

RSP Revisitada

Avaliação do rendimento na divulgação governamental: a experiência da Funai

Luiz Beltrão

Texto publicado na RSP, vol. 106, nº 2, de maio/ago. de 1971.

O presente artigo, escrito por Luiz Beltrão em 1971, trata de fundamentos sobre a teoria da comunicação dentro das instituições, especialmente sobre o que se refere à avaliação dos resultados nas relações públicas dos órgãos. O texto relata como se deu o processo de iniciar o setor de Imprensa e de Relações Públicas da Fundação Nacional do Índio (Funai) num período em que a imprensa internacional passava a imagem do Brasil como país genocida e indiferente à população indígena. O texto destaca como era abordada a questão do índio pela mídia da época e explica a função do setor em cobrir as lacunas dos noticiários, retificar dados e conceitos, bem como divulgar a filosofia e a função da instituição. Nesse sentido, o artigo apresenta os esforços realizados pela Funai na avaliação e monitoramento das notícias e dos dados divulgados visando uma melhor projeção, nacional e internacional, da atuação do Estado brasileiro acerca da temática indígena, além de apresentar a importância das relações públicas para uma instituição governamental.

Fazer Relações Públicas sem cumprir a etapa da avaliação do rendimento é desperdiçar trabalho, mutilar um processo e malbaratar o dinheiro empregado na manutenção do pessoal e desenvolvimento dos programas adotados pela instituição para os seus públicos. Essa avaliação — considerada fundamental na atividade relacionista por Cutlip e outros teóricos¹ — tem sido menosprezada por

¹ Cutlip, Scott M. e Allen M. Center – Relaciones Públicas – Madrid, Ediciones Rialp, 1961.

serviços e assessorias de RR.PP. no âmbito oficial: “Desconhecemos mesmo qualquer relatório, cientificamente tratado, de fonte governamental.”

Parece-nos que todo o interesse desses órgãos se concentra na divulgação, que não é senão uma fase do processo determinada pela investigação dos fatos e pela planificação dos programas. Observa-se o contrário nos setores de RR.PP. das empresas privadas, que dão a maior importância à avaliação. Talvez o fato seja uma decorrência de o Estado e seus departamentos não possuírem um setor específico de propaganda, o que acontece com organizações comerciais e industriais. Sendo nestas realmente estanques as atividades publicitária e relacionista, é forçoso que os serviços de RR.PP. se preocupem em fixar a importância do trabalho que executam através de uma apuração rigorosa e exata da atividade desenvolvida.

A avaliação do rendimento é uma análise dos resultados do programa e da eficácia da técnica empregada. Não mais se toma como ponto de partida os públicos; aqui, avalia-se criteriosamente a atuação própria, respondendo-se às perguntas: — Qual foi o nosso trabalho? Deveríamos haver procedido de outra forma? Obtivemos resultados proporcionais aos esforços e gastos empregados? Quais os pontos positivos e quais os negativos que se apresentam? Que deveremos aconselhar à administração para corrigir as falhas e conseguir melhor desempenho?

RR. PP. na Funai

Em meados de 1969, com a transferência da Fundação Nacional do Índio (Funai) para Brasília, a convite do então Presidente, Jornalista Queiroz Campos, iniciamos a organização de um setor de Imprensa e Relações Públicas (hoje transformado em Assessoria de Relações Públicas), funcionando junto ao Gabinete da Presidência.

Dentro das limitações que nos eram impostas pelos Estatutos em vigor, limitamos as nossas atividades ao campo da difusão, orientando-a, contudo, para a pesquisa, uma vez que não acreditamos em RR.PP. sem um trabalho constante de investigação e avaliação.

Começamos pela análise morfológica e de conteúdo da imprensa diária e constatamos que o índio estava, como sempre esteve, em permanente presença como tema e objeto de notícias e comentários. Jornais e jornalistas se preocupavam, com freqüência, com os remanescentes dos primitivos habitantes do Brasil, sua sobrevivência e integração na comunidade nacional.

