

REVISTA **ESTUDOS DE** **JORNALISMO**

// FICHA TÉCNICA //

Revista *Estudos de Jornalismo*

Número 8 (jul. 2018)

ISSN: 2182-7044

Site: www.revistaej.sopcom.pt

Contacto: revistaestudosjornalismo@gmail.com

// EDITOR //

Pedro Jerónimo (ISMT, CECS e CEI20)

// ORGANIZAÇÃO //

GT Jornalismo e Sociedade da SOPCOM

// NOTA EDITORIAL // Textos, imagens e referências
são da responsabilidade dos autores.

Índice

Introdução <i>Pedro Jerónimo</i>	4
Experiências e testemunhos: Os cidadãos como agentes de comunicação em espaços colaborativos <i>Claúdia Maria Assis & Roberta Scheibe</i>	7
Reflexões sobre o Jornalismo Cívico no contexto pós-industrial <i>Janaína Kalsing & Cristiane Lindemann</i>	23
Conflitos da prática jornalística na cobertura policial interiorana <i>Rodrigo Daniel Portari</i>	37
Acesso a documentos administrativos: a CADA, os media e a relação da administração pública com a transparência <i>Eduardo Miranda, João Pedro Quesado & Elsa Costa e Silva</i>	51
Metodologias ativas para o ensino de Jornalismo: A experiência do jogo de tabuleiro F.O.C.A. <i>Renan Colombo & Suyanne Tolentino de Souza</i>	66
O processo de inovação tecnológica e não tecnológica no ensino do Jornalismo Audiovisual: Um estudo de caso na Universidade Federal do Cariri <i>Paulo Eduardo Cajazeira</i>	81
Videojornalismo, convergência e multimídia: Uma análise das produções do Jornal do Commercio <i>Gil Aciolly Jacinto & Sandra Regina Moura</i>	95
Jornalismo de revista: A construção do leitor imaginado da revista Atrevida <i>Marina Klein Telles & Anelise Rublescki</i>	111

Acesso a documentos administrativos: a CADA, os media e a relação da administração pública com a transparência

Eduardo Miranda¹
João Pedro Quesado²
Elsa Costa e Silva³

Resumo

O acesso a fontes de informação é essencial para o jornalismo cumprir a sua missão. O recurso a documentos administrativos é um meio privilegiado dos media para detectar comportamentos do Estado e exercer uma função de escrutínio, essencial em ambiente democrático e de prestação de contas. O acesso a estes, porém, ainda é limitado, apesar de tribunais e assembleias legislativas consagrarem nas suas decisões o direito à informação e de acesso a documentos administrativos.

Em Portugal, cabe à CADA - Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos o papel de mediar os 'conflitos' no âmbito do acesso a documentos, emitindo pareceres não vinculativos a partir de queixas apresentadas pelos media. Neste artigo, são avaliadas a frequência e a distribuição desses pedidos efectuados por jornalistas pelas várias áreas do Estado, bem como o seu nível de aceitação por parte da comissão e de acolhimento por parte das entidades. Este mapeamento permite assim a identificação das principais "forças de bloqueio" dentro da Administração Pública. As conclusões apontam para resistências sobretudo a nível das áreas-chave da governação (primeiro-ministro e Finanças), assim como em áreas de administração indirecta do Estado.

Palavras-chave: documentos administrativos, jornalistas, direito de acesso à informação, transparência, administração pública

Abstract

Access to information sources is essential for journalists to fulfil its mission. The use of administrative documents is a privileged way by which the media can account the State's behavior and can exercise its watchdog function, essential in a democratic environment and accountability. Access to documents, however, is still limited, although courts and parliaments have established the right of information and the right to access administrative documents.

In Portugal, the CADA - Commission for Access to the Administrative Documents has the role of mediating the 'conflicts' between journalists and institutions regarding the access to documents, issuing non-binding opinions based on media complaints. In this article, the frequency and distribution of these requests presented by journalists are evaluated, as well the decision of the commission and the reception by the entities. This article maps the complaints and thus allows the identification of the main "blocking forces" within the Public Administration. The conclusions point to a resistance mainly in the key areas of the governance (prime-minister and Treasure), as well as in areas of indirect state administration.

