



CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA – UNICEUB
FACULDADE DE TECNOLOGIA E CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – FATECS
CURSO: COMUNICAÇÃO SOCIAL
HABILITAÇÃO: JORNALISMO
ÁREA: COMUNICAÇÃO PÚBLICA

**COMUNICAÇÃO PÚBLICA E QUALIDADE NO GASTO PÚBLICO – Uma
abordagem da cobertura jornalística, no caso do cartão corporativo e o papel
do Portal da Transparência**

DIANE LOURENÇO DIAS DA SILVEIRA
RA Nº 2043379-8

PROF (a). ORIENTADOR (a):
Mônica Prado

Brasília/DF, outubro de 2009

DIANE LOURENÇO DIAS DA SILVEIRA

**COMUNICAÇÃO PÚBLICA E QUALIDADE NO GASTO PÚBLICO – Uma
abordagem da cobertura jornalística, no caso do cartão corporativo e o papel
do Portal da Transparência**

Monografia apresentada como um dos
requisitos para conclusão do curso de
Comunicação Social do UniCEUB –
Centro Universitário de Brasília.

Prof(a). Orientador(a): Mônica Prado

Brasília/DF, outubro de 2009

DIANE LOURENÇO DIAS DA SILVEIRA

**COMUNICAÇÃO PÚBLICA E QUALIDADE NO GASTO PÚBLICO – Uma
abordagem da cobertura jornalística, no caso do cartão corporativo e o papel
do Portal da Transparência**

Monografia apresentada como um dos
requisitos para conclusão do curso de
Comunicação Social do UniCEUB –
Centro Universitário de Brasília.

Prof(a). Orientador(a): Mônica Prado

Banca examinadora

Prof(a). Mônica Prado
Orientador(a)

Prof(a). Vivaldo Sousa
Orientador(a)

Prof(a). Cláudia Busato
Orientador(a)

Brasília/DF, outubro de 2009

RESUMO

A monografia “*Comunicação Pública e Qualidade no Gasto Público – Uma abordagem da cobertura jornalística, no caso do cartão corporativo e o papel do Portal da Transparência*” tem por objetivo fazer uma reflexão sob a ótica da comunicação pública, da eficiência e eficácia das informações contidas no Portal da Transparência e o impacto nas publicações do Correio Braziliense e Folha de S. Paulo, no que diz respeito ao *case* dos Cartões Corporativos. O estudo foi dividido em duas etapas. Primeiro, foram realizadas pesquisas bibliográficas e leituras críticas sobre temas como: comunicação pública, esfera pública, *accountability* da comunicação, *agenda setting*, responsabilidade social da mídia, seleção da notícia e a responsabilidade jornalística. Na segunda fase foi feita uma pesquisa quantitativa das notícias publicadas e a interrelação delas com o material publicado e divulgado no Portal da Transparência sobre cartões corporativos, mostrando que o Portal foi fonte fidedigna de informações. Com base na leitura crítica, percebeu-se que o interesse público – foco da comunicação pública – é grande, mas ainda falta acesso da população às informações públicas. A análise dos dados permitiu concluir que sem dúvida o Portal é uma ferramenta de transparência, mas ainda é necessário aperfeiçoar a ferramenta sob o ponto de vista da comunicação pública.

Palavras chaves: comunicação pública, Portal da Transparência, Cartão Corporativo, gastos públicos, cobertura jornalística.

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| 1. INTRODUÇÃO | 09 |
| 1.1 Justificativa | 11 |
| 1.2 Formulação do problema | 15 |
| 1.3 Objetivo geral | 16 |
| 2. EMBASAMENTO TEÓRICO | 17 |
| 2.1 Seleção da notícia e a responsabilidade jornalística | 25 |
| 2.2 <i>Accountability</i> | 29 |
| 3. METODOLOGIA | 32 |
| 3.1 Análise | 34 |
| 3.2 Linha do tempo | 41 |
| 4. CONCLUSÃO | 46 |
| 6. REFERÊNCIAS | 49 |

A Euclides da Cunha, jornalista que mudou a forma do fazer jornalismo e foi o precursor da ideia de uma Comunicação Pública na qual a interpretação dos fatos pode aproximar o cidadão brasileiro residente no sudeste do país aos problemas sociais e intempéries da natureza enfrentados pelo sertanejo do nordeste.

Agradeço a Deus por estar sempre à frente de minha vida. Aos meus professores, que abriram meus olhos para a pesquisa e fomentaram minha base acadêmica e inquietudes sociais inerentes ao jornalista.

“Não será já a hora de abandonarmos velhos hábitos, de ficar repetindo, inercialmente, como mantras verdades de ontem que hoje já não correspondem à realidade? Como se o país nada estivesse fazendo contra a corrupção e a impunidade. Como se nada estivesse sendo feito em termos de transparência pública, quando o Brasil é visto hoje, no mundo, como um bom exemplo para outros países. A quem interessa isso? A quem serve a atitude autodestrutiva da nossa imagem? Certamente não ao povo brasileiro”.

Jorge Hage, ministro-chefe da Controladoria-Geral da União (CGU)

- Fevereiro de 2009

1. INTRODUÇÃO

O princípio da publicidade regido pela Constituição Federal garante a divulgação dos atos administrativos de governo. Com essa premissa os três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, investem cada vez mais em mecanismos de informação dos atos públicos. São emissoras de televisão, rádios, blogs, boletins, jornais, revistas, portais, entre outros. Por este viés a comunicação se faz presente na esfera de governo e se torna ferramenta estratégica para fortalecimento da cidadania e do estado democrático.

O interesse público e a promoção da cidadania são quesitos fundamentais nos estudos da Comunicação Pública (CP). De acordo com Elizabeth Pazito Brandão¹ a transparência dos atos de governo faz parte da vida política da sociedade e é um direito do cidadão. A autora define:

"Comunicação Pública é o processo de comunicação que se instaura na esfera pública entre o Estado, o Governo e a Sociedade e que se propõe a ser um espaço privilegiado de negociação entre os interesses das diversas instâncias de poder constitutivas da vida pública do país". (BRANDÃO, 2007, p. 31)

Mônica Prado² aponta três ingredientes que marcam o estudo teórico da CP. Entre eles, Prado destaca a interdependência entre o Estado e o Cidadão e vice-versa.

"Quanto ao Estado, a relação que ele estabelece com o cidadão quanto ao acesso à informação e quanto ao acesso a instrumentos públicos de participação social; quanto ao Cidadão, a relação que ele estabelece com o Estado quanto a consumir e apreender a informação e quanto ao uso dos múltiplos instrumentos de participação (consultas populares, consultas públicas e audiências públicas, a título de exemplo) na busca de solução de problemas públicos". (PRADO, 2008, p. 5)

Jorge Duarte³ ilustra outro ponto chave da CP: a sociedade.

¹ Elizabeth Pazito Brandão é Relações Públicas, Jornalista, bacharel em Comunicação Social pela UFRJ, Mestre em Sociologia Política pela UFSC e Doutora em Ciência da Informação pela UNB.

² Mônica Prado é jornalista e mestre em Comunicação pela Universidade de Brasília (UnB), docente do UniCEUB e do curso de Pós-Graduação de Assessoria em Comunicação Pública do IESB.

"A idéia-chave talvez seja a de espírito público, o compromisso de colocar o interesse da sociedade antes da conveniência da empresa, da entidade, do governante, do ator político. O objetivo central é fazer com que a sociedade ajude a melhorar a própria sociedade."
(DUARTE, 2007, p.10-11)

Ainda sobre os ingredientes teóricos para delimitação da CP, Maria Alice Machado⁴, em palestra no Intercom 2006, faz a interconexão entre os ingredientes e o valor da prática da Comunicação Social.

"A Comunicação deve ser entendida como elemento estratégico nesse processo. Se o Governo é o gerenciador das políticas públicas, se público significa os interesses do Cidadão, se o objetivo é ajustar o mais possível a relação entre os dois, a Comunicação precisa ser uma ação formalmente constituída, dentro das políticas públicas, creditando-lhe a capacidade de influir no desenvolvimento dessa questão. Nesse contexto, a Comunicação, por meio de profissionais habilitados e qualificados, deve tornar possível a disseminação de informações que levem o cidadão a um conhecimento mais realista do país, a um melhor entendimento de seu governo e das políticas públicas, ao respeito às diferenças sócio-culturais e econômicas dos setores da sociedade. Em condições ideais, a Comunicação deve ser a porta-voz da prática da prestação de contas (papel do Governo), da expressão da opinião pública (Democracia) e do espaço público para os temas de interesse público (Cidadania)." (MACHADO, 2006 apud PRADO 2008, p. 9)

Para também contextualizar esse papel da CP propõe-se para esta monografia uma abordagem teórica e bibliográfica, com pesquisa empírica de análise das reportagens sobre os Cartões Cooperativos publicadas nos jornais Correio Braziliense e Folha de S. Paulo entre janeiro de 2008 a agosto de 2009 e a comparação com as informações prestadas pelo Portal da Transparência – fonte pela qual o governo divulga as execuções financeiras em programas, compras e contratação de obras e serviços.

³ O jornalista Jorge Duarte é doutor em Comunicação, funcionário da Embrapa e atua na Subsecretaria de Comunicação Institucional da Secretaria-Geral da Presidência da República.

⁴ À época na posição de superintendente de Comunicação Social da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

1.1 JUSTIFICATIVA

Anualmente, o Prêmio Tesouro Nacional estimula a pesquisa na área de finanças públicas, reconhecendo trabalhos acadêmicos com qualidade técnica e aplicabilidade na Administração Pública. Em 2008, 116 monografias concorreram ao prêmio, dentre elas, não se destacou entre as finalistas nenhum estudo que abordasse a comunicação e os impactos sobre a repercussão nos meios de comunicação das políticas públicas formuladas na esfera governamental voltadas para a transparência frente ao cidadão.

Uma lacuna persistente neste concurso é a falta de uma análise humanística e menos tecnicista para problemas na esfera governamental, no que tange aos gastos públicos. A proposta é apresentar uma pesquisa de cunho jornalístico sobre a transparência dos gastos públicos e a sua repercussão na mídia – um dos meios de formação de opinião pública e de informação para o cidadão.

Em artigo publicado no jornal O Estado de S. Paulo, em 18 de dezembro de 2008, o economista da Universidade de São Paulo (USP) Roberto Macedo⁵ expressa o descontentamento com a falta de participação da mídia na esfera pública dos debates propostos pelos estudos científicos apresentados na premiação.

“Lamento que jornalistas não venham demonstrando interesse pelos trabalhos que concorrem ao prêmio, na forma de reportagens e entrevistas com seus autores, pois são também de interesse geral. Dá trabalho ler os textos, mas uma lição que aprendi na vida é que é preciso haver um equilíbrio entre ler e escrever”.

Dessa forma, é possível encarar como um estímulo à participação nesta edição do prêmio. Outro fator motivador é que a nona edição do Prêmio Tesouro Nacional presta homenagem ao escritor, sociólogo, jornalista, historiador e engenheiro Euclides da Cunha, que neste ano comemora o seu centenário. Enviado especial do jornal O Estado de S. Paulo para cobrir a Guerra de Canudos no nordeste da Bahia, ele revolucionou a forma de trazer a notícia para o leitor. Como em tal homenagem, nada mais oportuno do que inscrever uma monografia de

⁵ Doutorado pela Universidade Harvard (EUA), pesquisador da Fipe-USP e professor associado à Faap, foi secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda.

Graduação em Comunicação, com habilitação em Jornalismo, para fazer uma análise jornalística sobre um dos temas propostos pelo concurso.

Não se pode deixar de lembrar que no ano de 2008, o jornalista do jornal O Estado de S. Paulo, Sérgio Wulff Gobetti, esteve entre os premiados. Gobetti ganhou em co-autoria com André Amorim Alencar, mestrando da Universidade de Brasília e pesquisador da Confederação Nacional de Municípios.

