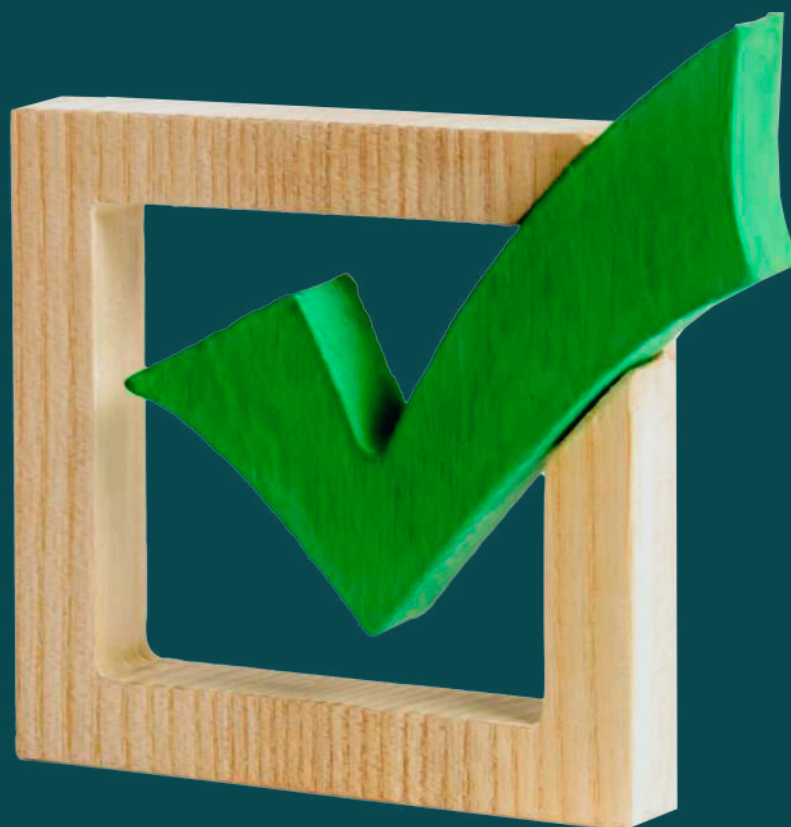


**ACCOUNTABILITY E GOVERNANÇA  
DO TRABALHO JORNALÍSTICO:  
COMO A COOPERAÇÃO ENTRE  
JORNALISTAS NO SETOR PÚBLICO  
APRIMORA A PRESTAÇÃO DE CONTAS  
DO EXECUTIVO FEDERAL**

Jacques Mick



## **Expediente**

### **Presidente**

Diogo Costa

### **Diretora-Executiva**

Rebeca Loureiro de Brito

### **Diretora de Altos Estudos**

Diana Coutinho

### **Diretor de Educação Executiva**

Rodrigo Torres

### **Diretor de Desenvolvimento Profissional**

Paulo Marques

### **Diretora de Inovação**

Bruna Santos

### **Diretora de Gestão Interna**

Alana Regina Biagi Silva Lisboa

### **Revisão**

Adriana Vieira Braga

Luiz Augusto Barros de Matos

### **Projeto gráfico, Capa e Editoração eletrônica**

Editorar Multimídia

### **Autoria**

Jacques Mick



A Escola Nacional de Administração Pública (Enap) é uma escola de governo vinculada ao Ministério da Economia (ME).

Tem como principal atribuição a formação e o desenvolvimento permanente dos servidores públicos. Atua na oferta de cursos de mestrados profissionais, especialização lato sensu, cursos de aperfeiçoamento para carreiras do setor público, educação executiva e educação continuada.

A instituição também estimula a produção e disseminação de conhecimentos sobre a administração pública, gestão governamental e políticas públicas, além de promover o desenvolvimento e a aplicação de tecnologias de gestão que aumentam a eficácia e a qualidade permanente dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos. Para tanto, desenvolve pesquisa aplicada e ações de inovação voltadas à melhoria do serviço público.

O público preferencial da Escola são servidores públicos federais, estaduais e municipais. Sediada em Brasília, a Enap é uma escola de governo de abrangência nacional e suas ações incidem sobre o conjunto de todos os servidores públicos, em cada uma das esferas do governo.

# **ACCOUNTABILITY E GOVERNANÇA DO TRABALHO JORNALÍSTICO: COMO A COOPERAÇÃO ENTRE JORNALISTAS NO SETOR PÚBLICO APRIMORA A PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO FEDERAL**

Jacques Mick

Este caderno é resultado dos conhecimentos gerados pelas pesquisas realizadas no âmbito do Programa Cátedras Brasil, desenvolvido com o objetivo de fomentar e apoiar iniciativas de produção e disseminação de conhecimento aplicado à Administração Pública. As bolsas foram destinadas a estudantes, professores, pesquisadores e profissionais engajados às atividades da Escola. A presente publicação é uma das entregas previstas no Edital nº 05 de 2018.

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

---

M6252a Mick, Jacques

Accountability e governança do trabalho jornalístico: como a cooperação entre jornalistas no setor público aprimora a apresentação de contas do executivo federal / Jacques Mick. – Brasília: Enap, 2021.  
89 p. : iL – (Cadernos Enap, 79)

Inclui bibliografia.  
ISSN: 0104-7078

1. Jornalismo - Governança. 2. Metodologia Científica. 3. Accountability.  
4. Administração Pública Federal. 5. Comunicação Pública. 6. Poder  
Executivo Federal. 7. Cooperação. I. Título.

CDU: 070:354

---

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230



Enap, 2021

**Este trabalho está sob a Licença *Creative Commons* – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional**

As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

**Escola Nacional de Administração Pública (Enap)**

Diretoria de Altos Estudos

Coordenação-Geral de Pesquisa

SAIS – Área 2-A – 70610-900 – Brasília-DF, Brasil

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO: ESTADO DE NARCISO?</b> .....	<b>5</b>
<b>1. JORNALISMO, COMUNICAÇÃO PÚBLICA E ACCOUNTABILITY DO SETOR PÚBLICO</b> .....	<b>13</b>
<b>2. UMA METODOLOGIA PARA PESQUISAR A GOVERNANÇA DO TRABALHO JORNALÍSTICO NO SETOR PÚBLICO E SUA RELEVÂNCIA PARA A ACCOUNTABILITY</b> .....	<b>21</b>
<b>3. OS JORNALISTAS AVALIAM A TRANSPARÊNCIA E A RESPONSABILIDADE DO EXECUTIVO</b> .....	<b>27</b>
3.1 Características gerais do trabalho dos jornalistas no Executivo .....	27
3.2 Como se organiza o trabalho dos jornalistas no Executivo? (Governança de gestão) .....	31
3.3 Quais critérios orientam a seleção de temas para cobertura dos jornalistas no Executivo? (Governança editorial) .....	37
3.4 Como os canais de comunicação do Executivo interagem com os cidadãos e recebem demandas de informação? (Governança de engajamento e circulação) .....	40
3.5 Como a escassez de recursos afeta a qualidade do trabalho dos jornalistas no Executivo? (Governança de sustentabilidade) .....	45
3.6 Síntese das observações .....	47
<b>4. DOIS CASOS DE INTEGRAÇÃO DO TRABALHO DOS JORNALISTAS DO EXECUTIVO</b> .....	<b>51</b>
4.1 Conteúdos jornalísticos na página do Ministério da Educação no Facebook (2015-2018) .....	51
4.2 Conteúdos jornalísticos na campanha contra o vírus da Zika .....	60
4.3 Síntese das observações .....	65
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>71</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>77</b>
<b>APÊNDICE</b> .....	<b>87</b>
Mensagem de solicitação de entrevista e roteiro .....	87



## INTRODUÇÃO: ESTADO DE NARCISO?

Num livro publicado oito anos depois de deixar o Governo Federal, onde atuara como presidente da Radiobrás, Eugênio Bucci, um dos jornalistas de mídia impressa mais respeitados do Brasil, apresentou uma crítica particularmente incisiva à comunicação pública:

Em nenhum momento da vida nacional a comunicação oficial esteve a serviço da inclusão, da transparência e do compartilhamento dos negócios públicos com a sociedade. A finalidade dessa comunicação tem sido puramente ocultar as mazelas e fazer o marketing pessoal ou partidário de quem manda (Bucci, 2015, p. 96).

Há exagero na observação porque, mesmo nos governos mais personalistas, algo da comunicação governamental necessariamente serve ao interesse público – há determinações legais cujo cumprimento já se incorporou à rotina do Estado. Mas, se nem toda a comunicação pública cede a isso, é inegável que dar visibilidade positiva aos políticos e esconder erros ou escândalos parece com frequência ser o trabalho principal dos profissionais de comunicação que atuam nos poderes da República, em especial no Executivo. A tese central de Bucci é a de que a comunicação pública foca, narcisicamente, na liderança política, desperdiçando recursos que poderiam ser utilizados para a disseminação de informação relevante para a formação de cidadania.

Esta pesquisa recorre a uma delimitação de objeto e a um conjunto de metodologias de investigação para compreender melhor o problema apontado por Bucci – e sugerir respostas a ele. Compartilho com Bucci da premissa de que o jornalismo, quando realizado com autonomia e profissionalismo (o que é bastante raro no Brasil), é um discurso relevante para o fortalecimento dos regimes democráticos<sup>1</sup>; partindo daí, este estudo analisará o trabalho dos jornalistas que atuam como assessores de imprensa ou comunicação no Governo Federal<sup>2</sup>, com vistas a propor mecanismos que contribuam para otimizar o trabalho desses profissionais nas relações de *accountability* entre o Executivo e a sociedade.

---

1 Quando uso a expressão “jornalismo” neste trabalho, refiro-me ao ofício de distribuir informação relevante e atual à sociedade, conceituado por Shapiro (2014) como “as atividades envolvidas em uma busca independente de informações precisas sobre eventos atuais ou recentes e sua apresentação original para edificação pública”.

2 No Brasil, a assessoria de imprensa é realizada principalmente por jornalistas, embora subsista controvérsia sobre se a atividade deve ou não ser considerada jornalismo, principalmente pela insegurança sobre a independência profissional no exercício dessas funções. O tema é complexo porque, na maioria dos meios de comunicação, a independência profissional também não é assegurada, o que contribui para borrar as fronteiras entre os variados tipos de atividade exercidos por jornalistas. No Brasil como em outros países, grande parte do material publicado por mídias publicamente reconhecidas como jornalísticas é integralmente produzido por assessorias (Francoeur, 2016). Em função disso, opto neste estudo por aceitar a subsunção de assessoria de imprensa ao conceito mais amplo de jornalismo. Entendo também a assessoria de imprensa do Executivo como uma parcela do conjunto maior de atividades denominado comunicação pública, cujo conceito será explicitado mais adiante.

A *accountability*, como detalharei mais adiante, demanda um conjunto de mecanismos capazes de assegurar a transparência e a responsividade necessárias ao caráter democrático de um sistema representativo. Tais mecanismos, alguns deles administrados por jornalistas a serviço do Executivo, favorecem o monitoramento das atividades das autoridades públicas pela mídia ou pela sociedade. Por isso, o jornalismo tem sido objeto de dois tipos de articulação com o conceito de *accountability*: uma parte dos pesquisadores do tema se dedica a aplicar à mídia as demandas de responsividade e transparência, por entender que ela também é uma espécie de poder num regime democrático e merece escrutínio público; uma parte menor dos estudos vê os jornalistas como agentes que executam e promovem o aperfeiçoamento da *accountability*.

A expansão das relações de *accountability* no país é estruturalmente constrangida pela persistência de relações políticas marcadas por clientelismo e patrimonialismo (Paulino, 2009b), as quais afetam também a atuação das mídias. Em contraste com tais práticas, contudo, o Brasil tem, como outros países ocidentais,

vivenciado uma crescente demanda de *accountability* como elemento fundamental à democratização do Estado. Tal demanda tem ensejado a defesa da transparência das instituições e das políticas públicas por ele implementadas. Essa defesa, por sua vez, visa tornar os governos responsáveis diante do público (Filgueiras, 2011, p. 64).

A demanda tem sido manifestada por segmentos organizados da sociedade civil, reforçada por parcela do discurso jornalístico e pelas unidades de controle e fiscalização do governo, e produz efeitos no sistema político. Desses movimentos resultaram novas normas, como a Lei de Acesso à Informação, e se estimulou a adoção de novas práticas no Estado, como a edição de relatórios periódicos e outros instrumentos de prestação de contas. Não é um processo linear, porque os agentes políticos têm diferentes posições diante da democracia e das exigências de *accountability* que a caracterizam; dirigentes políticos filiados a correntes autoritárias, por exemplo, recusam transparência e responsividade. Além disso, a transição de uma cultura política marcada pela opacidade e pelo patrimonialismo para uma cultura da transparência não é simples nem rápida: “Os jornalistas representam um importante papel neste processo, buscando e divulgando informações públicas e colaborando com o gradual desmantelamento de práticas de secretismo que não condizem com governos democráticos” (Gentilli; Dutra, 2016, p. 148).

O Governo Federal é o maior empregador de jornalistas do país. Embora seja difícil estimar com precisão o número de profissionais concursados, comissionados, contratados ou terceirizados que prestam serviços ao Executivo federal, sabe-se que eles são parcela importante dos estimados 14.800 jornalistas que, em 2012, atuavam nos três níveis de governo, volume equivalente a cerca de 10% dos jornalistas brasileiros. Esse grupo se dividia em dois blocos: os que trabalhavam em funções de assessoria de imprensa ou



relações públicas (11.200 profissionais) e os que atuavam nas mídias do poder público (agências de notícias, emissoras de rádio ou televisão ou outros canais midiáticos, 3.500 jornalistas). No Legislativo e no Judiciário, eram mais 6 mil jornalistas.<sup>3</sup>

Os jornalistas do setor público realizam funções essenciais na disseminação de informações sistematicamente demandadas nas relações de *accountability* (Siston; Ellwanger, 2015). O coração do trabalho desses profissionais é a prestação de contas das ações de governo para a sociedade (*accountability* vertical), embora às vezes também atuem na mediação dos controles exercidos pelos poderes entre si (*accountability* horizontal) e nos controles da ação dos governos pela sociedade (*accountability* social) (Miguel, 2005; Zémor, 2009; Santos, 2009). No cumprimento de suas funções, os jornalistas do setor público em atividades típicas de assessoria de imprensa interagem com jornalísticas de mídias privadas, mas também produzem conteúdos diretamente para a sociedade, por meio de mídias próprias das unidades de governo administradas por eles ou por outros jornalistas do Governo Federal (chamadas de “mídia das fontes” por Sant’anna, 2009). Em todas as frentes, os jornalistas do Executivo são agentes-chave de governança<sup>4</sup> (Mick; Tavares, 2017), envolvendo-se em complexas relações com variados públicos: cidadãos, fontes de informação, *stakeholders* diversos, jornalistas de mídia, agentes de controle, entre outros.

Balanços recentes dos padrões de comunicação entre o setor público e os cidadãos apontam déficits de causas variadas, com efeitos profundos sobre a qualidade da democracia (Charaudeau, 2010; Kang, 2010; Zémor, 2009; Duarte, 2009). Num estudo sobre comunicação legislativa municipal, Mick e Schmitz (2018, p. 222-223) sintetizaram em seis tópicos as razões para a comunicação superficial entre eleitos e eleitores: a) a ausência de cultura de *accountability*; b) o modelo político liberal centrado no político e não nos partidos e instituições públicas; c) a falta de competência dos agentes no uso dos instrumentos da comunicação pública; d) a baixa disponibilidade da mídia para o debate político e a cobertura sistemática dos poderes; e) o uso equivocado das mídias digitais pelo setor público; e f) a ínfima participação dos cidadãos na vigilância e acompanhamento dos atos dos poderes públicos.

Neste estudo, interessa-nos compreender como a integração (ou articulação) do trabalho dos jornalistas na assessoria de imprensa ou comunicação do setor público favorece a *accountability* no Executivo. A pergunta-chave da pesquisa é: como a promoção da sinergia na atuação dos jornalistas que atuam no Executivo federal pode aprimorar a governança do jornalismo e a *accountability* no Brasil?

---

3 Os dados sobre a categoria provêm, todos, de Mick; Lima (2013). Imediatamente depois de 2013, o volume de jornalistas no setor público certamente aumentou. As políticas de austeridade fiscal, com a suspensão ou a redução da realização de concursos públicos, efetivaram-se sobretudo após 2016; até então, a contratação de jornalistas pelo Estado, nos três níveis de governo, deu-se com bastante intensidade (Schmitz, 2018).

4 Para o uso do conceito neste estudo, que não se confunde com a acepção neoliberal de governança, ver capítulo 1.

Reflexões sobre jornalismo e *accountability* ganharam força em vários países na última década, no contexto de transformações econômicas e sociopolíticas que colocaram os regimes democráticos em xeque, em especial na América Latina. Levantamento sistemático do Latinobarometro indica decréscimo contínuo na credibilidade das instituições políticas e da democracia no continente; o Brasil está entre as nações com menor confiança em governos, parlamentos, partidos políticos e entre as pessoas (Latinobarometro, 2017; 2018). À prolongada crise política e econômica no país, somaram-se profundas transformações nos modos de fazer circular e de obter informações sobre a esfera pública: a expansão do uso de redes sociais, por exemplo, amplificou a circulação de mentiras disfarçadas de notícias, produzindo efeitos sobre o sistema político difíceis de aferir; também permitiu a comunicação direta entre a liderança política e seus seguidores em redes como Facebook, Instagram ou Twitter. Nos Estados Unidos, tais tensões levaram o Centro Knight para o Estudo do Jornalismo nas Américas (de Austin, Texas) a fixar as relações entre jornalismo e *accountability* como tema de seu simpósio internacional sobre jornalismo online de 2017. Os jornalistas (para o Knight, entendidos apenas como trabalhadores das mídias) cumpriam papel-chave para a qualidade da democracia ao exigir das autoridades públicas a prestação sistemática de contas sobre suas atividades.

Esta pesquisa se debruça sobre um tipo específico de atuação profissional dos jornalistas no setor público que converge nessa mesma direção: o trabalho de comunicação pública, assessoria de imprensa ou disseminação de mídias próprias pelos organismos do Poder Executivo. A credibilidade profissional dos jornalistas tem resistido à deterioração da confiança que afetou as mídias brasileiras (MICK, 2017), mas sua atuação profissional no setor público enfrenta o derretimento ainda maior da confiança nos governos. Apesar disso, no ambiente midiático em rede, a atuação direta dos jornalistas do Executivo nas mídias de fontes (ou o efeito indireto de suas ações de assessoria de imprensa) com frequência logra triunfos importantes, ao distribuir informação precisa e correta em circunstâncias críticas. Os jornalistas do Executivo atuam em mediações que conectam essas áreas do setor público direta ou indiretamente à sociedade (Quadro 1); podem ter papel central não apenas na qualificação da democracia (pelo aperfeiçoamento da informação que chega ao cidadão), mas na reconstrução de vínculos de confiança entre o povo e os governos.

### QUADRO 1 – Fluxograma da informação do Executivo para a sociedade



Fonte: elaboração própria.

Distribuídos nos três níveis de governo, os jornalistas do Executivo trabalham sobretudo sozinhos ou em pequenos grupos de menos de cinco profissionais (características, ademais, comuns ao conjunto da categoria, cf. Mick; Lima, 2013), o que restringe o alcance e a importância de suas ações. Isso se deve à repetição de dinâmicas tradicionais de trabalho, baseadas em especialização e segmentação das funções por unidade de governo. Os profissionais parecem “atuar isoladamente e a gestão dos processos de comunicação merece pouca importância, sem rotinas de planejamento ou função estratégica. Mesmo em casos de necessidade e potencial óbvio, falta integração entre os assessores que atendem diferentes setores da mesma instituição”, como notaram os autores de um estudo baseado em entrevistas em profundidade com 36 jornalistas do setor público (Duarte; Schmitz; Costa, 2012). Assim, por exemplo, jornalistas alocados em diferentes ministérios cooperam pouco entre si: em geral, atuam como assessores de seus chefes imediatos, focados na mediação com a mídia ou na distribuição de informações aos cidadãos por mídias das fontes cada vez mais segmentadas: o boletim, a *fanpage*, o programa de rádio (iniciativas que, em si, são fundamentais para a *accountability*). São ainda limitadas as experiências de gestão de comunicação pública no Brasil que logram romper com as dinâmicas de segmentação e, por meio da cooperação entre jornalistas do Executivo, alcançar patamar mais elevado na conexão com o eleitorado nas relações de *accountability*.

A atuação dos jornalistas do Executivo se dá num contexto também marcado pelas possibilidades, jamais plenamente realizadas, de incremento na participação política ofertadas pela disseminação de tecnologias de informação e comunicação. Nos sistemas de governança do jornalismo, como veremos, os padrões de interação entre os jornalistas e seus públicos são essenciais para o reforço contínuo da credibilidade. Os jornalistas do Executivo não são, portanto, apenas profissionais que se descrevem como imparciais, realizando objetivamente, como seus colegas de mídia, o trabalho de apuração e disseminação de informações do setor público; estão igualmente mergulhados nas lógicas que associam a qualidade do jornalismo ao fortalecimento da democracia. Prevalece, neles, o *ethos* profissional dominante na categoria.

Com este estudo, espero contribuir com a consolidação e o aperfeiçoamento de canais de comunicação direta entre organismos de Estado e o eleitor; com o aprimoramento do jornalismo profissional tanto nas mídias convencionais e novas, como na assessoria de imprensa que o alimenta todo dia; e com a aproximação entre cidadãos e governos, relacionada às mediações anteriores. Em todas essas frentes, trata-se de aprimorar a circulação de informação de qualidade a respeito das questões de Estado, vital para as decisões da sociedade. Além delas, e ainda em termos de gestão pública, o estudo espera contribuir para a adoção ou o incremento de dinâmicas participativas (e-gov), mediadas por informação, intensificando a relação entre eleitores e eleitos. Por fim, pretendo colaborar para a compreensão das diferenças entre os perfis de atuação profissional adotados por jornalistas comissionados, terceirizados e concursados, à medida em que cada nível do Executivo passe a adotar políticas de comunicação e mídias próprias estáveis, independentes dos mandatos em questão (ou seja, práticas de comunicação pública como políticas de Estado, que não se confundam com comunicação governamental).

A pesquisa examinou aspecto até então pouco explorado da relação entre os jornalistas e seus públicos – no caso, a ação dos jornalistas no governo<sup>5</sup>. O conceito de governança é usado aqui para o estudo das conexões entre o Executivo e a sociedade mediadas por jornalistas do Executivo. Acrescenta-se perspectiva nova ao campo de pesquisas sobre *accountability* e mídia, ao focar o trabalho dos jornalistas no setor público, ampliando o escopo de investigações anteriores, como as de Duarte, Schmitz e Costa (2012), Siston e Ellwanger (2015) e Lucena (2017).

A pesquisa teve como objetivo geral identificar mecanismos eficientes para a promoção de cooperação entre os jornalistas que atuam no Executivo, com vistas a aprimorar a governança do trabalho jornalístico e a *accountability* do setor público no Brasil. Os objetivos específicos foram: a) revisar a bibliografia pertinente às relações entre jornalismo, assessoria de imprensa e *accountability* do setor público; e b) identificar e sistematizar casos paradigmáticos de boas práticas de governança do trabalho jornalístico, viabilizados pela cooperação entre jornalistas que atuam em diferentes unidades do setor público federal.

Especificamente para a administração pública federal, o trabalho visa colaborar com o aperfeiçoamento dos processos de produção e circulação de informação entre os níveis de governo, favorecendo particularmente a ação dos agentes públicos federais, que poderão com mais agilidade reduzir sua assimetria de informações em relação aos agentes locais (em estados ou municípios). No âmbito do próprio Executivo federal, o estudo estimula a integração interministerial de equipes de jornalismo, assim como

---

5 As conexões entre jornalistas e públicos foram objeto de outra investigação recente, a pesquisa-ação "GPSJor – Governança, produção e sustentabilidade para um jornalismo de novo tipo" (conduzida por pesquisadores de três instituições de ensino superior no sul do Brasil). O GPSJor examinou percepções da sociedade sobre a qualidade da informação jornalística local em Joinville (município mais populoso de Santa Catarina) e sobre interesses e possibilidades de participação social na governança do jornalismo (GPSJor, 2019).

a articulação em rede do trabalho de jornalistas que atuam em unidades subordinadas a um mesmo ministério. Num sentido ainda mais amplo, o estudo espera contribuir com o aperfeiçoamento de práticas de *accountability* no país, ao evidenciar como os instrumentos de comunicação pública podem espelhar valores profissionais dos jornalistas associados à verdade e ao interesse coletivo (Deuze, 2005) – em ambos os casos, com efeitos positivos para o fortalecimento das estruturas democráticas (Waisbord, 2000).

O relatório se estrutura em quatro capítulos e uma seção de considerações finais. O primeiro capítulo revisa a bibliografia especializada nas conexões entre *accountability* do setor público e jornalismo. O segundo capítulo detalha a metodologia utilizada neste estudo e reflete sobre seus limites e contribuições. O terceiro capítulo apresenta os dados obtidos na primeira etapa do trabalho de campo, composta por entrevistas em profundidade. O quarto capítulo descreve e analisa dois casos de articulação de conteúdos jornalísticos no âmbito do Governo Federal. A seção final propõe um balanço dos resultados da pesquisa e indica perspectivas para a continuidade da investigação sobre o tema<sup>6</sup>.

---

6 Agradeço a colaboração de Aldo Schmitz e Thamires de Lazzari, que atuaram pontualmente como assistentes de pesquisa. Agradeço também a Rogério Christofolletti e às fontes desta pesquisa que leram e opinaram sobre os originais, contribuindo para seu aperfeiçoamento. No mesmo sentido, agradeço a interlocução qualificada da equipe da Enap, em especial pelos pareceres emitidos em relação ao projeto e aos relatórios derivados do estudo.



# FINANCIAL

**HOW TO USE:** Enter your budget for each category in the Summary by Category table below. Enter transactions on the Transactions sheet to see how your actual spending compares to your budget.

## ACTUAL SUMMARY

LINE	BUDGET VS. ACTUAL
LINE 01	
LINE 02	
LINE 03	
LINE 04	
LINE 05	
LINE 06	
LINE 07	
LINE 08	
LINE 09	
LINE 10	
LINE 11	
LINE 12	
LINE 13	
LINE 14	
LINE 15	
LINE 16	
LINE 17	
LINE 18	
LINE 19	
LINE 20	
LINE 21	
LINE 22	
LINE 23	
LINE 24	
LINE 25	
LINE 26	
LINE 27	
LINE 28	
LINE 29	
LINE 30	



100000  
100100  
100200  
100300  
100400  
100500  
100600  
100700  
100800  
100900  
101000

100000  
100100  
100200  
100300  
100400  
100500  
100600  
100700  
100800  
100900  
101000

# 1. JORNALISMO, COMUNICAÇÃO PÚBLICA E ACCOUNTABILITY DO SETOR PÚBLICO

Dois conceitos principais articulam as reflexões desta pesquisa: *accountability* e governança do jornalismo. A seguir, detalho cada um deles, nas diferentes linhagens teóricas que os geraram, e explico a relação que têm com o trabalho jornalístico em geral e, em específico, com o dos jornalistas no setor público. Antes, contudo, é relevante caracterizar o trabalho desses profissionais, situando-o no interior da comunicação pública (ou da governamental).

