

.....

RELATÓRIO DE DESEMPENHO DA LEI DE ACESSO A INFORMAÇÕES PÚBLICAS

.....

AVALIAÇÃO, SUGESTÕES E CRÍTICAS
DO USO DA LEI POR JORNALISTAS



maio de 2013

INTRODUÇÃO

A defesa do amplo acesso a informações públicas é parte da missão da Abraji desde quando ela foi criada, em 2002. Logo no ano seguinte, em 2003, a associação realizou o Seminário Internacional sobre Direito de Acesso a Informações Públicas, em Brasília. Neste momento, imprensa e autoridades públicas começaram a dar mais importância e atenção à necessidade da regulamentação do direito de acesso previsto no inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal de 1988.

Na ocasião, foi criado o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, que hoje reúne 25 entidades da sociedade civil e é coordenado pela Abraji. O objetivo inicial do Fórum era pressionar o poder público a aprovar uma lei de acesso a informações públicas.

Ainda em 2003, o deputado federal Reginaldo Lopes (PT-MG) apresentou um Projeto de Lei sobre o assunto (que mais tarde, em 2009, foi incorporado ao PL que deu origem à Lei de Acesso).

Em 2005, a ONG Transparência Brasil (integrante do Fórum de Acesso) sugeriu, no Conselho de Transparência da Controladoria Geral da União, que o Executivo tomasse a iniciativa de fazer uma proposição para regulamentar o direito de acesso a informações públicas. Um ano depois, o então presidente Lula incluiu em seu programa de reeleição o envio ao Congresso de um projeto de Lei de Acesso.

Em 2009, como esse item do programa eleitoral ainda não havia sido cumprido, a Abraji realizou o 2º Seminário Internacional de Direito de Acesso a Informações Públicas em Brasília. Estavam presentes Dilma Rousseff (então ministra-chefe da Casa Civil) e Michel Temer (então presidente da Câmara dos Deputados).

Mais dois PLs sobre acesso a informações foram apresentados na Câmara por Chico Alencar (PSOL-RJ) e Celso Russomanno (então PP-SP). Ambos acabaram incorporados ao PL que mais tarde seria a Lei de Acesso.

Em 2009, o Executivo enviou à Câmara o PL 5228/2009, e foi criada uma comissão especial na Casa para tratar do projeto. No ano seguinte, o substitutivo do deputado Mendes Ribeiro (PM-DB-RS) saído da comissão especial tramitou em regime de urgência e foi aprovado no Plenário da Câmara em 24 de fevereiro. Enviado ao Senado, o PL ganhou o nome de PLC 41/2010. Ali, ficou parado por mais de um ano, de abril de 2010 até outubro de 2011.

No final de 2010, a Abraji, em parceria com a Transparência Brasil e a Artigo 19, enviou cartas aos candidatos a senador com mais chances de eleição cobrando-lhes compromisso de trabalhar pela celeridade da aprovação da Lei de Acesso. Dos eleitos naquele ano, 18 haviam assumido o compromisso.

Em agosto de 2011, o Fórum de Acesso enviou uma carta à presidente Dilma Rousseff pedindo que ela usasse sua influência no Senado para pressionar pela aprovação rápida da Lei. Três Comissões do Senado (Constituição e Justiça, Direitos Humanos e Participação Legislativa e Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática) aprovam o PLC 41/2010 rapidamente, fazendo apenas ajustes de redação.

Ao chegar à Comissão de Relações Exteriores, já um ano depois de estar no Senado (abril de 2011), o andamento do projeto travou. O presidente da Comissão, senador Fernando Collor (PTB-AL), levou quatro meses para assumir a relatoria da matéria (agosto de 2011).

Collor apresentou um substitutivo ao texto aprovado na Câmara, propondo alterações profundas que, se adotadas, provocariam o retorno do PL à Câmara. Entre as mudanças, o senador sugeriu que o sigilo de documentos oficiais fosse mantido por tempo indeterminado.

O PLC 41/2010 ficou então parado na Comissão de Relações Exteriores, até que foi determinado o cumprimento do Regimento Interno e a votação do projeto em turno único, por causa do regime de urgência no qual ele tramitava. A votação, no entanto, foi adiada durante um mês: de 22 de setembro a 25 de outubro de 2011, o PLC 41/2010 entrava na Ordem do Dia, mas não era apreciado em Plenário.

Finalmente, na noite de 25 de outubro de 2011, o projeto de lei foi aprovado pelo Senado sem alterações no texto vindo da Câmara e, em 19 de novembro de 2011, o texto foi sancionado pela presidente Dilma.

Apenas seis meses depois (período curto, em relação a experiências internacionais), a Lei de Acesso entrou em vigor: a partir de 16 de maio de 2012, todos os poderes de todas as esferas deveriam cumprir regras mínimas de transparência ativa (ou seja, independente de solicitações) – e estavam obrigados a responder a pedidos de informação.

Em termos gerais, a Lei de Acesso a Informações públicas abriu uma nova e larga frente para a participação dos cidadãos nos assuntos que lhes interessam, fortalecendo assim a democracia brasileira. No campo mais específico da atividade jornalística, passou-se a contar com um mecanismo que multiplica as fontes de pautas e que, quando respeitado, auxilia na obtenção de informações que antes eram negadas sem justificativas que fossem além de interesses particulares.

