

**Lei de Acesso à Informação e *Freedom Of Information Act*:
comparações e impactos na comunidade jornalística**

**Lei de Acesso à Informação and *Freedom Of Information Act*:
comparisons and impacts in the journalistic community**

Alice Soares do Valle¹
Yvena Plotegher Pelisson²
Marialina Antolini Cògo³

Resumo

Este artigo busca analisar e comparar a Lei de Acesso à Informação (LAI) e o Freedom Of Information Act (FOIA), respectivamente a lei brasileira e a estadunidense que garantem o direito dos cidadãos à informação pública. Pretende-se, também, averiguar a utilização da LAI e do FOIA na produção de matérias jornalísticas, ao admitir uma relação evidente entre o jornalismo e a divulgação de dados públicos. Foram utilizados os sites oficiais das leis em questão, artigos e reportagens para apuração de seus funcionamentos. Para investigar a eficácia da LAI, foi elaborado um formulário do Google, respondido por 600 pessoas, a fim de traçar um panorama sobre sua efetividade.

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação. Freedom of Information Act. Transparência. Jornalismo.

Abstract

The present article aims to analyze and compare the Lei de Acesso à Informação (LAI) and the Freedom Of Information Act (FOIA), respectively the Brazilian and the American law that guarantee the right to public information. It is intended, also, investigate the use of LAI and FOIA in the production of journalistic texts, admitting an evident relation between journalism and the disclosure of public data. Were used official websites of both laws, articles and news reports to determine its workings. To investigate the effectiveness of LAI, a Google Form was developed, answered by 600 people, to outline its efficiency.

Keywords: Lei de Acesso à Informação. Freedom of Information Act. Transparency. Journalism.

¹ Estudante de Graduação. 5º semestre do curso de Comunicação Social com habilitação em Jornalismo da Universidade Federal do Espírito Santo. E-mail: alicesoaresvalle@gmail.com

² Estudante de Graduação. 5º semestre do curso de Comunicação Social com habilitação em Jornalismo da Universidade Federal do Espírito Santo. E-mail: yvenaplotegherp@gmail.com

³ Orientadora do trabalho. Professora da disciplina de Legislação em Comunicação (2018/1) da Universidade Federal do Espírito Santo. Mestra em Comunicação em Territorialidades. E-mail: marialina.antolini@gmail.com.

Introdução

As leis de transparência, no Brasil e no resto do mundo, estão diretamente vinculadas ao direito à informação e à Comunicação Pública. Um governo que adota esse tipo de lei passa a funcionar sob o princípio de transparência ativa, que prevê a divulgação de informações antes que haja solicitações a seu respeito, contribuindo para o fortalecimento da democracia e promovendo uma maior participação popular no que tange a administração pública. Os dados que não estiverem previamente disponíveis, devem ser de fácil alcance para a população em geral, salvo se houver um motivo público para sua não disponibilização.

Com base nos conceitos do teórico francês Pierre Zémor (1995), a comunicação pública funciona em quatro etapas: recepção, escuta, diálogo e comunicação. Para se enquadrar nessas quatro fases, é primordial que o serviço público esteja preparado para receber e responder o cidadão e que divulguem sua importância e seu funcionamento para a sociedade. Deve-se proporcionar ao cidadão a possibilidade de consulta e, por isso, o órgão deve falar na linguagem da população. É necessário, ainda, que os dados sejam repassados com cuidado e em linguagem de fácil entendimento e, por fim, é fundamental que se olhe para o público de maneira individualizada, afastando-se da lógica da comunicação de massa.

Um dos grandes desafios dos órgãos responsáveis pela divulgação das informações é não transformá-las em publicidade governamental. Os dados devem ser neutros e objetivos para que a informação seja transmitida de acordo com o interesse público.

Hoje, mais de cem países possuem leis que visam garantir o acesso à informação pública. Entretanto, este é um avanço recente: antes do século XXI, apenas vinte e oito países eram contemplados por esse tipo de legislação. Apesar de, em um passado recente, diversos países da América Latina terem vivido em regimes ditatoriais, em 2017, a UNESCO destacou as leis do Brasil, Chile e México.

Os Estados Unidos é um dos países que possuíam a lei já no século anterior. Porém, seu longo período de existência não é sinônimo de funcionamento e formulação impecáveis.

