

A LAI É 10i

*O Brasil após uma década da
Lei de Acesso à Informação*

A LAI É 10i

*O Brasil após uma década da
Lei de Acesso à Informação*

fórum de
direito de
acesso a
informações
públicas



Apoio

ABRAJI



io brasil.io

FIQUEM
SABENDO

J E D U C A

associação de jornalistas de educação



LIVRE.JOR

objETHOS
observatório da ética jornalística

OPEN KNOWLEDGE
BRASIL

renoi
rede nacional de observatórios da imprensa

SOS
IMPRENSA

T TRANSPARÊNCIA
BRASIL

Esta publicação está sob licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0), o que permite seu compartilhamento e adaptação para fins não-comerciais, desde que a fonte original seja citada. A licença não inclui trechos de texto ou referências de outros autores citados no material.

Organização	Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas
Projeto gráfico e diagramação	Raquel Prado
Autoras e autores	Alexsandro Ribeiro - Livre.Jor Álvaro Justen - Brasil.IO Ana Beatriz Lemos - SOS Imprensa Brenda Cunha - Artigo 19 Bruna Menani Lima - Brasil.IO Bruno Morassutti - Fiquem Sabendo, Brasil.IO Cristiane Parente - SOS Imprensa David Renault - SOS Imprensa Fernanda Campagnucci - Open Knowledge Brasil Fernando Oliveira Paulino - SOS Imprensa João Frey - Livre.Jor José Lázaro Jr. - Livre.Jor Kalianny Bezerra de Medeiros - objETHOS Luciana Braga - Artigo 19 Luiz Fernando Toledo - Fiquem Sabendo Luma Poletti Dutra - SOS Imprensa Manuella Caputo - Abraji Mariana Tokarnia - Jeduca Marina Iemini Atoji - Transparência Brasil Rafael Moro Martins - Livre.Jor Rafiza Varão - SOS Imprensa, RENOI Rogério Christofolletti - objETHOS Taís Seibt - Fiquem Sabendo

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

A LAI é 10 [livro eletrônico] : o Brasil após uma década da lei de acesso à informação / organização Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas. -- 1. ed. -- São Paulo :

Abraji, 2022.
PDF.

ISBN 978-65-997961-0-4

1. Acesso à informação 2. Direito constitucional 3. Lei de acesso à informação - Brasil I. Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas.

A LAI É 10i

*O Brasil após uma década da
Lei de Acesso à Informação*

ORGANIZAÇÃO
FÓRUM DE DIREITO DE ACESSO A INFORMAÇÕES PÚBLICAS

1ª EDIÇÃO
SÃO PAULO | 2022

fórum de
direito de
acesso a
informações
públicas



Sumário

Apresentação	5
1. Dez fun facts sobre direito à informação para você abafar na festa de aniversário da LAI	7
2. Dez anos de LAI: uma conquista, duas ameaças e algumas lutas futuras	14
Preservação da identidade dos solicitantes.....	15
Duas tentativas de alteração da LAI	16
Próximas lutas	18
3. Como a Lei de Acesso à Informação tornou o jornalismo mais independente e diverso.....	20
Dicas, ferramentas e cursos para você se tornar especialista na LAI.....	25
4. Transparência no jornalismo: de aliada a vantagem competitiva	26
Resistências culturais.....	27
Tendências de mercado	30
5. Dados obtidos via LAI ajudam a qualificar reportagens de educação.....	33
Dados abertos?.....	35
Uso da LAI	37
6. Violações dos direitos de povos tradicionais e as barreiras de acesso à informação ambiental – Uma análise em transparência ativa	39
7. Uso da LAI para monitorar e influenciar políticas públicas: experiências da Fiquem Sabendo em jornalismo, advocacy, educação e tecnologia.....	46
Jornalismo: dados públicos como matéria-prima para reportagens.....	47
Advocacy: vigilância para pressionar o poder a cumprir a lei	49
Educação: formando multiplicadores da LAI	50
Tecnologia: a próxima trincheira para democratizar a LAI.....	52
8. Ocultação de dados: apagão também faz parte da desordem informacional contemporânea brasileira e pode ser ainda mais perigoso que distorção dos fatos	53
9. Proteger dados pessoais, sem perder a transparência jamais.....	59
10. Governança de dados públicos: um quebra-cabeças que o Brasil precisa montar	65
Sobre o Fórum	71



Apresentação

Manuella Caputo¹

ENTRE AVANÇOS E RETROCESSOS, a Lei de Acesso à Informação (LAI) completou dez anos em vigor no dia 16 de maio de 2022. Uma década da regulamentação do direito de acesso a informações públicas, que já era assegurado pela Constituição Federal. Do processo de incentivo e pressão ao poder público para que a lei fosse sancionada, participaram muitas das entidades que contribuíram para esta publicação com suas considerações sobre esse dispositivo legal que chegou para revolucionar a transparência pública.

O próprio **Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas** [↗](#), que abriga ao todo 28 organizações, surgiu diante da mobilização de profissionais e entidades da sociedade civil, imprensa e administração pública pela sanção da LAI. Desde que a lei entrou em vigor, os objetivos da coalizão foram redirecionados para o controle social da implementação da LAI, mas sempre no caminho da defesa e da ampliação do acesso a informações públicas no país.

1 Representa a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji) na coordenação do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas.

Por isso, no mês que marca os dez anos de vigência da Lei 12.527/2011, o Fórum propôs uma série de atividades para a reflexão sobre o período passado e para a projeção de novas ações necessárias para a melhoria da aplicação da LAI em todo o território brasileiro.

Em um ciclo de eventos online intitulado “10 anos da LAI: impacto, desafios e oportunidades” [↗](#), realizado nos dias 10, 17, 24 e 31 de maio, o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas reuniu um conjunto de especialistas em acesso à informação para discutir e compartilhar conhecimentos e ideias a respeito da relação entre LAI e eleições de 2022, controle social, jornalismo, meio ambiente e proteção de dados.

A Lei de Acesso à Informação prevê que a transparência das informações se torne a regra e o sigilo, a exceção. No entanto, para além de constatar os avanços e inovações proporcionados por esse dispositivo legal, é preciso também examinar o que ainda impede sua aplicação de forma plena – especialmente quanto ao acesso à informação em nível local e regional –, e monitorar e combater as ameaças que possam vir a enfraquecer o que já foi conquistado.

Para ampliar o debate, o Fórum promoveu a série de encontros e o lançamento deste e-book. Nesta publicação, foram reunidos dez ensaios produzidos por representantes de entidades membro da coalizão, que tratam do acesso à informação sob os mais variados contextos. Jornalismo, educação, advocacy, tecnologia e proteção de dados são alguns dos temas introduzidos pelos autores e autoras que comprovam a importância da Lei de Acesso à Informação para o avanço da transparência e da democracia.

1

Dez fun facts sobre direito à informação para você abafar na festa de aniversário da LAI

José Lázaro Jr., Alexandro Ribeiro, João Frey e Rafael Moro Martins¹

O ANIVERSÁRIO DE DEZ anos da vigência da *Lei de Acesso à Informação (LAI)* [↗](#) no Brasil é um assunto bastante sério, ainda mais por ser comemorado em 2022, enquanto Jair Bolsonaro ocupa a Presidência da República. Nada combina menos com democracia que os atos do atual chefe do Executivo, que há poucos dias decretou restrição de acesso *de 100 anos sobre suas reuniões com os pastores suspeitos de tráfico de influência no Ministério de Educação* [↗](#).

O truque não é novo, já que, durante a pandemia de covid-19, o ex-ministro da Saúde, Eduardo Pazuello, à época general da ativa do Exército Brasileiro, também ganhou *100 anos de segredo sobre o teor da investigação contra ele por participar de um ato político* [↗](#), no Rio de Janeiro, ao lado de Bolsonaro. Triste, não? Mas nada inédito, uma vez que o direito à informação foi conquistado a duras penas, época após época, apesar da tirania reinante em cada quadra da História.

1 Os quatro autores representam a agência Livre.Jor.

Sabe o que é melhor? Apesar dos retrocessos, os avanços são evidentes. E repletos de boas histórias, que queremos dividir e relembrar, para animar os papos na festa de dez anos da LAI. Hoje a gente celebra as nossas vitórias, para honrá-las. Amanhã, revigorados, encaramos as próximas batalhas.

1. Tudo começou com um padre finlandês. A comunidade internacional reconhece como primeira Lei de Acesso à Informação do mundo aquela aprovada, em 1766, pelo Reino da Suécia. Na época, esse território englobava as áreas dos atuais países da Suécia e da Finlândia – e foi de uma região deste último, do Golfo de Bothnia, que o clérigo Anders Chydenius surgiu. Inspirado pelos pensadores iluministas, que conheceu na Universidade de Turku, por seu amigo e grande agitador social Nordencrantz e por uma visão utópica da China, Chydenius escreveu a minuta da primeira LAI do mundo.

O padre finlandês não participou da votação que aprovou essa LAI, pois foi expulso do Parlamento antes disso acontecer, por defender o fim dos privilégios comerciais da capital Estocolmo sobre o Golfo de Bothnia. Mas sua ousadia hoje é reconhecida como um marco incontestável na história do direito à informação. Como membro do Parlamento, ele tinha acesso privilegiado às bibliotecas e documentos públicos, até então negado à população em geral, e decidiu que isso deveria acabar.

2. A inspiração veio da China. Quem fala do protagonismo de Chydenius no direito à informação geralmente acrescenta um *spin off* à história, que são as referências dele, em panfletos que espalhou pelo Reino da Suécia, com elogios ao imperador Taizong, da dinastia Tang, que esteve à frente da China de 626 a 649 d.C. A experiência que teria marcado profundamente o padre finlandês foi a existência, na China, de uma proto ouvidoria - um grupo de servidores públicos altamente capacitados,

chamado *Imperial Censorate* nas referências em língua inglesa, que recebia demandas e críticas da população aos atos do imperador.

Chydenius e Nordencrantz usaram e abusaram na propaganda política das referências a essa época de ouro da China [↗](#), que não tinha privilégios comerciais para cidades, nem diferenças entre o urbano e o rural, muito menos taxas alfandegárias ou lei de navegação – coisas inéditas na Suécia naquela época. Hoje se sabe que eles conheciam a China de segunda mão, a partir dos escritos do padre jesuíta Jean Du Halde, e estrategicamente omitiram a parte ruim, para criar um país utópico que servisse como anteparo para expor a corrupção no Reino da Suécia.

3. A melhor Lei de Acesso à Informação do mundo não é de uma democracia. Existe uma ONG, no Canadá, chamada *Center for Law and Democracy*, que mantém atualizado o ranking de melhores leis de acesso à informação do mundo. A avaliação considera 61 critérios, distribuídos em 7 categorias: direito de acesso previsto em lei, abrangência, clareza de procedimentos, transparência quanto às exceções, oferta de grau recursal para as negativas, punições a quem descumpra a LAI e divulgação do direito de acesso. Dos 150 pontos possíveis, **hoje é o Afeganistão, com 141 pontos, que tem a melhor nota** [↗](#).

Atrás do Afeganistão vêm México (136), Sérvia (135), Sri Lanka (131) e Eslovênia (129). Aliás, se formos cruzar os dados do ranking RTI, do CLD, com uma medição de liberdades democráticas, como a da *Freedom House*, o melhor exemplo de boa pontuação em ambas é a Eslovênia. Quer uma democracia boa com LAI horrível? É a Áustria (33). O Brasil está no meio desse gráfico pois **a nossa LAI obteve 108 pontos no ranking** [↗](#) do Center for Law and Democracy, e **enfrenta problemas de corrupção e restrições à liberdade de imprensa** [↗](#) segundo a *Freedom House*.

Em tempo: a Suécia tem 101 pontos e os EUA, terra da terceira LAI do mundo, criada só em 1956, tem apenas 83 pontos.

4. Antes da CGU era o Arquivo Nacional. Hoje não dá para pensar em acesso à informação no Brasil sem associar a fruição desse direito à Controladoria Geral da União (CGU). Se a sociedade civil organizada é o coração da LAI, a CGU se transformou no centro nervoso do direito de acesso, pois é lá que os recursos contra respostas insuficientes e negativas são julgados. Mas isso começou só em 2011. A verdadeira história do direito à informação no Brasil remonta a muito antes, ao ano de 1838, na criação do Arquivo Nacional.

Durante 173 anos, foi o Arquivo Nacional quem garantiu o acesso a documentos públicos no Brasil. Isto foi especialmente sofrido à instituição durante os anos 1990, após a vigência da Lei dos Arquivos (8.159/1991), cuja regulamentação transformou o Arquivo Nacional na trincheira de uma briga encardida entre as Forças Armadas e a sociedade civil pelas informações sobre a ditadura militar. Um dos desafios para o direito à informação no Brasil é a recuperação dessa história e a revalorização do Arquivo Público.

5. O rei abaixo de todos, as bibliotecas acima de tudo. A história do direito à informação é cheia de lacunas e um dos fatos mais ignorados é a contribuição da Revolução Francesa. Naquele período, em 1794, a Lei de 7 Messidor abriu aos cidadãos o direito de consulta a quaisquer documentos recolhidos a arquivos públicos. Este acontecimento, amplamente citado nas Ciências da Informação, está praticamente ausente da literatura mais especializada em LAIs. Há quem diga que **a institucionalização da gestão documental na Revolução Francesa foi mais importante que a LAI sueca** [↗](#), por ter impulsionado a cultura arquivística mundo afora.

6. A explosão das LAIs pelo mundo aconteceu anteontem. A verdade é que foi só nos anos 1990 que o direito à informação virou uma febre no mundo, a ponto de a década ter sido chamada por pesquisadores de **“explosão das LAIs”** [↗](#). Havia apenas 12 países com leis de acesso à

informação em vigor no ano de 1986. Dez anos depois, eram 22 LAIs no mundo e, em 2006, o número saltou para 70. Ou seja, no intervalo de duas décadas, o número de países com leis de acesso à informação praticamente sextuplicou. Hoje, são 136.

