



Intercom: Revista Brasileira de Ciências da Comunicação

ISSN: 1809-5844

ISSN: 1980-3508

Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação (INTERCOM)

Cervi, Emerson Urizzi; Carvalho, Fernanda Cavassana de
Conteúdo ou Dinheiro? Diferenças entre as políticas
de comunicação dos governos Dilma e Temer no Brasil
Intercom: Revista Brasileira de Ciências da Comunicação,
vol. 42, núm. 3, 2019, Setembro-Dezembro, pp. 91-113
Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação (INTERCOM)

DOI: <https://doi.org/10.1590/1809-5844201935>

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=69868637005>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Informação Científica Redalyc
Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal
Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa
acesso aberto

Conteúdo ou Dinheiro? Diferenças entre as políticas de comunicação dos governos Dilma e Temer no Brasil

Content or Money? Differences between communication policies of Dilma and Temer governments in Brazil

¿Contenido o plata? Diferencias entre las políticas de comunicación de los gobiernos Dilma y Temer en Brasil

DOI: 10.1590/1809-5844201935

Emerson Urizzi Cervi¹

<https://orcid.org/0000-0001-8073-014X>

Fernanda Cavassana de Carvalho²

<https://orcid.org/0000-0003-1668-3160>

¹(Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal do Paraná, Setor de Artes, Comunicação e Design, Programa de Pós-Graduação em Comunicação. Curitiba – PR, Brasil).

²(Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Curitiba – PR, Brasil. Universidade Estadual de Ponta Grossa, Setor de Ciências Sociais e Aplicadas, Departamento de Jornalismo. Ponta Grossa – PR, Brasil).

Resumo

O texto discute diferentes estratégias de comunicação de governos a partir de um estudo de caso específico: a transição entre os governos Dilma Rousseff (PT) e Michel Temer (PMDB) na presidência da República Federativa do Brasil. Utilizando dados das prestações de contas mensais do Governo Federal, comparamos os gastos dos dois presidentes com a produção de conteúdos a serem veiculados em meios públicos ou estatais, com gastos de produção e veiculação no sistema comercial de comunicação. Propomos uma tipologia de atuação frente às estratégias comunicacionais, que vai de governo mais passivo e dependente do sistema privado até governo mais ativo e voltado para os próprios meios de comunicação. Os dados mostram que a principal diferença entre Dilma e Temer é que a primeira investiu mais em comunicação própria, com baixa audiência, enquanto o último aumentou os gastos com os meios tradicionais do sistema privado de comunicação.

Palavras-chave: Política de comunicação. Governo Federal. Brasil. 2016.

Abstract

The paper discusses different communication strategies of governments based on a specific case study: the transition between the Dilma Rousseff (PT) and Michel Temer (PMDB) governments in the presidency of Brazil. Using data from federal government's monthly accounts, we compare the expenses of this two president's production of contents to be broadcasted in public media, with production and payment in the commercial communication system. We propose a typology of action in relation to the communication strategies, which goes from a more passive government and it's dependent on the private system to a more active government directed to public media. The data show that the main difference between Dilma and Temer is that the former invested more in public system, with low audience, while the latter increased spending on the traditional means of the private communication system.

Keywords: Communication politics. Federal Government. Brazil. 2016.

Resumen

La propuesta del texto es discutir distintas estrategias de comunicación de gobiernos a partir de un estudio de caso: la transición entre los gobiernos Dilma Rousseff (PT) y Michel Temer (PMDB) en la presidencia de la república brasileña. Utilizando datos de la rendición de cuentas mensuales del gobierno federal, comparamos los gastos de los dos presidentes en la producción de contenidos a ser vehiculados en medios públicos con gastos de producción y difusión en el sistema comercial de comunicación. Proponemos una tipología de actuación frente a las estrategias comunicacionales, que van de gobierno más pasivo y dependiente del sistema privado hasta gobierno más activo y orientado hacia los propios medios de comunicación. Los datos indican que la principal diferencia entre Dilma y Temer es que la primera invirtió más en comunicación propia, con baja audiencia, mientras que el último aumentó los gastos con los medios tradicionales del sistema privado de comunicación.

Palabras-clave: Comunicación política. Gobierno Federal. Brasil. 2016.

Introdução

Este artigo¹ tem como objetivo discutir formas de relacionamento institucional do Governo Federal com o sistema de comunicação social a partir das políticas de comunicação adotadas pelos governos Dilma Rousseff (PT) e Michel Temer (PMDB). Entende-se por políticas de comunicação os projetos de intervenção estatal na comunicação nacional, direta ou indiretamente, seja pela regulamentação dos meios privados, seja pela exploração de meios estatais de comunicação (RAMOS, 2000), o que, portanto, abrange normas estabelecidas pela Constituição e legislações complementares, mas, também, inclui estratégias e decisões diretas do Governo Federal. Como objeto de estudo, são consideradas as características e estratégias do governo brasileiro na área de comunicação, empregadas institucionalmente

1 Uma versão prévia deste foi apresentada no 7º Congresso da Compólitica, em Porto Alegre, em 2017.

por meio da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM)² e pela Empresa Brasil de Comunicação (EBC). Algumas estratégias empregadas pelo Governo Federal desde a criação da EBC no governo Lula, mantidas até o fim do governo Dilma, sofreram mudanças logo nos primeiros meses da gestão Temer. Este trabalho apresenta e discute essas diferenças.

Partimos da seguinte pergunta: quais foram as principais mudanças de políticas de comunicação de Temer em relação ao governo anterior? A hipótese é de que as diferenças nas estratégias empregadas por Temer em relação à Dilma se dão, principalmente, no direcionamento de recursos na área de comunicação que, antes destinados à produção de conteúdos próprios, passam a ser dirigidos à produção e divulgação via empresas comerciais, caracterizando-se como uma orientação mais passiva, pró-mercado.

A metodologia utilizada é comparativa para dois casos, uma vez que as características das políticas de comunicação do governo Temer são confrontadas às de Rousseff. Para organizar a análise comparativa, propomos uma tipologia inicial que permite identificar diferenças entre estratégias de despesas de governos em comunicação. Para isso, são consideradas as informações sobre prestação de contas de despesas da administração direta no ano de 2016, por meio do Portal da Transparência do Governo Federal³. Do ponto de vista teórico, trabalhamos em um contínuo que vai de um extremo, no qual toda a estratégia para divulgação de conteúdos governamentais se dá via meios estatais, até o outro, onde a comunicação é transferida para os meios comerciais privados, via produção e investimento em divulgação de peças publicitárias, principalmente. Ou seja, de uma estratégia em que se privilegia o repasse de conteúdo como recurso a outra em que se privilegia o de dinheiro.

O artigo segue dividido em quatro partes. A primeira contextualiza a comunicação do Governo Federal brasileiro entre 2016 e 2017, apresentando sua estrutura e discorrendo sobre as características de produção e distribuição de conteúdo, a partir da proposição de três tipos-ideais de políticas de comunicação de governo. Depois, são apresentados os dados da Pesquisa Brasileira de Mídia de 2015⁴, que aborda o conhecimento dos veículos públicos de comunicação pelos brasileiros. Essa abordagem possibilita discutir, posteriormente, o investimento do governo nos meios de comunicação, partindo do interesse do público que conhece e acompanha os conteúdos desses meios. O terceiro tópico compara as políticas de comunicação dos governos Dilma e Temer, a partir da referência de gastos no âmbito da EBC e da SECOM em relação às despesas diretas da União em 2016. A limitação a este ano justifica-se pela estratégia comparativa de gastos totais. Como os orçamentos públicos

2 Com Temer, a SECOM passa a se chamar “Secretaria Especial de Comunicação Social”, vinculada ao ministério da Secretaria-Geral da Presidência da República.

3 Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 18 jun. 2019.

4 Disponível em: <http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/pesquisa-brasileira-de-midia-pbm-2015.pdf/>. Acesso em: 18 jun. 2019

são anuais, a comparação direta entre gastos de diferentes anos não seria adequada⁵. Assim, utilizamos as médias dos cinco primeiros meses de 2016 para representar o período Rousseff e os demais sete meses para o período Temer. Por fim, os resultados são discutidos no último tópico.