A ressalva sobre o potencial de respostas mais prolíficas do poder público a pedidos de informações é justificado pelos resultados mostrados neste relatório, com dados recolhidos de 20 de fevereiro a 9 de abril de 2013 pela Abraji, mediante a aplicação de um questionário on-line voltado a jornalistas de todo o país.

As perguntas focaram nos problemas enfrentados por repórteres e editores na hora de pedir acesso a informações em cada nível (federal, estadual e municipal) de cada esfera (Executivo, Legislativo e Judiciário). A experiência em outros países que adotaram leis de acesso a informações públicas mostra que a participação da imprensa é fundamental no processo de ajuste e melhoria da regra. Afinal, são uma fonte de demanda importante e crítica.

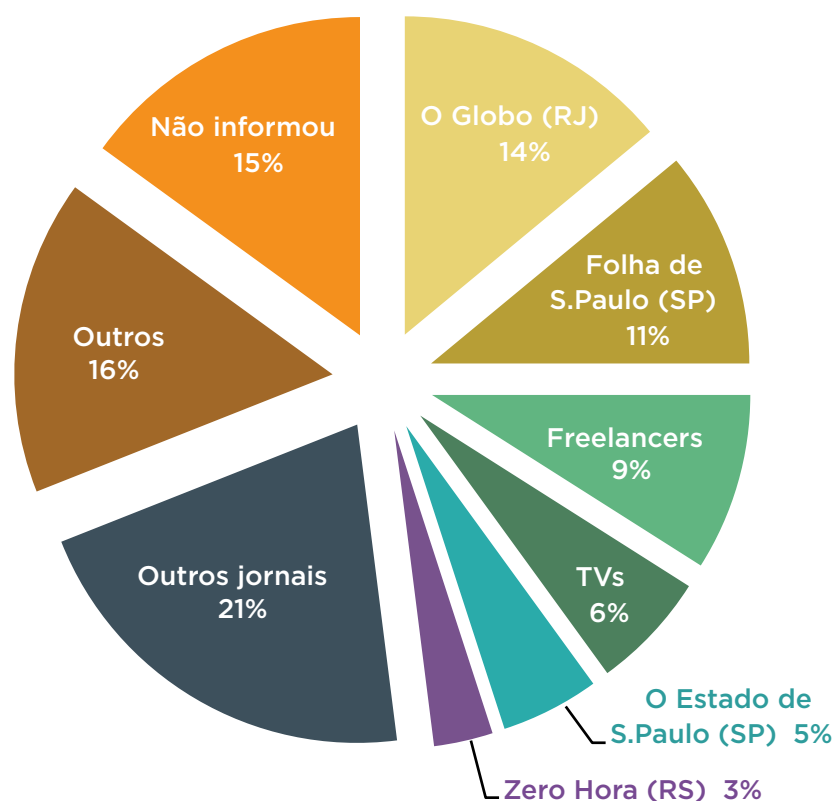
UNIVERSO PESQUISADO

O uso da Lei de Acesso a Informação (LAI) como ferramenta para a busca de informações de interesse público e produção de reportagens se tornou prática recorrente em alguns dos principais veículos de comunicação do país. Em cada jornal, revista, rádio, site e emissora de TV, pelo menos um profissional se destaca por concentrar pedidos aos órgãos públicos para a produção de reportagens. Em alguns veículos, formaram-se grupos de jornalistas que trocam informações e tentam o acesso a dados por meio das ferramentas disponibilizadas pela LAI.

Responderam à pesquisa da Abraji 87 jornalistas brasileiros que usam a Lei de Acesso e trabalham nos principais veículos de comunicação do país, entre eles os jornais O Globo (RJ), Folha de S.Paulo (SP), O Estado de S.Paulo (SP), Zero Hora (RS), Correio Braziliense (DF), O Popular (GO) e O Povo (CE); nas emissoras de TV Globo, Bandeirantes, SBT e Record; nas revistas Época e Veja; nos sites Congresso em Foco, BBC e Jogos Limpos; entre outros, somando 37 veículos de comunicação. Há também jornalistas que atuam como freelancers ou mantêm blogs.

Mais da metade dos profissionais que participaram do levantamento (54%) trabalham em jornais.