Um reflexo disso é que, mesmo 250 anos depois da LAI da Suécia, e passados 50 anos do Freedom of Information Act (FOIA), dos EUA, os estudos e reflexões sobre a relação entre o direito à informação e a democratização dos países são extremamente recentes. Foi a partir dos anos 2000 que o mundo acordou para esse assunto. Há quem diga que, com esses números, **não há outro exemplo na história da humanidade de algum tipo de legislação que tenha se espalhado com tanta velocidade** ↗ entre os países.

7. O Bonde do Direito de Acesso no Brasil. O marco inicial para a criação da Lei de Acesso à Informação no país é o projeto de lei 219/2003, do deputado federal Reginaldo Lopes (PT-MG). Até a votação final pelo Congresso Federal, nove anos depois, muita coisa aconteceu enquanto essa proposição tramitava. O destaque sempre será Claudio Weber Abramo, que, representando a Transparência Brasil, foi o primeiro a abordar esse assunto no **Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção** ↗, no âmbito da CGU, em 2005.

Formando o Bonde do Direito de Acesso com a Transparência Brasil estavam mais entidades da sociedade civil, como a Abraji e a Artigo 19, e outras participantes do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas. O Ministério Público Federal tinha interesse numa norma desse tipo, assim como os ambientalistas (que emplacaram um item sobre direito à informação na **Declaração da ECO-92** ↗, o Princípio 10) e os movimentos de direito à memória e à verdade, que **acumulavam vitórias** ↗ nas cortes internacionais contra o segredismo do Brasil sobre os desaparecidos do regime militar. Mundo afora, **organismos multinacionais passaram a exigir**

LAI para liberar financiamentos [↗](#). Na década de 2010, não dava mais para seguir ignorando tanta gente.

8. A padroeira da LAI no Brasil. Se o posto de pai das leis de acesso à informação pertence ao finlandês Anders Chydenius, cada país teve seu herói para que esse direito fosse efetivado. Nos EUA, essa figura foi o advogado Harold Cross, do New York Herald Tribune, que em 1953 publicou o livro “O Povo Tem o Direito de Saber” [↗](#) - considerada a bíblia do direito à informação naquele país. No Brasil, com Abramo à frente, muitos atores sociais compraram essa briga. Mas é verdade também que a LAI só saiu do papel graças ao empenho pessoal de Dilma Rousseff.

Em 2007, então na Casa Civil da República, Dilma recebeu a primeira minuta da LAI elaborada pela CGU. Ela acompanhou a acomodação dos interesses na proposta remetida ao Congresso Federal; exigiu da liderança no Senado, Romero Jucá (PMDB/RR), que as [tentativas do ex-presidente Fernando Collor](#) [↗](#) (PTB/PB) para descaracterizar a norma fossem anuladas; e sancionou a LAI no mesmo dia em que criou a Comissão Nacional da Verdade (CNV), pela Lei Federal 12.528/2011.

Fato é que a CNV, em certa medida, dependia do artigo 21 da LAI, no qual é dito que “não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais” – uma prerrogativa existente na LAI mexicana, que foi trazida para a norma brasileira. Essa relação umbilical entre ambas, que revive batalhas anteriores, vividas pelo Arquivo Público, é dita explicitamente no relatório final da Comissão Nacional da Verdade, no qual afirmam que o uso combinado das normas foi necessário para obter documentos das Forças Armadas.

9. O rebaixamento da CGU. Parte integrante do circuito de poder do governo federal, a Controladoria Geral da União vem progressivamente perdendo autonomia para proteger o direito à informação no Brasil. Antes vinculada à Presidência da República, a CGU teve seu status alterado para

Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle em 2016, durante o mandato de Michel Temer. Bolsonaro trouxe de volta a Controladoria para o nome, mas manteve o “rebaixamento hierárquico”, que tirou a ascendência simbólica do órgão sobre os outros entes federais.

10. A melhor estatística oficial sobre a LAI. Vão querer empurrar para você que nesses dez anos foram feitos mais de 1 milhão de pedidos de informação, ou que o número de requisições negadas nunca foi tão baixo... O dado que importa, na nossa opinião, é que 63% dos recursos contra o governo federal são apelações diante de respostas insuficientes ou com informações diferentes das exigidas. Só responder é muito pouco, tem que responder direito.

2

Dez anos de LAI: uma conquista, duas ameaças e algumas lutas futuras

*Rafiza Varão, David Renault,
Luma Poletti Dutra, Cristiane Parente,
Fernando Oliveira Paulino e Ana Beatriz Lemos²*

DEZ ANOS DE VIGÊNCIA da Lei de Acesso à Informação (LAI) serviram para promover alterações importantes na relação entre os Poderes Públicos e a sociedade. Dez anos podem parecer muito, mas são, na verdade, um começo: tempo de maturação de ideias, mudanças, gentes e leis. A infância de um indivíduo que viverá 87 anos estará para sempre contida nesse curto espaço de tempo. No caso das leis, pode-se dizer que dez anos representam um período que deveria ser não só de compreensão, de maneira mais cotidiana, das vivências que uma nova legislação traz consigo, naquilo que diz respeito ao seu papel de promover uma sociedade mais justa, mas também um período que exige o olhar retrospectivo e prospectivo, em que se deve avaliar quais os impactos e avanços possibilitados por ela. Neste texto, o SOS Imprensa apresenta uma conquista importante possibilitada pela existência da LAI, que deve

2 Representam o projeto de extensão SOS Imprensa, da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (FAC/UnB).

ser conhecida, algumas ameaças recentes, e visiona lutas futuras para assegurar o direito à informação.

Preservação da identidade dos solicitantes

A identificação do requerente nos pedidos de acesso à informação via LAI se revelou, ao longo desses dez anos, um entrave nas solicitações, gerando inclusive novas expressões, como *googling the requester*, o que poderia interferir na impessoalidade do processo – como pode ser conferido no dossiê [Identidade Relevada: entraves na busca por informação pública no Brasil](#) [↗](#), da Artigo 19. O termo, em inglês, pode ser traduzido livremente como “googlando o requerente”.

O princípio de impessoalidade na administração pública se faz presente na Constituição Federal, atrelado a outros que também são determinantes no acesso à informação. “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”, diz o texto integral. Na prática, e no que tange à LAI, isso significa que a obrigatoriedade da indicação da identidade do requerente muitas vezes gerava danos a todos esses princípios.

Entretanto, desde novembro de 2018 é possível protocolar pedidos de acesso à informação na plataforma [Fala.BR](#) [↗](#) e solicitar que os dados de identificação do requerente permaneçam sob a tutela da Controladoria-Geral da União (CGU) que, por sua vez, encaminha o pedido não-identificado ao órgão demandado. De acordo com o [Painel da LAI](#) [↗](#), desde então, 18,3% dos pedidos utilizaram este recurso.

Em novembro de 2018, uma coalizão de organizações ligadas à defesa do direito de acesso à informação lançou uma [carta aberta](#) [↗](#) pedindo que estados e municípios adotem a mesma medida e permitam que

a identificação dos solicitantes seja protegida. Sobre isso, tramita na Câmara dos Deputados um [Projeto de Lei](#) que altera o texto da LAI para permitir que sejam feitos pedidos anônimos em todos os níveis da administração pública.

A medida foi uma mudança esperada e batalhada, uma vez que muitas [pesquisas já constataram práticas discriminatórias no acesso à informação](#). No caso de jornalistas, há registros de pedidos indevidamente encaminhados às áreas de assessoria de imprensa dos órgãos demandados em razão da profissão do requerente. Além disso, profissionais de imprensa já relataram receber tratamento diferenciado nos pedidos que fazem quando [se identificam](#).

A possibilidade de anonimato é um dos mais importantes acréscimos e ganhos da LAI e sua necessidade só pôde ser percebida quando esta se pôs em movimento cotidiano, quando os sujeitos se tornaram de carne e osso e precisaram ter seus próprios direitos resguardados. Assegurou também o já mencionado princípio da impessoalidade que norteia os Poderes Públicos, evitando privilégios e discriminações de qualquer natureza. Assim, o acesso à informação tanto por cidadãos comuns como por profissionais de comunicação se consolida, mais uma vez, como elemento fundamental para a manutenção dos valores democráticos.

No dia a dia do jornalismo brasileiro, a preservação da identidade se apresenta ainda como uma poderosa defesa da atividade, mesmo que não explicitamente, ainda mais num país em que a escalada da violência contra jornalistas cresce a olhos vistos, com um aumento de [425,7% ataques a estes profissionais nos últimos cinco anos](#).

Duas tentativas de alteração da LAI

Os ataques ao jornalismo fazem parte de um cenário mais amplo, em que o próprio direito à informação e mesmo a LAI vêm sendo lesados ou

distorcidos (assim como a Lei Geral de Proteção de Dados-LGPD). O país caminha, hoje, de forma bastante instável no que diz respeito à informação de interesse público, sob vários aspectos.

Em seu primeiro mês de mandato, em janeiro de 2019, o presidente Jair Bolsonaro editou um decreto que alterava as regras para a classificação de documentos sigilosos, ampliando o rol de autoridades com esta prerrogativa. Pesquisadores da área reagiram e identificaram que tal medida, “por meio de suas implicações práticas e simbólicas, ameaça eliminar a eficácia da Lei Acesso à Informação” [↗](#).

O conteúdo do decreto foi contestado pelo Congresso. No dia 17 de fevereiro de 2019, o plenário da Câmara aprovou o Projeto de Decreto Legislativo 3/19, revogando a medida do governo. Antes de a proposta ser aprovada pelo Senado, o próprio presidente da República editou novo decreto restabelecendo as regras vigentes desde 2012.


Pouco mais de um ano depois, em março de 2020, o governo utilizou como pretexto o contexto da pandemia provocada pelo novo coronavírus, para editar a Medida Provisória 928/2020, que suspendia os prazos de resposta para pedidos de informação em todos os órgãos federais cujos servidores estivessem em trabalho remoto. A partir de um recurso judicial interposto pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o Supremo Tribunal Federal revogou a validade da medida governamental.


Especialmente nos anos de pandemia, entretanto, tem-se assistido a uma série de eventos que ora apontam a distorção da interpretação da LAI no país ora comprovam o descaso ou mesmo a rejeição ao direito humano fundamental à informação. Sumiço de dados sobre a Covid-19, sigilos injustificáveis, uso indevido da LGPD, reforço de vieses na divulgação de informações sobre a pandemia (número de sobreviventes do novo coronavírus, por exemplo). O apagão de dados ao qual o Brasil foi submetido desde 2020 reforça a ideia, tão bem expressa pelo filósofo

espanhol Fernando Savater, segundo a qual numa democracia podemos tudo, menos descansar frente às ameaças que se avistam no horizonte. Assim, a batalha em defesa da LAI prossegue.


Próximas lutas


Quais seriam, então, as lutas a serem encampadas nos próximos anos, no e para o futuro da LAI? Aqui, listamos quatro direcionamentos que podem auxiliar numa melhor usabilidade e democratização da Lei, assim como evitar que seus princípios sejam distorcidos – ou que ela não seja cumprida.

Calibrar descompassos entre a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e a LAI. Diversos episódios indicam que a LGPD tem sido utilizada para negar acesso a informações públicas. Algumas [experiências internacionais](#)  podem, nesse caso, servir de modelo para os ajustes a serem feitos no caso brasileiro.

Regulamentar a LAI em municípios. Em 2020, o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas lançou a campanha *Acesso à Informação é direito: pela regulamentação da LAI em todos os municípios*. Com base em dados da Controladoria Geral da União, verificou-se que [86% dos municípios do país ainda não regulamentaram a lei](#) .

Popularizar a LAI. O perfil dos requerentes dos pedidos de acesso à informação continua sendo homem, com idade entre 31 e 40 anos, empregado do setor privado e morador da região Sudeste (segundo dados do Painel da LAI). Além de investigarmos os motivos para a manutenção desse perfil, é válido empreender ações para que outras parcelas da população também compreendam que a LAI é para todos. Para isso, parece cada vez mais fundamental estimular atividades em parceria com instituições, escolas, universidades, professores, estudantes e pais.

Aprimorar o treinamento e o cumprimento da Lei. Hoje, várias entidades oferecem treinamento para explicar a LAI e destrinchar os procedimentos para realizar pedidos de acesso à informação mediante suas prerrogativas. Já seu cumprimento deve ser melhor monitorado e publicizado. Dez anos depois do início da implementação legal da Lei, houve apenas uma punição pelo seu descumprimento, conforme [reportagem de Francisco Leali](#) .

Como afirma o texto de abertura da [Regulamenta LAI](#) , “Às cegas, o cidadão não consegue acessar plenamente seus direitos básicos nem fiscalizar o poder público”. O acesso às informações públicas e de interesse público não se trata de uma concessão ou caridade. Não é um bônus. De fato, o acesso à informação é uma das marcas distintivas daquilo que nos torna humanos em nossa plenitude e nos garante o exercício da cidadania: a liberdade de saber e atuar em sociedade conforme nossas escolhas conscientes. Sem informação, isso não é possível. Os dez anos da LAI representam a pavimentação de uma consciência maior quanto a isso em nosso país.

3

Como a Lei de Acesso à Informação tornou o jornalismo mais independente e diverso

Manuella Caputo³

A APURAÇÃO DE INFORMAÇÕES de interesse público é e sempre foi um dos pilares para o exercício do jornalismo. Não por acaso, jornalistas e organizações de imprensa participaram, desde as primeiras discussões, do esforço da sociedade em aprovar e colocar em funcionamento a **Lei de Acesso à Informação (LAI)** [↗](#). A lei veio regulamentar o direito de acesso à informação que já estava assegurado pela Constituição Federal de 1988.

