maioria não diferencia o verdadeiro jornalismo investigativo daquele que relata investigações de terceiros. De qualquer forma, alguns dos motivos citados pelos profissionais para o aumento em geral do conteúdo com denúncias são o fim da censura e a melhoria do aparato fiscalizatório do país (NASCIMENTO, 2010, p. 156). Enquanto o primeiro ponto poderia ser considerado ferramenta dos comunicadores para o protagonismo de investigações, o segundo, em contradição, se refere à criação de instituições que colaboram para o aumento da oferta de informações prontas à imprensa.

Pode-se supor, assim, que o desenvolvimento da democracia por meio de órgãos investigadores do próprio sistema tenha gerado uma certa acomodação dos jornalistas diante de um papel similar de fiscalização. Falta de tempo, verbas e pessoal dentro das redações, além do temor por ações judiciais, são também argumentos válidos para a desaceleração da tendência investigativa na imprensa. Mas, como sugere Nascimento, o cenário certamente seria diferente se os repórteres tivessem mais iniciativa individual:

Quando realizadas com rigor e baseadas em princípios éticos, tanto as investigações jornalísticas quanto as oficiais são fundamentais para a transparência de instituições, de empresas e para a denúncia de problemas sociais graves. Se a imprensa deixa de investigar e se limita a publicar o que investigadores oficiais estão descobrindo, uma das duas formas de investigação é anulada. Isso é ruim para a imprensa e terrível para a sociedade. (NASCIMENTO, 2010, ps. 179-180)

A consequência da substituição do jornalismo investigativo pela investigação oficial, afinal, pode ser a manipulação pela fonte que tenta tornar público um assunto de interesse particular. Outro problema é o predomínio apenas de denúncias relacionadas à irregularidade de órgãos públicos, quando fontes mais diversificadas poderiam indicar investigações sobre grandes empresas, direitos humanos e, pela observação direta dos dilemas da população, constatar problemas resultantes das diferenças sociais. Do contrário, o autor acredita que os antigos autores de reportagens estejam transformados em meros escribas, transcrevendo informações apuradas por terceiros (NASCIMENTO, 2010, p. 178).

Como já mencionado por Schudson (2003), Neveu (2006) e Fortes (2005), Nascimento (2010) também salienta o aspecto comercial da valorização do escândalo acima da investigação com objetivo social. A preocupação é de que esse tipo de jornalismo, norteado pela manchete mais vendável, culmine no ceticismo da população sobre a política. No entanto, volta a expectativa ao grande potencial do jornalismo investigativo, paralelo às instituições públicas, como impulsionador de uma maior participação democrática.

### 2.3 JORNALISMO DE PRECISÃO

Para que o jornalismo se aproxime ao máximo da verdade que toda a sociedade não pode enxergar, Philip Meyer (1973) sugere a utilização dos métodos de pesquisa das ciências sociais. Isso inclui um conhecimento avançado, também, sobre estatística e análise de dados numéricos. Diante do benefício usufruído pelas ciências sociais do avanço da computação, ainda na década de 1970, o pesquisador percebe que as mesmas tecnologias podem ser aproveitadas por aqueles responsáveis por descobrir e comunicar os fatos do dia a dia. A associação desses recursos às técnicas tradicionais de reportagem permitiria o exercício do que denomina jornalismo de precisão:

O novo jornalismo de precisão é jornalismo científico. (...) Isso significa tratar jornalismo como uma ciência, adotando métodos científicos, objetividade científica e ideais científicos para todo o processo da comunicação de massa. Se isso soa absurdamente pretensioso, lembre que a própria ciência é contida em relação a suas conquistas e possibilidades e tem suas próprias sanções contra a pretensão.<sup>5</sup> (MEYER, 1973, p. 40)

Tornar essa aproximação possível, na visão de Meyer, significa observar as complexidades do comportamento humano e reconhecer sua essência para quantificá-lo. Métodos de probabilidade são sugeridos, por exemplo, para que o jornalista possa deduzir a relevância de informações subjetivas sobre a sociedade. Isso torna o repórter um gerenciador, processador e analista de bases de dados.

Tal solução aparentemente complexa seria a única forma de disciplinar e agilizar o trabalho rotineiro de traduzir a realidade para o público. A proposta de

---

<sup>5</sup> “The new precision journalism is scientific journalism. (...) It means treating journalism as if it were a science, adopting scientific method, scientific objectivity, and scientific ideals to the entire process of mass communication. If that sounds absurdly pretentious, remember that science itself is restrained about its achievements and its possibilities and has its own sanctions against pretension.” Tradução livre.

Meyer, como observa Nilson Lage (2003), é, logo, uma negação do *new journalism*, em efervescência no mesmo período. Tudo o que o movimento sugerido por jornalistas como Tom Wolfe tem de aproximação com a arte e a emoção, segundo Meyer, torna ainda mais difícil que se siga o objetivo essencial da disciplina no jornalismo (MEYER, 1973).

Na prática, a proposta é que o repórter seja treinado para saber o que fazer com números, desde a coleta inicial dos dados crus até o processamento e interpretação para transformá-los em informação relevante. Testar a realidade com o uso de hipóteses é um dos possíveis caminhos para essa avaliação objetiva. O autor lembra que esse já costuma ser um hábito do repórter, natural observador dos fatos, mas em geral apenas satisfeito com a sobreposição de pontos e contrapontos fornecidos por fontes que podem ou não confirmar suas hipóteses. O desenvolvimento ideal da reportagem se daria através da dedução, experimentação e julgamento do próprio jornalista, em substituição aos pontos de vista que podem trazer conflitos e outros interesses ao conteúdo.

Na cobertura de um processo eleitoral, por exemplo, seria o próprio jornalista o responsável pela pesquisa de opinião – assim como essa ferramenta poderia se tornar útil para levantar hipóteses no desdobramento de uma reportagem. Na revisão da teoria de 1973, em 2002, Meyer ainda inclui a preocupação com o treinamento do jornalista para o manuseio de *softwares* e bases de dados disponibilizadas por órgãos públicos (MEYER, 2002).

## 2.4 REPORTAGEM ASSISTIDA POR COMPUTADOR

O desenvolvimento do conceito de jornalismo de precisão tem como sucessora a Reportagem Assistida por Computador (RAC), ou Computer-Assisted Reporting (CAR). O conceito se torna consenso em meados dos anos 90 para a referência ao necessário domínio de ferramentas tecnológicas e suas possibilidades de interação no jornalismo. Como RAC, pode-se considerar desde o uso de um simples editor de textos para a redação de reportagens até a utilização de *softwares* que possibilitam o cruzamento de dados e a investigação.

Visto como evolução natural do conceito tradicional de reportagem (LAGE, 2003, p. 155), no entanto, o termo RAC logo se torna obsoleto entre os defensores de um tipo de jornalismo investigativo específico. O computador como ferramenta,

afinal, passa a fazer parte de qualquer atividade cotidiana – e, por isso, torna-se redundante qualificá-lo como protagonista em um projeto de aprofundamento do jornalismo. É o que observa Meyer (1999) ao insistir na busca cada vez mais necessária de métodos organizados que aproximem o repórter do cientista. Para o autor da proposta do jornalismo de precisão, é essencial definir esse objetivo como algo mais ambicioso do que o simples uso da tecnologia: o uso dos métodos que incentivem cada vez mais o conhecimento, como nas ciências sociais.

## 2.5 JORNALISMO GUIADO POR DADOS

Uma evolução do conceito de jornalismo de precisão, somado à ideia da importância da informática proposta na RAC, se desenvolve, então, no jornalismo guiado por dados (JGD ou DDJ – do inglês, *data-driven journalism*). A proposta foca na função especializada do repórter no processo de rastreamento e tratamento do material bruto que será base para o conhecimento. Diante do universo imensurável de dados disponíveis na Era da Informação, parte-se do pressuposto de que o jornalista tem a responsabilidade de se apropriar de técnicas exatas, como programação de *websites* e análise de planilhas, para cumprir seu papel de circular por entre e filtrar as informações relevantes. O avanço das ferramentas tecnológicas para a organização de dados é o principal aliado dessa prática.

Uma das abordagens pioneiras da gestão de dados no jornalismo é registrada em artigo do jornalista e programador Adrian Holovaty (2006), que sugere uma mudança fundamental à rotina de *websites* jornalísticos. A ideia é que os repórteres passem a ver as notícias como fontes de dados que, se expostos em formato mais direto do que o da usual história, podem agregar principalmente ao armazenamento de informações na redação. A maior preocupação, nesse caso, é aliar a linha de raciocínio do repórter à de um programador para favorecer a avaliação de dados dissecados da reportagem em investigações a longo prazo.

A mesma avaliação aparece na reflexão da professora Claudia de Quadros (2004) sobre as bases de dados como forma cultural no jornalismo. Para a pesquisadora, a valorização dos dados crus na reportagem contribui para uma memória extensiva também em outras áreas, como a História. Introduzir essa preocupação na rotina do jornalista significaria contribuir para trabalhos simples,

como a produção de uma matéria sobre novelas com um tema em comum, até a contextualização aprofundada de uma reportagem sobre o conflito árabe-israelense.

O jornalista Paul Bradshaw (2011) volta a atenção ao objetivo inicial de uma reportagem guiada por dados: apropriar-se de dados para responder a uma questão do repórter ou questionar uma base de dados já adquirida. Por isso, a etapa inicial de compilação dos dados é tratada como a mais importante no processo que, depois, envolve limpeza, contextualização, combinação e comunicação da investigação. Na etapa final, também cabe salientar a ideia de que é função do repórter pensar em uma forma para que o público possa visualizar os resultados – seja através de estratégias de texto, gráficos ou personalização das informações.

Por esse incentivo ao protagonismo do repórter na busca e formatação das informações, pode-se dizer que o jornalismo guiado por dados, assim como suas noções antecessoras de jornalismo de precisão e reportagem assistida por computador, surge como um novo aspecto do jornalismo investigativo. Apesar de também poder servir com pertinência à simples rotina de produção de notícias com pautas previsíveis (LAGE, 2003), tem na essência a missão de incentivar a capacitação do repórter para a descoberta independente de fatos encobertos e relevantes. Encontra, aí, todos os requisitos considerados essenciais para a reportagem investigativa (LOPES, 2003). Ainda, no que diz respeito à tendência do jornalismo sobre investigações constatada por Nascimento (2010), o JGD pode ser um movimento no sentido contrário à aceitação de informações divulgadas apenas por fontes oficiais. Ao "entrevistar" primeiro os dados, afinal, o repórter fica menos suscetível à manipulação por interesses das fontes.

O espanhol José Luis Dader (1997) acrescenta que, desde dois séculos antes da especificação teórica dos ramos dentro do jornalismo, os repórteres mais renomados por trabalhos investigativos se serviram de técnicas de precisão. Por isso, sugere que o jornalismo embasado na ciência deva ser visto como evolução e complemento do jornalismo de investigação. A nova denominação – RAC –, para o autor, corresponde apenas à tendência de os jornalistas de precisão se identificarem mais com a busca por denúncias do que com a observação das transformações sociais por meio dos dados – como sugeria Philip Meyer (1973) na proposta original de aproximação com a metodologia das ciências sociais.

Seja qual for a denominação, Dader atenta para as questões em comum entre o impulso investigativo e a busca pela precisão: embora independentes, são âmbitos

do jornalismo que compartilham de métodos e objetivos para obter resultados com o mesmo interesse. Contudo, podem existir reportagens investigativas "tradicionais" e informações de precisão sem enfoque investigativo. O sentido de evolução entre um e outro conceito, para Dader (1997), aparece nos vácuos históricos do jornalismo investigativo preenchidos pelas técnicas mais recentes de precisão e desenvolvimento de ferramentas digitais. O poder de descobrir mais dados e, assim, não depender de divulgações oficiais, é um deles. O autor aponta, ainda, que o verdadeiro jornalismo de precisão busca a informação guiada por fenômenos sociais, enquanto a investigação de tendência denunciata esbarra muito mais em casos individuais que podem levar a uma miopia social (DADER, 1997, p. 45).

Em análise sobre as várias funções do jornalista na era da informação digital, Deak e Foletto (2012) salientam que o novo jornalista especialista em bancos de dados é um dos profissionais preocupados em entender os dados brutos que circulam na rede para fornecer informação ao público. Sua função não seria de total especialização em métodos científicos e estatísticos, nem a comparação ao programador/engenheiro de computação, mas sim a familiarização com aplicativos e quaisquer ferramentas que possibilitem cruzar esses dados e transformá-los em reportagem.

Essa noção sobre o aprofundamento em estratégias possibilitadas pela internet se aproxima, ainda, das definições de *hacking journalist* e jornalismo computacional, abordadas por alguns autores como sinônimos ou aspectos mais específicos do jornalismo guiado por dados. O professor Walter Teixeira Lima Junior (2011) menciona a ideia do jornalista como *hacker*<sup>6</sup> em referência à proposta inicial de Holovaty (2006), que levantava a relevância do conhecimento sobre programação para o jornalista. Nesse contexto, o profissional da imprensa de hoje estaria também habilitado a construir sistemas baseados em dados para buscar as informações não-triviais disponíveis na Era do Big Data<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> De acordo com Coleman (2013), citada por Foletto (2014): "hackers são aficionados por computador guiados por uma paixão inquisitiva por especular e aprender sobre sistemas técnicos, e frequentemente comprometidos com uma versão ética da liberdade de informação". (Disponível em: [http://www.brasilpost.com.br/leonardo-foletto/quem-tem-medo-de-hacker\\_b\\_4807597.html](http://www.brasilpost.com.br/leonardo-foletto/quem-tem-medo-de-hacker_b_4807597.html). Acesso em: 24 jun. 2014).

<sup>7</sup> Segundo o McKinsey Global Institute (2011), citado por Lima Júnior (2011): "Big data refere-se ao conjunto de dados cujo tamanho está além da habilidade de ferramentas típicas de banco de capturar, gerenciar e analisar. (...) Assumimos que, como a tecnologia avança sobre o tempo, o tamanho de datasets quantificado como Big data também aumentará". (Disponível em: [http://www.mckinsey.com/insights/business\\_technology/big\\_data\\_the\\_next\\_frontier\\_for\\_innovation](http://www.mckinsey.com/insights/business_technology/big_data_the_next_frontier_for_innovation). Acesso em: 23 jun. 2014)

### 3 O JORNALISMO E O DIREITO À INFORMAÇÃO

#### 3.1 A ACCOUNTABILITY DEMOCRÁTICA

Observa-se, neste ponto, que o estudo do jornalismo especializado na investigação, inclusive através das técnicas de precisão e norteamento por dados, faz parte de um esforço para que a profissão contribua para um ambiente democrático. Tão redundante quanto pode-se dizer da investigação em qualquer atividade jornalística, essa ideia é ressaltada para valorizar aqueles que buscam contornar as pressões corriqueiras nas redações para produzir a informação mais relevante à atuação de toda a sociedade. Ao deixar de lado o viés econômico da manchete denunciante e a praticidade da reprodução do material de divulgação, o repórter tem a oportunidade de aproximar o seu leitor ou espectador do poder público. São provocados, aí, os papéis esperados dos dois lados para o avanço da democracia representativa: a participação e a *accountability*<sup>8</sup>.

O termo, já referido no primeiro capítulo deste trabalho, ainda não tem tradução para o português. Ao revisar a bibliografia sobre o conceito de *accountability*, Fabiano Angélico (2012) observa que a noção que envolve a obrigação da prestação de contas e a responsabilização dos detentores de mandatos pela gestão de recursos públicos está distante da realidade muito recente – e instável – da democracia brasileira. Para o pesquisador, a *accountability* democrática traduz um cenário ideal no qual a transparência seria apenas uma das ferramentas para que um representante político incorporasse a ideia de fiscalização permanente pela sociedade e possível punição ao seu trabalho. O conceito também incorpora a necessidade de conhecimento da população para o controle social de seus representantes e possível exigência de punições (ANDI & Artigo 19, 2009, p. 39).

Em qualquer análise, a livre circulação de informações é considerada essencial como etapa primitiva da *accountability* almejada para o futuro da democracia. Controle social, que vai além da noção de que a cidadania só é exercida no momento do voto, também precisa fazer parte desse contexto. Como reflete Angélico (2012), somente através do conhecimento detalhado sobre o

---

<sup>8</sup> Segundo Schedler (2008), citado por Angélico (2012), *accountability* é a "obrigação de abrir-se ao público, obrigação de explicar e justificar suas ações e subordinação à possibilidade de sanções".

funcionamento dos órgãos públicos seria possível sonhar com um regime no qual a prestação de contas se tornasse um mecanismo natural, e não opressor, do representante eleito. Paralelo ao processo de adaptação dos governos à transparência de informações, o pesquisador ressalta a necessária participação de entidades que podem ser intermediárias para o envolvimento de toda a sociedade:

Na outra ponta, as organizações sociais (ONGs, mídia, pesquisadores, sindicatos, empresários etc) terão que aprender a consultar essas informações e trabalhá-las, dando-lhes sentido, de maneira a construir exigências factíveis, baseadas no conhecimento real do funcionamento das instituições. Para que essas exigências não se percam – e para que a transparência clara leve à *accountability hard* –, a agenda precisa estar colocada de maneira com que as instituições governamentais sintam-se impelidas a responder e, se for o caso, punir e/ou corrigir. Para que esta última etapa se concretize, ressalta-se o desafio de se investigar e analisar, o que coloca em jogo o trabalho de instituições como as Controladorias, os Tribunais de Contas, os Ministérios Públicos e o Judiciário. (ANGÉLICO, 2012, p. 49)

Dar sentido e produzir conhecimento, portanto, voltam a ser mencionadas como responsabilidades da mídia no cenário que engatinha para uma cobrança mais frequente, uma maior pressão da sociedade para a gestão pública responsável rumo ao desenvolvimento. Trata-se do que Angélico (2012) percebeu, sobre a Primavera Árabe de 2011, como a potencialização de movimentos da sociedade graças à maior circulação de informações possibilitada pelo desenvolvimento tecnológico. Mais um motivo e mais plataformas, afinal, para notar a insatisfação da maior parte da população em relação às instituições democráticas (ANGÉLICO, 2012, p. 34).

É inevitável registrar que os protestos de junho de 2013 no Brasil catalisaram inúmeras reivindicações sociais em um sentimento unânime: o descontentamento do povo com a corrupção em todos os níveis. Ainda que desorganizadas em relação a cobranças práticas do governo, as manifestações certamente contribuiriam para um avanço na percepção dos representantes sobre a obrigação de prestar contas e declarar mais atenção aos eleitores.

Sem a pretensão, enfim, de esclarecer as causas e reflexos ainda imprevisíveis dos protestos mais recentes no país, o clima de insatisfação e possíveis desdobramentos eleitorais tornam ainda mais pertinente a discussão sobre o papel do jornalismo como intermediário para a transparência no Brasil. Apropriar-se do direito à informação como ferramenta da reportagem investigativa e dar ao público conhecimento sobre esse direito para o controle social da gestão pública são possíveis caminhos.



### 3.2 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NO MUNDO

Regulamentar leis de acesso à informação pública para buscar a transparência como etapa para governos mais abertos e *accountable*<sup>8</sup> (ANGÉLICO, 2012) tem sido o processo adotado por mais de 90 países, segundo o levantamento mais recente da Controladoria Geral da União do Brasil (CGU, 2014). A agência responsável por assistir a Presidência da República quanto a questões de transparência é hoje a encarregada de gerenciar a adaptação dos órgãos e servidores públicos à Lei brasileira de Acesso à Informação Pública, também conhecida como LAI (BRASIL, 2011), sancionada em novembro de 2011 e implementada em maio de 2012. Como exemplo essencial da noção do direito à informação como direito humano, a CGU se refere ao artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948):

Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras. (ONU, 1948, Art. XIX)

A cobrança internacional por mecanismos que facilitem o acesso da população à informação pública aumenta, ao longo da segunda metade do século 20, graças à democratização de muitos países e ao avanço das tecnologias que permitem maior circulação de informações. Esse reconhecimento é exposto em tratados como o da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, que afirma que cabe a cada Estado providenciar "regulamentos que permitam aos membros do público obter informações sobre a organização, funcionamento e processos decisórios de sua administração" (ONU, 2000). A cartilha da CGU sobre a LAI ainda salienta a necessidade de especificação das regulamentações em cada país, para que seja facilitado o direito através de legislações internas e para que sejam estabelecidos procedimentos práticos para que o cidadão acesse a informação pública (CGU, 2013).

Em defesa do direito à liberdade de expressão e informação como direito humano fundamental, a organização internacional independente Artigo 19 – batizada em referência ao artigo essencial de 1948 – cita nove princípios que devem nortear qualquer lei de acesso à informação: máxima divulgação, obrigação de publicar, promoção de um governo aberto, limitação das exceções, procedimentos que

facilitem o acesso, moderação dos custos, reuniões abertas, prioridade à abertura e proteção para informantes (ARTICLE 19, 1999).

A LAI mais antiga foi criada pela Suécia em 1766, no processo de modernização do governo que culmina, hoje, em um dos regimes mais transparentes e menos corruptos do mundo. Ackerman e Sandoval (2005) observam que, embora não se possa atribuir a sofisticação atual do regime sueco apenas à abertura de informações, a cultura da transparência definitivamente contribuiu para o contexto que começou com a redistribuição de terras no século 18 e se difundiu para a administração de outras áreas do governo. O resultado, 248 anos depois, é um sistema horizontal em que os cidadãos têm por hábito solicitar informações e os funcionários têm estrutura e treinamento suficientes para oferecer documentos com até dois séculos de história em menos de 24 horas (ACKERMAN & SANDOVAL, 2005, p. 6).