Esse interesse era revelado pelo espaço ponderável dado às atividades de pessoas e organismos que se dedicam à defesa do patrimônio indígena, à

assistência aos silvícolas ou ao estudo de suas marcas históricas e pré-históricas e da influência cultural que exercem ou recebem em e de outras raças. Figuras de indigenistas, missionários, etnólogos, antropólogos e arqueólogos, médicos e enfermeiros, educadores, administradores e políticos, que participam da obra de conquista e integração do elemento indígena, perpassam pelas páginas dos periódicos, oferecendo o seu testemunho ou criticados em sua ação. E as notícias, as entrevistas, os artigos editoriais ou os comentários não são frios registros de ocorrências ou apreciações apenas mornas da atualidade indigenista, mas recebem o calor e a paixão que decorrem do nosso forte sentimento nativista e da participação efetiva do silvícola na formação étnica e cultural do homem brasileiro.

Como o salientou o Diário de Notícias, da Guanabara:² "Em todos os países do mundo, o assunto índio é quente. Fala-se sobre o índio brasileiro em qualquer jornal da Guanabara, São Paulo, ou de outra cidade importante, e logo de vários países da Europa chegam cartas e mais cartas, para as mais diversas fontes, sobre os índios, pedem maiores detalhes das notícias, enfim, com o assunto índio a comunicação é fácil."

Natural, pois, que a Funai, órgão governamental encarregado da atração, conquista, tutela e integração do contingente indígena à comunidade nacional, tenha os seus projetos e atividades sob a constante atenção e vigilância da imprensa.

Seleção e análise

Os órgãos diretivos da Funai necessitam, dêsse modo, de estar perfeitamente informados da imagem do organismo junto à opinião pública, refletida nos meios de divulgação, bem como da aceitação e repercussão obtida pelo material informativo e/ou esclarecedor acaso distribuído a êsses meios.

Para que essa visão fôsse real, deveríamos partir para uma análise da apresentação, ou seja, da morfologia e anatomia do jornal e do seu conteúdo. Pois, como ensina **Jacques Kayser**³, "uma e outra têm especialmente por objeto revelar o que um jornal quis comunicar aos seus leitores em informações e artigos, e presumir a influência que uma leitura normal do periódico exerceu no leitor". Assim, poderia o setor de RR.PP. fornecer elementos à Presidência e demais órgãos da Funai para cobrir as lacunas do noticiário, retificar dados e

² **Diário de Notícias** — Guanabara, ed. 18-11-1970.

³ KAYSER, Jacques — "Estudios de morfología, de metodología y de Prensa Comparada" — Quito, Ciespal, 1964.

conceitos acaso mal entendidos pelas emprêsas jornalísticas, melhor divulgar a filosofia e ação do organismo e, ainda, tomar conhecimento das críticas e sugestões que lhe fôssem dirigidas pelos meios de informação e expressão da opinião pública.

Embora lutando com a pouca experiência do pessoal posto à nossa disposição para integrar o setor, durante o período julho/69-junho/70, estabelecemos as bases da Assessoria, de Relações Públicas encarregadas, entre outras funções, de redigir e distribuir matéria informativa aos jornais e agências noticiosas com sede ou sucursal no DF, e colecionar, classificar, analisar e arquivar tudo quanto referente ao índio seja divulgado na imprensa diária do País.

Precisávamos realizar um levantamento exato: daí nasceram os dois primeiros estudos analíticos de morfologia e conteúdo, editados mimeograficamente pela Funai, em janeiro e em julho de 1970, e distribuídos aos setores de RR.PP. oficiais, universidades, emprêsas editoras e a quantos trabalham ou se interessam pela pesquisa em comunicação.⁴

O índio na imprensa diária brasileira

Na impossibilidade de coletarmos os dados de toda a imprensa diária brasileira, que conta com 259 órgãos, entre matutinos e vespertinos,⁵ selecionamos oito dos mais distinguidos e conceituados, levantando as suas características principais (2º semestre/1969) como por exemplo:

- “Jornal do Brasil” — matutino, 25 edições ao mês; edição média de 58 páginas; 432 centímetros de coluna por página; 55% de matéria redacional; ilustrado.

- “O Globo” (edição nacional) — vespertino, 25 edições ao mês; edição média de 17,6 páginas; 432 centímetros de coluna por página; 93% de superfície redacional; ilustrado.

- “O Estado de São Paulo” — matutino; 25 edições ao mês; edição média de 60,3 páginas; 432 centímetros de coluna por página; 27% de superfície editorial; ilustrado.

⁴ “O índio na imprensa diária brasileira” — Brasília, Funai, Janeiro de 1970 — e “O índio na imprensa diária brasileira — II” — Brasília, Funai, Julho de 1970 — edições mimeografadas.