Prova deste pioneirismo foi a criação, em 2003, do **Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas** [↗](#), uma iniciativa conduzida pela **Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji)** [↗](#) após o I Seminário Internacional de Acesso à Informação Pública. O objetivo foi reunir, em uma coalizão, organizações da sociedade civil para mobilizar governo e sociedade pela regulamentação desse direito. No período inicial, uniram-se à Abraji entidades como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Transparência Brasil, Instituto de Estudos

3 Representa a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji).

Socioeconômicos (Inesc) e outras 14 entidades. Hoje, o Fórum conta com a participação de 28 organizações.

Primeiro coordenador da coalizão e diretor da Abraji à época, o jornalista Fernando Rodrigues lembra que a campanha pela implementação de uma Lei de Acesso à Informação no Brasil foi impulsionada por jornalistas, destacando-se nomes como Marcelo Beraba, Claudio Weber Abramo e Rosental Calmon Alves, mas ressalta: “A LAI foi promovida pelos jornalistas, mas é uma lei civilizatória que beneficia a sociedade por inteiro. Qualquer cidadão em sua cidade ou bairro pode requerer dados de caráter público”.

A categoria acompanhou a tramitação da LAI não só pela demanda da profissão de se manter atualizada sobre assuntos de interesse público, como também pela possibilidade de adquirir uma nova ferramenta para a apuração jornalística. Os jornalistas Francisco Leali, do Estadão, e Artur Rodrigues, da Folha de S. Paulo, contam que começaram a fazer pedidos de acesso à informação logo na primeira semana após a lei entrar em vigência, no dia 16 de maio de 2012. Artur recorda que, no início, os profissionais estavam céticos quanto à aplicação da lei, já que outras legislações relativas à transparência pública não pareciam funcionar tão bem. Mas, à medida que os pedidos começaram a ser atendidos, o cenário foi mudando: “Quando as informações passaram a chegar de fato, foi como uma revolução para a gente. A partir daí, a grande questão passou a ser descobrir os tipos de dados que estavam disponíveis”.

“Hoje, é quase impossível passar uma ou duas semanas sem que algum veículo de comunicação publique uma reportagem dizendo que ‘os dados foram obtidos por meio de pedido via LAI’. Pode parecer normal e correto, mas é um avanço institucional enorme no sistema democrático e de cobrança de responsabilidade em sociedades abertas, como pretende ser um dia a brasileira”, reforça o fundador do jornal digital Poder360, Fernando Rodrigues.

Francisco Leali, por sua vez, já aguardava a vigência da LAI com uma lista de pedidos que gostaria de fazer. Entre eles, o seu primeiro, a respeito de documentos do período da ditadura militar (1964-1985). Além de sua relevância para toda a sociedade brasileira, o tema estava em alta também por conta da instituição, no mesmo dia em que a LAI entrou em vigor, da [Comissão Nacional da Verdade \(CNV\)](#) [↗](#), estabelecida com a finalidade de apurar as graves violações de direitos humanos ocorridas de 1946 a 1988. No período inicial de implementação da Lei de Acesso, os jornalistas foram rápidos em solicitar documentos históricos, mas logo perceberam que muito mais que uma lei que permite recuperar o passado, a LAI autoriza todos a acompanhar a administração pública no presente e nos seus planos para o futuro.

Atualmente, já são inúmeras as reportagens produzidas com dados, informações e documentos obtidos via LAI. Na maioria dos casos, os dados são compartilhados diretamente por meio de plataformas voltadas para o atendimento de pedidos de acesso à informação, como o [Fala.BR](#) [↗](#) e os Sistemas Eletrônicos de Informações ao Cidadão (e-SICs). No entanto, nos primeiros anos da lei, era comum que os órgãos demandassem que os solicitantes fossem presencialmente em suas sedes acessar as informações que buscavam, por vezes permitindo apenas que as copiassem à mão ou compartilhando os dados em mídias físicas como xerox e CDs. Infelizmente, esta ainda não é uma prática extinta e ocorre com alguma frequência, especialmente no acesso à informação nos níveis estadual e municipal.

Ainda assim, são inegáveis os avanços na apuração jornalística proporcionados pela Lei de Acesso à Informação. A partir dos pedidos realizados por meio da LAI, jornalistas passaram a ter acesso a dados e documentos que antes estavam ocultos para a sociedade. A lei, se aplicada adequadamente pelo órgão público, oferece transparência e uma riqueza de


dados e informações fundamentais para o desenvolvimento de pautas relevantes tanto para o país como para o nível local. A jornalista *freelancer* Naira Hofmeister, que hoje atua na Repórter Brasil, conta que, mais que uma ferramenta, a LAI representa uma mudança de perspectiva em seu trabalho: “É claro que eu continuo buscando as fontes, mas hoje eu não preciso mais depender delas. Sabendo como pedir, para quem pedir, onde pedir, eu consigo a informação que eu quero. As informações que eu consigo por meio da LAI não são informações que eu conseguia antes”.

A autonomia conquistada com o auxílio da LAI também confere mais visibilidade a meios de comunicação como jornais locais e agências de notícias independentes. Por vezes, essas organizações enfrentam dificuldades na obtenção de dados públicos e no atendimento por parte das assessorias de imprensa, por não compartilharem dos recursos e do prestígio concedido a veículos da chamada grande imprensa. Como lembra o jornalista Artur Rodrigues, certas informações só chegavam aos jornais tradicionais, enquanto os veículos independentes muitas vezes nem eram respondidos pelo órgão público. “Agora, nós vemos veículos independentes pautando o noticiário com informações que eles mesmos conseguiram. O acesso à informação foi democratizado e isso deixou a cobertura mais diversa e equilibrada”.

Ao longo desses primeiros dez anos, no entanto, a aplicação da LAI não progrediu de forma linear, com alguns dos seus problemas mais antigos sendo observados ainda hoje, além dos novos desafios. Um exemplo recente é o uso indevido da **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais** [↗](#) (LGPD), por parte do governo federal, na ocultação de dados públicos. Segundo levantamento de 2021 da Fiquem Sabendo, agência de dados especializada na LAI, ao menos **79 pedidos de acesso à informação negados** [↗](#) com base na LGPD chegaram à instância da Controladoria-Geral da União (CGU).

Editor-executivo da revista *piauí*, o jornalista José Roberto de Toledo aponta que a LAI “foi uma pequena revolução, mas provocou contra-revoluções”. Em sua opinião, a maior falha está na transparência ativa, com a multiplicação de plataformas de transparência desnecessariamente complexas, com dados incompletos e desatualizados, disponibilizados em formatos precários para a análise automatizada. “Muitas das páginas de transparência mudaram para pior depois da LAI, não por causa dela, mas porque o bom uso da lei incomodou governantes que trataram de reagir. Passou da hora de reverter essa tendência”, alerta.

Outros obstáculos já conhecidos daqueles que têm como rotina fazer pedidos via LAI são: a falta de homogeneidade nos e-SICs e nas respostas registradas pelo poder público, o juízo de satisfação com as respostas aos pedidos feito exclusivamente pelos órgãos, e até mesmo a inexistência de portais de acesso à informação em determinados casos. De Mogi das Cruzes (SP), a jornalista de dados Jamile Santana se especializou na Lei de Acesso para municípios, produzindo reportagens locais e regionais com dados obtidos por meio da LAI. Jamile faz pedidos de acesso à informação para os órgãos públicos de Mogi desde 2016, mas conta que só em 2022 conseguiu, pela primeira vez, uma resposta satisfatória sem antes ter que rebater a resposta do órgão. Ela explica que, nas solicitações anteriores, sempre teve que abrir uma reclamação para obter os dados que desejava, visto que, mesmo após sete anos, a plataforma de transparência do município ainda não conta com uma estrutura de registro de recursos.

A partir da criação do Painel Jornalismo de Dados, a primeira iniciativa de jornalismo independente da região do Alto Tietê, Jamile se une a vários outros colegas que têm difundido o uso da LAI na profissão, fortalecendo o jornalismo e a transparência pública. [Uma pesquisa de 2021 conduzida pela Abraji](#)  mostrou que praticamente metade dos

jornalistas entrevistados nunca fez um pedido de acesso à informação para apurar reportagens. Parte deles afirmou que tem dificuldade em usar a LAI e reclamou da demora em receber as respostas. Entrevistados também afirmaram que preferem usar outros recursos com os quais estão mais familiarizados, como fontes próprias e as assessorias de imprensa, para realizar suas pautas. Por isso, em parceria com a Fiquem Sabendo e com apoio do International Freedom of Expression Exchange (IFEX), uma organização mundial de defesa da liberdade de expressão, a Abraji passou a aplicar um curso rápido e gratuito de uso da lei, treinando centenas de profissionais no projeto [LAI nas Redações](#) ↗.

Como indica a jornalista Naira Hofmeister, “o jornalista é treinado para fazer perguntas. A nossa condição como jornalista nos beneficia no uso da LAI, porque a gente é naturalmente questionador”. E para aqueles que chegam agora, estudantes e recém-formados, alguns obstáculos permanecem - mas, as ferramentas construídas ao longo desses dez anos podem ajudá-los a conquistar sua primeira fonte no jornalismo.

Dicas, ferramentas e cursos para você se tornar especialista na LAI:

- [Como garantir boas respostas pela Lei de Acesso à Informação \(texto\)](#) ↗
- [WikiLAI \(portal no modelo da Wikipédia sobre a Lei de Acesso à Informação\)](#) ↗
- [Achados e Pedidos \(plataforma que reúne pedidos de LAI já respondidos\)](#) ↗
- [Transparência e Lei de Acesso à Informação \(curso\)](#) ↗
- [Como driblar negativas na LAI e garantir o acesso a informações \(mini-curso\)](#) ↗

4

Transparência no jornalismo: de aliada a vantagem competitiva

Rogério Christofoletti e Kalianny Bezerra de Medeiros⁴

O JORNALISMO É UMA atividade social que ajuda a intensificar a transparência. Não é à toa que nesta profissão se fale tanto em “revelar”, “esclarecer” e “trazer à tona”. Faz parte da ética jornalística o dever de contar para uma parte da sociedade o que a outra está fazendo, como disse certa vez um espirituoso jornalista brasileiro. É claro que o atendimento desta regra provoca variados choques de interesses, transformando o terreno da profissão numa zona de atrito constante. O lobista que pressiona a deputada por vantagens indevidas não quer que isso seja de conhecimento público. A empresária que suborna o funcionário público deseja manter seu gesto oculto. O político que trama uma negociata com seus correligionários também pretende se manter às escuras. Jornalistas que se atrevem a interferir nesses silenciosos pactos podem colocar a perder tais interesses escusos, por isso são evitados, ignorados ou, em casos mais graves, ameaçados e perseguidos.

4 Representam o Observatório da Ética Jornalística (objETHOS), da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

O tempo ajudou a cristalizar a ideia de que facho de luz são bem-vindos em nossas sociedades complexas, dinâmicas e contraditórias. Esses lampejos ajudam a dissipar a opacidade e o segredo, que geralmente escondem corrupção, injustiça e malfeitos. Ato transparentes permitem que os cidadãos possam, por exemplo, conhecer como são tomadas as decisões que impactam a vida coletiva e possibilitam acompanhar o desenvolvimento de políticas públicas. Apesar desse raciocínio, não é segredo para ninguém que no Brasil, historicamente, as relações entre cidadãos, governos e autoridades tenham sido moldadas pelo sigilo, pela ignorância e por uma insistente resistência à transparência. A concentração de informações alimenta o desconhecimento que inibe a mobilização e a participação popular, e que, de quebra, dispensa os poderosos a abrir-se e a prestar contas de seus atos.

Por isso, o surgimento de uma lei de acesso a informações é um acontecimento tão importante na nossa paisagem política. De imediato, a Lei nº 12.527/2011 instaura um novo pacto social, pois coloca a transparência como regra e o segredo como exceção. Com isso, fornecer espontaneamente informações de interesse público ou responder questionamentos e provocações passam a ser obrigações de órgãos, autoridades, entidades e empresas que recebem recursos governamentais, por exemplo. Se a implementação de uma lei tão potencialmente revolucionária é um catalisador para o envolvimento e a participação popular, a celebração de uma década da sua vigência é um sonoro sinal para avançarmos em contratos sociais de maior abertura e prestação de contas, incluindo corporações e atores do setor privado.

Resistências culturais

Pesquisas apontam que a Lei de Acesso à Informação (LAI) ainda está longe de se consolidar como um instrumento popular, capaz de tornar a

transparência uma disposição habitual. A lei ainda é ignorada por muita gente, poucos sabem como ela funciona na prática e ainda menos pessoas a utilizam, pois não navegam pelos portais de transparência nem fazem pedidos de informação. Esse cenário é resultado da pouca divulgação da LAI e de alguma letargia na mobilização dos brasileiros, mas não apenas isso. Legislações que reforçam o direito à comunicação tendem a se disseminar de forma mais lenta porque ajudam a mudar culturas locais, o que não acontece do dia para a noite. Hábitos demoram para ser formados, e alterá-los requer insistência e paciência, entre outros fatores.

No caso brasileiro, a LAI foi criada para fortalecer o conceito de transparência pública. E isso só é possível na medida em que a lei contribui para estimular uma cultura da informação, visando o controle das ações governamentais e levando a menos opacidade na vida social. Se este tipo de transformação requer tempo e demora a acontecer, o jornalismo assume um papel estratégico porque faz a lei funcionar, ajuda a sua popularização e pressiona indiretamente para que ela seja aperfeiçoada.

Nos últimos anos, o jornalismo brasileiro vem acionando a LAI como poucos setores. Parte desse comportamento parece estar diretamente associado à chegada nas redações de gerações mais dispostas a manejar ferramentas de tratamento e visualização de dados, aproveitando-se da conectividade de bases e bancos de informações. Esses profissionais demonstram mais entusiasmo para trabalhar de forma colaborativa, o que amplifica o poder de processamento das informações e a capilaridade de seus esforços. Na prática, essas características popularizam o uso da LAI como método adicional e qualificador da apuração jornalística e, em paralelo, ajudam a revigorar um espírito desbravador e investigativo na categoria.