A exceção do país escandinavo, apesar de exemplo mais próximo ao ideal de *accountability*, não foi inspiração para outra nação até 1888, quando a Colômbia especificou o acesso a documentos do governo em sua primeira legislação republicana. No entanto, só se pode perceber uma tendência à regulamentação do direito à informação no pós-guerra, quando Finlândia (1951), Estados Unidos (1966), Dinamarca (1970), Noruega (1970) e França (1978) foram os países pioneiros no movimento que motivou a adoção de LAIs por países de todas as regiões do mundo. (ACKERMAN & SANDOVAL, 2005, p. 23).

Na América do Sul, a principal referência citada pela CGU brasileira é a legislação do México, aprovada em 2002, que previu "a instauração de sistemas rápidos de acesso, a serem supervisionados por um órgão independente" (CGU, 2013). Ackerman e Sandoval (2005) salientam que a LAI mexicana é exemplo da categoria de países que adotaram a abertura de informações como parte da transição democrática de regimes autoritários e, por isso, tendem a ser reações à cultura predominante da ocultação e do sigilo. Itens como a obrigatoriedade de publicação de uma lista mínima de informações públicas fazem parte das leis desse grupo de nações identificado pelos autores, que também inclui ex-repúblicas soviéticas e a África do Sul pós-apartheid. É com o mesmo entendimento que podemos analisar, mesmo que em um processo muito mais lento, a atual consolidação das políticas de transparência no Brasil.

### 3.3 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NO BRASIL

Com a influência internacional e exemplos próximos de países que também sofreram com o enclausuramento da informação durante regimes ditatoriais, a intenção de promover a transparência aparece no Brasil desde a redação da Constituição de 1988, no artigo que estabelece a igualdade e a liberdade:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

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

(...) 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, Art. 5º)

A tentativa de reverter o hábito do sigilo enraizado por 21 anos de ditadura civil-militar no país, no entanto, precisou passar por instruções mais práticas para a abertura de informações. Como observa a organização Artigo 19, "o exercício deste direito no país é dificultado pela ausência de uma lei que regule obrigações, procedimentos e prazos para a divulgação de informações pelas instituições públicas" (ANDI & ARTIGO 19, 2009). Apenas em 2000, surge a primeira iniciativa concreta do poder público brasileiro em direção à transparência: a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF ou Lei Complementar nº 101/2000), que institui a divulgação à sociedade de informações como planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias e prestações de contas dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário nas esferas municipal, estadual e federal.

Em 2004, a recém criada Controladoria Geral da União é responsável pelo lançamento do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal. O uso das tecnologias da informação para divulgar ativamente os gastos públicos passa a ser incentivado também, entre estados e municípios. Em 2009, a Lei Complementar nº 131 – conhecida, esta sim, como a Lei da Transparência – estabelece a obrigatoriedade da disponibilização de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, criando portais virtuais da transparência nas três esferas. Pela primeira vez na discussão sobre o tema, a legislação define

prazos e possíveis punições aos entes da União que não cumpram a divulgação de informações sobre o orçamento (CGU, 2013).

Ainda assim, até aí, não existe uma atuação significativa de representantes políticos para que informações além dos gastos e orçamentos cotidianos sejam abertas ao público. Prevalecem, ainda, a resistência e nenhuma norma sobre a divulgação de informações que esclareçam, principalmente, o passado das decisões de autoridades no país. Já passadas mais de duas décadas da redemocratização, o jornalista Fernando Rodrigues (ANDI & ARTIGO 19, 2009) observa que o temor sobre o passado é a principal justificativa entre os governantes para o atraso do Brasil em seguir o consenso internacional sobre o direito à informação como um direito humano fundamental. Ele aponta, além das vergonhas recentes do regime militar encobertas pela Lei da Anistia (1979), outras questões nebulosas determinantes para a história do país, como a Guerra do Paraguai e o processo de demarcação de fronteiras internacionais. Argumento que considera falho para que os representantes deixem de aprovar uma legislação que transpareça, ao menos, o presente:

A cada ano sem lei, mais uma parte da história do país vai sendo deixada de lado, na escuridão. Basta observar a patética discussão política instalada no início de cada nova administração (nos planos federal, estadual e municipal). É quase uma praxe acadêmica governantes, ao tomar posse, ameaçarem seus antecessores com uma devassa e abertura de arquivos. Falam como se fossem eles os proprietários de algo que pertence a todos os brasileiros: as informações produzidas no âmbito do Estado. Sem lei, o Brasil não exclui do público apenas o conhecimento sobre o seu passado mais distante. O presente e o futuro também caminham para o oblívio (RODRIGUES, in ANDI & ARTIGO 19, 2009, p. 30).

Publicações como a referida são resultado da importante articulação de dezenas de entidades da sociedade civil em torno do tema, encabeçadas pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo a partir de 2002. A fundação da ABRAJI, como já observado no primeiro capítulo, também representa a movimentação independente de profissionais da imprensa para o resgate dos princípios da investigação jornalística. Com a luta pelo direito de acesso a informações públicas como um de seus principais objetivos, a ABRAJI coordena uma coalizão de entidades para a criação, em 2003, do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas (ABRAJI, 2014). O ano é o mesmo do início do lento processo legislativo que levaria à aprovação da Lei de Acesso à Informação Pública (LAI – Lei nº 12.527/11) apenas em 2011.

O responsável pelo primeiro Projeto de Lei (PL 219/2003) sobre a regulamentação do acesso à informação pública é o deputado Reginaldo Lopes (PT-MG), que, segundo Angélico (2012), embora não tenha tido contato com membros do Fórum antes da apresentação do PL, se mostra receptivo às contribuições das organizações civis para o texto. O objetivo de dar pleno conhecimento ao público sobre ações do governo, missões de seus órgãos e aplicações de recursos (LOPES, 2003), apesar de aprovado em instâncias iniciais, acaba sendo engavetado durante seis anos, até 2009, quando uma Comissão Especial é criada para debater o tema na Câmara dos Deputados.

Excluídos os detalhes políticos sobre a tramitação considerados menos relevantes para este trabalho, cabe maior atenção à etapa em que o PL, já rebatizado como PLC 41/2010, encontra maior resistência ao chegar às mãos do ex-presidente da República Fernando Collor de Mello, então senador (PTB-AL). Com o apoio do também senador e ex-presidente José Sarney (PMDB-AP), Collor reivindica o papel de relator do projeto e propõe uma série de alterações que, como constata Angélico (2012), colidiriam com muitos dos princípios de um governo aberto. Dentre outras mudanças no texto, os ex-presidentes defendiam que os governantes pudessem reivindicar o motivo de qualquer pedido de acesso a informações públicas e eliminavam a obrigação da publicação dos dados na Internet (COLLOR, 2011, apud ANGÉLICO, 2012).

Os empecilhos colocados por Collor e Sarney à tramitação da LAI, no entanto, acabam por contribuir para uma pressão ainda maior das organizações sociais pela aprovação do texto original do projeto. Às entidades de representação de jornalistas associadas ao Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, soma-se o peso da participação de instituições como a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), a ANPR (Associação Nacional dos Procuradores da República) e a ONG Transparência Brasil. Ainda, graças à divulgação das discussões no Congresso e no Senado através da imprensa, os objetivos centrais da lei chegam ao maior conhecimento da opinião pública – o que acelera, afinal, a agenda política sobre o tema. As propostas de modificações da lei pelo ex-presidente Collor são então rejeitadas em votação no plenário do Senado em 25 de outubro de 2011 e, em 31 de outubro, o texto original apoiado pelas entidades sociais é enviado para a sanção da presidente Dilma Rousseff (FÓRUM, 2014).

Superadas as resistências políticas e respeitada, também, a pressão internacional pela regulamentação do direito à informação, o Brasil se torna o 89º país do mundo a aprovar uma Lei de Acesso à Informação Pública (LAI). A Lei nº 12.527/11 é sancionada em 18 de novembro de 2011 e implementada em 16 de maio de 2012.

### 3.4 A LEI BRASILEIRA DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA

No que diz respeito à redação da lei de acesso, o texto aprovado pelo Brasil pode ser considerado um dos mais avançados em relação aos objetivos da transparência e controle social no mundo. Por isso, também, um dos mais pretensiosos. Assim, encaixa-se na categoria definida por Ackerman e Sandoval (2005) como uma das legislações típicas de países em transição de regimes de exceção para a democracia – ainda que a aprovação da LAI brasileira chegue com 27 anos de atraso ao fim do regime militar. Como perspectiva para o futuro da transparência nesses países, os pesquisadores acreditam que "a aplicação exitosa das leis depende do progresso da democracia, assim como de pressões externas que podem afetar a generalização da liberdade de informação"<sup>9</sup> (ACKERMAN & SANDOVAL, 2005, p. 36).

A grande mudança na concepção sobre informações públicas, a partir da implementação da lei, é que o sigilo deixa de ser a regra para se tornar exceção. Desde maio de 2012, todos os cidadãos têm a garantia legal do acesso a qualquer informação produzida nos níveis federal, estadual e municipal, nas esferas dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, em um prazo de 20 dias, prorrogável por mais 10 dias. No caso de negativa do órgão responsável, os motivos do sigilo devem ser expostos. A lei também estabelece o prazo para classificação de segredo de informações em 25 anos, renovável uma única vez. Ou seja: questões consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade podem permanecer em segredo de Estado por, no máximo, 50 anos. O limite de sigilo de cem anos seria permitido apenas em casos de exceção para dados que dizem respeito à intimidade, honra e imagem das pessoas. Para acessar qualquer informação de interesse pessoal ou

---

<sup>9</sup> "En la práctica la aplicación exitosa de estas leyes depende de el progreso de la democracia así como de presiones externas que puedan afectar la generalización de la libertad de información."  
Tradução livre.

coletivo, o cidadão não precisa justificar seus motivos e muito menos arcar com qualquer pagamento em dinheiro, salvo se requisitar cópias de documentos (BRASIL, 2011).

Além das prerrogativas para a chamada transparência passiva, em que o cidadão busca a informação no órgão público, a LAI amplia os itens obrigatórios da transparência ativa introduzida pela Lei Complementar nº 131 – aquela que motivou a criação dos portais de divulgação de gastos e orçamentos na Internet a partir de 2004. Entram nessa lista dados gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras e gastos com o pagamento de servidores públicos, assim como endereços, telefones e orientações para solicitação de informações que não estejam acessíveis em formato eletrônico.

A especificação sobre a possibilidade de recursos para o acesso a informações públicas também aparece como importante questão da nova lei: no caso de negativa de acesso, "o cidadão pode interpor recurso à autoridade hierarquicamente superior àquela que emitiu a decisão. Persistindo a negativa, o cidadão poderá recorrer ao Ministro de Estado da área ou, em caso de descumprimento de procedimentos e prazos da Lei 12.527, à CGU. Em última instância, caberá recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações" (BRASIL, 2011).

A Controladoria Geral da União assume, ainda, o papel de implementar a lei no âmbito do poder Executivo Federal e de incentivar a adoção em outros poderes e esferas através de treinamento e conscientização de funcionários públicos e monitoramento frequente sobre sua execução. Essa ampla lista de atribuições para a CGU, somada às funções originais de controle interno, chamam a atenção de Angélico (2012) para o provável excesso de funções de um único órgão no processo de amadurecimento de uma lei que necessita de mudanças fundamentais na cultura do funcionalismo público. O autor aponta, assim, a falta de clareza sobre órgãos supervisores da LAI em estados e municípios como possível obstáculo à adaptação. Faltam, ainda, punições claras no caso de descumprimento da legislação por servidores e mecanismos legais para recurso em relação a argumentos de sigilo (ANGÉLICO, 2012, p. 98).

São questões socioculturais, porém, as apontadas pelo autor como maiores entraves ao fortalecimento da LAI: falta de divulgação sobre o direito à informação, falta de apoio à lei por setores que já têm acesso a informações, receio de retaliação

governamental pelo uso da lei e, enfim, fraca atuação da sociedade (ANGÉLICO, 2012, p. 100). O pesquisador critica, inclusive, a mídia pela divulgação escassa sobre a tramitação da Lei de Acesso – apesar de ser a própria mídia uma das principais interessadas no acesso cada vez mais amplo à informação pública. Nisso resultaria o conhecimento e uso limitados da sociedade dos novos recursos de transparência.

### 3.5 PRIMEIRAS EXPERIÊNCIAS COM A LAI NO JORNALISMO NO PAÍS

A contradição exposta por Angélico (2012) pode ser vista como resultado da mesma tendência constatada por Nascimento (2010) em relação à falta de iniciativa dos jornalistas para a produção de reportagens investigativas. Se a maior parte das denúncias veiculadas se baseia em descobertas de órgãos que já têm livre acesso às informações públicas, como a Polícia Federal e o Ministério Público, fica claro que a maioria dos jornalistas não tem interesse em buscar novos dispositivos para investigações. Apesar de o maior protagonismo da sociedade civil para a aprovação da LAI ter partido de uma associação formada por jornalistas (a ABRAJI), seu universo restrito de profissionais atuantes limita a divulgação e o uso da lei pela imprensa.

Esse cenário fica visível, inclusive, em pesquisa desenvolvida pela própria ABRAJI sobre o primeiro ano de uso da Lei de Acesso à Informação, realizada em maio de 2013. Apenas 87 jornalistas responderam voluntariamente ao questionário. O número de profissionais registrados no Brasil, segundo a Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ, 2014), supera os 145 mil. A pequena amostra alcançada indica que poucos profissionais se dedicam à busca de dados nos órgãos públicos para a produção de reportagens. Ainda assim, de acordo com levantamento do governo federal, são eles os responsáveis pelo maior número de pedidos de informações, proporcionalmente, recebidos desde maio de 2012. O balanço dos primeiros 18 meses da LAI mostra que, das 124.394 solicitações, 5,15% são de jornalistas – o principal perfil solicitante.

Segundo a CGU, em comparação aos demais, os jornalistas também são os que mais recorrem, em uma média de 6,5% dos casos. Em relação ao atendimento dos pedidos, os dados da CGU contrastam com os relatos dos filiados à ABRAJI: o órgão federal afirma que 88% dos pedidos feitos pela categoria no período tiveram



acesso concedido, enquanto mais de 60% dos entrevistados pela associação relataram problemas para obter dados públicos (ABRAJI, 2013).

Em relatório divulgado no aniversário de dois anos da LAI, em maio de 2014, a ONG Artigo 19 expõe preocupação com o descumprimento das exigências no poder judiciário. O estudo aponta dificuldades, inclusive, no acesso a informações sobre o funcionamento de Tribunais de Contas, órgãos também responsáveis pela fiscalização da transparência (ARTIGO 19, 2014). O estudo foi apresentado em evento com a participação da Abraji e das ONGs Transparência Brasil e Conectas Direitos Humanos, que apontam alguns avanços no segundo ano da lei, mas ressaltam a persistência de muitas falhas. As organizações reconhecem, por exemplo, o aumento do número de respostas a pedidos de informações, mas salientam que, em mais de um terço dos casos, elas não são apresentadas de forma satisfatória. O Executivo, entre os três poderes, e o Governo Federal, entre as três esferas, têm as melhores avaliações no processo de adaptação à lei.

Já a posição da CGU sobre o segundo ano é de reafirmar avanços, como o tempo médio de 13 dias para respostas, considerado apenas o Poder Executivo Federal, e um índice de apenas 6% de recursos. O órgão ainda exalta efeitos produzidos pela LAI além da sua esfera de vigência, como a iniciativa de divulgação espontânea de informações sobre a ditadura militar pelo Arquivo Nacional do país (CGU, 2014).

A divergência entre os balanços do poder público e das entidades civis pode estar expressa no nível de atendimento às solicitações considerado satisfatório por cada lado do balcão, como será verificado nesta análise. De qualquer forma, mesmo reduzido e diante das barreiras da adaptação dos órgãos públicos à LAI, o universo de jornalistas que tem conhecimento e faz uso dos novos recursos de acesso a informações já produz resultados interessantes para o jornalismo investigativo e/ou para o jornalismo guiado por dados no Brasil. Concluída a reflexão sobre o conceito dessas especializações e o potencial de seu uso combinado ao direito à informação, o objetivo deste trabalho, a partir de agora, é expor exemplos do esforço de repórteres para que a nova lei contribua para o aperfeiçoamento do jornalismo como intermediário da *accountability* democrática.

### 3.6 CATEGORIZAÇÃO E EXEMPLOS DO USO DA LAI

A implementação da Lei de Acesso à Informação Pública e, ainda antes dela, a criação de portais de transparência pública do governo, motivaram a organização de equipes dedicadas ao jornalismo guiado por dados em redações de grandes veículos de comunicação do Brasil. Cabe valorizar a iniciativa de editores também atuantes no movimento da sociedade civil para a tramitação da lei – liderado, como já dito, pela ABRAJI. Com a colaboração de jornalistas como José Roberto de Toledo<sup>10</sup> e Marcelo Soares<sup>11</sup>, pode-se notar o pioneirismo dos jornais O Estado de São Paulo e Folha de São Paulo na evolução de equipes especializadas em dados. Para que essa mobilização nas redações possa ser analisada de acordo com a contribuição para o público, pretende-se expor, a seguir, diferentes usos da nova lei para produzir reportagens.

A partir de exemplos de repercussão nacional, foram estabelecidas categorias e subcategorias para a posterior análise qualitativa do material observado no jornal Zero Hora.

#### 3.6.1 Jornalismo sobre a LAI: Divulgação e monitoramento

Por meio de notícias sobre a implementação da LAI e reportagens de maior fôlego que cobram o direito à informação colocado em prática, considera-se como uma categoria para esta análise o conteúdo sobre a LAI – que não a usa como ferramenta para o conteúdo, mas a mantém no noticiário factual. Como já citado, a atuação individual de jornalistas experientes, ligados à ABRAJI ou defensores independentes do jornalismo investigativo, tem garantido que a nova lei apareça como tema de muitas matérias.

Por isso, a polêmica sobre a divulgação nominal de salários de servidores se tornou recorrente e a maioria dos grandes jornais passou a monitorar a adaptação

---

<sup>10</sup> Jornalista formado pela USP em 1986, atual presidente da ABRAJI e colunista do jornal O Estado de S. Paulo, além de editor do blog Vox Pública (<http://blogs.estadao.com.br/vox-publica/>) e comentarista da RedeTV!. Criador do Estadão Dados (<http://estadaodados.com>) e especialista em análise de pesquisas e RAC há mais de 13 anos, segundo sua página pessoal no Twitter e o website da ABRAJI (<http://www.abraji.org.br>).

<sup>11</sup> Jornalista formado pela UFRGS em 2004, atual colunista do jornal Folha de S. Paulo e membro do Consórcio Internacional de Jornalistas Investigativos (ICIJ). Foi sócio fundador e o primeiro gerente da ABRAJI. Editou o blog Afinal de Contas (<http://afinaldecontas.blogfolha.uol.com.br>) até 2013.

dos órgãos públicos às exigências da LAI. Em geral, as matérias que monitoram a aplicação da nova regulamentação são resultado de pautas factuais, como novas publicações em portais de transparência ou impasses jurídicos relacionados à lei. É o exemplo do texto “Dilma abre guerra ao mandar divulgar salários” (MOURA, 2012), publicado pela Agência Estado dois dias após a implementação da LAI.

### **3.6.2 Jornalismo com uso da LAI: Transparência ativa ou passiva**

As matérias jornalísticas que usam a Lei de Acesso à Informação como ferramenta podem ser divididas em duas grandes categorias: aquelas que se apropriam de dados tornados públicos previamente por iniciativa do governo – ou seja, que usufruem da transparência governamental ativa determinada pela LAI – e aquelas que fazem uso do direito de requisitar informações específicas a órgãos públicos – que são, portanto, resultado da transparência governamental passiva.

A primeira categoria, a mais utilizada, é a exploração de dados disponíveis em portais de transparência para descobrir irregularidades ou fatos relevantes a toda a sociedade. Ao expor, por exemplo, despesas questionáveis com correspondências (FONSECA & SACCONI, 2013) ou o privilégio a alguns municípios na destinação de verbas parlamentares (BRAMATTI & RABATONE, 2013), os repórteres demonstram ter usado a entrevista aos dados como principal ferramenta.

Tratam-se de reportagens, e não apenas de notícias, como observa LAGE (2003), por fugirem da pauta factual e de fatos pré-programados. São modelos claros do uso da técnica de jornalismo guiado por dados, nos quais os repórteres questionam uma base de dados já adquirida (BRADSHAW, 2011). Apesar de, na maioria, não revelarem crimes na administração pública, expõem situações burocráticas e gastos excessivos publicamente desaprovados para o desenvolvimento da democracia. Por isso, apesar de baseadas em informações produzidas e divulgadas espontaneamente por órgãos públicos, resultam do protagonismo de seus autores e podem, do ponto de vista de Lopes (2003), ser consideradas reportagens investigativas.

A maioria, no entanto, não alcança todo o potencial investigativo de exploração mais detalhada de arquivos públicos, entrevistas e busca de fontes alternativas sobre os temas, como os mesmo autores estabelecem como critérios para o jornalismo investigativo de profundidade. Afinal, como única ou principal

ferramenta da investigação, a consulta a dados previamente abertos não vai a fundo naquilo que, por acaso, os investigados estejam tentando esconder do público. Como afirmam os pesquisadores, "quando há ocultação, a consciência não está tranquila" (LOPES & PROENÇA, 2003, p. 12).

É por isso que, talvez, o maior mérito dessa categoria de reportagens não esteja na revelação de furos investigativos, mas sim na função de intermediar o conhecimento da população sobre a rotina de gastos públicos – oferecendo conteúdo interpretado, contextualizado e transformado em material de fácil assimilação através de gráficos. São dados já públicos para qualquer cidadão que, depois de passar pelas mãos do repórter, se transformam em informações que dificilmente seriam expostas em releases do próprio governo. Ainda que baseadas em dados produzidos e divulgados pelo poder público, essas reportagens podem se distanciar mais ou menos do jornalismo sobre investigações (NASCIMENTO, 2010) à medida em que vão além da mera reprodução de dados.