⁵ Conforme “Anuário Estatístico do Brasil” — Rio, IBGE, 1969, com dados referentes ao ano de 1967.

- “Correio Braziliense” — matutino; 25 edições ao mês; edição média de 23 páginas; 432 centímetros de coluna por página; 65% de matéria editorial; ilustrado.

Os jornais acima e mais o “Correio da Manhã”, “O Jornal” e “Última Hora”, do Rio, e a “Fôlha de São Paulo” ofereceram um total de 47.735 centímetros de coluna de matéria indigenista, correspondentes a 109 páginas de um jornal **standard**. Em espécie de composição, êsse total compreendeu:

Títulos.....6.609 cm/col. (13,8%)
 Ilustrações.....9.839 cm/col. (20,5%)
 Texto.....30.687 cm/col. (66,7%)

O número de matérias divulgadas foi de 1.024, correspondendo, em média, a 2,6 matérias diárias, com uma superfície média de 130,7 centímetros de coluna, equivalente a pouco mais de um terço de página. Registrou-se, entre o primeiro e o segundo semestre analisados, um aumento da superfície editorial ocupada pela matéria indigenista da ordem de 34,9%.

Por seu turno, a análise de conteúdo demonstrou que o aumento verificado teve por causa principal a reação à campanha desencadeada do exterior, que nos apresentava como genocidas, empenhados no extermínio dos remanescentes indígenas. Com efeito, a maioria absoluta das matérias de fundo contrário à política indigenista brasileira, e que, no 2º semestre de 1970, veiculavam acusações ao nosso Govêrno da prática ou desídia na punição de crimes contra a incolumidade e a sobrevivência do silvícola, se originava de agências estrangeiras.

Para a análise de conteúdo, classificávamos as matérias quanto ao gênero jornalístico (notícias, entrevistas, reportagens, artigos e editoriais, chamadas, textos-legendas, “charges” e pesquisa); quanto às fontes fornecedoras de dados para a elaboração das matérias (Funai, redação, sucursais, agências, Ministério do Interior e outras); e quanto aos temas tratados (Assistência ao Índio, Invasões e Conflitos, Influência Cultural, Expedições de Pacificação, Pesquisas Arqueológicas e Assuntos Gerais e Administrativos). Ao final do ano analisado (julho/69-junho/70), registrávamos os seguintes resultados: das 1.024 matérias publicadas nos oito jornais analisados e em 806 edições, 601 (53,9%) continham referência expressa à Funai. Para efeito de avaliação do seu caráter quanto à política indigenista, foram classificadas 674 matérias (65,8%), não oriundas de fontes oficiais (Funai, Ministério do Interior e outros departamentos governamentais), registrando-se o seguinte resultado:

Matérias neutras.....	525 (76,4%)
Matérias favoráveis.....	115 (18,0%)
Matérias contrárias.....	34 (5,6%)

A maioria das matérias era constituída de notícias (54,6%); os gêneros opinativos (entrevistas, artigos e reportagens) alcançavam 40,3%. A Funai fôra fonte de informações de 358 dessas matérias, com 34,9%; as redações dos jornais e suas sucursais haviam originado 467 matérias (45,5%) e as agências de notícias tinham distribuído 99, que representavam 9,6%.

Quanto aos temas, a assistência ao índio — sob cuja rubrica também incluímos quando se referiu à campanha difamatória antes citada — foi a tônica em 677 publicações (66,2%), enquanto a segunda colocação cabia a informações sôbre invasão de território indígena e conflitos — 90 publicações (8,7%).

O balanço procedido nas matérias favoráveis à política indigenista nacional, cuja execução cabe à Funai, indicava que contávamos com uma opinião esclarecida e um apreciável suporte jornalístico, tanto que a maioria dos artigos, editoriais e entrevistas focalizava, num sentido de esclarecimento e defesa, o problema levantado de fora do País sôbre o tratamento que dávamos ao índio, repudiando as acusações de genocídio e etnocídio. Havia, entretanto, um aspecto que não nos parecia saudável e que poderia ser meta para um programa de RR.PP.: a imprensa dera mais importância e relevo ao sensacionalismo dos choques e conflitos entre índios e civilizados do que ao trabalho paciente, tenaz e produtivo das expedições de pacificação dos sertanistas abnegados dos quadros da Funai.