Gobetti é jornalista, tem mestrado em Economia e concorreu no tema: Tópicos Especiais de Finanças Públicas. O nome da monografia é: *Justiça Fiscal na Federação Brasileira: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007*. A pesquisa fez uma análise dos desequilíbrios fiscais na estrutura federativa brasileira, com ênfase nas distorções existentes no sistema de transferências intergovernamentais. Aplicou a metodologia de coeficientes de Gini⁶ e de concentração para analisar como estão distribuídas as fontes de receita dos Municípios.

Diferente de Gobetti, que abordou o aspecto tecnicista, este estudo quer ter um olhar humanista sobre um dos temas propostos pelo concurso: “Qualidade do Gasto Público – Indicadores de Eficiência e Eficácia do Gasto Público”. Esta monografia não fará uma análise econômica dos gastos públicos, tampouco como esses recursos são ou deveriam ser aplicados, mas sim, uma análise no ponto de vista da comunicação e o papel do Portal da Transparência na circulação de informação pública e o caráter de prestação de contas, tomando como base o caso do cartão corporativo na repercussão desses gastos de governo e a forma como as informações chegaram ao cidadão.

Para o corpus de pesquisa levaram-se em consideração a repercussão e amplitude nacional. O jornal Folha de S. Paulo, segundo dados do Instituto Verificador de Circulação (IVC) divulgados pela Associação Nacional de Jornais

⁶ O coeficiente de Gini mede o grau de concentração da renda entre pessoas ou setores. O coeficiente de Gini (G) pode ser expresso pela soma dos coeficientes de concentração (Ci) de cada setor multiplicados pelas respectivas participações (αi) desses setoriais na renda total. (Hoffmann, R. Transferências de renda e a redução da desigualdade no Brasil e cinco regiões entre 1997 e 2004. Econômica, Rio de Janeiro, v.8, n.1, p.55-81, junho 2006.)

$$G = \sum_{i=1}^n \alpha_i C_i$$

(ANJ)⁷, é o de maior circulação no país com tiragem de 311.297 exemplares por dia. O Correio Braziliense possui expressividade no cenário político e é referência para o público do Distrito Federal.

Em artigo publicado em fevereiro de 2009, o ministro-chefe da Controladoria-Geral da União (CGU), Jorge Hage⁸, questiona o motivo pelo qual a imprensa brasileira apresenta desinteresse em divulgar positivamente o grau de transparência dos Orçamentos Públicos. Hage cita pesquisa divulgada pela Parceria Internacional sobre Orçamento (IBP), uma ONG com sede em Washington, que classifica o Brasil frente a países como Índia, Rússia e China, no que diz respeito à transparência pública, situando o Brasil em oitavo lugar num ranking de 85 países. Para o ministro, os meios de comunicação precisam considerar dados como esses.

“Ao registrar o desinteresse dos meios de comunicação, tão avidamente interessados quando se trata de rankings que colocam mal o nosso país, considero relevante destacar a posição obtida pelo Brasil. Sobretudo pela importância que isso tem para nossa imagem como país, em momento de intensa crise internacional, quando todos disputam a confiança do investidor estrangeiro. De início, vale frisar que o Brasil ficou atrás apenas de seis países do Primeiro Mundo e de um único emergente - a África do Sul -, colocando-se muito à frente de todos os demais, inclusive Índia, Rússia e China. Entre os latino-americanos, fomos o mais bem colocado, muito à frente, por exemplo, do México e da Argentina. O resultado dessa pesquisa não me surpreendeu. Considero, até, que o Brasil poderia ter obtido posição ainda melhor. Isso porque ela foi feita com dados de até setembro de 2007, e o nosso país não parou de avançar em medidas de transparência” (HAGE, 2009).

Hage acredita que o Brasil poderia ter obtido posição ainda melhor, já que outras medidas de transparência foram criadas, como o próprio Portal da Transparência. Como exemplo, citou que o Ministério do Planejamento lançou o sistema de controle on-line dos convênios; publicou na internet o Cadastro Nacional

⁷ Jornais de maior circulação nacional. Disponível em: <http://www.anj.org.br/a-industria-jornalistica/jornais-no-brasil/maiores-jornais-do-brasil/?searchterm=ivc>

⁸ Jorge Hage, 70 anos, advogado, mestre em direito público pela UnB (Universidade de Brasília) e em administração pública pela Universidade da Califórnia (EUA), é o ministro-chefe da CGU (Controladoria Geral da União).

de Empresas Inidôneas e criou o Observatório da Despesa Pública. Além disso, vários órgãos lançaram as próprias páginas de transparência e outros instrumentos. No mesmo artigo o ministro disse que o Portal é “referência internacional e foi várias vezes premiado, inclusive pelas Nações Unidas” e, de acordo com ele, o Brasil tem sido convidado a mostrar, em eventos internacionais, as medidas adotadas na área da transparência pública.

Sobre a percepção do público com relação à transparência dos gastos do governo, o ministro-chefe da CGU destaca pesquisa feita pela ONG chilena Latinobarômetro, publicada em 2008, na qual mostra que 45% dos entrevistados reconheceram progressos na luta contra a corrupção no Brasil, enquanto o percentual registrado como média continental é de 38%. Hage ainda aponta:

“Outra, realizada pela UFMG, com o Instituto Vox Populi, apontou que cerca de 75% dos entrevistados reconheceu que cresceu neste governo ‘a apuração dos casos de corrupção, que antes ficavam escondidos’. Observe-se, ainda, que a ênfase na prevenção não importou em negligenciar a investigação, a auditoria e a repressão. E, como resultado, já expulsamos quase 2.000 agentes - incluindo diretores, superintendentes, procuradores, auditores e outros altos funcionários - dos quadros do serviço federal, por práticas ilícitas, num combate inédito à histórica cultura da impunidade”. (HAGE, 2009)

A abordagem dessa monografia vai se delimitar a analisar o Portal da Transparência como agente de divulgação dos atos do governo, traçando um paralelo entre as informações divulgadas em dois veículos de comunicação, supracitados, durante o período em que se firmou o caso dos Cartões Corporativos.

Tomando como base o pensamento do ministro-chefe da Controladoria-Geral da União, Jorge Hage, citado em epígrafe nesta monografia, é que se busca aqui o interesse do povo brasileiro em quebrar paradigmas, sobretudo com relação à comunicação e transparência pública, uma vez que nesta pesquisa busca-se apenas apontar o aperfeiçoamento da ferramenta, sob o ponto de vista humanístico e de comunicação, uma vez que o que norteia o jornalista, principalmente no seio acadêmico, são as inquietudes sociais.

1.2 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

O Portal da Transparência foi lançado em novembro de 2004 com o objetivo de divulgar os gastos do governo com compras, contratação, obras, serviços, repasses financeiros, entre outros. A iniciativa dessa ferramenta veio da Controladoria-Geral da União (CGU), que preza por assegurar a correta aplicação dos recursos públicos.

No período avaliado – janeiro de 2008 e agosto de 2009 – foram observadas a navegabilidade e usabilidade do site, além do conteúdo jornalístico publicado. As informações oficiais divulgadas no site foram confrontadas com as notícias publicadas no jornal Folha de S. Paulo e Correio Braziliense no período entre janeiro de 2008 e agosto de 2009, período inicial e posterior ao caso dos Cartões Corporativos.

Da observação traça-se um referencial histórico e um paralelo entre a eficácia na recepção das informações prestadas no site pelo cidadão, tendo em vista a baixa inclusão digital do brasileiro. A navegabilidade e usabilidade do Portal influenciam no acesso do cidadão às informações? O conceito de Comunicação Pública é realmente aplicado? Existem eficiência e eficácia nas informações prestadas pelo site no que tange a comunicação pública e receptividade pelo cidadão? Como fica a qualidade do gasto público em comparação à eficácia na assimilação das informações prestadas aos cidadãos? Qual o papel desempenhado pelo Portal da Transparência no período em que se destacou o caso dos Cartões Corporativos? Como o Portal se coloca como fonte? É uma referência? É o gerenciador da informação pública?

Diante do exposto, a pergunta de pesquisa é:

Qual foi a relevância do Portal da Transparência nas matérias publicadas nos jornais Folha de S. Paulo e Correio Braziliense durante o case do cartão corporativo?

1.3 OBJETIVO GERAL

Refletir, sob a ótica da comunicação pública, a eficiência e eficácia das informações contidas no Portal da Transparência e o impacto nas publicações do Correio Braziliense e Folha de S. Paulo, no que diz respeito ao case dos Cartões Corporativos.

2. EMBASAMENTO TEÓRICO

A partir da década de 80 o perfil da sociedade brasileira estava em plena mudança sócio-política e no meio acadêmico já se começava a discutir a comunicação pública e governamental. Nos anos 30, houve a tentativa de controlar as informações a partir de políticas estabelecidas pelo Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) para orientar a imprensa.

“A comunicação poucas vezes foi pensada como um serviço ao público, ao cidadão. A primeira vez que se organizou a comunicação do Serviço Público no Brasil, foi no período Vargas. A estrutura era usada como estratégia de manipulação, censura, convencimento em moldes ‘fascistas’ e com uso assumidamente político e personalista. Depois disso, durante muito tempo, evitou-se falar em comunicação dentro dos governos, até para não lembrar o famigerado DIP (Departamento de Imprensa e Propaganda) de Vargas. Quando um governo resolveu fazer planejamento em comunicação foi em pleno regime militar. Adotou-se, então, nome ‘moderno’ de Relações Públicas. Na prática, fortaleceu-se a compreensão de comunicação como instrumento de persuasão social em um governo. Além de reafirmar preconceitos sobre comunicação de governo, esse período serviu também para ajudar a estigmatizar a prática de relações públicas” (DUARTE, 2009, p. 54).

Logo mais, o regime militar cria o Sistema de Comunicação Social para desenvolvimento da propaganda e censura dos meios de comunicação. O cenário começa a mudar no período de redemocratização brasileiro, quando a Constituição de 1988 toma corpo e transforma o papel do Estado, despertando nos governantes o interesse pela participação do cidadão na gestão pública.

Sobre o interesse do público em participar efetivamente nas ações do governo, Jorge Duarte levanta os seguintes dados:

“Pesquisa realizada pelo Ibope em 2003 para o Observatório da Educação e da Juventude mostrou que enquanto 44% dos brasileiros desejam influenciar políticas públicas, 56% não têm interesse. O que chama a atenção, é que, dos não-interessados, 35% dizem que não

desejam simplesmente porque não tinham informações sobre como fazê-lo”. (DUARTE, 2007, p. 1)

O desconhecimento da sociedade sobre como influenciar nas políticas públicas, ou sobre qual o papel e responsabilidade dos três poderes na execução das ações públicas, é uma constância. Existem iniciativas do governo que buscam sanar essa falta de conhecimento de como são investidos os gastos públicos. Mas o que se observa, ainda, é uma ineficácia na recepção dessas informações de utilidade pública pelo cidadão.

Embora a interação entre os cidadãos e as decisões políticas tenha iniciado ainda na Grécia clássica com as Esferas Públicas, os conceitos de público e privado nasciam do Iluminismo. “Jürgen Habermas (1989) associa as instituições de comunicação às funções e problemáticas da esfera pública, pois nas cidades se organizaram espaços específicos (como *coffe-houses*, os *sallons* e comunidades comensais) para troca de opiniões e comentários, (...) para discutir assuntos de interesse público”. (PAULINO (b), 2009, p. 36-37)

Na Comunicação Pública (CP) - foco dessa monografia - preza-se o interesse coletivo para a efetivação do fluxo de informação. Incluem-se nesse escopo tudo a respeito do Estado e ações governamentais, além de ações da iniciativa privada de interesse público. Vale ressaltar que apesar da CP abordar assuntos do governo, ela não é comunicação governamental nem comunicação institucional.