Já quando o repórter tem uma dúvida em mãos e busca uma base de dados que possa esclarecê-la, a informação liberada através da LAI se torna mais uma ferramenta de uma investigação jornalística tradicional, e não o ponto de partida para uma reportagem guiada por dados – apesar de também poder usar essa técnica. Surge aí a segunda categoria de reportagens que usam a lei como ferramenta: aquelas que se beneficiam do direito de acesso a qualquer informação pública ao acionar a transparência passiva do governo. Esse esforço fica claro em reportagens como a do Estadão, de agosto de 2013, que revelou que a presidente Dilma superou o antecessor, Lula, nas despesas com propaganda (GALLO, 2013). O levantamento detalhado partiu da solicitação de dados a cada um dos órgãos e empresas estatais que assinaram contratos publicitários entre 2003 e 2013.

Também com função de fiscalizar os gastos públicos, reportagens como a citada podem ser consideradas melhores representantes do jornalismo investigativo almejado na definição de Solano Nascimento (2010). O texto responde a uma questão de interesse público mais amplo e, ao revelar o resultado de precisão sobre a comparação entre as despesas, também aponta motivos e procura esclarecimentos dos responsáveis.

Como será visto no detalhamento dos temas das reportagens, é possível fazer jornalismo investigativo de repercussão nacional tanto a partir de dados previamente abertos pelo governo quanto através de requisições pela LAI. No

entanto, é com o uso da possibilidade extrema de pedidos de acesso e recursos para a busca de informações específicas que os jornais têm mostrado conteúdo de maior relevância para o desenvolvimento da democracia.

### 3.6.2.1 Reprodução de bases de dados

O objetivo de incentivar o engajamento do público como mais um fiscalizador dos representantes é exposto claramente quando o jornalista abre mão da função de editor da informação para reproduzir bancos de dados – que, expostos por um veículo de comunicação, ganham maior repercussão do que escondidos em publicações do governo. O material pode ou não servir de base para reportagens investigativas mas, quando reproduzido na íntegra, dá ao leitor a autonomia para se tornar também um investigador.

É o caso da série "Diários Secretos", publicada pelo jornal Gazeta do Povo em 2010 – que, portanto, não usou a LAI como ferramenta, mas é exemplo da apropriação de dados públicos. Os repórteres construíram um extenso banco de dados sobre movimentações de funcionários na Assembleia Legislativa paranaense a partir de diários oficiais do estado publicados entre 2006 e 2009. A análise do material levou à descoberta de casos de nepotismo e funcionários-fantasma, revelados em reportagens que levaram à condenação de 15 servidores e renderam ao jornal um Prêmio Esso. A série é considerada um dos melhores exemplos da crescente importância do jornalismo guiado por dados nas redações brasileiras, como cita Träsel (2014) no capítulo sobre o tema adicionado à versão em português do Manual de Jornalismo de Dados (TRÄSEL, in GRAY, BOUNEGRU e CHAMBERS, 2014). Depois das publicações, todo o material bruto levantado pelos jornalistas da Gazeta foi divulgado no site do jornal, em formato de aplicativo que facilita a consulta às informações.

A prática, incentivada pelos veteranos do jornalismo de dados com exemplos de contribuição pública como o do WikiLeaks<sup>12</sup>, tem se tornado cada vez mais comum à medida em que os jornalistas brasileiros se familiarizam com a técnica e percebem a relevância de reproduzir os dados originais. Ainda que almejar um público engajado e disposto a interferir no andamento da cobertura possa parecer

---

<sup>12</sup> “O WikiLeaks é uma organização sem fins lucrativos, criada em 2007, com o objetivo de trazer informações importantes a público.” (Informações do website <http://wikileaks.org>)

distante da realidade brasileira, as iniciativas que mostram essa possibilidade contribuem para o desenvolvimento da transparência em paralelo ao direito à informação. O jornalista freelancer Duncan Geere (2014), que tem como base o melhor exemplo do cenário sueco, sugere a divulgação das bases de dados ainda durante a apuração:

Depois de obter leitores para a sua página, pense em como eles vão interagir com seu trabalho. Claro, podem ler a história que você escreveu e ver mapas e infográficos. Mas é imensamente valioso oferecer também canais de resposta. Mais que tudo, eles podem contribuir com ideias sobre o tema tratado, ajudando a definir as próximas tarefas do projeto de cobertura (GEERE, in GRAY, BOUNEGRU e CHAMBERS, 2014, p. 317).

Já com a Lei de Acesso à Informação como ferramenta, é isso o que foi feito no exemplo independente e regional do jornal O Caxiense, em reportagem de 2013 sobre a arrecadação dos pólos de pedágio da região serrana do Rio Grande do Sul. No editorial da publicação, a jornalista Paula Sperb admite a limitação de tentar esclarecer um assunto delicado e envolto em burocracias jurídicas em apenas uma reportagem. Por isso, divulga o endereço eletrônico onde o jornal disponibiliza um "WikiLeaks do pedágio", com toda a documentação obtida na apuração, e incentiva o público a colaborar com quaisquer outras informações sobre o tema (SPERB, 2013). Ainda no jornalismo independente, iniciativas como o InfoAmazônia<sup>13</sup> e a publicação da biblioteca PluD pela Agência Pública<sup>14</sup> são referências de relevância nacional para a prática.

### 3.6.2.2 O orçamento público como tema

Como a lei determina que o orçamento público é o principal tema das informações a serem obrigatoriamente divulgadas na Internet, é esse, também, o assunto da maior parte das reportagens que usufruem do recurso. Nesses casos, o nível de aprofundamento e interpretação dos dados pode revelar maior ou menor teor investigativo no conteúdo, como nas reportagens citadas anteriormente.

Com base apenas em informações de gastos já divulgadas no site do Supremo Tribunal Federal, por exemplo, repórteres do Estadão descobriram que era hábito comum aos ministros da Corte usufruir de verbas públicas para viagens de

---

<sup>13</sup> Disponível em <http://infoamazonia.org/>. Acesso em 23 jun. 2014.

<sup>14</sup> Disponível em <http://www.apublica.org/2013/04/conheca-plusd-biblioteca-de-documentos-diplomaticos-wikileaks>. Acesso em 23 jun. 2014.

lazer, inclusive em períodos de férias (BRESCIANI & GALLUCCI, 2013). A reportagem não tem nenhuma fonte além da consulta aos gastos, ao teor das leis que permitem esse benefício e a contextualização histórica. Considerado o prestígio normalmente atribuído aos magistrados do STF, a simples revelação dos dados interpretados foi suficiente para uma matéria de repercussão pública e possível constrangimento dos ministros em continuar usufruindo dos privilégios.

Já um exemplo de reportagem sobre orçamento público baseada em requisição à transparência passiva foi uma revelação da Folha de São Paulo sobre o aumento de benefícios em jetons na gestão do prefeito de Salvador, ACM Neto, desde 2012 (PITOMBO, 2014). O correspondente local, provavelmente motivado pela escassez de informações no portal de transparência ativa da Prefeitura, afirma que "os dados foram revelados somente após a Folha encaminhar pedido baseado na Lei de Acesso à Informação".

Em muitas das matérias sobre orçamento, o recurso da comparação entre números é utilizado para formatar as denúncias. Dizer, por exemplo, que uma campanha eleitoral custa o equivalente à construção de cinquenta escolas causa mais impacto e aproxima o assunto do interesse do leitor ou espectador. Um exemplo é o título do post de Soares (2012) sobre uma matéria da Folha que denunciou a porcentagem ínfima dos recursos arrecadados com multas destinados à educação no trânsito em São Paulo: "Até você dar R\$ 1 para a educação no trânsito, já perdeu a habilitação" (SOARES, 2012).

### 3.6.2.3 Outros temas do cotidiano

Reportagens que fogem ao tema do orçamento público são exemplos mais próximos ao que Meyer (1999) e Dader (1997) classificam como jornalismo de precisão com uso de métodos das ciências sociais. Por exemplo, perceber um número relevante de problemas técnicos em voos comerciais no Brasil e descobrir, a partir de dados solicitados à Aeronáutica via Lei de Acesso, que se tratam de incidentes causados, em grande parte, por falhas humanas. Essa é a revelação de reportagem da Folha que constata que o país tem o dobro das ocorrências similares registradas nos Estados Unidos (NEVES, 2013). A cartola Comportamento condiz com a motivação da matéria: aparentemente inspirada por uma transformação social, e não pelo aspecto denunciante que os autores apontam como ponto de

partida da maior parte das reportagens que usam a técnica. A manchete também resulta em uma denúncia, mas não aponta a personalização dos culpados ou formata o assunto como um escândalo, como Fortes (2005) critica ser uma tendência no jornalismo investigativo feito no Brasil.

Essa análise coloca na mesma categoria a reportagem do G1 sobre o aumento do número de estrangeiros que emitem carteira de trabalho no Brasil (VELASCO, 2013). O levantamento baseado em dados públicos constata o impacto da imigração de muitos haitianos no último ano e, ao analisar a tendência de crescimento de trabalhadores de outras nacionalidades, traça perfis de personagens que comprovam os números.

Normalmente associada à busca de valores e denúncias sobre a administração pública, a Lei de Acesso motiva, nesses casos, reportagens mais reflexivas sobre o cotidiano e as transformações recentes da sociedade. Embasadas em dados brutos, têm como resultado investigações precisas que retratam o cenário factual de uma época.

Em relação aos registros do passado, graças à abreviação do tempo de sigilo de Estado sobre documentos públicos e às possibilidades de recurso em solicitações de informações, já é possível perceber a contribuição do jornalismo para a elucidação do assunto historicamente mais temido – como criticou Fernando Rodrigues (2009) – por muitos setores em Brasília: o regime militar no país.

Criada oficialmente no mesmo dia da implementação da LAI, 16 de maio de 2012, a comissão apura as violações de direitos humanos ocorridas no país entre 1946 e 1988. Embora não haja indicativo de que o Brasil possa recuar do rigor da Lei da Anistia na tentativa de punir culpados, o principal objetivo do grupo é organizar um relatório com publicação prevista para dezembro de 2014, resultado de pesquisa e depoimentos de testemunhas, "contendo recomendações ao Estado brasileiro para que este nefasto período de nossa história não mais se repita" (CNV, 2014). Uma das contribuições mais simbólicas da comissão, até o momento, foi a recomendação para que a causa oficial da morte do jornalista Vladimir Herzog, em 1975, fosse alterada de asfixia causada por suicídio para lesões e maus-tratos sofridos dentro da prisão militar. A decisão judicial ratificou que a CNV conta com respaldo legal para recomendar a "adoção de medidas destinadas à efetiva reconciliação nacional, promovendo a reconstrução da história" (CNV, 2014).



Esse também foi o principal foco do discurso emocionado da presidente Dilma Rousseff – ex-militante, presa e torturada durante o regime militar – no dia da criação da CNV e da implementação da LAI. Paralela ao grupo de pesquisa organizado pelo governo federal, a lei foi apresentada como um instrumento para que a sociedade busque esclarecer, principalmente, seu passado. A mídia, intermediária para esse conhecimento, ganhou uma importante ferramenta para tentar divulgar hoje o que a censura dos anos de chumbo não permitiu – e, em muitos casos, para tentar se reconciliar com seu próprio passado de apoio à ditadura (SILVA, 2014).

Um exemplo importante do que já pôde ser feito nesse sentido é a reportagem do jornal O Globo que comprova que nomes de aliados do regime, como José Sarney e Antônio Carlos Magalhães, foram ignorados na comissão criada para investigar casos de corrupção durante a ditadura. Já opositores como João Goulart e Leonel Brizola tiveram contas pessoais devassadas na busca dos militares por crimes que pudessem resultar no confisco de seus bens. O texto, veiculado às vésperas do aniversário de 50 anos do golpe de 1964, ainda contribui com análises sobre as motivações da comissão, similar a outros órgãos de exceção criados pelo regime:

[...] misturavam suspeitas de corrupção a acusações de natureza ideológica e até a picuinhas políticas. Historiadores dizem que os casos apurados pela CGI não merecem ser considerados verdades estabelecidas, seja pelo desrespeito jurídico, seja pelo clima de paranoia reinante. (AMADO, 2014)

Apesar de ainda escassas, as reportagens que conseguem usar a LAI para esclarecer pontos encobertos pela ditadura e outros episódios históricos do Brasil aumentam a esperança de que a regulamentação do direito à informação seja a ferramenta para que a mídia e a sociedade em geral possam complementar o trabalho da Comissão Nacional da Verdade.

## 4 O RETRATO E O USO DA LAI EM ZERO HORA

### 4.1 A ZERO HORA

O jornal Zero Hora foi fundado em Porto Alegre em 4 de maio de 1964, substituindo o Última Hora, impresso popular fechado pelo regime militar. Última Hora havia sido criado no Rio de Janeiro em 1951, pelo jornalista Samuel Wainer, partidário do ex-presidente Getúlio Vargas e com posterior identificação clara com as políticas do ex-governador gaúcho Leonel Brizola e do presidente deposto João Goulart. A edição nacional era subsidiada pelas seções de Porto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte, São Paulo, Recife, Niterói e Santos. Com a proibição de sua circulação e o exílio de Wainer em abril de 1964, o então diretor do jornal no Rio Grande do Sul, Ary de Carvalho, compra os direitos da publicação no estado (GALVANI, 1995).

O jornal muda de nome, torna-se regional e assume um posicionamento editorial independente de relações políticas, mas também representativo do novo regime por formatar-se às suas imposições. O primeiro editorial de Zero Hora nega compromissos políticos e exalta a defesa dos direitos e reivindicações do povo, desde que dentro do respeito à lei e às autoridades (GALVANI, 1995). Na época, seus impressos concorrentes em circulação em Porto Alegre são o Correio do Povo (1895), Folha da Tarde (1936) e Folha da Manhã (1969), da Companhia Jornalística Caldas Júnior; o Diário de Notícias (1925), do grupo Diários Associados; e o Jornal do Comércio (1933), da família Jarros (BIZ & GUARESCHI, 2003).

Até 1967, a Rede Brasil Sul de Comunicação (RBS), fundada em 1957 por Maurício Sirotsky Sobrinho, tinha apenas um acordo com a nova Zero Hora para a divulgação de seus veículos eletrônicos – a Rádio Gaúcha (1957) e a TV Gaúcha (1962). Em 1967, o grupo compra 50% de ZH, ainda sem participação editorial, para então adquirir a integralidade do jornal em 1970, após assumir as dívidas acumuladas pelo empresário Ary de Carvalho.

Segundo Jayme Sirotsky, a liderança de Zero Hora no mercado jornalístico impresso do Rio Grande do Sul chega sete anos depois, em 1977, depois de um trabalho de integração com a mesma linha editorial já adotada no jornal e na TV, fundamentada na responsabilidade social. Em artigo publicado na edição comemorativa de 50 anos de ZH, o atual presidente emérito do Grupo RBS exalta o

veículo como multiplicador de opiniões. O editorial da edição ainda destaca o posicionamento independente de seus múltiplos colunistas, divulgação de correções de erros, o exercício permanente do contraditório e a observância de críticas de conselhos de leitores.

Nelson Sirotsky, atual Presidente do Conselho de Administração do Grupo RBS, ressalta o público como prioridade, mas admite um posicionamento menos neutro ao afirmar que “as pessoas podem até discordar do jornal, ter opiniões diferentes, mas sabem que o que está lá registrado fundamenta-se em valores jornalísticos e éticos reconhecidos”<sup>15</sup>. O reconhecimento vem da publicação do Guia de Ética e Autorregulamentação Jornalística (RBS, 2011), no qual o grupo defende o livre exercício da informação e da opinião, a oferta da pluralidade de opiniões e diferentes versões dos fatos – considerada, também, a liberdade do público de selecionar os conteúdos que deseja. A ideia de delegar ao público a autonomia de escolha vai ao encontro de um posicionamento político que não explicita partidário, mas apoia as práticas econômicas do capitalismo neoliberal, do mercado independente do Estado:

A RBS defende a livre-iniciativa e o direito de empreender, e apoia na sua linha de opinião uma postura íntegra dos cidadãos, estejam eles vinculados a atividades públicas, privadas ou a instituições da sociedade civil. Neste sentido, condena o desrespeito às leis e promove as regras de convívio social. (RBS, 2011, p. 12)

Quanto às mudanças de padrões de consumo no mercado jornalístico, o Grupo RBS mostra um esforço de adaptação à multiplicidade de plataformas tecnológicas, com a extensão ao ambiente digital e incentivo à interação do público através das redes sociais na internet. Propõe-se, também, a valorizar a informação conforme a relevância, independente do meio publicado ou editoria temática. A reformulação gráfica e estrutural de Zero Hora, às vésperas de seu aniversário de 50 anos, vai ao encontro dessa adaptação, inclusive com o novo slogan “Papel. Digital. O que vier”.

Zero Hora tem hoje a liderança do mercado de jornais impressos do Rio Grande do Sul, com tiragem média diária de 193.477 exemplares e circulação média diária de 175.234 exemplares<sup>16</sup>. Logo atrás, ficam o Diário Gaúcho, impresso

---

<sup>15</sup> Editorial e artigos assinados por Jayme Sirotsky e Nelson Sirotsky consultados na edição de Zero Hora de 4 mai. 2014, ps. 38 - 39.

<sup>16</sup> Dados fornecidos pelo departamento de Análise de Inteligência de Mercado do Grupo RBS, a partir de levantamento do Instituto Verificador de Circulação (IVC) de abril de 2014.

popular também do Grupo RBS, com circulação média de 159.485 exemplares, e o Correio do Povo, que pertence ao Grupo Record desde 2007, com circulação média de 140.189 exemplares<sup>17</sup>. Além da maior circulação no estado, ZH também é considerada o maior diário do sul do Brasil. O Grupo RBS é líder em audiência na área de comunicação no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina, com oito jornais, oito emissoras de rádio e duas de televisão – sendo a RBS TV, a maior delas, também a maior afiliada da Rede Globo no Brasil<sup>18</sup>.

A amostra que servirá para a análise deste trabalho foi coletada, quase integralmente, no período anterior à atualização gráfica e redistribuição das editorias de ZH, mas não deixa de refletir o andamento dessas atualizações. O novo formato do jornal, lançado em seu aniversário de 50 anos (4/5/2014) conta com o trabalho diário de mais de 200 jornalistas e a colaboração de mais de 100 colunistas. O relançamento do projeto gráfico, além de buscar maior integração com outras plataformas, valoriza a estética através de maior espaço destinado à fotografia e às ilustrações. Como já vinha fazendo, ao menos desde o início da observação para esta pesquisa, Zero Hora agora valoriza ainda mais a visualização do conteúdo em imagens e infográficos. O trabalho com o jornalismo guiado por dados fica cada vez mais claro na produção de recursos visuais.

## 4.2 METODOLOGIA APLICADA

O método de documentação com uso das técnicas de pesquisa bibliográfica e documental proposto por Duarte e Barros (2006) serviu como ponto de partida deste trabalho para a exposição sobre os conceitos de jornalismo investigativo e técnicas do jornalismo guiado por dados. Depois do panorama sobre a transparência no Brasil, o contexto mundial e implementação da Lei de Acesso à Informação Pública, o objetivo deste terceiro capítulo é esclarecer como a LAI tem modificado a produção jornalística no país, tomando como exemplo o jornal Zero Hora, de Porto Alegre.

A análise de conteúdo proposta por Laurence Bardin (1977) será a base para o aprofundamento sobre o material de referência para a pesquisa. Considera-se o

---

<sup>17</sup> Informações de balanço do IVC (Instituto Verificador de Circulação) de 2013, coletadas no website da Associação Nacional de Jornais. (Disponível em: <http://www.anj.org.br>. Acesso em: 25 jun. 2014)

<sup>18</sup> Informações coletadas no website institucional do Grupo RBS. (Disponível em: <http://www.gruporbs.com.br>. Acesso em 22 jun. 2014)

método o mais adequado para este estudo pela possibilidade de reflexão qualitativa sobre o conteúdo comunicacional e definição de categorias específicas relacionadas ao tema delimitado. O objetivo da metodologia aplicada será, portanto, a obtenção de indicadores que permitam acrescentar conhecimentos sobre o cenário atual relativo às condições de produção das mensagens (BARDIN, 1977) que, neste caso, usam a Lei de Acesso à Informação Pública brasileira como ferramenta.

A pesquisa partiu da observação livre do material veiculado em jornais impressos de todo o país no período que sucedeu a implementação da lei, em maio de 2012. O jornal Zero Hora foi definido, posteriormente, como base para a observação mais detalhada que guiaria o tema do trabalho. A escolha do veículo, além da proximidade e maior familiaridade com seu conteúdo, se deve à existência de uma equipe dedicada ao aproveitamento dos dados tornados públicos pela LAI na redação do jornal para a produção de conteúdo de serviço à sociedade.

A observação desse material levou à definição das categorias explicadas no capítulo anterior e exemplificadas por conteúdo veiculado em diversos jornais impressos com versões online no país. Tomando como base os conceitos teóricos trabalhados e publicações consideradas relevantes em nível nacional, procurou-se estabelecer categorias e subcategorias temáticas que pudessem abranger ao máximo as possibilidades já experimentadas no jornalismo com o uso da Lei de Acesso à Informação.

A divisão se deu em três grandes categorias: material de divulgação e monitoramento da aplicação da lei, material com uso de dados da transparência ativa do governo e material resultante da mobilização da transparência passiva. A primeira inclui notícias e reportagens que não usam dados públicos como conteúdo, mas sim acompanham a aplicação do direito à informação no país. As outras duas se diferenciam pelo uso de informações já disponíveis em divulgações do governo ou aquelas obtidas por meio de requisições através da LAI. Dentro de cada uma delas, foram estabelecidas três subcategorias temáticas para a avaliação dos temas: reproduções de bases de dados, orçamento público e outros temas do cotidiano.