A comunicação do Governo Federal brasileiro

A definição de comunicação pública pode ser encontrada dentro de um ideal normativo que determina que ela seja aquela voltada ao interesse público, ao direito à informação e explorada na busca pela responsabilidade social dos veículos midiáticos. Assim, contempla iniciativas tanto da sociedade civil, quanto dos setores público e privado, desde que contemple o processo comunicativo como aquele em prol da cidadania (DUARTE, 2007, MATOS, 2011, 2013, WEBER; COELHO; LOCATELLI, 2017). Para Zémor (2005), a comunicação pública deve ser centralizada ao Estado, sendo este seu ator principal. Quando abordam iniciativas estatais como objeto, os estudos da área costumam privilegiar investigações acerca das políticas de comunicação dos governos ou as relações comunicativas e informativas do Estado com a sociedade. Sobre o conteúdo produzido por tais iniciativas, costuma-se avaliar a qualidade da comunicação pública considerando requisitos como a pluralidade, diversidade e políticas públicas (GUERRA et al, 2013).

Se tomarmos como pressuposto o compromisso com a publicização de suas ações, o governo pode desempenhar a publicidade em diversos patamares. Segundo Silva (2007), há seis formas de atuação governamental dentro de uma escala de publicidade política: i) a publicação dos assuntos públicos, como ocorre no âmbito federal brasileiro pelo Diário Oficial da União; ii) a acessibilidade aos dados do poder público; iii) a disponibilização de dados de utilidade pública; iv) a produção de informações jornalísticas independentes da mídia comercial; v) os serviços estatais de radiodifusão; vi) a atuação do Estado como anunciante, com a finalidade de ampla difusão dos apelos de governo. Um dos primeiros estudos no Brasil a apontar para as limitações nos portais eletrônicos de governos quanto ao fornecimento de informações ao público é de Pinho (2008). Já Luz e Weber (2019), também tendo comparado a comunicação dos governos Dilma e Temer, destacam a importância da manutenção dos conteúdos nesses portais quando há trocas de governo, para constituição, preservação e institucionalização da memória democrática. Almeida e Simon (2017), por sua vez, demonstram como os próprios profissionais da comunicação governamental compreendem de diferentes maneiras o que é a Comunicação Pública feita pelo Estado e suas instituições.

5 Ademais, 2016 é o primeiro ano do Plano Plurianual vigente (2016-2019). Isso importa porque o Brasil adota o orçamento-programa, modelo focado nos objetivos e realizações pretendidos pelos governos para definir seu planejamento e ações específicas de suas instituições e entidades (GIACOMONI, 2010), como os programas em que a EBC atua. É dentro desse plano maior que são definidos os orçamentos-programa anuais.

Assim, a comunicação gerida pelo Estado pode assumir diversas dimensões e finalidades. É necessário, pois, distinguirmos comunicação pública/cidadã, com produção de conteúdos culturais e informativos independentes da mídia comercial (ZÉMOR, 2005), daquela governamental, que é própria do Executivo, visando à difusão de seus apelos e interesses (CANEL; SANDERS, 2016). Mais política que cidadã, a comunicação de governo também se dá em diferentes dimensões, públicos e interesses, como as relações partidárias. Aqui, interessa-nos à voltada para a sociedade.

No Brasil, o Governo Federal é um exemplo de uso de ferramentas de comunicação governamental e presidencial há muitas décadas. Ele possui o mais antigo programa de radiodifusão do hemisfério sul – “A Voz do Brasil” – com emissão diária e ininterrupta desde 1934. Além disso, desde a década de 1970, existe um sistema estatal de televisão educativa, cujas emissoras, majoritariamente, estão sob o controle dos governos estaduais, além de algumas vinculadas a universidades federais, estas mais próximas de um modelo de comunicação pública/cidadã. Esse sistema foi criado pelo regime militar, com o intuito de preservar o controle do Estado sobre um sistema de abrangência nacional, ainda que este não fosse competitivo com o sistema privado que se fortalecia na época (BOLAÑO; BRITTOS, 2011).

Em 2007, no início do segundo governo Lula, a área de comunicação do Governo Federal resolve criar uma estrutura que diferencie a produção de governo da produção de conteúdos públicos. Para isso, ocorre a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), cuja justificativa é fortalecer um sistema público de produção de conteúdos, separando o que é conteúdo governamental, conteúdo estatal e produção independente que não consegue ser veiculada no sistema comercial midiático⁶. Nesse sentido, o Ministério da Cultura teve importante papel, especialmente focado no desenvolvimento cultural do audiovisual por meio da TV pública (ROCHA, 2013). Uma das estratégias de implementação da EBC era a de que a sua gestão se desse sob controle social, por meio do Conselho Curador – colegiado, consultivo e deliberativo, responsável por aprovar o plano de trabalho da empresa e representar a sociedade na escolha dos conteúdos produzidos⁷. Por isso, à época, sua formulação pautou discussões no Legislativo e na imprensa (MIOLA, 2012). Contudo, uma das críticas enfrentadas na época era justamente por os conselheiros da sociedade civil também serem indicados pelo Executivo (BOLAÑO; BRITTOS, 2011). Este colegiado funcionou até setembro de 2016, quando foi extinto pelo presidente Michel Temer, ao conduzir uma reestruturação da EBC. Coutinho e colegas (2018) alertam para o fato de a extinção deste conselho representar uma perda de autonomia da EBC na produção de conteúdo frente ao Poder Executivo federal.

Dentro dessa delimitação, a EBC, enquanto representante da comunicação pública, é gestora de uma estrutura que abrange TV Brasil, TV Brasil Internacional, Agência Brasil, Radioagência Nacional e todo o sistema público de rádio, composto por oito emissoras. Uma

6 Para mais informações sobre a história das TVs públicas no Brasil e implementação da EBC, ver Diniz (2013).

7 Disponível em <http://www.ebc.com.br/institucional/sobre-a-ebc/o-que-e-a-ebc/2012/09/historico>. Acesso em: 10 mar. 2017.

Central de Conteúdo coordena toda produção e difusão. Já no que se define como conteúdo de governo, a EBC atende à Presidência da República por meio de produções para a TV NBR e do programa “A Voz do Brasil”⁸.

Com as tecnologias digitais, o Governo Federal adotou uma estratégia mista de comunicação institucional, mantendo a produção de conteúdos nos meios convencionais – rádio e TV –, mas também migrando para as mídias digitais. Isso se deu tanto pela criação de novos produtos específicos para estas plataformas, como webportais, quanto pela entrada nas redes sociais digitais com relevância no país. Embora sempre produzidos de forma distinta, com claras marcações sobre o que é ação governamental e o que é ação do presidente, os dois conjuntos de conteúdos “circulam” nos ambientes comunicacionais do governo⁹. Rodrigues Filho e Gomes (2004) analisam em detalhes os tipos de investimentos públicos em tecnologias da informação (TI) no Brasil como forma de prestação de contas dos governos à sociedade.

Para simplificar a complexidade das formas de produção e relação entre Estado, sociedade e mercado de comunicação, propomos uma classificação a partir de tipos-ideais. Vale ressaltar que essa estratégia tem por objetivo simplificar a representação de principais diferenças entre modelos e não permite a reprodução direta no mundo empírico. Como exposto no Quadro 1, são três tipos-ideais de governos em função da intensidade de produção de conteúdos: conteúdos estatais próprios, conteúdos públicos e conteúdos sobre o governo que circulam por meio do financiamento do sistema privado de comunicação. Nesta última categoria, temos, por exemplo, propagandas de governo produzidas por agências comerciais contratadas e veiculadas em mídias do sistema privado.