Os jornalistas brasileiros formam uma categoria bastante diversificada. Se em outros países prevalece uma definição mais estrita, que circunscreve os jornalistas à atuação em mídias jornalísticas, no Brasil a denominação é utilizada mais amplamente, para a autoidentificação de profissionais que trabalham nas mídias e fora delas, numa miríade de funções, das quais se destacam a assessoria de imprensa, a produção de conteúdos e a docência em jornalismo, numa carreira em que se combinam vários estatutos (Mick; Lima, 2013; Pereira, 2014). Os jornalistas que atuam no Poder Executivo cumprem tanto funções clássicas da mídia (como repórteres em emissoras de rádio, TV, plataformas online ou eventuais mídias impressas, como boletins, jornais, revistas ou relatórios), como funções típicas de assessoria de imprensa (na mediação com jornalistas de variados tipos de mídia) e comunicação organizacional (produção de conteúdos para circulação interna às áreas de governo) ou novas funções próprias de mídias sociais ou do ambiente de convergência digital (produção de conteúdos, contatos com públicos, avaliação de alcance etc.). O trabalho dos jornalistas em âmbito governamental se soma ao complexo conjunto de iniciativas de comunicação pública (Zémor, 2012), que visam efetivar *accountability* e estabelecer conexões entre autoridades e a sociedade.

*Comunicação pública* distingue-se de *comunicação governamental*: Souza e Geraldles (2016) ressaltam que a *comunicação governamental* frequentemente é aquela de um governo que quer se divulgar, mostrar as suas conquistas e realizações, enquanto a *comunicação pública* tem por foco o interesse público e vai além da divulgação dos atos de um governo, pois também quer ouvir a sociedade e interagir com ela<sup>7</sup>. Para Duarte, Schmitz e Costa (2012), a *comunicação pública* “responde à obrigação que as instituições públicas têm de informar o público”, estabelecendo com ele uma relação de diálogo, apresentando e promovendo serviços, divulgando as ações cívicas e de interesse público – ou seja, promovendo relações de *accountability*. Já a “*comunicação*

---

7 Tal distinção soa ingênua para uma corrente da sociologia política que tem se dedicado a analisar a instrumentação da ação pública pelos políticos, ou seja, “o conjunto dos problemas colocados pela escolha e o uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental” (Lascoumes; Le Galès, 2012, p. 20). Meios de informação ou comunicação pública são instrumentos do tipo. Restrita a um tempo determinado de execução, minha pesquisa não deu conta dessa bibliografia, desafio remanescente para estudos posteriores.

política” ou governamental costuma ser mais relacionada ao discurso e às atividades de políticos em cargos eletivos e partidos políticos (e nisso se diferencia de “marketing político”, associado ao processo eleitoral). Os autores, ao examinarem o papel e a atuação de jornalistas em assessoria de comunicação em organizações públicas e de políticos em Santa Catarina, mostram que estes profissionais indicam a transparência e a prestação de serviço público como valores fundamentais da profissão: “o relacionamento com a mídia pressupõe não apenas o fornecimento de informações, mas a composição de um mosaico de ações que visem manter uma boa imagem e a reputação ilibada das fontes (organizações e pessoas) perante os seus públicos de interesse” (Duarte; Schmitz; Costa, 2012, p. 4). Mais: em termos normativos, os autores consideram que:

Na área pública, o papel original do comunicador não deveria guardar relação apenas com a formação de imagem, mas de informar ao cidadão sobre realizações, ações e projetos, dando orientação, prestando contas e fornecendo as informações necessárias para avaliação das práticas do setor, das ações de dirigentes, autoridades e técnicos (Duarte; Schmitz; Costa, 2012, p. 5).

Os argumentos reforçam a distinção de orientações e foco entre comunicação pública e governamental. Para Haswani (2006), a comunicação governamental opera numa conjuntura de profunda crise de legitimidade institucional. Comparando-a à comunicação empresarial, o autor considera atrasado o tratamento dispensado à comunicação governamental, quer no âmbito federal ou estaduais e municipais, especialmente se abordados como emissores de informações de interesse público. “A falta de transparência na comunicação governamental tem suas raízes fincadas numa história em que as autoridades constituídas praticamente ignoravam a existência da sociedade situada fora das suas hostes apadrinhadas e, portanto, não desejavam nem necessitavam ser emissoras de mensagens para seu ambiente externo” (Haswani, 2006, p. 38).

O argumento de Haswani antecede o de Bucci (2015), que o exagera no mesmo sentido. Ao avaliar, por exemplo, o investimento governamental em publicidade, que tornava o Executivo líder nacional entre os anunciantes (com gastos superiores a 20 bilhões de reais anuais), Bucci afirma que os políticos em cargos públicos usam o erário para “falar bem de si mesmo”, como um prolongamento da campanha eleitoral, sob a justificativa de “esclarecer a população”. Na avaliação do autor, isso fere a moralidade pública e agride o princípio da impessoalidade, previsto na Constituição Federal, pois “a propaganda oficial transforma em lixo os princípios democráticos, e fingimos que está tudo bem”, mesmo que a publicidade não leve, quase nunca, informações vitais aos cidadãos. Como veremos, esse argumento é falso (ao menos quando aplicado ao período histórico aqui considerado).

Com as transformações sociopolíticas e culturais promovidas pela expansão de novas tecnologias da informação e comunicação (TICs) desde o final do século 20, surgiram pressões constantes na direção da conversão da comunicação governamental em



comunicação pública. Nos termos de Haswani (2006, p. 38), “o cidadão passa, então, a ser agente transformador porque é capaz de cobrar, de denunciar ou, simplesmente, solicitar aos órgãos estatais informações precisas sobre assuntos de seu interesse”. Por essa razão, a comunicação pública “diz respeito à transparência, participação, diálogo, e a um relacionamento cotidiano e individualizado das instituições com o cidadão. Pode ser compreendida, também, a partir da noção de que a informação é direito individual e patrimônio coletivo” (Duarte, 2009, p. 56-57). Duarte destaca três princípios fundamentais à comunicação pública: a) a democratização da informação; b) a adoção da perspectiva dos cidadãos nos processos de comunicação; e c) o estabelecimento de canais de diálogo e interação entre a sociedade e os governos. Se a) responde às dinâmicas de transparência da *accountability* e c) à responsividade, b) corresponde a um modo de aperfeiçoar a comunicação, tanto pela linguagem quanto pelos enfoques e pela seleção de temas (ver também Carvalho de Freitas, 2009).

A democratização do Estado demanda o aprofundamento da *accountability*, associada ao princípio da transparência, que tem se tornado uma espécie de lugar comum na política contemporânea, presente no discurso político como uma verdade irrefutável. Ambos os conceitos são usados como intercambiáveis (Filgueiras, 2011), mas serão distinguidos a seguir.

*Accountability* refere-se a um conjunto de mecanismos capazes de garantir o caráter democrático de um sistema representativo (Gentili; Dutra, 2016). A disposição dos eleitos em, regularmente, prestar contas aos eleitores sobre suas iniciativas é viabilizada pela existência de recursos tais como canais de comunicação presencial (reuniões, assembleias, conferências) ou mediada (mídias próprias ou convencionais). Em termos normativos, pode ser assegurada pela combinação de regras que determinem responsividade (*answerability*, obrigação de informar e justificar publicamente decisões, a incidir sobre eleitos e funcionários públicos) e *enforcement* (sanções a serem aplicadas aos que se recusarem à responsividade) (Schedler, 2008 *apud* Gentili; Dutra, 2016). Os mecanismos de *accountability* colocam em prática a transparência e a responsividade e podem ser constantemente monitorados por jornalistas, outros segmentos do público interessados na gestão, ou por todo cidadão ou cidadã<sup>8</sup>.

A transparência não leva, automaticamente, à *accountability*, mas, certos tipos de transparência podem conduzir a certos tipos de *accountability*. Fox (2007) indica dois tipos de transparência – opaca e clara – e, ainda, dois tipos de *accountability*: *soft* e *hard*. A transparência opaca envolve disseminação de informação que não revela como as instituições funcionam; a transparência clara trata de programas e práticas de

---

8 No Brasil, estudos sobre o tema focam o papel de vários órgãos de governo na *accountability* democrática (Willeman, 2016, para os Tribunais de Contas; Soares, 2016, para a Advocacia Geral da União; Lemos, SD, para o *oversight* horizontal do Legislativo em relação ao Executivo; Klein, 2017, para a relevância dos portais governamentais de dados abertos). A *media accountability* também é tema recente de estudos especializados (Silva; Paulino, 2007; Fengler *et al.*, 2014; Feitoza, 2016; McQuail, 2003; Acharya, 2015; Guerra, 2016; Paulino, 2009a e 2009b), cujo escopo foge ao objeto desta pesquisa.

acesso à informação que revelam informação útil e confiável. A *accountability soft* tem relação com a responsividade, ou seja, a exigência de que as autoridades se justifiquem. A *accountability hard* engloba a responsividade acrescida da possibilidade de sanções.

Em geral, os governos exercem transparência passiva ou opaca, com a prestação de contas na aplicação de recursos financeiros, notadamente em relatórios burocráticos e dados contábeis. Falta a transparência ativa ou clara. Bizerra (2011) sugere que a *accountability* refere-se também àquilo que o poder público deveria fazer e não fez. Inclusive, o que prometeu em campanha eleitoral e não cumpriu. Aponta também que os governos em geral não disponibilizam informações sobre riscos, não somente financeiras, mas também em outras áreas, como educacional, habitacional (moradias irregulares) etc. Outro aspecto é a veracidade dos dados e informações, pois nem sempre há validação externa (auditoria). Em resposta a tais limites, como afirma Peres-Neto (2014, p. 4), “nos últimos anos, o debate acerca da *accountability* e da transparência como práticas éticas próprias da comunicação organizacional vem ganhando amplos espaços na literatura acadêmica especializada e, principalmente, no cotidiano das áreas de comunicação de empresas e instituições”.

Ainda residem na *accountability* vertical as esperanças de superação da crise de representação (ou da democracia) no Ocidente (Miguel, 2005). Mudanças tecnológicas recentes incidiram sobre alguns dos obstáculos históricos à efetivação da *accountability* vertical, ampliando a capacidade de supervisão dos eleitores sobre seus representantes. TICs facilitaram a criação de canais de comunicação com a sociedade, o que vale para políticos ou para as estruturas de governo. Também favoreceram as ações de fiscalização das autoridades públicas pelos cidadãos, com acesso a informações asseguradas por sistemas de transparência via internet. O novo ecossistema midiático alterou a relação entre eleitores e eleitos, bastante desintermediada com a criação de canais de contato direto com a autoridade (em geral, por redes sociais) – sem que os canais anteriores de mídia tenham sido desfeitos. Ainda que fatores como “a complexidade das questões públicas, o fraco incentivo à qualificação política e o controle sobre a agenda” (Miguel, 2005, p. 27) tenham se mantido, as conexões em rede entre eleitos e eleitores alteraram as práticas de *accountability* – afetando também o trabalho dos jornalistas que atuam em estruturas de governo. Mídias governamentais ou canais de conexão direta entre governantes e seus seguidores podem se tornar locii do debate público, condição até pouco tempo atrás restrita aos grandes meios de comunicação de massa<sup>9</sup>.

Os estudos sobre a relação entre *accountability* e mídia têm destacado que o trabalho jornalístico é “um dos atores clássicos capazes de promover controle na partilha de poder, através de mecanismos de *checks and balances*, mantendo o governo *accountable* na

---

9 Nessa condição, os canais de comunicação pública do Executivo favoreceriam as práticas de *accountability* social, que valoriza a possibilidade de controle da ação dos governos pela sociedade. “Trata-se de um mecanismo de controle não eleitoral, envolvendo elementos institucionais e não institucionais de múltiplas associações de cidadãos, movimentos sociais ou media, com o objetivo de dar visibilidade a erros e falhas do Estado, trazer novos pontos à agenda pública ou influenciar decisões políticas” (Santos, 2009, p. 35-36)

ordem democrática” (Maia, 2006, excelente balanço dos estudos sobre essa relação). “Mesmo quando o procedimento da *accountability* falha, a prática de trocar pontos de vista publicamente, para alcançar soluções corretas em circunstâncias de conflito, é importante para expandir debates públicos e abrir o caminho para a inovação institucional” (Id., *ibid.*).

Apesar de ser um conceito-chave para a área, são ainda escassas as pesquisas empíricas que recorrem à *accountability* para avaliar estratégias, instrumentos ou práticas de comunicação pública no Brasil. Um raro estudo de caso tomou por objeto as políticas e estratégias de comunicação dos governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) (Lucena, 2017). A autora constatou que “existem mais estudos sobre comunicação eleitoral e marketing político do que a respeito de comunicação de governo ou pública” (Lucena, 2017, p. 14). Lucena reverbera Bucci e afirma que “as decisões neste campo ficam submetidas à cultura do tácito, a uma visão utilitarista vinculada a uma racionalidade instrumental/estratégica, que se restringe aos interesses individuais e particulares sem levar em conta seus efeitos para o conjunto da sociedade” (Id., *ib.*). Para avaliar 13 entrevistas com gestores de comunicação do governo, além de documentos inéditos e públicos a respeito do tema, Lucena construiu um modelo de análise composto de 12 categorias, dentre as quais *accountability*, descrita pela autora somente como “Prestação de contas à sociedade sobre as ações e gastos do governo. Transparência” (Lucena, 2017, p. 172). Os resultados do estudo não desenvolvem a reflexão sobre a relação entre *accountability* e comunicação pública.

Enquanto meio de reforçar a norma democrática (Manin, 2016), a *accountability* pode ser fortalecida, no setor público, pelo aprimoramento dos processos de governança do trabalho jornalístico. A expressão **governança** tem sido utilizada nas últimas décadas principalmente em sentido estrito, para nomear os padrões de relação entre as empresas e seus acionistas ou controladores, como na definição de Blair (1995, p.3): “O conjunto de arranjos legais, culturais e institucionais que determinam o que as corporações com ações livremente negociadas podem fazer, quem as controla, como esse controle é exercido, e como os riscos e retornos das atividades que elas se envolvem são distribuídos”.

A disseminação do conceito levou à sua expansão, com esse mesmo significado, para outras organizações, mesmo as sem fins lucrativos, nos setores público e privado. Num desdobramento de sentido, o conceito passou a ser utilizado para a compreensão dos efeitos de regulação ou de políticas sobre determinados setores econômicos (Puppis, 2010; Bevir, 2011) ou para indicar boas práticas adotadas por agentes públicos (James, 2006). Em outro desdobramento, ainda mais radical, Bevir (2013) formulou uma “teoria da governança”, situando o conceito no centro de uma interpretação pós-fundacionista das relações sociopolíticas contemporâneas:

A governança se refere a todos os processos de governar, empreendidos seja por um governo, mercado ou rede; seja por uma família, tribo, corporação ou território;

e seja por leis, normas, poder ou linguagem. Governança é um termo mais amplo que governo porque foca não apenas no Estado e suas instituições, mas também na criação de lei e ordem em práticas sociais (Bevir, 2013, p. 1).

Neste estudo, pretendo demonstrar a aplicabilidade do conceito para a compreensão do trabalho dos jornalistas do setor público, utilizando a estrutura analítica proposta por Mick e Tavares (2017) para operacionalização em estudos de caso. Tal uso é coerente com um conceito que vê a governança como “uma série de práticas sociais diversas criadas e recriadas constantemente pela atividade humana concreta e significativa” (Bevir, 2013, p. 5).

No jornalismo, a governança refere-se às relações sociopolíticas entre os agentes envolvidos no processo de seleção de informações, apuração, produção e circulação de narrativas relevantes sobre a atualidade. Comporta quatro dimensões: governança editorial, de circulação e engajamento, de gestão e controle e de sustentabilidade (Quadro 2) (Mick; Tavares, 2017). Circunscrevendo o escopo à ação dos jornalistas no Executivo federal, o polo da produção articula agentes como os próprios jornalistas, suas fontes de informação, outros profissionais de comunicação envolvidos na produção de conteúdo, jornalistas ou profissionais de mídia que estabelecem contatos com as equipes do setor público, além de variados *stakeholders* (de acionistas minoritários em empresas públicas a agentes políticos, como dirigentes partidários ou governantes). No polo da circulação, a informação do governo envolve os diferentes públicos alcançados por canais próprios e por mídias convencionais: audiências segmentadas ou de massa, com as variadas configurações que podem possuir (Mick; Tavares, 2017).

**QUADRO 2** – Dimensões e públicos da governança do jornalismo no setor público

Dimensão	Características	Públicos
Governança editorial	Refere-se aos saberes profissionais dos jornalistas: de reconhecimento (o que deve virar pauta ou notícia), de procedimento (apuração e ética) e de narração (linguagens, mídias, suportes).	Jornalistas, outros profissionais atuantes em cada mídia, colaboradores de conteúdo, fontes de informação.
Governança de engajamento e circulação	Refere-se à participação dos públicos na produção e no compartilhamento de conteúdo jornalístico	Leitores (sociedade, cidadãos etc.)
Governança de gestão	Refere-se às estruturas de gestão e controle e a seu impacto sobre a produção de conteúdo	Governantes, gestores públicos e outros grupos interessados ( <i>stakeholders</i> )
Governança de sustentabilidade	Refere-se aos recursos necessários ao financiamento da atividade	Gestores de fundos públicos e, eventualmente, assinantes ou anunciantes

Fonte: elaboração própria, com adaptação, para o setor público, do modelo de Mick e Tavares (2017).

Este é o primeiro estudo que aplica o conceito de governança ao trabalho dos jornalistas do setor público, tendo como foco sua relevância nas relações de *accountability*. No próximo capítulo, apresento a metodologia elaborada para a pesquisa empírica, derivada das escolhas teóricas adotadas.





## 2. UMA METODOLOGIA PARA PESQUISAR A GOVERNANÇA DO TRABALHO JORNALÍSTICO NO SETOR PÚBLICO E SUA RELEVÂNCIA PARA A ACCOUNTABILITY

O desenvolvimento metodológico desta pesquisa mobilizou três instrumentos complementares entre si e descritos em detalhe a seguir: revisão bibliográfica (Stunipf, 2006), entrevistas em profundidade (Bourdieu, 2008) e estudos de caso (Yin, 2015; Duarte, 2006) baseados em análise de conteúdo.

A revisão bibliográfica se debruçou sobre dois grupos de textos:

- a. os estudos mais recentes sobre os conceitos centrais da pesquisa, governança e *accountability*; quanto à governança, o foco foram os artigos e livros inspirados em ou críticos à abordagem de Bevir (2013); quanto à *accountability*, dada a amplitude dos usos recentes do contexto, o foco esteve, como vimos no capítulo 1, nas obras que associam o conceito à relação dos governos com a mídia e, em especial, os jornalistas;
- b. a revisão dos estudos especializados em comunicação pública e no jornalismo de assessoria de imprensa, apresentados nas revistas da área e nos encontros das associações de pesquisadores sobre o tema (SBPJor, Aberje, Abracorp, Intercom), com vistas a identificar e resenhar obras com foco em casos exemplares de articulação de profissionais, na comunicação jornalística no setor público.

As entrevistas em profundidade visaram recuperar os esforços do Governo Federal para promover o uso de conteúdos produzidos em várias áreas do Executivo e aferir a efetividade dessas iniciativas em parcela representativa dos ministérios. Tiveram foco na avaliação dos programas de integração de equipes já realizados no âmbito do Executivo federal, na identificação das dificuldades para implementá-los e no mapeamento de práticas inovadoras. A relação inicial de entrevistados contemplou:

- a. titulares ou coordenadores de área de articulação da Secom;
- b. coordenadores de equipes das áreas de comunicação dos ministérios mais desejados pelo campo político conforme o Brazilian Legislative Survey (Passarinho, 2018): Cidades, Planejamento, Fazenda, Casa Civil, Educação, Minas e Energia, Saúde, Integração Nacional, Trabalho e Relações Exteriores<sup>10</sup>.

---

10 A reforma ministerial realizada em 2019 não afetou essa seleção, uma vez que os profissionais responsáveis pela coordenação de jornalistas em cada um dos ministérios citados foram identificados ainda em 2018 e puderam ser entrevistados posteriormente. A opção por entrevistar apenas coordenadores deu-se em função de viabilidade dentro do prazo exíguo de realização da pesquisa; diferenças de perspectiva entre coordenadores e os integrantes de suas equipes certamente existem e podem ser objeto de investigações posteriores.

A mensagem de convite para a realização das entrevistas e o roteiro com as perguntas estão no Apêndice. A solicitação das entrevistas foi iniciada em 11 de dezembro de 2018 e sua realização deu-se até março de 2019. Contatos por e-mail foram abandonados diante da inexistência de resposta (ou de respostas não pertinentes à solicitação), o que se repetiu em praticamente todos os casos. Por isso prevaleceram desde o início de 2019 os contatos por telefone. Aos entrevistados foi oferecido o sigilo quanto a suas identidades e a do ministério em que atuaram – na transcrição, informações que permitiam situar o interlocutor ou seu espaço de trabalho foram suprimidas. Foram entrevistados 10 jornalistas vinculados a oito diferentes unidades de governo, que serão identificados apenas pela expressão “Fonte”, complementada por um número de 1 a 10 (Quadro 3). Quatro profissionais são do sexo feminino e seis, do masculino; dois atuavam como comissionados sem vínculo com o setor público, dois como terceirizados e seis como servidores públicos ou trabalhadores de empresas públicas cedidos ao Executivo.

**QUADRO 3** – Relação de entrevistados por sexo e tipo de contratação

Fonte	Sexo	Tipo de contratação
Fonte 1	Feminino	Concursada (servidora pública)
Fonte 2	Masculino	Terceirizado
Fonte 3	Masculino	Concursado (em empresa pública, cedido a ministério)
Fonte 4	Masculino	Concursado (servidor público)
Fonte 5	Feminino	Concursado (servidora pública)
Fonte 6	Feminino	Terceirizada / Comissionada
Fonte 7	Masculino	Comissionado
Fonte 8	Feminino	Concursada (servidora pública)
Fonte 9	Masculino	Concursado (em empresa pública, cedido a ministério)
Fonte 10	Masculino	Comissionado

A realização das entrevistas levou em conta as assimetrias estruturais inerentes a este método observadas por Bourdieu (2009, p. 694):

Sem dúvida a interrogação científica exclui por definição a intenção de exercer qualquer forma de violência simbólica capaz de afetar as respostas; acontece, entretanto, que nesses assuntos não se pode confiar somente na boa vontade, porque todo tipo de distorções estão inscritas na própria estrutura da relação de pesquisa. Estas distorções devem ser reconhecidas e dominadas; e isso na própria realização de uma prática que pode ser refletida e metódica, sem ser a aplicação de um método ou a colocação em prática de uma reflexão teórica.

Estive atento principalmente a duas distorções inerentes à proposta de pesquisa e às condições de sua realização. Começo deste último ponto: as entrevistas foram realizadas por Skype, Appear.in<sup>11</sup> ou por telefone, à escolha da fonte, e sempre gravadas

11 Appear.in foi um sistema de videocomunicação, parcialmente gratuito, que podia ser utilizado dentro de navegadores de internet. Em 2019, foi incorporado ao sistema Whereby.com.



em áudio, mediante autorização do entrevistado. Prevaleram entrevistas telefônicas porque a rede de computadores que servia à Esplanada dos Ministérios em 2019 não era robusta o bastante para admitir videoconferências estáveis. Quanto à proposta da pesquisa, ela se deu num momento de transição de governos, que envolveu a substituição de profissionais em postos-chave (inclusive algumas das fontes) e, além disso, inúmeros tensionamentos em relação aos padrões do regime democrático experimentados durante a Nova República. Esse momento era de notável insegurança para os jornalistas: alguns se mostraram tão atarefados que não conseguiram fixar uma data para a conversa, embora tenham manifestado disposição de fazê-lo; outros viam suas atribuições esvaziadas ou seu trabalho, desprovido de sentido. Como o foco da pesquisa não está nas políticas desenvolvidas de 2019 em diante, mas no balanço do que havia sido experimentado até o final de 2018, esse esclarecimento contribuiu para mitigar dúvidas das fontes relativas à abordagem do tema num contexto de transição. Como a cada respondente foi assegurado o sigilo tanto de sua identidade como da do órgão de governo em que trabalhava, a anonimização foi aplicada sobre a transcrição das entrevistas, antes da seleção dos trechos utilizados nos próximos capítulos. As fontes também receberam a versão preliminar deste relatório e puderam contribuir com correções, críticas e acréscimos<sup>12</sup>.

Os resultados aferidos na revisão bibliográfica e nas entrevistas em profundidade permitiram o mapeamento de práticas relevantes de articulação, baseadas na cooperação dos jornalistas do Executivo. Desse mapeamento, foram selecionados dois casos no âmbito do Governo Federal para estudo detalhado, no terceiro recurso metodológico desta pesquisa.<sup>13</sup>

As entrevistas e os estudos de caso foram analisados quanto às dimensões de governança do jornalismo sugeridas por Mick e Tavares (2017).<sup>14</sup> O Quadro 4 apresenta a relação de indicadores contemplados para a análise, associados às respectivas dimensões da governança do jornalismo no setor público (detalhadas no Quadro 2).

---

12 Sete das dez fontes foram localizadas por e-mail quase um ano depois das entrevistas; quatro enviaram *feedbacks*.

13 Os casos mais pertinentes identificados ao longo da pesquisa são a campanha governamental contra o Zika Vírus e a *fanpage* do Ministério da Educação no Facebook (<https://www.facebook.com/ministeriodaeducacao/>). Estudos já realizados a respeito da Embrapa (Duarte; Silva, 2011) ou das prefeituras de Curitiba (Oliveira Filha, 2014) e Fortaleza (Luz, 2014) foram referências importantes para a realização da análise.

14 No projeto original desta pesquisa, imaginava-se possível estudar os casos à luz das práticas de governança da comunicação recomendadas pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2017). Contudo, observação detalhada desse documento constatou sua impertinência para o objeto da atual investigação, relacionado à articulação do trabalho de profissionais não numa organização convencional (como uma grande empresa ou unidade de administração pública), mas no universo altamente complexo do Poder Executivo. Apesar da perda de relevância metodológica, as ideias do IBGC contêm sugestões importantes para o aperfeiçoamento da comunicação organizacional, particularmente úteis para o setor público. Ainda que não seja cabível reproduzir a natureza normativa das regras do IBGC (uma vez que o Poder Executivo abriga situações de enorme variação, dificilmente padronizáveis), o roteiro de práticas de transparência recomendadas à comunicação das empresas representa, para nosso estudo, tanto um ponto de partida, quanto um parâmetro a partir do qual avançar na reflexão sobre a governança do trabalho jornalístico no setor público.