A nova meta e seu resultado

Em julho do ano passado, com a Funai sob a presidência do General Bandeira de Melo, era implantada a Assessoria de Relações Públicas, tendo como titular o Jornalista Afonso de Ligório Pires de Carvalho. As sugestões do Setor de Pesquisa foram adotadas e o fornecimento de dados para a imprensa e o material distribuído visaram conscientizar melhor o público quanto à ação do organismo no Programa de Integração Nacional, lançado pelo Presidente da República, e que tem o seu ponto de partida na abertura da Rodovia Transamazônica. Os primeiros seis meses da nova orientação ofereceram resultados apreciáveis, que estão contidos no relatório, que está sendo distribuído aos interessados pela Funai e que, em seguida, resumiremos.⁶

⁶ “A imprensa e a ação da Funai no Plano de Integração Nacional” – Brasília, Funai, 1971 – em edição mimeografada.

Foram selecionados dez diários, acrescentando-se aos já citados o “Diário de Notícias”, da Guanabara, e “O Estado de Minas”, de Belo Horizonte. Em 1.530 edições pesquisadas, foram encontradas, colecionadas e classificadas 404 matérias indigenistas, divulgadas em 318 edições, e que ocuparam uma superfície total de 21.427 centímetros de coluna, correspondentes a 49,9 páginas de um jornal **standard**. Em cada um dos 184 dias do semestre foram editadas, em média, 2,1 matérias, ocupando uma superfície de 116,4 cm/col., equivalente a quase um quarto de página diariamente (3,7). (V. Quadro A. e Gráfico Análise Morfológica.)

Quadro A: Análise Morfológica

Semestre Julho/Dezembro-1970 – Matéria Indigenista em 10 Diários do País

Jornal	Nº/Mats	Nº/Cls	Sup./Tit	Sup/Texto	Sup/Ilust	Sup/Total	Perg/Geral
O Globo	88	62	869,0	3.578,5	1.174,5	5.621,0	26,2%
Jornal do Brasil	55	45	290,0	2.481,0	537,0	3.038,0	15,4%
O Estado de São Paulo	50	41	445,0	1.738,5	494,5	2.678,0	12,5%
Correio Braziliense	58	42	305,0	1.602,0	763,0	2.670,0	12,5%
Fôlha de São Paulo	51	37	193,5	1.315,5	673,0	2.182,0	10,3%
Última Hora	30	28	399,0	1.140,0	75,0	1.614,0	7,5%
Correio da Manhã	23	18	186,0	726,0	207,0	1.119,0	5,2%
Diário de Notícias	25	22	145,5	462,5	405,0	1.013,0	4,7%
O Jornal (Rio)	15	14	95,0	425,0	214,0	734,0	3,4%
O Estado de Minas	9	9	77,5	306,5	104,0	488,0	2,3%
Totais	404	318	3.004,5	13.775,5	4.647,0	21.157,0	100,0%

Observando-se a mesma técnica de apuração do conteúdo das matérias publicadas, que somaram 404 no semestre, encontramos 240 (59,4%) sôbre:

1º) problemas relativos às atividades das frentes pioneiras de contato, atração e pacificação de tribos arredias, nas áreas de construção de estradas de penetração na selva (v. números sob a rubrica “Expedições de Pacificação”, no quadro Colocação dos Jornais por Temas); e

2º) convênios firmados para a ampliação da assistência médica e hospitalar aos silvícolas e da atuação pronta, mantida no combate a surtos epidêmicos registrados em tribos semiaculturadas, nas áreas das Delegacias e reservas indígenas. (v. números sob a rubrica “Assistência ao Índio” no quadro citado).

Em conseqüência do interêsse despertado para o tema da integração, cresceu a procura de dados informativos junto à Funai, tanto que, das publicações analisadas, 129 (31,9%) tiveram sua fonte em entrevistas coletivas concedidas pelo Presidente ou por dados fornecidos pela Assessoria de Relações Públicas.

Esta elaborou e distribuiu aos jornais, agências de informações e sucursais, em Brasília, 52 matérias, numa média de 2,2 por semana. (v. quadro Colocação dos Jornais por fontes de captação de matérias).