Quadro 1 – Tipos de políticas de comunicação por intensidade de produção de conteúdos

| Tipos de políticas de comunicação | Produção governamental | Produção Pública | Financiamento do sistema privado |
|--|-------------------------------|-------------------------|---|
| Governo ativo | Alta | Média | Baixo |
| Governo passivo pró-sociedade | Média | Alta | Baixo |
| Governo passivo pró-mercado | Média | Baixa | Alto |

Fonte: autores.

Assim, no que diz respeito às políticas de comunicação, governos “ativos” apresentam alta produção governamental de conteúdos; produção pública de conteúdos em nível médio e baixo financiamento dos meios de comunicação no sistema privado. Já quando os governos, em termos de conteúdos de comunicação, têm média produção governamental, alta produção pública de conteúdos – como os culturais – e baixo financiamento do sistema privado, podem

8 As informações sobre a EBC, como a descrição de suas ações, detalhes e produtos de seus veículos, estão disponíveis em: <http://www.ebc.com.br/>. Acesso em: 1 mar. 2017.

9 Ressalta-se que a separação entre o que é política de governo do que é ação presidencial é uma exigência legal no Brasil.

ser classificados como “passivos pró-sociedade”. Por fim, quando a política de comunicação de governo é direcionada para uma média produção governamental, baixa produção de conteúdos públicos e alto grau de financiamento do sistema privado de comunicação, enquadra-se como o tipo de governo “passivo pró-mercado”.

Nos tópicos seguintes, utilizaremos as despesas declaradas pelo governo com políticas de comunicação da EBC para conteúdos culturais e divulgação das ações da Presidência da República e as despesas da SECOM com produção e veiculação de conteúdos em meios de comunicação do sistema privado para identificar diferenças entre os governos Dilma e Temer.

Ademais, esses tipos-ideais podem ser caracterizados por três conjuntos de informações disponíveis. O primeiro diz respeito ao tipo predominante de conteúdo produzido, que varia entre: i) conteúdos culturais – de interesse público, não sendo propaganda de governo, nem veiculados nos meios comerciais; ii) conteúdos governamentais – que são tipicamente as propagandas de atos do governo ou de políticas defendidas pelos governantes; iii) conteúdos comerciais – quando a produção está, majoritariamente, sob responsabilidade do sistema privado de comunicação. De maneira complementar, também é possível identificar que tipo de recurso o governo predominantemente mobiliza em suas estratégias de comunicação e, ainda, de que forma esses recursos são distribuídos. O Quadro 2 organiza as formas de produção e distribuição de recursos comunicacionais nos três tipos ideais de políticas de comunicação.

Quadro 2 – Produção e distribuição de recursos por tipo-ideal de política de comunicação

| | | Tipos de políticas de comunicação | | |
|----------|-----------------------------|-----------------------------------|------------------------------|----------------------------|
| | | Ativo | Passivo pró-sociedade | Passivo pró-mercado |
| Produção | Conteúdos culturais | Médio | Forte | Fraca |
| | Conteúdos governamentais | Forte | Média | Média |
| | Conteúdos comerciais | Fraca | Fraca | Forte |
| Recursos | Tipo de recurso distribuído | Conteúdo | Conteúdo | Recursos R\$ |
| | Forma de distribuição | Concentrada | Dispersa | Concentrada |

Fonte: autores.

De acordo com o Quadro 2, governos ativos são fortes produtores de conteúdos governamentais, intermediários de culturais e apresentam fraco investimento em conteúdos comerciais. O tipo de recurso predominante é o conteúdo, sendo distribuído de forma concentrada nos meios estatais. Já o tipo “passivo pró-sociedade” apresenta forte produção de conteúdos culturais, média de conteúdos governamentais e fraca produção com apelo político/comercial. O recurso predominante é o conteúdo próprio e a forma de distribuição é dispersa, em uma rede de meios públicos, não concentrado em estatais, nem em privados.

Por fim, o tipo “passivo pró-mercado” tem fraca produção cultural, média produção governamental direta e forte produção político/comercial. Em relação aos modelos anteriores, o conteúdo deixa de ser o principal tipo de recurso distribuído e passa-se a distribuir recursos financeiros para financiar a produção de conteúdos políticos no sistema comercial, como a produção e veiculação de peças de propaganda, por exemplo. A forma de distribuição volta a ser concentrada, porém, nas redes comerciais de comunicação de abrangência nacional.

É evidente que a descrição dos tipos-ideais acima se refere apenas às estratégias do governo como produtor e nas distribuições de recursos comunicacionais. No que diz respeito à concretização dos efeitos – ou seja, fazer com que os conteúdos cheguem até o público – falta considerar a capacidade de difusão dos diferentes meios de comunicação: públicos, estatais e comerciais. Um tipo de governo que opta por priorizar a produção própria e distribuição por meios públicos e estatais só pode ser bem-sucedido se o público tiver acesso a esses meios e interesse em acessar os conteúdos governamentais. Essa discussão é o escopo do próximo tópico.

PBM e os conteúdos governamentais em 2015

Para investigar o acesso aos diferentes tipos de conteúdos e meios de comunicação no Brasil, desde 2014, a SECOM tem reunido um conjunto de pesquisadores para realizar anualmente uma pesquisa de opinião nacional (GRAMACHO; JÁCOMO, 2015). O projeto, denominado Pesquisa Brasileira de Mídia (PBM)¹⁰, tem como objetivo identificar os padrões de consumo de conteúdos por parte da população brasileira. Uma das principais justificativas para sua implementação era que os resultados embasassem o direcionamento dos investimentos governamentais em comunicação. Nas duas primeiras edições, a PBM apontou os acessos, conhecimento e aprovação de programas e canais de comunicação do Governo Federal. Destaca-se, porém, que, em 2016, já refletindo mudanças na comunicação de governo com a troca da presidência, a pesquisa mais recente não abrangeu os veículos públicos. Além disso, o questionário de 2016 foi reduzido e passou a ter a função primordial de indicar audiência e consumo de conteúdos de veículos de comunicação privados.

Assim, essa primeira parte da análise apresenta os resultados da PBM sobre o nível de conhecimento e de consumo dos canais e conteúdos próprios do Governo Federal em 2015, a fim de contextualizar o cenário de consumo dessas produções antes de olharmos para as estratégias na área em 2016. A Tabela 1 sumariza as respostas dos entrevistados sobre o interesse em notícias do Governo Federal. Como se percebe, 45,6% dos entrevistados diz ter muito interesse ou interesse médio nesse conteúdo. Outros 31% dizem ter pouco interesse e apenas 21,3% apontou nenhum interesse em notícias do Governo Federal.

10 Em outubro de 2014, uma empresa contratada pela SECOM por licitação pública aplicou 18.312 entrevistas em uma amostra representativa das 27 Unidades Federativas do país. O questionário foi resultado das discussões realizadas em um grupo de trabalho formado por funcionários da SECOM e por pesquisadores na área de Opinião Pública de diferentes universidades brasileiras. Os resultados foram divulgados no início de 2015.

Tabela 1 – Grau de interesse da população por notícias do Governo Federal

| Resposta | N | % total | % acumulado |
|---|----------|----------------|--------------------|
| Muito interesse | 3.179 | 17,4 | 17,4 |
| Interesse médio | 5.165 | 28,2 | 45,6 |
| Pouco interesse | 5.682 | 31,0 | 76,6 |
| Nenhum interesse | 3.900 | 21,3 | 97,9 |
| Não sabe | 262 | 1,4 | 99,3 |
| Não respondeu | 124 | 0,7 | 100,0 |
| Total | 18.312 | 100,0 | |
| Pergunta: Quanto interesse o(a) sr(a) tem por notícias sobre o que o Governo Federal faz? | | | |

Fonte: PBM-2015.