Keywords: administrative documents, journalists, right of access to information, transparency, public administration

Os documentos como fontes jornalísticas

¹ Por vontade expressa dos autores, este artigo não segue as normas do Acordo Ortográfico de 1990. Mestrado em Ciências da Comunicação da Universidade do Minho. Email: pg34183@alunos.uminho.com

² Mestrado em Ciências da Comunicação da Universidade do Minho. Email: pg34189@alunos.uminho.pt

³ Centro de Estudos em Comunicação e Sociedade, Universidade do Minho. Email: elsa.silva@ics.uminho.pt

Todos os anos, pais, professores e alunos do ensino secundário em Portugal podem consultar as médias das notas dos alunos nos exames nacionais, uma informação relevante (contestada também e discutida) sobre as diferentes escolas do País. A publicação anual de rankings de escolas secundárias, elaborados pelas diversas organizações mediáticas portuguesas com base nos resultados dos exames nacionais às diversas disciplinas, é actualmente uma realidade só possível porque há uma lei que protege o acesso a documentos administrativos e, ao abrigo dessa lei, foi litigado o direito a obter a informação respectiva. Ou seja, a realidade dos rankings, que tem influenciado de forma significativa o panorama nacional do ensino secundário, só foi possível porque, em 2001, o jornal Público apresentou junto da Comissão Acesso aos Documentos Administrativos uma queixa contra o Ministério da Educação por este ter recusado ceder uma “cópia da base de dados com os resultados nacionais dos exames do 12.º ano do ano lectivo de 1999/2000”⁴.

O acesso a fontes de informação é um procedimento essencial para a produção de conteúdos jornalísticos de relevância social, sendo imprescindível para o cumprimento da missão de informar. As relações entre jornalistas e fontes é amiúde alvo de estudos académicos e científicos. Por exemplo, o jornalismo continua a debater de que forma devem os jornalistas relacionar-se com as suas fontes - e também com que fontes, sendo frequentemente acusado de estar demasiado perto do poder político e económico, sendo por eles ‘influenciado’ e ‘dominado’ (Berkowitz, 2009; Broersma et al., 2013). O problema da profissionalização das fontes e o seu impacto nas rotinas produtivas tem sido igualmente escrutinado pela investigação científica (Lewis et al. 2008), assim como a incorporação nas redacções de novas práticas profissionais resultantes da consolidação da internet e das redes sociais como novos *loci* de informações e conteúdos com potencial noticioso (Broersma & Graham, 2012).

Há, contudo, uma tipologia de fonte sobre a qual tradicionalmente não se gerou grande debate, ainda que sejam altamente valorizadas pelos jornalistas (Shapiro et al., 2013): as fontes documentais. O desafio do chamado ‘big data’ (Lewis, 2014) e das ‘fugas de informação’ - desde o famoso caso da Wikileaks (Baack, 2011) - tem chamado a atenção para a crescente importância dos documentos na construção do espaço público. Estes são, muitas vezes, essenciais para decifrar tendências gerais no comportamento de empresas ou do Estado, ou mesmo para revelar comportamentos ilegais ou imorais - como revelou o caso dos Panama Papers e dos Paradise Papers, duas investigações lideradas pelo Consórcio Internacional de Jornalistas de Investigação (Trautman, 2016).

A relação dos jornalistas com fontes administrativas conheceu uma evolução muito favorável nos últimos 50 anos, no seguimento também de recomendações de tribunais a favor da transparência e abertura e da criação de novas leis e organizações, que dão assim resposta

⁴ <http://www.cada.pt/uploads/Pareceres/2001/126.pdf>

às crescentes reivindicações da democracia e da sociedade da informação (Tiilikka, 2013). A assunção de base é de que, considerando que os Estados actuam em nome do povo, o povo deve poder aceder à informação relevante relativa à governação, às relações que se estabelecem com os privados, às prioridades do investimento público e às diversas instituições que estão sob o 'chapéu' maior do Estado (sejam de natureza empresarial ou administrativamente independentes).

Portugal, em democracia desde os anos 70, não foge à regra. Apesar de ainda haver registo recorrente de resistências nos processos e de nem sempre as soluções responderem de forma adequada aos objectivos traçados, o sistema político tem-se aberto cada vez mais aos cidadãos e tende a legitimar cada vez mais a vontade popular de aceder a informação da administração do próprio Estado (Lourenço, 2014). Nesse sentido, institucionalizou esse direito à informação, criando, nos anos 90, uma Lei de Acesso a Documentos Administrativos (LADA) e a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA).

A CADA é igualmente uma porta de acesso à informação do Estado que pode ser usada por jornalistas na recolha de informações e dados essenciais ao processo noticioso, após os seus requerimentos directos às entidades não terem sido atendidos. É, assim, um recurso para muitos profissionais verem reconhecido o seu direito a aceder a informação administrativa pública, consagrado no artigo 8.º do Estatuto do Jornalista. Os pareceres emitidos não são, contudo, vinculativos, pelo que as organizações alvo de queixas mais não são do que instadas a fornecer a documentação. Deste modo, no caso de o parecer não ser acatado, resta apenas a via judicial, o que já tem levado jornalistas até ao Supremo Tribunal de Justiça⁵.