Muitas instituições ainda trabalham com a idéia de que comunicação deve ser limitada à publicidade e à divulgação. A Constituição de 1988, no artigo 37, estabelece a publicidade como um dos princípios da administração pública. No livro *Direito Administrativo*, Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁹ aponta a inovação que a Constituição trouxe como alguns princípios básicos para a Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional.

“Assinale-se, ainda, a adoção do princípio da publicidade dos atos da Administração Pública, que assegura ao público em geral a

⁹ Maria Sylvia Zanella Di Pietro é professora titular de Direito Administrativo na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. É autora de *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988 e Parcerias na administração pública*, publicados pela Atlas.

possibilidade de conhecer os atos de seu interesse, salvo hipóteses de sigilo previamente declarado; assegura-se também a participação do cidadão no procedimento de elaboração dos regulamentos, mediante consultas e conferências para conhecer a opinião dos grupos econômicos interessados, audiências públicas, publicação prévia dos projetos. (...) Os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade administrativa, da publicidade e eficiência (art.37, *caput*, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 4-6-98), aos quais a Constituição Estadual acrescentou os da razoabilidade, finalidade, motivação e interesse público (art. 111)". (DI PIETRO, 2001, p. 27 e 67)

Não se pode deixar de falar da Constituição Federal de 1988 que traz citações sobre a atuação da mídia e assegura o papel da imprensa. Entre eles o capítulo V, Da Comunicação Social, no Título VIII, Da Ordem Social, nos Artigos 220 a 224 e também alguns incisos do artigo 5º - Título II Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos.

Uma efetiva CP busca formas de acesso e ampliação da participação de redes sociais, sociedade e agentes públicos. Estimula o debate e o exercício da cidadania. Duarte atribui aos agentes públicos, “em particular dos profissionais de comunicação, encontrar as maneiras adequadas de fazer a informação circular e chegar aos interessados” (DUARTE, 2007, p. 6).

Jorge Duarte ainda destaca quatro “eixos centrais da CP”. São eles: transparência, acesso, interação e ouvidoria social. Vale enfatizar a definição dada pelo autor para o termo: acesso.

“A sociedade deve ter facilidade de obter informações, ser estimulada e orientada a buscá-las, a dar sua opinião, a fiscalizar e a influir na gestão daquilo que é público. A informação de interesse público deve despertar a atenção, ser interpretada e apropriada pelo interessado em seus próprios termos, de maneira a que seja transformada em capacitação para reflexão e ação. Implica, assim, não apenas o atendimento, mas o atendimento adequado às necessidades de cada segmento de público, uma organização pedagógica que inclui desde linguagem adaptada, até o uso de artifícios de layout, diversidade de

formatos, mídias, fluxos, horários e processos que permitam a interação adequada”. (DUARTE, 2007, p. 7)

A jornalista Elizabeth Brandão evidenciou o modelo francês de CP na tradução resumida do livro *La Communication Publique* de Pierre Zémor, publicado em 1995. De acordo com Brandão, o cidadão não pode ser unicamente um usuário do serviço público sem desempenhar um papel de “decisor”, ainda que limitado.

“No entanto, o apelo para participar da vida política, ou a chamada clássica versando em torno de direitos e deveres do cidadão estão se mostrando cada dia mais fracos e hoje é um desafio que se coloca para a classe política e para os responsáveis políticos. Constata-se atualmente um fraco nível de cultura cívica, uma espécie de ‘déficit’ cívico que torna insuficiente todos os esforços da comunicação neste sentido”. (BRANDÃO, s/n, p. 9)

No livro Zémor aborda o modelo francês de início da comunicação pública. De acordo com o autor, na França, mais especificamente nos últimos anos, houve um esforço por parte do governo para mudar a atitude da administração pública francesa.

“O Estado consentiu em descer de seu pedestal e falar, escutar e até dialogar com estas pessoas, os cidadãos, que não constituíam, até então, senão uma massa indiferenciada onde eram etiquetados como, ‘contribuinte’, ‘eleitor’, ‘usuário’ e outros. A palavra de ordem foi tratar o cidadão como o ‘cliente do serviço público’, isto é, tratava-se de satisfazê-lo, de antecipar seus desejos, de seduzi-lo, sob a inspiração dos ensinamentos consumistas” (BRANDÃO, s/n, p. 3).

Elizabeth Brandão aponta que para se estabelecer uma relação entre os interlocutores do serviço público, é necessário “acolher sugestão, escutar as questões colocadas e dar tratamento diferenciado” (BRANDÃO, s/n, p. 4). Uma vez estabelecidas essas condições de comunicação entre o agente do serviço público e o cidadão, a linguagem deve ser adaptada para garantir a “transparência dos atos públicos”. De acordo com ela, os dados públicos devem ser colocados à disposição dos cidadãos que também deverão ser consultados sobre os projetos.

Segundo Brandão, Zémor também alerta que toda essa massa de informações deve ser disponibilizada de forma simples. Segundo o autor, o que dificulta o acesso aos dados são “as normas públicas, muitas vezes contraditórias, a profusão de textos e dos próprios dados e informações (hiperinformação) que concorrem para a entropia da Comunicação Pública” (BRANDÃO, s/n, p. 6).

Mas o estudioso francês revela que disponibilizar o acesso às informações e dados públicos não é um remédio suficiente para o cidadão dar conta da complexidade dos textos. Comunicação Pública busca o diálogo e a assistência às necessidades de compreensão das informações.

“A imagem que até hoje perdura do funcionário público inacessível, atrás do vidro de um guichê, perde sentido na medida em que o conceito de Comunicação Pública passa a fazer parte da natureza do serviço público e é apreendido e assumido pelas autoridades e funcionários do serviço público”. (BRANDÃO, s/n, p. 6)

A transparência é direito que todo cidadão tem à informação e às mensagens públicas, que devem ter caráter de utilidade pública. Na tradução do livro de Pierre Zémor, modalidades de atuação do setor público são citadas:

“(…) as formas da Comunicação Pública se dividem em cinco categorias, todas tendo a informação como objetivo: responder à obrigação que as instituições públicas têm de informar o público; estabelecer uma relação de diálogo de forma a permitir a prestação de serviço ao público; apresentar e promover serviços da administração; tornar conhecidas as instituições (comunicação externa e interna); e divulgar ações de comunicação cívica e de interesse geral”. (BRANDÃO, s/n, p.118)

Jorge Duarte aponta que o desconhecimento é o maior fator de dificuldade do cidadão em ter acesso às informações públicas. O autor lamenta que mesmo apesar de toda a boa vontade, quem precisa da comunicação pública ainda não foi alcançado.

“Há pouco acesso da população de baixa renda à informação e ao conhecimento; predomínio de limitada escolaridade, o desconhecimento sobre o direito e formas de acesso a eles. Apesar

do grande avanço tecnológico, da diversidade de mídias, da popularização da Internet, grande parte da população ainda possui estágio primário de acesso à informação e de relacionamento com as instituições”. (DUARTE, 2007, p.8)

Em setembro de 2009 o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou a Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (Pnad)¹⁰, na qual constata que em 2008, apenas 23,8% dos domicílios brasileiros dispunham de computador com acesso à internet, totalizando 13,7 milhões de domicílios.

Apesar dos esforços do governo brasileiro de expandir o acesso à Internet, a partir da inclusão digital, os números da Pnad refletiram a desigualdade de acesso à informação a partir da web. Enquanto a região Sudeste possuía 31,5% dos domicílios conectados à internet no ano passado, na região Nordeste esse percentual era de 11,6% e no Norte, de 10,6%. Segundo a pesquisa, mais da metade dos domicílios brasileiros que possuíam computador no ano de 2008 estavam na região Sudeste e totalizava 10,1 milhões de domicílios¹¹.

A internet, assim como outros veículos, faz parte dos *mass media* (meio de comunicação de massa), conforme a teoria funcionalista abordada por Mauro Wolf (2001)¹². Está inserida no campo das funções exercidas pelo sistema das comunicações de massa na sociedade.

“(…) a teoria funcionalista ocupa uma posição muito precisa que consiste na definição da problemática dos *mass media* a partir do ponto de vista da sociedade e do seu equilíbrio, da perspectiva do funcionalismo do sistema social no seu conjunto e do contributo que suas componentes (*mass media* incluídos) dão a esse funcionamento. Já não é a dinâmica interna dos processos comunicativos [...] que define o campo de interesse de uma teoria dos *mass media*, é a dinâmica do sistema social e o papel que nela desempenham as comunicações de massa”. (WOLF, 2001, p. 63)

¹⁰ A Pnad é realizada anualmente e investiga os temas de habitação, rendimento e trabalho, associados a aspectos demográficos e educacionais.

¹¹ Foram pesquisadas 391.868 pessoas e 150.591 unidades domiciliares, distribuídas por todo o País.

¹² O italiano Mauro Wolf apresenta, em seu livro: Teorias das Comunicações, em edição portuguesa, uma análise crítica das teorias e dos modelos elaborados na pesquisa sobre as comunicações de massa.

O Funcionalismo é herdeiro do Positivismo e da Escola Americana ou *Mass Communication Research*, estruturada por Harold Lasswell, Paul Lazarsfeld¹³, Rosert Merton e outros cientistas sociais. A técnica desses estudos era a investigação empírica, ou seja, conhecimentos práticos adquiridos da experiência, a partir de pesquisas de campo.

Os sociólogos Paul Lazarsfeld e Robert Merton no artigo “*Comunicação de massa, gosto popular e ação social organizada*” (1948) abordam a teoria funcionalista, que apresenta uma nova ótica sobre a influência dos meios de comunicação, da qual prega que a mídia é mais um braço da sociedade, mas que depende das instituições para manter um equilíbrio, entre os *mass media* e os cidadãos. Esse novo paradigma desmitifica a onipotência da comunicação, que à época do estudo, deixava a população norte-americana alarmada com o poder da propaganda – fato ainda em voga, ressalvadas as proporções.

Para Lazarsfeld e Merton, a partir da teoria funcionalista, os meios de comunicação passaram a ter novas funções:

“A função de atribuição de status: Os meios de comunicação atribuem status a questões públicas, pessoas, organizações e movimentos sociais. (...) Aparentemente os públicos dos meios de comunicação participam da crença circular: ‘Se você tem alguma importância, estará no centro de atenção dos meios de massa e, se você aí estiver, então você deve ser importante de fato’. (...) A execução de normas sociais: (...) os meios de comunicação tendem claramente a reiterar normas sociais, ao exibirem à opinião pública os desvios em relação ao padrão geral. (...) A disfunção narcotizante: (...) O cidadão interessado e bem informado pode congratular-se consigo mesmo em razão de seu elevado estágio de interesse e informação, sendo para ele impossível perceber sua recusa de tomar decisões e agir.”¹⁴. (LAZARSELD e MERTON, 2000, p.236)

Na atribuição de status, opinião apresentada em reportagens e artigos é tida como juízo de especialistas devendo, assim, ser respeitada. As opiniões também

¹³ Paul Lazarsfeld, judeu austríaco que emigrou para os Estados Unidos para fugir de perseguições nazistas.

¹⁴ Paul Lazarsfeld, Robert Merton, *Comunicação de massa, gosto popular e ação social organizada*.

dizem quem e quais são significativas a ponto de terem divulgação pública. Na hipótese do *agenda setting*¹⁵, o mesmo princípio está presente:

“Os *mass media*, descrevendo e precisando a realidade exterior, apresentam ao público uma lista daquilo sobre que é necessário ter uma opinião e discutir. O pressuposto fundamental do agenda-setting é fornecida, por empréstimo, pelos *mass media*”. (SHAW 1979, p. 96, 101, apud WOLF, 2001, p. 145)

Jorge Pedro Sousa¹⁶ destaca Lang e Lang (1955) e Cohen (1963), que abordam a comunicação como influência direta ao pensamento do público. Cohen destaca que a comunicação social “(...) pode não ter frequentemente êxito em dizer às pessoas o que têm de pensar, mas surpreendentemente tem êxito ao dizer às pessoas sobre o que devem pensar” (COHEN, 1963, p. 120 apud SOUSA, 2006, p. 501).