Informações como a de que três em cada quatro pessoas da amostra dizem ter algum interesse em informações sobre o Governo Federal reforçam a relevância, junto aos cidadãos, de investimentos e ações oficiais na área de comunicação institucional. No caso brasileiro, este tipo de ação existe há mais de oito décadas, a partir do rádio. “A Voz do Brasil” é um programa de rádio diário, emitido às 19h de Brasília, com retransmissão obrigatória por todas as emissoras de rádio do país, com conteúdos sobre os três poderes federais. Até 2018, a retransmissão deveria ocorrer obrigatoriamente no mesmo horário da emissão. Atualmente, o horário para retransmissão das emissoras comerciais é flexível, podendo ocorrer entre as 19h e 22h, preservados os 60 minutos interruptos do programa¹¹. Os primeiros 25 minutos do programa são de responsabilidade do Poder Executivo Federal e transmitidos ao vivo dos estúdios da EBC Serviços, em Brasília. Os cinco minutos seguintes são destinados ao Poder Judiciário. A última meia hora do programa é dividida entre 20 minutos para a Câmara dos Deputados e dez minutos para o Senado Federal. O Tribunal de Contas da União tem um minuto diário em três dias da semana para difundir seus conteúdos. Desde 2012, o programa “A Voz do Brasil” também passou a ser difundido via *Internet*.

A Tabela 2 mostra o percentual de respondentes que diz ter ouvido falar em “A Voz do Brasil”. O percentual de 57% dos brasileiros conhece, ainda que superficialmente, o programa. Em contrapartida, outros 42,9% dizem nunca ter ouvido falar. Se considerarmos a penetração do rádio no país¹², o tempo de existência do programa e o fato de ter a retransmissão obrigatória em todo o território nacional, o percentual dos que dizem nunca ter sequer ouvido falar do programa torna-se consideravelmente alto. Ainda assim, como se verá adiante, “A Voz do Brasil” é o produto de comunicação governamental brasileiro mais acessado pela população, segundo a pesquisa.

11 Flexibilização de acordo com a Lei nº 13.644 (BRASIL, 2018), sancionada por Temer em abril de 2018.

12 Na mesma pesquisa PBM-2015 o rádio foi citado como o segundo meio de comunicação mais usado pelos entrevistados, atrás apenas da televisão. 29,3% dos entrevistados disseram ouvir rádio todos os dias e 53,6% ouviam pelo menos uma vez por semana.

Tabela 2 – Nível de conhecimento de “A Voz do Brasil”

| Respostas | N | % total | % válido |
|--|----------|----------------|-----------------|
| Sim | 10.247 | 56,0 | 57,0 |
| Não | 7.707 | 42,1 | 42,9 |
| Não sabe | 291 | 1,6 | |
| Não respondeu | 67 | 0,4 | |
| Total | 18.312 | 100,0 | 100,0 |
| Pergunta: O(A) sr(a) conhece A Voz do Brasil, mesmo que só de ouvir falar? | | | |

Fonte: PBM-2015.

Para além da quantidade, a PBM-2015 também permite uma avaliação qualitativa do programa pelos ouvintes. A Tabela 3 mostra os percentuais de respostas com avaliação de “ótimo” a “péssimo” (%válido) para “A Voz do Brasil”. Dentre os seus ouvintes, o maior percentual é de avaliação “Bom”, com 52,1% do total de entrevistados que dizem ouvir o programa pelo menos uma vez por semana. Se somarmos as duas respostas positivas (“ótimo” e “bom”), o percentual sobe para 62,9% dos ouvintes. Outros 25% consideram o programa regular e 12,1% têm avaliação negativa, quando somadas as respostas “ruim” e “péssimo”. Isso mostra que há, predominantemente, uma avaliação positiva do conteúdo do programa entre os que dizem ouvi-lo pelo menos uma vez por semana.

Tabela 3 – Avaliação da qualidade de “A Voz do Brasil” pelos ouvintes

| Respostas | N | % total | % válido | % acumulado |
|--|----------|----------------|-----------------|--------------------|
| Ótimo | 877 | 4,8 | 10,9 | 10,9 |
| Bom | 4201 | 22,9 | 52,1 | 62,9 |
| Regular | 2016 | 11,0 | 25,0 | 87,9 |
| Ruim | 525 | 2,9 | 6,5 | 94,4 |
| Péssimo | 449 | 2,5 | 5,6 | 100,0 |
| Não se aplica | 8065 | 44,0 | | |
| Não sabe | 2039 | 11,1 | | |
| Não respondeu | 140 | 0,8 | | |
| Total | 18312 | 100 | 100 | |
| Pergunta: O(A) sr(a) acha que o conteúdo da Voz do Brasil é: | | | | |

Fonte: PBM-2015.

A partir de janeiro de 2003, no primeiro mês de mandato do então presidente Lula (PT), o governo estreou um programa semanal de rádio apresentado pelo próprio presidente. Chamava-se “Café com o Presidente” e, a partir de 2011, passou a se chamar “Café com a Presidenta”. Ao contrário do programa “A Voz do Brasil” – que é produzido e

apresentado por uma equipe de jornalistas e profissionais da área de comunicação – o “Café com o Presidente” contava com a participação direta do próprio presidente da República. O presidente fala diretamente com o ouvinte a respeito de decisões do governo, políticas públicas ou resultadas de programas de governo. Tratava-se, então, de conteúdo político governamental e não cultural – entendendo cultural como aquele conjunto de conteúdos produzidos pelos meios estatais sobre temas e relacionados a aspectos de grupos sociais e não sobre o próprio governo.

Semanal e com seis minutos de duração, o programa era veiculado às segundas-feiras, com acesso aberto a todas as emissoras de rádio brasileiras – com participação ativa de profissionais convidados que enviavam perguntas – e também estava disponível nos portais do governo na *Internet*. Sua retransmissão não era obrigatória, como acontece com “Voz do Brasil”. Na gestão Temer, a produção desse programa, sob a responsabilidade da EBC, também foi encerrada. Perguntados pela PBM-2015 se já tinham ouvido falar no “Café com a Presidenta”, apenas 13,7% dos respondentes responderam que sim. Imensa maioria, 81,2% disse não e os demais responderam não saber. Cabe destacar que, por mais que o programa original não fosse tão conhecido, a estratégia adotada por Temer limitou o acesso público às informações governamentais em outras dimensões, visto que o conteúdo deste programa matinal costumava repercutir em outras emissoras, inclusive pautando os veículos comerciais com assuntos de interesse do Governo.

A Tabela 4 indica as distribuições de respostas entre os que dizem já ter escutado o programa e os que nunca ouviram o “Café com a Presidenta”, medindo a audiência do programa. Do total de entrevistados, apenas 5,3% diz já terem escutado em algum momento o “Café com a Presidenta”. Dentre os que dizem conhecer o programa, o percentual daqueles que já ouviram alguma edição dele é de 39,3% (% válido).

Tabela 4 – Audiência do programa “Café com a Presidenta”

| Resposta | N | % total | % válido |
|--|----------|----------------|-----------------|
| Sim | 977 | 5,3 | 39,3 |
| Não | 1509 | 8,2 | 60,6 |
| Não se aplica | 15798 | 86,3 | |
| Não sabe | 14 | 0,1 | |
| Não respondeu | 14 | 0,1 | |
| Total | 18312 | 100,0 | 100,0 |
| Pergunta: O(A) sr(a) já ouviu o programa de rádio Café com a Presidenta? | | | |

Fonte: PBM-2015.

O “Café com a Presidenta” apresentou um grau de conhecimento três vezes menor que “A Voz do Brasil”. Além dos programas de rádio, o governo brasileiro também investe em comunicação institucional via televisão, principal meio de informação política dos

brasileiros (GRAMACHO; JÁCOMO, 2015, MUNDIM, 2015) e tem ampliado sua atuação em plataformas *online*¹³. Em 1997, o então presidente Fernando Henrique Cardoso fundou a TV NBR (TV Nacional do Brasil). A justificativa para abertura do canal de televisão era a demanda do Governo Federal por divulgação midiática de solenidades e atos oficiais da presidência. Com cobertura restrita ou não havendo cobertura dos meios de comunicação privados, criou-se um canal para fazer essa cobertura por meio de transmissões oficiais ao vivo. O objetivo era oferecer um espaço para que o público tivesse acesso e conhecesse o que o Presidente da República estivesse fazendo diariamente. O canal é transmitido via sinal captado por antenas parabólicas e veiculado por TVs por assinatura. Quando foi criado, em 1997, contou com a formação de uma rede de 15 emissoras, em especial na região norte do País, com transmissão via UHF e com sinal aberto. Atualmente, está vinculada às redes sociais *online*¹⁴, sendo possível acompanhar suas transmissões via canal no YouTube¹⁵, perfis oficiais no Facebook¹⁶ e Twitter¹⁷, bem como ser acessada nos portais do Governo Federal na *Internet*.