Definidos o veículo e as categorias, o *corpus* estabelecido para a análise – o conjunto de documentos a ser categorizado e interpretado – foi resultado de levantamento realizado em todas as edições do jornal Zero Hora entre o dia de implementação da LAI no Brasil (16 de maio de 2012) e seu aniversário de dois anos, no mesmo dia do corrente ano de 2014. Para uma análise o mais objetiva

possível, considerou-se essencial retroceder ao levantamento dos jornais de todo o período para buscar o número total de matérias que citaram a lei ou usaram-na como ferramenta.

A decisão de ampliar a consulta para o período de publicações anteriores ao início do trabalho não se mostrou uma tarefa simples, em razão de limitações técnicas do banco de dados disponibilizado ao público por Zero Hora. A ferramenta online disponível para assinantes, na qual as edições dos últimos cinco anos estão digitalizadas em plataforma *flash*, não permite uma busca confiável por termos específicos. Ao testar o recurso pesquisando as menções ao termo "Lei de Acesso à Informação Pública", percebeu-se que os resultados não abrangiam todas as matérias que, de fato, citaram a LAI. A solução encontrada foi folhear, digitalmente, todas as 732 edições em busca dos textos que constituiriam o *corpus*.

Foram selecionadas todas as matérias publicadas nesse período que indicaram no texto a consulta a websites de transparência ativa de órgãos públicos ou a requisição de informações através da transparência passiva estabelecida pela LAI, além daquelas que apenas divulgaram a nova lei. O levantamento abrangeu todo o conteúdo do jornal, incluindo cadernos encartados e a coluna diária de Opinião Política assinada por Rosane de Oliveira (ou, eventualmente, por colunistas interinos), pela observação de que o espaço também é destinado à veiculação de conteúdo informativo relacionado à LAI. Foram excluídas do levantamento todas as outras colunas opinativas fixas do jornal, por não serem consideradas relevantes para o acréscimo de informações sobre o tema.

Os editoriais da publicação também foram observados durante o levantamento – um total de 12 textos relacionados à Lei de Acesso à Informação –, mas não fizeram parte do *corpus* analisado, já que costumam apenas reforçar o conteúdo informativo veiculado dentro das editorias tradicionais. Também não foram incluídas na lista algumas matérias que apenas repercutiram denúncias baseadas na LAI apuradas por outros jornais – há citações de conteúdos de O Estado de São Paulo e Folha de São Paulo, por exemplo –, por não refletirem o trabalho dos repórteres contratados por Zero Hora. Em contrapartida, foram levadas em consideração três reportagens protagonizadas pela Rádio Gaúcha, veículo parceiro do Grupo RBS, por terem sido publicadas de forma estendida no jornal impresso e assinadas pelos repórteres da rádio.

O resultado foi um *corpus* de 126 matérias, veiculadas em 105 das 732 edições de Zero Hora distribuídas no período de dois anos entre 16 de maio de 2012 e 16 de maio de 2014. A planilha que organiza os dados recolhidos, transcrita neste trabalho (APÊNDICE A), registra data, editoria, título, autor do texto (quando assinado) e categorias para análise<sup>19</sup>. Como os textos do jornal impresso nem sempre são disponibilizados na versão online de Zero Hora ou, às vezes, são reduzidos, não é possível fornecer o endereço online para acesso a todas as matérias. Os textos considerados mais importantes para a análise do conteúdo compõem este trabalho como anexos. Os demais podem ser consultados no apêndice A deste trabalho.

Ainda, após o levantamento, foram coletados dados através de entrevistas por e-mail<sup>20</sup>, despadronizadas (GIL, 1999), com duas das principais profissionais envolvidas na produção do conteúdo analisado em Zero Hora: Juliana Bublitz, repórter da editoria de Política e principal especialista na Lei de Acesso na redação do veículo; e Adriana Irion, repórter especial e coordenadora da equipe de repórteres investigativos. Juliana encabeçou o grupo de trabalho que, desde o final de 2011, se dedicou a discutir, propor pautas e debater a LAI no jornal – ela assina a maior parte das matérias das categorias de divulgação da lei e de uso de dados da transparência ativa. Já Adriana tem a assinatura mais recorrente entre as reportagens que usaram dados requisitados por meio da mobilização da transparência passiva e, como será visto a seguir, traz o exemplo do uso da lei mais aproximado de métodos investigativos.

As entrevistas com as duas jornalistas levaram à confirmação dos dados levantados e acrescentaram questões sobre os bastidores da produção. É possível que, mesmo assim, tenham fugido ao levantamento algumas matérias que não citaram diretamente a LAI como ferramenta, mas acredita-se que, por não terem destacado o recurso e não terem sido lembradas pelas repórteres, seriam casos menos relevantes para a análise. Por fim, a opinião das profissionais sobre a contribuição e as dificuldades no uso da nova legislação também é parte importante para a interpretação sobre o material produzido por Zero Hora no período.

---

<sup>19</sup> Disponível em <http://tiny.cc/tcc-lai-zh>, com mais detalhes como cartolas, linhas de apoio, páginas, tipo de documentos consultados pelos repórteres e tipo de destaque na capa do jornal.

<sup>20</sup> Entrevistas concedidas por e-mail, após envio de questionários despadronizados, na primeira quinzena de junho de 2014. Transcritas nos apêndices B e C deste trabalho.

### 4.3 ANÁLISE DE CONTEÚDO DE ZERO HORA RESULTANTE DA LAI

A análise quantitativa do *corpus* total de 126 matérias relacionadas à Lei de Acesso à Informação em Zero Hora mostra que:

**Tabela 1** - Categorização das matérias resultantes da LAI em Zero Hora  
16 mai. 2012 - 16 mai. 2014

<b>CATEGORIAS</b> → <b>SUBCATEGORIAS</b> ↓	Divulgação	Transparência Ativa	Transparência Passiva	Total
Sem subcategoria	74			74
Reprodução de bases de dados		6	4	10
Orçamento público		26	8	34
Outros temas		1	7	8
<b>Total</b>	<b>74</b>	<b>33</b>	<b>19</b>	<b>126</b>

Fonte: Zero Hora

a) 74 matérias (58,7%) fazem parte da categoria de **divulgação ou monitoramento** da lei;

b) 33 matérias (26,2%) foram baseadas na **transparência ativa**, ou seja, em dados divulgados espontaneamente por órgãos públicos por determinação da LAI. Dessas, 9 matérias também podem ser encaixadas na categoria de divulgação;

c) 19 matérias (15,1%) são resultado de mobilização da LAI através da **transparência passiva** do governo, ou seja, por meio de requisição de informações a algum órgão público.

Quanto às subcategorias temáticas, constatou-se que:

a) Das 33 matérias que usaram a transparência ativa:

- 26 (78,8%) trataram do **orçamento público** como tema;
- Uma ( 3%) abordou **outros temas** do cotidiano;
- 6 (18,2%) reproduziram **bases de dados**.

b) Das 19 matérias que mobilizaram a transparência passiva:

- 8 (42,1%) trataram do **orçamento público** como tema;



- 7 (36,8%) abordaram **outros temas** do cotidiano;
- 4 (21,1%) reproduziram **bases de dados**.

O levantamento também mostra que a produção de conteúdo com referência à LAI diminuiu consideravelmente no segundo ano de vigência da lei. Entre 16 de maio de 2012 e 16 de maio de 2013, foram veiculadas 80 do total de 126 matérias (63,5%). No segundo ano, 46 textos foram publicados. No entanto, a proporção entre as categorias denota uma tendência de produção de mais matérias com uso da lei como ferramenta e diminuição do conteúdo de divulgação.

a) Das 80 matérias veiculadas no primeiro ano da lei:

- 15 (18,8%) foram baseadas na transparência ativa;
- 9 (11,2%) mobilizaram a transparência passiva;
- 56 (70%) se encaixam na categoria de divulgação.

b) Das 46 matérias veiculadas no segundo ano da lei:

- 18 (39,1%) foram baseadas na transparência ativa;
- 10 (21,8%) mobilizaram a transparência passiva;
- 18 (39,1%) se encaixam na categoria de divulgação.

#### 4.3.1 Divulgação e monitoramento da LAI em Zero Hora

Pelos dados do levantamento pode-se inferir, portanto, que o maior número de matérias de divulgação da Lei de Acesso (58,7%) está relacionado a dois esforços de Zero Hora: a cobrança para que órgãos públicos se adaptem à regulamentação do direito à informação e a divulgação didática da lei para que o público busque esse direito como cidadão. Os dois objetivos também estão expostos claramente no blog Livre Acesso<sup>21</sup>, criado em maio de 2012 pelas jornalistas Juliana Bublitz e Marlise Brenol, de ZH, na plataforma online do Grupo RBS.

No dia 16 de maio de 2012, o jornal impresso publicou uma reportagem de página inteira contextualizando a lei no cenário mundial e explicando, passo a passo, como qualquer cidadão passou a poder requisitar informações públicas no

---

<sup>21</sup> Disponível em: <http://wp.clicrbs.com.br/livreacesso/>. Acesso em: 23 jun. 2014.

Brasil. Os exemplos internacionais expostos no *lead* ajudam a aproximar a nova legislação do interesse público cotidiano:

Na Índia, o direito a acessar dados públicos ajudou a população a reformar casebres em áreas desassistidas. No México, corrigiu as falhas de um programa de subsídios para pequenos agricultores. Na Tailândia, mudou para melhor o sistema de matrículas na rede de ensino.

Os casos fazem parte de um universo de 90 países onde a Lei de Acesso à Informação já é realidade. A partir de hoje, o Brasil passa a integrar esse time. (BUBLITZ, 2012)

A reportagem também exalta o exemplo da Suécia, país onde, como já citado, a LAI vigora desde 1766. Da chamada de capa – "Está valendo a lei que reforça a democracia" – à coluna de opinião de Rosane de Oliveira, a edição do primeiro dia da implementação da lei brasileira comemora o novo recurso e procura ensinar ao leitor como se apropriar dele para contribuir para a democracia.

O mesmo esforço didático fica claro em outras matérias já ao longo do primeiro mês, a começar pelo dia seguinte, quando a reportagem "O rosto da lei da transparência" (ANEXO A) apresenta uma personagem representante do cidadão comum, retratada na foto de capa do jornal, que tenta buscar uma informação cotidiana. A repórter Juliana Bublitz mostra o processo que Dona Val, um dos primeiros porto-alegrenses a requisitar dados públicos pessoalmente através da LAI, enfrenta para tentar descobrir quanto a prefeitura gastou com obras de saneamento em seu bairro. A personagem volta a aparecer um mês depois, um ano depois e dois anos depois como símbolo do protagonismo da sociedade ao cobrar a informação pública – e, em paralelo, do lento processo de adaptação dos órgãos que deveriam prestar o serviço e a atendem de forma insatisfatória.

Ainda no dia 17 de maio, outra reportagem inaugura a série de textos com teor de cobrança ao governo: "Falta de sinalização marca primeiro dia da nova lei" (ANEXO B). O projeto gráfico da página introduz ao leitor, ainda, dois recursos visuais: o selo Livre Acesso e os ícones de monitoramento. O primeiro aparece na maior parte das matérias que usam a LAI ou falam sobre ela e traz sempre a legenda: "O selo Livre Acesso acompanha reportagens resultantes da Lei de Acesso à Informação, em vigor desde 16 de maio de 2012. Já os ícones representam o monitoramento da adaptação à lei em diferentes órgãos públicos com sede na capital do estado – Governo do Estado, Tribunal de Justiça, Assembleia Legislativa, Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado – e passam a compor diversas matérias de divulgação da lei, conforme ilustrado em anexos deste trabalho.

Entretanto, o que mais chama a atenção no levantamento é que, em seguida, o conteúdo de monitoramento passa a focar quase exclusivamente na questão da divulgação dos salários de servidores. Pela abordagem das matérias de Zero Hora, o entendimento parece ser que cumprir a LAI significaria, prioritariamente, divulgar quanto ganha cada funcionário do poder público. São exemplos os seguintes textos, ainda do período inicial do levantamento:

- a) 18/05/2012: Planalto divulgará nomes e salários
- b) 20/05/2012: CGU prepara divulgação de salários
- c) 23/05/2012: STF divulgará nomes e salários
- d) 27/05/2012: Brigada não revelará detalhes do efetivo
- e) 28/05/2012: Divulgar contracheque é só o início, dizem ONGs
- f) 05/06/2012: Aplicação de nova lei ainda engatinha
- g) 19/06/2012: Atraso marca lei da transparência

A publicação dos contracheques de funcionários públicos se torna, afinal, a primeira polêmica em relação à interpretação da Lei de Acesso brasileira e toma conta também do noticiário nacional. Apesar de incentivar a máxima divulgação de qualquer gasto público, o texto da lei abre brechas para interpretações sobre a obrigação ou não de vincular os nomes dos servidores aos salários, já que menciona "exceção para dados que dizem respeito à intimidade, honra e imagem das pessoas" (BRASIL, 2011). Logo, o tema se torna central no acompanhamento da imprensa sobre a implementação da lei, ofuscando, de certa forma, outros pontos importantes do direito à informação. Essa posição crítica é exposta, por exemplo, pelo presidente do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (TCE-RS), Cezar Miola, em entrevista registrada no próprio blog Livre Acesso, publicada por Juliana Bublitz. O gestor mostra preocupação com a intimidade dos servidores e acredita que a cobrança pela exposição nominal de remunerações apequena a lei<sup>22</sup>.

Ainda assim, Zero Hora assume a divulgação dos salários nominais como uma bandeira, exposta no posicionamento da empresa em editorial do dia 19 de maio de 2012 e reforçada em outros editoriais, colunas opinativas e reportagens. Na primeira matéria publicada na seção Reportagem Especial após a implementação da

---

<sup>22</sup> Disponível em: <http://wp.clicrbs.com.br/livreacesso/2012/07/03/nominar-os-salarios-apequena-a-lei-diz-presidente-do-tce/?topo=13,1,1,,1,13>. Acesso em: 23 jun. 2014.

LAI, em 24 de maio de 2012, a cartola "Salários às claras" deixa explícito que o título, "País rompe com a cultura do sigilo", relaciona o avanço da transparência diretamente à tendência de divulgação de remunerações. O argumento do texto é de que a decisão de abrir as folhas salariais representaria uma forma de enfrentamento à cultura do sigilo. Aliás, é interessante observar a mesma tendência em relação a outras cartolas de matérias que divulgam a lei: "Salário transparente" (29/06/2012), "Meia transparência" (03/07/2012), "Sem nomes" (03/08/2012) e "Salários com donos" (22/05/2013) são algumas delas. Nos títulos, expressões como "a lei patina" e "transparência ainda engatinha" fazem referência, também, à lentidão com que os órgãos públicos tomam a decisão considerada ideal pelo posicionamento editorial de ZH: a da publicação de nomes e salários.

Em entrevista para esta pesquisa<sup>23</sup>, Juliana Bublitz confirma as impressões sobre os focos editoriais da divulgação e monitoramento da LAI em Zero Hora. Segundo a repórter, estabeleceu-se que o primeiro papel do jornal era de serviço: esclarecer os leitores sobre a lei, desde o momento de sua sanção, em novembro de 2011, traduzindo como o cidadão poderia utilizá-la na prática. Depois da implementação, em maio de 2012, os jornalistas passaram a acompanhar a aplicação nos órgãos públicos e a fazer pedidos para testá-la. Já sobre a abordagem da divulgação de remunerações, Juliana afirma que se tornou uma preocupação paralela aos outros temas das reportagens por se tratar de uma questão que vinha sendo tratada como tabu no serviço público.

De fato, o levantamento mostra que, mesmo com o maior número de publicações sobre os contracheques, continuaram aparecendo orientações para que o leitor buscasse suas próprias informações nos portais e órgãos públicos. As instruções normalmente fazem parte de boxes ao final dos textos.

Um monitoramento mais amplo sobre o uso da lei, contudo, aparece apenas no dia 25 de julho de 2012, quando Zero Hora publica um balanço dos pedidos feitos pelos próprios repórteres a órgãos públicos através da LAI. Segundo a reportagem intitulada "Acesso à informação ainda longe do ideal", ZH encaminhou 85 pedidos de dados nas três primeiras semanas de vigência da nova regra com o objetivo de testar o seu cumprimento. Desses, 58 já haviam sido respondidos. O que chama a atenção é que apenas duas das respostas haviam sido usadas como conteúdo até

---

<sup>23</sup> Entrevista concedida por e-mail em junho de 2014, adicionada a este trabalho como apêndice (B).

então, sendo que nenhuma teve como resultado uma reportagem aprofundada. A primeira foi a informação sobre gastos de uma comitiva do governo estadual em viagem à Europa; a segunda, a listagem dos salários básicos dos CCs (funcionários com cargos em comissão) da Assembleia Legislativa. Ambas ainda serão analisadas neste capítulo.

Como possíveis justificativas para a falta de aproveitamento das informações requisitadas nesse período como conteúdo jornalístico, o próprio texto informa que, das 58 respostas, 14 foram consideradas insatisfatórias ou incompletas. Ainda, a matéria cita o problema do formato em que muitas respostas são fornecidas pelos órgãos públicos: listagens em papel que dificultam o cruzamento de dados para interpretação. Pelos seis pedidos negados e citados na reportagem, é possível notar que houve intenção dos repórteres de buscar informações provavelmente úteis para investigações jornalísticas, como, por exemplo, valores de isenções fiscais dadas a empresas estrangeiras e os gastos do Banrisul (Banco do Estado do Rio Grande do Sul) com patrocínio a clubes de futebol gaúchos.

Ainda, é pertinente levantar a hipótese de que muitas informações recebidas pelo jornal até a publicação desse balanço estivessem em processo de apuração e produção de reportagens. Um novo balanço apresentado por ZH no dia 27 de setembro, "Lei de Acesso ainda patina" (ANEXO C), critica as dificuldades dos órgãos públicos em detalhar informações e afirma que a reportagem já havia feito 104 requisições através da LAI, sendo que 46 haviam sido respondidas de forma satisfatória. De qualquer forma, conforme o levantamento, apenas três reportagens haviam usado dados fornecidos por meio da transparência passiva até então. Nos dois anos observados na amostra, foram um total de 18 reportagens.

De acordo com Juliana Bublitz<sup>23</sup>, não foram estabelecidas prioridades editoriais para o uso dos novos dados tornados públicos como pautas mas, desde o início, os repórteres foram incentivados a utilizá-la com liberdade e autonomia para buscar informações que considerassem mais relevantes. A repórter salienta que a posição do jornal é de apostar, cada vez mais, em grandes reportagens e, por isso, o uso da LAI foi visto como uma ferramenta importante para aprimorar esse trabalho de aprofundamento do conteúdo. Sobre a pequena proporção entre o número de pedidos e o número de informações veiculadas resultantes de pedidos, ela acrescenta que muitas requisições serviram para tentar corroborar suspeitas levantadas por leitores que acabaram não se confirmando. Pela preocupação em

publicar apenas denúncias confirmadas, esse seria um dos motivos pelos quais a maior parte dos pedidos de informações não se transforma em reportagem.

#### **4.3.2 As informações da transparência ativa em Zero Hora**

Passados os meses iniciais de maior polêmica – e, portanto, maior número de pautas factuais – sobre a adaptação de órgãos públicos à lei, começa-se a perceber a desaceleração do número das matérias de divulgação e a proporção maior de textos nas duas categorias de uso da LAI como ferramenta para o conteúdo. Como já exposto, o número de textos que aproveitaram dados abertos espontaneamente pelo governo é quase o dobro daquelas que mobilizaram a transparência passiva: 33 para 19.

##### **4.3.2.1 Reprodução de dados da transparência ativa em ZH**

Algumas notícias imediatamente seguintes à exposição de novos dados em portais de transparência ativa foram consideradas não apenas textos de divulgação, mas também matérias que usaram dados públicos como conteúdo em ZH. Elas se limitam à reprodução de dados recém expostos pelo governo sem análise ou interpretação, mas, ainda assim, o jornal replica alguns dados de forma clara e resumida visualmente, tornando mais amplo o conhecimento sobre a nova possibilidade de acesso ao orçamento público através da transparência ativa. São elas:

- a) 01/07/2012: Supremo e TST divulgam salários
- b) 04/07/2012: Prefeitura divulga 26 mil salários
- c) 31/07/2012: TJ divulga salários, mas mantém nomes em sigilo
- d) 01/08/2012: Com códigos em lugar de nomes, Casa expõe salários
- e) 11/08/2012: Piratini divulga salários sem nomes
- f) 16/05/2013: Judiciário divulga nomes e salários

Como pode-se ver pelo teor das manchetes, tratam-se de notícias, e não reportagens, já que obedecem ao critério de Lage (2003) do gancho factual como principal foco. Não são resultado da proposição de pautas pelos jornalistas, e sim de

situações pré-programadas, noticiadas pela maior parte dos veículos do estado e do país. Quanto ao uso dos dados públicos, pela simples reprodução, são consideradas parte desta subcategoria intermediária, ainda focada na questão dos salários, como primeiro passo à exploração mais reflexiva dos dados abertos sobre o orçamento do governo.

#### 4.3.2.2 O orçamento público resultante da transparência ativa em ZH

A partir do mês seguinte à entrada em vigor da lei, Zero Hora começa a usar os dados recém tornados públicos pelo governo nos portais de transparência ativa para a produção de reportagens com motivação denunciante. A primeira delas, do dia 28 de junho de 2012, mostra que ministros do governo federal superaram o teto salarial e, inclusive, o salário da presidente Dilma Rousseff, em razão de benefícios por outras funções acumuladas. Não se trata apenas de reprodução de dados, como nos casos citados anteriormente, por conter informações resultantes de análise e cruzamento de dados pelos repórteres. É preciso desbravar diferentes listas de remunerações que contêm salários básicos e benefícios, com conhecimento prévio sobre cargos dos representantes, por exemplo, para trazer informações que poderiam não ser tão claras a qualquer cidadão que acessasse os relatórios online.