**QUADRO 4** – Dimensões da governança e categorias de análise de discurso/indicadores observadas em entrevistas e nos estudos de caso

<b>Dimensão da Governança</b>	<b>Categorias de análise/indicadores a observar</b>
Editorial	<ul style="list-style-type: none"><li>• Temas predominantes e critérios de noticiabilidade</li><li>• Características da apuração</li><li>• Características da narrativa (multimedialidade)</li></ul>
De gestão	<ul style="list-style-type: none"><li>• Interferência de governante ou gestor público sobre produção de conteúdo</li><li>• Organização e divisão do trabalho jornalístico</li><li>• Coordenação do trabalho dos jornalistas com outros profissionais de comunicação e outras áreas do setor público</li></ul>
De sustentabilidade	<ul style="list-style-type: none"><li>• Volume e perfil dos recursos utilizados no trabalho jornalístico</li><li>• Disponibilidade de recursos financeiros e não financeiros para a realização do trabalho</li><li>• Efeitos de contingenciamento sobre o trabalho jornalístico</li></ul>
De circulação e engajamento	<ul style="list-style-type: none"><li>• Perfis das mídias mobilizadas pelo setor público</li><li>• Dinâmicas de interação com os públicos no conteúdo jornalístico (online e offline)</li></ul>

Fonte: elaboração própria, a partir de Mick e Tavares (2017).

Os estudos de caso foram realizados com a combinação dos seguintes procedimentos para obtenção de informação:

- a. revisão bibliográfica do conjunto das obras eventualmente produzidas sobre cada caso;
- b. análise documental de relatórios ou outras fontes pertinentes, relativas às políticas de comunicação adotadas em cada caso;
- c. análise de conteúdo dos canais de comunicação, nos casos selecionados;
- d. entrevistas adicionais com gestores e/ou jornalistas que atuaram nos casos específicos, quando necessárias à complementação de informação.

Os próximos dois capítulos apresentam os resultados das entrevistas e dos estudos de caso. O capítulo final interpreta o trabalho de campo à luz da bibliografia aqui estudada e propõe conclusões.





### 3. OS JORNALISTAS AVALIAM A TRANSPARÊNCIA E A RESPONSABILIDADE DO EXECUTIVO

Este capítulo recolhe e analisa representações de jornalistas do Executivo federal sobre a relevância do trabalho desses profissionais nas relações de *accountability*, particularmente na disseminação espontânea de informação pelas unidades de governo (transparência) e na atenção às demandas por informação apresentadas pelos cidadãos ou pela mídia (responsividade). O capítulo baseou-se em 10 entrevistas com jornalistas que trabalharam para o Executivo, até 2018, em funções de coordenação de outros jornalistas em alguns dos principais ministérios e na Secretaria de Comunicação da Presidência da República.<sup>15</sup> Para análise das entrevistas, as sequências discursivas mais significativas das respostas foram organizadas em categorias correspondentes às quatro dimensões da governança do jornalismo (ver Quadro 4, no capítulo anterior).

O capítulo se organiza em seis seções: a primeira descreve o contexto e a complexidade do trabalho dos jornalistas do Executivo federal; as quatro seguintes exploram as respostas das fontes às perguntas relacionadas às dimensões de gestão, editorial, de engajamento e circulação e de sustentabilidade da governança do jornalismo. O uso dessa perspectiva teórico-metodológica aplicada ao trabalho no setor público suscita reflexões reunidas na seção final do capítulo, um balanço da relevância da atuação dos jornalistas do Executivo para as relações de *accountability* do Executivo federal no Brasil.

#### 3.1 CARACTERÍSTICAS GERAIS DO TRABALHO DOS JORNALISTAS NO EXECUTIVO

O Executivo federal é um sistema extremamente complexo, que interliga ministérios, fundações, autarquias, empresas estatais e outros órgãos públicos submetidos a diferentes estruturas de fiscalização e distintos níveis de exigência quanto à transparência de suas ações. O Sistema de Comunicação de Governo (Sicom) era formado, em 2019, por profissionais atuantes em 59 unidades diferentes.

Não há levantamento que identifique com precisão a presença de jornalistas no Executivo federal; os dados da pesquisa Perfil dos Jornalistas Brasileiros situaram em pouco mais de 14 mil os profissionais que em 2012 atuavam nos três níveis do Executivo (o que também comportava 27 unidades da Federação e mais de 5 mil municípios). Fontes ouvidas nesta pesquisa estimaram em 300 o número aproximado de jornalistas nos ministérios – cálculo que exclui todas as outras estruturas do governo federal e também as unidades nos estados ou municípios.

---

<sup>15</sup> A metodologia é descrita em detalhes no capítulo 2.

Unidades do Executivo e os jornalistas que nelas trabalham não obedecem a comandos inteiramente centralizados na Presidência da República. O presidencialismo de coalizão, ao agrupar coligações partidárias (ou mesmo grupos sociais específicos representados permanente ou pontualmente por partidos), distribui áreas de governo entre as forças políticas, as quais podem operar com relativa autonomia – não apenas em função do modo como encaram o processo político, mas também pelas características do trabalho regular de cada unidade. A maior parte dos ministérios tem projetos ou programas com compromissos regulares e sistemáticos, de longo prazo, conduzidos por servidores públicos estáveis; ainda que projetos ou programas possam ser alterados ao longo do tempo por decisão do Executivo ou determinação de outro poder, eles têm certa continuidade e demandam a divulgação periódica de seus resultados ou de suas rotinas. Esses dois fatores (o caráter político da gestão das unidades de governo e a existência de programas ou projetos regulares dentro de cada uma delas) favorecem a operação relativamente autônoma dos ministérios, ainda que cada unidade de governo dependa de outra, operacional ou estrategicamente.

Cada ministério abriga uma quantidade enorme de informação de interesse público e dispõe de recursos limitados (decrecentes ao longo dos últimos anos) para sistematizá-la em linguagem compreensível e disseminá-la com amplo alcance. Para isso, em todas as unidades de governo, os jornalistas atuam em duas frentes paralelas: no atendimento a veículos de imprensa (internacional, nacional, regional ou local) e na alimentação de mídias próprias, em geral uma página oficial na internet combinada a canais em redes sociais. Além disso, em alguns ministérios jornalistas são convocados a elaborar documentos para atender a demandas específicas de informação – provenientes de órgãos reguladores, da mídia ou de cidadãos, nesses dois últimos casos, às vezes, por meio da Lei de Acesso à Informação. Nem sempre os requerimentos baseados na referida lei são respondidos ou processados por jornalistas.

Dada a complexidade do sistema de unidades de governo, que se desdobra em dezenas de canais de comunicação por elas geridos, a identificação e seleção das informações mais relevantes em cada unidade para divulgação pública sistemática em canais do conjunto do governo é desafio antigo. Ao longo dos anos 2000, os governos criaram e extinguiram canais específicos (como o Blog do Presidente, o boletim Em Questão, o programa de rádio Café com o Presidente, os sites Planalto.gov.br e Brasil.gov.br) e adotaram estratégias variadas para utilização dos canais permanentes (como os da rede NBR, o programa de rádio A Voz do Brasil e a Empresa Brasil de Comunicação). Além disso, foram adotadas estratégias para planejamento e coordenação do trabalho de assessoria de imprensa, por meio da identificação diária de temas urgentes e de

diálogo sistemático entre as unidades de governo e a Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República (Secom)<sup>16</sup>.

Além desse primeiro nível de integração do trabalho dos jornalistas, que se reflete nas mídias próprias e nas mediações com os veículos de comunicação, a Secom atuou para integrar o trabalho dos jornalistas ao de outros profissionais da área de comunicação e especialistas, no entorno de ações combinadas para enfrentar problemas ou desafios pontuais. Sob a forma de grupos de trabalho multidisciplinares, esses coletivos articulavam respostas de governo às situações de crise – acidentes aéreos, epidemias, denúncias de irregularidades etc. –, as quais se refletiriam posteriormente no trabalho de assessoria de imprensa, no conteúdo publicado nos canais próprios e também em ações não-jornalísticas de comunicação (publicitárias, de relações públicas, de engajamento em mídias sociais, entre outras).

A complexidade dessas relações reitera a relevância da informação jornalística para a comunicação de governo e ocupa espaço central no planejamento estratégico da Secom para 2015-2020. “Assegurar unicidade na comunicação do Governo Federal”, “Divulgar informações de forma transparente” e “Ampliar a efetividade das ações de comunicação do Governo Federal” são os resultados institucionais previstos no mapa estratégico para o período. Por unicidade na comunicação de governo, a Secom entende “promover o alinhamento de discurso com os órgãos e entidades do Governo Federal de maneira a garantir a efetividade da comunicação”. Para alcançar esse objetivo, a Secretaria planeja “aperfeiçoar a articulação entre órgãos do Sicom”, ou seja, “aprimorar os mecanismos de integração com os órgãos e entidades participantes do Sicom de forma a assegurar uma comunicação pública unificada e coerente” (Secom, 2019 para todas as citações do parágrafo).

A preocupação com aprimorar a comunicação pública e incorporar o conceito de *accountability* à definição de políticas para o setor remonta pelo menos a 2003. Naquele ano, o assessor especial da Secom, Bernardo Kucinski, num seminário que avaliou os 100 dias do novo governo, afirmou: “estamos trabalhando na direção de criar uma cultura de transparência, dentro do conceito que os ingleses chamam de *accountability*, quer dizer, um governo que presta contas o tempo todo daquilo que faz” (Kucinski *apud* Medeiros; Bretas; Duarte, s/d). Oito diretrizes adotadas pela Secom se baseavam no conceito de comunicação pública para dar efetividade à propensão para *accountability*:

---

16 As entrevistas e o livro inédito de Medeiros, Bretas e Duarte (s/d) sugerem duas inflexões distintas a respeito do caráter público dos instrumentos e estratégias do Executivo federal, no setor, neste século. No período 2003-2010, teriam sido formuladas políticas para a área coerentes com o conceito de comunicação pública, que valorizava promoção da cidadania, além de transparência. Tais políticas parecem ter sido abandonadas em algum momento entre 2010 e 2014, por motivos ainda não estudados (certamente relacionados à crise sociopolítica posterior a junho de 2013, intensificada pelos efeitos das dificuldades econômicas imediatamente posteriores). Ao final de 2018, a Secom dispunha de manuais e orientações técnicas, mais do que diretrizes – e, certamente, havia se distanciado da possibilidade de produzir políticas capazes de orientar o conjunto de profissionais e coordenadores do sistema de comunicação do Executivo. A partir de 2019, houve nova inflexão, cujo alcance escapa à delimitação desta pesquisa. A análise de continuidades e rupturas no trabalho da Secom desde sua criação, em 1979, surge como um desafio de pesquisa tão extenso quanto particularmente relevante.

a) o cidadão tem direito à informação, base para o exercício da cidadania. b) o Estado tem o dever de informar; c) zelo pelo conteúdo informativo, educativo e de orientação social; d) a comunicação pública não deve se centrar na promoção pessoal dos agentes públicos; e) promover o diálogo e a interatividade; f) estímulo ao envolvimento do cidadão com as políticas públicas; g) serviços públicos têm de ser oferecidos com qualidade comunicativa; e h) comunicação pública tem de se basear na ética, na transparência e na verdade (cf. Medeiros; Bretas; Duarte, s/d).

A articulação do trabalho dos profissionais de comunicação das diversas unidades de governo era percebida como fundamental para aperfeiçoar a prestação de contas. Com esse objetivo, a Secom criou, informalmente, o Núcleo de Comunicação Pública, estrutura que operou entre 2007 e 2012. “Um dos objetivos da criação do NCP”, afirmam Medeiros, Bretas e Duarte (s/d), “foi centralizar em um único local a coordenação de atividades relacionadas à organização do discurso do governo, articulação dos diferentes órgãos públicos e ferramentas de comunicação e qualificação da informação dirigida ao cidadão”. O Núcleo sistematizou e expandiu uma série de ações que haviam sido experimentadas nos anos anteriores, acumulando as seguintes atribuições:

- Produzir conteúdos próprios para informar, esclarecer e orientar sobre políticas e serviços públicos voltados para o próprio governo, para a integração dos órgãos do Sicom e para a população. [...]
- Propor e coordenar ações integradas de comunicação de temas estratégicos e/ou transversais envolvendo diferentes órgãos do Poder Executivo federal.
- Estabelecer políticas, padrões, diretrizes e recomendações para as diferentes áreas de comunicação do Poder Executivo federal (exceto as relacionadas à mídia paga como patrocínio e publicidade).
- Realizar monitoramento ativo e preventivo de temas de governo. [...]
- Incentivar e apoiar a qualificação de práticas de comunicação nos diferentes órgãos do Governo Federal;
- Dar consultoria, subsídios e apoio nas ações de comunicação dos diferentes órgãos integrantes do Secom;
- Manter um programa permanente de atualização profissional dos agentes de comunicação e de capacitação e orientação de porta-vozes.
- Realizar trabalho de assessoria de imprensa na Secom (Medeiros; Bretas; Duarte, s/d).

A partir de 2013, o NCP foi integrado ao Núcleo de Planejamento, criando-se a Assessoria de Articulação e Monitoramento, com o objetivo de alinhar o posicionamento, unificando, na medida do possível, o discurso dos ministérios de forma a fortalecer a imagem do governo na direção desejada. A assessoria deveria manter diálogo permanente, efetivo e sistemático com o Sistema de Comunicação do Poder Executivo federal (Sicom), buscando alinhar discursos e posicionamentos de governo, além de qualificar e



potencializar as ações de comunicação federais. Eram quatro as atribuições principais: a) atuar em ações de comunicação que envolvessem a Presidência da República, direta ou indiretamente; b) atuar em demandas de imprensa que tivessem potencial de alcançar a Presidência da República, direta ou indiretamente; c) atuar em pauta onde mais de um órgão estivesse envolvido, integrando estratégias, posicionamentos e ações para maximizar resultados e minimizar impactos negativos; e d) identificar pautas que perpassassem mais de um órgão e que potencializassem a atuação do governo.<sup>17</sup>

Em 2017, atribuições antes desenvolvidas pelo NCP e pela Assessoria de Articulação foram deslocadas para a Subsecretaria de Articulação e Pesquisa de Opinião – mas, como veremos, a promoção de cooperação vertical ou horizontal entre jornalistas do setor público perdeu intensidade nesse período, marcado por profundas discontinuidades políticas.

### 3.2 COMO SE ORGANIZA O TRABALHO DOS JORNALISTAS NO EXECUTIVO? (GOVERNANÇA DE GESTÃO)

Três tipos de regime de contratação de jornalistas convivem, em proporções variadas, na Esplanada dos Ministérios. Uma pequena parte é de comissionados, cargos de confiança dos ministros ou da Presidência da República (mas nem todos vêm do setor privado: também há servidores em cargos de comissão). Uma parcela maior é de trabalhadores concursados – servidores públicos ou trabalhadores de empresas estatais cedidos para o Executivo. A maioria é de terceirizados, jornalistas contratados por empresas de assessoria de imprensa licitadas pelo Governo Federal.<sup>18</sup> O número de profissionais por unidade de governo pode variar muito, de dois a dezenas, sob variadas combinações entre os tipos de contrato; além disso, a depender de demandas conjunturais, o tamanho das equipes pode ser expandido e, depois, retraído<sup>19</sup>. A maior parte dos profissionais tem formação específica em jornalismo ou ampla experiência em mídia anterior ao governo para legitimar seu trabalho na área; contudo, parcela pequena dos serviços de jornalismo, em carreiras de acesso restrito (como nas Forças Armadas ou no Itamaraty) não é necessariamente executada por profissionais da área.

As fontes têm opiniões divergentes em relação à convivência, no Executivo, de jornalistas com três tipos distintos de formas de contratação. Para uma parte dos entrevistados, essa diversidade é saudável e permite a reunião de experiências

---

17 As informações deste parágrafo foram obtidas junto à Fonte 8.

18 Entre os terceirizados, há uma parcela pequena de jornalistas contratados por cooperação técnica, por organizações internacionais como PNUD, ou Unesco, e que trabalham nos ministérios. Há também estruturas de comunicação nas áreas técnicas dos ministérios, que acabam por interagir com as equipes destes (caso do Tesouro Nacional e da Receita Federal, por exemplo, no Ministério da Fazenda/Economia).

19 Isso ocorreu no Ministério do Esporte entre 2013 e 2016, período de realização no país da Copa das Confederações, da Copa do Mundo de Futebol e das Olimpíadas. Mais adiante tratarei de retrações derivadas de contingenciamento ou corte de pessoal.

diferentes e complementares entre si. Mas, para outra parcela das fontes, o envolvimento de terceirizados e comissionados ocorre em detrimento de uma solução de maior qualidade, que seria a criação de uma carreira específica e valorizada para jornalistas no serviço público.

[...] acho que começa a criar um clima ruim dentro da equipe, o ideal é que todos estejam na mesma forma de contratação, entendeu? Para não criar aquele clima dentro da equipe, porque assim, quando a pessoa é um DAS ela tem que estar à disposição do órgão. Então ela tem que estar ali, eu posso ligar no sábado, eu posso ligar no domingo, ela vai ter que me atender. Ou a pessoa que é contratada por uma empresa não vai atender, trabalha 8 horas ou 6 horas, de acordo com o contrato, e aí ela consegue ter mais um limite. Então, assim, o ideal é que todas as contratações sejam feitas no mesmo regime jurídico, né, trabalhista. Porque aí a gente consegue assim “não, esse aqui tem preferência”, “esse que trabalha mais que o outro, trabalha da mesma forma”, então é importante. (Entrevista, Fonte 5).

As diferenças de perspectiva ficam mais nítidas quando se discutem detalhes do trabalho jornalístico, nos quais se refletem nuances produzidas por diferentes tipos de contratação. Em relação aos terceirizados, por exemplo, alguns argumentos valorizam a flexibilidade dos profissionais e sua sintonia com os jornalistas de mídia.

A minha experiência no setor público só me reforça a ideia de que é preciso ter funcionários de carreira porque, geralmente, ele entende o órgão. Mas, o funcionário de carreira, ele tem um problema, geralmente as pessoas que estão num nível superior a ele, que geralmente são secretários, chefe de gabinete, eles têm que falar do próprio ministro, eles têm uma certa barreira hierárquica de pegar o telefone e ligar. Ele fica um pouco constrangido e acaba não fazendo essa ponte direta, que é necessária. E, também, às vezes, como ele está no setor público há muito tempo, ele se esquece que comunicação é uma coisa dinâmica. Se a pessoa está pedindo uma informação para hoje, geralmente, você tem que dar aquela informação hoje. Você tem uma margem de manobra se a pessoa está pedindo uma entrevista. Bom, aí você precisa ver se o secretário, se alguém pode dar aquela entrevista, você pode pedir mais tempo. Ou se a pauta também é um pouco mais complicada. Mas você não pode demorar o tempo de um estudo, não pode ser assim. Tem que ser uma coisa mais dinâmica. Então, eu acho que a comunicação mista, que é com pessoas de carreira, com pessoas chamadas pelo órgão ou pelo secretário, pelo ministro, porque o ministro tem confiança naquela pessoa, e você juntar isso com profissionais que já estiveram no mercado, eu acho que é o ideal. Para poder não ficar preso a essas barreiras, “ah não posso ligar para o secretário”, é claro que eu posso! (Entrevista, Fonte 6).

Outros, contudo, apontam desvantagens na atuação de terceirizados. A principal delas é a baixa autonomia em relação às autoridades, reduzida em relação àquela de servidores públicos dotados de carreira estável. Isso pode favorecer a divulgação do político em

vez da prioridade à política. Esse tipo de desvio pode ser intensificado quando equipes grandes de terceirizados obedecem a coordenadores direta ou indiretamente ligados à empresa contratada.

Então, você tem três coisas: tem os cargos comissionados que, de um modo geral, são as pessoas que respondem politicamente pelo conjunto da comunicação, seja no ministério, seja no governo, etc. e tal, você tem uma estrutura de funcionários públicos, que isto, no caso da Secom era muito pequena, mas em vários ministérios era maioria, isso varia de local para local e você tem essa estrutura privada. Eu acho que a existência dos três, na minha experiência, isso foi positivo. Isso não quer dizer que não tenha problemas, toda política pública é uma coisa assim, por melhor que ela seja, você tem que fazer um acompanhamento e, de vez em quando, a cada cinco ou 10 anos, etc. fazer uma revisão, ver o que funcionou e o que não funcionou, tem que ser aperfeiçoado, porque é um processo, ela não nasce pronta, é um processo de constituição. (Entrevista, Fonte 10).

A coexistência de servidores públicos com outros tipos de contratação faz com que seja bastante comum que os jornalistas entrevistados se reportem ao trabalho que realizam tomando como referência o que ocorre na mídia.

Eu tentava reproduzir no setor público uma redação de jornal. Então a gente tinha, toda as segundas-feiras ou sextas-feiras, uma reunião de pauta com toda a equipe. E o que a gente fazia antes? A gente já distribuía pelo número de secretarias. [...] Então, pelo menos em cada secretaria, você tinha um jornalista para cobrir aquela secretaria. (Entrevista, Fonte 6).

O trabalho dos jornalistas no Executivo federal está muito distante de imagens de submissão ou controle em geral associadas à assessoria de imprensa. Nenhuma das fontes desta pesquisa reportou interferência incisiva de governante ou gestor público sobre produção de conteúdo. Prevaecem dinâmicas de trabalho em que a maior parte dos conteúdos é produzida e disseminada sem consulta prévia à chefia do ministério, esta restrita a tópicos politicamente delicados; os assuntos de natureza técnica são em geral tratados sem tensão, como descrevem as fontes a seguir:

... eu acho que eles têm uma ideia de que são servidores do Estado. Você fala em nome do Estado então a gente tem que ter cautela em relação às coisas que a gente publica, em relação à correção dos dados, em relação a estar alinhado com aquele momento político. Então assim, eles têm mais dificuldade às vezes com a demora, porque esse processo às vezes acaba criando gargalos. Então assim, você produz um material e nem sempre esse material sai tão rápido quanto você achava que deveria sair, você tem que subir e ser aprovado. O maior incômodo das equipes não diz respeito ao controle de conteúdo; na verdade, diz respeito a essa demora que esse conteúdo tem para voltar. (Entrevista, Fonte 1).

Então isso acontece comigo, que tenho muitos anos de estrada, mas eu ouvi reclamações de colegas, que estavam em outros ministérios, ouvi mais de uma vez que “eu não tenho autonomia, eu tenho que esperar, eu tenho que mostrar tudo para o chefe de gabinete, eu tenho que falar com ministro, eu tenho eu tenho” eu ouvi isso muito. Agora, eu sempre trabalhei nos ministérios chamada, e sempre contei com o apoio de quem estava acima de mim e, às vezes, até do próprio ministro. Então ele tinha confiança em mim, ele sabia que eu não o iria colocar em uma saia justa, muito pelo contrário, eu estava tentando tirá-lo da saia justa. Então isso depende, eu particularmente não tive esse problema. Agora, esse problema existe. (Entrevista, Fonte 6).

O que eu acho, em relação aos jornalistas, que o melhor assessor de imprensa é aquele que detém a confiança do ministro e não aquele que foi indicado, que o ministro não conhece muito bem, e que vai ter que percorrer um longo caminho para ter a confiança do ministro. Porque se ele tiver a confiança do ministro, ele já vai ter uma porta aberta para ele, os outros que trabalham com o ministro vão saber que o fulano tem acesso ao ministro, isso facilita muito o trabalho dele. E é claro que ele precisa ter um pouco de experiência, ele não pode ser apenas o amigo do ministro, porque senão ele não sabe como é que se comporta com relação à imprensa como um todo. Mas a confiança é imprescindível para um bom assessor de imprensa. No governo, embora existam ministros que são políticos e outros que são técnicos, no governo, na minha avaliação, tudo é político. (Entrevista, Fonte 6).

Seria engano pensar que a autonomia deriva apenas de relação de confiança prévia entre o político na chefia do órgão governamental e o profissional: há inúmeros casos de jornalistas que permanecem nas funções que ocupavam depois da troca de ministros, e mesmo depois da troca de governos. (Um dos entrevistados ocupou o mesmo cargo por nove anos). Para muitas autoridades políticas, os jornalistas que atuam no Executivo são vistos como técnicos a serviço do Estado; em certas situações, dadas as especificidades na atuação dos ministérios, seria difícil ou arriscado substituir um profissional experiente e com domínio da área.

Onde eu trabalhei eu sempre tive muita autonomia e confiança do assessor que era direto do ministro, acima de mim. Então, eu não posso reclamar de falta de autonomia, muito pelo contrário. Aliás, essa sempre foi uma condição que eu uso para trabalhar, a pessoa tem que ter confiança em mim porque eu não vou levar todas as demandas para o meu chefe, eu levo para ele as coisas problemáticas, o resto eu comunico quando ele chega, que às vezes nem dá para encontrar todo dia, mas quando eu entro em contato, que a gente se fala, o resto já tá... Então, digamos assim, eu recebo, mais ou menos, o que era no ministério [ANONIMIZADO], no mínimo umas 30 demandas por dia de jornalistas. Dessas 30 demandas, duas chegavam ao conhecimento do meu chefe, o resto eu tinha

total autonomia para responder como eu achava que deveria ser respondido. (Entrevista, Fonte 6).

Mesmo na inexistência de padrões previamente determinados, a dinâmica de trabalho nas unidades de governo se assemelha. Há dois grupos de profissionais (às vezes, apenas duas pessoas diferentes): um responde às demandas dos veículos de comunicação, outro alimenta de conteúdos as mídias do ministério. Nas unidades com pequenas equipes, o assessor de imprensa acompanha o ministro em sua agenda; nas unidades maiores, o ministro tem um assessor direto (em geral, um cargo de sua confiança) e outros profissionais fazem o trabalho que não depende diretamente da agenda da autoridade política. Os conteúdos produzidos pela equipe de assessoria de imprensa são aproveitados pelos profissionais que alimentam as mídias do governo.

Isso ainda dá muita “bateção” de cabeça, professor, porque o governo não é uno e cada um tem uma forma de pensar, e tem as vaidades humanas no meio. Então é muito difícil ainda você fazer essa replicação porque o ministro tal quer que a página do dele seja o espelho do ministério dele, e não o espelho do governo, embora ele faça parte do governo. Então você tem que saber lidar um pouco com essas vaidades. [...] Porque não é sempre que é assim, parece que as pessoas até se esquecem, cada um age como se tivesse no seu próprio feudo e às vezes se esquece de que faz parte de um governo. (Entrevista, Fonte 6).