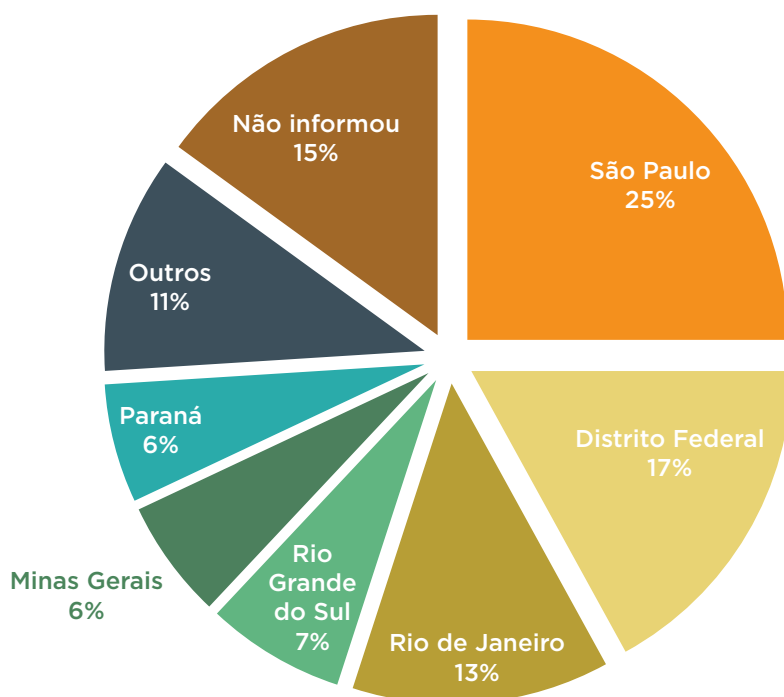
DISTRIBUIÇÃO POR VEÍCULO



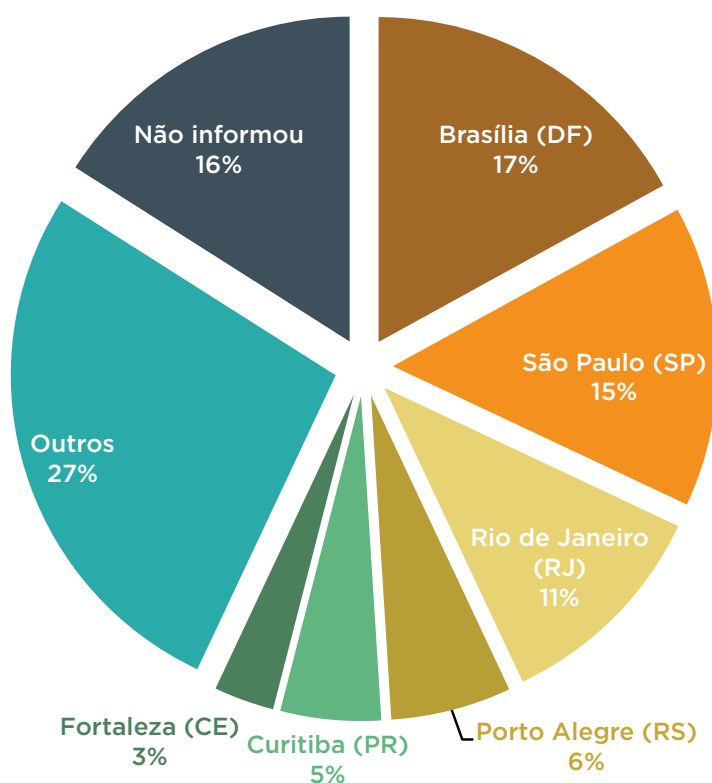
Jornalistas que atuam em 27 cidades de 14 estados brasileiros responderam à pesquisa. A maior parte deles trabalha nas sucursais dos veículos em Brasília (17%), seguidos por jornalistas que atuam nas cidades de São Paulo (15%) e Rio de Janeiro (11%).

Quando o critério é a divisão por estados, São Paulo lidera com 25% das respostas, seguido por Distrito Federal (17%) e Rio de Janeiro (13%),