A Lei de Acesso à Informação

A Lei de Acesso à Informação (LAI) está em vigor desde 2012 e segue o princípio do Direito Humano à Informação, previsto no art. 5º da Constituição Federal e no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. O Brasil promulgou a lei tardiamente em relação a outros países ocidentais - foi o nonagésimo. Esse processo teve início a partir da

redemocratização do Brasil e da promulgação da Constituição Federal de 1988, que trouxe a garantia de direitos amplos, antes restritos pela ditadura militar. Houve, portanto, a construção de uma nova relação entre a Sociedade e o Estado, o que contribuiu para a participação mais ativa dos cidadãos nas decisões de interesses coletivos. Desta forma, a redemocratização trouxe muitas expectativas ao povo brasileiro, expressadas na Carta Magna que ficou conhecida como Constituição Cidadã. A efetivação de diversos direitos, no entanto, ficou atrelada a criação de leis: algumas, como a LAI, entrando em vigor mais de 20 anos depois da promulgação da Constituição; outras tantas ainda pendentes.

Apesar de ser uma lei nacional, a LAI possui especificidades regionais, sejam elas estaduais ou municipais. Pela lei, a transparência é a regra e o sigilo é exceção. Assim, os órgãos federais devem divulgar informações públicas relevantes de forma espontânea para a população, por meio de seus sites oficiais. Essas informações são de responsabilidade do órgão a que se referem, sendo assim, cabe ao próprio órgão disponibiliza-las. Caso haja o interesse por uma informação que não esteja previamente disponível, qualquer cidadão pode fazer um pedido requerendo o dado.

Os requerimentos de informação podem ser feitos pela internet, pelas ouvidorias e pessoalmente, por meio de um formulário. Os Serviços de Informação ao Cidadão (SICs) são portais direcionados especificamente para receber os pedidos, que não precisam ter justificativas ou outras identificações.

Após o recebimento, o órgão requisitado tem um prazo de quinze dias para responder ao pedido, que só pode ser negado caso se enquadre nas oito premissas de informação sigilosa: (1) arriscam a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional; (2) prejudicam a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou que tenha sido fornecida em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais; (3) colocam em risco a vida, a segurança ou a saúde da população; (4) oferecem risco à estabilidade econômica, financeira ou monetária do país; (5) causam risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas; (6) põem em risco projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, ou a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional; (7) arriscam a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; e (8) comprometem atividades de inteligência, de investigação ou de fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Caso um pedido de informação seja negado, o requisitante pode recorrer em até três instâncias, seja por falta de resposta do órgão ou por resposta insatisfatória.

Freedom Of Information Act

Em 1967, 45 anos antes da LAI, entrou em vigor o Freedom Of Information Act (FOIA), nos Estados Unidos. O período marcado por inovações nos programas aeroespaciais, lutas por igualdade racial, pelas Guerra Fria e Guerra do Vietnã fez eclodir a lei que faz com que as agências públicas tenham obrigação de informar, com transparência, os cidadãos. De acordo com o FOIA, existem informações pré-disponíveis e outras que podem ser requisitadas.

A lei estadunidense prevê, assim como a brasileira, que qualquer pessoa pode requisitar informações a um órgão público, e os pedidos são direcionados para as agências referentes àquela informação. Para solicitar uma informação, o pedido deve ser feito ao órgão responsável, por e-mail, fax ou pela internet, o meio depende do órgão e não há um formulário específico. Segundo o site oficial do FOIA, disponibilizado pelo Departamento de Justiça dos Estados Unidos, "o pedido simplesmente deve ser por escrito e descrever razoavelmente os registros que você procura"⁴.

Em 2009, o então presidente Barack Obama alterou aspectos da lei fazendo com que ela funcionasse sob presunção de abertura, e não de sigilo. A mudança possibilitou que os dados fossem amplamente divulgados e acessados e, ainda, que os servidores fossem instruídos a fornecer as informações de maneira mais rápida e clara.

O FOIA estabelece vinte dias úteis como prazo máximo de resposta aos pedidos, com possibilidade de mais dez dias de extensão em casos de "circunstâncias incomuns". Apesar do prazo, o tempo varia de acordo com a complexidade da informação e com a ordem de chegada dos pedidos. De acordo com a lei, as agências federais somente podem reter uma informação se ela for prejudicial ao país ou se encaixar em uma das oito exceções para divulgação da informação. São elas: (1) dados que devem ser mantidos em segredo por interesse da defesa nacional ou política externa; (2) dados relacionados exclusivamente às regras e práticas internas de uma agência; (3) informações especificamente isentas de divulgação por outro estatuto; (4) dados comerciais ou financeiros que são obtidos de fora do governo e que são

⁴ Disponível em: www.foia.gov. Acesso em 04 de Junho de 2018. Tradução nossa.

privilegiadas ou confidenciais; (5) registros trocados dentro ou entre agências que normalmente são privilegiadas no contexto de descoberta civil; (6) informações em arquivos pessoais e médicos quando a divulgação dessas informações constituiria uma invasão injustificada de privacidade pessoal; (7) registros compilados para fins de aplicação da lei; (8) informações que dizem respeito a supervisão de instituições financeiras; (9) informações e dados geológicos e geofísicos, incluindo mapas, referentes a poços.