Enquanto a hipótese do *agenda setting* pressupõe que os veículos agendem sobre o que os cidadãos devem pensar, a Teoria dos Usos e Gratificações sinaliza que o receptor (para esta monografia: o cidadão) interage com os meios de comunicação porque ele busca satisfazer necessidades. A Teoria dos Usos e Gratificações estuda e observa o uso que as pessoas fazem dos veículos e dos produtos de comunicação social.

“1. Concepção dos membros do público como entidades activas que buscam satisfazer necessidades e resolver problemas; 2. Concepção dos elementos do público como entidades activas a quem corresponde grande parte da iniciativa de escolher os meios de comunicação susceptíveis de permitirem a obtenção de gratificações, quando consumidos para dar resposta a determinadas necessidades; 3. Os meios competem com outras fontes para satisfazer necessidades, até porque a comunicação social apenas pode dar resposta a uma gama limitada das necessidades humanas que exigem satisfação. Assim, varia também o grau de satisfação que pode ser obtido pelo consumo da comunicação social; 4.

¹⁵ Apresentada por McCombs e Shaw (1972) e elaborada a partir do estudo da campanha eleitoral para a Presidência dos Estados Unidos, em 1968.

¹⁶ Professor de Jornalismo na Universidade Fernando Pessoa de Lisboa, também autor dos livros: “Teorias do Jornalismo e da Notícia” e “Elementos de Teoria e Pesquisa da Comunicação e dos Media”.

Metodologicamente, perspectivam-se os receptores como entes capazes de, conscientemente, informar sobre o que os motiva a consumir a comunicação social; 5. Não devem ser feitos juízos de valor sobre o significado cultural da comunicação social enquanto não se explora a orientação cultural do público.”. (SOUSA, 2006, p. 513)

Sousa revela que a denominação "usos e gratificações" só surgiu em 1974, numa obra editada por Blumler e Katz, intitulada *The Uses of Mass Communications. Current Perspectives on Gratifications Research*.

Os estudos realizados dentro do modelo dessa teoria revelam que os receptores são capazes de, conscientemente, informar sobre o que os motiva a consumir a comunicação social. Mesmo que os cidadãos reconheçam que não há como fugir do agendamento, pois os meios de comunicação de massa têm, verdadeiramente, poder de dizer sobre o que falar no todo dia.

2.1 SELEÇÃO DA NOTÍCIA E A RESPONSABILIDADE JORNALÍSTICA

De acordo com Jorge Duarte um dos principais atores no campo da comunicação pública é a imprensa.

“Ela estabelece espaço público indispensável de informação, debate e formação da opinião na democracia contemporânea. É otimismo, entretanto, imaginar que imprensa livre seja suficiente para a viabilização do acesso pleno à informação ou concretização da mediação social”. (DUARTE, 2007, p.04)

Fernando Oliveira Paulino¹⁷ no livro *Responsabilidade Social da Mídia* revela que a idéia do termo Responsabilidade Social da Mídia surgiu a partir da “atuação da Comissão Hutchins nos Estados Unidos, nos anos 1940 e aprofundada a partir de obras de autores como Fred Siebert e Claude-Jean Bertrand¹⁸”.

¹⁷ Doutor em comunicação pela UnB, professor da UnB, pesquisador do Laboratório de Políticas de Comunicação (LaPCom-UnB) e é membro do Conselho Diretor do INESC e Comissão de Ética do Sindicato dos Jornalistas Profissionais do DF.

¹⁸ Era professor da Universidade de Paris II e morreu em 2007.

De acordo com Paulino, a Teoria da Responsabilidade Social da Imprensa é parte das quatro abordagens teóricas do jornalismo formuladas por Siebert, Schamm e Paterson no estudo *Four Theories of the Press* (SIEBERT, 1976), que classifica:

“a) a teoria autoritária derivada do absolutismo do século XVI; b) a teoria libertária originada no século XIX; c) a teoria da responsabilidade social, conseqüente do período pós-Segunda Guerra Mundial, que pressupõe deveres das instituições de comunicação para com a sociedade (*truth, accuracy, objectivity, and balance*), e d) a teoria comunista soviética inspirada no modelo desenvolvido na antiga União Soviética e países satélites numa perspectiva analítica influenciada pela Guerra Fria”. (PAULINO, 2009, p. 245)

Paulino destaca autores como Claude-Jean Bertrand (2002), Eugene Goodwin (1993) e Hugo Aznar (1999). Para eles, a Teoria Social da Imprensa é uma possível base para um jornalismo ético, à medida que se estabelece aos comunicadores a obrigação de serem responsáveis com o público ao prestar contas das atividades. Com o tempo, a preocupação com a ética jornalística aumentou e entrou na pauta de algumas instituições de comunicação.

“Um marco nos debates sobre responsabilidade social da mídia foi o artigo *The College of Journalism* escrito por Joseph Pulitzer (1904) para justificar sua decisão de doar US\$ 2 milhões para a criação da Escola de Jornalismo na Columbia University, em 1903. O texto defendia que somente um elevado senso de responsabilidade social permitiria à imprensa libertar-se da subordinação aos interesses do mundo dos negócios e seria a base da promoção da virtude”. (PAULINO, 2009, p. 13)

Após vários artigos publicados na mídia, Pulitzer apontava a “natureza comercial dos jornais como responsável por muitos dos seus erros” (PAULINO, 2009, p. 13). Nelson Traquina, em seu livro *Teorias Jornalísticas*, fala sobre os critérios de seleção e manipulação das informações:

“(…) Podemos definir o conceito de noticiabilidade como o conjunto de critérios e operações que fornecem a aptidão de merecer um tratamento jornalístico, isto é, possuir valor como notícia. Assim, os

critérios de noticiabilidade são o conjunto de valores-notícia que determinam se um acontecimento, ou assunto, é susceptível de se tornar notícia, isto é, de ser julgado como merecedor de ser transformado em matéria noticiável e, por isso, possuindo 'valor-notícia' ('newsworthiness')'. (TRAQUINA, 2005, p. 63)

Traquina (2005) diz que além dos valores notícia a “política editorial” pode influenciar no processo de seleção das notícias:

“A política editorial influencia a disposição dos recursos da organização e a própria existência de espaços específicos dentro do produto jornalístico através de sua política de suplementos e, sobretudo de rubricas. A criação de espaços regulares, como suplementos e rubricas/seleções, tem consequências diretas sobre o produto jornalístico de uma empresa porque a existência de espaços específicos sobre certos assuntos ou temas estimula mais notícias esses assuntos ou temas, porque tais espaços precisam ser preenchidos”. (TRAQUINA, 2005, p. 66)

Nelson Traquina cita o sociólogo Becker (1967) que fala da noção de “hierarquia da credibilidade”. De acordo com ele, os jornalistas dependem das fontes oficiais para as matérias. Essas fontes também fazem parte dos critérios jornalísticos por serem fidedignas e de credibilidade.

Paulino lembra que a liberdade de expressão é tida como direito de livre manifestação do pensamento assegurado pela Constituição Federal de 1988. Mas, após o período autoritário (1964-1985), quando foi abolida a prerrogativa de o Estado exercer a censura prévia, surgiu a questão de debate: “como equacionar, a partir de pressupostos liberais, direitos de personalidade e a liberdade de expressão, conceituada como direito de comunicar-se e de ser informado, mas que *'no puede concebirse como um *lais-sez-faire**' (PAULINO apud MARCHANTE, 1997, p. 5)”.

Em 1947 foi publicado o resultado do relatório Hutchins que provocou polêmica nos Estados Unidos ao “propor a criação de um órgão independente para avaliar a atuação da mídia e recebeu críticas de grande parte das instituições de comunicação” (PAULINO 1997, p. 15), porque apontava uma imprensa ainda carente de responsabilidade.

“Nesse sentido, a imprensa deve saber que os seus erros e as suas paixões deixaram de pertencer ao domínio privado para se tornarem perigosos públicos, pois se ela se equivoca, engana a opinião pública. (...) O jornalismo teria como dever apresentar ‘um quadro representativo dos principais grupos que formam a sociedade’ e deveria proporcionar ‘um amplo acesso às informações classificadas como secretas pelo governo’, idéia que está associada à doutrina de que o público tem o direito de saber, de conhecer as informações públicas, estimulando o acesso dos cidadãos e da imprensa aos documentos do governo”. (PAULINO, 1997 apud HUTCHINS, 1947, p.15-16)

Esse relatório inspirou a Teoria da Responsabilidade Social da Imprensa na qual estimula as entidades de comunicação buscar o cidadão e os seus direitos como objetivo. Com isso, a forma de divulgação da notícia influencia diretamente a sociedade.

O jornal argentino, *La Nación*, por exemplo, após a crise política do final do governo de Fernando de La Rúa, em 2001, publicou editorial (04/02/2002) no qual falava da necessidade de a mídia e de toda a sociedade em fazer uma autocrítica sobre as funções que desempenharam durante a crise. Esse exemplo citado por Paulino mostra os princípios da Teoria da Responsabilidade Social aplicada à imprensa. Ao estimular uma autocrítica, a teoria força a olhar “para sua própria atuação, não apenas na transparência na sua atividade fim, mas também no que diz respeito a valores éticos” (PAULINO, 2009, p. 18).

A busca da imprensa por transparência do Estado, segundo Paulino, faz parte de um sistema de relações que estimularam o “direito público do saber”. O autor aponta que, de acordo com a teoria libertária, “a função da imprensa é vigiar o Estado para que ele não desvie de seus propósitos originais, viabilizar o intercâmbio de informações” (PAULINO, 2009, p. 44).

2.2 ACCOUNTABILITY

O termo *accountability* não possui tradução exata do conceito em português, mas tem haver com a idéia de precisão e prestação de contas. Tem referência com a “obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a entidades controladoras ou ao seu público”.

“Frequentemente é usado em circunstâncias que denotam responsabilidade social, imputabilidade e cumprimento de obrigações. Na administração, a *accountability* é considerada um aspecto central da governança, como a controladoria ou contabilidade de custos de uma empresa pública ou privada”. (PAULINO, 2009, p. 64-65)

Em sua publicação, Paulino ao abordar a *accountability* das empresas de comunicação, ele questiona como solucionar impasses de interesses na democracia na relação Estado-sociedade e na prestação de contas da atuação das instituições de comunicação ao seu público. Como resposta, o autor cita Schedler (2005) que afirma que os “governantes devem se abrir à inspeção pública devem explicar e justificar seus atos e devem estar subordinados às sanções em caso de incorrer em falta ou ilegalidade” (PAULINO, 2009, p. 65-66).

“Para isso as democracias põem em funcionamento instituições, procedimentos e leis ‘*que van desde el acceso a la información em manos del gobierno por parte de los ciudadanos, hasta la remoción de los gobernantes mediante el voto*’ (SCHEDLER, 2005, p. 7), desde a implantação de controladorias administrativas até a correção por parte de outro poder: o judiciário ou o legislativo”. (PAULINO, 2009, p. 65)

O termo *accountability*, nos últimos anos, de acordo com Paulino (2009, p. 10), “tem sido disseminado na ciência política latino-americana como sinônimo de mecanismos que possibilitam a responsabilização das pessoas que ocupam cargos públicos”:

“O dispositivo é classificado pelo cientista político argentino Guillermo O’Donnel em dois tipos: o vertical (realizado por meio de eleições periódicas) e o horizontal, mais difícil de ser atingido e que pressupõe a existência, entre os poderes Judiciário, Executivo e Legislativo, de

agências com autoridade legal, dispostas e capacitadas para empreender ações que vão desde o controle rotineiro até sanções legais (O'DONNEL, 1998, p. 10)".