Ainda assim, a CADA é uma etapa significativa para o acesso a documentos administrativos e, a partir da análise das queixas que chegam a esta instituição, é possível traçar o quadro das dificuldades enfrentadas pelos jornalistas neste domínio, identificando as resistências ao exercício desse direito. Deste modo, o objectivo deste artigo é determinar quais as áreas sob administração do Estado mais susceptíveis a serem objecto de requerimentos de acesso a documentos administrativos por jornalistas, o que significa que serão as entidades mais resistentes a cumprir o direito ao acesso à informação.

O direito de acesso a documentos administrativos

As fontes de informação têm vindo a ser estudadas através de categorizações, segundo a sua natureza ou até enquadramento legal (Pinto, 2000), o que permite identificar zonas privilegiadas de acesso à agenda mediática e também silêncios persistentes. As chamadas fontes oficiais, representantes dos poderes públicos, são as fontes predominantes no processo noticioso e, tradicionalmente, as preferidas pelos jornalistas (Erickson et al, 2008; Gans, 2008;

⁵ <https://www.publico.pt/2015/10/03/culturaipsilon/noticia/viegas-violou-quatro-instancias-a-lei-no-caso-crivelli-1709894>

Sigal, 2008). Porém, não é raro a fonte escusar-se a fornecer informações, remetendo-se ao silêncio, simplesmente não respondendo às solicitações do jornalista.

Assim, boa parte das fontes dos jornalistas pertence, precisamente, a órgãos da administração pública, mas aí existe, historicamente, uma "cultura de secretismo" (Pasquier e Villeneuve, 2007) no que diz respeito à partilha de informação. Esta circunstância resulta do facto de que quem administra empresas ou entidades públicas sempre tendeu a considerar ficheiros e outros documentos como propriedade da instituição e não do cidadão (Pasquier e Villeneuve, 2007). Contudo, crescentemente, o acesso à informação tem sido considerado um direito numa sociedade democrática e uma "obrigação positiva" do Estado (Hins & Voorhoof, 2007), porque é essencial para uma plena participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão. A transparência é assim um requisito vital para tornar a participação cívica viável e instruída.

Essa obrigação é tanto mais essencial no que diz respeito ao trabalho jornalístico. De facto, o acesso a registos e documentos em posse das autoridades públicas é um requisito fundamental para a concretização de um princípio nuclear das sociedades democráticas: a liberdade de informação, que abrange o direito à divulgação assim como o direito a receber informações. Se não aceder aos programas, planeamentos e decisões do Estado, a imprensa não será capaz de cumprir sua tarefa de "watchdog público", e o povo não receberá informações sobre assuntos de interesse público essenciais ao exercício dos seus direitos cívicos (Tiilikka, 2013).

Disso mesmo é reflexo boa parte da legislação mundial, desde leis nacionais a leis comunitárias. Nos últimos 70 anos, assistiu-se a um grande desenvolvimento de medidas que favorecem a transparência dos governos (Pasquier e Villeneuve, 2007). Assim, nas últimas décadas, mais de 50 países adoptaram leis para facilitar o acesso a documentos administrativos e mais de 30 tinham, em 2004, essas leis em preparação (Banisar, 2004).

No momento actual, diversas têm sido as manifestações de tribunais e a criação de legislação e de cartas de princípios no sentido de facilitar e de agilizar o acesso a documentos administrativos (Hins & Voorhoof, 2007). Basilares na construção deste ordenamento jurídico são os artigos 10.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e o 42.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Também essenciais no processo têm sido as recomendações do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, que tem privilegiado o exercício do jornalismo nas suas decisões de condenação face a violações do direito à informação (Tiilikka, 2013).

Em cada país, factores externos e internos foram actuando como uma "força" para que fosse criada legislação que enquadrasse legalmente a necessidade de transparência dos estados. A pressão internacional, sucessivos escândalos e casos de corrupção foram, também, catalisadores positivos para novas leis em favor da transparência (Basinar, 2004). Esse

movimento reforçou a confiança nas instituições públicas, já que o espírito de abertura e de transparência potencia a satisfação dos cidadãos na acção do governo e contribui para o fortalecimento da sociedade civil e democrática (Basinar, 2004).

Pasquier e Villeneuve (2007) fazem uma distinção entre a transparência absoluta e a transparência relativa, sublinhando que o objectivo da legislação é o de promover a transparência relativa. Isto porque a lei consagra algumas excepções e limitações. Essas salvaguardas são explicadas por Banisar (2004), que evoca a segurança nacional, a privacidade e a confidencialidade comercial como pretextos válidos para, eventualmente, alguma entidade se recusar a fornecer documentação. Isso mesmo é explicado por Hins e Voorhoof (2007: 125), quando lembram, a propósito do caso *Sdruženi Jihočeské Matky vs República Checa*, que “o direito a ter acesso a documentos públicos não pode ser absoluto: como o exercício do direito de ter acesso [a esses documentos] pode prejudicar os direitos de outros, a segurança do Estado ou a saúde pública, o alcance do direito a ter acesso à informação relevante está limitado pela redacção do segundo parágrafo do Artigo 10.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem”. Esse artigo declara que “o exercício destas liberdades, porquanto implica deveres e responsabilidades, pode ser submetido a certas formalidades, condições, restrições ou sanções, previstas pela lei”, indo desde a segurança pública e nacional à protecção de honra e direitos de outras pessoas, passando também pela garantia da “imparcialidade” do poder judicial (Convenção Europeia dos Direitos do Homem).