DISTRIBUIÇÃO POR ESTADOS

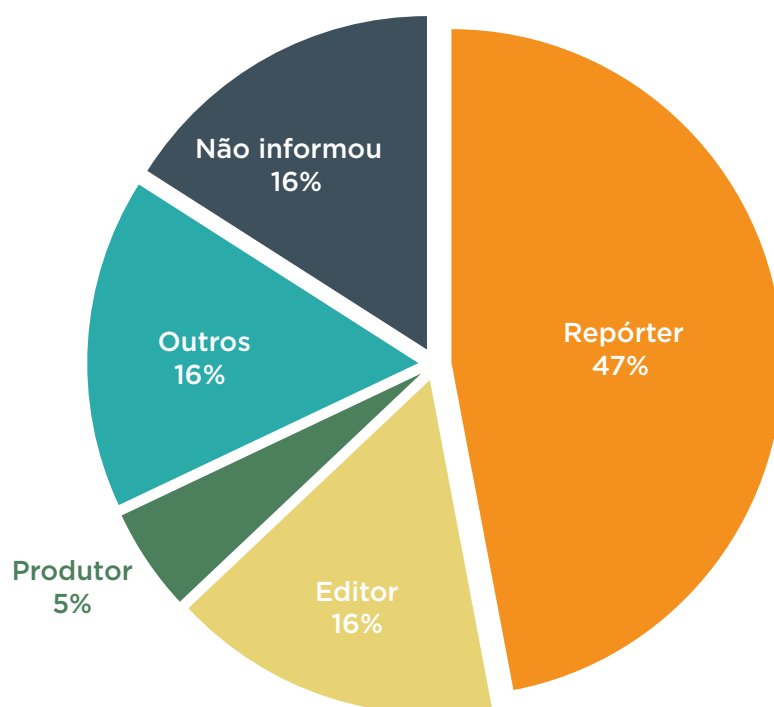


DISTRIBUIÇÃO POR CIDADES

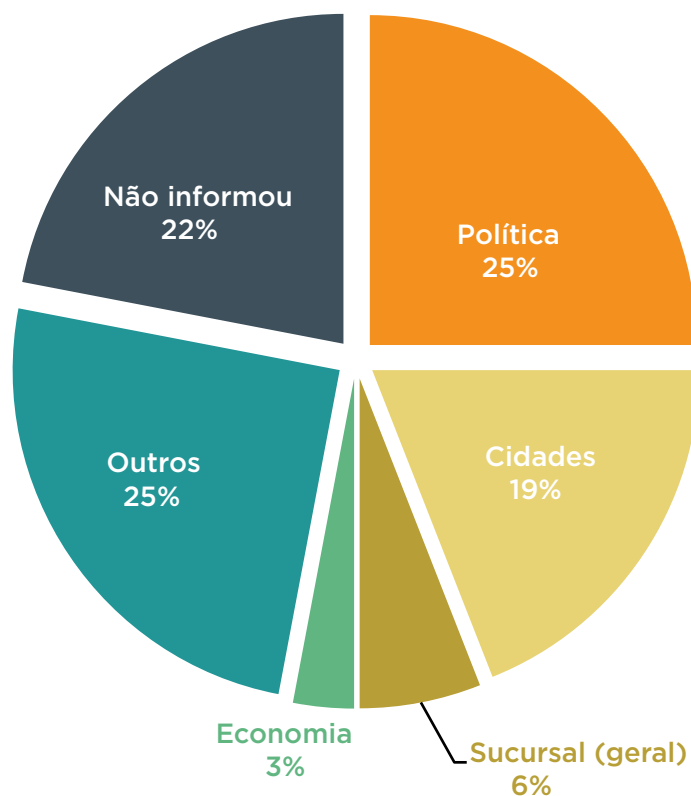


A maior parte dos jornalistas que responderam à pesquisa trabalha na editoria de política (24%). Em segundo lugar estão representantes da editoria de cidades (18%). Quase metade do total tem cargo de repórter (47%). São editores 16%, e não informaram a função que desempenham nos veículos outros 16%.

DISTRIBUIÇÃO POR CARGOS



DISTRIBUIÇÃO POR EDITORIAS



A média de idade dos jornalistas que responderam à pesquisa é de 29 anos. Ao participar da pesquisa, os profissionais receberam a garantia de que teriam suas identidades preservadas.

TRANSPARÊNCIA

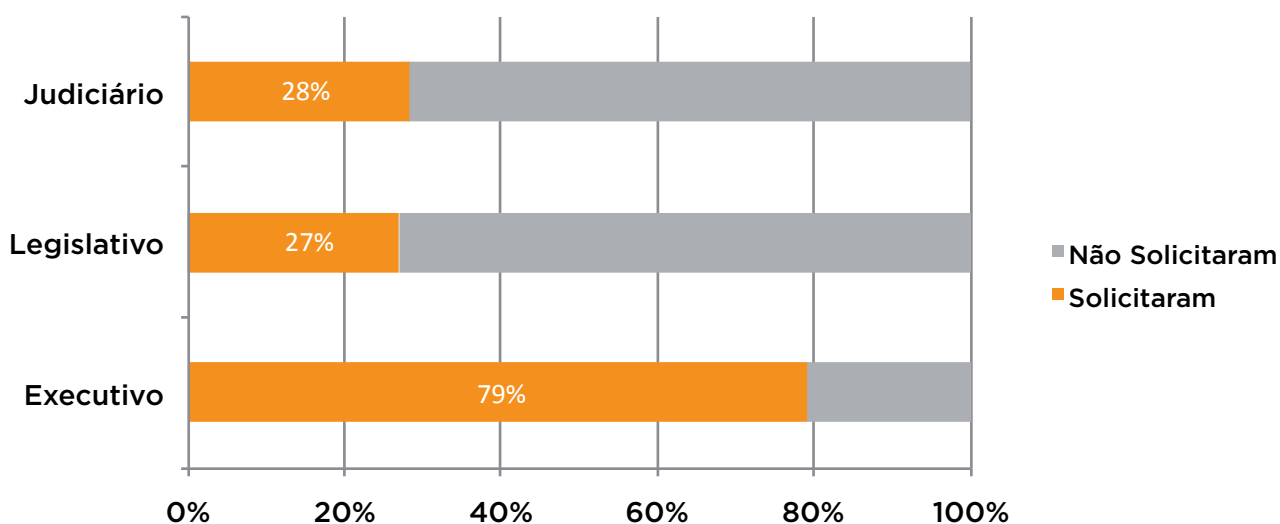
O questionário da pesquisa de avaliação de um ano do uso da LAI foi dividido em três partes, com o intuito de abranger os âmbitos federal, estadual e municipal. O foco foi a transparência passiva, isso é, uma avaliação da forma como os órgãos responderam ao ser provocados pelos jornalistas. A pesquisa não abrange a disponibilização de dados em sites e veículos próprios dos órgãos, também previstas na lei na forma de transparência ativa.

A participação mais destacada de jornalistas de Brasília no levantamento refletiu no universo pesquisado, de tal forma que os órgãos federais foram os mais requisitados pelos jornalistas que participaram da pesquisa.