As fontes identificam os esforços da Secom para articulação interministerial, reconhecem o valor dessas iniciativas, mas as percebem como mais episódicas do que contínuas. A composição de grupos de trabalho interministerial (e interdisciplinares, em termos de comunicação) para lidar com temas críticos não é parte do repertório usual dos coordenadores de jornalistas:

Cada ministério tem sua página e tem as suas redes e a gente compartilha. Então, por exemplo, eu faço parte de uma rede, da rede Esplanada, em que estão todas as Ascoms dos ministérios. Então, às vezes tem campanha de vacinação, não é um assunto do [ANONIMIZADO] mas obviamente é um assunto com apelo nacional, enfim. É uma coisa de governo e a gente acaba compartilhando nas nossas redes. “campanha de vacinação começa neste sábado não sei aonde”, “campanha nacional de trânsito” ou alguns outros assuntos que tenham esse apelo. Então na Esplanada a gente vai discutindo com as pessoas: “olha pessoal tem um assunto bacana aqui, vocês querem compartilhar?” A gente tem essa integração entre as Ascoms, e a mesma coisa nas redes sociais, o pessoal das redes digitais também. Às vezes a gente tem coisa que pode compartilhar na página em forma de texto e outras vezes nas redes. (Entrevista, Fonte 2).

A imagem do governo não é uma coisa óbvia. Você tem a imagem dos ministros e ministérios, que muitas vezes está muito voltada para os interesses específicos do ministro e do ministério, você tem a comunicação do presidente, que

é a figura do presidente, que ocupa uma importância muito grande e você tem essa coisa meio difusa de governo e não necessariamente a comunicação do Planalto, do dia a dia, ela tem muito clara a comunicação de governo. [...] Mas a comunicação e governo não era uma coisa, nunca vi isso antes da articulação, ser uma coisa que direcionava todo mundo, e era mais exceção, era o que sobrava. (Entrevista, Fonte 4).

Então eu acho que o governo é meio atrapalhado na sua comunicação. Ele passa mensagens divergentes e, às vezes, até contraditórias. Então essa é uma dificuldade. Às vezes eu tenho a impressão que eles não enxergam o todo, eles enxergam só aquela sua pequena parte. E isso é muito preocupante quando você vê que a comunicação é como um todo, né? Isso, nos ministérios melhor estruturados, você já tem como evitar isso. Você já entra em contato lá antes de divulgar se você nota alguma coisa diferente, você tenta, mas tem gente que não faz isso. Muitas vezes você é surpreendido com uma coisa que já está publicada. Se a combinação veio antes, beleza, a gente pode trabalhar na linguagem para que ela saia atendendo 2, ou 3, ou mais órgãos. Mas, às vezes, a pessoa da comunicação lá junto com seu ministério tomou aquela decisão e publicou, e você foi surpreendido. Aquela decisão afeta outra pasta e não deveria ter saído daquela forma, aí você tenta consertar o estrago que já está feito. (Entrevista, Fonte 6).

Quanto à relevância da articulação interministerial para a alimentação de canais comuns ao Executivo, as fontes se dividem: alguns entrevistados consideram importante que o governo constitua e fortaleça mídias próprias, enquanto outros são céticos e entendem que, para alcançar 200 milhões de cidadãos, é mais razoável priorizar o atendimento à mídias com público já consolidado:

Então é para isso que serve o site, para isso que servem as redes sociais do ministério, para poder essa informação chegar a todo país, porque, senão, fica restrita aos grandes. Embora o que sai nos grandes, com alguma defasagem, acaba saindo nos outros jornais também. Mas as fontes oficiais desses outros jornais que não estão aqui é, geralmente, o site do ministério. Ali está a informação oficial, com as aspas do ministro, se é uma coletiva a gente grava e põe o áudio disponível para as rádios poderem pegar, se é uma entrevista muito importante a EBC acompanha isso, está disponível para as TVs regionais. Então tem todo um trabalho que, embora seja o governo, ele funciona como uma edição de um jornal. (Entrevista, Fonte 6).

Isso tem a ver, é toda uma concepção de que não existe apenas uma mídia no Brasil. O Governo Federal, de um modo geral, se dirige para todas as classes sociais, A, B, C, D, E, para todas as regiões do país, às vezes com uma nuance ou outra, mas eu diria que em 95, 98% dos casos é assim, ele pode ter um padrão meio universal que não aplica em todo canto. Então, não precisa sofisticar demais, e só entender que ele atinge todo mundo. (Entrevista, Fonte 10).

Eu não acho que governo tem que ter jornal, o governo tem que se comunicar através da boca dos líderes políticos, entende? Do presidente ou do ministro, líderes políticos de modo geral. Quem faz a mediação é a mídia, eu acho que jornal oficial, o Diário Oficial já está de bom tamanho, não precisa muito mais do que isso não. (Entrevista, Fonte 10).

Em síntese, observando a dimensão de gestão e controle da governança dos jornalistas do Executivo federal, percebe-se que os profissionais entrevistados acreditam exercer seu trabalho com bastante autonomia. Como veremos a seguir, eles afirmam atuar em nome do interesse público e, a despeito de reconhecerem as diferenças políticas entre os chefes de ministério e a Presidência da República, identificam a existência de um ponto intermediário entre diferentes concepções, que lhes permite contribuir com a disseminação de informações fundamentais à *accountability*. Nas duas próximas seções, reporto as observações relativas ao tipo de informação apurada e disseminada (dimensão editorial da governança do jornalismo) e aos padrões de interação com a sociedade adotados pelo Governo Federal, de acordo com a experiência das fontes entrevistadas.

### 3.3 QUAIS CRITÉRIOS ORIENTAM A SELEÇÃO DE TEMAS PARA COBERTURA DOS JORNALISTAS NO EXECUTIVO? (GOVERNANÇA EDITORIAL)

Na dimensão editorial da governança do jornalismo residem os aspectos centrais da contribuição que os jornalistas podem dar à *accountability* do Governo Federal. A disposição das autoridades de fornecer informações e explicações quando demandadas pela sociedade ou pela lei (responsividade), combinada à disposição dos governantes para agir com transparência, são aspectos-chave para a *accountability* (Tsai, 2011). Como esta “implica monitoramento de comportamento, justificativa de comportamento e execução de comportamento positivo” (Tsai, 2011), o trabalho dos jornalistas do Executivo pode ser essencial para assegurar que a sociedade disponha das informações necessárias – e não tenha de impor sanções às autoridades.

O trabalho dos jornalistas do Executivo federal procura basicamente dar visibilidade aos seguintes tópicos:

- a. à agenda do ministro, presidente ou outra autoridade política;
- b. às ações de rotina da unidade de governo – projetos ou programas, por exemplo;
- c. às demandas de informação apresentadas pelos veículos de comunicação, notadamente em situações de crise; e, mais raramente,
- d. às demandas de informação apresentadas por cidadãos ou por organizações sociais, via Lei de Acesso à Informação ou não.

A definição da pauta se dá em reuniões regulares da equipe da área, em geral no início de cada semana. O trabalho regular é planejado e dividido entre os profissionais. No trabalho rotineiro, prevalecem temas de origem técnica, ligados aos resultados ou

processos da burocracia estatal – outputs ou inputs de programas, projetos e políticas públicas. Demandas imprevistas, sobretudo provenientes da imprensa de referência, são constantes e exigem ajustes diários, que às vezes exigem a mediação da Secom. Entre as fontes consultadas, não houve relato a respeito de qualquer tipo de segredo ou censura.

Existe uma pauta que vem da própria imprensa, quando você chega de manhã e tem alguma denúncia, alguma matéria que a gente tem que rebater, mas é muito em função da agenda e da produção do próprio ministério. Então, assim, relatórios, estudos, ou necessidade de dar alguma explicação para a sociedade. Isso não tem uma programação, é o dia a dia que a gente vai reagindo a isso, ao noticiário do dia. A programação [prévia] é pequena. (Entrevista, Fonte 1).

O trabalho de apuração se concentra na interlocução com as chefias imediatas (políticos ou não) e com especialistas de áreas técnicas em cada unidade de governo. Há vicissitudes inerentes às variações de formação e trajetória dos especialistas, que levam alguns a se tornarem mais avessos ao contato com a mídia, enquanto outros conservam disponibilidade e disposição ao exercício sistemático da transparência.

Sim, havia uma preocupação em produzir material para o [ANONIMIZADO, ministro]. Enfim, então assim, são coisas que vai para o personalismo, não é uma coisa de governo ou de utilidade pública, de informação pública, de que as pessoas têm direito e governo, o estado, tem obrigação de fornecer informação de interesse do cidadão. Às vezes era muito mais personalizado. (Entrevista, Fonte 2).

A gente recebe muitos pedidos de jornalistas via Lei de Acesso à Informação. Essa Lei de Acesso à Informação a gente não diz “vai responder” ou “não vai responder”, tem um grupo fazendo isso. Mas quando a resposta vai para um jornalista a gente é informado: “tal jornalista recebeu tal resposta via Lei de Acesso à Informação”. Para que a gente tenha um controle mínimo do que está indo, para a gente não ser surpreendido. Você imagina, o cara pede um relatório que era um relatório reservado, mas via Lei de Acesso ele conseguiu ter acesso a esse relatório. Então foi passado para o jornalista e a gente fica sabendo que isso foi passado para o jornalista, para a gente se preparar para responder caso seja demandado. (Entrevista, Fonte 1).

Agora, o que acontece também, que você não pode esquecer, é que o ministério considerou que a figura do ministro era uma figura que, digamos, ao você utilizar a figura do ministro você estava dando um alcance e uma visibilidade às ações técnicas [ANONIMIZADO] que o ministro [ANONIMIZADO, com sentido de do corpo técnico] não teria. Ou seja, no momento em que o político, que tem a sua *constituency*, aparece numa foto, ou discursa sobre uma coisa técnica, a figura dele atrai naturalmente o interesse da imprensa. [...] Se você for ver, a agenda presidencial é uma das coisas mais chatas que existem. Em que sentido? Ele está



inaugurando uma ponte, ele está visitando muitas vezes uma cidade pequena, ele está inaugurando uma coisa que tem um alcance que é muito técnico, ele está inaugurando ali um projeto habitacional. Tudo isso é muito pequeno, são coisas muito técnicas. No entanto a imprensa está o tempo todo cobrindo a figura do Presidente da República, faça ele o que fizer. Acho que não existe Jornal Nacional sem a presença do Presidente da República, sem uma matéria mínima que seja sobre a Presidência da República, né? E a imprensa vai lá não necessariamente para cobrir, digamos, a inauguração do conjunto habitacional. Muito embora ela o faça! Muitas vezes ele está esperando que naquela ocasião ele mande um recado sobre política interna. Está esperando para abordá-lo e para fazer perguntas sobre um outro tema qualquer, mas, de qualquer maneira, você ter uma figura de importância política leva a que toda a máquina de cobertura se direcione, se mobilize para cobrir um evento que talvez fosse um evento de alcance mais restrito, mais técnico. (Entrevista, Fonte 4).

Quanto à linguagem, dois elementos se destacam nas representações das fontes. O primeiro é o esforço para a produção de conteúdo multimídia, combinando de várias formas textos, sons, imagens estáticas e em movimento. Seja com o trabalho de técnicos especializados, ou com o uso de telefones celulares, a produção multimídia é desafio constante no contexto da convergência digital.

Então eu tenho uma pessoa mais dedicada a esses canais [Facebook e Twitter] e os outros repórteres que atendem a imprensa também produzem para esses canais. Por exemplo, agora a gente lançou há pouco tempo um uma página especial sobre o balanço de governo e perspectivas, tem produção de texto, de vídeo, isso tudo feito com a mão de obra local. A gente produz isso quase que como uma produção caseira, esses vídeos, a produção para internet, que a gente usa também nas redes sociais. A gente se divide nisso, a equipe dá conta de tudo, tanto no atendimento da Imprensa e eu vou setorizando algumas pessoas em projetos específicos para poder produzir para essas outras mídias. (Entrevista, Fonte 1).

A gente consegue se virar bem com o que tem, entendeu? Mas se fosse para fazer um trabalho melhor eu acho que a gente poderia ter um equilíbrio maior na equipe. Vou te dar um exemplo: quando eu vim para cá a gente tinha uma pessoa que cuidava de vídeo e áudio, então a gente gravar boletins de rádio, fazer uma entrevista. É fácil né? Celular, o ministro falava ali um minuto sobre determinado assunto, a gente fazia uma edição, fazia uma cabeça e mandava para rádios. Ou vídeo, às vezes uma solenidade, gravar um videozinho, de novo, com o celular era fácil, embora a gente tenha câmeras, mas até com celular ficava bom para internet, é tranquilo, e o cara editava, enfim. Numa dessas coisas, “a gente precisa reforçar tal coisa”, aí dispensa o cara, a gente perdeu o áudio e vídeo, entendeu? São umas coisas que... decisões que não passam pela coordenação porque

tinha definição de gabinete, “precisamos disso então tem que dispensar alguém”, e acaba sendo dispensado o cara errado. (Entrevista, Fonte 2).

O segundo elemento é a combinação de linguagens jornalísticas com não-jornalísticas. Há claro reconhecimento de que os conteúdos de tipo jornalístico fazem parte de um conjunto mais amplo de estratégias de comunicação de governo, para o qual contribuem as agências de publicidade, as ações de mobilização em redes sociais, a agenda de relações públicas e outros recursos.

A Secom já determinou isso lá atrás também, de que a estratégia de conteúdo é você ter o seu site como a grande vitrine dos seus conteúdos e você ter nas suas redes sociais as bibliotecas de conteúdo. Claro, existem dinâmicas diferentes, tá? Twitter tem seu público próprio, que é uma dinâmica totalmente diferente de Facebook. Tem seu público próprio, tem suas dinâmicas próprias. No Twitter se gosta mais de debate, no Facebook se gosta mais de memes, por exemplo. Então é uma característica que pode acabar impactando em como é o formato final dessa comunicação. Então pode ser que se produza uma notícia para site que vai ter uma cara totalmente diferente em Facebook ou Instagram. (Entrevista, Fonte 3).

Num balanço da dimensão editorial da governança do trabalho dos jornalistas do Executivo federal, observa-se que os/as profissionais têm produção abundante e diária sobre temas relevantes para a sociedade. O trabalho é, de acordo com a perspectiva dos entrevistados, realizado com relativa autonomia, orientado para o interesse público; nesse aspecto, é coerente com o *ethos* profissional que igualmente identifica a informação jornalística com interesse público. As fontes principais são autoridades e técnicos das unidades de governo; ministros recebem distintos graus de visibilidade na cobertura, o que depende de vários fatores: da existência ou não de experiência política prévia; dos horizontes políticos ambicionados pela autoridade; da noticiabilidade associada à personagem; do tipo de contratação dos assessores diretamente vinculados à cobertura; e mesmo de vicissitudes pessoais da fonte de informação (como comportamento narcisista ou timidez, por exemplo).

### **3.4 COMO OS CANAIS DE COMUNICAÇÃO DO EXECUTIVO INTERAGEM COM OS CIDADÃOS E RECEBEM DEMANDAS DE INFORMAÇÃO? (GOVERNANÇA DE ENGAJAMENTO E CIRCULAÇÃO)**

Os conteúdos produzidos pelos jornalistas do Executivo têm dois destinos principais: veículos de comunicação de todo alcance (internacionais, nacionais, regionais e locais) e mídias próprias do Governo Federal, tanto aquelas administradas pela própria unidade, como aquelas que servem à comunicação de governo. Mais raramente, o trabalho dirige-se a publicações de periodicidade irregular (como relatórios ou comunicados de resposta a solicitações de informação). Recentemente, à comunicação pública ou governamental se somaram canais de autoridades em redes sociais, com forte potencial

para a comunicação direta entre governantes e seus seguidores; alguns desses canais também são administrados por jornalistas.

A disseminação para os veículos de comunicação obedece a dois padrões: a informação que o governo emite por própria vontade ou por determinação legal incorporada à rotina das unidades e aquela emitida para atender a demandas apresentadas pela mídia. No primeiro caso, os jornalistas exercem transparência, enquanto no segundo é a responsividade que está em execução.

No atendimento de veículos de comunicação, as fontes entrevistadas afirmaram não privilegiar as mídias de maior porte, apesar de seu forte alcance multiplicador<sup>20</sup>. Nas práticas de assessoria de imprensa do Executivo, contudo, é comum o uso de informação exclusiva para melhorar o relacionamento com as mídias de referência; algo das respostas dos entrevistados pode, portanto, refletir certa idealização da atividade.

De todo modo, a atenção a veículos regionais ou locais dá capilaridade à comunicação de governo e permite ampliar a visibilidade das ações do Executivo em cada território. Assim, em vez de um release restrito aos dados nacionais de determinado indicador ou programa, os assessores de ministérios produzem 27 variações, detalhando os impactos ou resultados para cada uma das Unidades da Federação. Esse procedimento amplia a utilização do material pelas mídias de menor porte, que frequentemente publicam os conteúdos recebidos do governo sem filtro ou checagem<sup>21</sup>.

[...] as pessoas se preocupam com qual foi o espaço que eu consegui na Folha, mas não se preocupam com qual o espaço que eu consegui no Diário de Bom Jesus de Pirapora. E lá eu consegui mais de 13 rádios entendeu? (Entrevista, Fonte 2).

Então o princípio funciona o seguinte: o governo, o administrador público, o ministro [...] deve prestar conta à sociedade [...]. Segundo, a máquina não está lá para servir a ele, ele é que está ali para servir ao país. Terceiro, ele não deve falar apenas com uma mídia. No Brasil, como quase todos os grandes países do mundo, tem mídias de natureza muito distintas: televisão, rádio, jornal impresso, revista, internet, mas ele também tem mídia regional, tem grande mídia, pequena mídia, ele tem que falar com a mídia internacional, ele tem que falar com todo mundo. (Entrevista, Fonte 10).

Os canais próprios de comunicação do Executivo dividem-se em dois tipos principais: as mídias desenvolvidas no âmbito de cada unidade e os instrumentos utilizados para a disseminação do conjunto das ações de governo. Os canais próprios das unidades

---

20 Mídias regionais ou locais costumam reproduzir conteúdo produzido por mídias de referência, citando-o diretamente ou publicando material fornecido pelas agências de notícias ligadas aos veículos maiores. Assim, as mídias nacional ou internacional têm poder de agendamento sobre as mídias de menor alcance.

21 Uma das fontes de informação informais desta pesquisa, assessor de imprensa em ministério de grande porte, reportou incluir periodicamente sua assinatura após a frase de encerramento do release, porque isso facilitava a aferição do número de veículos online ou impressos que aproveitam os conteúdos de governo integralmente. Em regra, informou o assessor, a assinatura era mantida no texto publicado em centenas de veículos de todas as regiões do país.

geralmente são uma página na internet associada a redes sociais e a outras páginas destinadas a programas ou projetos específicos (cada qual com suas redes). Se tomarmos o Ministério da Educação como exemplo, o canal principal é um portal ([portal.mec.gov.br](http://portal.mec.gov.br)) associado às mídias e redes sociais Twitter ([twitter.com/mec\\_comunicacao](https://twitter.com/mec_comunicacao)), Facebook ([facebook.com/ministeriodaeducacao](https://facebook.com/ministeriodaeducacao)), Youtube ([youtube.com/ministeriodaeducacao](https://youtube.com/ministeriodaeducacao)), Instagram ([instagram.com/mineducacao](https://instagram.com/mineducacao)), Flickr ([flickr.com/photos/mineducacao](https://flickr.com/photos/mineducacao)) e Soundcloud ([soundcloud.com/mineducacao](https://soundcloud.com/mineducacao)). Ao portal se conectam outras páginas de órgãos vinculados ou subordinados, como as universidades e institutos federais, a Capes ou o Inep, e páginas de programas ou projetos, como Prouni, Sisu, Fies ou Enem, restritas a serviços e informações instrumentais (não a notícias).

O desenvolvimento de canais integrados, envolvendo mídias digitais e redes sociais, foi a resposta dos governos às mudanças nos padrões de informação constatadas na sociedade brasileira depois da expansão do acesso à internet e, em especial, de smartphones:

A gente mostrava, lá atrás, em 2013, uns números interessantes de que as pessoas estão deixando de ler jornais, estão deixando de ler dentro dos portais de notícia, e estão se informando mais pelo que amigos delas próprias dizem aos outros. E isso é via redes sociais. As pessoas acreditam muito no que um amigo confia a elas dizer, então essa tendência estava mapeada lá, já em 2013. Isso tem a sua continuidade do ponto de vista de comunicação até hoje e redes sociais só têm se intensificado. Então o governo não pode estar longe das redes sociais para fazer essa comunicação com o público e estar até hoje nas redes sociais, trazer conteúdos para as redes sociais, é o mais importante. Agora, a forma de fazer, isso depende da tua visão de comunicação, tá? Isso na visão de uma chefia pode ser melhor entendido de um jeito, de outro jeito, então assim, a forma desse conteúdo pode variar e isso é natural. Isso já varia de release para release, já varia de site para site, de jornal para jornal, porque não, de como se faz uma rede social, para outras formas, também, de como se faz uma rede social. (Entrevista, Fonte 3).

Canais para a comunicação de governo existem em vários tipos de mídia. No rádio, o mais antigo e constante é o programa A Voz do Brasil. Na TV, o governo administra a TVNBR. Na internet, os portais [brasil.gov.br](http://brasil.gov.br) e [planalto.gov.br](http://planalto.gov.br) favorecem o acesso a serviços e a notícias sobre o Executivo, juntamente com canais em redes sociais. Além disso, o governo criou em 2007 a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), que administra uma série de canais de rádio, a TV Brasil e uma agência de notícias, a Agência Brasil. A EBC é uma empresa de comunicação pública e, de acordo com as regras sob as quais foi constituída, não deve se confundir com a comunicação de governo.

Ao longo dos mandatos presidenciais, outros canais de comunicação foram criados e descontinuados. A ideia de alimentar mídias que centralizem as narrativas sobre o Executivo tem sido substituída por estratégias que apostam numa combinação de

instrumentos variados, entre os quais a comunicação direta entre as lideranças políticas e os eleitores ocupa lugar importante.

A ideia era a seguinte: você tinha vários canais de governo. Você tinha vários sites como, por exemplo, do MEC, da Saúde, que eram ricos em informações, já tinham a tradição de disponibilizar informação, e você tinha de outras áreas recém-criadas como Secretaria de Portos. Então, a ideia do Portal Brasil ela surgiu disso, de você ter um portal único de governo com a informação de interesse público. Então, até a linguagem era diferenciada. [ANONIMIZADO] Por exemplo, então nas nossas reuniões de pautas o que a gente fazia? “Essa semana vai ter uma ação de combate à Zika”, que eu botei como um dos grandes exemplos para você e foi muito bom de mobilização, teve a participação de todos os ministérios. Aí o Portal Brasil abria uma aba só de Zika, com todas as informações, fazia matéria, foi a primeira vez que [ANONIMIZADO] trabalhou melhor essa coisa mais do ponto de vista jornalístico da informação, da utilidade pública. O Portal Brasil foi um belo exemplo disso. (Entrevista, Fonte 8).

Agora, o que eu acho é que a coisa podia ser mais sincronizada. Por exemplo, cada ministério tem a sua página, tem a sua rede, eu acho que o que o governo poderia ter era um portal de serviços, um portal que congregasse as principais ações, os principais assuntos do dia, da semana, enfim, de cada ministério. Usando uma analogia, mas não é bem isso, você tem o G1 lá do Pará, do Rio Grande do Sul, Maranhão, e você tem a globo.com que congrega ali. Então você entra ali e tem assuntos de várias regiões. Eu acho que isso era uma coisa que poderia ser mais centralizada. (Entrevista, Fonte 2).

[...] não é fundamental ter um portal único de governo, tá? O que é fundamental é, se você precisar de uma informação [...], tu ter essa informação de uma maneira fácil. Como é que tu faz isso? Geralmente é pesquisando no Google, todo mundo faz. E aí tu tem que ter uma informação de governo que explique isso, sim. Porque o Paulinho, que trabalha lá no interior de Alagoas, ou o João de Copacabana, não entram no portal do governo, eles buscam informação de governo, e aí eles têm que achar sim. [...] Qual o problema que tu tá querendo? Unificar informação do governo num ambiente só da internet? É legal? É! Mas isso é prioritário? Isso resolve o problema de alguém? O governo tem 200 estatais, tem um monte de órgão público. Como tu diz, a hierarquia do governo pode não ser a hierarquia da sociedade. Uma aluna [ANONIMIZADO] uma vez fez um teste, e ela mostrou que as 10 coisas mais procuradas num dia, no Ministério do Trabalho, não eram as coisas que estavam sendo apresentadas no portal do Ministério do Trabalho. As informações estavam no portal, mas não estavam na face do portal, e isso é uma questão importante: a agenda do ministério não é a agenda da sociedade. Então a questão não é se junta tudo lá; a questão é: o governo está dando a informação que a sociedade precisa? (Entrevista, Fonte 9).

Eu não acredito [...] que no Governo Federal seja possível você, digamos, unificar a comunicação do governo de uma forma muito abrangente, não acho possível. O governo, politicamente, ele não é uma coisa só, ele expressa muitas coisas ao mesmo tempo. Vou te dar um exemplo: você pode ter um governo que tem 3 ou 4 partidos dentro do governo. Então você tem três ministros de um partido, quatro do outro, 15 do outro, etc. e tal. Esses ministros, não necessariamente, no trabalho de comunicação de ministério, eles vão querer estar subordinados a uma coisa central, ele quer fazer uma coisa com a cara dele. É compreensível? É compreensível. É um ideal? Não é um ideal, agora, é compreensível. Então, se você tentar colocar tudo debaixo de uma mesma coisa, tem condições de gerar atrito e desgaste muito grandes, a meu ver, inúteis. Então, minha experiência, por exemplo: jamais a Secom quis ficar dizendo o que o cara do ministério tinha que fazer. Primeiro que, se fizesse, não necessariamente seria obedecido, porque é um conjunto de funções políticas, de ministérios que estão unidos num mesmo governo mas que tem nuances, tem flexões, tem interesse, e às vezes até tem prioridades regionais distintas. Então isso é muito complexo. Então, eu acho que se tentasse fazer uma coisa do tipo teria uma enorme dificuldade. Eu acho que o que você tem que tentar [...] é criar alguns princípios que norteiem a ação do conjunto de ministérios, autarquias, fundações, o conjunto da máquina do governo. Se criar princípios e, não necessariamente, você criar rotinas de trabalho conjunto, etc. Porque é heterogêneo: se você quiser homogeneizar muito a forma, você paralisa. (Entrevista, Fonte 10).