LAI versus FOIA

Ainda que contextualizadas de forma distinta, no que diz respeito à sociedade e historicidade, as leis de acesso à informação brasileira e estadunidense são, estruturalmente, parecidas. O quadro abaixo compara os aspectos gerais da LAI e do FOIA.

Quadro 1: Quadro comparativo LAI e FOIA.

Lei de Acesso à Informação (LAI)	Freedom of Information Act (FOIA)
Em vigor desde 2012	Em vigor desde 1967
Oito exceções para sigilo	Nove exceções para sigilo
Direito de requisitar informações à qualquer órgão público	Direito de requisitar informações à qualquer órgão público
Site específico para a lei	Site específico para a lei
Cada órgão é responsável por suas informações	Cada órgão é responsável por suas informações
Prazo de 15 dias para liberação de informações	Prazo de 20 dias úteis para liberação de informações, prorrogável para mais dez dias em casos especiais
Modelo de formulário para pedido de informação	Sem modelo de formulário para pedido de informação
Não é necessária justificativa para pedido de informação	Não é necessária justificativa para pedido de informação

Fonte: VALLE. PELISSON. (2018)

Os desafios no funcionamento das leis

Com a Lei de Acesso à Informação, a sociedade brasileira passou a contar com um instrumento de transparência sobre a administração pública, garantindo seu direito de acesso à informação. Antes da aprovação da lei, ter acesso aos dados do Governo era mais difícil, uma vez que passavam por uma enorme burocracia. Lentamente, a implementação da LAI

promove a construção de uma cultura de transparência, ao criar práticas que anteriormente não existiam no que diz respeito à divulgação dados relacionados à administração pública.

No entanto, ainda há falhas na implementação da LAI. Segundo o relatório feito pela ONG ARTIGO 19 (2017), há alguns desafios no uso e na disseminação da lei, tal como a ausência de sites *online* específicos para realização de pedidos de informação em algumas esferas, o que tem sido um limitador do acesso à informação de forma mais direta para boa parte da população. Outra deficiência são as exigências excessivas relacionadas à identificação dos requerentes, ao passo que isso deveria ocorrer de maneira simplificada. Além disso, ainda há a baixa divulgação por transparência ativa de informações de qualidade que viabilizem a participação popular efetiva e também são observadas dúvidas e inconsistências na divulgação das listas de documentos classificados como sigilosos e nos próprios procedimentos classificatórios.

Como citado, nos Estados Unidos, o FOIA foi aprovado em 1967. Porém, após o atentado terrorista de 11 de setembro de 2001, o acesso às informações produzidas/tuteladas pelo governo norte-americano ficou mais restrito.

Seguindo o ‘Ashcroft Memorandum’, e liderado pelo Departamento de Justiça, agências federais foram encorajadas a enxergarem informação através de ‘uma nova lente pós-9/11’ e a empregar cada vez mais os procedimentos de exceções. Em reação a um segundo memorando a proliferação de ‘rótulos de segurança’ foi criada e utilizada pelas agências em todo o governo federal, tais como ‘informação sensível mas não-classificada’ e depois, ‘informação controlada não-classificada’, o que criou um novo campo de ‘pseudo-segredos’. Depois de 11/9, muitas agências federais reduziram a quantidade e tipos de informação que eles regularmente postavam em seus websites, o que resultou em um aumento da percepção pública de sigilo excessivo do governo (FOIANET, 2013. p. 28-29, tradução nossa, apud DUTRA, 2015, p. 40).

Em seu primeiro mandato, o presidente Barack Obama enviou um memorando chamado “Transparency and Open Government” para todos os chefes de departamentos executivos e agências, afirmando estabelecer aberturas em sua gestão. Outro passo importante foi a política Open Government Initiative, para elevar o nível de transparência no Governo,

tornando-o mais participativo e colaborativo. Assim, a transparência pública voltou a ser discutida nos Estados Unidos.

Apesar disso, uma reportagem publicada pelo Los Angeles Times em 2016⁵, aponta que as agências governamentais negam quase a metade de todos os pedidos feitos. Em 2014, eles retiveram cerca de 154.750 solicitações.