Outro exemplo é uma das primeiras reportagens da amostra veiculadas na editoria Reportagem Especial: "Apesar de falhas, União quebra tabu" (ANEXO D). O material também supera a simples divulgação da lei ou reprodução de listas por conter interpretações sobre benefícios e um resumo dos salários mais altos do governo federal, além de um passo a passo para familiarizar o leitor com a nova ferramenta de consulta.

Levantamentos mais detalhados de dados da transparência ativa só aparecem em Zero Hora, no entanto, a partir da exploração dos balanços anuais de gastos e projetos apresentados por parlamentares, divulgados ao final do ano de 2012. Três reportagens veiculadas em janeiro de 2013 usam termos como "placar do mandato" e "mandatos em números", como referência às comparações sobre os gastos, que refletem algum esforço estatístico no trabalho dos repórteres. Os textos constatam gastos menores ou maiores em comparação ao ano anterior.

O mesmo tipo de conteúdo é repetido em uma série mais estruturada veiculada entre setembro e outubro de 2013, semanalmente, batizada de "Foco nos

gastos" (ANEXO E). Desta vez, os repórteres usam mais recursos do jornalismo guiado por dados para expor possíveis excessos dos deputados federais em despesas pagas com verba indenizatória desde o início de seus mandatos. Os títulos introduzem o assunto chamando a atenção para os valores:

Série Foco nos Gastos:

- a) 09/09/2013: R\$ 78 milhões para divulgar mandatos
- b) 16/09/2013: R\$ 58,1 milhões em aluguel de veículos
- c) 23/09/2013: R\$ 13,2 milhões em correspondências
- d) 07/10/2013: R\$ 39,1 milhões com consultorias privadas
- e) 14/10/2013: R\$ 43,9 milhões em combustíveis

Nos textos, o recurso da comparação sobre números é usado para contextualizar o leitor e expressar a medida do exagero nos gastos: "Com o valor, usado, por exemplo, para pagar panfletos e boletins informativos, seria possível erguer 1,9 mil habitações do programa Minha Casa, Minha Vida ou construir 48,8 mil cisternas para ações de combate à seca" (MAZUI & SACCONI, 2013, ANEXO G). As comparações também são expostas por meio de gráficos e boxes que resumem os benefícios usufruídos pelos parlamentares.

Nenhuma das cinco reportagens comprova, de fato, o uso fraudulento das verbas por algum representante, mas é possível perceber que os repórteres tentaram descobrir evidências mais claras do abuso do dinheiro público procurando por casos específicos nas prestações de contas. Com o subtítulo "Despesas propensas ao superfaturamento", por exemplo, o repórter Caue Fonseca cita o caso de um deputado que declarou ter pago cerca de R\$ 1,20 pela impressão da unidade de um pacote de 10 mil panfletos que, de acordo com a apuração, custaria apenas R\$ 0,10. Apesar do tom de denúncia, a consulta aos representantes, depois dos dados oficiais, sempre leva ao contraponto de que, dentro de possibilidades como as cotas parlamentares permitidas pela legislação brasileira, os gastos são lícitos. Como fechamento de todas as reportagens, então, a denúncia se volta à permissividade do sistema democrático brasileiro em relação aos políticos: especialistas em transparência, consultados pelo jornal, comentam a propensão ao abuso no poder de uma forma geral.



Nesse contexto, cabe voltar às reflexões de Lippmann (2008) e Schudson (2003) sobre um provável negativismo em relação à política incentivado pelo jornalismo que busca a denúncia. Aparece aí a linha tênue entre tentar contribuir para a democracia e acabar reforçando o sentimento pessimista sobre a política já tão enraizado no Brasil. Se os relatos da imprensa sobre esses excessos são sempre parecidos, justificáveis por seus autores e maiores a cada ano, como o jornalismo guiado por dados sobre o orçamento poderia se aproximar mais de investigações com repercussão na sociedade e nos órgãos públicos? Acredita-se, a partir deste levantamento, que esse é um mérito das reportagens que conseguem ir além dos números, descobrindo e mostrando ao público como o dinheiro é gasto e não apenas quanto é gasto.

Com o uso de dados de portais de transparência ativa, foi possível identificar uma abordagem diferenciada em apenas três das 26 reportagens sobre orçamento público encontradas na amostra de Zero Hora. A primeira observou um gasto de R\$ 74,5 milhões com o pagamento de policiais militares desviados de suas funções originais para atuar como carcereiros nos dois maiores presídios do Rio Grande do Sul. A medida deveria ser provisória mas, de acordo com o levantamento do repórter Francisco Amorim, dura há nove anos. Nesse caso, cabe ressaltar que os dados do portal transparência foram complementares a outras fontes oficiais não especificadas no texto (ANEXO F).

O segundo caso é de reportagem que nota o uso de cotas pelos senadores gaúchos para viagens que configurariam campanha política para correligionários durante a disputa eleitoral de 2012. O terceiro, no mesmo viés, denuncia que ministros ampliaram o uso de jatos da Força Aérea Brasileira desde que decidiram ser candidatos a governadores, em viagens a seus estados. São exemplos, acredita-se, de apurações que partem de suspeitas e têm os dados como suporte para denúncias – apesar de nenhuma ser comprovada.

#### 4.3.2.3 Outros temas resultantes da transparência ativa em ZH

Como já foi visto pela proporção entre as subcategorias das 33 matérias baseadas na transparência ativa, o tema do orçamento público se repete, ao longo dos dois primeiros anos de vigência da LAI, em 26 delas. Considerando que as 6 matérias que reproduzem bases de dados, citadas anteriormente, tratam de listas de

salários, também um aspecto do orçamento, o percentual relacionado ao tema chega a 97%.

Apenas uma matéria explora outras possibilidades de dados expostos em portais de transparência ativa, chamada de "O boletim de faltas da bancada gaúcha". Usando o recurso da comparação com as práticas escolares e a frequência mínima definida pelo Ministério da Educação, de 75%, a repórter Cleidi Pereira conclui que, se os deputados federais gaúchos pudessem ser reprovados por faltas às votações, mais de um terço não passaria de ano. O texto é desenvolvido em uma análise, com consulta a especialistas que apresentam opiniões favoráveis ou contrárias à presença obrigatória no plenário.

#### **4.3.3 Mobilização da transparência passiva em Zero Hora**

Na amostra selecionada em dois anos de publicações de Zero Hora, foram encontrados apenas 19 textos resultantes de requisições de informações específicas a órgãos públicos através da LAI. A entrevista com a repórter Adriana Irion<sup>24</sup> acrescenta que, quando o jornal tratou das irregularidades na Procempa (Companhia de Processamento de Dados do Município de Porto Alegre), a matéria que mencionou o acesso a gastos com telefonia por meio da LAI (ANEXO G) não foi a única da série que utilizou a lei como ferramenta. Segundo a repórter, mais de uma dezena de pedidos de informações respondidos pelo governo colaboraram para a investigação, que começou em maio de 2013 e repercutiu até hoje no jornal. O motivo para uma única menção do uso da LAI, de acordo com ela, foi apenas esquecimento pelo fato de as informações terem contado com outras fontes principais. A consulta à autora da série leva a mais detalhes sobre o uso da lei como ferramenta complementar, conforme será detalhado a seguir.

##### **4.3.3.1 Reprodução de dados da transparência passiva em ZH**

No dia 24 de junho de 2012, o jornal publica o primeiro material em que a LAI é usada como ferramenta para busca de informações. Em texto de opinião política intitulado "Qual o custo de meio milhão?" (ANEXO H), o colunista interino Carlos

---

<sup>24</sup> Entrevista concedida por e-mail em junho de 2014, adicionada a este trabalho como apêndice (C).

Rollsing divulga a informação obtida por ZH de que uma comitiva do governador gaúcho Tarso Genro gastou R\$ 498 mil em uma viagem à Europa. O dado não constitui, no entanto, nenhuma reportagem publicada no jornal e não é aprofundado a não ser pela interpretação crítica do autor – por isso, considera-se como mera reprodução de dados.

A segunda matéria em que é exposto o uso da transparência passiva é publicada no dia 6 de julho de 2012, com manchete principal de capa em Zero Hora e destaque também nas mídias digitais do Grupo RBS: "Quem são, onde estão e qual o salário básico dos CCs da Assembleia" (ANEXO I). Ao longo do texto, no entanto, não é revelada nenhuma denúncia sobre o conteúdo apurado através da LAI. "Quem são" corresponde à listagem dos nomes, sem qualquer análise sobre os profissionais; e "onde estão" significa apenas dizer no gabinete de qual deputado trabalha cada funcionário com cargo em comissão. O argumento para o destaque da publicação é que essa informação pública historicamente envolta em sigilo vem à tona a partir da Lei de Acesso à Informação.

Segundo o texto que introduz a lista dos CCs, o pedido de ZH também buscava descobrir o que faz e quanto ganha cada um dos funcionários, com todas as vantagens inclusas. A resposta da Assembleia foi considerada incompleta, apenas com os salários básicos já divulgados em seu site e a informação de que as atividades de cada servidor seriam reponsabilidade dos parlamentares, assim como seu local de atuação. O relato sobre as dificuldades dos bastidores da reportagem acaba transformando a matéria em mais um texto de cobrança sobre a adaptação à lei, como muitos da subcategoria anterior. De certa forma, ZH se exime da responsabilidade pela mera reprodução de dados brutos com o argumento de que não contou com a colaboração do órgão público – mas não revela ter buscado nenhuma outra fonte para embasar a tentativa de investigação. Em relação aos funcionários comissionados que têm autorização para trabalhar fora da sede da AL, o encerramento do texto deixa claro que se trata do ponto de maior interesse investigativo para o jornal, por ser um tema que costuma ser foco de denúncias. Ao final, a matéria informa que ZH protocolou novo pedido através da LAI com o objetivo de saber quem são os CCs que trabalham fora do parlamento gaúcho.

Uma segunda listagem dos CCs é atualizada um ano depois, com a mesma abordagem e reprodução de dados, ainda com a crítica à AL por não revelar os dados específicos sobre os funcionários. Na mesma semana da publicação da

primeira lista, porém, é importante citar uma reportagem de ZH que não utilizou a Lei de Acesso à Informação, mas mostra resultados investigativos mais interessantes sobre o tema do que os mapas dos cargos. Através do acompanhamento da rotina de uma funcionária da Assembleia Legislativa, a repórter Adriana Irion denuncia um caso de irregularidade evidente no cumprimento da carga horária e local de atuação. A matéria mostra fotos da mulher passeando com um cachorro ou indo para casa em horário de trabalho e revela que seu salário, com benefícios, supera o teto do legislativo estadual. Adriana afirma<sup>24</sup> que iniciou a investigação após receber uma denúncia e passou a fazer campanhas na região para confirmar a suspeita. Além dos flagrantes registrados em fotografias, reuniu informações com fontes da Assembleia antes de publicar a reportagem.

A partir do dia da publicação (10 de julho de 2012), outras matérias, editoriais e colunas de opinião política colaboraram para a repercussão do assunto e para a pressão que levou a AL a atender o pedido de informação do jornal sobre o local de trabalho dos CCs. A matéria que divulga a nova base de dados, no dia 13 de agosto de 2013, é mais um caso de reprodução da resposta divulgada pelo órgão público, sem constatações ou denúncias.

Nos quatro casos enquadrados nesta subcategoria, portanto, percebe-se que o ineditismo dos dados é usado como argumento para publicá-los como reportagens especiais, embora não envolvam resultados investigativos ou, ao menos, levantamentos mais detalhados. Acredita-se que o esforço investigativo, nessas situações, faz parte apenas da fase de coleta do material através de requisição pela LAI, mas não evolui depois da transcrição dos dados. As próprias manchetes e textos usam termos como "raio-x", "mapa" e "lupa" – expõem dados visualmente, mas não os analisam de forma a problematizar a remuneração dos funcionários ou aprofundar o tema.

De acordo com Adriana Irion<sup>24</sup>, que assina as três reportagens que reproduziram as listas, os pedidos sobre as remunerações tinham o objetivo de ser pontos de partida para buscar casos de irregularidades nos pagamentos e locais de trabalho dos funcionários da AL. Ela afirma que o jornal recebeu dezenas de denúncias sobre CCs após a primeira veiculação, mas não chegou a investigar nenhuma em específico – como havia sido feito no caso da servidora flagrada em fotos. Mesmo assim, a repórter considera que a reprodução, por si só, trouxe uma

novidade aos leitores, pois a Assembleia até hoje não disponibiliza todas as informações abertamente.

O assunto continuou a ser repercutido em Zero Hora durante todo o período, sob a rubrica "supersalários na Assembleia" como referência aos funcionários que recebem acima do teto do legislativo. A reincidência do tema no jornal provavelmente contribuiu, inclusive, para que o Ministério Público divulgasse investigação similar em 2014.

#### 4.3.3.2 O orçamento público com mobilização da transparência passiva em ZH

Gastos da administração pública são o tema preferido das requisições de ZH através da LAI que foram usadas para a produção de conteúdo no período analisado: oito das 19 classificadas nesta categoria. Aqui, aparecem questões mais específicas, já focadas em polêmicas anteriores à possibilidade de pedido de informações, e também matérias que citam a necessidade de mobilização da transparência passiva depois de os repórteres terem enfrentado o não cumprimento da norma de máxima divulgação sobre gastos em sites de órgãos públicos. Assim, sempre com o selo "Livre Acesso" e o destaque para o uso da LAI na apuração, pode-se dizer que todas as matérias incluem o esforço de cobrança sobre a adaptação à lei mencionado no início desta análise.

Quatro destas oito matérias seguem a mesma linha de tentar esmiuçar as remunerações e benefícios financeiros no poder público. Uma delas, protagonizada pela reportagem da Rádio Gaúcha, constata um aumento de gastos com CCs do poder executivo estadual. O argumento da Casa Civil do governo Tarso Genro foi a ampliação de programas que exigiriam a contratação de mais funcionários de confiança. No segundo exemplo, similar aos levantamentos gerais sobre benefícios adicionados a salários de servidores, uma reportagem do dia 27 de dezembro de 2012 mostra o quanto ganham aqueles que têm cargos em conselhos vinculados a empresas estatais gaúchas. O texto do repórter Carlos Rollsing cita alguns dos conselheiros mais bem remunerados e constata que a maioria dos 99 órgãos desse tipo no estado remunera os integrantes por reunião. Apesar de nenhuma fraude ser associada ao levantamento, o foco é o mesmo das séries baseadas em portais de transparência: salientar os valores que engordam os salários mensais em cargos escolhidos por indicações políticas.

Já o terceiro caso de tema similar é um levantamento sobre quanto gastam todas as casas legislativas do país (ANEXO J). O objetivo descrito por Juliana Bublitz não é apenas monitorar o orçamento nas 27 unidades da federação, mas também medir o nível de transparência sobre os gastos. Mais um exemplo do uso do termo "raio X", a apuração resulta em comparações entre os estados, expostas em gráficos e recursos visuais, mas sem denúncias relevantes sobre situações específicas observadas. Em três páginas da publicação e ainda matérias que revisitam o tema em outras edições do jornal, o principal foco é a cobrança da transparência, ainda que o conteúdo envolva interpretações e cruzamento dos dados.

A quarta reportagem relacionada é a única, de toda a amostra, que usa a transparência passiva para tentar investigar uma suspeita específica sobre um personagem. Dois meses depois da publicação da série Foco nos Gastos, baseada em dados abertos, os repórteres Caue Fonseca, Guilherme Mazui e Rodrigo Saccone denunciam o deputado federal Sérgio Moraes (PTB-RS) por um gasto excessivo e inusitado da verba para compra de combustíveis (ANEXO K). Pelas notas fiscais declaradas à Câmara e acessadas pela reportagem por meio de requisição, o parlamentar teria abastecido carros oficiais 43 vezes durante um feriadão de Carnaval, gastando todo o valor mensal do benefício permitido aos deputados, de R\$ 4,5 mil. A reportagem sugere indícios de irregularidades mas, como na série que a antecedeu, apenas consulta as fontes oficiais para tentar averiguá-las: o próprio deputado, a Câmara Federal e um especialista em transparência que endossa a crítica ao orçamento permissivo aos representantes.

Outro tema menos corriqueiro nas abordagens do orçamento público em Zero Hora aparece em um mapeamento, assinado pela repórter Cleidi Pereira, sobre os gastos do estado com imóveis alugados. O dado obtido pela mobilização da transparência passiva é complementar para o conteúdo: depois de apurar o gasto anual de R\$ 31,8 milhões com alugueis, o pedido de informação levou à constatação de que 13% dos imóveis de propriedade do governo estadual estão ociosos. De acordo com a própria linha de apoio do texto, a denúncia mostra um descaso que reforça a visão da sociedade sobre o desperdício dos recursos públicos. A citação de quatro matérias anteriores feitas por ZH, desde 2004, mostra que se trata de uma questão monitorada periodicamente pelo jornal e que, portanto, não dependeria da Lei de Acesso para a divulgação dos dados.

O foco em suspeitas sobre desperdício do dinheiro público também pode ser encontrado nas três matérias que encerram esta subcategoria. A primeira, de Humberto Trezzi, aborda irregularidades na gestão do orçamento do SUS (Sistema Único de Saúde); a segunda, de Nilson Mariano, trata de desvios na administração dos recursos da CEEE (Companhia Estadual de Energia Elétrica do Rio Grande do Sul). Contudo, embora tenham recebido destaques ainda maiores no jornal do que as anteriores, são dois casos que não mostram nem ao menos a tentativa dos repórteres de protagonizarem investigações, já que os documentos buscados através da LAI são resultados de investigações oficiais. Tratam-se, portanto, de exemplos claros do jornalismo sobre investigações criticado por Solano Nascimento (2010).

O texto "R\$ 753 milhões pelo ralo" revela o valor auditado pelo SUS – através do DENASUS, o departamento responsável pelo monitoramento interno – por fraudes e procedimentos equivocados em três anos. O título também contém um exagero no tom de denúncia pois, ao longo do próprio texto, é informado que a maior parte desse valor não foi perdida pelo Sistema Único de Saúde, e sim devolvida pelos investigados.

Já na reportagem de quatro páginas publicada com destaque no caderno Dinheiro, sob o título "CEEE: Emaranhado de Problemas" (ANEXO L), a denúncia é de que uma série de irregularidades teriam reduzido a capacidade da companhia energética de melhorar os serviços. O que a motiva é uma investigação do Tribunal de Contas do Estado acessada pelo jornal através da LAI. Logo, nos dois casos, os repórteres não mostram terem buscado as informações diretamente nos órgãos alvos de suspeitas, mas sim nas instâncias oficiais que têm como responsabilidade cotidiana fiscalizá-los.

Por fim, a matéria que revela irregularidades nos planos de telefonia da Procempa (ANEXO G) também merece ser enquadrada nesta categoria, com o adendo, citado em entrevista, de que faz parte de uma série investigativa iniciada quatro meses antes, em maio de 2013. Adriana Irion relata que começou a buscar as informações depois de receber uma denúncia anônima, por carta, com notas fiscais relacionadas ao órgão, que seriam fraudadas e superfaturadas. As primeiras reportagens não contaram com auxílio da LAI, já que a consulta a funcionários foi considerada suficiente para veicular as suspeitas e, principalmente, o fato de o Ministério Público, o Tribunal de Contas e até a própria Prefeitura já terem

investigações paralelas sobre o assunto. A confirmação dos órgãos públicos sobre a existência de um grande número de suspeitas foi o foco para o início da veiculação, como mostram as primeiras manchetes da série:

a) 24/05/2013: Falha no sistema: empresa ligada à Prefeitura da Capital sob investigação

b) 25/05/2013: Contratação de cargos de confiança na Procempa é alvo de apuração

c) 28/05/2013: Auditoria do TCE aponta abusos em plano de saúde da Procempa

A consulta a dados através da LAI fez parte de uma segunda fase da cobertura do caso. Com novas denúncias que chegaram à redação, Adriana afirma que buscou a confirmação com mais de uma dezena de pedidos de informações, que levaram à publicação de novas matérias. De acordo com o texto da única que citou a ferramenta, "ZH teve acesso a parte dos dados por meio da LAI" (IRION, Adriana, ANEXO G). O recurso não foi mencionado em outros textos, segundo a autora, apenas por esquecimento, já que os dados obtidos foram complementares a outras fontes principais. De qualquer forma, a repórter garante que a liberação de alguns documentos através da lei ajudou a embasar a divulgação de suspeitas que, depois, foram adicionadas a investigações oficiais.

Por essa colaboração que pressionou por uma maior ofensiva dos órgãos públicos, Juliana Bublitz acredita<sup>23</sup> que a série é o caso em que o uso da LAI mais representa um resultado investigativo em Zero Hora. As publicações reforçaram apurações oficiais que já estavam em andamento e colaboraram para a abertura de dez novos inquéritos no Ministério Público, uma CPI (Comissão Parlamentar de Investigação) na Câmara de Vereadores de Porto Alegre e o início de uma ação judicial. Pode-se perceber, de fato, que o exemplo tem o maior aprofundamento sobre um tema dentro da categoria, embora as informações acessadas através da LAI tenham sido apenas complementares a uma investigação com métodos tradicionais.



#### 4.3.3.3 Outros temas com mobilização da transparência passiva em ZH

Quando as requisições de pedidos usadas para reportagens de ZH ampliam seus temas para além do orçamento público, a proporção do jornalismo sobre investigações é ainda maior: são seis das sete matérias classificadas nesta subcategoria.