Os Estados, no entanto, estarão sob apertado escrutínio quanto às razões por si invocadas para recusar o acesso a um documento sempre que os documentos requeridos estejam relacionados com um assunto de interesse público, de preocupação pública ou com debate político corrente (Hins e Voorhoof, 2007).

E em Portugal?

A lei portuguesa consagra o direito do cidadão a ter acesso a informação administrativa pública. A primeira formulação desse direito, a Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto (Lei do Acesso aos Documentos Administrativos, também conhecida pela sigla LADA, cuja última revisão é 2016), surge como resposta à exigência comunitária de transposição para a ordem jurídica nacional da Directiva do Conselho n.º 90/313/CEE, de 7 de Julho de 1990, sobre publicidade e acessibilidade dos documentos da Administração Pública. Mas havia já uma garantia prévia, dada pelo n.º 2 do artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa por via da revisão de 1989.

Tal como em outros ordenamentos jurídicos, também a lei portuguesa prevê excepções, nomeadamente em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas. Por exemplo, no paradigmático caso de acesso às avaliações finais dos alunos nos exames nacionais, o jornal Público dispensou do seu pedido o nome de cada

um dos alunos, garantindo pretender as notas obtidas em cada disciplina e a escola que as tinha atribuído.

Quase uma década após a publicação da lei, e reconhecendo a necessidade de um esforço de actualização por parte dos poderes central e local face ao novo enquadramento, Martins (2002) afirmava não ser de estranhar que o País ainda estivesse “longe de conseguir a cem por cento, na prática quotidiana, o objectivo de a todos ser reconhecido este direito de acesso à informação administrativa”.

A criação da CADA resulta da necessidade de operacionalizar essa legislação, criando mecanismo de recurso ao cidadão. Assim, esgotadas as alternativas para reivindicar o acesso a um determinado documento, recorrer à CADA pode constituir uma boa arma (apesar do carácter não vinculativo dos pareceres da comissão), dada a força que uma comissão ligada à Assembleia da República tem e o suporte legal em que ela funciona. A ideia é que de uma escola primária a uma universidade, ou de uma pequena Junta de Freguesia à Presidência da República, qualquer entidade possa ser alvo de uma queixa por parte de qualquer cidadão junto dessa instituição.

Esta Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos é constituída por 11 elementos, designados para mandatos de três anos (excepto no caso dos deputados da Assembleia da República, cujo mandato na Comissão tem a mesma duração que a legislatura) da seguinte forma, como indicado no primeiro ponto do artigo 29.º da lei n.º 26/2016:

- Um juiz conselheiro do Supremo Tribunal Administrativo, designado pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, que preside à CADA;
- Dois deputados eleitos pela Assembleia da República, sendo um sob proposta do grupo parlamentar do maior partido que apoia o Governo e o outro sob proposta do maior partido da oposição;
- Um professor de direito designado pelo Presidente da Assembleia da República;
- Duas personalidades designadas pelo Governo;
- Uma personalidade designada por cada um dos dois Governos Regionais;
- Uma personalidade designada pela Associação Nacional de Municípios Portugueses;
- Um advogado designado pela Ordem dos Advogados;
- Um membro designado, de entre os seus vogais, pela Comissão Nacional de Protecção de Dados.

A Comissão emite pareceres sobre as queixas que lhe são enviadas. Estes pareceres têm também de respeitar leis como o Estatuto do Jornalista, a Lei de Protecção de Dados Pessoais, a Lei do Segredo de Estado e a Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa, assim como outros estatutos e regimes gerais. Os jornalistas, no exercício da sua

profissão e no cumprimento dos seus deveres, podem recorrer à CADA para reivindicar informação pública. Perante um parecer positivo, a influência junto do órgão administrativo público pode ser grande.

O objectivo deste estudo é, pois, avaliar a frequência e a distribuição desses pedidos efectuados por jornalistas pelas várias áreas do Estado, bem como o seu nível de aceitação por parte da comissão e de acolhimento por parte das entidades. Este mapeamento proposto poderá permitir a identificação das principais “forças de bloqueio” dentro da Administração Pública.