Ainda que nenhum dos canais de governo, tomado isoladamente, tenha alcance comparável ao das maiores mídias brasileiras, considerados em conjunto eles representam força significativa de comunicação, que abre potencialidades de interação com a sociedade, sobretudo nos meios digitais e nas redes sociais. O uso dessas plataformas eletrônicas para interação (ou seja, como um meio de exercitar a responsabilidade inerente à *accountability*) é, contudo, ainda muito restrito. O Governo Federal começou a expandir sua ação em mídias digitais após 2013, mas dificuldades de estrutura associadas a fenômenos políticos dificultam a adoção de padrões de relacionamento com a sociedade, mediados por redes sociais. Em especial, a polarização política afeta negativamente as interações, tanto por estruturar a priori os argumentos ou estratégias discursivas, frequentemente em modo ofensivo, quanto por desestimular a intervenção de indivíduos não-identificados politicamente (e que temem efeitos de enquadramento).

Do ponto de vista da Secom, que tem esse monitoramento, é superimportante, é superinteressante você ter esse feedback [da sociedade via redes sociais], porque, por ali se pode mapear, desde 2013, algumas expectativas de público. Exemplo, se lançam um outro programa de governo, você já consegue ter uma temperatura, já de início, de quais as expectativas não estão sendo atendidas em determinados programas, em determinada divulgação, e você tem condição de então corrigir

isso na tua divulgação. A ferramenta é muito importante e, olhar para a métrica das redes sociais para, inclusive, interferir em ações outras, do tipo release para imprensa, do tipo a peça publicitária. (Entrevista, Fonte 3).

As interações, também, elas passaram por uma situação muito séria que foi uma grande radicalização, como você sabe, ou um grande acirramento dos ânimos, como você sabe, a partir dos últimos cinco, seis anos que contaminou a interação dos usuários com as nossas mídias sociais. Inclusive, porque a gente tinha dois ministros de um partido, dois ministros políticos. Então, num dado momento, você contamina também a interação dos nossos canais. E você ainda tem uma outra modificação por cima, que é a modificação especificamente do algoritmo do Facebook. (Entrevista, Fonte 4).

As representações dos entrevistados sobre a dimensão de circulação e engajamento da governança do trabalho jornalístico no Executivo federal permitem observar a extensão do alcance da comunicação pública: tanto por mídias próprias, como por assessoria de imprensa ou integração a outras especialidades da comunicação, os conteúdos produzidos por jornalistas no setor público se ramificam diariamente em redes de alta capilaridade. A informação se espalha por esses canais desde Brasília (ou outras cidades que contêm unidades do Governo Federal) para 5 mil municípios, continuamente. O governo tem poder de agendamento, ao oferecer suas pautas à mídia e à sociedade, mas também é pautado pela imprensa e, em menor grau, por ações pontuais dos cidadãos.

Se o poder de colocar a informação em circulação é elevadíssimo, a possibilidade de, no processo de comunicação de massa, obter feedbacks da sociedade, é francamente subutilizada. Embora os entrevistados tenham ressaltado a importância dessas interações (e eventualmente mencionado usos episódicos para políticas públicas ou ações de governo), não parece existir estratégia sistemática que considere os meios de informação também como canais para aferir demandas, receber sugestões ou estabelecer qualquer outro tipo de conexão com leitores ou seguidores. Nesse aspecto, o conceito de comunicação pública (no modo como favoreceria a responsividade nas relações de *accountability*) permanece amplamente inexplorado.

### **3.5 COMO A ESCASSEZ DE RECURSOS AFETA A QUALIDADE DO TRABALHO DOS JORNALISTAS NO EXECUTIVO? (GOVERNANÇA DE SUSTENTABILIDADE)**

A dimensão de sustentabilidade da governança do jornalismo dá conta das fontes de financiamento das organizações que disseminam informação para a sociedade. No caso das empresas jornalísticas, às fontes tradicionais (assinantes e anunciantes) somaram-se nos últimos anos estratégias complementares de arrecadação de fundos, como o mecenato, o micromecenato (crowdfunding), a comoditização das marcas, a promoção de eventos e a venda de serviços ou produtos relacionados ao jornalismo.

A distribuição de informação aos cidadãos pelo governo, contudo, tem uma fonte relativamente estável de financiamento – o orçamento público. Esta seção foca o modo como as fontes entrevistadas lidaram com contingenciamento orçamentário ou com a redução de quadros de comissionados, servidores ou terceirizados, no contexto de escassez crescente de recursos posterior a 2014, e observa como esses cortes incidiram sobre as relações de *accountability*.

Os recursos humanos disponíveis para as ações de comunicação de cada unidade de governo passaram por fortes redefinições entre 2003 e 2018. Os contratos de terceirização vigentes no início do período foram rompidos, por terem sido considerados ilegais, deixando as unidades com número pequeno de trabalhadores no setor. O atendimento às demandas de comunicação foi restituído depois da licitação de contratos de prestação de serviços especializados, instaurando a convivência do triplo padrão de formas de contratação (servidores, comissionados e terceirizados). A partir de 2007, foram também retomados os concursos públicos para admissão de jornalistas, indicando interesse do governo em contar pelo menos com uma certa quantidade de servidores públicos efetivos no setor:

É, em termos de Estado, uma carreira muito desvalorizada. O problema do cargo de confiança é que, muitas vezes, o dirigente traz alguém que ele conhece, mas que não tem capacidade, não tem conhecimento, leva muito tempo para pegar como é que as coisas funcionam. Então, muitas vezes, demora para começar a fazer um bom trabalho. As agências, em geral, elas funcionam bem, mas elas têm que ser bem cobradas, e isso para mim ficou muito claro. As agências têm muita capacidade instalada, elas têm profissionais de altíssimo nível, elas têm condições de entregar ótimos produtos e ajudar no subsídio estratégico, discutir crise, questões problemáticas, etc. Mas assim, se tu tiver um gestor de contrato, um profissional de comunicação instalado, que é cargo de confiança, ou que é da carreira, ou seja, o cara que é do órgão, se ele souber cobrar, souber pedir, ele vai ter uma agência que vai contribuir muito com a comunicação. Agora, se esse cara não tiver uma boa capacidade, não tiver uma boa visão ou um bom nível de exigência, a agência vai fazer um trabalho bem simplesinho. (Entrevista, Fonte 9).

Com a deterioração da economia do país a partir de 2014, o governo reduziu a nomeação de comissionados, alterando novamente a composição das equipes. Tais descontinuidades exigiram redefinições caso a caso. Algumas fontes observaram prejuízos significativos para as relações de *accountability*.

E aqui, particularmente no ministério, eu não sei como é nos outros, mas particularmente aqui onde eu estou, a gente tem uma série de problemas graves em relação a essa questão de métrica. Muito é feito pelo esforço individual de cada área, o pessoal das redes digitais fica vasculhando audiência, vendo o Analytics para ver quanto está indo. Só que a gente não tem, a gente tinha quando eu vim



para cá, clipagem e monitoramento eletrônico, enfim, por contingenciamento de verbas “cortam esses serviços”. A gente aqui não tem assinatura de jornal. Inacreditável, a gente não tem. Eu uso senha pessoal minha para algumas coisas que eu tenho, o outro usa o outro, sabe é bizarro isso. [...] aqui a gente não tem *wi-fi*, aqui no ministério. (Entrevista, Fonte 2).

É verba mesmo, é o financeiro. A gente tentava se virar como a gente podia, mas, faltava pessoal? Faltava! Era bom ter uma equipe maior. Hoje tudo na comunicação é muito caro né, a gente colocar uma propaganda por exemplo na TV é um absurdo. Então assim, essas coisas, às vezes faziam falta, porém a gente, hoje, tem as redes sociais que é gratuita, a gente não promovia nenhuma questão de notícias, nosso conteúdo era orgânico. Então, as pessoas que nos seguiam, era orgânico mesmo, a gente não fazia isso. Então é mais essa questão mesmo, de investir nisso. (Entrevista, Fonte 5).

Embora a dimensão de sustentabilidade da governança do jornalismo não tenha sido um ponto central neste estudo, pode-se afirmar que, no período estudado, deu-se primeiro uma expansão no investimento em comunicação pública (ainda que não o bastante para alcançar padrões de excelência) para, em paralelo à deterioração das condições da economia do país, registrar-se um contexto de corte de fundos e restrições operacionais importantes, produzindo efeitos sobre o acesso dos cidadãos à informação que demandavam do Executivo federal.

### 3.6 SÍNTESE DAS OBSERVAÇÕES

O balanço de representações dos jornalistas sobre seu trabalho na prestação de contas do Executivo é bastante positivo. As fontes se consideram essenciais na efetividade de relações de *accountability* (ainda que o termo não seja usado por elas espontaneamente ou com frequência).

Acho que é um trabalho importantíssimo, de se trazer um conteúdo mais apurado e mais preciso possível. Aí, é importante ter esse lado aqui do assessor de imprensa por aqui, para trazer essa releitura, essa visão mais prática de conteúdos, porque, muitas vezes, a imprensa joga algum tempero ali em cima que não existe, para vender mais jornal, para vender mais revista, para vender mais audiência de TV. Então, assim, é importante a gente ter essa produção de conteúdo próprio porque a gente acaba influenciando uma grande gama de pessoas e de jornalistas, inclusive, que pegam pauta por aqui para poder produzir seu material. (Entrevista, Fonte 3).

Essencial. A gente precisa estar prestando contas para sociedade do que o governo está fazendo. E o governo sozinho, o governo federal ele não consegue lá, somente Secom, ele precisa, realmente, desses núcleos, digamos assim, de cada ministério para saber o que que o governo está fazendo, entendeu? Ele não

consegue sozinho. Eu mostrar o que que meu ministério está fazendo [ANONIMIZADO]? Quantas obras estão paralisadas e foram retomadas? O que que uma obra como [ANONIMIZADO], no Rio de Janeiro, vai trazer para a população. Então, a gente focava mais nessa parte da população, pelo menos a maioria de comunicação era humanizada do que totalmente institucional, era para mostrar, realmente, para a população, que o governo fez “isso” e que a gente precisava fazer “isso”. (Entrevista, Fonte 5).

O estudo das dimensões da governança do jornalismo, aplicadas neste capítulo ao caso do Executivo federal, indica que, em termos teórico-metodológicos, o modelo de análise é eficaz, cobrindo várias zonas de interação entre os jornalistas e outros públicos relevantes para o ofício, em cada uma das suas etapas. A realização de sucessivos testes com esse modelo de análise<sup>22</sup> gradualmente assegura sua efetividade na obtenção de resultados de pesquisa válidos.

Neste caso, o modelo permite visualizar uma atuação profissional orientada para o interesse público, com forte e constante interação com agentes do governo (na condição de fontes, *stakeholders* e gestores) e jornalistas de mídia, mas com escassa interação direta com a sociedade. O contexto de polarização político-ideológica cria obstáculos à ampliação de dinâmicas de interação governo-sociedade mediadas por jornalistas. Canais antes vistos como potenciais para a adoção de ferramentas de e-gov tornam-se, nesse contexto, veículos para expressão de indignação ou adesão em relação às forças políticas que se encontram no governo ou na oposição, o que limita seu uso em relações de *accountability*.

As entrevistas permitiram a identificação de dois padrões de interação entre os jornalistas do Executivo. Num deles, os canais (das unidades ou de governo) compartilham conteúdo produzido por diferentes ministérios, reforçando mutuamente as ações ou políticas. No segundo padrão, o trabalho dos jornalistas de vários órgãos de governo se articula ao de outros especialistas em forças-tarefa ou grupos de trabalho multidisciplinares, criados para enfrentar um problema ou levar adiante um projeto ou programa. No próximo capítulo, estudo dois casos que exemplificam esses padrões principais de interação entre os jornalistas do Executivo: a página de Facebook do Ministério da Educação e a ação do grupo de trabalho para o combate ao vírus da Zika.

---

22 Ver a respeito: Mick; Christofolletti (2018), Mick; Ribeiro; Christofolletti (2019), Tavares (2019), Giusti (2019), GPSJor (2019).





## 4. DOIS CASOS DE INTEGRAÇÃO DO TRABALHO DOS JORNALISTAS DO EXECUTIVO

Como se efetiva a integração do trabalho dos jornalistas que atuam em diferentes unidades do Executivo entre si, e deles com profissionais de outras especialidades de comunicação pública? Para observar esses tipos diferentes de integração, o capítulo analisará dois casos exemplares, identificados ao longo do trabalho de campo e de importância reiterada durante as entrevistas descritas e interpretadas no capítulo anterior.

O primeiro caso é a página do Ministério da Educação no Facebook, canal por onde o governo dissemina cerca de 600 comunicados por ano, acompanhados em 2019 por 3,5 milhões de seguidores. Como veremos, tal capilaridade (das maiores entre as páginas administradas pelo governo naquela rede social) é útil à divulgação de iniciativas de outras unidades do Executivo. Foram analisados indicadores de conteúdo de postagens e de interação entre a comunidade de seguidores e o Ministério. Para o conteúdo, quantificou-se, com o auxílio de *softwares* de *data scrapping* e estatística textual<sup>23</sup>, a presença de ministros no noticiário; o perfil majoritário das postagens a partir das palavras mais utilizadas ano a ano; a presença de outros ministérios e da presidência nas postagens; e a presença de outras unidades do ministério nas notícias. Para as interações, além das quantidades de reações e comentários, foram identificados os *posts* mais comentados e compartilhados a cada ano.

O segundo caso é o do grupo de trabalho interministerial criado para disseminar as ações de prevenção e combate ao Zika Vírus, em 2015. O caso foi selecionado não apenas por tratar de questão relevante e de alcance nacional, mas por ser um GT de documentação abundante e acessível, ao contrário de outras experiências.

As duas próximas seções apresentam os casos, e a seção final propõe uma síntese das observações.

### 4.1 CONTEÚDOS JORNALÍSTICOS NA PÁGINA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO NO FACEBOOK (2015-2018)

A página do Ministério da Educação no Facebook foi criada em 17 de maio de 2011, três anos depois do início da operação da rede social no Brasil, e tornou-se uma das maiores páginas administradas pelo governo nessa rede, considerando número de seguidores (Tabela 1). A página do MEC chegou aos 3,5 milhões de curtidas em oito anos, mas o ritmo de crescimento foi concentrado nos anos anteriores, tendo saltado de 700 mil em 2015 para 3 milhões em 2018. A página tinha então 1,5 milhão de seguidores a mais do que o canal do governo brasileiro no Facebook.

---

23 Netvizz para a coleta de dados e Wordclouds para a quantificação do léxico.

**TABELA 1** – Páginas de poderes brasileiros com maior número de seguidores no Facebook (2019)

Posição	Página	Seguidores
1	Exército Brasileiro	3 907 311
2	Ministério da Educação - MEC	3 513 340
3	Senado Federal	3 264 781
4	Polícia Federal	2 772 507
5	Ministério da Saúde	2 158 199
6	Departamento Nacional de Trânsito - Denatran	2 041 266
7	Governo do Brasil	2 008 467
8	Conselho Nacional de Justiça - CNJ	1 898 585
9	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	1 772 702
10	Marinha do Brasil	1 754 465
11	Ministério da Justiça e Segurança Pública	1 700 414
12	Previdência e Trabalho	1 571 976
13	Força Aérea Brasileira	1 447 666
14	Superior Tribunal de Justiça (STJ)	1 430 198
15	Tribunal Superior do Trabalho	1 139 367

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados obtidos em Socialbakers.com.

Para analisar o conteúdo e as interações da página, recorri à ferramenta de pesquisa Netvizz<sup>24</sup>, descontinuada em 21 de agosto de 2019 por decisão unilateral do Facebook. Defini como intervalo de análise o turbulento período entre 2015 e 2018, marcado pela deposição de Dilma Rousseff e sua sucessão pelo vice Michel Temer. Os dados indicam notável estabilidade no número de postagens, entre 592 e 598 a cada ano (Tabela 2). É bastante provável que esse volume seja o previsto no contrato de prestação de serviços de comunicação entre o MEC e a empresa que o assessora. No período, o número de seguidores foi crescente, mas o número de interações por *post* declinou continuamente – de 2,8 mil em 2015 para 646 em 2018, um quarto das reações de quatro anos antes. O número de comentários teve crescimento contínuo de 2015 a 2017, mas se reduziu à metade em relação ao ano anterior em 2018 – uma redução de interações possivelmente relacionada ao calendário eleitoral.

**TABELA 2** – Total de publicações, comentários e reações por ano na página do Ministério da Educação no Facebook (2015-2018)

Ano	Publicações	Comentários	Comentários/ publicação	Reações	Reações/ publicação
2018	595	177.715	299	384.651	646
2017	598	357.035	597	833.165	1.393
2016	597	275.784	462	1.379.238	2.310
2015	592	124.290	210	1.661.942	2.807

Fonte: elaborado pelo autor, com o uso do aplicativo Netvizz.

24 No processo de data scrapping, o Netvizz elimina vírgulas e outros sinais de pontuação (exceto ponto final). Isso explica a ausência dessas marcas nas citações extraídas da página do MEC no Facebook, e utilizadas neste capítulo.

No período, seis ministros se sucederam no cargo: Cid Gomes (janeiro a março de 2015), Luiz Cláudio Costa (interino nos dois meses seguintes), Renato Janine Ribeiro (de abril a outubro de 2015), Aloizio Mercadante (de outubro de 2015 a maio do ano seguinte), Mendonça Filho (o mais longo no cargo no intervalo, entre maio de 2016 e abril de 2018) e Rossieli Soares (abril a dezembro de 2018). O primeiro indicador de conteúdo colhido nos posts foi a presença de citações diretas a ministros em exercício na página de Facebook do MEC (Tabela 3). Os dados indicam que, claramente, prevalece a comunicação impessoal, em vez da divulgação da imagem de autoridades públicas: entre 2015 e 2018, a presença do ministro na comunicação do MEC caiu de 15,2% (um percentual já bastante baixo) para 4,2%, menos de um terço das citações do início do período.

**TABELA 3** – Citações de ministros nas postagens do MEC no Facebook (2015-2018)

Ministro	2015	2016	2017	2018
Cid Gomes	12	-	-	-
Luiz Cláudio Costa	8*	-	-	-
Renato Janine Ribeiro	62	-	-	-
Aloizio Mercadante	8	11	-	-
Mendonça Filho	-	26	35	11
Rossieli Soares	-	-	-	14
Total	90	37	35	25
Citações/total de postagens	15,2%	6,2%	5,8%	4,2%

\* Inclui as menções ao ministro como secretário executivo.  
 Fonte: elaborado pelo autor, com o uso do aplicativo Netvizz

Como um indicador inicial da presença de temáticas externas ao MEC, adotamos a análise das palavras mais usadas nas postagens ano a ano (Quadro 5). Dois grupos de palavras claramente se destacam no quadro, formando universos de sentido complementares. O mais frequente são as expressões ligadas à área de atuação do ministério (educação, ensino, estudantes ou alunos, professores, cursos, vagas) ou a atividades da unidade de governo (programa, Enem e suas variações, como exame). Em seguida, concentradas no terço superior das expressões mais utilizadas, encontram-se verbos no imperativo destinados a estimular ações de conexão entre a página de Facebook e conteúdos disponíveis em outros canais: saiba, ouça, acesse, assista, confira, conheça, acompanhe. Links são abundantes, assim como informações de serviço (inscrições, por exemplo). Ao longo do período em análise, menções ao ministério ou ao ministro diminuem de frequência.

**QUADRO 5 –** Palavras mais mencionadas nos posts do MEC no Facebook (2015-2018)

2015		2016		2017		2018	
301	Educação	230	Saiba	328	Saiba	408	Saiba
300	Saiba	129	Ouça	174	Ouça	167	Ouça
203	Ouça	120	educação	106	SoundCloud	164	SoundCloud
197	educação	119	até	101	Assista	100	Assista
193	Acesse	110	Educação	99	até	85	programa
168	disponível	96	já	97	ensino	82	Enem2018
164	gratuitamente	95	dia	91	Enem2017	79	ensino
164	rádios	88	sua	91	Educação	77	até
164	áudio	86	Enem2016	78	dia	72	Educação
162	utilização	84	ensino	76	sobre	65	educação
153	dia	69	Assista	75	educação	63	vai
149	Nacional	67	Acesse	72	sua	58	sobre
134	até	65	sobre	68	inscrições	56	Nacional
101	ensino	63	inscrições	59	estudantes	54	Acesse
99	ministro	56	nos	59	exame	53	inscrições
98	Brasil	52	Nacional	57	Nacional	52	estudantes
96	sobre	50	milhões	55	programa	49	Confira
90	Ministério	50	Brasil	51	vai	49	Escola
85	nesta	50	país	47	Confira	49	nos
80	estudantes	50	vai	46	Acesse	48	Atenção
78	inscrições	46	estudantes	46	MEC	48	dia
72	Janine	45	gente	43	médio	45	pela
68	programa	43	ministro	41	ano	43	MEC
68	Renato	42	programa	40	será	43	TV
67	alunos	42	cursos	39	instituições	42	aos
65	Ribeiro	42	alunos	39	Acompanhe	41	sua
65	país	42	mil	39	edição	40	instituições
63	instituições	41	provas	39	mil	40	exame
61	Enem2015	38	escola	36	instituição	39	Inscreva-se
61	anos	38	anos	36	Mendonça	39	superior
59	ano	36	pela	36	milhões	39	serão
58	pela	35	professores	36	Filho	38	escolas
57	escolas	35	participar	35	superior	35	inscrição
57	Ensino	35	inscrição	35	Enem	35	NovoFies
57	prazo	35	podem	34	inscrição	34	prazo
56	Programa	35	será	34	vagas	33	alunos
56	cursos	34	Federal	34	país	32	Acompanhe
55	superior	34	ano	33	ministro	32	anos
55	MEC	34	aos	33	curso	32	será
54	Brasília	33	Conheça	32	escolas	31	perca
52	vagas	33	médio	32	todo	31	entre
52	sua	33	exame	31	EducaçãoéBase	30	vagas
51	públicas	33	seus	31	entre	30	meio
50	professores	32	escolas	31	Base	29	objetivo
50	mil	32	prova	30	Inscreva-se	29	estudos
48	entre	32	hoje	30	alunos	29	Brasil
48	Enem	31	história	30	serão	29	Inep

Entre as palavras mais utilizadas, não há qualquer indicação de presença substantiva de conteúdos de outras áreas, embora informações de outras unidades do ministério estejam presentes, notadamente as fornecidas por Instituições Federais de Ensino Superior. Embora cada universidade tenha autonomia, informações da rede circulam e são aproveitadas pelo MEC em seus canais de comunicação direta. De 2015 a 2018, contudo, o número de postagens que mencionam universidades caiu continuamente, de 76 para 46, depois 24 e 18 – em termos percentuais, esse tipo de informação equivalia



a 13% do total das postagens e, quatro anos depois, caiu para 3%. Outro modo de integração envolve as equipes de assessoria que atendem aos órgãos do ministério, como Inep e Capes.

Adotamos dois termos apartados do noticiário cotidiano da educação (saúde e presidente/a) para tentar aferir a presença no canal do MEC de temas transversais ao governo, como iniciativas de outros ministérios ou da Presidência da República. Conteúdos externos estiveram presentes, mas em escala pequena (variando entre 9 e 29 textos) e também com tendência declinante no período (Tabela 4).

**TABELA 4** – Menções à Saúde e à Presidência na página do MEC no Facebook (2015-2018)

Palavra	2015	2016	2017	2018
Saúde	18	9	14	8
Presidente/a*	11	-	5	7
Total	29	9	16	15

\* Refere-se apenas à Presidência da República.

Postagens desse tipo referem-se a iniciativas relevantes de governo, transversais ao conjunto dos ministérios (liderados ou não pelo MEC), assim como a ações regulares, mas que necessitam ampla visibilidade, como campanhas de vacinação, por exemplo:

#MaisMédicos também é Educação! O programa está focado na formação de mais profissionais para tratar a saúde da família. Para atender mais e melhor coube ao MEC trabalhar para o aumento de vagas para os cursos de medicina. O Brasil do Mais Médicos é o Brasil que cuida, educa e avança! Acesse: <http://maismedicos.saude.gov.br/> (18 set. 2015)

#ZikaZero Se o mosquito não tem onde criar não nasce mosquito para picar! Esse é o lema do vídeo do Ministério da Saúde. Xô xuí xô pra lá! Vamos lá, vamos ajudar! Água parada não vai ficar. Colabore, ajude, vamos todos combater o mosquito! #EscolasemZika (16 mai. 2016)

O sonho de Ana Luiza Lima, neta de um agricultor do sertão do Nordeste era se tornar médica. Contou, emocionada, sua alegria ao perceber que aquilo tão distante poderia ser real. Ana Luiza esteve no evento de comemoração dos dois anos do Programa Mais Médicos, realizado no Palácio do Planalto no início deste mês, ao lado da presidenta Dilma Rousseff; do ministro-chefe da Casa Civil, Aloizio Mercadante; do ministro da Educação, Renato Janine Ribeiro e do ministro da Saúde, Arthur Chioro. Por contar sua história, Ana Luiza sofre agora com a intolerância e o preconceito nas redes sociais, infelizmente, ainda presente. O Ministério da Educação se solidariza com Ana Luiza e os outros milhões de brasileiros que ela representou em seu discurso e pede que nunca desistam dos seus sonhos. Assista: <https://www.youtube.com/watch?v=bxKCmaPC8Do> (12 ago. 2015)

Profissionais de saúde falam com professores sobre mitos e verdades da vacina contra gripe. Procure uma unidade de saúde até o dia 26 de maio, vacine-se e deixe a gripe para lá! Assista ao vídeo completo: <https://youtu.be/EUiDtSZZUol> (18 mai. 2017)

#AoVivo O presidente da República, Michel Temer, e o ministro da Educação, Mendonça Filho, anunciam R\$ 1 bilhão para investimento em 190 mil novas vagas com a nova Política Nacional de Formação de Professores da Educação Básica. Acompanhe! ;) (28 fev. 2018)

Quer ter uma festa segura de verdade? A camisinha protege a sua saúde de situações de risco. #CarnavalNãoéDesculpa para esquecer uma das atrações principais em casa. (10 fev. 2018)

Além da análise de conteúdo, foram também quantificados indicadores de interação nas postagens, para perceber, neles, a presença de material jornalístico e sua relevância em relação a outros tipos de conteúdo. Contudo, a observação dos cinco posts mais compartilhados e mais comentados ano a ano (totalizando 40) revelou-se frustrante por duas razões: primeiro, a presença de material jornalístico, baseado em informação nova e original, é pouco expressiva; segundo, a intensidade das interações declina sensivelmente no período, tanto em compartilhamentos quanto em comentários, a despeito do crescimento contínuo no número de seguidores da página.