Em duas delas, pode-se dizer que as investigações oficiais acessadas pela LAI apenas acrescentam dados a suspeitas de irregularidades já existentes. Uma das matérias usa dados pedidos ao DENASUS para repercutir um caso de demora na chegada de um ambulância do SAMU (Serviço de Atendimento Médico de Urgência) em Porto Alegre: "Auditoria apontou atrasos no SAMU". A informação é relevante como um gancho no contexto, já que colabora para a polêmica do caso abordado, na época, na pauta factual. Outra reportagem levanta números sobre gastos com um laboratório farmacêutico do estado, fechado há nove anos e, depois, usa relatórios da Cage e do TCE para sugerir os motivos da ociosidade da estrutura no período. São situações nas quais apenas o fato de existirem investigações oficiais sobre as suspeitas já colabora para o conteúdo de denúncia.

Já o terceiro exemplo reflete melhor a ideia do jornalismo como mero reproduzidor de investigações oficiais: a publicação de uma pesquisa de opinião pública encomendada pelo governo do estado a uma empresa privada e acessada por ZH através da LAI. Apesar de a pesquisa não ter sido espontaneamente comunicada pelo governo, os resultados não mostram nenhum dado extraordinário ao conhecimento da população – a saúde pública como maior preocupação do povo, por exemplo (ANEXO M). A peculiaridade da matéria é divulgar que o governo não forneceu o resultado de duas questões da pesquisa: a comparação com a governante anterior e o nível de credibilidade do jornal Zero Hora. Os dados foram obtidos pelo jornal através de uma nova requisição através da LAI à empresa que prestou a consultoria.

A reportagem "Colarinho-branco já não é prioridade da PF" (ANEXO N) tem uma abordagem incomum: a tentativa de entender e questionar critérios de investigações oficiais. A matéria de Trezzi e Adriana Irion constata, a partir do levantamento de todas as operações da Polícia Federal no estado em cinco anos, que crimes de tráfico e contrabando são hoje mais investigados pelo órgão do que casos de corrupção.

Os dois últimos casos refletem a dedicação a pautas mais aprofundadas relacionadas a esporte, às vésperas do início da Copa do Mundo de 2014 no Brasil. No entanto, têm o conteúdo baseado integralmente nas investigações oficiais. Na primeira, veiculada na editoria de Política, o jornal levanta com exclusividade o fato de o TCE ter suspeitas em andamento sobre as responsabilidades da Prefeitura e da empresa OAS sobre as obras no entorno da Arena do Grêmio, na capital gaúcha. A outra, única matéria da amostra publicada na editoria de Esporte, revela o conteúdo do contrato entre a Fifa e o Sport Club Internacional (ANEXO O), obtido através do Ministério Público Estadual. A denúncia é de que o clube teria assumido responsabilidades financeiras maiores do que as divulgadas ao público para sediar jogos da Copa do Mundo no estádio Beira Rio. Ainda assim, nem mesmo o MPE (Ministério Público Estadual) afirma ter encontrado irregularidades suficientes no contrato para processar o Inter.

Apenas a sétima reportagem desta subcategoria sobre outros temas cotidianos tem um levantamento que parte de dados brutos, e não resultados de investigações oficiais. Logo após a reeleição do prefeito de Porto Alegre José Fortunati, em outubro de 2012, Zero Hora publica um levantamento que denuncia o maior número de funcionários com cargos em comissão que pediram afastamento ou entraram em férias durante o período eleitoral (ANEXO P). A constatação de que os servidores estavam atuando na campanha eleitoral é admitida pelo prefeito, mas ele aponta que a medida é permitida pela legislação eleitoral para que os funcionários não revezem o trabalho com outras atividades políticas. Então, o texto de Juliana Bublitz levanta o questionamento: vale mais a pena o servidor ser afastado e continuar recebendo salário para fazer campanha política ou permanecer na sua função com o risco de usar a máquina pública para propaganda? Logo, o texto pode ser considerado mais um exemplo de denúncia sobre a fragilidade das leis em benefício dos representantes da democracia brasileira, como a maioria daqueles que abordam o orçamento público.

#### **4.3.4 A LAI como ferramenta do jornalismo investigativo em Zero Hora**

Acredita-se que o exemplo mais próximo do uso da LAI como ferramenta do jornalismo investigativo em ZH apareceu na segunda fase da série sobre irregularidades na Procempa, da qual apenas uma matéria faz parte deste

levantamento por ter mencionado a ferramenta. Como informado pela repórter Adriana Irion, o uso da lei foi complementar para buscar a confirmação oficial sobre denúncias que chegaram ao jornal. Pode-se dizer, portanto, que os dados obtidos com o auxílio da lei não foram decisivos para o resultado investigativo, mas reforçaram suspeitas já apuradas através de outros métodos e endossaram apurações de órgãos oficiais.

Nas outras 125 matérias observadas, há muitas tentativas de investigação, mas nenhum resultado que confirme irregularidades. Como se pôde perceber, não há um único caso em que sejam cumpridos, ao mesmo tempo, os três critérios exigidos por Lopes (2003) para a classificação no ramo considerado o mais nobre da profissão – investigação protagonizada pelo jornalista, objetivo importante para grande parte da população e a tentativa dos investigados de esconder os dados do público.

O que se nota, principalmente, é o esforço para encontrar denúncias nos dados recém tornados públicos, sem que seja percorrido o caminho da investigação até a revelação de fraudes ou injustiças contra a população. Quando os dados apontam uma suspeita sobre irregularidades, o jornal a publica sob a premissa da revelação exclusiva, o furo, o ineditismo. Em muitas vezes, apenas o acesso a documentos ainda não expostos, como a lista de CCs da Assembleia, justifica matéria de destaque.

Os exemplos de Zero Hora podem ser vistos, portanto, sob a perspectiva de Dader (1997) sobre a tendência de os repórteres se identificarem mais com a publicação de denúncias do que com a observação de transformações sociais. Isso fica claro pela escassez de pautas veiculadas na editoria de Geral em comparação com a de Política. Mesmo entre as matérias que tratam de temas não relacionados ao orçamento público, o foco é a tentativa de encontrar problemas na administração pública e denunciar representantes do governo. Nesse sentido, pode-se dizer que ZH cumpre a função de monitorar o poder público e incentivar que o público tome também as rédeas da fiscalização através da nova ferramenta.

Nota-se um certo deslumbramento com as possibilidades do jornalismo guiado pelos novos dados, mas ele é aplicado, em geral, de forma independente, e não como complemento de investigações. É o que Paul Bradshaw (2010) chama de *data churnalism* – a produção de histórias a partir de bases de dados sem contexto ou interrogação apropriada – e *data porn* – quando os jornalistas procuram por

grandes números que chamam a atenção ou produzem formas de visualização dos dados que não acrescentam valor à história (BRADSHAW, 2010). Para o autor, essa hipervalorização dos números e do design gráfico é uma forma de perda do jornalismo similar à reprodução de releases, por se basear demasiadamente em divulgações oficiais.

Os extremos entre o jornalismo investigativo tradicional e o *data porn* podem ser representados pela reportagem que revelou a rotina de uma funcionária da Assembleia Legislativa gaúcha e aquela que reproduziu a lista de salários dos CCs do órgão – ambas assinadas por Adriana Irion. Na primeira, percebe-se o uso de métodos de investigação tradicionais como câmera fotográfica escondida e a colaboração de fontes anônimas, sem referência à consulta de dados públicos que poderiam, por exemplo, contextualizar o assunto. Na segunda, todo o conteúdo corresponde aos dados brutos e a própria repórter admite não ter levado adiante a investigação sobre casos específicos de irregularidades. Embora o assunto dos cargos e remunerações na AL seja explorado ao longo de todos os meses da amostra observada, não há o encontro entre o jornalismo investigativo e o jornalismo guiado por dados que configuraria uma reportagem de precisão sobre o tema, como sugerem Dader (2007) e Meyer (2009). Trata-se de uma aproximação maior com as matérias de divulgação da lei e cobrança da transparência no governo.

Como bom exemplo do acesso a documentos públicos para confirmação de suspeitas, a ressalva das matérias sobre irregularidades na Procempa mereceria ser tomada como referência para outras situações. Mesmo sem destaque para o uso da LAI, trata-se de uma investigação aprofundada que parte de suspeitas levantadas pelo público, usa informações investigadas por órgãos oficiais e acrescenta questões descobertas pela repórter com suas próprias fontes. A consulta a dados ainda não abertos pelo governo vai ao encontro da sugestão de Lopes (2003) sobre o uso de arquivos oficiais como forma mais firme de se obter a confirmação de fatos investigados.

Na maior parte das reportagens que usam dados públicos, mesmo que a ideia da pauta seja aprofundar problemas atuais, é notável a ausência de recuperação de dados históricos para contextualizar denúncias. Em geral, tentam investigar a administração pública do presente. As únicas matérias que usaram dados do passado acessados através da LAI não os buscaram nos órgãos de origem das informações, mas naqueles que têm como responsabilidade fiscalizá-los. Os textos

sobre irregularidades no SUS (Sistema Único de Saúde), na CEEE (Companhia Estadual de Energia Elétrica) e no Lafergs (Laboratório Farmacêutico do RS), citados na seção anterior, são os principais exemplos. Como observado na pesquisa de Nascimento (2010), pode se tratar de um hábito do qual os próprios jornalistas não têm reflexão crítica, visto que rotulam o material como investigativo sem admitir que se trata de jornalismo sobre investigações.

Essa não é uma tendência exclusiva de um jornal, e sim um retrato do conteúdo que tem conquistado distinção nas redações de todo o país, refletido na reportagem vencedora do Prêmio Esso de Jornalismo – considerado o maior reconhecimento do jornalismo nacional – em 2013: "Os arquivos secretos do coronel do DOI-CODI", publicada por ZH. A matéria revelou, em primeira mão, a descoberta de um documento que comprovou que o ex-deputado federal Rubens Paiva passou pela prisão do regime militar antes de desaparecer e ser considerado morto, em 1971. O detalhe, não mencionado no anúncio do prêmio, é que o documento chegou às mãos dos repórteres de ZH – os jornalistas José Luís Costa, Humberto Trezzi, Marcelo Perrone e Nilson Mariano – pelo delegado que investigava a morte do coronel, em Porto Alegre. Foi uma opção da Polícia Civil, representada pelo delegado, fornecer o registro histórico antes ao jornal em vez de revelá-lo ao público como resultado de sua própria investigação. Os próprios textos de ZH admitem o caminho da descoberta e, inclusive, que o documento já havia sido enviado pela Polícia Civil gaúcha à investigação da Comissão da Verdade, em Brasília. Portanto, o jornal só contou com a antecipação de divulgar uma investigação oficial que, de qualquer forma, viria a público nos dias seguintes.

Um trabalho de maior protagonismo sobre a ditadura foi visto em Zero Hora em outra situação, na publicação de um caderno especial que recuperou dados do Arquivo Público do Rio Grande do Sul sobre os 38 gaúchos que foram fichados pelo DOPS durante o regime militar. Todos os dados foram repassados diretamente pelo órgão à reportagem mas, segundo Juliana Bublitz<sup>23</sup>, uma das autoras, houve a tentativa de recuperar mais informações históricas sobre os personagens através de requisições de informações ao Exército, Marinha, Aeronáutica, Abin e governo do Estado. A repórter relata que, quando responderam, os órgãos afirmaram não ter informações sobre os casos investigados. Pedidos de dados sobre argentinos desaparecidos no Brasil em função da Operação Condor também fizeram parte do

esforço, conforme Juliana, para trazer à tona questões históricas com o uso da LAI – mais uma vez, sem retorno.

Apesar da dificuldade em pressionar o poder público, Juliana acredita que a tendência é o cenário melhorar, com benefício cada vez maior do uso da LAI para a rotina de produção de conteúdo no jornal. Adriana Irion ressalta que a grande vantagem trazida pela lei é a possibilidade de insistir e recorrer para buscar informações. A repórter especial admite, ainda, que o jornalismo local não tem usufruído plenamente dessa ferramenta: "Acho que a imprensa tem que aprimorar esse uso, levando os recursos adiante quando há negativa, ou seja, brigando até em âmbito judicial, como os jornais do centro do país costumam fazer" (IRION, Adriana. APÊNDICE C).

Diante desta análise, percebe-se que o comodismo observado por Fortes (2005) como tendência no jornalismo desde a redemocratização não encontra na Lei de Acesso, ao menos até agora, motivação suficiente para buscar investigações que impactem o desenvolvimento democrático. O cumprimento não satisfatório da lei nos órgãos públicos não justifica, por exemplo, apenas a busca de informações em investigações oficiais ou nos dados que o governo divulga espontaneamente na internet. A observação sobre a escassez de material investigativo veiculado por Zero Hora com base na LAI, mesmo com a especialização sobre a lei na redação e a dedicação de repórteres considerados especiais, pode ser sinal dessa delegação do aprofundamento aos órgãos públicos fiscalizatórios.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O aprimoramento de técnicas de investigação pode ser uma arma do jornalismo contra a desvalorização da profissão e em direção ao papel social mais proclamado em manuais de ética do que praticado nas redações. Frente à descrença na representação política no Brasil, cabe à mídia não apenas servir ao público a agenda oficial, mas trazer à tona informações que possam provocar mudanças positivas no poder público e na sociedade. Por isso, este trabalho se propôs a compreender como a recente Lei de Acesso à Informação Pública tem modificado a produção jornalística no país e, na análise específica do jornal Zero Hora, observar como esse mecanismo vem sendo usado para auxiliar o cumprimento de seu papel numa sociedade democrática.

Pelo apontamento de muitos teóricos sobre o poder de influência – muitas vezes negativo – dos veículos de comunicação na opinião pública, propõe-se o uso de técnicas de precisão na reportagem para uma melhor aproximação com a verdade. No cenário observado atualmente, esse é um esforço sujeito tanto aos interesses da política quanto do mercado. Do lado do governo, a pressão consegue dar grande espaço à veiculação de propaganda transformada em notícia – os releases. Da necessidade de sustentação financeira, a busca de diferenciais editoriais acaba se desviando para pautas que valorizam o escândalo e reforçam o negativismo do público. A proposta do jornalismo investigativo, otimizado por novos recursos, é recuperar a iniciativa do repórter no trabalho de expor a pluralidade de informações que influenciam os receptores.

Liberdade de informação não depende unicamente do desvencilhamento de regimes autoritários, mas da apropriação das ferramentas de uma democracia ainda em formação para que esse direito seja parte de um processo de participação política mais efetiva – a *accountability* democrática. A Constituição brasileira garante o direito de acesso à informação, afinal, desde 1988, mas a regulamentação para que a sociedade possa exigí-lo só veio em 2012, com a Lei de Acesso à Informação. Se a população ainda não tem conhecimento ou interesse suficientes para usufruir do novo recurso, cabe ao jornalismo usá-lo de forma a contribuir para o interesse público.

A definição de jornalismo investigativo leva à observação de que, apesar de a intenção investigativa fazer parte do conceito geral da profissão, configura uma

parcela ínfima do conteúdo produzido pelos grandes veículos de comunicação – e isso se reflete na produção de conteúdo com uso da LAI. A criação de órgãos fiscalizatórios dentro do poder público – Ministério Público, Tribunais de Contas e Controladorias, por exemplo –, desde a transição do regime militar para a democracia, parece ter levado a imprensa a confiar demasiadamente nos dados apurados por outros poderes. Assim, não basta contar com a LAI para revelar informações até então encobertas se a imprensa não dedica esforços suficientes para investigar. Não há registros relevantes, aliás, de que o jornalismo brasileiro tenha questionado a atuação dos órgãos fiscalizatórios.

A observação de dois anos da produção do jornal Zero Hora, em comparação a pautas que ganharam repercussão nacional em outros veículos, mostra que a LAI ainda qualifica muito pouco a produção jornalística no país. Acredita-se que o principal motivo é a falta de prática anterior com o jornalismo investigativo nas redações. Isso fica evidente pelo fato de o uso da LAI ser mais explorado por profissionais especializados no jornalismo guiado por dados, e não em métodos investigativos tradicionais. Há uma supervalorização dos dados por aqueles mais treinados a conhecer os números e as técnicas de reportagem assistida por computador, sem que exista um encontro com o aprofundamento proposto em investigações.

Esse cenário se reflete na maior produção de pautas baseadas em dados abertos espontaneamente pelos órgãos públicos – nas informações obrigatoriamente divulgadas por meio da transparência ativa desde a implementação da LAI. Como foi visto em Zero Hora, a maior parte das matérias que buscam questões relevantes nesses sites não parte de suspeitas anteriores, mas sim do ímpeto de encontrar denúncias nos números já divulgados. Existe a autonomia de procurar relevância nos novos dados e a especialização dos profissionais para interpretá-los, mas falta a contextualização para que as reportagens tenham valor investigativo.

As situações são diferentes quando, partindo de uma suspeita, o repórter requisita dados ainda não expostos pelo governo. Aí, a LAI se torna uma ferramenta para pressionar pela revelação de informações até então sigilosas ou para confirmar denúncias trazidas por outras fontes. Um único caso desse tipo foi registrado nesta análise de Zero Hora e serviu para exemplificar que, quanto mais natural e incorporado a outras técnicas de investigação, mais o uso da lei contribui para um



resultado que destaca a reportagem do mero jornalismo apoiado em investigações oficiais. A repórter Adriana Irion recorreu à LAI em um segundo momento da investigação sobre irregularidades na Procempa, em 2013, para confirmar denúncias obtidas por fontes anônimas e, assim, acrescentou informações que engrossaram as suspeitas apuradas por órgãos fiscalizatórios. A ferramenta foi apenas auxiliar mas, pela iniciativa da repórter em buscá-la em um momento em que os mecanismos tradicionais de investigação não foram suficientes, acredita-se que teve o melhor uso entre os 126 exemplos de abordagem da LAI no jornal.

No caso específico dessa série, a lei nem chegou a ser mencionada em todas as matérias por esquecimento da repórter, que havia utilizado múltiplas fontes para embasar as denúncias. De regra, ZH costuma enfatizar o acesso aos dados através da Lei de Acesso mas, aos poucos, o recurso deixou de ser destacado nos textos e mesmo o selo Livre Acesso, criado em 2011, foi deixado de lado. É sinal de que a prioridade passa a ser a busca de apoio da lei para a produção de conteúdo, em contrapartida com a divulgação da ferramenta como novidade. O grupo de repórteres formado na época da aprovação da lei, hoje já extinto, serviu para estudar a abordagem nos primeiros meses e ajudou a incorporar seu uso na redação.

É mais efetivo que os pedidos de informações tenham papel coadjuvante para embasar investigações do que sejam reproduzidos sem um contexto de apuração ou ao menos uma denúncia, como nos casos das listas de salários públicos transcritas em Zero Hora. Pela observação do jornal, a simples reprodução de dados oficiais se apoia no mérito da exclusividade destacada na capa do jornal, mas pouco acrescenta aos leitores. Já os esforços para encontrar manchetes em portais de transparência ativa mostram trabalhos de interpretação do orçamento público, mas não parecem avançar dos números para os motivos dos gastos. O encanto com novos dados, que neste trabalho encontrou o termo *data porn* como definição pertinente, não explora o potencial da regulamentação do acesso à informação para o jornalismo.

Nota-se, assim, que a aplicação mais corriqueira da lei como ferramenta investigativa, por jornalistas de diferentes áreas e editorias, é positiva e necessária para que a imprensa ajude a tornar a transparência mais natural também nos órgãos públicos. Explicar ao leitor ou espectador como buscar informações é tão importante quanto, mas seria ingênuo pensar que a demanda de pedidos dos cidadãos fosse

suficiente para impactar a cultura do sigilo no Brasil em apenas dois anos. A reputação da mídia é mais decisiva e mostra resultados da cobrança pela adaptação ao direito de informação. Há o argumento de que as restrições dos órgãos públicos ainda limitam a apuração de reportagens com teor investigativo, mas os profissionais também admitem que utilizam pouco as possibilidades de recursos judiciais estabelecidas pela lei.

Espera-se que o maior número de exemplos de reportagens aprofundadas com o uso da LAI nos últimos meses da análise seja indicativo de uma mudança incorporada à rotina de produção, em oposição ao primeiro momento da novidade associada ao jornalismo guiado por dados. Pelo poder de influência da opinião pública atribuído a Zero Hora e ao Grupo RBS no sul do país, é esperado, ainda, um maior esforço para que as pautas que exploram dados públicos ampliem seu foco para além da busca de denúncias sobre governantes.

O negativismo das matérias de denúncia não parece colocar a população ao lado da mídia contra o poder público. Pelo contrário: ficou claro durante os protestos de junho de 2013 no Brasil que existe uma desconfiança de grande parte dos manifestantes em relação à imprensa – representada, em geral, por empresas que simbolizam o monopólio da comunicação de massa no país.

No momento em que repórteres passam a ser hostilizados durante a cobertura de um levante popular, é importante questionar se o retrato corriqueiro das reivindicações da sociedade pela mídia corresponde à realidade. Este trabalho não se propôs a analisar o discurso de Zero Hora sobre embates políticos, mas os resultados sobre o uso da LAI vão ao encontro da impressão decepcionada de grande parte da população: a falta de representatividade dos interesses da maioria. A garantia de acesso à informação pública é um avanço para a transparência no país, assim como a pressão das ruas por medidas populares. Para que a imprensa se alinhe com a sociedade nessa transformação gradual que depende prioritariamente do poder público, os novos dados são um trunfo maior quando usados para interpretar as transformações sociais.

O tema deste trabalho surgiu da inquietação com o excesso de pautas guiadas por divulgações de órgãos públicos, que acabam por refletir manchetes quase idênticas, todos os dias, nos principais veículos de comunicação do Rio Grande do Sul. Ministério Público, Tribunal de Contas, Polícia Civil e Polícia Federal estão entre os principais órgãos que dão título às reportagens. Não há problema em

noticiar o poder público, mas a escassez de investigações que partem de observações dos próprios jornalistas é preocupante. Mesmo com uma nova ferramenta para buscar dados inéditos, muitos repórteres procuram somente os resultados de investigações oficiais que, como qualquer release, podem ter interesses como base.