Os jornalistas portugueses e a CADA

Metodologia

Para dar resposta à pergunta de investigação que norteia este estudo, foram recolhidas as queixas apresentadas à CADA e respectivos pareceres da entidade sobre as mesmas. Estes dados foram submetidos a uma análise documental, de natureza qualitativa e quantitativa. Anualmente, a CADA divulga o seu “Relatório de Actividades”, onde sintetiza toda a actividade da comissão no ano a que diz respeito. Cada um desses relatórios apresenta, na parte final, em formato de tabela, uma síntese dos processos apreciados pela comissão entre o dia 1 de Janeiro e 31 de Dezembro desse ano. Foram recolhidos todos os casos em que o queixoso era identificado como jornalista, no intervalo temporal entre 2011, inclusive, e 2016, inclusive.

As queixas apresentadas por jornalistas são sempre feitas em nome individual, nunca mencionando ou envolvendo, de forma explícita ou directa, o órgão de comunicação social para o qual o jornalista trabalha. A entidade contra a qual é feita a queixa, pelo contrário, é sempre referida. Ainda que no decurso da recolha de elementos tenham sido encontrados nomes de queixosos que eram jornalistas (por conhecimento pessoal dos autores do estudo), por uma questão de fiabilidade do estudo, apenas foram consideradas as queixas em que o estatuto profissional estava explícito.

Os dados foram então submetidos a uma análise quantitativa simples, tendo em conta as seguintes categorias: “Requerente, queixoso ou entidade consulente”, “Entidade requerida”, “Sentido do parecer emitido” e “Posição final da Administração Pública”.

Na “Entidade requerida” surge sempre o membro da Administração Pública em causa, que pode ser uma empresa, órgão, ministério, câmara municipal, entre outros. Pontualmente, a queixa pode surgir personalizada num dirigente - por exemplo, “Ministra da Administração Interna” em vez de “Ministério da Administração Interna”. As entidades foram agrupadas de acordo com a sua natureza (Presidência da República, Governo das Regiões Autónomas, Governo central - e respectivos ministérios -, governo local, sector empresarial do Estado e entidades administrativamente independentes).

Em "Sentido do parecer emitido", a CADA menciona se o pedido do jornalista foi por ela dado como favorável ou desfavorável. Pode acontecer ser dado como favorável em condições específicas, referidas no parecer respectivo.

Finalmente, na coluna "Posição final", a CADA esclarece qual o resultado da sua intervenção em caso de decisão favorável à queixa do jornalista. A menção desta informação só ocorre caso a entidade requerida tenha comunicado à comissão qual a sua decisão, mediante o parecer emitido. Não tendo havido essa comunicação, a CADA refere isso mesmo. Sendo comunicada, a posição final da entidade da administração pública pode ser uma de três: a facultação, total ou parcial, do acesso aos documentos, ou a negação desse acesso. Pode, por último, acontecer que a CADA não se considere competente para analisar o pedido, devido a, por exemplo, não estarem em causa documentos administrativos.

O sentido dos pareceres foi de seguida submetido a uma análise qualitativa, no sentido de perceber qual foi o comportamento das entidades públicas visadas face à decisão da CADA.

Apresentação e discussão dos dados

Entre 2011 e 2016, deu entrada na CADA um total de 2669 queixas, o que equivale a uma média de 445 reclamações por ano. Este número é significativo, considerando que a CADA é uma entidade de recurso, e evidencia que há ainda um longo caminho a percorrer no sentido da transparência do Estado em geral, na sua relação com os cidadãos.

No que diz respeito ao caso específico dos jornalistas e do acesso dos media a informação de interesse público, registaram-se no período 63 queixas, o que representa cerca de 2,4% do total. Houve dezoito queixas em 2011, dezoito em 2012, três em 2013, uma em 2014, dezasseis em 2015 e sete em 2016. Anualmente, a percentagem de queixas que, relativamente ao total desse ano, foi feita por jornalistas oscilou entre os 0,2%, em 2014, e os 4,6% em 2011, como podemos ver no Quadro 1.

Quadro 1. Queixas apresentadas à CADA, de acordo com relatórios anuais de actividade

Ano	Número total de queixas	Número de queixas apresentadas por jornalistas	% de queixas apresentadas por jornalistas
2011	388	18	4,64%
2012	422	18	4,27%
2013	396	3	0,76%
2014	473	1	0,21%
2015	502	16	3,19%
2016	488	7	1,44%

Total **2669** **63** -

Olhando apenas para as queixas apresentadas por jornalistas (Quadro 2), podemos ver que a grande maioria (57) obteve um parecer favorável, apesar de sete destes pareceres preverem o acesso aos documentos sob condições específicas - o que, por regra, significa que não foi concedido acesso à totalidade dos documentos com o objectivo de proteger algum tipo de segredo consagrado na lei ou informação sensível. Cinco das queixas enviadas por jornalistas receberam um parecer negativo quanto ao acesso aos documentos pedidos, com razões variadas: porque uma acção inspectiva ou auditoria (sobre a qual incidia a queixa) não estava concluída, porque o resultado do parecer é a reafirmação de um anterior parecer negativo ou por, simplesmente não estar em causa o acesso a documentos administrativos. O único caso que encontramos na nossa análise de recusa de emissão de parecer por parte da Comissão está também relacionado o facto de a natureza dos documentos, ao qual é pedido o acesso, não ser administrativa.