A escala de compartilhamentos (Quadro 6) é mais elevada que a de comentários. Tendo alcançado um pico de 87 mil comentários num só post em 2016 (sobre o calendário de inscrições para o Enem), a página declinou para 25 mil na postagem mais comentada de 2018 (a respeito do ENCCEJA). Das 20 postagens consideradas, apenas cinco podem ser enquadradas como notícias (trazem informação nova além de dados de serviço a respeito dos programas ou iniciativas do MEC), e todas foram publicadas em 2015 e 2016. Há baixa conexão entre notícias e compartilhamentos via Facebook, portanto.

**QUADRO 6** – Postagens mais compartilhadas na página do MEC no Facebook (2015-2018) (continua)

Ano	Postagem	Compartilhamentos
2015	Marque nos comentários ☞ aquele professor que é seu amigão! ☞	67900
2015	Vocês viram a tragédia que acometeu o Museu da Língua Portuguesa? Estamos arrasados. ☞ Mais de 270 milhões de pessoas compõem as populações dos países que falam português.	65856
2015	#DiaNacionaldoPedagogo Foto: Divulgação/Centro Municipal de Educação Infantil Dra. Zilda Arns Neumann.	51724
2015	Hoje é o Dia Nacional da Língua Portuguesa! ☞ E quem aí já teve dúvidas mesmo com o corretor automático mostrando as opções de escrita? Então, comemore e revise conosco dicas valiosas!	27072

**QUADRO 6 – Postagens mais compartilhadas na página do MEC no Facebook (2015-2018)**  
(continuação)

Ano	Postagem	Compartilhamentos
2015	Quer estudar na Europa? Garanta uma boa nota no #Enem2015 e você terá a oportunidade de fazer seu curso superior em Portugal. É isso mesmo! O Instituto Politécnico de Portalegre (IPP) de Portugal firmou acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) para adotar os resultados do exame como forma de ingresso de estudantes brasileiros. ☑ Vem ver mais detalhes: <a href="http://goo.gl/nb52Af">http://goo.gl/nb52Af</a> Ouça aqui: <a href="http://goo.gl/cLYrzg">http://goo.gl/cLYrzg</a>	25762
2016	#Enem2016   Período de inscrição: Das 10h do dia 09/05/2016 até às 23h59 do dia 20/05/2016.Exclusivamente pelo site <a href="http://enem.inep.gov.br/participante">http://enem.inep.gov.br/participante</a>	86509
2016	Nesta quinta-feira, 14, em coletiva com o Ministro da Educação, Aloizio Mercadante, anunciamos o reajuste de 11 36% no piso salarial do magistério. O novo valor será de R\$ 2.135 64 e passa a valer a partir deste mês. ☑ <a href="http://goo.gl/5hiQK4">http://goo.gl/5hiQK4</a> Assista: <a href="https://youtu.be/bMYKqw37ux8">https://youtu.be/bMYKqw37ux8</a> Ouça: <a href="http://goo.gl/ZVJTrX">http://goo.gl/ZVJTrX</a> Foto: Mariana Leal/MEC	29483
2016	Provas trabalhos monografia formatura... Tantos momentos você já passou com aquele(a) amigo(a) da faculdade! Se você cultivou uma amizade até hoje marque-a aqui no nosso post! Como é bom cultivar as amizades, não é mesmo? ☑	29321
2016	#Enem2016   Atenção! ☑ Candidatos já podem fazer inscrição on-line para a edição de 2016; prazo vai até o dia 20. Saiba mais: <a href="http://goo.gl/pqh8BO">http://goo.gl/pqh8BO</a> A confirmação das inscrições será feita apenas pela página do exame na internet. Inscreva-se aqui: <a href="http://enem.inep.gov.br/participante/#/inicial">http://enem.inep.gov.br/participante/#/inicial</a> No ato da inscrição, os candidatos precisam informar um número de celular ou de telefone fixo válido, bem como cadastrar um endereço eletrônico (e-mail), o qual não pode ser usado por outro participante. Ouça aqui: <a href="http://goo.gl/Pr61df">http://goo.gl/Pr61df</a>	26524
2016	A carga horária continuará sendo de 2.400 horas, sendo o limite máximo de 1.200 horas para a Base Nacional Comum Curricular (BNCC). As demais 1.200 horas serão voltadas para o currículo flexível. "A BNCC irá nortear as aprendizagens e competências necessárias e o aluno poderá cursar os componentes curriculares definidos por esse documento. E na parte flexibilizada do currículo, o estudante que optar pelo aprofundamento e formação na área de ciências sociais e humanas, por exemplo, dedicará ainda mais tempo para os componentes curriculares como filosofia ou sociologia" destaca o ministro. MEC esclarece que não haverá corte de nenhuma disciplina: <a href="https://youtu.be/xWYUualNB0c">https://youtu.be/xWYUualNB0c</a>	25651
2017	#Enem2017   A partir de agora o Enem – que continuará sendo realizado em dois dias e no formato de provas impressas – passa a ser aplicado em dois domingos seguidos e não mais em um único fim de semana. <a href="https://goo.gl/9llcBL">https://goo.gl/9llcBL</a> As provas serão realizadas nos dias 5 e 12 de novembro de 2017. Saiba mais sobre as mudanças previstas para a realização do exame: <a href="https://goo.gl/RHI9Uj">https://goo.gl/RHI9Uj</a> Ouça aqui: <a href="https://goo.gl/phBjCx">https://goo.gl/phBjCx</a> Assista: <a href="https://youtu.be/qHU_rnFaRjw">https://youtu.be/qHU_rnFaRjw</a>	49234
2017	Anota aí na agenda! ☑	34029
2017	#Encceja2017   O Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos é voluntário, gratuito e destinado à certificação do ensino fundamental e ensino médio. Fique atento às datas! ☑ Saiba mais: <a href="https://goo.gl/YJsSEo">https://goo.gl/YJsSEo</a> Ouça pelo SoundCloud: <a href="https://goo.gl/RvkDDE">https://goo.gl/RvkDDE</a> Assista: <a href="https://youtu.be/NtBJpZvASL0">https://youtu.be/NtBJpZvASL0</a>	20670
2017	Prepare-se, o #Enem2017 is coming! Saiba mais: <a href="https://goo.gl/uFJdop">https://goo.gl/uFJdop</a>	11483
2017	Fique por dentro das mudanças do #Enem2017 e anote o período de inscrição. Saiba mais: <a href="https://goo.gl/RHI9Uj">https://goo.gl/RHI9Uj</a>	10682
2018	#Encceja2018   O exame é direcionado aos jovens e adultos que não tiveram a oportunidade de concluir seus estudos na idade apropriada para cada nível de ensino. As provas serão dia 5 de agosto. Saiba mais: <a href="https://goo.gl/zWVjMp">https://goo.gl/zWVjMp</a> Confira os materiais de estudo: <a href="https://goo.gl/yJ5J9C">https://goo.gl/yJ5J9C</a>	25013*
2018	#Enem2017   Os resultados individuais foram antecipados para 18/01 e poderão ser consultados na Página do Participante. A mesma senha dará acesso ao Sistema de Seleção Unificada (Sisu) que ficará aberto de 29 de janeiro a 1º de fevereiro. Saiba mais: <a href="https://goo.gl/CSqgKv">https://goo.gl/CSqgKv</a> Ouça pelo SoundCloud: <a href="https://goo.gl/SA2rEB">https://goo.gl/SA2rEB</a>	12267

**QUADRO 6 –** Postagens mais compartilhadas na página do MEC no Facebook (2015-2018) (conclusão)

Ano	Postagem	Compartilhamentos
2018	#Encceja2018   Atenção! Jovens e adultos que não tiveram oportunidade de concluir seus estudos na idade apropriada! Ansiosos para se inscreverem no exame? Aguardem, pois as inscrições começam dia 16 de abril e vão até 27 do mesmo mês. Saiba mais: <a href="https://goo.gl/zWVjMp">https://goo.gl/zWVjMp</a> Confira o edital: <a href="https://goo.gl/9PZiQx">https://goo.gl/9PZiQx</a>	10789
2018	#Enem2018   As inscrições para o exame já estão abertas e vão até às 23h59 do dia 18 de maio. Não deixe para a última hora! Inscreva-se aqui: <a href="https://enem.inep.gov.br/participante/#/loginInscricao">https://enem.inep.gov.br/participante/#/loginInscricao</a> . Saiba mais: <a href="https://goo.gl/5HM28c">https://goo.gl/5HM28c</a> . Assista pelo YouTube: <a href="https://goo.gl/Cb5m59">https://goo.gl/Cb5m59</a> . Ouça pelo SoundCloud: <a href="https://goo.gl/c75km8">https://goo.gl/c75km8</a> .	7639
2018	#Encceja2018   A aplicação do exame em todas as unidades da federação ocorrerá em 5 de agosto. Saiba mais: <a href="https://goo.gl/6jMXNK">https://goo.gl/6jMXNK</a> Inscreva-se aqui: <a href="http://enccejanacional.inep.gov.br/encceja/#/primeiroAcesso">http://enccejanacional.inep.gov.br/encceja/#/primeiroAcesso</a> Ouça pelo SoundCloud: <a href="https://goo.gl/Gfe8wq">https://goo.gl/Gfe8wq</a> Assista: <a href="https://www.youtube.com/watch?v=wxBUIQf91RI">https://www.youtube.com/watch?v=wxBUIQf91RI</a>	6650

\* Esse número corresponde à soma de dois posts idênticos, publicados em dois meses consecutivos, e que foram os mais compartilhados no ano A transcrição não contém os emojis originalmente incluídos nas postagens.

A escala de comentários (Quadro 7) tem um desenho diferente: as postagens com maior atenção dos seguidores receberam volume crescente de comentários até 2017, quando chegaram ao pico de 41 mil. Caíram para menos da metade (18 mil) no ano seguinte, sinalizando desengajamento da comunidade alcançada pela página. Das 20 postagens observadas, sete podem ser consideradas noticiosas (trazem informação nova além de dados de serviço a respeito dos programas ou iniciativas do MEC), indicando maior conexão entre notícias e comentários do que entre elas, e compartilhamentos via Facebook. Nos dois casos, contudo, peças destinadas a promover engajamento, na linguagem publicitária própria das redes sociais, foram mais eficazes para obter esse tipo de reação que a informação nova e relevante.

**QUADRO 7 –** Postagens mais comentadas na página do MEC no Facebook (2015-2018) (continua)

Ano	Postagem	Comentários
2015	Marque nos comentários ☺ aquele professor que é seu amigo! ☺	24285
2015	Esteja preparado para as provas do #Enem2015. Só a educação faz você avançar. Faça o exame tranquilo! Saiba com antecedência o local das provas e seja pontual <a href="http://bit.ly/PartEnem">http://bit.ly/PartEnem</a> Mais dicas em <a href="http://www.mec.gov.br">www.mec.gov.br</a>	14150*
2015	Quer estudar na Europa? Garanta uma boa nota no #Enem2015 e você terá a oportunidade de fazer seu curso superior em Portugal. É isso mesmo! O Instituto Politécnico de Portalegre (IPP) de Portugal firmou acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) para adotar os resultados do exame como forma de ingresso de estudantes brasileiros. ☺ Vem ver mais detalhes: <a href="http://goo.gl/nb52Af">http://goo.gl/nb52Af</a> Ouça aqui: <a href="http://goo.gl/cLYrzg">http://goo.gl/cLYrzg</a>	3562
2015	Professor já pensou em fazer uma capacitação fora do país? Com o programa Professores para o Futuro você tem essa oportunidade! ☺ Saiba tudo aqui: ☺ <a href="http://goo.gl/oUJug8S">http://goo.gl/oUJug8S</a> A ação resulta de parceria entre a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) do MEC e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). O prazo para apresentação de propostas está aberto até 25 de janeiro de 2016. Confira: <a href="http://goo.gl/aiJNyf">http://goo.gl/aiJNyf</a>	3175
2015	Atenção participantes do #Enem2015! Acessem os gabaritos oficiais aqui: <a href="http://enem.inep.gov.br/">http://enem.inep.gov.br/</a> Saiba mais: <a href="http://goo.gl/OP69ty">http://goo.gl/OP69ty</a> Ouça aqui: <a href="http://goo.gl/BT3Nzg">http://goo.gl/BT3Nzg</a> Imagem: reprodução/internet	2982
2016	Provas, trabalhos, monografia, formatura... Tantos momentos você já passou com aquele(a) amigo(a) da faculdade! Se você cultivou uma amizade até hoje marque-a aqui no nosso post! Como é bom cultivar as amizades, não é mesmo? ☺	24572

**QUADRO 7 – Postagens mais comentadas na página do MEC no Facebook (2015-2018)**  
(conclusão)

Ano	Postagem	Comentários
2016	#Enem2016   Período de inscrição: Das 10h do dia 09/05/2016 até às 23h59 do dia 20/05/2016.Exclusivamente pelo site <a href="http://enem.inep.gov.br/participante">http://enem.inep.gov.br/participante</a>	20752
2016	A carga horária continuará sendo de 2.400 horas, sendo o limite máximo de 1.200 horas para a Base Nacional Comum Curricular (BNCC). As demais 1.200 horas serão voltadas para o currículo flexível. "A BNCC irá nortear as aprendizagens e competências necessárias e o aluno poderá cursar os componentes curriculares definidos por esse documento. E na parte flexibilizada do currículo, o estudante que optar pelo aprofundamento e formação na área de ciências sociais e humanas, por exemplo, dedicará ainda mais tempo para os componentes curriculares como filosofia ou sociologia" destaca o ministro. MEC esclarece que não haverá corte de nenhuma disciplina: <a href="https://youtu.be/xWYuaaINB0c">https://youtu.be/xWYuaaINB0c</a>	10796
2016	#Enem2016   Os estudantes não serão prejudicados, pois haverá nova prova em tempo hábil para utilização dos resultados no SISU Fies e Prouni. Do ponto de vista da prova os novos itens serão equivalentes de modo a garantir a isonomia do exame. Saiba mais: <a href="https://goo.gl/tOAIcP">https://goo.gl/tOAIcP</a> Os inscritos afetados pelas ocupações serão avisados pelo Inep por meio de SMS e-mail e divulgação nos sites e redes sociais MEC ( <a href="http://www.mec.gov.br">www.mec.gov.br</a> ) e do Inep ( <a href="http://www.inep.gov.br">www.inep.gov.br</a> ). Os inscritos podem acessar o aplicativo Enem 2016 e, ainda, se informar pelo 0800 616161.	9826
2016	#Enem2016   Atenção! 📢 Candidatos já podem fazer inscrição on-line para a edição de 2016; prazo vai até o dia 20. Saiba mais: <a href="http://goo.gl/pqh8BO">http://goo.gl/pqh8BO</a> A confirmação das inscrições será feita apenas pela página do exame na internet. Inscreva-se aqui: <a href="http://enem.inep.gov.br/participante/#/inicial">http://enem.inep.gov.br/participante/#/inicial</a> No ato da inscrição os candidatos precisam informar um número de celular ou de telefone fixo válido, bem como cadastrar um endereço eletrônico (e-mail), o qual não pode ser usado por outro participante. Ouça aqui: <a href="http://goo.gl/Pr61df">http://goo.gl/Pr61df</a>	7736
2017	Demonstre sua admiração e o seu carinho nos comentários 📢	41150
2017	#Enem2017   A partir de agora o Enem – que continuará sendo realizado em dois dias e no formato de provas impressas – passa a ser aplicado em dois domingos seguidos e não mais em um único fim de semana. <a href="https://goo.gl/9llcBL">https://goo.gl/9llcBL</a> As provas serão realizadas nos dias 5 e 12 de novembro de 2017. Saiba mais sobre as mudanças previstas para a realização do exame: <a href="https://goo.gl/RHl9Uj">https://goo.gl/RHl9Uj</a> Ouça aqui: <a href="https://goo.gl/phBjCx">https://goo.gl/phBjCx</a> Assista: <a href="https://youtu.be/qHU_rnFaRJw">https://youtu.be/qHU_rnFaRJw</a>	17534
2017	Demonstre sua admiração e o seu carinho nos comentários 📢	15555
2017	Candidatos às vagas remanescentes do #ProUnifiquem atentos ao período de inscrição! A partir de segunda-feira, 31, até 25 de agosto, os interessados não matriculados em instituição de educação superior podem se inscrever. Confira todos os detalhes aqui: <a href="https://goo.gl/4DHL3f">https://goo.gl/4DHL3f</a> Ouça pelo SoundCloud: <a href="https://goo.gl/iHt1WQ">https://goo.gl/iHt1WQ</a>	13392
2017	Anota aí na agenda! 📅	12638
2018	#Enem2017   Os resultados individuais foram antecipados para 18/01 e poderão ser consultados na Página do Participante. A mesma senha dará acesso ao Sistema de Seleção Unificada (Sisu), que ficará aberto de 29 de janeiro a 1º de fevereiro. Saiba mais: <a href="https://goo.gl/CSqgKv">https://goo.gl/CSqgKv</a> Ouça pelo SoundCloud: <a href="https://goo.gl/SA2rEB">https://goo.gl/SA2rEB</a>	13141
2018	#Enem2017   Hoje é o dia do resultado do exame! Estamos #AoVivo em coletiva de imprensa com a presidente do Inep Maria Inês Fini e o ministro da Educação Mendonça Filho. Acompanhe!	10383
2018	#Encceja2018   Atenção jovens e adultos que não tiveram oportunidade de concluir seus estudos na idade apropriada! Ansiosos para se inscreverem no exame? Aguardem, pois as inscrições começam dia 16 de abril e vão até 27 do mesmo mês. Saiba mais: <a href="https://goo.gl/zWVjMp">https://goo.gl/zWVjMp</a> Confira o edital: <a href="https://goo.gl/9PZiQx">https://goo.gl/9PZiQx</a>	8095
2018	Para prestigiar o profissional responsável pela disciplina é comemorado nesta terça-feira, 26, o #DiadoProfessordeGeografia. A data faz referência à publicação da Lei nº 6.664, de 1979, que estabelece as profissões de geógrafo e de professor de geografia no Brasil. Saiba mais: <a href="https://goo.gl/naKts2">https://goo.gl/naKts2</a>	6413
2018	#Encceja2018   O exame é direcionado aos jovens e adultos que não tiveram a oportunidade de concluir seus estudos na idade apropriada para cada nível de ensino. As provas serão dia 5 de agosto. Saiba mais: <a href="https://goo.gl/zWVjMp">https://goo.gl/zWVjMp</a> Confira os materiais de estudo: <a href="https://goo.gl/yJ5J9C">https://goo.gl/yJ5J9C</a>	5399

\* Esse número corresponde à soma de dois posts idênticos, publicados em dois dias diferentes no mesmo mês, e que foram os mais comentados no ano. A transcrição não contém os emojis originalmente incluídos nas postagens.

Em síntese, o estudo das postagens na página do MEC no Facebook entre 2015 e 2018 indica a presença de alguma integração de conteúdo produzido por outras áreas do governo e também por outras unidades do ministério. Contudo, a cooperação (horizontal ou vertical) teve tendência declinante, ao longo de um período de instabilidade política elevada. Já a interação com os públicos, baixa em todo o ciclo, também teve continuada redução, agravada pelos efeitos da polarização política, que contaminaram as áreas de comentários em todas as redes sociais, afetando a capacidade do governo de entrar em comunicação com seus leitores.

## 4.2 CONTEÚDOS JORNALÍSTICOS NA CAMPANHA CONTRA O VÍRUS DA ZIKA

Em abril de 2015, o Brasil confirmou a presença do Zika vírus em território nacional. O surgimento de casos de microcefalia em bebês relacionados à doença sensibilizou e preocupou a sociedade, o que demandou do governo ações complexas e imediatas para promover e estimular o combate ao agente transmissor do vírus, o mosquito *aedes aegypti* (também responsável por outras doenças, como dengue e chikungunya). Em novembro daquele ano, o Ministério da Saúde decretou situação de emergência em saúde pública de importância nacional e, em fevereiro de 2016, a Organização Mundial de Saúde aumentou a escala da emergência para o nível internacional.<sup>25</sup>

O Plano Nacional de Enfrentamento ao mosquito foi lançado pela presidente Dilma Rousseff em dezembro de 2015. Estava centrado em três eixos: mobilização, prevenção e combate ao mosquito *aedes aegypti*; ampliação e melhoria da assistência às gestantes e crianças com microcefalia; desenvolvimento de estudos e pesquisas na área. O objetivo do plano era reduzir o índice de infestação por *aedes aegypti* para menos de 1% nos municípios brasileiros, até o final de junho de 2016, para diminuir o número de casos de doenças transmitidas pelo mosquito. Para executar o plano, foi instalada uma Sala Nacional de Coordenação e Controle para o Enfrentamento à Microcefalia, combinada à ativação de 27 salas regionais. A Sala Nacional tinha por objetivos: definir diretrizes para intensificar a mobilização e o combate ao mosquito em todo território nacional; apoiar os Estados com pessoal, insumos, equipamentos e logística; apoiar e acompanhar a instalação das Salas Estaduais e Municipais de coordenação e controle; monitorar os estoques de adulticidas e larvicidas; coordenar, monitorar e supervisionar a implementação das ações de mobilização e combate ao mosquito; fixar o fluxo de informações do Sistema de Coordenação e Controle; consolidar, analisar e divulgar dados e informações sobre as ações de mobilização e combate ao mosquito; mobilizar as instituições educacionais em todos os níveis

---

25 O SUS mapeou 5.079 casos suspeitos de microcefalia. Entre dezembro de 2015 e fevereiro de 2016, 462 foram confirmados, sendo que 421 casos poderiam estar relacionados à alteração no sistema nervoso central e outros 41 relacionados ao vírus Zika; 3.852 casos estavam em investigação e 765 haviam sido descartados. Os casos confirmados foram localizados em 175 municípios de 13 unidades da Federação. Foram registradas 91 mortes no período, sendo 59 casos em investigação, 24 confirmados e 8 descartados. A região Nordeste concentrava 82% dos casos notificados, sobretudo em Pernambuco.

de ensino; criar mecanismos para o engajamento da sociedade civil no combate ao mosquito; e avaliar resultados da intensificação da campanha.

Diante do desafio de informar e tranquilizar a população, o governo criou um grupo de trabalho multidisciplinar, com profissionais de várias especialidades da comunicação e da saúde pública, para planejar e executar uma estratégia complexa para disseminação de conteúdo relacionado ao tema. As ações foram unificadas, em linguagem publicitária, no conceito “#ZikaZero: um mosquito não é mais forte que um país inteiro”. A execução da estratégia envolveu toda a estrutura vertical do Sistema Único de Saúde, das secretarias estaduais e municipais do setor ao ministério. Nela foram combinados diferentes instrumentos de comunicação e de engajamento ou mobilização da sociedade, com o objetivo de fixar cinco mensagens principais:

Sempre que o Brasil se une, ele é um time imbatível. Um mosquito não é mais forte do que um país inteiro.

A vitória depende do engajamento de todos os brasileiros em eliminar criadouros do mosquito. O remédio mais eficiente, disponível e ágil é combater o aedes. Se ele não nasce, não ameaça a nossa população.

O principal instrumento está em nossas mãos e exige o esforço de todos os brasileiros: o cuidado permanente e contínuo em nossas casas, nos locais de trabalho, nas escolas, nos logradouros públicos, enfim, em todos os lugares, para que esses ambientes não se transformem em lares para o mosquito.

Enquanto ainda não se tem disponível no mundo uma vacina para o vírus Zika, a destruição dos criadouros é a única forma de prevenção da doença, protegendo gestantes e crianças.

Não faltarão recursos para reverter a epidemia do vírus Zika. O Governo Federal está colocando todos os recursos financeiros, tecnológicos e humanos, necessários nessa luta em defesa da vida. (Brasil, 2016, p. 21).

As ações foram planejadas em torno de cinco princípios:

Transparência: atualização de dados semanalmente e divulgação das ações do Governo Federal em resposta à epidemia de microcefalia.

Informação: divulgação de informações sobre medidas de prevenção, diagnóstico e assistência, bem como esclarecimento sobre boatos.

Mobilização: campanhas de mobilização de toda a população para o combate ao aedes aegypti.

Atendimento à imprensa: realização de entrevistas para veículos nacionais, regionais e internacionais.

Diálogo com a sociedade: esclarecimento de dúvidas e informações por meio dos canais das redes sociais e do 136 (Brasil, 2016, p. 3).

Detalho a seguir os instrumentos articulados em cada um dos princípios.

Para o exercício da transparência, o Ministério da Saúde passou a distribuir semanalmente o “Boletim Epidemiológico de Microcefalia” e o resultado das vistorias de combate ao *aedes aegypti* nas residências e prédios públicos, privados e industriais. Coletivas de imprensa e eventos foram promovidos para divulgação de ações específicas do Ministério da Saúde, e outros órgãos do Governo Federal, a respeito do tema, no período entre o início da investigação do problema, a partir do final de 2014, sua confirmação em 2015 e as medidas adotadas posteriormente. Tais ações envolveram o lançamento de um plano de combate ao mosquito, investimentos no desenvolvimento de vacina contra a Zika, ampliação da capacidade de laboratórios públicos para o diagnóstico da doença, pesquisas sobre a relação entre o vírus e a microcefalia e divulgação de diretrizes para estimulação precoce de bebês com microcefalia.

O atendimento à imprensa voltou-se fundamentalmente para o tema. Mensalmente, o Ministério passou a esclarecer dúvidas de 3,3 mil jornalistas a respeito do Zika, comprometendo com isso dois terços da capacidade de atendimento da unidade. Mais de mil desses jornalistas trabalhavam para mídias internacionais. Foram promovidas, até março de 2016, 24 coletivas de imprensa e eventos voltados ao tema, com transmissão ao vivo pela TV NBR, pela Rádio Web Saúde e pelo aplicativo de streaming de vídeo Periscope. Foram produzidos 113 releases sobre o assunto, enviados para mais de 15 mil contatos.

Para a disseminação de informação diretamente para a sociedade, o Ministério criou o *hotsite* [combateaedes.saude.gov.br](http://combateaedes.saude.gov.br), para facilitar a divulgação do Plano Nacional de Enfretamento ao *Aedes aegypti* e à Microcefalia, com orientações sobre prevenção e combate ao mosquito, recomendações de cuidados específicos para as gestantes, um menu tira-dúvidas sobre dengue, chikungunya e zika, e acesso a protocolos, diretrizes, cursos de capacitação e boletins sobre o tema. A Rádio Web Saúde publicou 409 matérias sobre a Zika, com mais de 350 mil visualizações e downloads. Cerca de 1.000 emissoras acessaram o material. O canal contabilizou 256 entradas ao vivo em rádios, nas 115 cidades prioritárias para o combate ao vírus. A TV Saúde emitiu 42 matérias de serviço e 3 vídeos com casos de boas práticas no combate ao *aedes aegypti* em cidades brasileiras.