Mas esta simpatia imediata pela LAI só vai até a porta da redação. Em geral, o jornalismo encoraja a adoção de instrumentos de

transparência e *accountability* em governos, mas as organizações jornalísticas e os próprios profissionais são resistentes a implementar políticas internas que permitam acompanhamento e debate público. A [pesquisa](#) de Rogério Christofolletti (Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC) realizada em 2020 com 353 jornalistas brasileiros apontou que a transparência é um valor que circula espontaneamente na categoria, mas sua implementação prática esbarra em entraves internos nas próprias empresas jornalísticas, como a falta de estrutura dedicada e algum desprezo por parte dos centros de comando. Há também resistências culturais dos jornalistas em abrir-se para o público, para além dos mitos que cercam a profissão.

A pesquisa mostrou, por exemplo, que os jornalistas se enxergam mais transparentes do que suas ações demonstram. Menos de um terço admite que revela suas fontes sempre ou quase sempre nas matérias que faz, e apenas 28% disseram informar o público sobre como obtiveram suas informações. Menos da metade dos entrevistados considera importante contar esses detalhes às audiências (44,3%). A grande maioria afirma já ter usado bases públicas de dados (87,2%), mas um percentual bem menor acionou a LAI com pedidos de informação (41,2%). A maior parte dos entrevistados recorre ao *off-the-record* para se relacionar com fontes de informação (87,6%), o que pode sinalizar uma certa naturalização de rituais e pactos de sigilo, mesmo que eles se guiem por boas intenções, como satisfazer o interesse público. A pesquisa permitiu perceber ainda que, em situações de risco, jornalistas reduzem a importância ou necessidade da transparência, aceitando sua suspensão ou mesmo descartando-a. Os jornalistas também manifestaram mais preocupação com a preservação de suas fontes de informação do que com sua própria segurança, contradição ainda insondável.

É verdade que elementos da cultura profissional no jornalismo ajudam a emperrar o espalhamento de uma mentalidade da transparência. Em algumas situações, por exemplo, repórteres não podem ser totalmente transparentes em seus métodos ou circunstâncias de trabalho pois estariam arriscando a reportagem ou expondo suas fontes a perigos desnecessários. Por outro lado, num mercado muito competitivo e em crise, a transparência pode ser um fator de apoio a iniciativas jornalísticas inovadoras, com potencial, inclusive, para contribuir com o aumento da confiança pública. Ser mais transparente significa mostrar aos leitores aquilo que eles não sabem, mas também aquilo que eles querem saber. E isso significa apresentar como as notícias são coletadas, verificadas e relatadas. Como já apontado, é claro que nem sempre isso é possível, mas nessas situações, ainda que as causas e implicações éticas possam parecer óbvias aos jornalistas, as razões podem ser opacas ao leitor e devem ser justificadas.

De forma adicional, abrir-se um pouco ao acompanhamento público poderia trazer mais coerência política ao jornalismo, um histórico campeão da transparência... dos outros. Vale ressaltar que quando revela diferentes aspectos sobre como a notícia é produzida, o jornalismo também contribui para diferenciar sua prática de outros tipos de conteúdo, incluindo aqueles com proposições falsas e criados com o objetivo de enganar e desinformar.

Tendências de mercado

O jornalismo tem suas especificidades e não é apropriado compará-lo a governos quanto às exigências por mais transparência. A maior parte dos serviços jornalísticos no Brasil é fornecida por organizações privadas, o que poderia servir de justificativa para atenuar cobranças por mais visibilidade. O pressuposto é que, em competição de mercado, abrir-se pode permitir

o acesso a informações estratégicas à concorrência, como se qualquer gesto de transparência fosse a violação de um segredo industrial.

Os últimos anos têm mostrado que o próprio meio corporativo aposta na transparência como fator de diferenciação. O restaurante da esquina convida o cliente a visitar sua cozinha, a tecelagem mostra em vídeo como lida com seus rejeitos, a fabricante de computadores divulga balanços em linguagem simples e popularizada. A criação de políticas internas e a implantação de programas direcionados reforçam tendências como o *compliance* - que junta esforços para cumprir normas legais e regulamentares, instituindo boas práticas - e a ESG (*Environmental, Social and Governance*), conduta preocupada com questões ambientais, sociais e de governança. Movimentos como esses insinuam disposições para que as empresas se mostrem mais abertas aos olhos do público, genuinamente envolvidas com suas comunidades, mais confiáveis e éticas. Esses vetores também ajudam a desmontar o argumento de que o setor privado precisa ser opaco para se manter forte, independente e competitivo.

No caso do jornalismo, as empresas brasileiras são muito avessas a fornecer informações sobre seus negócios, interesses e relacionamentos. Há poucos dados consolidados do setor, o que dificulta a tomada de decisão de assinantes e anunciantes, por exemplo. Quais são os ativos de um tal conglomerado midiático? Quem são seus dirigentes? Esse grupo opera com outras empresas? Possui proximidade com partidos ou agremiações políticas? Ter respostas a essas questões ajuda a posicionar o conglomerado no mercado, mas também pode revelar eventuais interferências nas coberturas de certos assuntos e nos conteúdos veiculados por seus canais jornalísticos.

A opacidade é tão grande no jornalismo brasileiro que se desconhece o quadro de sócios e diretores das empresas de radiodifusão. O fato de serem beneficiárias de concessões públicas para a exploração de sinais

de rádio e televisão já deveria ser suficiente para se tornarem mais transparentes. Este descompromisso permite que parlamentares, servidores ou ocupantes de cargos públicos comandem muitas dessas emissoras, o que acarreta não só possíveis conflitos de interesse, mas também ilegalidades.

Ainda são raras as iniciativas que combatem a opacidade no jornalismo. Uma das mais conhecidas é o [Projeto Credibilidade](#), que reúne empresas do setor para padronizar condutas e procedimentos, apostando na transparência como reforço à confiabilidade. Apoiadas em indicadores de credibilidade, organizações como a Folha de S. Paulo, Poder 360 e O Povo assumem compromisso para adotar práticas que deem mais visibilidade aos seus princípios éticos, métodos de apuração, formas de financiamento, diversidade de vozes, e dados sobre os jornalistas autores dos conteúdos, entre outros aspectos. As empresas que aderiram ao Credibilidade ainda são poucas e seus indicadores não foram integralmente adotados. Apesar disso, talvez suas iniciativas provoquem novos movimentos no mercado, levando jornalistas e veículos de comunicação a enxergarem na transparência jornalística uma vantagem para mais proximidade com o público, interesse permanente e aumento de confiança.

5

Dados obtidos via LAI ajudam a qualificar reportagens de educação

Mariana Tokarnia⁵

A MAIORIA DAS ESCOLAS públicas da cidade de São Paulo não estava, em 2016, adaptada a estudantes com deficiência. Apesar de 30 mil estudantes com alguma deficiência estarem matriculados tanto na rede municipal quanto na estadual, apenas cerca de um terço das unidades de ensino estavam de fato preparadas para receber esses alunos. Os dados foram obtidos pelo jornalista Luiz Fernando Toledo, via Lei de Acesso à Informação (LAI) e publicados na reportagem “**Maioria das escolas públicas de SP não é adaptada para pessoas com deficiência**” [↗](#) no jornal O Estado de S. Paulo.

Em 2021, também usando a LAI, o jornalista Paulo Saldaña publicou, na reportagem “**Governo barra artigo do Inep que aponta evidência positiva de pacto de alfabetização do PT**” [↗](#), na Folha de S. Paulo, a informação de que a Política Nacional de Alfabetização (PNA), lançada em 2019 pelo governo do presidente Jair Bolsonaro não havia usado, na sua formulação, nenhuma informação do Pacto Nacional pela Alfabetização

5 Representa a Associação de Jornalistas de Educação (Jeduca).

na Idade Certa (Pnaic), que é a principal política de alfabetização do governo antecessor.

Os dois casos são exemplos de usos da LAI em reportagens de educação. A educação, junto com a economia, é uma das áreas com **maior volume de dados abertos disponíveis para acesso da população** [↗](#). Ainda assim, a LAI é uma ferramenta que pode ajudar muito a qualificar a cobertura jornalística e possibilitar acesso a dados e recortes específicos que são de interesse público.

Em vigor desde 16 de maio de 2012, a LAI (Lei nº 12.527/2011) busca garantir o direito da população ao acesso a informações de caráter público e aumentar a transparência do governo. A principal diretriz que rege a disponibilização de informações é: a publicidade e a transparência das informações são a regra e o sigilo é a exceção. Portanto, a informação sob a guarda do Estado é sempre pública, devendo o acesso a ela ser restrito apenas em casos específicos e por período determinado. A lei institui obrigações, prazos e procedimentos para divulgação de dados e estabelece a obrigação da prestação de contas por todo e qualquer órgão ou entidade da administração direta e indireta e de entidade privada sem fins lucrativos que receba dinheiro público.

Na prática, isso significa que os jornalistas possuem um importante instrumento para obtenção das mais diversas informações, que podem ser dados, documentos, entre outras. A lei estabelece um rito a ser cumprido e mecanismos para garantir a transparência.


Antes de mais nada, é preciso ressaltar a importância do uso de dados confiáveis em reportagens de educação. As pautas jornalísticas podem surgir dos próprios dados, como foi o caso da reportagem de Luiz Fernando Toledo, que a partir dos números, evidenciou uma situação crítica nas redes de ensino paulistanas. Os dados também podem servir para melhor embasar um acontecimento. No caso da reportagem de Paulo Saldaña,

ao abordar a censura do governo de Jair Bolsonaro a um estudo produzido sobre uma política pública aplicada no governo anterior, o jornalista pôde oferecer ao leitor um panorama mais amplo da situação por ter tido acesso a determinados documentos.


Dados abertos?

Na área de educação, há uma série de dados que são públicos, o que, por si só, facilita a cobertura jornalística. A Jeduca – Associação de Jornalistas de Educação reuniu os diversos bancos de dados educacionais disponíveis em uma [plataforma online de livre acesso](#) [↗](#). Em 2022, no entanto, a educação sofreu um baque: a retirada de parte dos microdados do Censo Escolar e do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) do site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep). Os dados voltaram à página posteriormente, mas reconfigurados.

No artigo [“A Educação sem Bússola”](#) [↗](#), publicado por Marta Avancini na Revista Piauí, a jornalista explica que esse é um material aguardado por gestores, pesquisadores e jornalistas, pois é uma fonte preciosa de informações que permitem pensar a educação daqui para a frente, bem como identificar os avanços e processos que nos trouxeram até o ponto onde estamos. Com os microdados é possível averiguar os vieses raciais e de gênero que modelam as desigualdades, as fragilidades de aprendizagem e as discrepâncias regionais. “O que Inep fez é algo como jogar o bebê junto com a água da bacia, tamanha a redução e desconfiguração da massa de informações disponibilizadas, deixando a sociedade sem acesso a informações de interesse público e, mais do que isso, impossibilitada de construir suas próprias análises e confrontar as estatísticas oficiais. Sem contar que interrompe uma trajetória de transparência iniciada há trinta anos”, sintetizou.

A justificativa dada pelo órgão foi a adequação à Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD (Lei nº 13.709/2018). Justificativa que aliás vem sendo usada por outros órgãos para negar informações a jornalistas. “Virou uma desculpa estapafúrdia para não só governo federal, como governos estaduais e prefeituras deixarem de cumprir a LAI”, afirmou o cofundador da Fiquem Sabendo e produtor de reportagem da Globonews, Léo Arcoverde em [vídeo gravado para a Jeduca](#) .

No mesmo vídeo, a jornalista de dados da TV Globo Ana Carolina Moreno conta que entrou com pedido via LAI para saber os motivos do atraso da divulgação dos microdados do Enem 2020 e para ter acesso a essas informações que anualmente são divulgadas pela autarquia. “O Inep respondeu que eles estão em processo de revisão de como eles vão publicar os dados no site para se adequar a Lei Geral de Proteção de Dados”, disse. “A questão aqui é justamente que essas bases são anonimizadas, ou seja, não tem dados pessoais ali e a própria LGPD já diz que bases anonimizadas não configuram dados pessoais. Então, em tese, o Inep sempre fez, é exemplo nesse sentido de disponibilizar dados protegendo dados pessoais”.

O uso inadequado da LGPD é visto com preocupação e motivou a divulgação de [nota conjunta](#)  de entidades que compõem o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas em 2021. O manifesto aponta que, “contrariando sua finalidade original, a LGPD tem sido utilizada para negar acesso a informações sobre agentes públicos e o exercício de suas atividades, a despeito de, em momento algum, ter sido concebida com esse fim”. Para as organizações que assinaram o documento, tanto o direito à informação quanto o direito à privacidade são fundamentais e devem ser assegurados. Questões relacionadas à administração pública e aos agentes envolvidos nela são de interesse geral e, portanto, não têm relação com intimidade ou vida privada.

Uso da LAI


É inegável que a LAI representa um grande avanço. Segundo [publicação da Agência Brasil](#), até novembro do ano passado, quando a lei completou 10 anos da publicação, foram contabilizados pela Controladoria-Geral da União (CGU) 1.079.829 pedidos de informação apenas a órgãos e entidades do governo federal. Os pedidos de informação podem ser feitos por qualquer cidadão, em qualquer localidade, sem a necessidade de apresentar motivo, sendo necessário apenas informar um número de documento válido, como RG, CPF ou passaporte. A plataforma Fala.BR, por onde são feitos os pedidos, disponibiliza também outros canais de contato com o cidadão. Entre eles, espaços para denúncias, sugestões, elogios e reclamações. De acordo com a CGU, 99,6% dos pedidos feitos até o momento foram considerados respondidos, enquanto 0,38% estão em tramitação.

Os longos prazos para resposta previstos na LAI, no entanto, vão na contramão de uma produção jornalística acelerada. Mas, nem por isso esse mecanismo deve ser deixado de lado. É preciso que os jornalistas entendam o funcionamento da lei, se programem em relação aos prazos e interponham recursos. A qualidade do jornalismo ganha e a sociedade como um todo também ganha com mais acesso à informação.