Quadro 2. Queixas categorizadas por entidade visada, parecer e decisão⁶

Categorias	Parecer favorável	Acesso total	Acesso parcial	Acesso negado	Decisão não comunicada	Parecer desfavorável	Total
Presidência da República	-	-	-	-	-	1	1
Governos das Regiões Autónomas	-	-	-	-	-	-	-
Primeiro-Ministro	2	-	-	2	-	-	2
Presidência Conselho de Ministros	-	-	-	-	-	-	-
Negócios Estrangeiros	-	-	-	-	-	-	-
Finanças	9	3	-	2	4	2	11
Defesa	1	-	1	-	-	-	1
Administração Interna	3	2	-	-	1	-	3

⁶ **Nota:** Total difere do número de queixas em análise (63) pois três queixas referem-se a duas ou mais entidades (duas queixas referem-se a duas entidades e uma refere-se a três), assim como uma queixa não foi sequer alvo de parecer por não ser sobre documentos administrativos.

Justiça	-	-	-	-	-	-	-
Cultura	-	-	-	-	-	-	-
Ciência e Ensino Superior	-	-	-	-	-	-	-
Educação	4	3	-	1	-	-	4
Trabalho e Segurança Social	2	1	-	-	1	-	2
Saúde	1	1	-	-	-	-	1
Planeamento e Infraestruturas	2	-	1	-	1	-	2
Economia	3	-	-	-	3	-	3
Ambiente e Ordenamento do Território	1	1	-	-	-	-	1
Agricultura, Florestas e Mar	-	-	-	-	-	-	-
Autarquias	2	2	-	-	-	-	2
Sector empresarial do Estado	10	5		4	1	1	11
Entidades administrativamente independentes	21	12	2	1	6	1	22
Total	61 (57)	29 (26)	5 (4)	10 (10)	17 (17)	5	66

A análise do quadro revela zonas específicas de resistência no seio das autoridades públicas. Dentro das áreas de actuação do Governo, é significativo o número de queixas apresentadas contra o ministério das Finanças (11, com nove pareceres favoráveis à divulgação dos documentos) e sobretudo a actuação do mesmo face aos pareceres da CADA: em quatro casos, não comunicou à comissão a sua decisão face à deliberação e em dois casos negou o acesso, apesar de este ter sido recomendado. Considerando o peso que as Finanças públicas têm no panorama nacional e a relevância das suas decisões no quotidiano dos cidadãos – o que justifica igualmente a atenção mediática – a sua falta de transparência é

reveladora da falta de uma política de prestação de contas. De realçar também que, nas duas vezes em que o primeiro-ministro foi alvo de uma queixa, consideradas válidas pela CADA, o acesso aos documentos continuou a ser negado. O mesmo aconteceu com o Ministério da Economia, em três ocasiões.

Também significativa é a performance das entidades pertencentes a esferas fora do Estado tradicional, ou seja as entidades ligadas ao sector empresarial e as entidades administrativamente independentes. Estas têm igualmente um longo caminho a percorrer no sentido da transparência. Olhando para as entidades administrativamente independentes (as direcções gerais, institutos e outras agências e autoridades nacionais do Estado, e também universidades, polícias e forças armadas), é significativo o número de queixas (22) e, sobretudo, o facto de quase todas (com excepção de uma) terem recebido um parecer favorável. Igualmente revelador de uma cultura de falta de transparência é o facto de, em seis circunstâncias, as entidades visadas nem sequer terem informado a CADA da sua decisão e, num caso, terem continuado a negar o acesso. No que diz respeito ao sector empresarial do Estado, a CADA registou 11 queixas de jornalistas, tendo dado um parecer favorável a 10. De novo, regista-se uma falha a nível da obrigação de prestação de contas das entidades visadas que, em quatro casos, continuaram a negar o acesso aos documentos.

A análise permite também salientar que existem áreas de governação mais pacíficas no que diz respeito ao acesso a documentos administrativos, onde não se registaram quaisquer queixas, nomeadamente a Agricultura, Florestas e Mar, a Cultura, a Ciência e Ensino Superior, os Negócios Estrangeiros e a Presidência do Conselho de Ministros. Também os governos autónomos da Madeira e dos Açores não foram alvo de qualquer reclamação. A nível do poder local, as queixas são reduzidas e as decisões da CADA acatadas. Esta situação pode ser explicada por uma cultura de transparência dos responsáveis por estas áreas ou por uma falta de atenção mediática às mesmas, traduzida na ausência de trabalho de recolha de documentos administrativos.