Das matérias publicadas, 233 (57,6%) citavam expressamente a Funai. Foram classificadas para efeito de avaliação do seu caráter quanto à política indigenista nacional ou à sua execução 209 matérias, representando 52,2% do total. Os resultados obtidos foram os seguintes:

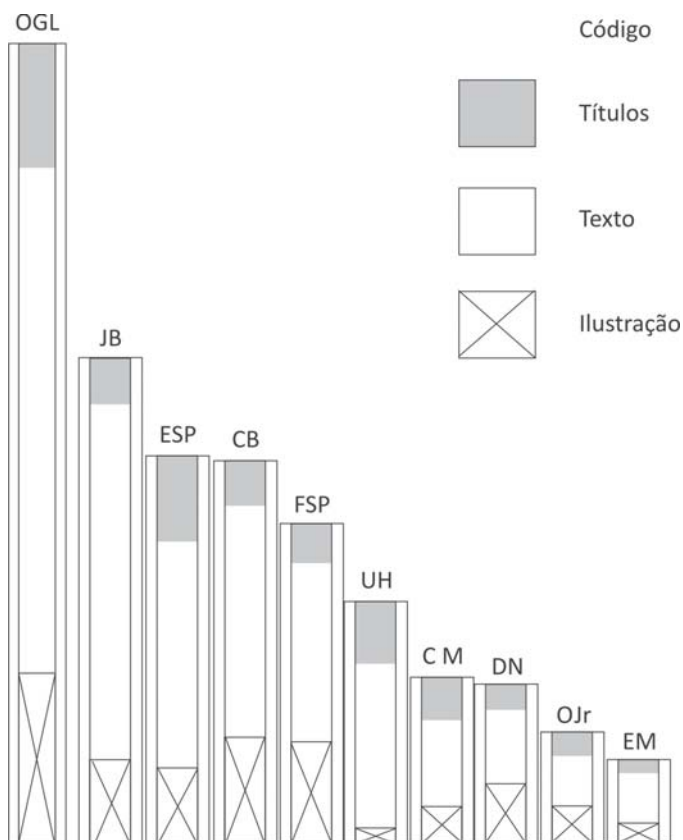
Matérias neutras.....	186 (89,0%)
Matérias favoráveis.....	14 (6,7%)
Matérias contrárias.....	9 (4,3%)

A Imprensa e a ação da Funai no Plano de Integração Nacional

Análise Morfológica (Julho/Dezembro-1970)

Posição dos jornais em superfície de matéria indigenista

(Referência Quadro A)



Além do tema principal, que foi o da Integração Nacional, as restantes matérias divulgadas se ocuparam de diferentes aspectos da influência cultural exercida pelo indígena na vida civilizada brasileira e estrangeira (98); problemas gerais e administrativos da Funai (13); achados e pesquisas arqueológicas (13) e apenas 10 de invasões e conflitos entre brancos e índios, que requereram rápidas providências da instituição e de autoridades estaduais e federais nas zonas em que se registraram. (v. Gráfico Análise de Conteúdo).

Constatou, além disso, a análise de conteúdo, uma série de 20 reportagens, publicadas em **O Globo** fartamente ilustradas com fotos e desenhos, de autoria do Jornalista Nonato Machado, “segundo relato do sertanista João Américo Peret” sobre a história e declínio da tribo Caiapó, “cujo território será atravessado pela Rodovia Transamazônica”.

A análise morfológica, por sua vez, registrou a utilização da técnica de “quadrinização” pelo **Diário de Notícias**, em reportagem histórica sobre a vida de Anchieta, reproduzida de publicação da Editôra Brasil-América, a partir da edição de 29 de dezembro.

Colocação dos jornais por temas

Jornal	Nº/Mat.	Integr.	Assist./Ind.	Exp./Pac.	Inf./Cult.	Gerais/Adm.	Pesq./Arq.	Inv./Conf.
1º) O Globo	88	52	27	25	27	5	2	2
2º) Correio Braziliense	58	35	22	13	8	9	2	4
3º) Jornal do Brasil	55	36	20	16	10	6	2	1
4º) Fôlha de São Paulo	51	40	26	14	3	6	1	1
5º) O Estado de São Paulo	50	30	16	14	10	5	4	1
6º) Última Hora	30	6	2	4	23	0	1	0
7º) Diário de Notícias	25	14	10	4	4	7	0	0
8º) Correio da Manhã	23	14	8	6	6	2	1	0
9º) O Jornal (Rio)	15	12	10	2	2	1	0	0
10º) O Estado de Minas	9	1	0	1	5	2	0	1
Totais	404	240	141	99	98	43	13	10

* A coluna Integração (Integr.) é resultado da soma das matérias sob as epígrafes Assistência ao Índio e Expedições de Pacificação.