Para ele, o debate sobre *accountability* pode ser estendido aos jornais, revistas e emissoras de rádio e TV, entendido como o "processo que invoca a responsabilidade objetiva e subjetiva dos profissionais e veículos de comunicação através da organização da sociedade e da constituição de espaços públicos democráticos de discussão" (PAULINO, 2009, p. 10).

Contudo destaca-se a prestação de contas, chamada por Schedler (2005) como *answerability*: "obrigação dos governantes em responder às solicitações de informação e aos questionamentos dos governados". Schedler disse que para isso não é suficiente apenas a criação de ferramentas que revelem as decisões e políticas das autoridades. "Prestar contas é também estabelecer um diálogo, abrir uma ponte de comunicação permanente institucional entre funcionários e cidadãos. (...) O exercício da *accountability* só tem sentido se remete ao espaço público, de forma a preservar as suas três dimensões: informação, justificação e punição" (PAULINO, 2009, p.66).

Citando a cientista social Nuria Cunill Grau (1998), Paulino revela que o conceito de *accountability* "está relacionado à consolidação da democracia, com a construção de uma relação transparente e eficiente entre Estado e Sociedade (...) compreendendo principalmente a importância da mídia no processo". (PAULINO, 2009, p.70).

Paulino cita o professor emérito da Universidade de Amsterdam, Denis McQuail, do qual analisa as "responsabilidades da mídia e que tipos de ações podem ser desenvolvidas para fazer com que as instituições de comunicação prestem contas de sua atividade", sob o conceito de *accountability*. (PAULINO, 2009, p.71).

"Potenciais obstáculos para uma prestação de contas da mídia são numerosos e variados, entre eles a perspectiva comercial embutida nos dogmas inspirados na teoria libertária da imprensa, que pressupõe a liberdade de colocar o governo em xeque está

embasada em termos da necessidade social e do interesse público. O direito de livre publicação tem se fundamentado como um instrumento essencial para a promoção da democracia e uma pré-condição para sua prática, especialmente no que tange ao estabelecimento dos mecanismos de *accountability* vertical, horizontal e social dos três Poderes e, conseqüentemente, das instituições de comunicação muitas vezes autotituladas de 'Quarto Poder', conceito que, segundo Mário Mesquita, precisa ser observado com especial cuidado" (PAULINO, 2005, p.72).

3. METODOLOGIA

Com foco voltado para responder qual foi a relevância do Portal da Transparência nas matérias publicadas nos jornais Folha de S. Paulo e Correio Braziliense durante o case do cartão corporativo, os procedimentos metodológicos compreenderam três grandes braços, uma vez que o objetivo final é traçar uma interrelação entre as matérias publicadas nos jornais com o Portal da Transparência.

O primeiro braço foi a coleta e seleção das notícias que falassem exclusivamente sobre cartões corporativos. O segundo foi o tratamento do volume dos dados buscando distinguir e apontar a interrelação do Portal da Transparência com os dois veículos. E o terceiro braço foi o trabalho intelectual de analisar a pertinência e a inserção do material do Portal nas publicações dos veículos.

A pesquisa bibliográfica documental desta monografia reuniu ao todo 240 reportagens que tratavam do uso dos Cartões Corporativos, no Correio Braziliense (101), na Folha S. Paulo (122) e no Portal da Transparência (17). Foram levadas em consideração as matérias com pelo menos uma lauda¹⁹ e descartados, nesta pesquisa, os artigos, notas e editoriais sobre o tema: Cartões Corporativos. Artigos e editoriais foram desprezados porque são classificados como gênero opinativo e esta monografia tem seu foco para as reportagens quem envolveram apurações com as fontes. E as notas por não terem o mínimo de uma lauda estabelecido para esta pesquisa.

A pesquisa para a coleta e seleção das reportagens publicadas entre janeiro de 2008 a agosto de 2009 foi realizada no Centro de Documentação (Cedoc) na sede do jornal Correio Braziliense, em Brasília, para as matérias deste veículo; no jornal Folha de S. Paulo (impresso) a pesquisa das notícias foi feita a partir da ferramenta de busca *online* disponível para assinantes no site; e no Portal da Transparência, a partir do menu: Notícias.

A tabela abaixo é descritiva do quantitativo do material selecionado entre as publicações do período de janeiro de 2008 a agosto de 2009, com a quantidade de reportagens sobre o assunto, publicadas a cada mês.

¹⁹ Texto com 25 linhas de até 1.400 caracteres contando os espaços.

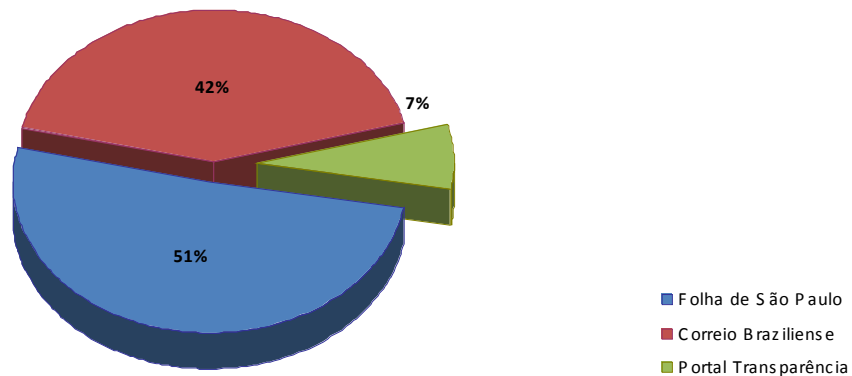
A apuração sobre o tema foi feita utilizando fontes do governo, sendo que das reportagens publicadas pela Folha de S. Paulo 28,6% (35) delas citavam o Portal da Transparência como fonte e no Correio, 27,7% (28). O restante (73,75%) das reportagens abordou o rumo político do caso, enfocando nos desdobramentos da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI).

Tabela 01 - Número de reportagens publicadas entre 2008 e 2009

| Mês | Folha de S. Paulo | Correio Braziliense | Portal da Transparência |
|--------------|-------------------|---------------------|-------------------------|
| jan/08 | 9 | 3 | 1 |
| fev/08 | 54 | 30 | 3 |
| mar/08 | 11 | 11 | 4 |
| abr/08 | 19 | 34 | 0 |
| mai/08 | 3 | 7 | 1 |
| jun/08 | 4 | 3 | 0 |
| jul/08 | 0 | 1 | 2 |
| ago/08 | 2 | 0 | 0 |
| set/08 | 1 | 0 | 0 |
| out/08 | 3 | 1 | 1 |
| nov/08 | 1 | 0 | 0 |
| dez/08 | 3 | 1 | 2 |
| jan/09 | 2 | 2 | 1 |
| fev/09 | 1 | 1 | 0 |
| mar/09 | 0 | 1 | 2 |
| abr/09 | 1 | 1 | 0 |
| mai/09 | 3 | 1 | 0 |
| jun/09 | 2 | 1 | 0 |
| jul/09 | 2 | 2 | 0 |
| ago/09 | 1 | 1 | 0 |
| Total | 122 | 101 | 17 |

Fonte: Busca Folha de S. Paulo, Cedoc Correio e Portal da Transparência.

No gráfico abaixo mostra o Percentual de Matérias Publicadas no período de janeiro de 2008 a agosto de 2009.



Na tabela abaixo é possível observar a porcentagem das reportagens que tiveram destaque como manchete e chamada na capa dos jornais.

| Capa | Chamada de Capa | Manchete |
|----------------------------|-----------------|----------|
| Correio Braziliense | 10,89% | 6,96% |
| Folha de S. Paulo | 7,92% | 2,97% |

3.1 ANÁLISE

Apesar de o corpus de pesquisa estar temporalmente fixado entre janeiro 2008 e agosto de 2009, no jornal Correio Braziliense já em 2005 havia registro de reportagens citando o uso de cartões corporativos. O corte temporal em janeiro de 2008 se deve ao fato do início da publicação do *case* Cartões Corporativos nos veículos de massa chamados de grande imprensa e a finalização do corte temporal em agosto de 2009 se deve ao término dos trabalhos da CPI e porque o volume de publicações sobre o assunto já era declinante, conforme aponta a Tabela 01.

O Correio Braziliense publicou, em 1º de janeiro de 2008, reportagem a qual apontava gastos de mais de R\$ 175 mil de dez servidores, a maioria sem função de

gestor. Logo começaram as investigações pelos veículos de comunicação por indícios de mau uso do cartão corporativo. Em 08 de janeiro de 2008, a edição 2044 da revista *Veja* trouxe a seguinte reportagem: *Crédito ou débito? A ministra Matilde Ribeiro transforma o cartão de crédito pago pelo governo em um segundo salário*. A reportagem, que também pautou vários outros veículos de comunicação, trouxe a tona os gastos da ministra de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Matilde Ribeiro. De acordo com a revista, a ministra usou em 2007 171.500 reais no cartão corporativo. Em média, foram 14.300 reais por mês, mais do que seu salário, que é de 10.700 reais. Matilde utilizou o cartão de crédito do governo até para fazer compras em free shop. Em 29 de outubro, gastou 460 reais em um desses estabelecimentos. Questionada pela *Veja*, a ministra disse que, na ocasião, usou o cartão pago com dinheiro público “por engano” e que “o valor já foi ressarcido à União”.

Em 23 de janeiro de 2008 o jornal *Folha de S. Paulo* publicou a reportagem: “Cartões do governo pagam até despesas em joalheria”. O jornalista Lucas Ferraz apontava gastos da então ministra da Igualdade Racial, Matilde Ribeiro, de R\$ 461,16 em um *free shop*. Ferraz usou dados do Portal da Transparência para apurar a reportagem.

O jornalista destacou na reportagem que as despesas com cartões corporativos aumentaram desde a criação, em 2001. De acordo com Ferraz, no ano de 2007, toda a máquina federal havia gastado R\$ 75,6 milhões com o cartão de crédito corporativo, aumento de 129% em relação aos gastos de 2006.

O *Correio Braziliense* em reportagem publicada no dia 27 de janeiro de 2005 fez questão de destacar que o Ministério do Planejamento publicou no Diário Oficial da União decreto disciplinando a utilização do Cartão de Pagamento do governo federal, o Cartão Corporativo. O objetivo é tornar mais claro o uso do cartão, para então, substituir as cerca de 30 mil contas de suprimento de fundo utilizadas para o pagamento de pequenas despesas na administração federal, pelos cartões corporativos. O decreto define em que condições e quais os gastos poderão ser feitos com o cartão corporativo. Na avaliação do governo, o uso de cartões corporativos aumenta a eficiência do gasto e amplia a transparência.