Olhando de um modo global para as consequências dos pareceres emitidos pela CADA, realça-se o facto de apenas cinco terem tido um parecer desfavorável, o que indicia, de facto, que a grande maioria dos queixosos tem razões legítimas, dentro do quadro legal, para a solicitação efectuada. Olhando especificamente para a questão do acesso efectivo aos documentos, após os pareceres, do ponto de vista das entidades requeridas - isto porque três dos pareceres em análise (80/2011, 83/2011 e 212/2012) dizem respeito a mais que uma entidade, passando assim o número de casos em análise de 57 - temos 61 pareceres favoráveis.

Praticamente metade das entidades alvo de queixa à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos cumpre o parecer da CADA e dá ao queixoso acesso total aos documentos em causa - 29 dos casos têm este desfecho. Poucos são os casos - cinco - em que

as entidades dão acesso a apenas parte do pedido. Porém em três desses, as entidades seguiram apenas a indicação da Comissão, que decidiu a favor parcial do acesso aos documentos, por forma a proteger “segredos de empresa” e, no caso em que a entidade requerida é o Ministério da Defesa Nacional, “documentos classificados”. Os outros dois casos de acesso parcial aos documentos por indicação da CADA são, na verdade, apenas um, já que um deles é resultado de um pedido de reapreciação de um parecer anterior que teve a mesma resposta.

De sublinhar é que os outros 27 casos são de acesso aos documentos totalmente negado (10) ou não comunicado (17) pelas entidades da administração pública à CADA. Enquanto a não comunicação do acesso dado aos documentos administrativos impede uma noção mais clara do nível de transparência, o número de casos em que o acesso é negado após um parecer favorável merece igualmente preocupação, dado constituir um confronto entre a administração pública e um organismo criado para defender o princípio do acesso à informação.

Conclusão

É no exercício da transparência que os governos das sociedades democráticas cumprem integralmente o princípio da liberdade de informação. E a administração pública portuguesa, directa e indirecta, concentra as tomadas de decisão mais consequentes para a vida pública, sendo assim, por conseguinte, de grande interesse jornalístico. Deste modo, só uma maior abertura à procura de informação por parte dos jornalistas poderá permitir cumprir esta obrigação positiva dos estados.

Contudo, há ainda um caminho longo a percorrer em Portugal no que diz respeito ao cumprimento do direito de acesso a documentos administrativos, no quadro mais vasto do princípio da liberdade de informação. Os dados recolhidos e a análise providenciada por este estudo mostram claramente que o trabalho dos jornalistas é dificultado pelas instituições, apesar de um quadro legal favorável à transparência. Mesmo nos casos em que é justificada a demanda dos media (como se vê pela validação do pedido que é feito pela CADA), muitas situações continuam sem resposta.

Em primeiro lugar, o estudo realizado permite localizar focos de resistência nas esferas da administração indirecta do Estado. Por exemplo, a falta de comunicação sobre a decisão tomada pela entidade alvo de queixa, após parecer favorável da CADA, é proporcionalmente mais elevada nas entidades administrativamente independentes que no próprio Governo central. Por outro lado, no sector empresarial do Estado encontramos maior proporção de negação de acesso, mesmo após a queixa ser validada pela CADA, do que no Governo.

Este, por seu lado, não está isento de ‘culpas’, a começar pelo seu mais alto representante, o primeiro-ministro. Há, de facto, grande resistência à liberdade de informação

nas áreas-chave da Governação: primeiro-ministro, Finanças e Economia. Áreas em que o acesso à informação seria tanto mais necessário quando impactam significativamente na vida dos cidadãos. É ainda de salientar que, em mais de metade dos pareceres favoráveis da comissão, a deliberação não foi acatada ou não mereceu seguimento pelas entidades visadas, que nem sequer comunicaram à CADA os procedimentos que tomaram na sequência da validação da queixa.

Assim, para além da menorização do trabalho de escrutínio jornalístico, há ainda um nível de desconsideração da administração pública pela transparência e pelo trabalho da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, dado o número elevado de pareceres positivos que não têm depois consequência no acesso efectivo aos documentos ou que são, aparentemente, apenas ignorados.

Este trabalho fornece uma primeira contribuição para um melhor conhecimento do papel da CADA no acesso efectivo aos documentos administrativos e nas resistências que ainda se verificam no respeito ao direito à informação. Mas muito ainda permanece por ser estudado. A questão do cumprimento do direito à informação pelo acesso a documentos administrativos não tem sido, em Portugal, alvo de grandes estudos, mas uma investigação mais aprofundada da natureza dos documentos que são alvo de recusa, mesmo depois do parecer favorável da CADA, poderia dar indicações mais precisas sobre as limitações existentes ao acesso à informação e sobre os contornos destas forças de bloqueio.