Em contraponto ao oficialismo da TV NBR, em 2007, a EBC fundou a TV Brasil com o objetivo de veicular conteúdos educativos e produções culturais independentes do Poder Executivo. Cabe destacar que a “TV Brasil nasceu da unificação de três emissoras até então mantidas pelo Governo Federal: a TV Nacional de Brasília, a TVE Rede Brasil do Rio de Janeiro e a TVE de São Luís, no Maranhão” (VALENTE, 2009, p. 165). Portanto, diferentemente da TV NBR, a TV Brasil não é uma emissora oficial que divulga ações governamentais. Embora financiada com recursos públicos, a TV Brasil tenta se aproximar de um modelo público de programação voltada aos conteúdos culturais. Com isso, a EBC espera equilibrar a produção de conteúdos estatais com uma emissora cujo conteúdo é mais próximo da comunicação pública, não governamental. Como Carvalho (2014) diferencia, o oposto dentro de um Sistema Público de Comunicação são os veículos governamentais, como a NBR, que noticiam as ações dos três poderes e são geridos pelos representantes de cada poder, não por um conselho gestor e plural.

A Tabela 5 mostra os percentuais de respostas sobre conhecimento das emissoras TV NBR e TV Brasil pelos brasileiros. Em relação ao total de respondentes, apenas 15,5% diz conhecer ou já ter ouvido falar da TV NBR. Em contrapartida, o dobro desse percentual (31,9%) diz conhecer a TV Brasil, ou seja, no que diz respeito à produção estatal televisiva, há um conhecimento duas vezes maior dos conteúdos culturais¹⁸ do que de conteúdos oficiais vinculados à presidência.

13 Por exemplo, por meio da criação de canais para envio de informações sobre o Governo, como os via WhatsApp. Disponível em: <http://whatsapp.secom.gov.br/whatsapp/>. Acesso em: 18 jun. 2019.

14 Atualmente, no Governo Bolsonaro, com o nome de “TV Brasil Gov” nas redes sociais on-line.

15 Disponível em: <https://www.youtube.com/user/TVNBR>. Acesso em: 18 jun. 2019.

16 Disponível em: <https://www.facebook.com/tvbrasilgov/>. Acesso em: 18 jun. 2019.

17 Anteriormente @TVNBR, agora, no Governo Bolsonaro, @TVBrasil. Disponível em: <https://twitter.com/TVBrasil>. Acesso em: 18 jun. 2019.

18 Por conteúdos culturais como norte da comunicação pública via Estado, comungamos da discussão apresentada por Ramos (2000), com base em Mota e Silva (1978), de que se trata da apreensão e responsabilidade de difusão e promoção da cultura popular

Tabela 5 – Conhecimento das emissoras de TV do Governo Federal

| Respostas | TV NBR | | TV Brasil | |
|---|--------|---------|-----------|---------|
| | N | % total | N | % total |
| Sim | 2836 | 15,5 | 5849 | 31,9 |
| Não | 14617 | 79,8 | 12217 | 66,7 |
| Não sabe | 793 | 4,3 | 197 | 1,1 |
| Não respondeu | 66 | 0,4 | 49 | 0,3 |
| Total | 18312 | 100,0 | 18312 | 100,0 |
| Pergunta: O(A) sr(a) conhece a TV (NBR ou Brasil), mesmo que só de ouvir falar? | | | | |

Fonte: PBM-2015.

Na última década, para além dos investimentos em tele e radiodifusão, o Governo Federal tem investido na abertura de espaços nas plataformas digitais, seja via webportais e *weblogs* próprios, seja via perfis e páginas institucionais em redes sociais *online*¹⁹. A presença do governo em ambientes essencialmente sociais, como as redes digitais, promove as iniciativas de comunicação pública por expandir o acesso às informações sobre a gestão pública (ROTHBERG; VALENÇA, 2014). Ressalta-se que a opção de manter conteúdos de divulgação de atos do presidente separados de conteúdos de políticas públicas foi mantida nas novas plataformas.

O “Portal Brasil”²⁰ é um portal na *Internet* que reúne notícias de medidas dos ministérios, novas leis e informações sobre políticas públicas. Seu conteúdo é mais impessoal, não podendo ser caracterizado como um portal de divulgação de atos do presidente. No “Portal Brasil”, são disponibilizados textos, vídeos, áudios sobre diferentes temas relacionados ao governo, além do espaço “dados abertos”, para disponibilização de bases de dados sobre políticas públicas. Trata-se de um portal institucional. Paralelo ao “Portal Brasil”, o Poder Executivo mantém página e perfis de divulgação de atividades e ações do Presidente da República, sendo o principal deles o *website* “Palácio do Planalto”²¹, que contém informações sobre a agenda oficial do presidente. Outro importante canal *online* de comunicação de governo foi o “*Blog* do Planalto”, que disponibilizava textos da presidente Dilma Rousseff, bem como informações, imagens e vídeos da participação da mesma em solenidades oficiais. O *blog* saiu do ar no governo Temer.

e da realidade brasileiras, especialmente das classes e expressões culturais subjugadas e subrepresentadas nos meios privados de comunicação. Como Ramos (2000) ressalta, não se trata de um termo abstrato, tampouco limitado ao folclore ou produtos culturais, ou que exponha um falso caráter integrador. Trata-se de conteúdo pautado por diversidade, pluralidade e interesse público.

19 Redes sociais *online* são mídias sociais que permitem a publicação de conteúdo (público, privado, político, mercadológicos, governamental etc.) e o relacionamento entre perfis vinculados nesses ambientes. São caracterizadas essencialmente pela interação e têm sido exploradas pelas pessoas e instituições. Em formato, apresentam-se como *sites* ou aplicativos para dispositivos móveis. São exemplos contemporâneos: Facebook, Twitter, LinkedIn, Instagram. Sobre os perfis do Governo Federal, ver: <http://www.secom.gov.br/atuacao/canais/redes-sociais>. Acesso em: 18 jun. 2019.

20 Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/>. Acesso em: 13 mar. 2017.

21 Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/>. Acesso em: 20 mar. 2017.

A Tabela 6 resume as respostas dos brasileiros às perguntas de conhecimento de cada um dos três espaços digitais. Se considerarmos o total de respostas, os percentuais de respondentes que dizem conhecer um dos três *sites* ficam baixos para os três casos. O Portal Brasil tem 8,4% de respostas que conhece, o portal do Palácio do Planalto fica com 6,5% e o *Blog* do Planalto tem apenas 4,7% de respostas que conhece. Contudo, cabe ressaltar que nem todos os respondentes da PBM dizem usar a *Internet* (CERVI, 2015). Se desconsiderarmos os casos em que a pergunta não se aplica por não ser usuário de *Internet*, os percentuais sobem para 18% no caso do Portal Brasil; 14,4% para o portal do Palácio do Planalto e 10,5% para o *Blog* do Planalto entre os usuários.

Tabela 6 – Conhecimento dos portais de notícia do governo e da presidência da república

| Resposta | Portal Brasil | | Site Palácio do Planalto | | Blog do Planalto | |
|--|---------------|------|--------------------------|------|------------------|------|
| | N | % | N | % | N | % |
| Conhece | 1.534 | 8,4 | 1.188 | 6,5 | 865 | 4,7 |
| Não conhece | 6.712 | 36,7 | 7.055 | 38,5 | 7.381 | 40,3 |
| Não se aplica | 9.435 | 51,5 | 9.435 | 51,5 | 9.435 | 51,5 |
| Não sabe | 431 | 2,4 | 432 | 2,4 | 440 | 2,4 |
| Não respondeu | 200 | 1,1 | 202 | 1,1 | 191 | 1,0 |
| Total | 18.312 | 100 | 18.312 | 100 | 18.312 | 100 |
| Pergunta: O Sr. conhece, mesmo que só de ouvir falar: (Portal Brasil, Site Palácio do Planalto, Blog do Planalto)? | | | | | | |

Fonte: PBM-2015.