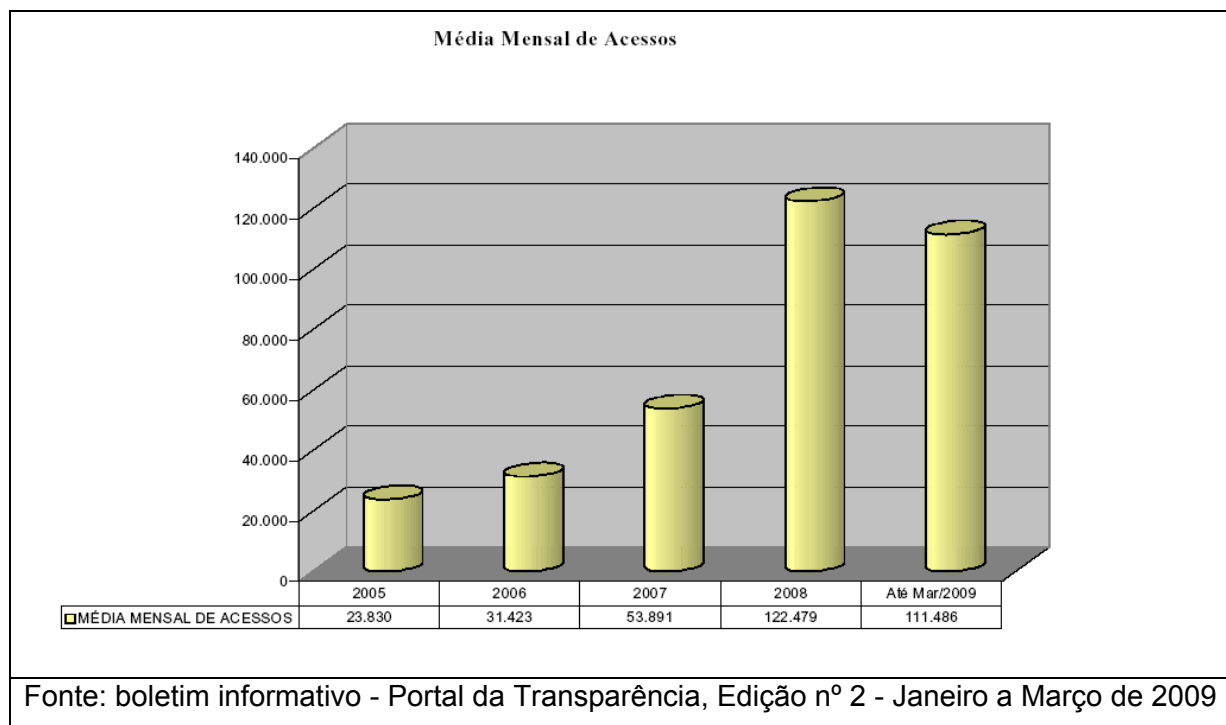
Segundo a CGU, o serviço essencial e prioritário prestado pelo Portal é a divulgação de dados. Os outros grupos de conteúdo, incluindo as notícias, são elaborados para ajudar o cidadão a navegar melhor e a entender como utilizar esses dados. Os dados divulgados no Portal da Transparência são de responsabilidade dos ministérios, que são os gestores das ações governamentais ligadas à própria área de atuação e por executarem os programas de governo. A CGU, por sua vez, reúne e disponibiliza as informações sobre a aplicação desses recursos federais no Portal da Transparência. Exemplo: o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome é o responsável pela aplicação dos recursos destinados ao programa Bolsa Família; já o Ministério da Saúde tem responsabilidade sobre a aplicação dos recursos do Sistema Único de Saúde, o SUS.

De acordo com informações da CGU, fornecidas a partir de solicitação formal por e-mail em setembro de 2009, a atualização do Portal é feita mensalmente com a inserção de dados sobre a execução financeira dos programas e ações do Governo Federal. No caso dos cartões corporativos e dos gastos do governo os dados que alimentam o Portal são originários da Secretaria do Tesouro Nacional (quando envolve o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, o Siafi) e do Banco do Brasil (quando os dados referem-se aos Cartões de Pagamentos do Governo Federal).

No gráfico de acessos do Portal, logo abaixo, pode ser observado o aumento sucessivo do número de acessos pelas pessoas, em geral, dentre as quais jornalistas, desde o ano de 2005 até março de 2009. O aumento no número de acesso reflete, sem dúvida, a crescente inserção da sociedade brasileira ao mundo digital. A pesquisa TIC Domicílios 2008 identificou que 71% dos lares com computador possuem acesso à Internet²⁰, ainda que, de acordo com a Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura no Brasil (UNESCO), os veículos de radiodifusão sejam as principais fontes de informação para a maior parte dos brasileiros.

²⁰ Dados da Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no Brasil em 2008, realizada pelo Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação (Cetic).

“No primeiro ano do século atual, 88% das residências brasileiras possuíam um aparelho de televisão (a maioria delas recebendo sinal aberto) e 88% dos brasileiros ouviam rádio diariamente. O alto grau de penetração do sinal da TV aberta faz dela a maior fonte de informação no país”. (UNESCO, 2009)



De acordo com informações da Controladoria Geral da União, o Portal da Transparência, de janeiro a agosto de 2009, teve ao todo 1,04 milhão de acessos. Esse número é considerado pelo órgão como o maior para o período em comparação ao ano de 2008 – período em que compreende o *case* dos Cartões Corporativos – com média mensal de 125.043 acessos.

Desde 2004, quando foi criado, o site mudou totalmente de layout duas vezes: uma em dezembro de 2006 e outra em dezembro de 2008. Segundo a Controladoria as mudanças foram feitas para facilitar o acesso às informações e modernizar o aspecto visual e de navegação. Além dessas duas grandes mudanças, o Portal tem passado frequentemente por outros ajustes, quer de navegação quer de inclusão de elementos gráficos ou de conteúdos.

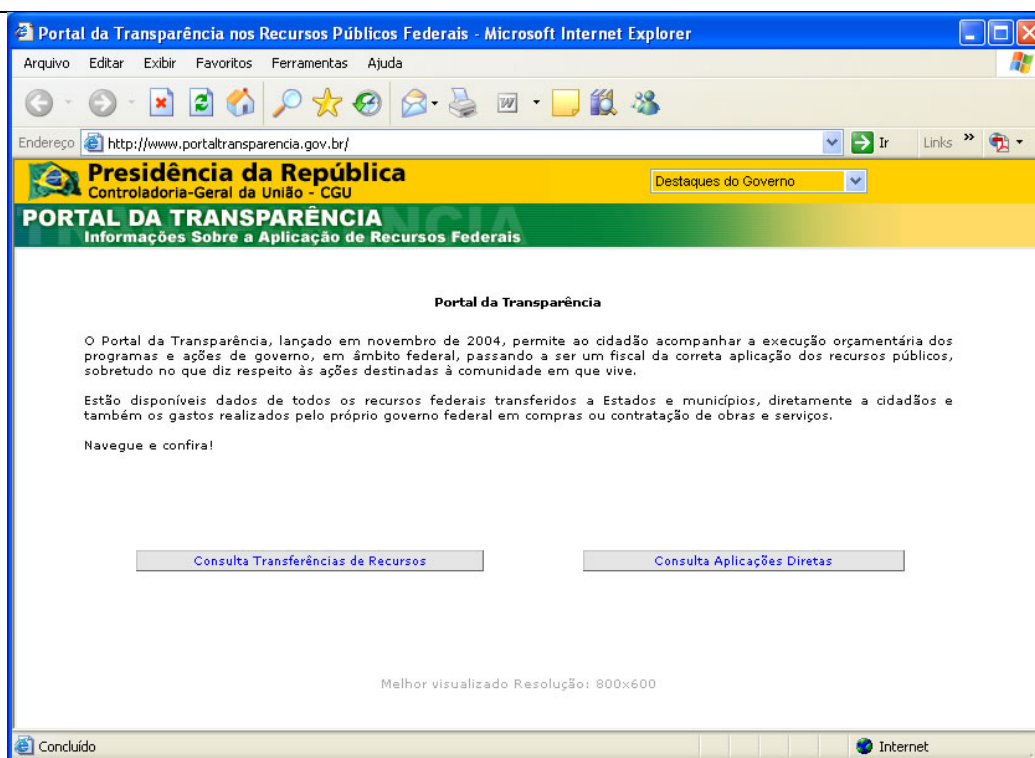
Nas duas grandes mudanças, houve reformulação total do layout e também a inserção de novas consultas (novas possibilidades de obtenção dos dados). Com

relação à resolução de tela, o formato até 2008 utilizava o padrão 800 X 600 pixels. A partir de 2008, o site passou a adotar o padrão 1024 X 768 pixels. Quando é aumentada a resolução, a visualização do site fica melhor, pois as informações são mais bem distribuídas se tornando mais visíveis e fáceis de serem localizadas.

A evolução do layout do Portal pode ser comparada a partir das figuras a seguir, que foram retiradas do site por intermédio de *printscreens*.

Na primeira figura pode-se observar a limitação do usuário em buscar informações devido à simplicidade de conteúdo. Não havia ao menos um Fale Conosco como opção para o internauta tirar dúvidas.

Versão publicada em novembro de 2004:



Fonte: Controladoria Geral da União (CGU).

Dois anos depois do lançamento da primeira versão do Portal, em 2006, o usuário já podia encontrar várias informações, incluindo as orientações de como usar a ferramenta de busca dos dados. Apesar da considerável melhora o site, ainda

se encontrava no padrão 800 X 600 pixels. O que acaba por confundir o usuário com o excesso de informações distribuídas muito próximas das outras. Mas um fator positivo é o teor explicativo adotado para esta versão.

Versão publicada em dezembro de 2006:

Presidência da República Federativa do Brasil

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

Busca:

Fale Conosco | Mapa do Site | Perguntas Frequentes | Glossário | Links

- ▶ O que é o Portal
- ▶ Origem dos Dados
- ▶ Gastos Públicos
- ▶ Aprenda a Fiscalizar
- ▶ Notícias
- ▶ Transparência no Governo
- ▶ Controle e Participação Social

Consulta a Gastos Públicos

O Portal da Transparência reúne informações sobre como o Governo Federal usa o dinheiro público. Existem duas formas de consultar esses dados:

- 1. Aplicações Diretas**
Gastos diretos do governo federal com contratação de obras e compras governamentais, entre outros
- 2. Transferência de Recursos**
Repasse dos recursos públicos federais para estados, municípios, Distrito Federal e direto para o cidadão

Últimas Notícias

- :: 29/06 - CGU encaminha documentos para subsidiar trabalhos da CPMI dos Sanguessugas
- :: 29/06 - CGU encaminha documentos para subsidiar trabalhos da CPMI dos Sanguessugas

Mais Notícias

Aprenda Mais

Bolsa-família: saiba como é a aplicação do dinheiro público no programa do governo que visa assegurar o direito humano à alimentação adequada

Dicas de Navegação

Na seção "Transferência de Recursos" você poderá saber como os estados, municípios e Distrito Federal gastam o dinheiro que recebem da União

Avalie o Portal

O Portal da Transparência está de cara nova. Dê sua opinião sobre o novo formato da página e contribua para a melhoria dos serviços

Informações e serviços mantidos pela CGU - Copyright: @ 2006

Fonte: Controladoria Geral da União (CGU).

Na versão 2008 do Portal, optou-se pelo destaque da busca detalhada das informações. O que para gestores municipais ou analistas de contas ficou bastante intuitivo e aparente. Para o cidadão comum, à primeira vista, o site traz uma amplitude de caminhos para a pesquisa. Contudo, gera dúvidas sobre como o usuário deve começar as buscas, mesmo que os menus de acesso rápido diminuam a possibilidade de se perder nas informações do site.

Versão publicada em dezembro de 2008:

Presidência da República
Controladoria-Geral da União - CGU

DESTAQUES DO GOVERNO

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA
Saiba como o Governo Federal aplica o dinheiro público

Fale conosco | Glossário | Perguntas Frequentes | Links

CONSULTAS

- Transferências de Recursos
- Gastos Diretos
- Convênios
- Empresas Sancionadas

INFORMAÇÕES

- Sobre o Portal
- Origem dos Dados
- Aprenda Mais
- Notícias
- Controle Social

ACESSO RÁPIDO

Transferências de Recursos

Exercício (Selecione) ▼

por Estado/Município por Ação de Governo

por Favorecido (Selecione) ▼ [consultar](#)

Gastos Diretos do Governo

Exercício (Selecione) ▼

por Tipo de Despesa por Órgão Executor por Ação Governamental

por Favorecido (Selecione) ▼

Diárias Pagas por Cartão de Pagamento (Selecione) ▼ [consultar](#)

Convênios

por Estado/Município por Órgão Concedente

Liberações (Selecione) ▼

Execução Financeira (Selecione) ▼ [consultar](#)

DESTAQUES

ENQUETE

Qual a sua opinião sobre o novo layout e navegação do Portal da Transparência?