Bibliografia

BANISAR, D. (2004) Freedom of information and access to government record laws around the world. http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2004.pdf. Acedido em 20 de Dezembro de 2017.

BAACK, S. (2011). A new style of news reporting: Wikileaks and data-driven journalism. *Cyborg Subjects*, 1-10. <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-400253>

BERKOWITZ, D. A. (2009). Reporters and their sources. In Wahl-Jorgensen, K., & Hanitzsch, T. (Eds.). (2009). *The handbook of journalism studies*. Routledge, 102-115.

BROERSMA, M., & GRAHAM, T. (2012). Social media as beat: Tweets as a news source during the 2010 British and Dutch elections. *Journalism Practice*, 6(3), 403-419.

BROERSMA, M., DEN HERDER, B., & SCHOHAUS, B. (2013). A question of power: The changing dynamics between journalists and sources. *Journalism Practice*, 7(4), 388-395.

ERICKSON, R. V., BARANEK, P. M. & CHAN, J. B. L. (2008 / 1989) Negotiating the news. In Tumber, H. (Ed.) *Journalism – critical concepts in media and cultural studies*, London / New York: Routledge.

GANS, H. (2008 / 1979). *Deciding what news is: the organization of story selection*. In Tumber, H. (Ed.) *Journalism – critical concepts in media and cultural studies*, London / New York: Routledge.

HINS, W. & VOORHOOF, D. (2007) Access to State-Held Information as a Fundamental Right under the European Convention on Human Rights. falta DOI

LEWIS, J., WILLIAMS, A., & FRANKLIN, B. (2008). A compromised fourth estate? UK news journalism, public relations and news sources. *Journalism studies*, 9(1), 1-20.

LEWIS, S. (2014) Journalism In An Era Of Big Data, *Digital Journalism*, 3:3, 321-330, DOI: 10.1080/21670811.2014.976399

LOURENÇO, R. P. (2014, February). Transparência para accountability: uma estratégia e uma aplicação ao caso português. In *Atas da Conferência da Associação Portuguesa de Sistemas de Informação* (Vol. 13, pp. 415-435).

MARTINS, A. C. (2002). O Acesso aos Documentos da Administração Pública. *Cadernos BAD*, (1).

PASQUIER, M., & VILLENEUVE, J. P. (2007). Organizational barriers to transparency: A typology and analysis of organizational behaviour tending to prevent or restrict access to information. *International Review of Administrative Sciences*, 73(1), 147-162.

PINTO, M. (2000) Fontes jornalísticas: contributos para o mapeamento do campo comunicação e sociedade 2, cadernos do noroeste, série comunicação, vol. 14 (1-2), 2000, 277-294

SHAPIRO, I., BRIN, C., BÉDARD-BRÛLÉ, I., & MYCHAJLOWYCZ, K. (2013). Verification as a strategic ritual: How journalists retrospectively describe processes for ensuring accuracy. *Journalism Practice*, 7(6), 657-673.

SIGAL, L. V. (2008 / 1973). *Reporters and officials: The organization and politics of newsmaking*. In Tumber, H. (Ed.) *Journalism – critical concepts in media and cultural studies*, London / New York: Routledge.

TIILIKKA, P. (2013). Access to information as a human right in the case law of the European court of human rights. *Journal of Media Law*, 5(1), 79-103.

TRAUTMAN, L. J. (2016). Following the Money: Lessons from the Panama Papers: Part 1: Tip of the Iceberg. *Penn St. L. Rev.*, 121, 807.

Relatórios consultados

CADA, Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos. (2011). 17.º Relatório de Atividades. Disponível em <http://www.cada.pt/uploads/CADA-2011.pdf>. Acedido em 20 de Dezembro de 2017.

CADA, Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos. (2012). 18.º Relatório de Atividades. Disponível em <http://www.cada.pt/uploads/CADA-2012.pdf>. Acedido em 20 de Dezembro de 2017.

CADA, Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos. (2013). 19.º Relatório de Atividades. Disponível em <http://www.cada.pt/uploads/CADA-2013.pdf>. Acedido em 20 de Dezembro de 2017.

CADA, Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos. (2014). 20.º Relatório de Atividades. Disponível em <http://www.cada.pt/uploads/CADA-2014.pdf>. Acedido em 20 de Dezembro de 2017.

CADA, Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos. (2015). 21.º Relatório de Atividades. Disponível em <http://www.cada.pt/uploads/CADA-2015.pdf>. Acedido em 20 de Dezembro de 2017.

CADA, Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos. (2016). 22.º Relatório de Atividades. Disponível em <http://www.cada.pt/uploads/589dc30f-abca-026f.pdf>. Acedido em 20 de Dezembro de 2017.