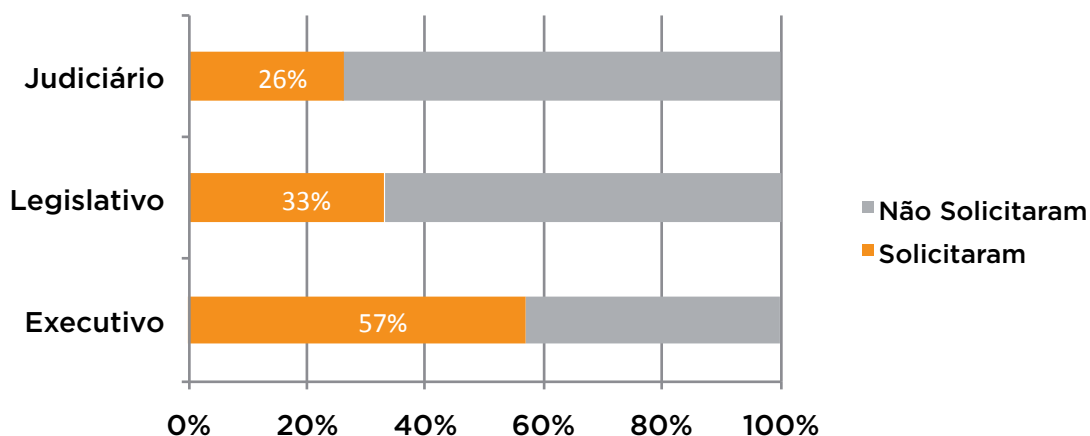
Quando a análise se dá entre os poderes, o Executivo é o que mais se destaca, em todos os âmbitos. É o único onde mais da metade dos jornalistas ouvidos solicitaram informações.

: ONDE OS JORNALISTAS SOLICITARAM INFORMAÇÕES COM BASE NA LAI

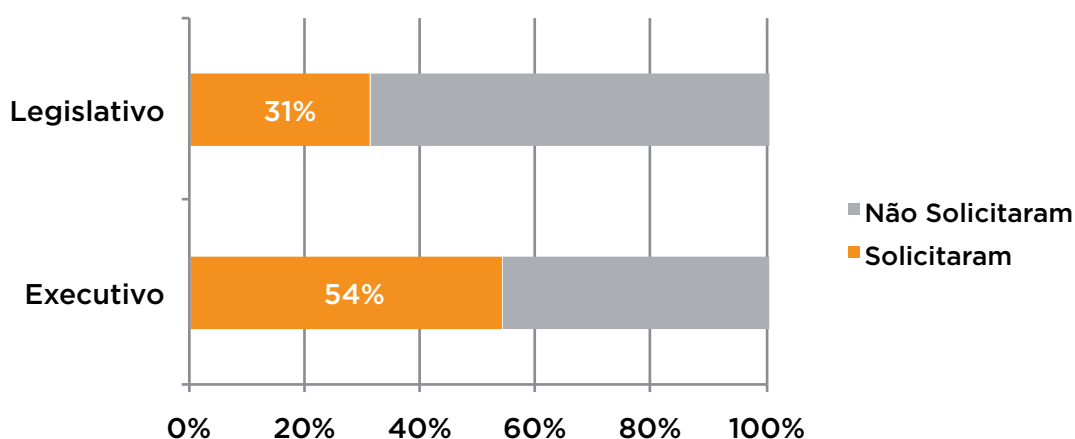
NÍVEL FEDERAL



NÍVEL ESTADUAL



NÍVEL MUNICIPAL



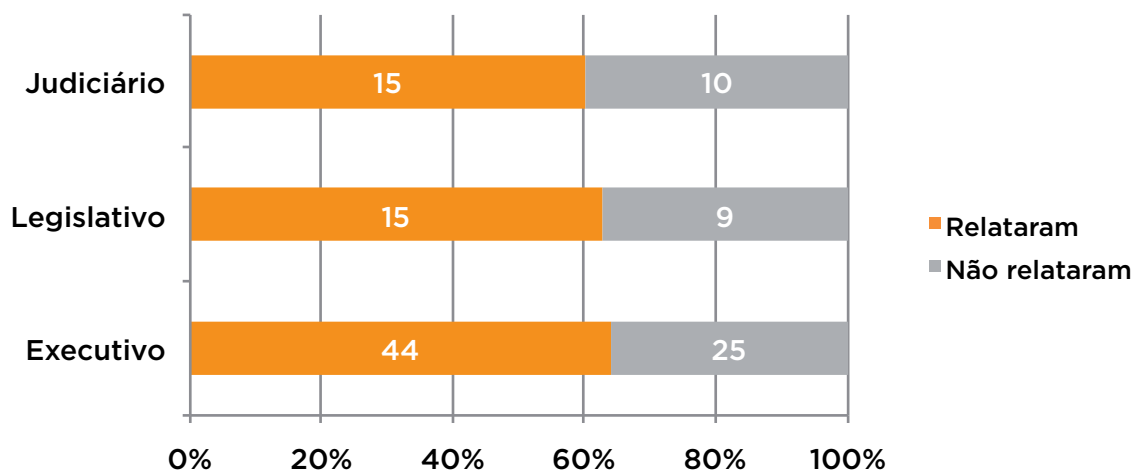
RELATOS E DETALHAMENTO DE PROBLEMAS

O levantamento buscou compreender a natureza das reclamações dos jornalistas. Para isso, dividiu o relato de problemas em três possíveis tópicos, que seriam aplicados em cada um dos níveis de poder:

- >> Problemas na requisição de informações de natureza administrativa (referente a contratos, pagamentos e repasses, salário e outros proventos de funcionários públicos);
- >> Problemas na requisição de informações de fiscalização (relatórios de auditoria, processos de correição, procedimentos de controle interno da atividade do órgão);
- >> Problemas na requisição de informações que expressassem o posicionamento do governo ou órgão (notas técnicas, ofícios, e-mails, memorandos e despachos).

NÍVEL FEDERAL

A cada 10 jornalistas que solicitaram dados via LAI a órgãos federais, pelo menos 6 relataram ter tido problemas ao requisitar dados de interesse público. Este tópico abrange pedidos feitos à Presidência da República, ministérios, empresas públicas e outros órgãos federais; à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; e ao Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ) e outros tribunais federais.



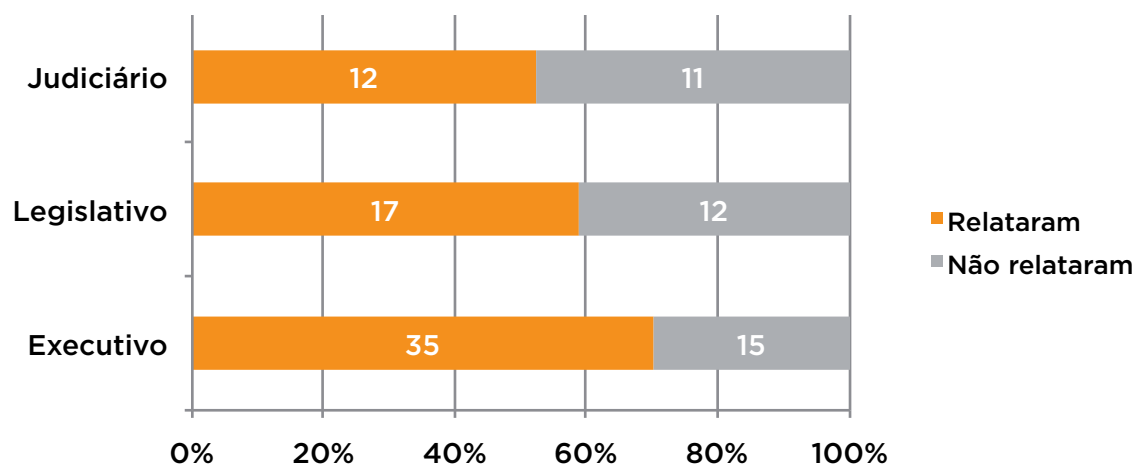
: NATUREZA DOS PROBLEMAS AO SOLICITAR INFORMAÇÕES (NÍVEL FEDERAL) *

Executivo	Administrativa	57%	25 de 44
	Fiscalização	43%	19 de 44
	Posicionamento	39%	17 de 44
	Outros	14%	6 de 44
Legislativo	Administrativa	73%	11 de 15
	Fiscalização	40%	6 de 15
	Posicionamento	27%	4 de 15
Judiciário	Administrativa	40%	6 de 15
	Fiscalização	27%	4 de 15
	Posicionamento	60%	9 de 15

* As naturezas não somam 100%, porque em alguns casos mais de uma foi citada pelos jornalistas.

NÍVEL ESTADUAL

A cada 10 jornalistas que solicitaram informações de interesse público via LAI a governos estaduais e órgãos a ele vinculados, pelo menos 7 relataram ter tido problemas. Além dos pedidos feitos ao Executivo estadual, este tópico abrange pedidos realizados a assembleias legislativas (onde 6 em cada 10 jornalistas relataram problemas) e também tribunais de Justiça estaduais (onde mais da metade dos que solicitaram dados relataram problemas).