15/10 - CGU/RN dissemina uso do Portal da Transparência

14/10 - Manual orienta uso de Cartão de Pagamento do Governo Federal

Mais destaques

CEIS
Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas

SUPRIMENTOS DE FUNDOS E CARTÃO DE PAGAMENTO

CRANÇA CÍDADA
PORTALZINHO DA CGU

Perguntas & Respostas

PÁGINAS DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Olho Vivo
no dinheiro público

Dados do Portal em **OUTUBRO/2008**

- Recursos envolvidos: R\$ 4.871.801.777.020,46
- Informações registradas: 732.522.247

[mais dados](#)

Fonte: Controladoria Geral da União (CGU).

De acordo com o projeto do site os arquivos recebidos são gerados em formato texto prontos para serem carregados no Portal da Transparência. Em seguida, a CGU repassa os arquivos ao Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro). Depois, em fase de homologação, verifica-se a consistência dos dados carregados. Após a aceitação da CGU, os dados são publicados no ambiente de produção e assim disponibilizados aos cidadãos, a partir de servidores Web localizados no Serpro.

Levando em conta a navegabilidade do site, o boletim informativo do Portal da Transparência²¹ revela que juntamente com o lançamento do novo *layout* do Portal em 2008 foi apresentada uma enquete versando sobre as impressões do usuário relativas ao layout e à facilidade de navegação. Os resultados apurados foram os seguintes: 52% dos votantes gostaram de ambos (layout e navegação); 25% gostaram do layout, mas acharam difícil a navegação; 3% acharam fácil a navegação, mas não gostaram do layout e; 20% não gostaram de nenhum (layout e navegação).

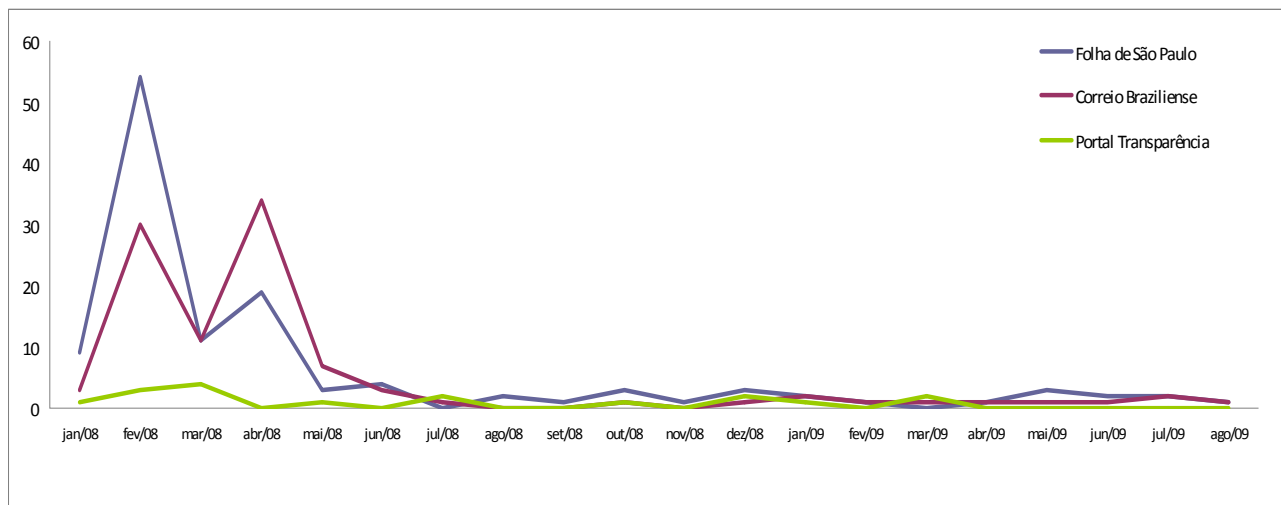
²¹ Edição nº 2 - Janeiro a Março de 2009.

Tomando como base que mais de 90% dos respondentes da enquete do Portal considerou que a navegabilidade é um problema, buscou-se, em agosto de 2009, navegar pelo site no papel de cidadão procurando por informações sobre o uso dos Cartões Corporativos. Tomou-se como objeto exemplo para essa pesquisa a busca por informações sobre o gasto por Cartão de Pagamento por portador. Mais de 500 nomes apareceram em ordem alfabética, o que permite comparação de gastos entre todos os cadastrados. Porém, a pesquisa só permite visualizar 15 nomes por página, dificultando o acesso aos nomes, que aparecem mais ao final da ordem alfabética. Neste caso o facilitador seria a opção de listar mais nomes por página. Outro fator agravante para o acesso do cidadão às informações do site é a não disponibilização de meios para navegação de deficientes visuais. Atualmente existem programas de computador inclusivos ao acesso desses cidadãos.

Como previamente apontado, a busca pelo material divulgado no Portal foi realizado por intermédio do menu notícias. Para tal, foi necessário navegar pelo site para coletar o material. Esta intervenção na realidade por parte do investigador permitiu uma observação-participante, que levou ao seguinte comentário: o diálogo com o cidadão a partir das notícias é escasso e se resume às informações institucionais. A CGU aponta, em resposta à solicitação formal de informações sobre o Portal, feita em agosto de 2009, que a prioridade do serviço prestado pelo Portal é a divulgação de dados. “Os outros grupos de conteúdo, incluindo as notícias, são elaborados para ajudar o cidadão a navegar melhor e a entender como utilizar esses dados”. (CGU, 2009, informação verbal)

3.2 LINHA DO TEMPO

Do material coletado foi possível traçar uma linha de tempo de todo o case dos Cartões Corporativos. No período pesquisado o gráfico comparativo aponta o fluxo de publicações sobre o tema nos veículos objeto dessa pesquisa.



Ao traçar uma curva de permanência do assunto Cartões Corporativos na agenda pública, via veículos de mídia impressa, é possível mostrar a inserção do Portal na mídia. Em janeiro o salto de notícias se deu, como já abordado nesta pesquisa, pela *agenda setting* dos veículos de comunicação. No mesmo mês o Portal foi forçado a se pronunciar uma vez que era fonte para o agendamento.

De forma *low profile* o Portal se comunicou de forma passiva através de notas divulgadas no site. Enquanto os jornais, objetos dessa monografia, nos três primeiros meses de 2008, enfocavam os dados divulgados no site, o Portal se pronunciava de forma institucional, sem que as informações divulgadas no Menu notícias fossem repercutidas pela mídia. Cabe aqui mais uma vez destacar a teoria do *agenda setting* como provável fator motivador para a falta de repercussão.

Logo nos meses subsequentes, a repercussão do case na mídia apresenta declínio. E adquire, pelos veículos de comunicação, uma conotação política e menos intermediadora das informações prestadas pelo Portal da Transparência. Abaixo uma linha do tempo que traça os momentos de destaque na mídia durante o case dos Cartões Corporativos.

1 de janeiro de 2008: O jornal Correio Braziliense no primeiro dia do ano de 2008 publicou a reportagem: “Cartões para serventes e motoboys”. As jornalistas Maria Clara Prates, Alana Rizzo e Alessandra Mello do Estado de Minas –

pertencente ao grupo Diários Associados²² – fizeram um levantamento a partir do Sistema de Administração Financeira da Secretaria do Tesouro Nacional (Consiafi).

8 de janeiro de 2008: A revista *Veja* trouxe reportagem na qual mostrava os gastos da ministra de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Matilde Ribeiro, que em 2007 usou 171.500 reais do cartão corporativo. Em média, foram 14.300 reais por mês, mais do que seu salário, que é de 10.700 reais. A maior parte (126.000 reais) dos gastos do cartão de crédito corporativo da ministra, no entanto, se referiam a aluguel de veículos.

23 de janeiro de 2008: Várias denúncias de irregularidades no uso dos cartões surgiram na mídia. Matilde Ribeiro foi citada nas reportagens por ter usado o cartão para fazer compras em *free shops*, restaurantes e aluguel de carros. O jornal *Folha de S. Paulo* divulgou a reportagem: “Cartões do governo pagam até despesas em joalheria”. O ministro dos Esportes, Orlando Silva, já era citado nessa reportagem. Ele se tornaria personagem de outra polêmica mais à frente.

24 de janeiro de 2008: O Ministério Público Federal no Distrito Federal decide investigar a má utilização dos cartões por ministros de Estado. E o TCU inicia investigação para apurar se as compras feitas com o cartão eram necessárias. Em seguida, a Comissão de Ética Pública pede à Controladoria-Geral da União (CGU) que investigue indícios de crime no uso de cartão em restaurantes e *free shops* por Matilde.

29 de janeiro de 2008: Os jornais repercutem mais despesas de Matilde feitas em São Paulo e Rio. CGU anuncia que vai apurar os gastos de Matilde e do ministro Altemir Gregolin, da secretaria da Pesca. Gregolin precisa explicar os gastos com um jantar de R\$ 500 que, segundo a assessoria, foi oferecido a uma comitiva de 30 representantes do governo chinês em visita ao País. E os R\$ 70 pagos a uma choperia. O ministro dos Esportes, Orlando Silva, também tem de explicar o gasto de R\$ 8,30 na compra de uma tapioca.

²² O Grupo Diários Associados, com oito décadas de existência, é composto por quarenta e duas empresas de diversos segmentos: jornais, emissoras de rádio e televisão, portais de Internet e uma Fundação, distribuídas pelo Brasil. Hoje, detém três dos jornais mais influentes do país – o *Correio Braziliense*, o *Diário de Pernambuco* e o *Estado de Minas*.

30 de janeiro de 2008: Coletiva Ministra da Casa Civil, Dilma Roussef e Ministro da Secretaria de Comunicação Social, Franklin Martins.

31 de janeiro de 2008: Coletiva de Paulo Bernardo, Ministro do Planejamento e Jorge Hage, da Controladoria Geral da União.

1º de fevereiro de 2008: Matilde Ribeiro anuncia demissão.

2 de fevereiro de 2008: Orlando Silva anuncia devolução de seus gastos com o cartão corporativo

4 de fevereiro de 2008: Lurian Cordeiro, filha do presidente Lula gastou quase R\$ 55 mil em nove meses.

6 de fevereiro de 2008: Os senadores Romero Jucá, Henrique Fontana, Eduardo Suplicy e os deputado Carlos Sampaio discutem a abertura da CPI dos cartões.

11 de fevereiro de 2008: Valdir Raupp indica o senador Neuto de Conto (PMDB-SC) como presidente da CPI.

21 de fevereiro de 2008: Parlamentares brigam. Couto discute com o senador Gilvam. Kátia Abreu (DEM-TO) teve de apartar a briga.

22 de março de 2008: Dilma Rousseff prepara dossiê sobre gastos de Fernando Henrique Cardoso para intimidar tucanos na CPI. A secretária-executiva, Erenice Guerra, é apontada como responsável pela execução do dossiê. A ministra nega o dossiê, mas admite que foi feito um banco de dados de caráter oficial.

4 de abril de 2008: Reportagem do jornal Folha de S. Paulo afirma que arquivo com dossiê contra FHC teria saído pronto do Palácio do Planalto. No mesmo dia, Dilma Roussef convoca coletiva de imprensa para dizer que um computador na Casa Civil pode ter sido invadido e as informações do banco de dados, adulteradas. A ministra anuncia uma auditoria para investigação do vazamento.

7 de abril de 2008: Polícia Federal abre inquérito para apurar o vazamento de dados sobre os gastos do FHC.

7 de maio de 2008: Em depoimento à comissão de infra-estrutura do Senado, Dilma Rousseff falou sobre o dossiê com gastos do ex-presidente FHC e sobre o PAC.