Como contribuição para esse cenário, espera-se que esta pesquisa possa inspirar o uso da Lei de Acesso à Informação Pública como instrumento para embasar temas menos repetitivos, resultados da experiência que qualquer repórter, ainda que cercado das pressões do tempo e dos interesses, possa ter engavetado na memória como suspeitas pessoais. A iniciativa individual do jornalista e a busca por especialização em novas ferramentas é o que pode revigorar a pauta e trazer informações mais relevantes para a sociedade.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JORNALISMO INVESTIGATIVO (ABRAJI). **Relatório de desempenho da Lei de Acesso a Informações Públicas: avaliação, sugestões e críticas do uso da lei por jornalistas**. São Paulo: ABRAJI, 2013. Disponível em: <http://www.abraji.org.br/midia/arquivos/file1368697819.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. [website institucional]. São Paulo: ABRAJI, atualizado em 2014. Disponível em: <http://www.abraji.org.br>. Acesso em: 25 jun. 2014.

ACKERMAN, John M.; SANDOVAL, Irma E. **Leyes de Acceso a la Información en el Mundo**. Cuadernos de Transparencia, n. 7. México: IFAI, 2005. Disponível em: [http://www.cdc.gob.cl/wp-content/uploads/documentos/ackerman\\_&\\_sandoval\\_laip.pdf](http://www.cdc.gob.cl/wp-content/uploads/documentos/ackerman_&_sandoval_laip.pdf). Acesso em: 24 jun. 2014.

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DOS DIREITOS DA INFÂNCIA (ANDI); ARTIGO 19. **Acesso à informação e controle social das políticas públicas**. Brasília: ANDI/Artigo 19, 2009. Disponível em: <http://www.andi.org.br/politicas-de-comunicacao/publicacao/acesso-a-informacao-e-controle-social-das-politicas-publicas>. Acesso em: 23 jun. 2014.

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil**. 2012. 133 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo), Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.academia.edu/1906158>. Acesso em: 23 jun. 2014.

ARTICLE 19. **The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation**. Londres: Article 19, 1999. Disponível em: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2014.

ARTIGO 19. **Balanço de 1 ano da Lei de Acesso à Informação Pública**. São Paulo: Artigo 19, 2013. Disponível em: <http://artigo19.org/wp-content/uploads/2013/05/BALAN%C3%87O-DE-1-ANO-DA-LEI-DE-ACESSO-%C3%80-INFORMA%C3%87%C3%83O-P%C3%9ABLICA.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. **Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2013**. São Paulo: Artigo 19, 2014. Disponível em: <http://artigo19.org/wp-content/uploads/2014/05/Relat%C3%B3rio-Monitoramento-LAI-2013.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2014.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa, Portugal: Edições 70, 1977.

BIZ, Osvaldo. **RBS, a hegemonia do sul**. In: GUARESCHI, Pedrinho (Org.). **Diário Gaúcho: que discurso? Que responsabilidade social?** Porto Alegre: Evangraf, 2003.

BRADSHAW, Paul. **The inverted pyramid of data journalism**. Online Journalism Blog, 2011. Disponível em: <http://onlinejournalismblog.com/2011/07/07/the-inverted-pyramid-of-data-journalism>. Acesso em: 10 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. In: GREENFIELD, Michael. **'Data porn' - where is the journalism?**. Driven by Data, 31 mar. 2011. Disponível em: <http://drivenbydata.wordpress.com/2011/03/31/data-porn-where-is-the-journalism/>. Acesso em: 24 jun. 2014.

BRASIL. **Constituição**: República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 7724 (Lei de Acesso à Informação Pública)**, 16 maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. **Diário Oficial da União**, 16 maio 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm). Acesso em: 23 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.527 (Lei de Acesso à Informação Pública)**, 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 18 nov. 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm). Acesso em: 23 jun. 2014.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. Brasília: CGU, 2013. [http://www.cgu.gov.br/publicacoes/BrasilTransparente/Manual\\_LAI\\_EstadosMunicipios.pdf](http://www.cgu.gov.br/publicacoes/BrasilTransparente/Manual_LAI_EstadosMunicipios.pdf). Acesso em: 24 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei de Acesso à Informação completa dois anos**. Brasília, 16 mai. 2014. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2014/noticia05914.asp>. Acesso em: 24 jun. 2014.

DADER, José Luis. **El periodismo de precisión como evolución y complemento del periodismo de investigación**. In: \_\_\_\_\_. **Periodismo de precisión: La via socioinformática de descubrir noticias**. Madri: Editorial Síntesis, 1997.

DEAK, André; FOLETTO, Leonardo. **Processos emergentes do jornalismo na internet brasileira: “novos jornalistas” na era da informação digital**. In: 10º Encontro Nacional de Pesquisadores em Jornalismo. Anais. Paraná: PUC-PR, 2012. Disponível em: <http://soac.bce.unb.br/index.php/ENPJor/XENPJOR/paper/viewFile/1779/129>. Acesso em: 23 jun. 2014.

DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (Orgs.). **Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação**. São Paulo: Atlas, 2006.

FORTES, Leandro Boavista. **Jornalismo Investigativo**. São Paulo: Contexto, 2005. Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, 2014.

FÓRUM DE DIREITO DE ACESSO A INFORMAÇÕES PÚBLICAS [website institucional]. São Paulo: ABRAJI, atualizado em 2014. Disponível em: <http://www.informacaopublica.org.br>. Acesso em: 25 jun. 2014.

GALVANI, Walter. **Um Século de Poder: os bastidores da Caldas Júnior**. Porto Alegre, Mercado Aberto, 1995.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GRAY, Jonathan; CHAMBERS, Lucy; BOUNEGRU, Liliana. **The Data Journalism Handbook: how journalists can use data to improve the news**. Sebastopol, CA, EUA: O'Reilly Media, 2012. Disponível em: <http://datajournalismhandbook.org>. Acesso em: 23 jun. 2014.

HOLOVATY, Adrian. **A fundamental way newspaper sites need to change**. Adrian Holovaty, 6 set. 2006. Disponível em: <http://www.holovaty.com/writing/fundamental-change/>. Acesso em: 23 jun. 2014.

KOTSCHO, Ricardo. In: MOLICA, Fernando (Org.) **10 Reportagens que abalaram a ditadura**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

LAGE, Nilson. **Reportagem: teoria e técnica de entrevista e pesquisa jornalística**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

LIMA JR., Walter Teixeira de. **Jornalismo Computacional em função da Era do Big Data**. In: 9º Encontro Nacional de Pesquisadores em Jornalismo. Anais. Rio de Janeiro: UFRJ, 2011. Disponível em: [http://sbpjour.kamotini.kinghost.net/sbpjour/admjour/arquivos/9encontro/CC\\_17.pdf](http://sbpjour.kamotini.kinghost.net/sbpjour/admjour/arquivos/9encontro/CC_17.pdf). Acesso em: 23 jun. 2014.

LIPPMANN, Walter. **Opinião Pública**. Rio de Janeiro: Vozes, 2008. (Primeira tradução para o português da edição original de 1922)

LOPES, Dirceu Fernandes; PROENÇA, José Luiz (Orgs.). **Jornalismo Investigativo**. São Paulo: Publisher Brasil, 2003.

LOPES, Reginaldo. **Projeto de Lei da Câmara n. 219 de 2003**. Regulamenta o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, dispondo sobre prestação de informações detidas pelos órgãos da Administração Pública. 26 fev. 2003. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=105237>. Acesso em: 23 jun. 2014.

MEYER, Philip. **Precision Journalism: a reporter's introduction to social science methods**. Bloomington: Indiana University Press, 1973.

\_\_\_\_\_. The Future of CAR: Declare Victory and Get Out!. In: **When nerds and words collide: reflections on the development of Computer Assisted Reporting**. São Petersburgo: The Poynter Institute for Media Studies, 1999. Disponível em: <http://www.unc.edu/~pmeyer /carfuture.doc>. Acesso em: 23 jun. 2014.

NASCIMENTO, Solano. **Os novos escribas – O fenômeno do jornalismo sobre investigações no Brasil**. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2010.

NEVEU, Erik. **Sociologia do jornalismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2006.

QUADROS, Claudia Irene de. **Base de dados: a memória extensiva do jornalismo**. In: 2º Encontro Nacional de Pesquisadores em Jornalismo. Anais. Salvador: UFBA, 2004.

Rede Brasil Sul de Comunicação (RBS). **Guia de Ética e Autorregulamentação Jornalística do Grupo RBS**. Porto Alegre: RBS, 2011. Disponível em: [http://www.gruporbs.com.br/wp-content/blogs.dir/1/files\\_mf/1393530357guia%C3%A9tica\\_pgduplas.pdf](http://www.gruporbs.com.br/wp-content/blogs.dir/1/files_mf/1393530357guia%C3%A9tica_pgduplas.pdf). Acesso em: 23 jun. 2014.

SCHUDSON, Michael. **The sociology of news**. Nova York: Norton, 2003.

SILVA, Juremir Machado da. **1964: Golpe Midiático-Civil-Militar**. 4 ed. Porto Alegre: Sulina, 2014.

TRÄSEL, Marcelo. **Jornalismo Guiado por Dados: relações da cultura hacker com a cultura jornalística**. In: XXII Encontro Anual da Compós. Anais. Salvador: UFBA, 2013. Disponível em: <http://www.academia.edu/3136931>. Acesso em: 23 jun. 2014.

WOLF, Mauro. **Teorias das comunicações de massa**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

**ZERO HORA**, Porto Alegre, eds. 17.023 a 17.755, anos 48 a 50. 16 mai. 2012 a 16 mai. 2014. Disponível em: [http://www.clicrbs.com.br/zerohora/jsp/default2.jsp?uf=1&local=1&section=capa\\_offline](http://www.clicrbs.com.br/zerohora/jsp/default2.jsp?uf=1&local=1&section=capa_offline) (acesso restrito a assinantes do jornal impresso). Acesso em: 24 jun. 2014.

## **MATÉRIAS VEICULADAS EM JORNAIS E WEBSITES**

AMADO, Guilherme. **Comissão de investigação arquivou denúncias contra amigos do regime, mas devassou contas de opositores**. O Globo, São Paulo, 16 mar. 2014. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/comissao-de-investigacao-arquivou-denuncias-contramigos-do-regime-mas-devassou-contas-de-opositores-11891656#ixzz31Tx5ELDE>. Acesso em: 23 jun. 2014.

BRESCIANI, Eduardo; GALLUCCI, Mariângela. **Supremo paga voos para mulheres de ministros e viagens no período de férias**. O Estado de S. Paulo,

São Paulo, 20 mai. 2013. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,supremo-paga-voos-para-mulheres-de-ministros-e-viagens-no-periodo-de-ferias,1033607,0.htm>. Acesso em: 23 jun. 2014.

FONSECA, Caue; SACCONI, Rodrigo. **Deputados de SC lideram gasto com correspondência no Congresso Nacional**. Diário Catarinense, Florianópolis, 21 out. 2013. Disponível em: <http://diariocatarinense.clicrbs.com.br/sc/politica/noticia/2013/10/deputados-de-sc-lideram-gasto-com-correspondencia-no-congresso-nacional-4307426.html>. Acesso em: 23 jun. 2014.

GALLO, Fernando. **Dilma supera Lula nas despesas com propaganda; juntos, gastaram R\$ 16 bi**. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 11 ago. 2013. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,dilma-supera-lula-nas-despesas-com-propaganda-juntos-gastaram-r-16-bi,1063026,0.htm>. Acesso em: 23 jun. 2014.

GAZETA DO POVO. **Por dentro dos Diários Secretos**. Curitiba, 2010. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/diariossecretos/pordentro/>. Acesso em: 23 jun. 2014.

GUERREIRO, Gabriela. **Orlando Silva diz que comprar tapioca com cartão corporativo foi um engano**. Folha de São Paulo, São Paulo, 8 abr. 2008. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u390119.shtml>. Acesso em 30 mar. 2014.

MOURA, Rafael Moraes. **Dilma abre guerra ao mandar divulgar salários**. Agência Estado, São Paulo, 18 mai. 2012. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,dilma-abre-guerra-ao-mandar-divulgar-salarios,874596,0.htm>. Acesso em: 23 jun. 2014.

NEVES, Márcio. **Brasil tem 801 incidentes aéreos em três anos – o dobro dos EUA**. Folha de S. Paulo, São Paulo, 18 fev. 2013. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/02/1232294-brasil-tem-801-incidentes-aereos-em-tres-anos-o-dobro-dos-eua.shtml>. Acesso em: 23 jun. 2014.

PITOMBO, João Pedro. **Prefeitura de Salvador dobra jetons de secretários**. Folha de S. Paulo, Salvador, 3 mai. 2014. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/05/1448889-prefeitura-de-salvador-dobra-jetons-de-secretarios.shtml>. Acesso em: 23 jun. 2014.

PRÊMIO ESSO. **ExxonMobil anuncia vencedores do Prêmio Esso 2013**. Rio de Janeiro, 13 nov. 2013. Disponível em: [http://www.premioesso.com.br/site/noticias/release\\_2013\\_04.aspx](http://www.premioesso.com.br/site/noticias/release_2013_04.aspx). Acesso em: 24 jun. 2014.

SOARES, Marcelo. **Até você dar R\$ 1 para a educação no trânsito, já perdeu a carteira**. Folha de S. Paulo, Blog Afinal de Contas, São Paulo, 1 ago. 2012. Disponível em: <http://afinaldecontas.blogfolha.uol.com.br/2012/08/01/ate-voce-dar-r-1-para-a-educacao-no-transito-ja-perdeu-a-carteira/>. Acesso em: 23 jun. 2014.



SPERB, Paula. **Chega de pedágio!** O Caxiense, Caxias do Sul, 8 mar. 2013. Disponível em: <http://ocaxiense.com.br/?p=626>. Acesso em: 23 jun. 2014.

VELASCO, Clara. **Emissão de carteiras de trabalho para estrangeiros aumenta 53% em 2013.** G1, São Paulo, 31 jan. 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2014/01/emissao-de-carteiras-de-trabalho-para-estrangeiros-aumenta-53-em-2013.html>. Acesso em: 23 jun. 2014.

## APÊNDICES

### Apêndice A - Levantamento de matérias de Zero Hora resultantes da LAI entre 16 de maio de 2012 e 16 de maio de 2014

	DATA (M/D/A)	EDITORIA	TÍTULO	AUTOR	CATEGORIA	SUBCATEGORIA
1	5/16/2012	Política	<b>Brasil no clube da transparência</b>	Juliana Bublitz	DIVULGAÇÃO	
2		Opinião política	<b>Na Era da Transparência</b>	Rosane de Oliveira	DIVULGAÇÃO	
3	5/17/2012	Política	<b>O rosto da lei da transparência</b>	Juliana Bublitz	DIVULGAÇÃO	
4		Política	<b>Falta de sinalização marca primeiro dia de nova lei</b>	Eduardo Nunes	DIVULGAÇÃO	
5	5/18/2012	Política	<b>Planalto divulgará nomes e salários</b>	Juliana Bublitz	DIVULGAÇÃO	
6	5/20/2012	Política	<b>CGU prepara divulgação de salários</b>		DIVULGAÇÃO	
7	5/23/2012	Política	<b>STF divulgará nomes e salários</b>		DIVULGAÇÃO	
8	5/24/2012	Reportagem Especial	<b>País rompe com a cultura do sigilo</b>	Paulo Germano	DIVULGAÇÃO	
9	5/27/2012	Geral	<b>Brigada não revelará detalhes do efetivo</b>	Humberto Trezzi	DIVULGAÇÃO	
10	5/28/2012	Política	<b>Divulgar contracheque é só o início, dizem ONGs</b>	Juliana Bublitz	DIVULGAÇÃO	
11	6/5/2012	Reportagem Especial	<b>Aplicação de nova lei ainda engatinha</b>	Juliana Bublitz	DIVULGAÇÃO	
12	6/19/2012	Política	<b>Atraso marca lei da transparência</b>	Juliana Bublitz	DIVULGAÇÃO	
13	6/23/2012	Política	<b>A resposta veio, mas não satisfaz</b>		DIVULGAÇÃO	
14	6/25/2012	Opinião Política	<b>Qual é o custo de meio milhão?</b>	Carlos Rollsing (interino)	<b>TRANSP PASSIVA</b>	<b>REPRODUÇÃO</b>
15	6/28/2012	Política	<b>Ministros superam teto e ganham mais do que Dilma</b>		<b>TRANSP ATIVA</b>	<b>ORÇAMENTO</b>
16	6/29/2012	Reportagem Especial	<b>Apesar de falhas, União quebra tabu</b>		<b>TRANSP ATIVA</b>	<b>ORÇAMENTO</b>
17		Opinião Política	<b>Teto de faz de conta</b>	Rosane de Oliveira	<b>TRANSP ATIVA</b>	<b>ORÇAMENTO</b>
18	6/30/2012	Política	<b>Arquivos militares serão abertos</b>		DIVULGAÇÃO	
19	7/1/2012	Política	<b>Supremo e TST divulgam salários</b>		<b>TRANSP ATIVA</b>	<b>REPRODUÇÃO</b>
20	7/3/2012	Política	<b>Tarso resiste a dar nomes e salários</b>		DIVULGAÇÃO	
21		Opinião Política	<b>Medo da transparência</b>	Rosane de Oliveira	DIVULGAÇÃO	
22	7/4/2012	Política	<b>Prefeitura divulga 26 mil salários</b>	Carlos Rollsing, colab. Eduardo Nunes	<b>TRANSP ATIVA</b>	<b>REPRODUÇÃO</b>
23		Opinião Política	<b>Revolução farroupilha</b>	Rosane de Oliveira	DIVULGAÇÃO	
24	7/5/2012	Política	<b>Salários expostos viram a regra</b>	Carlos Rollsing	DIVULGAÇÃO	
25		Política	<b>Prefeitos discutem a Lei de Acesso à Informação</b>		DIVULGAÇÃO	

26	7/6/2012	Reportagem Especial	Assembleia libera mapa dos cargos	Adriana Irion	TRANSP PASSIVA	REPRODUÇÃO
27		Política	Juiz barra nomes e salários na rede		DIVULGAÇÃO	
28		Política	Dificuldades técnicas preocupam Famurs	Leandro Becker	DIVULGAÇÃO	
29	7/8/2012	Política	Divulgação de salários em debate	Carlos Rollsing	DIVULGAÇÃO	
30		Política	Assembleia define se publica folha na terça	Adriana Irion	DIVULGAÇÃO	
31		Opinião Política	Transparência absoluta	Rosane de Oliveira	DIVULGAÇÃO	
32	7/9/2012	Política	Guerra jurídica impede divulgação de salários	Juliana Bublitz	DIVULGAÇÃO	
33	7/11/2012	Reportagem Especial	Salários sim, nomes não	Juliana Bublitz	DIVULGAÇÃO	
34		Opinião Política	Código para ocultar identidade	Rosane de Oliveira	DIVULGAÇÃO	
35	7/12/2012	Política	Famurs orienta prefeitos a exporem nomes e salários	Juliana Bublitz	DIVULGAÇÃO	
36	7/20/2012	Política	Tribunal descumprir prazo para divulgação de salários	Juliana Bublitz	DIVULGAÇÃO	
37		Política	Cinco TJs têm prazo maior para divulgar remuneração		DIVULGAÇÃO	
38		Política	TSE divulga lista com salários de ministros		DIVULGAÇÃO	
39	7/25/2012	Política	Acesso à informação ainda longe do ideal	Juliana Bublitz	DIVULGAÇÃO	
40	7/31/2012	Política	TJ divulga salários mas mantém nomes em sigilo	Juliana Bublitz	TRANSP ATIVA	REPRODUÇÃO
41	8/1/2012	Política	Com códigos em lugar de nomes, Casa expõe salários		TRANSP ATIVA	REPRODUÇÃO
42	8/3/2012	Política	Piratini divulgará sua folha salarial		DIVULGAÇÃO	
43	8/7/2012	Política	STF libera divulgação de nomes na Capital		DIVULGAÇÃO	
44	8/8/2012	Política	TCE lança portal com dados abertos		DIVULGAÇÃO	
45	8/11/2012	Política	Piratini divulga salários sem nomes		TRANSP ATIVA	REPRODUÇÃO
46		Opinião Política	Sob medida para ocultar	Rosane de Oliveira	DIVULGAÇÃO	
47	8/14/2012	Política	CNJ pede explicações a três tribunais do RS		DIVULGAÇÃO	
48	8/22/2012	Política	Prefeituras patinam ao divulgar salários	Juliana Bublitz	DIVULGAÇÃO	
49	9/23/2012	Geral	R\$ 753 milhões pelo ralo	Humberto Trezzi	TRANSP PASSIVA	ORÇAMENTO
50	9/27/2012	Política	Vereadores gastam mais com Correios	Leandro Staudt	TRANSP ATIVA	ORÇAMENTO
51		Política	Lei de Acesso ainda patina	Adriana Irion e Rodrigo Müzell	DIVULGAÇÃO	
52		Geral	Auditoria apontou atrasos do Samu	Humberto Trezzi	TRANSP PASSIVA	OUTROS TEMAS
53	10/3/2012	Política	Mais ou menos transparente	Guilherme Mazui	DIVULGAÇÃO	
54	10/11/2012	Reportagem Especial	Colarinho-branco já não é prioridade para a PF	Adriana Irion e Humberto Trezzi	TRANSP PASSIVA	OUTROS TEMAS
55	10/17/2012	Política	TCE reprovou sites de prefeituras	Juliana Bublitz	DIVULGAÇÃO	
56	10/19/2012	Política	Senadores usaram cota ao longo da campanha	Rádio Gaúcha	TRANSP ATIVA	ORÇAMENTO