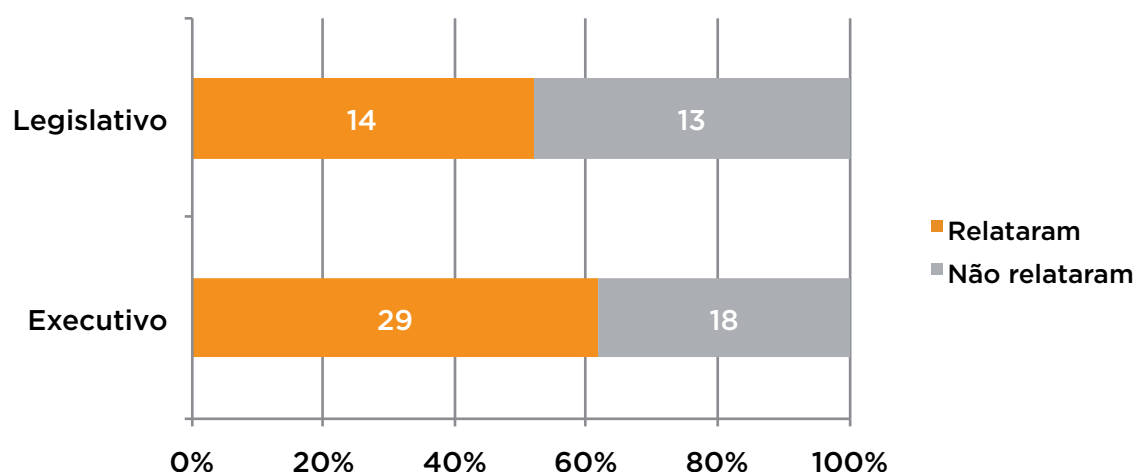
: NATUREZA DOS PROBLEMAS AO SOLICITAR INFORMAÇÕES (NÍVEL ESTADUAL) *

Executivo	Administrativa	69%	24 de 35
	Fiscalização	46%	16 de 35
	Posicionamento	17%	6 de 35
	Outros	9%	3 de 35
Legislativo	Administrativa	82%	14 de 17
	Fiscalização	47%	8 de 17
	Posicionamento	nenhum	nenhum
Judiciário	Administrativa	50%	6 de 12
	Fiscalização	33%	4 de 12
	Posicionamento	33%	4 de 12

* As naturezas não somam 100%, porque em alguns casos mais de uma foi citada pelos jornalistas.

NÍVEL MUNICIPAL

A cada 10 jornalistas que solicitaram dados via LAI a órgãos municipais, pelo menos 6 relataram ter tido problemas ao requisitar dados de interesse público a prefeituras e órgãos a ela vinculadas. Além do Executivo municipal, este tópico abrange pedidos feitos às câmaras municipais de vereadores.



: NATUREZA DOS PROBLEMAS AO SOLICITAR INFORMAÇÕES (NÍVEL MUNICIPAL) *

Executivo	Administrativa	76%	22 de 29
	Fiscalização	45%	13 de 29
	Posicionamento	28%	8 de 29
	Outros	7%	2 de 29
Legislativo	Administrativa	79%	11 de 14
	Fiscalização	57%	8 de 14
	Posicionamento	29%	4 de 14

* As naturezas não somam 100%, porque em alguns casos mais de uma foi citada pelos jornalistas.

MENÇÕES ESPONTÂNEAS

Ao fim do questionário, jornalistas foram convidados a especificar, de forma espontânea, quais foram os órgãos onde encontraram mais problemas para obter informações de interesse público, independentemente do poder a que pertence ou nível de atuação no território brasileiro. No total, 44 órgãos foram citados pelos profissionais, 14 deles mais de uma vez.

A Casa Civil da Presidência da República e o Comando do Exército foram citados 4 vezes, cada. A Assembleia Legislativa de São Paulo foi citada 3 vezes.

: ÓRGÃOS CITADOS MAIS DE UMA VEZ

Casa Civil da Presidência	4
Comando do Exército	4
Assembleia Legislativa de São Paulo	3
Ministério do Esporte	2
Itamaraty	2
Petrobras	2
TCU	2
Câmara dos Deputados	2
Senado	2
Governo de São Paulo	2
Governo do Rio de Janeiro	2
Polícia Militar de Minas Gerais	2
Prefeitura de Ponta Grossa	2
Secretaria de educação de Camaçari	2

SUGESTÕES

Jornalistas que completaram o questionário também foram convidados a dar sugestões para o aprimoramento da aplicação da Lei de Acesso neste aniversário de um ano.

As sugestões e principais reclamações citadas seguem abaixo:

1. Formato de divulgação dos balanços da CGU

Repórteres criticaram os critérios usados atualmente pela CGU e pelo governo federal na hora de divulgar o balanço sobre o nível de cumprimento da lei de acesso, o que levaria ao risco de “conclusões enganosas”.

“Os balanços dizem que determinado número de pedidos foi ‘respondido’, quando na verdade o sistema informático do E-Sic sempre aponta como ‘respondida’ a demanda, ainda que a resposta tenha sido negativa. Ou seja, as demandas computadas como ‘respondidas’ - e assim divulgadas pelos balanços da CGU - podem na verdade não ter sido atendidas”, destacou um jornalista.

2. Prazos para análises de recursos da CGU

O sistema implantado para acompanhamento de andamento dos processos funciona bem até que o pedido chegue à terceira instância, no caso a CGU, responsável por cobrar informações dos ministérios.

“A partir daí entra num buraco negro em relação a quando a informação deve ser prestada”, escreveu um jornalista.

“A CGU é o único órgão desobrigado de cumprir prazos, o que faz com que os recursos fiquem por meses sob avaliação, sem uma resposta concreta”, escreveu outro repórter.

3. Dados abertos

Jornalistas defenderam mais empenho para a adoção de padrões de dados abertos pelos órgãos públicos, conforme determina a LAI.

“Órgãos estatais colocam dados à disposição, mas em formatos fechados, que não permitem ao cidadão reaproveitá-los, ou mesmo realizar as análises mais básicas”, escreveu um jornalista.