Duas informações importantes da pesquisa merecem ser evidenciadas aqui: a primeira é o pouco conhecimento, pelos brasileiros, dos *websites* do Governo Federal, que fica abaixo do conhecimento dos conteúdos em meios convencionais. A segunda é que, entre os três portais, o “Portal Brasil”, que engloba conteúdos institucionais da esfera federal do governo brasileiro, é o mais conhecido. Outro dado da PBM-2015 que reforça a informação de que o público conhece mais os espaços *online* institucionais do governo do que aqueles voltados para promoção do Presidente da República é o conhecimento de *sites* do governo por meio de respostas espontâneas. A Tabela 7 resume as respostas espontâneas da primeira opção para a pergunta sobre qual *site* do Governo Federal o respondente conhece. A tabela apresenta os resultados por ordem decrescente de citação. Além do número de citações em primeiro lugar, há o percentual para todos os respondentes e o percentual válido, apenas para os que citaram algum *site* do Governo Federal.

Tabela 7 – Sites do Governo Federal citados em resposta espontânea

| Website | N | % total | % válido |
|---|----------|----------------|-----------------|
| MEC - Ministério da Educação | 931 | 5,1 | 27,4 |
| Fome Zero | 532 | 2,9 | 15,6 |
| Receita Federal | 513 | 2,8 | 15,1 |
| Previdência Social | 245 | 1,3 | 7,21 |
| Petrobrás | 176 | 1,0 | 5,2 |
| PAC - Programa de Aceleração do Crescimento | 134 | 0,7 | 3,9 |
| Blog do Planalto | 109 | 0,6 | 3,2 |
| Governo do Brasil | 108 | 0,6 | 3,2 |
| Portal da Saúde | 97 | 0,5 | 2,8 |
| Portal da Transparência | 96 | 0,5 | 2,8 |
| Portal Brasil | 84 | 0,5 | 2,4 |
| Domínio Público | 83 | 0,5 | 2,4 |
| Servidor Público | 70 | 0,4 | 2,0 |
| Governo Eletrônico | 60 | 0,3 | 1,7 |
| Site do Palácio do Planalto | 22 | 0,1 | 0,6 |
| Bolsa Família | 8 | 0,0 | 0,2 |
| Caixa Econômica Federal | 8 | 0,0 | 0,2 |
| Outros | 120 | 0,6 | 3,3 |
| Não conhece nenhum | 4.547 | 24,8 | 100,0 |
| Não se aplica | 9.435 | 51,5 | |
| Não sabe | 492 | 2,7 | |
| Não respondeu | 442 | 2,4 | |
| Total | 18.312 | 100,0 | |
| Pergunta: Que sites do Governo Federal o(a) sr(a) conhece? (Espontânea - 1º lugar). | | | |

Fonte: PBM-2015.

A primeira informação relevante é que 24,8% do total da amostra dizia não conhecer nenhum *website* do Governo Federal. Se desconsiderarmos os casos em que a pergunta não se aplica, o percentual de respondentes que dizia acessar a *Internet*, mas não conhecia nenhum *website* do Governo Federal chega a 51,2%. Ou seja, em 2015, metade dos usuários de *Internet* no Brasil dizia conhecer nenhum *website* do Governo Federal de maneira espontânea. Dentre os que afirmavam conhecer algum, o mais citado era o *site* do MEC (Ministério da Educação). Em seguida, estavam os portais “Fome Zero”²², Receita Federal e

22 No antigo endereço www.fomezero.gov.br, o portal reunia informações sobre o programa homônimo durante os governos Lula e Dilma. Saiu do ar no governo Temer.

Previdência Social – *sites* de acesso a serviços específicos ou para prestação de informações sobre políticas públicas específicas.

Em resumo, há um motivo político-estatal para a produção e difusão de conteúdos dos governos: os interesses do público. Há também uma motivação político-eleitoral para a difusão de conteúdos sobre os governantes: o interesse em vincular feitos dos governos aos que detém os cargos públicos. Isso é o que justifica o investimento de recursos públicos em grandes estruturas de comunicação que vão crescendo conforme aumenta a complexidade do sistema de difusão de conteúdos.

Ainda que, nas últimas décadas, o Governo Federal brasileiro tenha investido em maior produção de conteúdos, quando analisamos os interesses específicos do público, percebemos que nem sempre os resultados esperados se concretizam. Ao distinguir os meios que divulgam predominantemente ações do presidente daqueles que transmitem conteúdos culturais, o governo deu ao público a opção de escolher o conteúdo que irá consumir. O resultado é que os meios e conteúdos institucionais, em especial nas plataformas digitais, são mais acessados e mais conhecidos que os meios que tratam diretamente da agenda do Executivo ou aqueles em que é o presidente quem se comunica diretamente com a audiência.

Diante desses dados obtidos pela PBM-2015, interessa-nos, aqui, verificar em que direções se deram as estratégias de comunicação do Governo Federal em 2016, ano seguinte ao cenário descrito pela pesquisa e no qual houve o *impeachment* de Dilma Rousseff, englobando a troca da Presidência da República. Assim, a segunda parte da análise empírica dedica-se a comparar os investimentos dos governos Dilma e Temer no âmbito da EBC e da SECOM no ano de 2016.

Tipos de políticas de comunicação no fim de Dilma e início de Temer

Para execução de todos os serviços, que incluem a produção de conteúdo informativo, cultural e governamental, a EBC atua em dois programas previstos no orçamento da União²³. Um de gestão da imagem do presidente, denominado “Programa de Gestão e Manutenção da Presidência da República”²⁴, no qual as ações da EBC são diretamente vinculadas à SECOM. E outro denominado “Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia”²⁵, no qual a EBC desempenha as ações de Fortalecimento do Sistema Público de Radiodifusão e Comunicação; Produção de Conteúdos Informativos, Culturais e Educacionais; e Implantação do Sistema Operador da Rede Nacional de TV Pública Digital. Para cada uma dessas ações, há outras programáticas específicas²⁶. Já a SECOM, além de

23 EBC atua, ainda, em um terceiro programa, voltado a operações especiais de cumprimento de sentenças judiciais, com ações no âmbito da Justiça do Trabalho. Disponível em: <http://ebc.com.br/institucional/acessoainformacao/acoes>. Acesso em: 12 mar. 2017.

24 Mais em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais/orcamento-2016/cadastro-de-acoes-1/2101.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2017.

25 Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2016/cadastro-de-acoes-1/2025.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2017.

26 Detalhadas em: <http://ebc.com.br/institucional/acessoainformacao/acoes/descricao-das-acoes-programaticas-da-empresa/>. Acesso em: 11 mar. 2017.

demandar produções da EBC, gere a contratação de agências de publicidade para a produção e veiculação de conteúdo. Como cada uma dessas despesas é discriminada individualmente no Portal da Transparência, é possível comparar os investimentos nas ações para identificar as preferências de cada presidente em 2016.

A primeira decisão metodológica para comparar os tipos de políticas de comunicação dos governos Dilma e Temer a partir das despesas com diferentes rubricas foi criar um indicador que permitisse a comparação entre os meses, já que os valores absolutos não são os mais adequados, devido a variação de despesas totais a cada mês ou período do ano. Calculamos um indicador que é a proporção de despesas em relação ao total gasto pela administração direta no mês e demos o nome de “valor de referência”. A referência representa quanto foi gasto em cada rubrica de comunicação analisada aqui para cada R\$1.000 registrados de despesas diretas no mês. Ao todo, há informações para sete rubricas distintas de despesas, cinco delas na SECOM e duas na EBC. No conjunto, elas são capazes de indicar a proporção de despesas para produção de comunicação pública, comunicação governamental e os gastos com o sistema privado de comunicação.