57	10/24/2012	Política	Na campanha, mais CCs em férias	Juliana Bublitz	TRANSP PASSIVA	OUTROS TEMAS
58	11/21/2012	Política	Rio Grande do Sul perde sete posições em ranking	Marlise Brenol	DIVULGAÇÃO	
59	11/27/2012	Reportagem Especial	R\$ 74,5 milhões em diárias em nove anos	Francisco Amorim	TRANSP ATIVA	ORÇAMENTO
60	12/27/2012	Política	Quanto paga uma vaga em conselho	Carlos Rollsing	TRANSP PASSIVA	ORÇAMENTO
61	12/30/2012	Política	Nova lei iluminou arquivos públicos	Juliana Bublitz	DIVULGAÇÃO	
62	1/7/2013	Política	Deputados gastam R\$ 1 milhão	Juliana Bublitz	TRANSP ATIVA	ORÇAMENTO
63	1/20/2013	Política	Gastos de deputados aumentam em 2012	Guilherme Mazui e Rodrigo Saccone	TRANSP ATIVA	ORÇAMENTO
64	1/22/2013	Política	Gastos de senadores crescem 10%	Guilherme Mazui e Rodrigo Saccone	TRANSP ATIVA	ORÇAMENTO
65	1/29/2013	Reportagem Especial	BM e prefeitura não divulgam alvarás	Juliana Bublitz e Lizie Antonello	DIVULGAÇÃO	
66	2/1/2013	Geral	Difícil acesso a informações de boates	Vanessa Kannenberg	DIVULGAÇÃO	
67	3/8/2013	Política	TJ terá de divulgar nomes e salários		DIVULGAÇÃO	
68	3/9/2013	Política	Conselho manda TJ divulgar dados	Juliano Rodrigues	DIVULGAÇÃO	
69	3/12/2013	Política	Divulgar nomes e salários é tabu	Juliana Bublitz	DIVULGAÇÃO	
70	3/13/2013	Política	Divulgação ampla em 67% dos TJs	Juliana Bublitz	DIVULGAÇÃO	
71	3/25/2013	Política	Uma lei que avança lentamente	Juliana Bublitz	DIVULGAÇÃO	
72	4/14/2013	Caderno Dinheiro	Emaranhado de problemas	Nilson Mariano	TRANSP PASSIVA	ORÇAMENTO
73	4/17/2013	Política	CNJ manda Justiça gaúcha divulgar nomes e salários		DIVULGAÇÃO	
74		Opinião Política	Transparência obrigatória	Rosane de Oliveira	DIVULGAÇÃO	
75	4/18/2013	Opinião Política	A lei é para todos	Rosane de Oliveira	DIVULGAÇÃO	
76		Política	Poderes devem seguir TJ e expor nomes e salários	Cleidi Pereira	DIVULGAÇÃO	
77	4/19/2013	Política	Pesquisa indica saúde como maior problema do Estado	Álvaro Andrade (Rádio Gaúcha)	TRANSP PASSIVA	OUTROS TEMAS
78		Opinião Política	Resultados invisíveis	Rosane de Oliveira	DIVULGAÇÃO	MONITORAMENTO
79	5/16/2013	Reportagem Especial	Judiciário divulga nomes e salários		TRANSP ATIVA	REPRODUÇÃO
80		Opinião Política	Transparência, um tabu no setor público	Rosane de Oliveira	DIVULGAÇÃO	
81	5/17/2013	Política	Piratini omite lista por cautela	Cleidi Pereira	DIVULGAÇÃO	
82	5/19/2013	Política	Quanto custam os Legislativos no país	Juliana Bublitz	TRANSP PASSIVA	ORÇAMENTO
83	5/20/2013	Política	Os bons exemplos no Legislativo	Juliana Bublitz	DIVULGAÇÃO	
84	5/21/2013	Política	Mesa Diretora tende a apoiar a divulgação	Cleidi Pereira	DIVULGAÇÃO	
85	5/22/2013	Política	MP e Assembleia divulgarão nomes	Cleidi Pereira	DIVULGAÇÃO	
86		Opinião Política	Caem novas barreiras à transparência		DIVULGAÇÃO	
87	5/26/2013	Opinião Política	Gastos com diárias cresceram 29% neste ano	Rosane de Oliveira	TRANSP ATIVA	ORÇAMENTO

88	5/29/2013	Política	Definidas regras para acesso à informação		DIVULGAÇÃO	
89	6/1/2013	Política	Ministério Público divulga lista com nomes e salários	Juliana Bublitz	DIVULGAÇÃO	
90	6/4/2013	Política	Radiografia detalha contracheques	Juliana Bublitz, colab. Eduardo Nunes e Leandro Becker	TRANSP ATIVA	ORÇAMENTO
91	6/12/2013	Política	Lei que impedia a divulgação cai	Cleidi Pereira	DIVULGAÇÃO	
92	6/14/2013	Opinião Política	Quem ainda resiste à transparência	Rosane de Oliveira	DIVULGAÇÃO	
93	7/3/2013	Política	Salários serão divulgados hoje	Juliana Bublitz	DIVULGAÇÃO	
94	7/4/2013	Política	Raio X dos salários na Assembleia	Adriana Irion e Eduardo Nunes	TRANSP ATIVA	ORÇAMENTO
95	7/12/2013	Política	FAB terá de divulgar voos de autoridades		DIVULGAÇÃO	
96	7/13/2013	Reportagem Especial	R\$ 31,8 milhões em aluguéis	Cleidi Pereira	TRANSP PASSIVA	ORÇAMENTO
97	7/16/2013	Política	FAB divulga dados sobre voos oficiais		DIVULGAÇÃO	
98	7/17/2013	Reportagem Especial	Onde atuam e qual o salário dos CCs da Assembleia	Adriana Irion, colab. Eduardo Nunes e Juliana Bublitz	TRANSP PASSIVA	REPRODUÇÃO
99	7/20/2013	Política	Governo Tarso aumentou o gasto com CCs em 70%	Leandro Staudt (Rádio Gaúcha)	TRANSP PASSIVA	ORÇAMENTO
100	8/1/2013	Opinião Política	Transparência para facilitar o controle	Rosane de Oliveira	DIVULGAÇÃO	
101	8/4/2013	Política	Bancada gaúcha gasta R\$ 2,79 mi com assessores	Cauê Fonseca, Guilherme Mazui e Rodrigo Saccone	TRANSP ATIVA	ORÇAMENTO
102	8/5/2013	Reportagem Especial	Sem produzir um único comprimido	Cleidi Pereira	TRANSP PASSIVA	OUTROS TEMAS
103	8/10/2013	Política	TCE divulga nomes e salários		TRANSP ATIVA	ORÇAMENTO
104	8/13/2013	Política	Os CCs distantes da Assembleia	Adriana Irion	TRANSP PASSIVA	REPRODUÇÃO
105	9/1/2013	Política	Verba aumenta, mas falta gestão	Juliana Bublitz	TRANSP ATIVA	ORÇAMENTO
106	9/2/2013	Política	O exemplo de quem investiu mais em 2012	Juliana Bublitz, colab. Cleidi Pereira e Thais Martins	TRANSP ATIVA	ORÇAMENTO
107	9/9/2013	Política	R\$ 78 milhões para divulgar mandatos	Guilherme Mazui e Rodrigo Saccone	TRANSP ATIVA	ORÇAMENTO
108	9/15/2013	Política	O boletim de faltas da bancada gaúcha	Cleidi Pereira	TRANSP ATIVA	OUTROS TEMAS
109	9/16/2013	Política	R\$ 58,1 milhões em aluguel de veículos	Guilherme Mazui, Rodrigo Saccone e Cauê Fonseca	TRANSP ATIVA	ORÇAMENTO
110	9/23/2013	Política	R\$ 13,2 milhões em correspondências	Cauê Fonseca e Rodrigo Saccone	TRANSP ATIVA	ORÇAMENTO
111	10/3/2013	Política	Uso de celulares não tinha freios	Adriana Irion	TRANSP PASSIVA	ORÇAMENTO
112	10/7/2013	Política	R\$ 39,1 milhões com consultorias privadas	Guilherme Mazui, Rodrigo Saccone e Cauê Fonseca	TRANSP ATIVA	ORÇAMENTO
113	10/14/2013	Política	R\$ 43,9 milhões em combustíveis	Guilherme Mazui, Rodrigo	TRANSP ATIVA	ORÇAMENTO

				Saccone e Cauê Fonseca		
<b>114</b>	11/27/2013	Política	<b>Prefeitos desrespeitam Lei de Acesso à Informação</b>		DIVULGAÇÃO	
<b>115</b>	12/21/2013	Política	<b>No Carnaval, 43 idas ao posto</b>	Caue Fonseca, Guilherme Mazui e Rodrigo Saccone	<b>TRANSP PASSIVA</b>	<b>ORÇAMENTO</b>
<b>116</b>	12/27/2013	Política	<b>MP de Contas pede ao TCE que Piratini divulgue lista</b>		DIVULGAÇÃO	
<b>117</b>	1/3/2014	Política	<b>Ministros ampliam uso de jatos</b>	Guilherme Mazui e Renata Colombo	<b>TRANSP ATIVA</b>	<b>ORÇAMENTO</b>
<b>118</b>	1/4/2014	Política	<b>TCE recebeu 346 pedidos de dados</b>		DIVULGAÇÃO	
<b>119</b>	1/27/2014	Política	<b>TCE questiona obras não realizadas</b>	Juliana Bublitz	<b>TRANSP PASSIVA</b>	<b>OUTROS TEMAS</b>
<b>120</b>	1/29/2014	Política	<b>Gasto com diárias cresce durante o governo Tarso</b>	Cleidi Pereira	<b>TRANSP ATIVA</b>	<b>ORÇAMENTO</b>
<b>121</b>	1/30/2014	Política	<b>Gasto com diárias cresce 30,4%</b>	Juliana Bublitz	<b>TRANSP ATIVA</b>	<b>ORÇAMENTO</b>
<b>122</b>	1/31/2014	Política	<b>Judiciário teve gasto 10% maior com diárias</b>	Cleidi Pereira	<b>TRANSP ATIVA</b>	<b>ORÇAMENTO</b>
<b>123</b>	2/5/2014	Política	<b>TCE reduz despesas com diárias em 2013</b>		<b>TRANSP ATIVA</b>	<b>ORÇAMENTO</b>
<b>124</b>	3/4/2014	Política	<b>Divulgação de salários avança</b>	Juliana Bublitz	DIVULGAÇÃO	
<b>125</b>	3/28/2014	Esporte	<b>As obrigações do Inter para sediar o Mundial</b>	Pedro Moreira e Rodrigo Müzell	<b>TRANSP PASSIVA</b>	<b>OUTROS TEMAS</b>
<b>126</b>	5/16/2014	Notícias	<b>Aumentam pedidos de dados</b>	Cleidi Pereira	DIVULGAÇÃO	

## **Apêndice B - Entrevista com a repórter Juliana Bublitz**

Concedida por e-mail, depois do envio de questionário, em 11 de junho de 2014.

### **1) A Lei de Acesso à Informação Pública motivou a formação de uma equipe dedicada a produzir conteúdo específico na redação de Zero Hora? Antes disso, já existia um grupo no jornal mais ligado ao jornalismo guiado por dados públicos?**

JULIANA - A Lei de Acesso à Informação motivou a formação de um grupo de trabalho destinado a discutir e a propor pautas e, principalmente, a debater a lei em si. Nós próprios tivemos de aprender sobre ela para poder tratar dela, e o grupo surgiu como um espaço de reflexão. Serviu principalmente para isso.

### **2) Quais focos editoriais foram estabelecidos para a abordagem da implementação da LAI no Brasil? A questão da publicação dos salários nominais de servidores foi um dos assuntos prioritários?**

JULIANA - Concluimos que o papel do jornal era, em um primeiro momento, esclarecer os leitores sobre a LAI. Isto é, traduzir os seus artigos e mostrar ao cidadão de que forma ele poderia utilizá-los na prática, dando exemplos e citando casos de outros países, onde leis do tipo já eram uma realidade. Passamos a cobrir a LAI desde o momento em que ela foi sancionada pela presidente Dilma Rousseff, em novembro de 2011. Até maio de 2012, quando a lei entrou em vigor, o nosso foco foi basicamente este. A intenção era prestar um serviço e, com isso, fazer com que a LAI ficasse mais próxima da realidade do leitor e, assim, saísse do papel. Depois disso, quando a lei já estava em vigor, passamos a acompanhar a aplicação dela e a fazer pedidos de dados para testá-la. Avaliamos portais e centrais físicas de atendimento dos principais órgãos no chamado "assessômetro". Além disso, uma de nossas preocupações foi acompanhar uma questão que até então vinha sendo tratada como tabu no serviço público: a divulgação dos nomes e dos salários dos servidores. Passamos a produzir reportagens especificamente sobre esse tema, em paralelo às demais. Publicamos textos mostrando a evolução do debate, os avanços e retrocessos, e, à medida que os principais órgãos do Estado foram abrindo seus arquivos e aderindo à transparência sem restrições, divulgamos os contracheques nominais.

**3) Já em relação ao uso das informações tornadas públicas pela LAI como pautas, foram estabelecidas prioridades editoriais? Por exemplo, monitorar o orçamento público, buscar irregularidades ou informações históricas, etc?**

JULIANA - Cada repórter, desde o princípio, sempre teve e continua tendo liberdade e autonomia para fazer os pedidos que considerar mais relevantes. Os pedidos variam, em geral, de acordo com o interesse de cada um - com a área de especialização de cada jornalista. Por exemplo: entre aqueles que integram o grupo de repórteres investigativos do jornal, se sobressai a busca por dados que possam revelar supostas irregularidades. Os repórteres de Economia, em geral, fazem mais pedidos sobre dados de orçamento (isenções fiscais, etc.), e assim por diante. Não foram estabelecidas prioridades editoriais, mas a Lei de Acesso passou a ser considerada uma ferramenta importantíssima para ampliar a relevância do jornal, e os repórteres passaram a ser incentivados a utilizá-la cada vez mais. O jornal acredita e aposta na grande reportagem, e o uso da LAI pode contribuir para aprimorar o trabalho.

**4) Zero Hora já fez reportagens investigativas com o uso da LAI como ferramenta? Qual (ou quais) tu acreditas ser o melhor exemplo e por quê?**

JULIANA - Sim. Um dos exemplos mais importantes, inclusive pelos resultados alcançados, está relacionado ao uso da LAI pela jornalista Adriana Irion, que coordena o grupo de repórteres investigativos, para uma série de reportagens sobre suspeitas de irregularidade na Procempa, em Porto Alegre. Adriana fez mais de 10 pedidos de informações ao longo de 2013 e todos foram atendidos. Os dados embasaram uma série de matérias (publicadas no ano passado e até hoje repercutindo em novas matérias), que culminaram em pelo menos 10 inquéritos abertos no Ministério Público, em uma CPI na Câmara de Vereadores e em uma ação judicial.

**5) Em balanço publicado em 27/09/2012 (“Lei de Acesso ainda patina”), ZH afirmou que já havia feito 104 pedidos de informações através da LAI, tendo recebido 46 respostas satisfatórias. No entanto, em todo o período de maio/2012 a maio/2014, a pesquisa encontrou apenas 19 reportagens que usaram informações liberadas através de requisições à LAI. Por que a maior parte das respostas não foi aproveitada, até hoje, como conteúdo?**



JULIANA - Recebemos muitas denúncias por telefone e por e-mail e investigamos a maioria delas. Não publicamos nada sem ter a devida comprovação. Fazer um pedido de dados via LAI pode nos ajudar a corroborar uma suspeita ou pode simplesmente servir para sabermos que a denúncia, na verdade, era infundada. Esse é um dos motivos pelos quais nem tudo o que pedimos via LAI vira reportagem.

**6) ZH publicou várias reportagens relacionadas ao regime militar nos últimos meses – inclusive o caderno especial que contou com documentos buscados no Arquivo Público do RS –, ms nenhuma delas mencionou o uso da LAI para acesso às informações. Houve alguma tentativa de requisição de dados sobre a ditadura? E em relação a outros episódios históricos antes sigilosos?**

JULIANA - No caso do caderno especial, não foram feitos pedidos, porque todos os dados foram repassados diretamente pelo órgão à reportagem, sem a necessidade de recorrer à LAI. Mas houve casos, sim, de dados solicitados a respeito da ditadura. Foram feitos pedidos para o Exército, a Marinha, a Aeronáutica, a Abin e para o governo do Estado do RS, solicitando informações sobre os 38 gaúchos desaparecidos durante o período. Os pedidos inclusive listaram os nomes de cada um deles. Não conseguimos avançar. Alguns órgãos responderam dizendo não ter informações. Outros sequer responderam. Também foram feitos pedidos sobre os argentinos desaparecidos no Brasil em função da Operação Condor. As respostas foram as mesmas. Agora, com os avanços obtidos pela Comissão da Verdade, planejamos reenviar os pedidos. O segredo é não desistir.

**7) O Tribunal de Contas do Estado e o Ministério Público Estadual aparecem, com frequência, como fontes dos dados acessados pela LAI usados em reportagens de ZH. Existe algum tipo de parceria com esses órgãos para a divulgação de suspeitas de irregularidades?**

JULIANA - Não. Os órgãos são demandados normalmente, via formulário da LAI. É natural que eles apareçam como fontes bastante requisitadas, justamente por serem responsáveis pela fiscalização e pela investigação de irregularidades. Em geral, somos respondidos, e as respostas são bem completas.

**8) Tu acreditas que a LAI beneficiou a rotina de produção de conteúdo em Zero Hora? A expectativa sobre o acesso mais fácil a dados públicos foi confirmada?**

JULIANA - Sim, beneficiou a rotina de produção de conteúdo. A LAI tornou-se uma ferramenta importante para os repórteres e, por tabela, para os leitores - porque as reportagens tendem a ser cada vez melhores e mais completas. Conseguimos muitos dados até então desconhecidos. Por exemplo: quem são os CCs de cada deputado estadual, onde estão lotados e quanto ganha cada um. Já tínhamos pedido essa informação antes da LAI e nunca havíamos conseguido uma resposta, até que a lei entrou em vigor. Da primeira vez, a resposta veio apenas em papel, e em listas separadas, que tivemos de digitar e cruzar. Ainda assim, conseguimos chegar onde queríamos e publicar uma reportagem bem completa, de duas páginas, com toda a lista. Mas esse é apenas um exemplo entre muitos.

Acredito que a expectativa sobre o acesso mais fácil aos dados públicos foi confirmada em parte. Digo isso porque, apesar dos avanços inegáveis, ainda há muitos obstáculos a serem superados. Muitas e muitas vezes recebemos um "não" como resposta. E às vezes nem recebemos resposta. Ainda assim, eu, particularmente, acredito que a tendência é o cenário melhorar.

## **Apêndice C - Entrevista com a repórter Adriana Irion**

**1) Na reportagem que denuncia a rotina de uma funcionária da Assembleia Legislativa que não cumpria os dois turnos de trabalho (10/7/2012), foi por meio da LAI que tu chegaste às informações sobre salário e benefícios da servidora?**

ADRIANA - Nas matérias do caso do Lídia, nenhuma informação foi obtida pela Lei de Acesso. Eu recebi uma denúncia, passei a fazer campanhas para flagrar ela passeando com o cachorro e depois fui reunindo informações que estão disponíveis no site da AL e também obtidas a partir de fontes da Assembleia.

**2) Em relação aos mapas de cargos e à lista dos CCs distantes da AL, vocês chegaram a tentar investigar casos específicos de servidores sob suspeitas de irregularidades? Ou a ideia era mesmo só expor, em geral, os excessos na Assembleia?**

ADRIANA - O pedido sobre o mapa visava a ser um ponto de partida para buscar casos de irregularidades. Mas por si só a informação já traria uma novidade aos leitores, pois a Assembleia até hoje não disponibiliza as informações sobre onde estão lotados os CCs e quais CCs trabalham fora do parlamento. A partir da publicação recebemos dezenas de denúncias. Não cheguei a focar em algum específico.

**3) Sobre a série da Procempa, a Juliana comentou que tu fizeste mais de 10 pedidos de informações para embasar as matérias. Qual foi a motivação para o início dessa investigação? Tu chegaste a conseguir informações que ainda não eram de conhecimento do Ministério Público?**

ADRIANA - O caso Procempa começou a partir de uma denúncia anônima: recebi por carta notas que seriam fraudadas, superfaturadas. pasasei a levantar documentos e informações a partir dessa suspeita e a falar com fontes de lá, funcionários, sindicato. A partir das primeiras publicações, fui recebendo mais denúncias. Aí sim fiz uma série de pedidos pela lei de acesso e fiz novas matérias. Publiquei casos que o MP desconhecia e que depois abriu investigação.

**4) Nas matérias sobre a Procempa, percebi que tu não mencionaste na maioria dos textos que havia usado a Lei de Acesso, como em outras, que têm até o destaque do selo "Livre Acesso". Foi por algum motivo especial ou tu só não achaste necessário? Te importarias em me dizer quais informações publicadas na série vieram através de pedidos pela LAI?**

ADRIANA - Às vezes, é só uma parte dos dados da matéria que foi obtida pela Lei de Acesso. Mesmo assim, sempre procuramos citar. Mas eu não teria como lembrar todas que tiveram alguma coisa obtida pela lei de acesso. Teria que parar para olhar tudo, relembrar. Mas a regra é citar. Pode ser que ocorra algum esquecimento na hora de fechar o material.

**5) Qual a tua avaliação sobre a colaboração da Lei de Acesso para a rotina de trabalho como repórter? A lei tem atendido às tuas expectativas?**

ADRIANA - Acho que a Lei é uma ótima ferramenta para pressionarmos fontes – órgãos públicos – a revelarem coisas que elas não gostariam de revelar. A lei nos dá essa possibilidade de insistir, de recorrer. Só acho que a imprensa tem que aprimorar esse uso, levando os recursos adiante quando há negativa, ou seja, brigando até em âmbito judicial, como os jornais do centro do país costumam fazer. Também seria legal que a população se desse mais conta dessa fantástica ferramenta.