4. Informações sobre concessões, estatais e agências

A LAI e sua regulamentação não informam que dados empresas concessionárias de serviços públicos, as empresas de capital misto e as agências criadas pelo governo devem fornecer ao cidadão, por isso jornalistas não sabem como proceder em relação à busca de dados relacionados ao tema.

“De que forma o Estado pode fiscalizar a observância dos princípios da lei em relação a essas entidades? Ou o público só pode ter acesso às informações de concessionárias via Estado?”, perguntou um dos jornalistas.

5. Falta de estrutura para atendimento e falta de regulamentação

Dezenas de órgãos federais ainda estão despreparados para atender ao que determina a LAI.

“O TCU ainda continua um órgão obscuro e fechado. A Procuradoria-Geral da República (PGR) não tem qualquer estrutura para atender em tempo hábil. E a Câmara dos Deputados nega tudo”, escreveu um jornalista.

“Órgãos como o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal de Contas da União têm se esquivado de responder aos pedidos quase um ano após a entrada em vigor da lei. Se órgãos que têm a missão de fiscalizar e fazer cumprir a lei nos demais órgãos se comportam assim, o que esperar do restante da administração pública?”, escreveu outro repórter.

6. Ferramentas deficientes

Jornalistas reclamaram da falta de ferramenta de recurso a pedidos não atendidos no estado de São Paulo. “Não há instruções claras no SIC.SP e a orientação é para que se faça um novo pedido, caso a resposta seja insatisfatória”, escreveu um jornalista.

No Rio Grande do Sul, há registro de órgãos que exigem a confirmação por e-mail da solicitação feita em formulário eletrônico, o que retarda o acesso a dados de interesse público.

Em Caxias do Sul, informações são entregues apenas pessoalmente, e não em meio eletrônico, como permite a lei; o mesmo problema aparece nos estados de São Paulo e Pernambuco.

Para jornalistas, o governo do Estado do Rio de Janeiro ainda precisa se adequar à lei. Pela regulamentação aprovada, “o acesso à informação é uma Via Crúcis para o cidadão fluminense”.

Na cidade de São Paulo, falta informação sobre onde reclamar em caso de descumprimento do prazo estabelecido pela lei e de cobrança do respeito a ele.

Jornalistas reclamam da falta de regulamentação da lei em Fortaleza.

7. Repetição de respostas

Para recusar o acesso a determinadas informações, órgãos vêm repetindo as mesmas justificativas em diferentes instâncias recursais, sem discutir o mérito dos pedidos e também novos argumentos trazidos pelo requerente.

“Fiz pedidos ao Itamaraty e recebi a mesma resposta três vezes (um ctrl+c ctrl+v basicamente), independentemente dos novos argumentos apresentados nos recursos”, reclamou um profissional.

8 . Alegação de sigilo e classificação

A alegação de sigilo ainda é muito utilizada por quem detém a informação, algumas vezes de forma indevida. No Rio Grande do Sul, as três instâncias de poder se recusam a informar os salários de servidores.

Jornalistas reclamam do uso da “exceção como regra, com base em argumentos nada objetivos”.

9. Capacitação de servidores

Jornalistas citam a necessidade de capacitação e mais iniciativas para preparar serviços e adequar o atendimento ao público às determinações da LAI.

Uma sugestão é a contratação de profissionais para cuidar especificamente dos acervos e também produzir dados de interesse público, como indicadores de desenvolvimento de cidades e estados.

10. Controle de qualidade da informação

Jornalistas relatam receber informações contendo incorreções e sinais de terem sido “maquiadas”, o que reforça a necessidade de um esforço cada vez maior em torno da qualidade da informação a ser disponibilizada pelos órgãos públicos.

“Além de garantir o acesso, é preciso que as informações estejam devidamente arquivadas”, disse um repórter.

11. Divulgação da lei

Além da imprensa, também compete aos órgãos públicos divulgar a lei e as ferramentas disponibilizadas para acesso a informações de interesse público.

12. Atuação do Ministério Público

Profissionais sugerem que o Ministério Público seja provocado a fiscalizar o cumprimento da lei e a estruturação de órgãos para atendimento à LAI.

13. Preparo de jornalistas

Repórteres sugerem que veículos e também a Abraji promovam treinamentos para ajudar os repórteres a lidar com as informações solicitadas via LAI.

“O volume de informações que temos disponível hoje é estratosférico. O que amplia o desafio de sabermos como extrair reportagens deles”, disse um deles.

14. Falta de responsabilização

Algumas respostas não estão sendo assinadas pelas autoridades designadas na lei e o Executivo federal se nega a informar os responsáveis pelas negativas, o que contraria o texto da LAI. A autoridade de monitoramento, também prevista na legislação, em alguns casos sequer foi designada e tampouco é disponibilizado o contato do servidor responsável por fiscalizar a aplicação da lei naquele órgão específico. A CGU deveria fazer um balanço de reclamações encaminhadas a essas autoridades de monitoramento.

15. Falta de transparência na Comissão Mista de Reavaliação de Informações

A última instância recursal da lei não publica agenda de reuniões e nem a ata de seus encontros.



www.abraji.org.br
abraji@abraji.org.br : (11) 3159-0344 : São Paulo SP