A Fiquem Sabendo, para apoiar os jornalistas que querem utilizar esta ferramenta em suas pautas, desenvolveu a [plataforma WikiLAI](#), que reúne informações e orientações relacionadas à LAI numa linguagem simples, evitando termos técnicos e jurídicos. A ferramenta também traz dicas e exemplos concretos de pautas com base em informações coletadas através da lei.

Com o apoio da Jeduca, a plataforma ganhou a seção LAI na Educação, lançada com dez verbetes em 2021, selecionados a partir de levantamentos realizados pela Fiquem Sabendo ou pautas publicadas em veículos

de comunicação. Os verbetes são Censo Escolar, Covid-19 nas escolas, merenda e transporte escolar, violência nas escolas, bolsas e auxílios para pesquisas, dívidas do Fies (Financiamento Estudantil), fila para creches e fraudes em cotas e no Currículo Lattes. A ideia é que o material funcione como um repositório de consulta rápida e seja atualizado constantemente com base em sugestões dos usuários, servindo de referência e inspiração para pautas. Os usuários da plataforma podem fazer sugestões de novos verbetes e de complementação daqueles já publicados.

“Como os prazos da LAI são estendidos, é importante criar uma cultura de fazer os pedidos, montar o seu próprio banco de informações e usá-las quando surge uma pauta, uma oportunidade”, explicou Arcoverde durante a oficina [“Como usar a LAI para cobrir educação?”](#)  promovida pela Fiquem Sabendo e pela Jeduca, disponível na íntegra na internet. Ele usou como exemplo um levantamento sobre agressões a professores que ele utilizou quando um caso específico repercutiu na mídia. Outro tipo de situação em que a LAI pode ser útil é em pautas sobre questões estruturais ou temas que podem ser acompanhados ao longo do tempo, como as filas para creches e infraestrutura das escolas.


No caso das filas, o verbete da WikiLAI pode ser usado como ponto de partida para o jornalista pensar a pauta e montar o seu próprio pedido, adaptado à realidade de seu município ou estado. Já os problemas de infraestrutura das escolas são aspectos que devem ser monitorados. Então, ter um banco de dados pessoal pode ajudar a qualificar e a aprofundar a pauta. Outro caminho possível é combinar dados abertos – como os dados disponibilizados pelo Inep – com informações obtidas por meio da LAI.

6

Violações dos direitos de povos tradicionais e as barreiras de acesso à informação ambiental: uma análise em transparência ativa⁶

Luciana Braga e Brenda Cunha⁷


O ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL é direito reconhecido nacional e internacionalmente, especialmente importante por reafirmar a garantia de informação precisa sobre riscos, atos, políticas e planejamentos que geram impactos ecossistêmicos, afetando diretamente aqueles que laboram e sobrevivem da terra e, no macro, a todo o sistema de vida no planeta. No panorama constitucional de governança e políticas públicas no Brasil, os marcos de proteção e fiscalização ambiental e o direito à terra estão intrinsecamente conectados, afetando especialmente povos e comunidades tradicionais.


6 Este ensaio baseia-se no resultado parcial de uma pesquisa mais ampla, realizada pela ARTIGO 19, dedicada à pesquisa sobre violações aos direitos de populações e comunidades tradicionais por meio da análise dos portais de transparência ativa de órgãos federais. Foram consultados órgãos voltados à proteção ambiental e de defesa dos direitos das populações indígenas e quilombolas. Para maiores informações, como metodologia de levantamento dos dados e aos achados da pesquisa, acesse o repositório: <https://bit.ly/36Kluwc> 


7 Representam a ONG ARTIGO 19 - Brasil e América do Sul.

O artigo 231 da Constituição Federal de 1988 assegura aos povos indígenas o direito originário à terra que tradicionalmente ocupam, ou seja, garante a essas comunidades a permanência na terra que já habitavam à época da colonização e início do genocídio indígena no país, a fim de manter suas organizações sociais, econômicas, culturais e políticas. Já às comunidades quilombolas é reconhecida a propriedade definitiva das terras que ocupam, devendo o Estado emitir seus títulos, conforme consta no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A proteção dos territórios de povos e comunidades tradicionais⁸ visa assegurar sua organização social, crenças, costumes, tradições, línguas, isto é, seu bem-estar e sua existência, assegurando sua integridade física e cultural. Ademais, povos indígenas e comunidades quilombolas historicamente convivem em harmonia com os bens naturais que os cercam.

Entretanto, da relação entre esses povos e a branquitude,⁹ emergem conflitos em torno dos direitos territoriais desses grupos – diversos mecanismos são acionados para não efetivar o direito de acesso e permanência na terra, seja pela não demarcação, pela imposição de **marco temporal**  para assegurar tal direito, pelo não reconhecimento da autoidentificação, ou pelas vias diretas de confronto violento.

8 A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (decreto federal nº 6.040/2007) assim dispõe em seu art. 3º, inciso I: “Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm>  Acesso em 07 Jul 2021.


9 A branquitude é um lugar de privilégios simbólicos, subjetivos, objetivo, isto é, materiais palpáveis que colaboram para construção social e reprodução do preconceito racial, discriminação racial “injusta” e racismo (CARDOSO, 2010). Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-715X201000010028&lng=en&nrm=iso&tlng=pt 

Essas disputas pelo território e seus bens naturais se fundamentam fortemente no imaginário - muito difundido no período da ditadura militar – de que a Amazônia política seria um vazio demográfico, que deveria ser ocupada e explorada, e que cimenta muitas tomadas de decisão até os dias atuais. Quando do desenrolar de projetos de desenvolvimento para região, há frequentemente a violação aos direitos de consulta prévia e acesso aos devidos estudos de impacto exigidos por diversos instrumentos legais¹⁰ invisibilizando indivíduos que vivem e laboram na terra.

Diversas organizações, comunidade e povos tradicionais têm denunciado o aumento de situações de violação de direito¹¹ – aumento do desmatamento, de queimadas, de garimpo, paralisação das demarcações, expansão do agronegócio, etc – evidenciando o racismo ambiental, que se configura pelo exercício de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras¹² em áreas habitadas por populações não-brancas e que

10 Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada no Brasil via Decreto 5.051/2004, em seus artigos 6ª e 7º. O artigo 231 (CF 1988) também prevê consulta prévia para os casos de aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas.

11 O relatório “Cicatrizes na floresta: a evolução do garimpo ilegal na TI Yanomami e 2020” - produzido pela Hutukara Associação Yanomami, Associação Wanasseduume Ye'kwana, com assessoria técnica do Instituto Socioambiental – apontou que entre janeiro e dezembro de 2020 houve um aumento de 500 ha de áreas degradadas na terra Yanomami, representando um aumento de 30%.

12 Especialistas em Direitos Humanos da ONU fizeram uma declaração conjunta repudiando a situação de garimpo ilegal nas terras indígenas na Amazônia brasileira, que tem provocado conflitos com morte de indígenas, além de outras violações de direitos, como a contaminação dos bens naturais por mercúrio. Disponível em <<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27134&LangID=E>> . Acesso em 09 jun 2021.

têm sua capacidade de participação nas decisões políticas reduzidas de maneira expressiva¹³.

Nesse mesmo contexto de aumento de índices de degradação ambiental e de violação de direitos de comunidades e povos tradicionais (apontado por organizações públicas e privadas, nacionais e internacionais), somam-se ações que dificultam a transparência sobre esses mesmos dados e discursos que vão na contramão da tentativa de reverter esse quadro – a exemplo da deslegitimação pelo próprio governo federal quanto aos índices de desmatamento¹⁴, o que culminou na saída de Ricardo Galvão da presidência do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE).

Tal situação é duplamente preocupante, já que além do dever de transparência das entidades públicas (princípio da publicidade previsto na Constituição Federal, Lei de Acesso à Informação, dentre outros normativos), a Convenção nº 169 da OIT prevê a necessidade de consulta prévia às comunidades e povos tradicionais quando qualquer medida administrativa ou legislativa puder alterar seus direitos (art. 6º). Assim, antes de interferir nesses direitos, as entidades públicas devem informar a sociedade em geral e consultar grupos atingidos.

Entretanto, as muitas ações da atual gestão do governo federal têm sido a política de “passar a boiada” ↗ nos territórios com proteção especial, como terras indígenas e quilombolas. Essa expressão utilizada pelo

13 Para saber mais, ver:

BULLARD, Robert D. Anatomy of Environmental Racism and the Environmental Justice Movement. In: *Confronting Environmental Racism – Voices from the Grassroots*. Boston: South and Press, 1993. p. 15 – 39.

ACSELRAD, Henri. Justiça Ambiental e Construção Social do Risco. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, n. 5, p. 49-60, jan./jun. 2002.

14 Segundo dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, o desmatamento na Amazônia Legal atingiu índices em 2019 e 2020 superiores aos índices verificados desde 2008. Informação disponível em: <<http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>> ↗. Acesso em 09 jun 2021.

ex-Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles,¹⁵ apresenta dois vieses de compreensão: o primeiro se trata do esforço em efetivar políticas que privilegiam grandes negócios no espaço rural – como pecuária e agricultura de larga escala, mineração, projetos logísticos, etc – em detrimento de políticas de proteção ambiental e social para comunidades e povos tradicionais e pequenos trabalhadores rurais; e o segundo está relacionado à ausência de transparência dessas escolhas políticas, pois ainda que se cumprisse com procedimentos legais de transparência institucional, a intenção e a execução de fato dessa política ocasiona uma grave violação do devido debate público a respeito de um tema de grande relevância.

A transparência exigida de todas as entidades do Poder Público – nossa Constituição Federal prevê, nos art. 5º, XIV, XXXIII e 37, a publicidade como princípio basilar do Estado e a informação como direito fundamental – não tem somente o condão de controle sobre utilização dos recursos públicos, mas também possibilita a participação ativa da sociedade diante de decisões que impactam imediatamente a vida de povos e comunidades tradicionais, além do potencial de impacto para sociedade como um todo. Fornecer informações de interesse público garante que as ações das entidades públicas sejam não só mais transparentes, como mais participativas – e portanto, democráticas.

Contudo, os dados de transparência ativa relacionados aos direitos territoriais de indígenas e quilombolas, e de outros direitos correlatos, mostram um cenário bastante aquém do ideal, tanto no que se refere a informações sobre esses direitos, quanto à consolidação de dados sobre os direitos e violações ocorridas. Essa situação fica clara quando se consulta alguns dos principais órgãos federais com atribuição de garantir a proteção e preservação ambiental de territórios indígenas e quilombolas

15 Ricardo Salles foi Ministro do Meio Ambiente entre julho de 2016 até 28 de agosto de 2017.

e ao meio ambiente saudável¹⁶. Um exemplo crítico disso é a ausência de qualquer informação ou dado sobre a evolução do garimpo ilegal na Terra Indígena Yanomami. Também não há informações nesses órgãos sobre possíveis programas governamentais de recuperação e mitigação de impactos ao meio ambiente causados pelo garimpo ilegal, assim como não há nenhuma informação sobre a realização de consulta prévia, livre e informada aos indígenas, a exemplo do PL 191/2020, de autoria do governo federal, que intenta regulamentar o garimpo em terras indígenas.

Ressalta-se, ainda, que mesmo se tratando de órgãos com atribuições de garantia de direitos de povos indígenas, ao consultar portais do Ministério de Meio Ambiente e FUNAI, não são encontradas informações nas línguas nativas, a exceção do [Plano de Gestão Territorial e Ambiental da Terra Indígena Yanomami](#), que foi elaborada em parceria com os próprios povos. Ademais, são verificados diversos problemas quanto à baixa qualidade de dados, como planilhas de difícil compreensão, informações disponibilizadas de maneira dispersa, entre outras falhas que tornam os procedimentos de busca nos documentos disponibilizados menos acessíveis.

Deixar de produzir dados sobre violações de direitos que são verificados e denunciados há décadas, como é o [caso do garimpo ilegal na Terra Indígena Yanomami](#), viola o direito de acesso à informação em situação de precarização de direitos, assim como dificulta o planejamento e a execução de políticas públicas que estejam embasadas em dados consistentes capazes de tornar o combate ao ilícito mais eficaz. Ainda há outras comunidades que estão a um passo atrás na garantia de direitos, visto que sequer tiveram homologado o direito de uso e permanência

16 Foram consultados os sites os sites do Ministério do Meio Ambiente (MMA), Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

na terra ou titulação formalizada, o que os vulnerabiliza quanto a outros direitos, como qualidade ambiental, direito de consulta prévia, acesso a serviços básicos, como educação e saúde.

Faz-se necessária a consolidação de informações qualificadas sobre esses territórios e seus sujeitos de direito e a formação de dados quantitativos passíveis de serem trabalhados e analisados para subsidiar políticas públicas. Nessa perspectiva, a falta de transparência funciona também como instrumento de intensificação de violação de outros direitos, que poderiam ser assegurados mediante ações estatais mais acuradas em razão do subsídio fornecido pelos dados levantados.

Os conflitos e violações dos direitos territoriais de populações tradicionais são problemas históricos em nosso país, que demandam ações públicas eficazes com urgência - e para tanto, são essenciais à informação qualificada e a ampla discussão e participação social. Portanto, muito ainda se tem a avançar na produção e garantia de acesso à informação qualificada sobre direitos territoriais e ambientais de povos e comunidades indígenas e comunidades tradicionais, a fim de que a liberdade de expressão – direito basilar de uma democracia - seja exercida também plenamente, pois não há como os cidadãos participarem ativamente da vida pública sem informação útil e segura.

7

Uso da LAI para monitorar e influenciar políticas públicas: experiências da Fiquem Sabendo em jornalismo, advocacy, educação e tecnologia

Bruno Morassutti, Luiz Fernando Toledo e Taís Seibt¹⁷

AO COMPLETAR UMA DÉCADA em vigor, os avanços possibilitados pela [lei nº 12.527/2011](#), a Lei de Acesso à Informação (LAI), para monitorar e influenciar políticas públicas são notáveis, embora ainda haja lacunas para a plena consolidação da transparência como regra no Brasil. É nesse espaço que organizações da sociedade civil têm encontrado oportunidades de atuação nos últimos anos, como é o caso da *Fiquem Sabendo*.