Análise de conteúdo

Colocação dos Jornais por Fontes de Captação de Matérias

Período Julho/Dezembro-1970

Jornal	Nº/Matérias	Funai	(%)	Redação	Sucursais	Agências	M. Inter.
1º) O Globo	88	29	32,9	32	22	3	2
2º) Correio Braziliense	58	27	46,5	17	1	8	5
3º) Jornal do Brasil	55	17	30,9	18	17	3	0
4º) Fôlha de São Paulo	51	20	39,2	10	11	3	1
5º) O Estado de São Paulo	50	13	26,0	10	16	7	4
6º) Última Hora	30	1	3,3	8	0	20	1
7º) Diário de Notícias	25	16	64,0	4	0	4	1
8º) Correio da Manhã	23	2	8,6	13	2	2	4
9º) O Jornal (Rio)	15	4	26,6	7	2	1	1
10º) O Estado de Minas	9	0	—	3	0	6	0
Totais	404	129	31,9	122	71	57	19

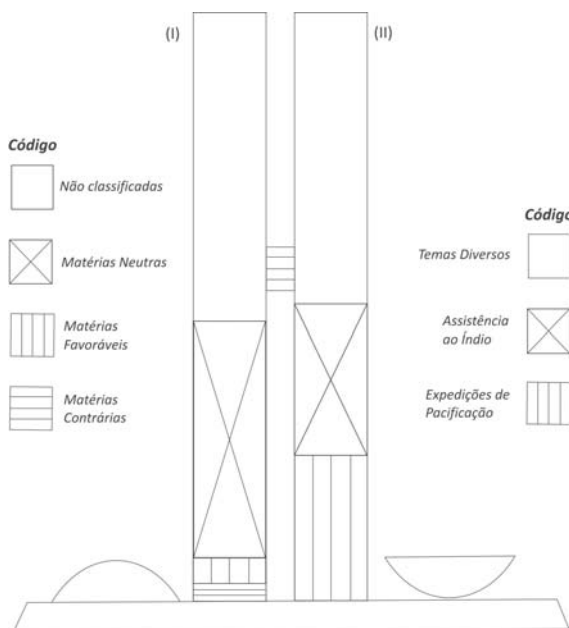
Conclusão: Das 404 matérias divulgadas no trimestre dos dez jornais diários analisados, 129 foram captadas em entrevistas coletivas concedidas pelo Presidente ou de dados distribuídos pela Assessoria de Relações Públicas, representando 31,9%, aproximando-se de um terço do total divulgado.

A imprensa e a ação da “Funai” no Plano de Integração Nacional

Análise de Conteúdo (Julho/Dezembro-1970)

(I) Julgamento da política indigenista

(II) Temática da Integração Nacional



Conclusão

Julgamos haver contribuído, com esta exposição de trabalho de avaliação de rendimento pelo setor de RR.PP. de um organismo governamental, para uma melhor compreensão da importância do cumprimento dessa etapa do processo de relacionismo no serviço público. Mais do que nunca o Estado brasileiro precisa projetar a sua imagem tanto interna como externamente. Os métodos e técnicas do RR.PP. aí estão, e as escolas de comunicação e centros de prática profissional, mesmo com sua incipiência, podem formar pessoal e programar atividades, que redundarão em benefício do esforço comum pelo desenvolvimento nacional e pela maior cooperação entre os povos.

* Luiz Beltrão (1918-1986)

Foi pioneiro da pesquisa científica sobre os fenômenos comunicacionais nas universidades brasileiras, sendo o primeiro Doutor em Comunicação do Brasil, pela Universidade de Brasília (1967). Beltrão foi o fundador do Instituto de Ciências da Informação (Inciform), primeiro centro acadêmico nacional de estudos midiáticos e da primeira revista de ciências da comunicação, *Comunicações & Problemas*, da Universidade de Pernambuco. Por ser ao mesmo tempo pesquisador, educador e divulgador científico, sua obra ganhou reconhecimento nacional e internacional, nos âmbitos do jornalismo e comunicação de massa, produzindo conhecimento midiático ancorado na vivência profissional. (Fonte: <http://www2.metodista.br/unesco/luizbeltrao/luizbeltrao.htm>)