As rubricas na SECOM dividem-se em dois conjuntos. O primeiro diz respeito ao tipo de despesa, identificado como pagamento à produção de peças e conteúdos publicitários (prod.) ou como pagamento pela veiculação de conteúdos em meios de comunicação (veic.). Dentro das despesas de veiculação, é possível ainda identificar em que tipo de mídia foi feito o investimento. Aqui, agregamos em três grandes suportes: impresso (impr.), *Internet* (inter.) e eletrônicos tradicionais (rádio ou TV).

Dentro do conjunto de despesas ordenadas pela EBC, duas rubricas interessam aqui: as relacionadas ao Programa de Gestão e Manutenção da Presidência da República (presid.) e ao Programa de Comunicação para o Desenvolvimento, Inclusão e Democracia (democ.). Os valores de referência por mês em 2016 e para cada uma das rubricas são apresentados na Tabela 8. A tabela também indica a média dos cinco meses com despesas ordenadas por Dilma Rousseff e a média dos meses restantes, sob a responsabilidade de Temer²⁷.

Ao final da Tabela 8, há o resultado da subtração da média mensal do valor de referência do período Dilma pela média de Temer. Resultados negativos indicam que Dilma gastou, em média, menos que Temer naquela rubrica em 2016. Valores positivos, o contrário. Além disso, há também os coeficientes e estatística (*p-value*) para nível de significância para o teste t das diferenças de médias.

27 Como o ano não foi dividido ao meio, as somatórias sempre dariam valores superiores para Temer. Por essa razão, sempre utilizaremos as médias mensais dos dois presidentes para as comparações que virão a seguir.

Tabela 8 – Valores de Referência mensais por rubrica de despesas em comunicação

| Presid. | Mês de 2016 | SECOM | | | | EBC | | |
|-------------------------------------|-------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|
| | | Prod. | Veic. | Impr. | Inter. | Rád.TV | Democ. | Presid. |
| Dilma | 1 | 0,010 | 0,298 | 0,043 | 0,084 | 0,171 | 0,468 | 0,226 |
| | 2 | 0,134 | 0,388 | 0,036 | 0,072 | 0,279 | 0,300 | 0,220 |
| | 3 | 0,051 | 0,224 | 0,040 | 0,021 | 0,163 | 0,349 | 0,294 |
| | 4 | 0,075 | 0,420 | 0,061 | 0,100 | 0,258 | 0,574 | 0,325 |
| | 5 | 0,040 | 0,511 | 0,040 | 0,102 | 0,368 | 0,372 | 0,274 |
| Média Dilma ⁽¹⁾ | | 0,062 | 0,368 | 0,044 | 0,076 | 0,248 | 0,413 | 0,268 |
| Temer | 6 | 0,105 | 0,933 | 0,256 | 0,093 | 0,584 | 0,395 | 0,309 |
| | 7 | 0,047 | 0,546 | 0,074 | 0,022 | 0,450 | 0,324 | 0,159 |
| | 8 | 0,045 | 0,864 | 0,247 | 0,208 | 0,409 | 0,350 | 0,186 |
| | 9 | 0,059 | 0,816 | 0,194 | 0,161 | 0,461 | 0,643 | 0,179 |
| | 10 | 0,077 | 0,588 | 0,161 | 0,092 | 0,334 | 1,035 | 0,565 |
| | 11 | 0,129 | 0,990 | 0,221 | 0,178 | 0,591 | 1,068 | 0,216 |
| | 12 | 0,031 | 0,401 | 0,110 | 0,052 | 0,239 | 0,673 | 0,123 |
| Média Temer ⁽²⁾ | | 0,070 | 0,734 | 0,180 | 0,115 | 0,438 | 0,641 | 0,248 |
| Dif. médias ⁽¹⁻²⁾ | | -0,008 | -0,366 | -0,136 | -0,039 | -0,190 | -0,228 | 0,020 |
| Teste t dif. méd. | | -0,349 | -3,362 | -4,305 | -1,175 | -2,908 | -1,551 | 0,279 |
| (p-value) | | (0,734) | (0,007)** | (0,002)** | (0,267) | (0,016)* | (0,152) | (0,786) |

Fonte: autores, a partir de www.orcamentofederal.gov.br.

As comparações dos valores de referência das rubricas presentes na tabela acima permitem identificar o tipo de política predominante em cada um dos governos, dialogando com a discussão apresentada no início deste trabalho. Mais gastos em produção e veiculação na SECOM, em comparação à EBC, indicam uma política de comunicação mais voltada ao sistema comercial, uma vez que há contratação de agências e a compra de espaços de mídia no sistema privado para circulação. Além disso, a distribuição dos recursos de veiculação entre os diferentes suportes permite identificar onde cada governo investiu mais recursos, se em meios impressos, eletrônicos tradicionais ou em *Internet* comercial. Já nas rubricas da EBC, os gastos com manutenção da Presidência da República indicam um tipo de governo que investe mais na propaganda política governamental por meios estatais, enquanto que as despesas com Desenvolvimento, Inclusão e Democratização remetem à produção de conteúdos culturais a partir dos meios estatais.

Na maioria dos casos, as diferenças de médias entre Dilma e Temer mostram resultados negativos, apontando que Temer investiu mais em comunicação do que o governo anterior. Isso ocorre em quase todas as rubricas, exceto em despesas com o Programa de Manutenção da Presidência da República via EBC, onde a diferença é positiva. Ou seja, o

período Dilma investiu mais nesse programa do que Temer. No entanto, a diferença do valor de referência é muito pequena (0,020), não sendo estatisticamente significativa.

Na verdade, apenas três rubricas apresentam diferenças estatisticamente significativas na comparação. Todas estão relacionadas ao crescimento, no período Temer, de despesas em veiculação de conteúdos políticos em meios comerciais de comunicação, que apresentou uma média (0,734) duas vezes maior que a média de Dilma (0,366). Assim, a diferença de média do valor de referência com veiculação via SECOM é de -0,366, apresentando um coeficiente *t* de -3,362 e *p-value* de 0,007. Isso indica que os recursos investidos a mais nos sete primeiros meses do período Temer em veiculação de conteúdos no sistema comercial apresentam diferenças estatisticamente significativas em relação aos últimos cinco meses do governo Dilma.

Dentro da rubrica de gastos em veiculação pela SECOM, as despesas com meios impressos apresentaram as maiores diferenças, com estatística *t* de -4,305 e *p-value* de 0,002. Em seguida, estão as diferenças das despesas com Rádio/TV, que tiveram estatística *t* de -2,908 e *p-value* de 0,016. As despesas com veiculação em *Internet* não apresentaram diferenças estatisticamente significativas entre os dois períodos aqui analisados.

Em resumo, não é possível afirmar, a partir das médias gerais das despesas via EBC, que houve mudança significativa entre os governos Dilma e Temer nas políticas de produção de comunicação. As únicas diferenças notáveis são nas despesas com veiculação de conteúdos, especialmente em meios impressos e Rádio/TV, que cresceram no governo Temer em relação aos valores de referência do período Dilma. No que diz respeito à produção de conteúdos via SECOM, também não é possível indicar diferenças significativas a partir da Tabela 8.