Criada em 2015 pelo jornalista Léo Arcoverde como um portal de notícias independente, o projeto derivou para a *newsletter Don't LAI to me*, lançada em 2019, e foi além do jornalismo nos anos seguintes. Estruturada como agência, a organização entrou em uma nova fase, tornando-se referência em educação sobre o uso da LAI, com dezenas de treinamentos realizados todos os anos, para centenas de profissionais e estudantes. Também reforçou o trabalho de *advocacy*, com casos

¹⁷ Representam a agência de dados Fiquem Sabendo.

de grande repercussão, como a abertura de dados sobre [pensionistas do governo federal](#), que foi reconhecido em premiações nacionais e internacionais. Mais recentemente, o investimento em tecnologia cívica entrou no portfólio da agência, com vistas para o futuro da cidadania digital em sintonia com a LAI, por meio de projetos como [WikiLAI](#) e [Agenda Transparente](#).

Atuando nessas quatro frentes - jornalismo, *advocacy*, educação e tecnologia - a *Fiquem Sabendo* acompanha de perto as principais conquistas no acesso à informação, sem deixar de sinalizar avanços necessários para a consolidação da transparência pública no Brasil.

Jornalismo: dados públicos como matéria-prima para reportagens

No dia 6 de fevereiro de 2019, um grupo de cerca de 200 pessoas recebeu por e-mail a [primeira newsletter](#) da agência *Fiquem Sabendo*, chamada *Don't LAI to Me*, em referência à Lei de Acesso à Informação (LAI). A [edição](#) trazia um documento inédito da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), que mostrava uma apuração interna sobre o uso de contas de telefone falsas em nome de Jair Bolsonaro, quando ele ainda era pré-candidato à Presidência da República. Também trazia um pequeno tutorial de como conseguir informações como aquelas por meio da lei.

Três anos depois, a *Don't LAI to Me* chega a mais de 7 mil assinantes, entre jornalistas, advogados, pesquisadores, cientistas de dados e pessoas interessadas em saber mais sobre como usar a LAI para questionar o poder público. A *newsletter* tem como objetivo trazer dados e documentos públicos inéditos sobre assuntos variados, de segurança à saúde pública, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, sempre com dados encontrados em portais governamentais ou informações obtidas por meio da LAI.

“Nenhum governante quer ser transparente com tudo. A LAI só vai continuar existindo e funcionando direito se as pessoas a usarem ativamente, cobrarem e denunciarem quando e onde ela não funcionar. Pensamos na *Don't LAI to Me* como uma ferramenta que facilita e estimula o uso da lei”, diz Luiz Fernando Toledo, cofundador da agência e editor da *newsletter*.

Apesar de não ter um público específico, a *Don't LAI to Me* tornou-se um material fértil na mão de centenas de jornalistas. Mais de 2 mil reportagens já foram produzidas com base no conteúdo da *newsletter*. Além de veículos nacionais e internacionais, como Estadão, Folha de S.Paulo, BBC Brasil, Mongabay, Deutsche Welle, El País, TV Globo e outros utilizarem o material, ele também ganhou espaço nas redações locais, já que muitos dados divulgados tinham abrangência nacional e detalhamento por município e estado.

A *newsletter* chegou em um ambiente em que havia necessidade de acesso a dados e documentos públicos, mas no qual havia também muitos obstáculos para acessá-los. Uma pesquisa da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji) divulgada em 2021 mostrou que **praticamente metade** [↗](#) de um grupo de quase 400 jornalistas de todo o Brasil que responderam a um *survey* nunca usou a LAI. Já os que usavam a lei apontavam uma série de problemas para conseguir as informações que queriam, como respostas sem relação com a pergunta, sigilo indevido, resposta fora do prazo legal, dentre outros.

“A LAI era para ser uma ferramenta simples em que basta perguntar para ter o que você precisa, mas, na prática, não é bem assim. Os pedidos vão ficando mais complexos e os órgãos públicos mudam as formas de negar acesso aos dados”, ressalta Toledo.

Advocacy: vigilância para pressionar o poder a cumprir a lei

O uso da LAI como ferramenta para a obtenção de informações sobre o cotidiano da administração pública modificou a maneira como cidadãos interagem com órgãos públicos, passando a permitir um diálogo aprimorado entre sociedade e Estado. Antes da LAI, conhecer as razões de uma decisão política era algo difícil, que exigiria contatos internos e negociação com agentes envolvidos. Desde a entrada da lei de acesso em vigor, dados, pareceres, estudos e demais documentos utilizados para a definição de políticas públicas podem ser solicitados por qualquer cidadão. Ao menos a priori.

Usando a LAI sistematicamente, a *Fiquem Sabendo* busca obter documentos de órgãos públicos e, com base neles, questionar administrativamente a forma como políticas públicas estão sendo definidas e executadas. Esta utilização da LAI enquanto instrumento de “auditoria” cidadã torna possível provocar até mesmo reflexões profundas capazes de influenciar os rumos da utilização de dinheiro público. “Para além disso, naqueles casos em que a resistência a mudanças for muito significativa, o acesso à informação permite formular denúncias e representações perante órgãos de controle, como Tribunal de Contas e Ministério Público, com muito mais qualidade, aumentando a probabilidade de sucesso desse tipo de intervenção”, observa o advogado Bruno Morassutti, cofundador e coordenador de advocacy da *Fiquem Sabendo*.

Partiu de Morassutti a denúncia ao TCU que resultou na publicação, pela primeira vez na história, de **pagamentos de pensões** [↗](#) feitos pelo governo federal a dependentes de servidores públicos civis e militares. O advogado fez a denúncia em 2017 e a *Fiquem Sabendo* cobrou nos anos seguintes, até que os dados fossem publicados parcialmente em 2020, referentes a dependentes de civis. Os valores pagos a pensionistas militares foram divulgados somente em 2021. Em ambos, a união de jornalismo e *advocacy* resultou na publicação de **dezenas de reportagens** [↗](#), dando

visibilidade aos dados e reforçando a importância da fiscalização cidadã, já que pagamentos feitos pelo poder público são dados de transparência ativa obrigatória pela LAI, ou seja, devem ser informados ativamente sem a necessidade de alguém perguntar. A conquista rendeu à agência a indicação na shortlist do Sigma Awards, uma das principais premiações internacionais em jornalismo de dados, nas edições de [2020](#) e [2021](#).

Em outra frente, o trabalho de *advocacy* da agência se dá quando se identifica que a solução de um problema exige um novo ato normativo sobre o assunto. “A LAI permite que se colem subsídios para analisar, preparar e redigir uma proposta de medida a ser tomada pelo Poder Legislativo”, explica Morassutti. Com isso, torna-se viável interagir e contribuir com os legisladores, indicando aprimoramentos e adaptações a serem implementadas em diplomas legais importantes. Em suas atividades de *advocacy*, a *Fiquem Sabendo* frequentemente colabora com o Parlamento para identificar pontos de atuação, seja para sugerir medidas de fiscalização, seja para colaborar com a redação de anteprojeto de lei.

Educação: formando multiplicadores da LAI

A expertise adquirida em mais de mil pedidos de informação realizados por ano rendeu à *Fiquem Sabendo* o status de referência em uso da LAI, especialmente entre jornalistas e estudantes de jornalismo. Foram diversas oficinas em congressos anuais da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji) e em universidades de todo o país, além da produção de guias oferecidos como material didático em cursos ou como recompensa para apoiadores na [campanha de financiamento coletivo](#) da organização.

A partir de 2021, dois programas mais ambiciosos foram estruturados pela agência, contando com aporte financeiro específico para investir na formação de usuários da LAI e fortalecer o braço educacional da

organização. Os resultados alcançados mostram que esta ainda é uma carência, dado o interesse que as oficinas despertaram em um público que já era considerado atendido pela própria *Fiquem Sabendo* em suas ações – jornalistas.

Em parceria com a Abraji e financiamento do instituto canadense IFEX, foi criado o programa [LAI nas Redações](#), com a meta de capacitar 300 profissionais de imprensa. A ideia surgiu como uma resposta ao alto índice de jornalistas que declararam nunca terem feito pedidos de acesso à informação, em uma pesquisa realizada pela Abraji. Foram realizados treinamentos nas redações de Estadão, Grupo Globo e afiliadas, Band, Correio Braziliense, Alma Preta Jornalismo, A Crítica, O Povo, O Popular, Correio da Bahia, Nexo, Poder 360, além de cursos voltados para *freelancers* e estudantes, totalizando mais de 500 jornalistas que concluíram a formação até abril de 2022.

Com apoio da Embaixada e Consulados dos EUA no Brasil, a *Fiquem Sabendo* colocou no ar o [WikiLAI](#), um guia com tudo o que o cidadão precisa saber para acessar dados públicos no Brasil. A versão beta da plataforma foi [lançada](#) em 18 de novembro de 2021, quando a publicação da LAI completou uma década, e conta com mais de 100 verbetes editados pela jornalista Taís Seibt, a partir da experiência acumulada pela agência ao longo dos anos. São tutoriais, modelos de pedidos e recursos, além de casos concretos de acesso a dados públicos usando a LAI.

Recurso didático permanente e dinâmico, já que o formato wiki favorece a atualização constante e colaborativa, com indicação de fontes externas de referência, o projeto WikiLAI também prevê a realização de oficinas para formar 200 multiplicadores entre estudantes, professores, pesquisadores e ativistas do terceiro setor ao longo do ano de 2022.

Tecnologia: a próxima trincheira para democratizar a LAI

Um dos diferenciais da [lei de acesso brasileira](#), até por ter sido sancionada já na era da internet, é que o texto prevê mecanismos eletrônicos de consulta a dados e de registro de pedidos de informação. Depois da LAI, vieram ainda outras [legislações](#) com o propósito de favorecer a disponibilização de dados em plataformas digitais, preferencialmente em formato aberto, como a Política de Dados Abertos do Executivo Federal e a Lei do Governo Digital.

“Quanto mais os sistemas públicos se digitalizam, mais caminhos se abrem para o desenvolvimento de soluções tecnológicas para a inovação cívica; e é nessa frente que a *Fiquem Sabendo* investe para se manter relevante no ecossistema de transparência pública nos próximos anos”, comenta a cofundadora e diretora da agência Maria Vitória Ramos.

A abertura de dados sobre pensões foi o primeiro movimento: um trabalho colaborativo, feito voluntariamente por dois programadores, Álvaro Justen (Brasil.io) e Fernando Barbalho, que permitiu traduzir dezenas de planilhas com centenas de milhares de linhas em um sistema amigável para jornalistas. Barbalho ainda desenvolveu um [aplicativo de consulta pública](#), de modo a tornar os dados de fato acessíveis à população.

Em 2021, a *Fiquem Sabendo* foi uma das vencedores do [Desafio de Inovação do Google](#) com o projeto Agenda Transparente, que irá unificar em uma única plataforma as agendas dos altos escalões do governo federal, com inteligência de dados para filtrar compromissos e identificar quem mais visita quais órgãos ou autoridades. Com lançamento previsto para 2022, esta será uma importante ferramenta para monitorar lobby no Executivo federal, colocando a *Fiquem Sabendo* na vanguarda também da inovação cívica para o controle social do poder. Afinal, desenvolver soluções tecnológicas para facilitar a fiscalização do poder também é um caminho para democratizar o acesso à informação, valorizando a LAI como uma conquista cidadã.

8

Ocultação de dados: apagão também faz parte da desordem informacional contemporânea brasileira e pode ser ainda mais perigoso que distorção dos fatos

*Bruno Morassutti, Bruna Menani Lima,
Álvaro Justen e Rafiza Varão¹⁸*

QUANDO SE FALA EM desinformação – palavra já tão calejada para quem avalia, observa, é atingido ou sofre os impactos da divulgação e circulação de informações intencionalmente incorretas ou inverídicas –, é comum se pensar naquilo que é mais visível a olho nu: o conteúdo dos materiais que fomentam esse tipo de contexto. Assim, um dos expoentes dessa conjuntura, as *fake news*, refere-se justamente àquilo que é mais evidente nesses produtos: a aparência de notícia, a simulação de matéria jornalística. As *fake news* “têm como objetivo que uma informação específica seja enganosa”, como afirma o pesquisador Axel Gelfert, professor da Universidade Técnica de Berlim. Portanto, em sua essência, a ponta do *iceberg* que conseguimos enxergar é, ainda assim, algo gigante: um ataque à cidadania e ao direito à informação.

¹⁸ Bruno Morassutti, Bruna Lima e Álvaro Justen representam o projeto Brasil.IO. Rafiza Varão representa a Rede Nacional de Observatórios de Imprensa (RENOI).

Entretanto, nos dez anos da Lei de Acesso à Informação (LAI), a Brasil. IO e a Rede Nacional de Observatórios da Imprensa (RENOI) querem falar sobre o que está mais abaixo da linha d'água: o crescente apagão de dados que vem sendo promovido no Brasil nos últimos anos, tão ou mais danoso que a distorção de fatos.

A LAI, como sabemos, assenta-se no direito, nas sociedades democráticas, à informação. Direito universal que está presente na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e explícito na Constituição Federal de 1988. Seu estatuto baseia-se na ideia de que, sem informação, nenhum indivíduo pode exercer cidadania plena. Sem acesso à informação, é impossível desenvolver autonomia para saber, tomar decisões e se movimentar no mundo livremente, sem o subjugo do engano, da censura ou da exclusão. É por isso que os revolucionários franceses, que acabaram por orientar a primeira declaração de direitos, consideravam o segredo detestável (ideia que reverbera na nossa atual concepção de transparência). É por isso também que as *fake news* configuram prejuízo ao direito à informação, pois submergem seus consumidores, muitas vezes, em uma espécie de universo paralelo, inviabilizando um conhecimento mais fidedigno das realidades que os cercam. Não à toa, o caos gerado pelos atuais cenários de desinformação é chamado, muitas vezes, de desordem informacional, como uma doença da informação (ou da falta dela).