O Ministério também mobilizou redes sociais para a campanha. Áudios e 5 vídeos foram distribuídos via WhatsApp para esclarecer boatos. A página do ministério no Facebook fez 304 publicações a respeito, com alcance de 47,8 milhões de usuários e 268,3 mil compartilhamentos. Também realizou três sessões de conversas com especialistas (usando o recurso *face to face*). Foram 724 tweets no Twitter, que receberam 6.952 retweets e 283,9 milhões de impressões.



Além das ações de assessoria de imprensa e canais próprios, o ministério promoveu campanhas de mobilização e sensibilização da sociedade. Em 29 de janeiro de 2016, o governo promoveu o dia da faxina nos prédios públicos, para dar exemplo de combate ao mosquito. Duas semanas depois, em 13 de fevereiro, a rede de órgãos governamentais da saúde realizou o Dia Nacional de Mobilização #ZikaZero. A ação de mobilização em todo o território nacional foi articulada pela Casa Civil e pelos Ministérios da Saúde e Defesa, sob a gestão da Sala Nacional de Coordenação e Controle do *Aedes aegypti* e Enfrentamento à Microcefalia. A organização local coube a cada uma das 27 salas estaduais, com participação de todos os órgãos do Governo Federal, envolvendo ministros e secretários-executivos, além dos governos estaduais e municipais. Ministros, secretários-executivos, presidentes de empresas e bancos públicos, além de autarquias, colaboraram para mobilizar a população e os gestores nas localidades que participam da ação. O envolvimento dos 46 mil agentes de endemias e 266 mil agentes comunitários de saúde também foi articulado pelos governos municipais, acionados pelas Salas de Controle e Coordenação.

Foram 2,8 milhões de residências visitadas e atingidas com a ação; 220 mil militares estiveram nas ruas para orientar a população sobre o combate ao mosquito<sup>26</sup>. Em parceria com as empresas da área de telefonia, em todas as capitais e nas cidades com representantes do Governo Federal, a população recebeu SMS incentivando a participação na mobilização. A agenda do dia 13perseguiu o objetivo de mobilizar toda a sociedade. As equipes distribuíram materiais com orientações para a prevenção e o combate ao mosquito e a conscientização da população. Funcionários dos Correios também se juntaram ao esforço conjunto dos governos federal, estaduais e municipais.

O Dia Nacional de Mobilização resultou em ampla cobertura midiática antes, durante e depois do evento. Monitoramento da cobertura estimou em 2.096 os conteúdos publicados no período, sendo 34% nos principais portais de notícias, 29% nos sites de jornais regionais, 23% em impressos regionais e 12% em televisão. Com o envolvimento direto da Presidência da República na ação, Dilma Rousseff foi a fonte principal em 635 dos conteúdos. A cobertura foi mais intensa no Nordeste, região com maior incidência das doenças. Para atendimento descentralizado à imprensa, porta-vozes das salas estaduais de combate ao mosquito receberam ao menos dois releases de treinamento, um deles padronizando respostas a 16 questões relacionadas ao problema, outro com informações para a preparação do Dia Nacional de Mobilização ZikaZero.

---

26 Entre dezembro de 2015 e fevereiro de 2016, foram visitados 23,89 milhões de imóveis, o que representa 35,61% do total. Dos 5.570 municípios previstos para serem visitados, 4.251 já haviam iniciado os trabalhos antes do Dia Nacional de Mobilização. Estavam fechados 5,6 milhões de imóveis, 19,11% dos 67 milhões de imóveis visitados. A Paraíba era o Estado com o maior percentual de imóveis visitados (79,11%), com 932 mil unidades, seguida por Piauí (77,88%) e Minas Gerais (67,73%). Em números absolutos, Minas Gerais foi o estado com mais imóveis visitados: 4,8 milhões. A meta era reduzir o índice de infestação para menos de 1% dos imóveis em todos os municípios brasileiros.

Na semana seguinte, as equipes de combate estiveram nas residências, identificando criadouros do *aedes aegypti* e aplicando larvicidas, quando necessário; 55 mil militares, junto com as equipes de saúde, visitaram mais de 950 mil casas. No dia 19 de fevereiro, deu-se o início da mobilização da comunidade escolar contra o vírus, quando mais de 60 milhões de estudantes, professores e outros profissionais voltavam às aulas. As equipes de assessoria de comunicação dos diferentes agentes governamentais envolvidos trabalharam em cooperação para atender as demandas da mídia e amplificar a disseminação de notícias sobre a mobilização e seus resultados. Conteúdos foram compartilhados em [zikazero.tumblr.com](http://zikazero.tumblr.com).

As ações estratégicas de comunicação também contemplaram campanhas publicitárias com o objetivo de:

- a. conscientizar a população para dedicar, ao menos uma vez na semana, 15 minutos para vistoria e retirada e criadouros do mosquito em sua casa e/ou bairro (sábado da faxina);
- b. divulgar os sintomas e estimular a prevenção da dengue (veiculada em TVs, rádios, anúncios, internet, mídia exterior, e-mail marketing, merchandising e material gráfico desde dezembro de 2015, com 70 mil cartazes distribuídos nas duas fases da campanha, que focaram prevenção e sintomas);
- c. alcançar as gestantes sobre os cuidados com Zika e microcefalia (veiculada em TV, rádio, minidoor social, e-mail marketing, material gráfico, merchandising e microtargeting no período de dezembro de 2015 a janeiro de 2016, com a distribuição de 505,9 mil cartazes e 1.558 filipetas);
- d. apoiar os dias de mobilização, com 60 milhões de filipetas com orientações para o combate periódico do mosquito.

Grandes empresas públicas e privadas, assim como a Pastoral da Criança e outras organizações religiosas e sociais, atuaram como parceiras do governo para a distribuição de filipetas e cartazes, além de apoiar os dias de mobilização. Em cooperação, o governo contabilizou o envio de mensagem de voz para 650 mil telefones fixos, 750 mil números de WhatsApp e 200 mil mensagens por SMS (com foco maior no Nordeste).

As ações se completaram com um seminário de mobilização das equipes de comunicação, um workshop voltado aos jornalistas internacionais no Rio de Janeiro, com transmissão para Brasília e São Paulo (em parceria com a Secom), intervenções urbanas para sensibilizar a população sobre a importância do combate ao mosquito, vídeos sobre aspectos específicos da campanha e web séries sobre os cuidados que as gestantes devem adotar para se proteger do *aedes aegypti* (em parceria com a Secretaria de Políticas para as Mulheres).

### 4.3 SÍNTESE DAS OBSERVAÇÕES

Neste capítulo descrevi diferentes modos de integração do trabalho dos jornalistas experimentados pelo Executivo federal no último mandato: a cooperação vertical (entre profissionais que atuam em vários órgãos ou divisões de uma mesma unidade) e horizontal (entre jornalistas que atuam em diferentes unidades) na circulação de notícias e a colaboração com outros profissionais de comunicação e especialistas de áreas diversas em ações estratégicas de governo.

Os casos ajudam a perceber a complexidade da comunicação pública, que demanda um processo altamente profissional e nunca acompanhado pelo cidadão, o qual tem contato apenas com a informação em sua forma final (notícia, peça publicitária, postagem em rede social, manifestação da autoridade pública ou outros formatos e linguagens). Elaborada engenharia situa os jornalistas como peça importante do mecanismo de comunicação das ações de governo, um trabalho de notável interesse público.

A observação dos casos permite constatar que, do esforço sistemático para aperfeiçoar a articulação entre as diferentes unidades de governo nos anos anteriores, surgiram práticas eficazes e bastante disseminadas entre as unidades do Sicom. Tanto a operação dos grupos de trabalho como as trocas de conteúdos entre ministérios foram mencionadas como ações usuais por grande parte das fontes reportadas no capítulo anterior. Apesar disso, o desafio de aprimorar a articulação parece ter esbarrado, entre 2015 e 2018, em dois entraves potentes – a instabilidade política e a polarização ideológica –, que agravaram as dificuldades à cooperação dos profissionais já historicamente presentes (como as dimensões limitadas e às vezes reduzidas das equipes, envolvidas cotidianamente nas operações usuais de cada unidade de governo).

A interpretação das relações de governança do trabalho jornalístico subjacentes à produção da página de Facebook do Ministério da Educação e à campanha contra o Zika Vírus nos proporciona insights relevantes a respeito de cada uma das dimensões da governança, com seus respectivos impactos na efetividade da *accountability*. Note-se, contudo, que as observações a seguir derivam de análise de conteúdo, não de técnicas de acompanhamento direto do processo de produção (estratégia que certamente permitiria anotações mais precisas a respeito da articulação entre jornalistas de diversas unidades de governo).

Quanto à governança editorial, o primeiro elemento a ressaltar é que o trabalho dos jornalistas, em ambos os casos, está integrado e, em certa medida, subordinado a um complexo arranjo de políticas públicas. Os jornalistas do Executivo atuam em conexão com dois grupos diferentes de especialistas dentro do governo: aqueles responsáveis por desenvolver e implementar as políticas e aqueles envolvidos em comunicá-la ou disseminá-la. Tanto para a seleção dos temas a serem objeto da narrativa jornalística, como para sua apuração, os jornalistas dependem do primeiro grupo. Ou seja: embora

a abordagem de certos tópicos de fato atenda ao interesse público (o que se espera do jornalismo), sua noticiabilidade não advém de uma escolha dos jornalistas, mas das dinâmicas e da temporalidade próprias a cada política. Na apuração, os jornalistas do setor público ouvem sobretudo as autoridades ou fontes especializadas nas políticas em questão, mas acrescentam histórias exemplares (ou casos), o que de fato humaniza ou torna mais simples ou didática a explicação sobre o tópico em questão. Há, portanto, alguma liberdade narrativa. Mas o discurso jornalístico nem sempre prevalece sobre outras formas que compõem o conjunto de comunicação da política pública: não raro, notícia ou reportagem coexistem com gêneros muito distantes do jornalismo, como o meme, o convite ao engajamento em rede social ou a convocação tipicamente publicitária para a ação (“venha”, “faça”, “chame” etc.). Em ambos os canais, o discurso jornalístico é parte de um coro com muitas outras vozes, polifonia na qual nem sempre a informação mais atual ocupa lugar de destaque.

Ainda na dimensão editorial da governança, fica claro que a integração de conteúdos provenientes de diversas áreas do Executivo existiu em ambos os casos, mas em caráter nitidamente secundário. Na campanha contra o Zika Vírus, a prestação de serviços e a disseminação de informação atualizada que ajudasse no combate ao mosquito constituíram quase a totalidade das ações jornalísticas – ou seja, o trabalho dos jornalistas estava integrado a uma política pública e suas pautas estavam a ela subordinadas. Havia, portanto, alto interesse público, mas o foco temático bastante preciso impunha restrições à liberdade editorial no trabalho dos jornalistas ali mobilizados.

Tais observações convidam a refletir sobre a governança de gestão ou controle. Embora não seja possível, apenas pela análise de conteúdo, entender inteiramente as relações de produção anteriores à divulgação da narrativa, a morfologia da *fanpage* e da campanha reforçam a impressão de forte coordenação entre o trabalho dos jornalistas e as esferas de controle relacionadas à implementação de políticas públicas. A página do Ministério da Educação, por exemplo, durante os quatro anos contemplados nesta análise, publicou quase exatamente a mesma quantidade anual de posts (como se isso fosse uma exigência contratual, invariável independentemente da conjuntura, temporalidade distinta da do trabalho jornalístico, pressionado a produzir mais conteúdo em função da dinâmica dos acontecimentos). Na lista das postagens de maior impacto ou repercussão, o conteúdo informativo de tipo jornalístico ocupou apenas pontualmente lugares de destaque. No caso da campanha contra o Zika Vírus, ao contrário, o trabalho de assessoria de imprensa foi central para a eficácia das ações de saúde pública: ainda que um número menor de cidadãos se informasse sobre o tema diretamente nos canais de governo, a expansão da cobertura (em todo o tipo de mídia, por todo o território nacional) deu-se com base em um mesmo tipo de informação, centralizada na Sala Nacional de Coordenação e Controle. Em ambos os casos, parecem subsistir

relações representadas pelos entrevistados como sendo de autonomia; contudo, embora as rotinas de produção possam permanecer livres de supervisão, a liberdade editorial é circunscrita pela natureza da política pública, pela temática e pelas fontes disponíveis. Não há necessidade de controle direto, já que os limites estão dados por esses elementos combinados. Jornalistas no Executivo e na mídia trabalham sob distintas dinâmicas editoriais e diferentes sistemas de coerção, portanto.

Isso ajuda a explicar a presença reduzida de autoridades na *fanpage* e na campanha: prevalecem controles que determinam a impessoalidade da comunicação pública. Além disso, tais características da governança de gestão e controle do trabalho dos jornalistas no Executivo favorecem a atuação especializada – sem, entretanto, determinar a impossibilidade de colaboração com jornalistas de outras áreas do setor público.

Em relação à governança de circulação e engajamento, os casos guardam diferenças em relação a objetivos e resultados. Uma página de rede social é por definição um espaço interativo; no caso do Ministério da Educação no Facebook, o total de reações e a média por postagem declinaram ano a ano entre 2015 e 2018, enquanto o total de comentários e a média por postagem foram ascendentes até 2017, registrando queda notável no ano seguinte. Os posts com maior volume de compartilhamentos registraram escala decrescente depois de 2016. Houve, portanto, declínio no alcance e na intensidade das interações nessa mídia, o que pode ter sido causado por inúmeros fatores (contexto de crise política, mudança nos algoritmos da rede social, deslocamento do público para outras mídias ou outras redes etc.).

São necessários novos estudos para observar como o Executivo reage às interações: nesta pesquisa não foi possível analisar a responsividade a demandas apresentadas (pública e diretamente) pelos cidadãos, via rede social, nem o modo como as demandas transitam da esfera online, onde foram formuladas, para a offline, onde receberão respostas (satisfatórias ou não). Estratégias de engajamento de seguidores na rede se refletem nos posts de maior repercussão a cada ano, que recorrem muito mais às linguagens publicitária, de serviços ou de entretenimento que à informação jornalística. Nesse aspecto, o trabalho dos jornalistas, bastante relevante no que tange à transparência, parece pouco articulado aos desafios e possibilidades da responsividade.

No contexto de uma campanha, como no caso do combate ao Zika Vírus, o objetivo de engajamento não está nas interações em rede, mas no envolvimento nas ações preventivas próprias à política pública. Além disso, os canais de mídia adotados nessa campanha não tinham foco em promover interações do tipo, o que torna o caso pouco adequado à análise desta dimensão da governança.

Por fim, na governança de sustentabilidade, observa-se que o Executivo direciona recursos com regularidade a seus sistemas de comunicação, o que permite sua operação continuada e com níveis aceitáveis de qualidade. Quando necessário, o Estado redireciona recursos para ações estratégicas, mobilizando pessoal e investimento para perseguir determinados fins. Ainda que sempre se possa considerar que mais investimentos são fundamentais para diversificar e aperfeiçoar as estratégias de disseminação de informação, não foi possível constatar qualquer efeito possivelmente derivado de falta de recursos financeiros em nenhum dos casos. Tal estabilidade no acesso a fundos necessários ao trabalho constitui importante diferencial entre a atuação profissional na maior parte da mídia e no Executivo federal.

Num balanço da conexão entre os dois casos aqui reunidos e os desafios da *accountability*, foi possível observar interessantes momentos de exercício da transparência, para os quais o trabalho jornalístico contribuiu, ao colocar informação atualizada em conexão com outros tipos de conteúdo ou linguagem. Isso colaborou para a realização de políticas públicas, para atender a necessidades dos cidadãos e para mitigar riscos, entre outros aspectos. Contudo, nos dois casos não foi possível observar a eficácia da responsividade, reforçando a hipótese de que, dos elementos constitutivos da *accountability*, esta persiste como a de maior dificuldade de realização.

No capítulo final, retorno ao desenho teórico-metodológico da pesquisa para compreender a contribuição potencial das experiências de articulação observadas no trabalho de campo para o aprimoramento das relações de *accountability*, e reflito também sobre os obstáculos que se impõem à expansão da integração entre os jornalistas do Executivo federal.





Date	Open	High	Low	Close	Volume
8/1/20	1.230	1.235	1.225	1.230	100
8/2/20	1.230	1.235	1.225	1.230	100
8/3/20	1.230	1.235	1.225	1.230	100
8/4/20	1.230	1.235	1.225	1.230	100
8/5/20	1.230	1.235	1.225	1.230	100
8/6/20	1.230	1.235	1.225	1.230	100
8/7/20	1.230	1.235	1.225	1.230	100
8/8/20	1.230	1.235	1.225	1.230	100
8/9/20	1.230	1.235	1.225	1.230	100
8/10/20	1.230	1.235	1.225	1.230	100

Item	Value
Item 1	1.230
Item 2	1.230
Item 3	1.230
Item 4	1.230
Item 5	1.230
Item 6	1.230
Item 7	1.230
Item 8	1.230
Item 9	1.230
Item 10	1.230
Item 11	1.230
Item 12	1.230
Item 13	1.230
Item 14	1.230
Item 15	1.230
Item 16	1.230
Item 17	1.230
Item 18	1.230
Item 19	1.230
Item 20	1.230
Item 21	1.230
Item 22	1.230
Item 23	1.230
Item 24	1.230
Item 25	1.230
Item 26	1.230
Item 27	1.230
Item 28	1.230
Item 29	1.230
Item 30	1.230
Item 31	1.230
Item 32	1.230
Item 33	1.230
Item 34	1.230
Item 35	1.230
Item 36	1.230
Item 37	1.230
Item 38	1.230
Item 39	1.230
Item 40	1.230
Item 41	1.230
Item 42	1.230
Item 43	1.230
Item 44	1.230
Item 45	1.230
Item 46	1.230
Item 47	1.230
Item 48	1.230
Item 49	1.230
Item 50	1.230
Item 51	1.230
Item 52	1.230
Item 53	1.230
Item 54	1.230
Item 55	1.230
Item 56	1.230
Item 57	1.230
Item 58	1.230
Item 59	1.230
Item 60	1.230
Item 61	1.230
Item 62	1.230
Item 63	1.230
Item 64	1.230
Item 65	1.230
Item 66	1.230
Item 67	1.230
Item 68	1.230
Item 69	1.230
Item 70	1.230
Item 71	1.230
Item 72	1.230
Item 73	1.230
Item 74	1.230
Item 75	1.230
Item 76	1.230
Item 77	1.230
Item 78	1.230
Item 79	1.230
Item 80	1.230
Item 81	1.230
Item 82	1.230
Item 83	1.230
Item 84	1.230
Item 85	1.230
Item 86	1.230
Item 87	1.230
Item 88	1.230
Item 89	1.230
Item 90	1.230
Item 91	1.230
Item 92	1.230
Item 93	1.230
Item 94	1.230
Item 95	1.230
Item 96	1.230
Item 97	1.230
Item 98	1.230
Item 99	1.230
Item 100	1.230



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo foi construído a partir da seguinte pergunta: como a promoção da sinergia na atuação dos jornalistas que atuam na comunicação pública do Executivo pode aprimorar a governança do trabalho jornalístico e a *accountability* no Brasil? A pergunta tem como premissa a ideia de que governos interessados em fortalecer a democracia aperfeiçoam as relações de transparência e responsividade que estabelecem com outros poderes (inclusive a mídia) e com a sociedade – e os jornalistas que atuam no setor público contribuem nesse processo. Por óbvio, o compromisso com *accountability* é próprio a governos democráticos, porque seus instrumentos serão sistematicamente repelidos por governos autoritários.

A resposta à questão começa por reconhecer que, mesmo fragmentada no âmbito de cada unidade de governo, a ação dos jornalistas é responsável, direta ou indiretamente, por grande parte da informação que alimenta os cidadãos a respeito do Executivo, diariamente. Ao atender demandas dos veículos de comunicação, distribuir conteúdo para as mídias ou ao alimentar os canais próprios de divulgação de cada unidade ou do governo, cooperar com profissionais de outras áreas, os jornalistas efetivam o trabalho cotidiano de prestação de contas. Eles sabem disso, acreditam que realizam suas ações com autonomia relativa e conservam como parâmetro de atuação o *ethos* profissional dominante no campo jornalístico, ou seja, as práticas realizadas na mídia. Isso não raro produz conflitos com o campo político, ele próprio interessado em agendar o debate público de acordo com seus próprios critérios e interesses.

A promoção da colaboração (ou sinergia) entre os jornalistas é reconhecida como importante pelo governo, a ponto de constar entre as metas do planejamento estratégico plurianual da Secom. Esforços nessa direção foram realizados por quase dez anos, sobretudo em dois caminhos: a troca de conteúdos entre as unidades de governo para divulgação nos diversos tipos de canais de comunicação do Executivo e a cooperação entre jornalistas e outros profissionais de comunicação e especialistas em grupos de trabalho multidisciplinares voltados à solução de problemas ou ao impulsionamento de projetos ou programas. Com esse estudo, concluímos que as iniciativas de articulação ainda não estão consolidadas nas práticas dos jornalistas do Executivo, o que se deve a vários fatores: a demanda e o tipo de trabalho em cada unidade; a variação de estratégias nos canais de comunicação de governo; a impossibilidade de controle centralizado da comunicação das unidades pela Secom; o contingenciamento de recursos, com impacto direto sobre a força de trabalho disponível; a coexistência entre variados tipos de contratação de profissionais, que faz coexistirem diferentes padrões de relação entre os jornalistas do setor público, bem como entre estes e as autoridades.

Esses resultados foram observados por uma experiência multimetodológica de pesquisa, que combinou a revisão bibliográfica sobre *accountability* e comunicação pública (Capítulo 1) ao desenho de uma estratégia de investigação do papel dos jornalistas nas relações de *accountability* baseada num conjunto de dimensões da governança do jornalismo (Capítulo 2), aplicada em seguida para colher representações sobre o trabalho, por meio de entrevistas, com 10 jornalistas líderes de equipe em ministérios, no período anterior a 2018 (Capítulo 3) e desdobrada em dois estudos de caso sobre formas típicas de integração dos jornalistas no setor público (Capítulo 4).

Conceitualmente, a pesquisa nos permite observar que aspectos diferentes do trabalho dos jornalistas respondem a demandas distintas da *accountability* – a transparência e a responsividade (Quadro 8). Os jornalistas tornam o governo responsivo quando reagem às demandas da mídia, envolvem-se em grupos para gerir crises e interagem com a sociedade nos canais de comunicação da esplanada. Praticam tanto responsividade quanto transparência quando alimentam os canais próprios do governo e se envolvem na comunicação coordenada de projetos ou programas. E exercem sistematicamente transparência quando tomam a iniciativa de divulgar ações de governo para a mídia, nos serviços de assessoria de imprensa.

**QUADRO 8** – O trabalho dos jornalistas no Executivo, conforme sua relação com a transparência e a responsividade

Tipo de ação	Transparência	Responsividade
Assessoria de imprensa proativa	X	
Assessoria de imprensa reativa		X
Gestão de crise		X
Comunicação coordenada de projetos ou programas	X	X
Alimentação de canais próprios	X	X
Gestão de interações sociais		X

Fonte: elaboração própria.

Esse exercício reforça a observação inicial deste estudo, segundo a qual o campo acadêmico produziu menos pesquisas sobre *accountability* e comunicação pública do que favorecem os dois conceitos, intimamente relacionados. Como vimos, com esta pesquisa sobre o trabalho dos jornalistas no setor público, a parcela da *accountability* efetivada pelos governos depende da existência de uma rede de profissionais capacitados, às vezes mais, às vezes menos articulados entre si. A despeito das críticas de dirigismo ou parcialidade usualmente dirigidas à assessoria de imprensa (Francoeur, 2016), os jornalistas aqui entrevistados partilham da convicção de que estão a serviço do interesse público, embora devam levar em conta, em suas ações, o contexto político em que estão inseridos<sup>27</sup>. Há uma semelhança entre esse procedimento dos jornalistas

27 Ao refletir sobre a criação da EBC, Garcez (2009, p. 138) expôs com precisão as ambivalências que marcam o trabalho dos jornalistas no setor público: “os mesmos profissionais praticantes de um jornalismo que se pretendia livre de dirigismo estatal eram os que prestavam serviços diretos ao governo. Em um momento estavam vestidos com a camisa do jornalismo público para, logo a seguir, usarem a roupa da comunicação de governo”

do Executivo, que ajustam ideais profissionais às condições específicas para o exercício da autonomia, e os juízos dos jornalistas de quatro dos principais diários brasileiros entrevistados por Schmitz (2018), em sua pesquisa sobre os graus de autonomia na profissão no Brasil.

Além da existência de uma rede de profissionais, o exercício da *accountability* demanda do governo uma combinação entre canais diretos e técnicas indiretas (mediadas por assessoria de imprensa) de prestação de contas. Como vimos, a teia de canais próprios criados, desenvolvidos e alimentados cotidianamente pelo Governo Federal, ainda que não conte alcance comparável ao das maiores mídias brasileiras, está longe de ser irrelevante. O balanço de prioridades varia de governo a governo, em função das diferenças de concepção nas equipes de comunicação pública: para algumas, o Estado deve fortalecer seus canais próprios como um recurso estratégico num país de forte concentração de propriedade nas mídias de maior alcance, que podem formar redes entre si e agir politicamente para tentar vulnerabilizar qualquer mandatário. Transformações recentes nas TICs amplificaram as possibilidades de comunicação direta entre as autoridades e seus apoiadores, alterando a distribuição usual das audiências entre mídias de massa e mídias próprias do Executivo.

Vale voltar à pergunta formulada por um dos entrevistados: “O governo está dando a informação que a sociedade precisa?“. Faltam pesquisas que favoreçam respostas menos intuitivas. Sabe-se pouco dos usos combinados, pelos cidadãos, das variadas fontes de informação a que recorrem diariamente – amigos e conhecidos em aplicativos como Whatsapp ou redes sociais; jornalistas e especialistas em mídias de massa; jornalistas, autoridades e técnicos do setor público nas mídias de fontes; autoridades, jornalistas e formadores de opinião em redes sociais etc. O problema apontado por Manin (1995) multiplicou-se: mais que nunca, “a democracia do público é o reinado do ‘comunicador’”, mas os canais para o exercício desse reinado se diversificaram e ainda sabemos pouco sobre como os súditos os utilizam para produzir representações sobre suas majestades.

Sem isso, o que podemos fazer é olhar para o polo da informação fornecida pelo governo – objeto desta pesquisa. O governo operou conscientemente a combinação entre os conceitos de comunicação pública e *accountability* por pelo menos uma década, e implementou uma série de ações para articular o trabalho antes disperso dos jornalistas do Executivo. A história dessas experiências não foi suficientemente documentada: o mais detalhado dos relatos segue inédito (Medeiros; Bretas; Duarte, s/d)<sup>28</sup> e as teses e dissertações que lidam com o tema não cobrem todo o período posterior a 2003. Seria importante compreender por que as estratégias de articulação adotadas entre 2003 e 2012 foram alteradas de 2012 a 2016 e novamente modificadas depois da derrubada de Dilma Rousseff – tema para novas pesquisas.