8 de maio de 2008: O secretário de controle interno da Casa Civil, José Aparecido Nunes Pires, é apontado pela PF como principal suspeito de ser responsável pelo vazamento do dossiê sobre gastos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso e a mulher, dona Ruth.

20 de maio de 2008: Aparecido é exoneração do cargo e convocado para depor na CPI.

5 de junho de 2008: CPI chega ao fim. Ninguém foi indiciado. Foram 14 votos a favor e sete contra na votação do relatório do deputado petista Luiz Sérgio (RJ). O relatório em separado da oposição, que sugere o indiciamento de 33 pessoas, não foi apreciado. Em 139 páginas de relatório, fora os anexos, Luiz Sérgio não reconhece sequer a existência de irregularidades com o uso do cartão corporativo.

7 de agosto de 2008: Dois meses depois do encerramento da CPI dos Cartões, o Ministério Público Federal no Distrito Federal propõe uma ação de improbidade administrativa contra a ex-ministra da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial Matilde Ribeiro por uso indevido do cartão corporativo.

Como reflexo do case, algumas ações foram tomadas. Em 6 de fevereiro de 2008, o governo publicou no Diário Oficial da União, o decreto 6.370/2008, que limita os saques com cartões corporativos. De acordo com o documento, os saques em dinheiro com os cartões ficaram restritos a 30% do valor total do suprimento de fundos das entidades. Os pagamentos para despesas com passagens aéreas e de diárias de servidores em trânsito através dos cartões ficaram proibidos.

Outro resultado do case foi o pedido de demissão da ex-ministra da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial Matilde Ribeiro. Ao final das atividades da CPI o Ministério Público Federal (MPF-DF) propôs ação

de improbidade administrativa contra a ex-ministra (Processo 2008.34.00.024106-2). Essa ação pede devolução dos valores (cerca de R\$ 160 mil) aos cofres públicos relativos aos valores gastos com o Cartão Corporativo. O processo se encontra no Tribunal Regional Federal 1ª Região e está parado na secretaria da 16ª Vara.

4. CONCLUSÃO

Antes de dar início às conclusões desta pesquisa, é preciso ressaltar os dados coletados e a análise feita dessas informações. Cada vez mais, as reportagens se aprofundavam nas apurações sobre o tema utilizando fontes do governo, sendo que das reportagens publicadas pela Folha de S. Paulo 28,6% (35) delas citavam o Portal da Transparência como fonte e no Correio, 27,7% (28). Conforme constatado na análise, o restante (73,75%) das reportagens abordou o rumo político do caso, enfocando nos desdobramentos da CPI.

De acordo com informações da Controladoria Geral da União, o Portal da Transparência de janeiro a agosto de 2009 teve ao todo 1,04 milhão de acessos. Esse número é considerado pelo órgão como o maior para o período em comparação ao ano de 2008 – período em que compreende o case dos Cartões Corporativos – com média mensal de 125.043 acessos. Porém 90% dos usuários do Portal consideraram que a navegabilidade é um problema.

Em dia 15 de janeiro de 2008 o Portal publicou a seguinte notícia: “*Gastos com suprimento de fundos caíram no atual governo, diz CGU*”. Na reportagem o secretário executivo da Controladoria-Geral da União, Luiz Navarro, ainda destaca que “cabe lembrar que a imprensa e, por meio dela, a sociedade hoje pode acompanhar fácil e completamente tudo isso graças à política de transparência pública adotada pelo atual governo – por exemplo, por meio do Portal da Transparência. Até 2004 essa possibilidade simplesmente inexistia²³”.

É evidente que o Portal trouxe mais transparência aos gastos do governo. O que se observa é o papel desempenhado pelo site, que de forma *low profile* o Portal se comunicou passivamente através de notas divulgadas no site. O Portal se limitou aos dados e menos ao diálogo efetivo com o cidadão, por intermédio de campanhas ou pronunciamentos nesse período, por exemplo.

Como o Portal busca focar o cidadão é necessário pensar na inclusão digital no país. No caso dos brasileiros portadores de necessidades visuais é

²³ NAVARRO, Luiz. Gastos com suprimento de fundos caíram no atual governo, diz CGU. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/noticias/DetalheNoticia.asp?noticia=34>
Acesso em: 25/09/2009.

importante se pensar em ações inclusivas como, por exemplo, programas de computador que permitem o acesso desses cidadãos aos gastos do governo.

Esta monografia de graduação tem como pergunta: *Qual foi a relevância do Portal da Transparência nas matérias publicadas nos jornais Folha de S. Paulo e Correio Braziliense durante o case do cartão corporativo?* E como conclusão é possível dizer: O Portal teve papel muito importante no início sendo fonte, mas as últimas reportagens tomaram rumo político, de acordo com a linha editorial de cada jornal. Nos três primeiros meses do case Cartões Corporativos, houve responsabilidade social, sendo o Portal da Transparência fonte fidedigna de busca de dados.

O case Cartões Corporativos foi importante para que o Portal ficasse conhecido e a sociedade soubesse que as informações estão disponíveis e transparentes para quem quiser delas fazer uso. Diante disso, pode-se dizer que o Portal está consolidado, faltando apenas aperfeiçoar a ferramenta seja quanto à navegabilidade seja quanto ao acesso aos deficientes.

O Portal faz parte da comunicação pública, mas ainda não cumpre esse papel inteiramente. Há ainda muita informação sendo apenas um site de hiperinformação o que poderá prejudicar o acesso e o uso da informação por parte do cidadão, o que contribui para a entropia da Comunicação Pública. Como aponta a autora Elizabeth Brandão ao traduzir o livro de Pierre Zémor, no qual afirma: “disponibilizar o acesso às informações e dados públicos não é um remédio suficiente para o cidadão dar conta da complexidade dos textos”. (BRANDÃO, s/n, p. 6)

Comunicação Pública busca o diálogo e a assistência às necessidades de compreensão das informações e preza o interesse coletivo para a efetivação do fluxo de informação. Estimula o debate e o exercício da cidadania. Uma vez estabelecidas essas condições de comunicação entre o agente do serviço público e o cidadão, a linguagem deve ser adaptada para garantir a “transparência dos atos públicos” (BRANDÃO, s/n p. 4).

Ao mesmo tempo em que os jornais foram responsáveis socialmente, deixando de lado a tendência denunciata, marca registrada dos anos 90, eles ainda

agendam a opinião pública, como demonstra a teoria do *agenda setting*. O tema – disputa política – é uma agenda da mídia, pois a polêmica é um critério de noticiabilidade de que a imprensa brasileira faz uso constantemente. Pode parecer que a imprensa está interessada apenas em difundir corrupção e impunidade, como lembra o ministro Jorge Hage, no texto do artigo publicado em setembro de 2009. “Ao registrar o desinteresse dos meios de comunicação, tão avidamente interessados quando se trata de rankings que colocam mal o nosso país [...] A quem serve a atitude autodestrutiva da nossa imagem? Certamente não ao povo brasileiro” (HAGE 2009). Além disso, não se pode esquecer que a imprensa é um vigilante da coisa pública. “A função da imprensa é vigiar o Estado para que ele não desvie de seus propósitos originais, viabilizar o intercâmbio de informações” (PAULINO, 2009, p. 44).

Também houve resultados como parte tanto da divulgação do case pelo Portal como por parte dos veículos ao reportarem o assunto. Dentre os resultados, estão o decreto 6.370/2008 publicado no dia 6 de fevereiro de 2008, no Diário Oficial da União, que limita os saques com cartões corporativos. Além disso, o Ministério Público Federal (MPF-DF) propôs ação de improbidade administrativa contra a ex-ministra para a devolução dos valores gastos com o Cartão Corporativo aos cofres públicos. O processo se encontra no Tribunal Regional Federal 1ª Região e está parado na secretaria da 16ª Vara.

Quanto ao objetivo geral: refletir sobre a ótica da comunicação pública, a eficiência e eficácia das informações contidas no Portal da Transparência e impacto nas publicações do Correio Braziliense e da Folha de S. Paulo no que diz respeito ao case dos Cartões Corporativos, pode-se dizer que as informações e os dados contidos no Portal da Transparência são eficazes e eficientes do ponto de vista da comunicação pública, quanto às categorias elencadas por Pierre Zémor.

O Portal está alinhado com as algumas categorias da comunicação pública. Dentre elas a de responder a obrigação que as instituições públicas têm de informar o público; a de estabelecer relação de diálogo para permitir a prestação de serviço; a de tornar conhecidas as instituições; e a de divulgar as ações de comunicação de interesse público.

6. REFERÊNCIAS

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Tradução resumida do livro *La Communication Publique* de Pierre Zémor, publicado pela PUF como parte da coleção *Que sais-je?* Paris, em 1995 (mimeo).

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Comunicação pública: o cidadão, o Estado e o governo. In: DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2007.

CETIC. Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no Brasil em 2008, realizada pelo Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação (Cetic). Disponível em <http://www.cetic.br/usuarios/tic/2008/analise-tic-domicilios2008.pdf>. Acesso em setembro de 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2001, 13 edição.

DUARTE, Jorge e BARROS, Antônio. (Org.) *Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação*. São Paulo: Atlas, 2005.

DUARTE, Jorge e VERAS, Luciara (Org). *Glossário de Comunicação Pública*. Brasília: Casa das Musas, 2006.

DUARTE, Jorge (Org.). *Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2007.

DUARTE, Jorge. Os desafios da comunicação pública, In PAULINO, Fernando Oliveira (Org.). *Lusocomum: transparência, governança, accountability e comunicação pública*. Brasília: Casa das Musas, 2009.

HAGE, Jorge. *O Brasil avança na Transparência*. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Ministro/ArtigosEntrevistas/itens/artigo_JorgeHage_Transparencia.asp. Acesso em: 25/09/2009.

NAVARRO, Luiz. *Gastos com suprimento de fundos caíram no atual governo, diz CGU*. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/noticias/DetalheNoticia.asp?noticia=34>. Acesso em: 25/09/2009.

MACHADO, Alice. *Estado, Cidadania e Comunicação. Palestra apresentada no XXIX Ciclo de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, no Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação - Intercom - UnB/Brasília, em 7 set 2006*; In, PRADO, Mônica Igreja (Org.). *Coletânea@pública: práticas de comunicação pública em Brasília*. Brasília: UniCEUB, 2008.

MERTON, Robert e LAZARFELD, Paul. *Comunicação de Massa, Gosto Popular e a Organização da Ação Social*, In LIMA, Luiz Costa (org). *Teoria da Cultura de Massa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. 6ª ed.

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

_____ (b). *Responsabilidade Social da Mídia – Análise conceitual e perspectivas de aplicação no Brasil, Portugal e Espanha*. Brasília: Casa das Musas, 2009. 1ª ed.

PRADO, Mônica Igreja (Org.). *Coletânea@pública: práticas de comunicação pública em Brasília*. Brasília: UniCEUB, 2008.

SOUSA, Jorge Pedro. *Elementos de Teoria e Pesquisa da Comunicação e dos Média*. Portugal: Porto, 2006. 2ª ed.

TRAQUINA, Nelson. *Teorias do jornalismo. A tribo jornalística – uma comunidade interpretativa transnacional*. Florianópolis: Insular, 2005.

UNESCO. *Contexto Brasileiro em Comunicação e Informação*. Disponível em: <http://www.brasilia.unesco.org/Brasil/contextoCI>. Acesso em 03/10/2009.

WOLF, Mário. *Teorias da Comunicação*. Lisboa: Editorial Presença, 2001. 6ª Ed.

Sites:

Jornais de maior circulação nacional: <http://www.anj.org.br/a-industria-jornalistica/jornais-no-brasil/maiores-jornais-do-brasil/?searchterm=ivc>

IBGE:

http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/sipd/segundo_aspectos.shtm