Contudo, mesmo nas *fake news* como fenômeno da desinformação, restam ainda frestas negociáveis para se alcançar um conhecimento mais fidedigno acerca da realidade. É o que acontece, por exemplo, quando observamos o inglório, mas necessário trabalho das agências de checagem; o que vemos quando iniciativas voltadas para alfabetização midiática inundam as universidades; o que notamos quando um estudante de jornalismo ensina aos pais como duvidar daquilo que lhes chega pelo Whatsapp. No caso do que aqui chamaremos de apagão de dados (nome que se

tornou popular desde o início das estratégias de camuflar os dados da Covid-19 no nosso país), a situação parece ser tão complexa quanto, mas ainda mais perigosa, pois os mecanismos para mitigar seus efeitos são ainda mais difíceis de serem alcançados pelo cidadão comum, imerso em seu cotidiano de sobrevivência.

Por sua posição e função em nossa sociedade, o Estado brasileiro coleta e armazena quantidade significativa de informações sobre o cotidiano para a prestação de serviços públicos. Fundamentais para o desenvolvimento de políticas públicas de qualidade e baseadas em evidência, estes dados – e o acesso a eles - também são essenciais para que pessoas e empresas possam exercer adequadamente seus direitos. É justamente por este motivo que se pode afirmar que o direito à informação é *instrumento* para a efetivação de outros direitos.

É com base nesse conjunto de informações que o poder público deve decidir como investir a verba pública disponível, pois, apesar de se tratar de uma atividade discricionária, essa decisão é delimitada pelos princípios da administração pública, entre eles, o da eficiência. Adquirir leitos para cidades que têm mais doentes, contratar professores para os locais com maior déficit de vagas, aprimorar o saneamento básico onde o esgoto é menos tratado só é possível a partir da análise desses dados.

Entretanto, em nosso país, a gestão da informação sob os cuidados da administração pública é assolada por uma série de problemas que, na prática, acarretam um efetivo “apagão de dados” cujos efeitos são ainda mais prejudiciais na sociedade atual.

Em primeiro lugar, os dados públicos são afetados diretamente pela ausência de delimitação de funções e atribuições legais, o que gera diversas dúvidas e transferência de responsabilidade entre órgãos, sendo que, ao final, os dados acabam não sendo amparados ou geridos por ninguém.

Essa situação prejudica os cidadãos já que, diante deste cenário, ficam impossibilitados de acessar e utilizar estes dados para gerar conhecimento.

Em segundo lugar, cidadãos também enfrentam dificuldade para acessar dados que efetivamente existem. Com a intensificação das demandas por acesso a bases de dados públicas, percebe-se que, cada vez mais, a administração pública tem se utilizado do argumento de que o atendimento da demanda exigiria “trabalhos adicionais” para a entrega dos dados. Apesar de se reconhecer que atender a pedidos de extração de bases de dados possa, em certos casos, ser algo complexo, isso não pode ser utilizado para eximir órgãos públicos de compartilhar com a sociedade dados que, em última perspectiva, pertencem a ela.

Por fim, outro aspecto problemático do apagão de dados são as mudanças súbitas e unilaterais de políticas de acesso, uso ou disponibilização de bases de dados públicas. Numa comparação, imagine se, da noite para o dia, a prefeitura de uma grande cidade decidisse transformar uma avenida movimentada em um parque. Os argumentos favoráveis para a medida são evidentes: redução do movimento de carros e da própria poluição, aumento de espaços para pedestres, entre outros. Por outro lado, uma mudança repentina desse porte interfere diretamente na vida de várias pessoas, que terão subitamente que refazer planos e organizar novas rotinas. Justamente por isso, exige-se que mudanças de políticas públicas precisam ocorrer de forma transparente e com participação das partes interessadas.

Na gestão de dados públicos, este fenômeno de modificações abruptas ocorre de forma relativamente comum e com pouco ou nenhum aviso ou participação da sociedade civil. Ainda que em alguns casos por motivos alegadamente razoáveis, como cumprimento da legislação, bases de dados conhecidas e de interesse público significativo têm gestão pouco transparente, sendo indisponibilizadas por decisões tomadas por gestores

públicos sem qualquer consulta a setores da sociedade eventualmente atingidos por essa supressão de informações. As justificativas mais comuns para isso têm sido a adequação às diretrizes da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e a alteração dos critérios de definição do que vai ser disponibilizado para a sociedade.

Dois casos recentes de apagão de dados ilustram bem essa situação: a supressão de bases de dados referentes à filiação partidária, pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE); e, às informações educacionais, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), ambos motivados pela suposta adequação à LGPD.

Por razões históricas, os partidos políticos brasileiros possuem, de modo geral, uma estrutura e funcionamento interno pouco transparentes, apesar do financiamento parcial com verba pública, originada dos fundos partidários. Em contraponto a isto, durante anos, o TSE publicou ativamente a lista de filiados a partidos, possibilitando aos cidadãos conhecerem, ao menos um pouco, sobre a estrutura dessas instituições. Todavia, com a entrada em vigor da LGPD, em agosto de 2021, o TSE, sem consulta pública, retirou o acesso a estas informações. Uma das consequências mais evidentes em relação a isso foi inviabilizar o controle de nomeações de filiados a cargos de livre indicação política. Com isso, não é mais possível conhecer aspectos importantes das negociações políticas em nosso país.

De acordo com a Constituição brasileira, a educação é um direito de todos. Neste cenário, o acesso facilitado e a disseminação de dados sobre a área é fundamental para que possamos desenvolver políticas públicas de qualidade e baseadas em evidências. Justamente por isso, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação confere à União o dever de realizar o censo escolar de forma periódica, com a finalidade de coletar dados. Ocorre que, em fevereiro de 2022, o INEP, entidade responsável por realizar o censo e divulgar os dados, noticiou modificações na disponibilização


dessas informações, eliminando do conjunto de dados diversos elementos importantes para a análise da qualidade do ensino em nosso país, inviabilizando análises aprofundadas quanto a indicadores de políticas públicas educacionais.

No vácuo de informação acarretado por estes dois casos de apagão de dados, cria-se um ambiente de incertezas fértil para a disseminação de *fake news* sobre fatos relacionados. Para que possamos enfrentar o fenômeno da desinformação, é necessário não apenas evitar apagões de dados como também, quando já houverem ocorrido, tomar medidas para “acender” dados públicos sobre temas até então obscuros e opacos, fortalecendo assim a cidadania e o direito à informação.

9

Proteger dados pessoais, sem perder a transparência jamais

Marina Iemini Atoji¹⁹

NO NÃO TÃO DISTANTE ano de 2018, Claudio Weber Abramo alertou, em [artigo](#) , para alguns riscos que a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) poderia trazer à transparência pública. A regra havia sido aprovada no Congresso e encaminhada para sanção presidencial. Se estivesse vivo, Abramo certamente daria seu peculiar sorriso sarcástico ao ver a multiplicação de casos de restrição de acesso a informações usando a LGPD como fundamento.

Ao mesmo tempo, nem o (também característico) pessimismo do ex-diretor executivo da Transparência Brasil o levou a antecipar as manobras feitas em nome da proteção de dados pessoais e que resultam na violação da Lei de Acesso à Informação (LAI) justamente quando ela completa uma década em vigor. Elas seguem quatro tendências: o temor; confusões ou conflitos em relação ao próprio texto da lei e a outras normas; o desconhecimento; e o uso da LGPD como anabolizante para ímpetos de opacidade pré-existentes. Por vezes, essas tendências se sobrepõem.

19 Representa a ONG Transparência Brasil.

As punições que a LGPD impõe a quem a descumpre são mais eficazes em gerar um efeito inibitório do que as determinadas a quem desobedece a LAI - apesar de, em nenhum dos dois casos, haver estrutura institucional suficientemente robusta para aplicá-las. Órgãos públicos temem divulgar algo que possa ser considerado dado pessoal ou possibilite a reversão da anonimização aplicada, e ter de lidar com as consequências. Neste primeiro cenário, pode-se pinçar dois exemplos no Executivo federal.

Em fevereiro deste ano, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) [deixou de divulgar](#) os microdados do Censo Escolar e do Enem, além de retirar do ar os de anos passados. Só depois de [protestos da sociedade civil](#) e da repercussão negativa na imprensa, detalharam que uma avaliação de riscos identificou alta possibilidade de reverter a anonimização dos dados. Especialistas no tema [contestam a decisão](#); de acordo com eles, o risco não era suficiente para justificar a retirada completa, visto que a LGPD não veda a divulgação de dados que identifiquem pessoas, se houver interesse público envolvido.

Antes, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) já havia retirado a [opção de pesquisa pública](#) de seus processos do ar; desde o fim de 2020, o cidadão precisa fazer um cadastro no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) para acessar esses documentos. A verificação de informações sobre a situação de propriedades não chegou a ficar impedida, mas ganhou um obstáculo desnecessário.

Entre as confusões e conflitos, o exemplo vem justamente de onde Abramo havia apontado que viria: o Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O órgão não se limitou a omitir os números de títulos eleitorais de filiados a partidos, como Abramo vaticinou que faria. Em agosto de 2021, procedeu à [completa retirada](#) do ar das bases de dados sobre filiados e da busca pública por essas informações. A divulgação ficou restrita a filiações ativas e apenas ao período de escolha e impugnação de candidaturas. Afinal,

o art. 5º, II da LGPD define como “sensível” o dado pessoal “sobre filiação a sindicato ou organização de caráter (...) político (...), quando vinculado a uma pessoa natural”.

Entretanto, a própria LGPD dá argumentos pela divulgação completa dessa informação. Ela autoriza o tratamento (o que inclui a divulgação) de dados pessoais sensíveis sem consentimento do titular quando ele é indispensável para “cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador” (art. 11, II a). A obrigação está no art. 19 da Lei 9096/1995, segundo o qual juízes eleitorais recebem por meio de sistema da Justiça Eleitoral, para publicação, dados dos filiados a partidos, em forma de lista com nomes, data de filiação, números de títulos eleitorais e seções em que estão inscritos.

O TSE discute também como conciliar a divulgação de dados de doadores e fornecedores de campanhas à LGPD. Há uma linha de argumento segundo a qual, no caso de pessoas físicas, a doação para uma campanha eleitoral é uma forma de afirmar preferência política – e, portanto, um dado sensível. Como soluções, já foram ventiladas (obviamente) a não divulgação dos dados ou a fixação de um prazo para mantê-los no ar. O ministro Edson Fachin, ao assumir a presidência do TSE, já **afirmou publicamente** [↗](#) que a corte não pretende impor sigilo aos dados.

Também aqui se aplica o trecho da LGPD que autoriza a divulgação de dados pessoais sensíveis sem consentimento quando ela é indispensável para o “cumprimento de obrigação legal ou regulatória”. A Lei Eleitoral (9504/1997) explicita que os nomes e CPFs dos doadores de campanha devem ser divulgados em até 72 horas após o recebimento da doação em site próprio do TSE (art. 28, §4º, I e §7º).

A terceira linha de manobras, o desconhecimento, fica mais evidente nas respostas a pedidos de informação, onde transparece (com o perdão do trocadilho temático) um vácuo na formação de agentes públicos a

respeito da LGPD e sua relação com a LAI. O Ministério da Saúde, por exemplo, *negou-se* recentemente a fornecer os nomes dos profissionais da saúde que atuam em Distritos Sanitários Especiais Indígenas por meio de organizações sociais. De *acordo com o órgão*, são dados pessoais sensíveis relativos à raça e etnia, e à saúde e, portanto, protegidos. Aparentemente, bastou o pedido se referir a áreas indígenas e à saúde para enquadrar as informações na lista de sensíveis.

Para estas três primeiras tendências (o temor, as confusões e conflitos, o desconhecimento), a solução envolve aplicar a ponderação qualificada entre risco e benefício, presente nas próprias leis. Tanto a LAI quanto a LGPD determinam que o interesse público das informações pessoais produzidas e tratadas pela administração pública deve ser o norte da decisão de divulgá-las ou retê-las. Ou seja, há que se proteger os dados pessoais, no sentido de preservar o direito à privacidade, à intimidade e à honra; mas não às custas do interesse público. E esse deve ser um entendimento formal aplicável para toda a administração pública.

A opção pela retirada total dos microdados do Inep seguiu a lógica inversa. Sacrificou-se o interesse da sociedade nos dados para acompanhar as políticas educacionais quando havia soluções tecnicamente simples para evitar a identificação das pessoas e proteger a privacidade, honra e intimidade da comunidade escolar mantendo a disponibilidade dos dados.

Nos casos eleitorais, além de a LGPD garantir a transparência, também se pode aplicar a balança do interesse público. Os dados sobre doações de pessoas físicas sempre foram material para o controle do custeio das campanhas e tiveram a importância amplificada em 2015, quando o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que pessoas jurídicas não podem fazer doações a campanhas eleitorais. Com eles, é possível verificar inconsistências, como a realização de autodoações em

montante maior [↗](#) do que o(a) candidato(a) declarou ter em patrimônio; eventuais favorecimentos lícitos ou ilícitos pós-eleições.

É no uso por agentes e órgãos tradicionalmente avessos à transparência que a relação entre a LGPD e a LAI se mostra abusiva - e pede intervenções incisivas. O caso mais flagrante é o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI), de onde partiram 28% das negativas de acesso a informações fundamentadas na proteção de dados pessoais em 2021, conforme [dados da Transparência Brasil](#) [↗](#).