---

28 A obra destes autores parece-me especialmente adequada ao perfil das publicações da Enap.

Na ausência desses dados, restam os rastros deixados pelas práticas e as representações produzidas a respeito pelos jornalistas. Nisso, observa-se a presença de uma preocupação atenta à relevância e à necessidade de articulação; há um repertório de práticas já consolidadas (os grupos de trabalho, a troca de conteúdos nos canais próprios), um reconhecimento disseminado da importância delas, mas também a constatação dos limites a uma integração mais intensa e permanente do trabalho dos jornalistas no Executivo federal. As descontinuidades administrativas associadas à instabilidade política no período certamente estão entre os fatores que inibiram o desenvolvimento das ações de articulação: trocas de governo e de ministros dentro dos governos<sup>29</sup> prejudicaram a realização de inúmeros projetos, muitos deles interrompidos ou redesenhados depois das sucessões, envolvendo concepções políticas rivais. Se esses fatores impediram a articulação dos jornalistas e afetaram o processo de *accountability* desde dentro do governo, a polarização ideológica prejudicou as dinâmicas de responsividade, tornando pouco úteis, para a ação do Estado, os espaços de interação nos canais próprios.

A experiência da pesquisa testou com sucesso a validade da proposta teórico-metodológica que aplica o conceito da governança ao estudo do trabalho jornalístico. As quatro dimensões da governança do jornalismo se mostraram adequadas, com as adaptações cabíveis, à análise de instrumentos do setor público. Mais que isso, insinuam uma conexão, ainda a desenvolver em termos teóricos, entre padrões de governança do trabalho e padrões (ou sistemas) de *accountability*. O conceito de *accountability* aos poucos transborda de seu contexto original (a ação dos governos) para uma variedade de outras situações, como a relação de empresas com seus públicos – especialmente as empresas jornalísticas, vistas como organizações que devem tanta transparência ao público quanto exigem transparência de governantes ou outras empresas.

A pesquisa permite visualizar uma agenda de investigações empíricas que tomem o conceito de *accountability* como central para pesquisas de comunicação pública e, nela, de jornalismo. Se até o momento o debate conceitual esteve apartado de estudos de caso no campo da comunicação (ver, a respeito, o Capítulo 1), este trabalho sugere que tal abordagem pode ser fecunda. Além dos temas de investigação já indicados nos parágrafos anteriores, noto que a pesquisa atual se restringiu a chefias de equipes de jornalistas, sem contemplar os profissionais a elas subordinados. Estudos ulteriores podem aferir, com estes, se as representações são idênticas às de seus superiores. Afinal, também a existência de poucos textos sobre *accountability* e o Executivo federal ajuda a manter ideias falsas ou imprecisas sobre o poder, o alcance e o escopo da comunicação pública.

---

29 O MEC, por exemplo, teve sete ministros entre 2015 e 2019, número superior ao que tivera nos 20 anos anteriores a 2015.





## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acharya, Bhanu Bhakta. Media Accountability on digital platforms: the Role of audience. *Amity Journal of Media & Communication Studies*, v. 5, n. 1 – 2, 81-92, 2015. Amity University Rajasthan (ISSN 2231 – 1033)

Angélico, Fabiano. *Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil*. 2012. 133 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012. Disponível em: <goo.gl/5TSi4Q>. Acesso em: 13 nov. 2018.

Bastian, Marielle. *Media and accountability in Latin America: framework, conditions, instruments*. Berlim: Springer VS, 2019 (prelo).

Bevir, Mark. *A theory of governance*. Berkeley: University of California Press, 2013.

Bevir, Mark. *Democratic governance*. Princeton: Princeton University Press, 2010.

Bevir, Mark. *The Sage handbook of governance*. Londres: Sage, 2011.

Bizerra, André Luiz Villagelim. *Governança no setor público: a aderência dos relatórios de gestão do Poder Executivo aos princípios e padrões de boas práticas de governança*. 2011. 168 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Contábeis, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <goo.gl/fG3nx3>. Acesso em: 13 nov. 2018.

Blair, Margaret M. *Ownership and control: rethinking corporate governance for the twenty-first century*. Washington: Brookings Institution, 1995.

Bonfim, Marcus Vinicius de Jesus. Lei de acesso à informação como instrumento de transparência ativa e *accountability* para comunicação governamental. *Politicom*, 23, nov. 2014. Disponível em: <goo.gl/tQdo58>. Acesso em: 13 nov. 2018.

Bourdieu, P. (Coord.). *A miséria do mundo*. Petrópolis (RJ): Vozes, 2008.

Brasil. *Plano Estratégico de Comunicação de Risco #ZikaZero*. Brasília: Secom, 2016. (Arquivo: 08.03.2016\_Apresentação\_Plano de comunicação.pptx).

Bucci, Eugênio. *O estado de Narciso: a comunicação pública a serviço da vaidade particular*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

Burgarelli, Rodrigo. *Transparência governamental e accountability: uma análise comparativa da evolução dos portais de informações públicas no município de São Paulo*. 2015. 68 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade de São Paulo, 2015. Disponível em: <goo.gl/7TThsL>. Acesso em: 26 nov. 2018.

Carvalho de Freitas, Hellen Mendes. O contexto da comunicação pública no Brasil e uma breve análise dos conceitos de Estado, governo e sociedade civil. In: Paulino, Fernando Oliveira (org.). *Lusocomum: transparência, governança, accountability e comunicação pública*. Brasília: Casa das musas, 2009, p. 229-240.

Castro, Pedro Ernesto Vicente de. *Representação política e accountability eleitoral: genealogia e crítica*. 2018. 168 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Universidade de São Paulo, 2018. Disponível em: <[goo.gl/eH6KK1](http://goo.gl/eH6KK1)>. Acesso em: 18 nov. 2018.

Charaudeau, Patrick. *Discurso das mídias*. São Paulo: Contexto, 2010.

Controladoria-Geral da União. *Aplicação da lei de acesso à informação na administração pública federal*. 3. ed. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2017. Disponível em: <[goo.gl/ZgC2nw](http://goo.gl/ZgC2nw)>. Acesso em: 13 nov. 2018.

Cordeiro, João. *Accountability: a evolução da responsabilidade pessoal*. São Paulo: Évora, 2015.

Deuze, M. What is journalism? Professional identity and ideology of journalists reconsidered. *Journalism*. V. 6, n.4 p. 442-464, nov.2005.

Duarte, Jorge (org.). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

Duarte, Jorge. Os desafios da comunicação pública. In: Paulino, Fernando Oliveira (org.). *Lusocomum: transparência, governança, accountability e comunicação pública*. Brasília: Casa das musas, 2009, p. 51-60.

Duarte, Jorge; Schmitz, Aldo; Costa, Carlito. *Papel e a atuação do jornalista em assessoria de imprensa na área pública*. In: SBPJOR, Encontro Nacional de Pesquisadores em Jornalismo, 10. Curitiba: PUCPR, 2012. Disponível em: <[goo.gl/XTrxhu](http://goo.gl/XTrxhu)>. Acesso em: 20 jul. 2018.

Duarte, Jorge; Silva, Heloiza Dias. Política de comunicação e gestão empresarial: a experiência da Embrapa. *Organicom*, v. 4, n. 6, p. 10-25, fev. 2007. Disponível em: <[goo.gl/QJmzEs](http://goo.gl/QJmzEs)>. Acesso em: 20 jul. 2008.

Duarte, Marcia Yukiko Matsuuchi. Estudo de caso. In: Duarte, Jorge; Barros, Antonio (orgs.). *Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação*. São Paulo: Atlas, 2006.

Eberwein, Tobias et al. *Mapping media accountability: in Europe and beyond*. Köln: Halem, 2011.

Eberwein, Tobias et al. Mapping media accountability: in Europe and beyond. In: Fengler, Susane et al. (orgs.). *Journalists and media accountability: an international study of news people in the digital age*. Bern: Peter Lang, 2014. p. 7-21.

Etzioni, Amitai. *Is transparency the best disinfectant? The Journal of Political Philosophy*, v. 18, n. 4, p. 389-404, dez. 2010. Disponível em: <[goo.gl/sUqzwf](http://goo.gl/sUqzwf)>. Acesso em: 26 nov. 2018.

Feitoza, Liliane do Nascimento Santos. *Relevância jornalística: análise e teste de ferramenta para fins de avaliação de qualidade e accountability*. 2016. 198 f. Dissertação



(Mestrado) - Curso de Comunicação, Universidade Federal de Sergipe, 2016. Disponível em: <goo.gl/CFzJJN>. Acesso em: 13 nov. 2018.

Fengler, Susane *et al.* (orgs.). *Journalists and media accountability: an international study of news people in the digital age*. Bern: Peter Lang, 2014.

Filgueiras, Fernando. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. *Lua Nova*, n. 84, p. 65-94, 2011. Disponível em: <goo.gl/JVKmhp>. Acesso em: 26 nov. 2018.

Fox, Jonathan. The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in practice*, v. 17, n. 4-5, p. 663-671, 2007.

Francoeur, Chantal. Mantendo as fronteiras: os repertórios interpretativos utilizados pelos jornalistas para se diferenciarem da indústria das relações públicas. *Brazilian Journalism Research*, v. 12, n. 3, jul/dez 2016.

Garcez, José Roberto. EBC Serviços: uma opção para o financiamento da empresa pública de comunicação. In: Paulino, Fernando Oliveira (org.). *Lusocomum: transparência, governança, accountability e comunicação pública*. Brasília: Casa das Musas, 2009, p. 131-142.

Gentili, Victor; Dutra, Luma Poletti. Arcana imperii e *accountability*: jornalismo, segredo e transparência. In: Guerra, Josenildo Luiz; Rothberg, Danilo; Martins, Gerson Luiz (orgs.). *Crítica do jornalismo no Brasil: produção, qualidade e direito à informação*. Covilhã (Portugal): Labcom, 2016. p. 129-150.

Geraldes, Elen; Sousa, Janara. O impacto da lei de acesso à informação nas rotinas produtivas do jornalismo brasileiro. *Eptic*, v. 18, n. 3, p. 7-18, 2016. Disponível em: <goo.gl/yH2m9x>. Acesso em: 18 jun. 2018.

Giusti, Tânia Regina de Faveri. *A governança nos novos arranjos jornalísticos: um estudo de caso sobre o The Intercept Brasil*. 2019. Dissertação (Mestrado em Jornalismo). Universidade Federal de Santa Catarina, 2019.

Gomes, Wilson. *Transformações da política na era da comunicação de massa*. 2ª ed. São Paulo: Paulus, 2008.

GpsJor - Governança, produção e sustentabilidade para um jornalismo de novo tipo. *Governança social para um jornalismo de novo tipo: leitura, credibilidade, qualidade e sustentabilidade jornalística em Joinville (SC) (2016-2018)*. Florianópolis/Joinville: UFSC/Bom Jesus Ielusc, 2019. (Relatório final de pesquisa de campo).

Guerra, J. Qualijor – Sistema de Gestão da Produção Jornalística orientado para a qualidade editorial: pesquisa aplicada e de desenvolvimento experimental em jornalismo. *E-compós*, v. 19, n. 3, p. 1-26, 2016.

Haswani, Mariângela Furlan. Comunicação governamental: em busca de um alicerce teórico para a realidade brasileira. *Organicom*, v. 3, n. 4, p. 25-39, 2006. Disponível em: <goo.gl/q5fkBj>. Acesso em: 13 nov. 2018.

Hiroi, Taeko. Governability and accountability in Brazil: dilemma of coalitional presidentialism. *The Journal of Social Science*, n. 75, p. 39-59, 2013.

Ibgc Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. *Governança corporativa e boas práticas de comunicação*, 2017. Disponível em: <goo.gl/fze9c3>. Acesso em: 10 jun. 2018.

Isoj. *International Symposium on Online Journalism*, 18. Austin, Texas. 2017. <isoj.org/symposia/2017>. Acesso em: 10 mar. 2018.

James, Barry. Introduction: the right to inform and be informad. In: Unesco. *Media and good governance*. Dakar: Unesco, 2006. p. 9-13

Kang, Jaeho. A mídia e a crise da democracia: repensando a política estética. *Novos Estudos Cebrap*, n. 93, jul. 2012. Disponível em: <goo.gl/BlIzV8>. Acesso em: 30 set. 2016.

Klein, Rodrigo Hickmann. *Mecanismos de ampliação da transparência em portais de dados abertos governamentais brasileiros à luz da accountability theory*. 2017. 272 f. Tese (Doutorado) - Curso de Administração, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2017. Disponível em: <goo.gl/GFN38N>. Acesso em: 13 nov. 2018.

Kunsch, Margarida Maria Krohling (org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão, p. 101-119, 2011.

Lascoumes, Pierre; Le Galès, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *R. Pós Ci. Soc.* v.9, n.18, p. 19-44, jul.dez.2012.

Latinobarómetro. *Informe 2017*. Disponível em: <goo.gl/qUv5CJ>. Acesso em: 18 jul. 2018.

Lee, Taeku; Odugbemi, Sina. *Accountability through public opinion*. Washington: the World Bank, 2015.

Lemos, Leany B. *Horizontal accountability in Brazil: congressional oversight of the executive branch*. Centre for Brazilian Studies. Working Paper, n. 76, 2006.

Liedtke, Paulo; Curtinovi, Jéfferon. Comunicação pública no Brasil: passado, presente e futuro. *Comunicação Pública*, v.11, n. 20, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/uicGx5>. Acesso em: 28 nov. 2018.

López, Juan Camillo Juramillo. Advocacy: uma estratégia de comunicação pública. In: Kunsch, Margarida Maria Krohling (org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão, 2011. p. 61-80.

López, Juan Camillo Juramillo. Proposta geral de comunicação pública. In: Duarte, Jorge (org.). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2012. p.246-267.

Lucena, Ana Paula Costa. *Políticas e Estratégias de Comunicação: experiências de comunicação pública na Presidência de Luís Inácio Lula da Silva*. Tese (Doutorado em Comunicação). Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós-Graduação em Comunicação, 2017.

Luz, Ana Javes Andrade. *Comunicação governamental – entre a comunicação pública e a política: a experiência da Prefeitura Municipal de Fortaleza*. In: Intercon, Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 27. Foz do Iguaçu, 2014. Disponível em: <goo.gl/g1wmwJ>. Acesso em: 10 jun. 2018.

Maia, Rousiley C. Mídia e diferentes dimensões da *accountability*. *E-Compós*, v. 7, dez. 2006. Disponível em: <goo.gl/HJ3HC3>. Acesso em: 14 abr. 2018.

Maiolino, Eurico Zecchin. *Representação e responsabilidade política: accountability na democracia*. 2014. 177 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, 2015. Disponível em: <goo.gl/313sbn>. Acesso em: 13 nov. 2018.

Manin, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 10, n. 29, out. 1995. Disponível em: <goo.gl/XkaQmP>. Acesso em: 10 jun. 2016.

Medeiros, Armando; Bretas, Gioconda; Duarte, Jorge. *Comunicação pública, a experiência de um núcleo da Presidência da República*. S/Ed, s/d. (Mimeo).

Mick, Jacques. *Profissionalismo e confiança: o curioso caso do povo que acredita mais nos jornalistas do que na mídia*. In: SBPJor, Encontro Nacional de Pesquisadores em Jornalismo, 15. São Paulo, 2017. Disponível em: <goo.gl/jpSgbQ>. Acesso em: 10 jan. 2018.

Mick, Jacques; Christofolletti, Rogerio. Inovações na governança jornalística diante da crise. In: Colussi, J.; Sílvia, F. G. F.; Rocha, P. M. (Eds). (org.). *Periodismo ubicuo: convergencia e innovación en las nuevas redacciones*. Bogotá: Ed. Universidad del Rosario, 2018, v. 1, p. 45-72.

Mick, Jacques; Lima, Samuel. *Perfil do jornalista brasileiro*. Florianópolis: Insular, 2013.

Mick, Jacques; Ribeiro, Ângelo Augusto; Christofolletti, Rogerio. *Mídia jornalística e accountability: quando quem exige transparência não a pratica*. Artigo apresentado no IV Simpósio Internacional sobre Gestão da Comunicação. Porto (Portugal): Universidade do Porto, 2019.

Mick, Jacques; Tavares, Luísa. A governança do jornalismo e alternativas para a crise. *Brazilian Journalism Research*, v. 13, n. 2, p. 120-145, 2017. Disponível em: <goo.gl/dixkNK>. Acesso em: 10 nov. 2017.

Miguel, Luís Felipe. Impasses da *accountability*: dilemas e alternativas da representação política. *Sociologia Política*, n. 25, p. 25-38, nov.2005. Disponível em: <goo.gl/aGKZw9>. Acesso em: 10 mar. 2016.

Nobre, Heloiza Helena Matos; Nobre, Guilherme Fráguas. Comunicação pública e comunicação política: por uma interação entre cidadania e democracia. *Organicom*, v. 10, n. 19, p. 16-, 2013. Disponível em: <goo.gl/jq4c7o>. Acesso em: 28 nov. 2018

Oliveira Filha, Elisa A. 'Prefs' no Facebook: uma mirada no perfil da Prefeitura Municipal de Curitiba. In: Intercom, Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 37. Foz do Iguaçu, 2014. Disponível em: <goo.gl/bkuM4P>. Acesso em: 11 jun. 2018.

Passarinho, Nathalia. Os ministérios mais cobiçados pelos políticos do Brasil, segundo pesquisa inédita de Oxford. *BBC.com*, 7 mar. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43218087>. Acesso em 31 jul. 2019.

Paulino, Fernando Oliveira (org.). *Lusocomum: transparência, governança, accountability e comunicação pública*. Brasília: Casa das Musas, 2009a.

Paulino, Fernando Oliveira. Comunicação, *accountability* e responsabilidade social no Brasil, Portugal e Espanha. In: Paulino, Fernando Oliveira (org.). *Lusocomum: transparência, governança, accountability e comunicação pública*. Brasília: Casa das Musas, 2009b, p. 95-118.

Paulino, Fernando Oliveira; Silva, Luiz Martins. Media accountability systems: models, proposals and outlooks. *Brazilian Journalism Research*, v. 3, p. 137-153, 2007. Disponível em: <goo.gl/qJSV4n>. Acesso em: 20 abr. 2018.

Pereira, F. H. Três estatutos, uma identidade: comparação das carreiras profissionais de jornalistas, assessores de imprensa e professores de jornalismo em Brasília. In: David Renault, Fábio Henrique Pereira, Fernanda Martinelli, Kátia Maria Belisário, Liziane Soares Guazina, Tiago Quiroga. (org.). *Muito além dos meios*. Comunicação organizacional: desafios e interfaces. 1ª ed. Brasília: Editora UnB, 2014, p. 61-77.

Peres-Neto, Luiz. Ética, comunicação e organizações: uma crítica à conversão da *accountability* e da transparência em metas corporativas. *Lumina*, v. 8, n. 2, 2014. Disponível em: <goo.gl/vc54rp>. Acesso em: 13 nov. 2018.

Puppis, Manuel. Governance: a new concept for the analysis of media policy and regulation. *Communication, Culture & Critique*, v. 3, n.2, p. 134-149, 2010. Disponível em: <goo.gl/FykQFG>. Acesso em: 11 jun. 2018.

Sadek, Maria Tereza; Cavalcanti, Rosângela Batista. The new Brazilian public prosecution: an agent of accountability. In: Mainwaring, Scott; Welna, Christopher. *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford Scholarship, 2005. p. 201-227.

Sant'anna, Davi Zorkot. *A lei de acesso à informação e accountability social à luz da democracia participativa*. 2015. 81 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública, Universidade Federal de Lavras, 2015. Disponível em: <goo.gl/Spsprt>. Acesso em: 13 nov. 2018.

Sant'anna, Francisco. *Mídias das fontes*. Brasília: Senado Federal, 2009.

Santos, Rogério. Blogues, responsabilidade social e comunicação pública. In: Paulino, Fernando Oliveira (org.). *Lusocomum: transparência, governança, accountability e comunicação pública*. Brasília: Casa das Musas, 2009, p. 23-50.

Schmitz, Aldo. *Fontes de notícias: ações e estratégias das fontes no jornalismo*. 2ª ed. Florianópolis: Combook, 2014.

Schmitz, Aldo. *Pesquisa sobre concursos para jornalistas*. Florianópolis: Combook, 2018.

Schmitz, Aldo Antonio. *Os graus de autonomia do jornalista brasileiro*. 2018. Tese (Doutorado em Sociologia Política) - Universidade Federal de Santa Catarina, 2018.

Schmitz, Aldo; Mick, Jacques. Os vereadores prestam contas? Como os parlamentares catarinenses utilizam a mídia e canais próprios de comunicação. In: Gimenes, Éder; Borba, Julian (orgs.). *Poder Legislativo e cultura política: valores, atitudes, trajetória e comportamento político dos vereadores e vereadoras do Estado de Santa Catarina*. Curitiba: CPOP, 2018. p. 207-226.

Secom – Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República. *Planejamento Estratégico*. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/planejamento-estrategico>. Publicado em; 19/05/2017 16h59, última modificação 25/07/2018 14h58. Acesso em: 01/08/2019.

Shapiro, Ivor. Why democracies need a functional definition of journalism now more than ever, *Journalism Studies*, 15:5,555-565, 2014. DOI: 10.1080/1461670X.2014.882483

Siston, Felipe Rodrigues; Ellwanger, Tiana Maciel. *Accountability social e jornalismo: um exercício teórico de comunicação*. In: Intercom, Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 38. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <goo.gl/Kj9o5s>. Acesso em: 18 jul. 2018.

Smulovitz, C.; Peruzzotti, E. Social Accountability: an introduction. In: Smulovitz, C.; Peruzzotti, E. (Eds.). *Enforcing the rule of law: social accountability in the new Latin American democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006.

Soares, Pedro Vasques. *Advocacia-Geral da União: uma agência de accountability horizontal?* 2016. 301 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública, Fundação João Pinheiro, 2016. Disponível em: <goo.gl/Qe6hLv>. Acesso em: 13 nov. 2018.

Stunipf, Ida Regina. Pesquisa bibliográfica. In: Duarte, Jorge; Barros, Antonio. (orgs.). *Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação*. São Paulo: Atlas, 2006, p. 51-61.

Tavares, Luísa. *O jornalismo das periferias de São Paulo entre a experimentação e a atualização de práticas convencionais*. 2019. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política). Universidade Federal de Santa Catarina, 2019.

Tsai, Lily L. Accountability. In: Kurian, George Thomas (ed.). *The encyclopedia of political science*. Washington: CQPress, 2011, p. 5-8.

Vasconcellos, F. O “fazer notícia” como percurso de ensino: teoria e prática segundo a percepção do jornalismo como atividade pública. In: Pereira, C. M.; Assis, F.; Antonioli, M. E. (org.). *Desafios do jornalismo: novas demandas e formação profissional*. Curitiba: Appris, 2014.

Waisbord, S. *Watchdog journalism in South America: news, accountability and democracy*. New York: Columbia University Press, 2000.

Weber, Maria Helena. Estratégias da comunicação de Estado e a disputa por visibilidade e opinião. In: Kunsch, Margarida M. Krohling (org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2011. p. 101-120.

Willemn, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

Yin, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

Zémor, Pierre. As formas de comunicação pública. In: Duarte, Jorge (org.). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 214-245.







# APÊNDICE

## MENSAGEM DE SOLICITAÇÃO DE ENTREVISTA E ROTEIRO

### 1. Email de solicitação de entrevista:

Bom dia.

Sou professor da Universidade Federal de Santa Catarina e coordeno uma pesquisa sobre formas de aprimorar a prestação de contas do Governo Federal por meio da otimização do trabalho dos jornalistas que atuam no Executivo. O projeto tem apoio da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

Um dos métodos de investigação que adotamos é a entrevista com os gestores responsáveis pelo trabalho dos jornalistas que atuam nos principais ministérios e na Presidência (chefes ou supervisores, por exemplo). Gostaria, desse modo, de fazer contato com essa pessoa no âmbito deste ministério, com vistas a marcar uma entrevista via internet (Skype ou Appaer.in) na próxima semana, em caso de interesse e disponibilidade. A entrevista não durará mais do que uma hora e será feita sob compromisso de que os dados individuais dos respondentes e das unidades de governo em que trabalham serão preservados.

Fico à disposição para quaisquer esclarecimentos.

Atenciosamente,

Jacques Mick

Professor dos programas de pós-graduação em Sociologia Política e em Jornalismo  
Universidade Federal de Santa Catarina

<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4792517E2>

(48) 3721 8525 e 99982 8495

### 2. Roteiro de entrevista

#### • Dados pessoais:

Qual função?

Formação específica?

Experiência anterior em governo ou comunicação pública?

É concursado, terceirizado ou cargo de confiança?

Há quanto tempo está na função?

• **Características gerais da atuação dos jornalistas no órgão.**

Quantos jornalistas trabalham sob sua supervisão?

Quantos são concursados, terceirizados ou cargos de confiança?

Você responde a outro superior que não o ministro? Se sim, ele ou ela é jornalista?

Antes da veiculação, os conteúdos são eventualmente alterados ou revisados por supervisores?

Que tipos de mídias próprias o ministério utiliza?

A que públicos-alvo essas mídias se destinam?

Há alguma mensuração de audiência dessas mídias?

O público envia feedbacks diretamente ao ministério ou a seus jornalistas por meio desses canais?

Como é o processo de definição das pautas dos jornalistas do ministério?

Na pauta, qual a prioridade dada à cobertura da agenda e dos compromissos do ministro e de outras autoridades do ministério, em relação à cobertura dos programas ou políticas do ministério?

Os jornalistas que você supervisiona produzem relatórios periódicos de atividades do ministério?

Eles produzem conteúdos para o portal da transparência do ministério?

• **Questões específicas sobre integração**

• **Integração vertical:**

Na estrutura vertical do ministério (em outras unidades em Brasília, mas também nos estados e nos municípios), há mais jornalistas atuando?

O conteúdo que esses jornalistas de outras unidades produzem é enviado, editado, ou de algum modo aproveitado pelo ministério?

Você conhece alguma mídia do Executivo que utilize conteúdos produzidos por jornalistas de várias unidades de um mesmo ministério?

Como você avalia a contribuição dos jornalistas em seu ministério para a prestação de contas do órgão à sociedade?

• **Integração horizontal:**

Os conteúdos produzidos pelos jornalistas do seu ministério são compartilhados em canais gerais do governo ou são de uso único do ministério?

Há uma instância de gestão no governo responsável pela articulação ou pela otimização do uso do trabalho dos jornalistas nos vários ministérios?

Há um canal de comunicação entre os gestores de jornalistas dos variados ministérios?

Na sua opinião, os conteúdos jornalísticos produzidos no seu ministério mereceriam maior visibilidade nas ações de comunicação do governo?