A reportagem ainda aponta que as agências também invocam desculpas para reter os documentos. Esses problemas resultam de falhas óbvias e corrigíveis. O primeiro é o mau uso da tecnologia pelas agências federais, a segunda é a falta de supervisão, pois não há uma organização independente para reforçar a consistência da lei.

As leis e o jornalismo

A LAI e o FOIA são aliadas dos jornalistas nos processos de apuração e petição de informações públicas. Mais do que uma atividade profissional, o manejo de dados pelo jornalista faz parte da função social do fazer jornalístico. “O sujeito do direito à informação é o cidadão. O jornalista é um intermediário no processo, embora como tal e como gerador de informação e de opinião responda também a um direito de informação da cidadania” (ALMINO, 1986, p. 17 apud DUTRA, 2015, p. 79).

A relação entre as leis de acesso e o jornalismo é bastante conturbada, ainda que as informações obtidas por meio delas tenham sido essenciais para diversos casos. Sobre a LAI, os jornalistas experientes afirmam que os pedidos de informações devem ser feitos com cuidado e especificando da maneira clara e evidente o dado requerido. Este cuidado deve ser tomado pois é frequente que os pedidos sejam respondidos com informações ineficientes, desatualizadas ou que não correspondam exatamente ao que se solicita. O prazo de 15 dias determinado pela lei também dificulta o fazer jornalístico, especialmente na atualidade rápida de desenvolvimento das informações e publicação de matérias, o que faz com que o tema em questão perca espaço na mídia com o passar dos dias.

Ainda sobre a LAI, Poletti Dutra (2015) afirma que tem-se indícios de que existem investigações sobre o perfil do solicitante, sendo assim, jornalistas podem receber informações corrompidas que escondem dados e manipulam informações. Não são apenas os brasileiros que sofrem com essa situação, também existem suspeitas de que jornalistas

⁵ Disponível em: <http://www.latimes.com/opinion/op-ed/la-oe-lalwai-winter-levy-foia-50-anniversary-20160708-snap-story.html#>. Acesso em 05 de Junho de 2018.

requisitantes pelo FOIA sejam tratados de maneira diferente de não jornalistas. Apesar de ser frequente a utilização da LAI no universo jornalístico, não é frequente a divulgação da lei para a população. As redações produzem poucas matérias incentivando o uso e ou demonstrando como utilizá-la, embora costumam informar quando os dados de uma publicação tenham sido obtidos por intermédio da lei.

Nos Estados Unidos, relatos dos jornalistas demonstram dificuldades em ter seu pedido atendido rapidamente, uma vez que o FOIA seleciona por ordem cronológica e de complexidade as respostas que são enviadas primeiro. Para driblar essa problemática, os jornalistas possuem técnicas para antecipar a resolução dos pedidos.

Um dos maiores desafios que os jornalistas estadunidenses enfrentam ao usar o FOIA é o atraso. Uma série de burocracias torna o envio de respostas lento e compromete o trabalho de jornalismo factual, às vezes uma informação atrasada corresponde a uma informação não respondida.

Alguns exemplos no Brasil e nos EUA

Em 2018, o portal de notícias G1 em parceria com o Núcleo de Estudos de Violência da Universidade de São Paulo e com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública criou uma ferramenta denominada *Monitor da Violência*. Entre outros tipos de investigação, jornalistas de diversos estados faziam uso da LAI para acessar dados sobre a violência no Brasil.

Em uma dessas investigações, concluiu-se que mais de 11 mil pessoas foram assassinadas no primeiro trimestre de 2018. A estatística, entretanto, não conta com os registros de cinco estados (Bahia, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Paraná e Tocantins) que não divulgaram os dados pedidos pelos jornalistas e alegaram motivos diversos para a falta de liberação de registros.

Em um debate realizado em São Paulo, a oficial da área de acesso à informação da ONG ARTIGO 19 Joara Marchezini, relatou outras dificuldades com o uso da lei, principalmente ao que diz respeito à necessidade de identificação em pedidos. Em um estudo realizado pela ARTIGO 19 (2017), concluiu-se que, há um considerável risco de discriminação na divulgação de informações públicas em decorrência da identidade do solicitante, seja por seu setor profissional, seu gênero etc. Essa discriminação é subsidiada pela livre ou quase-livre circulação dos dados pessoais fornecidos pelo requerente entre os funcionários dos órgãos, empresas ou autarquias demandadas.