Há indícios claros de que o órgão usou a LGPD como acessória ao já clássico (e descabido) argumento da preservação da segurança do presidente da República para justificar a negativa de acesso a registros de entrada e saída dos Palácios do Planalto, Alvorada e Jaburu. Na ocorrência mais recente, [negou-se](#) [↗](#) a fornecer os dados relativos ao trânsito de pastores evangélicos [suspeitos de interferência indevida](#) [↗](#) na liberação de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), por sua vez, [discute](#) [↗](#) determinar que cidadãos devem se identificar para ter acesso aos dados de remunerações de seus membros e servidores, por sugestão da Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR). Como o ministro do Tribunal de Contas da União (TCU) e ex-conselheiro do CNMP Bruno Dantas [apontou](#) [↗](#), o órgão sempre resistiu à abertura dessas informações.

A proposta revisita o [expediente adotado pelo Senado Federal](#) [↗](#) em 2012, nos primórdios da transparência sobre salários de servidores, e já provado falho. Uma taquígrafa da Casa, munida dos dados de identificação de uma pessoa que ousou consultar a remuneração dela, chamou-lhe “bisbilhoteiro” em um e-mail. Processada por danos morais e injúria, [fez um acordo](#) [↗](#) para doar parte do salário. O caso é anedótico e demonstra que

a prática gera um prejuízo ainda mais grave do que a restrição ao acesso à informação.

Outro exemplo é a tentativa de restringir a divulgação da lista de autuados por manter pessoas em trabalho análogo à escravidão, já **histórica** [↗](#). Com a LGPD como fundamento, contou inclusive com **anuência** [↗](#) da Controladoria-Geral da União (CGU), que no passado decidiu pela legalidade da divulgação.

A distorção da LGPD para usá-la como muleta para restringir o acesso a informações não é nova, em sua essência. A transparência pública requer vigilância e cobrança constantes; o retrocesso está sempre à espreita.

Mas ao se espalhar por diferentes níveis e se somar às condições anormais de temperatura e pressão em que a democracia brasileira se encontra, ela ganha contornos catastróficos. A guarda pela sociedade civil e pela imprensa, ainda que produza **resultados** [↗](#), tem alcance limitado. É crucial que as instituições do país admitam que o contexto é de ameaça extrema à democracia e ajam de acordo, rechaçando com veemência o uso oportunista do direito constitucional à privacidade e intimidade para legitimar a aversão ao escrutínio público. É o mínimo necessário para que os avanços na implementação da LAI nos próximos dez anos sejam condizentes com o tempo em que a regra está em vigência.

10

Governança de dados públicos: um quebra-cabeças que o Brasil precisa montar

Fernanda Campagnucci²⁰

SE IMAGINARMOS UMA LAI 2.0, uma versão “turbinada” da Lei de Acesso à Informação (LAI) que avance na disponibilidade e na qualidade da transparência pública após dez anos de implementação, o conceito de governança de dados seria central. Para superar barreiras políticas e técnicas que ainda impedem a divulgação de dados de interesse público, é preciso pensar o ciclo de vida da informação como um todo, unindo as pontas soltas das políticas de transparência, tecnologia, segurança digital e privacidade. A governança de dados públicos é um quebra-cabeças que precisa ser montado para avançar nesse tema.



Há muito o que celebrar no balanço de uma década da LAI. Entre os destaques, certamente estão os avanços na chamada *transparência passiva*, em que o Estado responde a solicitações de indivíduos e organizações. A lei definiu prazos, procedimentos e responsabilidades para que gestores atendam os pedidos, além de canais e instâncias de recurso


²⁰ Representa a organização sem fins lucrativos Open Knowledge Brasil.

caso as demandas não sejam cumpridas. Ainda que barreiras persistam²¹, a legislação induziu a criação de uma estrutura institucional e parâmetros objetivos que permitem cobrar a sua implementação.

O mesmo avanço não foi constatado na *transparência ativa*, porém. A divulgação proativa de dados e informações pelos órgãos públicos – sem necessidade de solicitação – está prevista no Artigo 8º da LAI, que traz um rol mínimo de divulgação e parâmetros importantes, como a necessidade de estarem em formato aberto²². Mas dois incisos desse artigo, bastante abrangentes, trazem obrigações fundamentais que estão longe de serem cumpridas ou mesmo definidas em regulamento específico: “dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades” (V); e “respostas a perguntas mais frequentes da sociedade” (VI).

Tampouco a LAI institui instrumentos que seriam necessários para avançar em uma política nacional de transparência ativa: inventários e

21 Há diversos levantamentos que mostram o descumprimento sistemático da LAI, sobretudo em municípios. Ver, por exemplo, reportagem do Estado de S. Paulo: “Dois terços das cidades paulistas desrespeitam Lei de Acesso à Informação”, de 23/11/2020, disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,dois-tercos-das-cidades-paulistas-desrespeitam-lei-de-acesso-a-informacao,70003524397>> ; e do Diário do Nordeste, “Direito à Informação: 89% dos municípios do Ceará não cumprem a Lei de Acesso à Informação”, de 2/10/2020, disponível em: <<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/politica/direito-a-informacao-89-dos-municipios-do-ceara-nao-cumprem-a-lei-de-acesso-a-informacao-1.2995201>> .

22 Os padrões de dados abertos foram definidos e consolidados pela comunidade internacional nos últimos dez anos e podem ser resumidos em três características principais: (a) devem estar acessíveis, de preferência na internet, e disponíveis para download; (b) fornecidos sob condições que permitam reutilizá-los e redistribuí-los, além de combiná-los com outros conjuntos de dados – ou seja, não podem estar em formatos como PDFs ou imagens; e (c) participação universal: não deve haver qualquer discriminação em relação a pessoas, grupos ou áreas de atuação para o uso dos dados. Ver: <<https://opendatahandbook.org>> .

catálogos de bases de dados, além de planos setoriais de dados abertos²³. Se caminhavam a passos lentos e dependiam da vontade política de governantes, os processos de abertura de dados nos diferentes poderes e níveis de governo podem ter sido ainda mais desestimulados pela Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Embora sejam legislações perfeitamente compatíveis e conciliáveis, a abertura e a proteção de dados entram em choque quando não há uma visão integrada da governança de dados públicos.

Nesse quebra-cabeças de governança, há pelo menos quatro temas que estão na ordem do dia das preocupações de órgãos públicos. São dimensões de políticas que precisam estar articuladas mas, na prática, são pensadas e executadas de forma fragmentada na estrutura institucional:

1. Cibersegurança: como garantir que não haverá vazamentos de dados pessoais e que os órgãos públicos não estarão, mais uma vez, como personagens involuntários de notícias sobre exposição de dados dos cidadãos? E a causa nem precisa ser uma elaborada invasão “cracker”, já que vários dos casos recentes tiveram como raiz algo tão prosaico quanto um [gerenciamento de senhas mal-feito](#) ou as [credenciais expostas](#) no código do próprio site.

2. Adequação à LGPD: os gestores se perguntam se vão ser cobrados por “errar na dose”, disponibilizando “informações demais”. Estarão sujeitos a sanções? Do ponto de vista dos cidadãos, essas questões não são menores: como os nossos dados estão sendo tratados e compartilhados? Podem estar sendo usados contra nós de alguma forma?

3. Transparência: essa questão tira menos o sono do que deveria, mas também causa preocupações entre gestores: estarão sendo transparentes

23 A Open Knowledge Brasil desenvolveu uma “trilha” da abertura de dados no livro “Publicadores de dados: da gestão estratégica à abertura”, que aborda estes e outros instrumentos de governança e planejamento. Disponível em: <<https://ok.org.br/publicacoes>> [🔗](#).

de “menos”? Poderão ser acusados de esconder algo – quando o que costuma acontecer, na prática, é que barreiras técnicas e políticas precisam ser superadas para priorizar essa agenda?

4. Transformação digital: como lidar com a velocidade de produção de dados e informações e, ao mesmo tempo, ter que gerir sistemas tão obsoletos? Como garantir infraestrutura para processar os dados e ter condições de disponibilizá-los a diferentes públicos, interna e externamente?

Tem-se falado cada vez mais em “governança”, mas no âmbito de cada uma dessas dimensões: governança de dados pessoais, governança de tecnologia, governança de transparência. Essa estrutura institucional fragmentada, um caleidoscópio institucional, gera situações indesejáveis para a gestão dos dados, como uma pessoa encarregada da LGPD que só tem em sua área de influência um comitê de proteção de dados; ou uma empresa pública de tecnologia que define sozinha os padrões de segurança digital do governo; ou, ainda, uma área de promoção da integridade pública que define diretrizes de dados abertos, mas não tem voz sobre a LGPD pois está em outra “caixinha” do organograma.

É por isso que, embora sejam perfeitamente compatíveis, LAI e LGPD estão na prática em rota de colisão. Temos visto inúmeros casos de negativas de acesso à informação que versam sobre evidente interesse público, como [empresas atuadas por trabalho análogo à escravidão](#) ou [visitantes do Palácio do Planalto](#).

Nesse contexto, a [Infraestrutura Nacional de Dados Abertos](#) ganha ainda mais importância – mas caminha a passos lentos, como temos constatado ao [monitorar periodicamente](#) a execução de seu Plano de Ação. Essa seria uma instância estratégica para emitir diretrizes e padrões para a abertura de dados em todo o país – não só no âmbito do Executivo Federal –, mas não parece ter em sua agenda a demanda de encampar essa pauta.

O exemplo mais extremo dessa falta de articulação entre transparência e privacidade foi a recente **remoção de 25 anos de dados educacionais** [↗](#) pelo INEP, um dos principais produtores de estatísticas do país, citando uma futura “adaptação” à LGPD. O novo formato do Censo Escolar de 2021 reduziu dezenas de milhões de registros apenas aos dados de escolas, inviabilizando análises das desigualdades na educação. Caso não seja desfeito, esse nó de interpretação ameaça outras bases de dados abertas e consolidadas no país.

Um **enunciado** [↗](#) da Controladoria Geral da União (CGU), embora reconheça o problema, não é suficiente ainda para reverter essa tendência. O que o enunciado diz, em resumo, é que os órgãos não devem usar a LGPD para negar pedidos de informação. No lugar, deve usar os parâmetros do próprio artigo 31 da LAI, que traz definições próprias sobre dados pessoais – o que já acontecia. Ainda não há diretrizes que digam, de forma mais contundente e definitiva, que o interesse público pode e deve prevalecer, mesmo quando há dados pessoais envolvidos. E que indiquem caminhos sobre como os órgãos devem fazer essa avaliação de riscos para a publicação de dados de forma ativa, e como podem transformá-la em processos contínuos e transparentes para a população.

Para fazer isso, é necessário implementar e fortalecer mecanismos de governança de dados públicos, em um “framework” que seja capaz de unir as quatro dimensões essenciais para a gestão da informação: transparência, privacidade, tecnologia e segurança. A partir dessa mesma matriz, devem ser propostas políticas, padrões, programas de capacitação – e, aí sim, a responsabilidade pode ser distribuída entre os diferentes setores governamentais.

Para começar, precisamos de um novo regramento para uma Política Nacional de Dados Abertos, que, complementando a LAI, preveja a obrigatoriedade de inventários de dados completos (que mapeiam e publicizam

a lista de todos os dados disponíveis, e não apenas os que já estão abertos) e de planos de dados abertos de cada órgão público em todos os níveis e esferas, a serem construídos com participação social. Na LGPD, já estão previstos instrumentos também importantes, como os relatórios de impacto do tratamento de dados pessoais, que dão segurança jurídica para seguir com a publicação de dados pessoais de interesse público.

E, finalmente, devemos rechaçar políticas de transformação digital propagandeadas por governos que não incluam, efetivamente, a melhoria da transparência e a entrega de dados públicos para a sociedade.

Enquanto as peças desse quebra-cabeças não forem montadas, LAI e LGPD seguirão nessa infeliz rota de colisão e as novas tecnologias não cumprirão a promessa de fazer os governos mais abertos. Perde toda a sociedade, que verá um esforço de dez anos empacar - ou, pior, retroceder.



Sobre o Fórum

O FÓRUM DE DIREITO de Acesso a Informações Públicas [↗](#) é uma coalizão de entidades da sociedade civil, organizações de mídia e pesquisadores dedicada a fazer o controle social da implementação da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011). A rede teve participação intensiva no processo que resultou na aprovação e sanção da regra.

A coalizão foi criada em 2003 ao final do Seminário Internacional Direito de Acesso à Informação Pública, por iniciativa da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji). O objetivo foi agregar organizações da sociedade civil sem vínculo partidário e pressionar o governo e a sociedade pela regulamentação do direito de acesso à informação pública, já garantido na Constituição Brasileira. Em 2004, o Fórum foi lançado oficialmente durante evento em Brasília.

De 2003 a 2011, a coalizão foi coordenada pelo jornalista Fernando Rodrigues, então diretor da Abraji. Nesse período, pautou a necessidade de uma lei de acesso a informações ampla entre autoridades públicas e na mídia. Destacam-se ações como o próprio Seminário que deu origem ao Fórum, o 2º Seminário Internacional Direito de Acesso a Informações Públicas em 2009, a carta aberta à então presidente Dilma Rousseff pela aprovação da Lei de Acesso à Informação (LAI).

Entre 2020 e 2021, a coordenação ficou a cargo da Transparência Brasil, uma das organizações fundadoras da coalizão. A composição original foi reformulada de acordo com a nova meta do grupo, de monitorar a aplicação da LAI nos diferentes níveis e poderes e sugerir soluções.

Em 2022, o Fórum passou a ser coordenado novamente pela Abraji, que assumiu o posto para o biênio 2022-2023.

Além do cumprimento da lei, o Fórum também defende que os governos, em todos os seus níveis, tenham a preocupação de arquivar corretamente qualquer documento público de forma a facilitar o seu acesso futuro, além de manter sistemas permanentes de gerenciamento e preservação desses documentos.

O livre acesso das pessoas aos atos do governo –nos níveis municipal, estadual e federal– é um dos princípios republicanos básicos na construção de uma nação. O documento e a informação produzida pelo agente público, pelo governante ou pelo político não pertencem a ele nem ao Estado, mas sim ao cidadão.