O jornalista estadunidense Jason Leopold é correspondente do portal BuzzFeed e um grande conhecedor e usuário do FOIA. Em 2017 escreveu um relato⁶ sobre suas experiências com a lei no qual afirma que em um de seus muitos pedidos de informação por intermédio da lei, comprovou que a CIA acessava, sem autorização, os computadores dos funcionários do Comitê de Inteligência do Senado. Ao processo, iniciado em 2014, só foram concedidos documentos em janeiro de 2016. Os registros foram essenciais para que a atividade da CIA se tornasse de conhecimento público e resultaram em um artigo elaborado por Leopold.

As suspeitas se iniciaram em 2014, quando a senadora Dianne Feinstein acusou, pela primeira vez, a CIA de espionagem, ao que o diretor da CIA, John Brennan, respondeu considerando alegações absurdas. Em 2015, o assunto foi pauta da mídia estadunidense e levantou uma discussão controversa e extensa. Entretanto, quando o jornalista teve acesso às informações o debate já havia extinguido. Neste caso, a demora da divulgação dos dados foi prejudicial por não ter tido o mesmo impacto que teria caso fosse obtida um ano antes.

Considerações finais

Reconhecer a importância das leis de acesso à administração pública como instrumento de fortalecimento da democracia - uma vez que uma sociedade bem informada se torna mais participativa politicamente e auxilia na fiscalização do orçamento público - contribui para evitar a má administração de verbas, fraudes e desvios.

No Brasil, a promulgação da Lei de Acesso à Informação é um marco importante no processo de participação política, já que consolida a garantia constitucional prevista no art. 5º, porém, ainda não há uma plena efetividade dessas leis na sociedade brasileira.

Em primeiro lugar, há um desconhecimento das pessoas em relação ao funcionamento da lei. Em um formulário elaborado para dar embasamento às conclusões deste artigo, respondido por 600 pessoas de treze estados brasileiros, 64,7% não sabem como requerer uma informação através da LAI. Somado a isso, a lei ainda falha em muitos aspectos, tal como no tempo de resposta e dificuldades no requerimento de informações, o que influencia diretamente na rotina jornalística, prejudicando a realização e divulgação de matérias de interesse público. Constata-se, portanto, que a lei é uma ferramenta fundamental, mas por si só não é suficiente para instaurar a cultura da transparência no país.

⁶ Disponível em: <https://cpj.org/pt/2017/04/obstaculos-a-liberdade-de-informacao.php>. Acesso em 05 de Junho.

O Freedom of Information Act está em vigor há mais de 50 anos e foi um instrumento essencial para a fiscalização do governo pelos cidadãos estadunidenses. No entanto, atrasos, tecnologias ultrapassadas e brechas para negar pedidos, corroboram para um mau funcionamento da lei. Assim, deve-se haver uma mudança de prioridades em sua execução, colocando o sigilo como exceção, ao contrário do que ocorre na prática. Outros obstáculos a serem vencidos são o desconhecimento das normas de requerimento, a ausência do uso prático do FOIA por receio de retaliação governamental.

Referências

ACESSO À INFORMAÇÃO. Disponível em <<http://www.acessoinformacao.gov.br/>> Acesso em: 04 de Junho de 2018.

ARTICLE 19. Guia Prático da Lei de Acesso à Informação. Brasil, 2016.

DUTRA, Luma Poletti. Lei de Acesso à Informação e jornalismo: usos e desafios. II Seminário de Pesquisa em Jornalismo Investigativo Universidade Anhembi-Morumbi, 2015.

DUTRA, Luma Poletti. Direito À Informação Em Pauta: Os usos da Lei de Acesso por jornalistas. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, 2015.

FREEDOM OF INFORMATION ACT. Disponível em <<https://www.foia.gov/>> Acesso em: 04 de Junho de 2018.

PORTAL G1. Monitor da violência. Disponível em: <<http://g1.globo.com/monitor-da-violencia/>>. Acesso em: 05 de Junho de 2018.

MESQUITA, Wákila. Comunicação Pública e Lei de Acesso à Informação. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília (IFB), 2016. Disponível em: <<http://portalintercom.org.br/anais/nacional2016/resumos/R11-1435-1.pdf>>. Acesso em: 13 de Junho de 2018.

UNESCO. “Access to Information: Lessons from Latin America”. Cuadernos de Discusión de. Comunicación e Información. Bill Orme. 2017.

ZÉMOR, Pierre. La Communication Publique. PUF, Col. Que sais-je? Paris, 1995. Tradução resumida do livro: Prof. Dra. Elizabeth Brandão.