Discussão e considerações finais

Com grande estrutura da EBC, o Governo Federal brasileiro dispõe de um conjunto de veículos que possibilitam a produção de diferentes conteúdos para os veículos estatais, editorialmente independentes do Executivo, quanto os governamentais para a SECOM. Trata-se de uma estratégia de possibilitar a oferta de conteúdo oficial e de possuir canais alternativos para veiculação de produções que não têm espaço nos meios comerciais. Contudo, a força de atuação desses veículos de comunicação é, em primeiro lugar, uma escolha de gestão. O governo pode assumir uma política de comunicação mais passiva, de caráter oficial, com fraca produção de conteúdos governamentais e culturais, porém com maior oferta de financiamento do sistema privado de comunicação, via subsídios e anúncios da administração direta ou de estatais federais. Essa é a estratégia de mais dinheiro. O contrário, em que se comportaria de modo ativo por meio da ampla produção de conteúdos culturais em prol da cidadania, em detrimento do financiamento do sistema comercial via propagandas política, caracterizaria a estratégia de mais conteúdo. Isso dentro dos três tipos-ideais propostos na primeira parte do texto, que se distinguem em quantidade de diferentes

conteúdos – culturais, governamentais e político/comerciais – e na forma de distribuição de recursos na área.

O uso do volume e tipo de recursos dispendidos pelos governos em distintas estratégias de comunicação mostrou-se útil para a classificação dos últimos meses do governo Dilma e dos primeiros de Temer na tipologia proposta no início do artigo. Graças à complexidade do sistema de comunicação estatal – que possui meios de comunicação e programas específicos tanto para divulgação de atos do governo, quanto para estímulo à difusão de conteúdos culturais, além da existência de uma Secretaria de Comunicação da Presidência para fazer a relação institucional com o sistema comercial de comunicação – é possível a caracterização das estratégias dos governantes.

Os resultados obtidos na terceira parte do texto indicaram que, no que diz respeito ao uso da EBC para democratização e implantação do sistema público de comunicação e para o programa de manutenção da Presidência da República, não houve diferenças significativas entre os dois governos. As principais diferenças deram-se no volume de recursos destinados à SECOM, em especial para veiculação de conteúdos no sistema comercial de comunicação. Em 2016, o governo Temer investiu significativamente mais na veiculação de propaganda política governamental do que Dilma.

Como a diferença se dá na veiculação e não na produção, onde os dois presidentes ficam próximos, é possível concluir que o governo Temer usou o mesmo volume de produção de peças, mas com maior circulação dos conteúdos em emissoras privadas. Além disso, dentro da rubrica de circulação, as maiores diferenças de investimentos em meios deram-se nos veículos impressos e em rádio e TV. Os investimentos em circulação na *Internet* ficaram próximos nos dois governos analisados aqui. Ou seja, o governo Temer investiu mais no sistema comercial de comunicação que a sua antecessora, mas, principalmente, investiu mais nos meios tradicionais (jornais, revistas, emissoras de rádio e TV).

Em termos de diferenças percentuais de valores de referência, o período Temer aumentou em cerca de 100% a média de gastos com veiculação na SECOM. Entre os meios, os veículos impressos apresentaram um crescimento de 350%, o rádio e a TV de 90% e a *Internet* de 60%. Fica evidente que Temer mudou a estratégia de comunicação, investindo mais em conteúdos político/comerciais e se aproximando do tipo-ideal de “governo passivo pró-mercado”. Entendendo “mercado” como um conjunto cada vez mais limitado de empresas de comunicação que recebem verba publicitária. Já o período Dilma mostrou-se comparativamente mais distante do mercado, porém, não tão próximo da sociedade. As diferenças de valores de referência na rubrica de democratização – rubrica presente no sistema de prestação de contas da Secom - indicam que Dilma investiu o dobro em democratização do que em manutenção da presidência, enquanto Temer investiu três vezes mais em democratização do que manutenção da presidência. Esse resultado, que a princípio parece contra intuitivo, na verdade, representa a necessidade de o governo Dilma produzir mais conteúdo governamental justamente pelo menor investimento em veiculação no sistema comercial. Não podemos especular o que veio antes: se o governo

Dilma parou de investir em veiculação e depois os meios reduziram a cobertura dos atos do governo ou vice-versa. O fato é que, sem entrada no sistema comercial, restou à Dilma o sistema estatal para difundir os atos do governo, caracterizando o seu período como o de um “governo ativo”.

Do ponto de vista da estratégia comunicativa, é uma opção válida a adotada pelo governo Dilma. No entanto, isso não garante sucesso. Para ser bem-sucedido, o público teria que conhecer, acessar e confiar nos programas e conteúdos difundidos pelo sistema estatal. Não é o que aparece na pesquisa de opinião nacional (PBM-2015) produzida pelo próprio governo. Os percentuais de conhecimento e confiança nos conteúdos governamentais são baixos, inclusive naqueles veiculados pela *Internet*. Ou seja, para ser um governo ativo em termos de políticas de comunicação é preciso que os meios estatais possam, no mínimo, concorrer pela audiência do público com o sistema comercial. Caso contrário, o isolamento do governo será certo.

Referências

- ALMEIDA, T. S.; SIMON, A. M. A comunicação pública na percepção de profissionais de comunicação governamental. In: WEBER, M. H.; COELHO, M. P.; LOCATELLI, C. (Orgs.) **Comunicação Pública e Política: Pesquisas e Práticas**. Florianópolis: Insular, 2017.
- BOLAÑO, C. R. S.; BRITTOS, V. C. TV pública, políticas de comunicação e democratização: movimentos conjunturais e mudança estrutural. **Revista Eptic**, v. 10, n. 3, 2011.
- BRASIL. Lei nº 13.644, de 4 de abril de 2018. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 abr. 2018. Seção 1, p. 1.
- COUTINHO, I.; FALCÃO, L.F.; ALMEIDA, P.I. Faça o que digo, mas não faça o que eu faço: a Comunicação Pública anunciada pela TV Brasil e sua perspectiva pós-dissolução do Conselho Curador da EBC. **Comunicação & Sociedade**. São Bernardo do Campo, v. 40, n. 3, p. 157-194, 2018.
- BRASIL. Lei nº 13.417, de 1º de março de 2017. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 2 mar. 2017. Seção 1, p. 1.
- BRASIL. Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 8 abr. 2008. Seção 1, p.1.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. **Pesquisa brasileira de mídia 2015: hábitos de consumo de mídia pela população brasileira**. Brasília: Secom, 2014.
- BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. Orçamento Anual da União 2016. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2016/orcamentos_anuais_view?anoOrc=2016. Acesso em: 5 mar. 2017.
- CANEL, M.; SANDERS, K. Government Communication. In: MAZZOLENI, G. et al. **The International Encyclopedia of Political Communication**. Hoboken: Wiley-Blackwell. 2016.
- CARVALHO, M. M. **Comunicação Pública: função e legitimação das tevês legislativas federais**. 2014. 314 f. Tese (Doutorado em Comunicação), Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
- CERVI, E. Para quem a internet é central no Brasil? uma medida de centralidade da internet e dos usuários a partir da Pesquisa Brasileira de Mídia. **Revista Debates**, v. 9, 2015, p. 63-96.

- DINIZ, A. M. C. Uma história da TV Pública brasileira. Tese (Doutorado em Comunicação Social). Universidade de Brasília, Brasília, 2013.
- DUARTE, J. (Org.) **Comunicação Pública**. Estado, Mercado, Sociedade e Interesse público. São Paulo: Atlas, 2007.
- EBC. Empresa Brasil de Comunicação. Regimento interno. Disponível em: http://www.ebc.com.br/institucional/sites/_institucional/files/atoms/files/regimento_interno_ebc_-_20.02.2017.pdf. Acesso em: 15 mar. 2017.
- GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- GRAMACHO, W. G.; JÁCOMO, A. Padrões de uso dos meios de comunicação no Brasil e seu impacto sobre os níveis de informação política. **Revista Debates**, v. 9, p.11-36, 2015.
- GUERRA, J. L. et al. A qualidade do conteúdo da Agência Brasil/EBC: avaliação dos requisitos “diversidade”, “pluralidade” e “cobertura de políticas pública”. **Revista Eptic Online**, v. 15, n. 2, p. 153-173, 2013.
- LUZ, A. J.; WEBER, M. H.; A memória política do Brasil no site da presidência: acesso e desvios da Comunicação dos governos de Dilma Rousseff e Michel Temer. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 211-229, 2019.
- MATOS, H. Comunicação política e comunicação pública. **Revista Organicom**, v. 3, n. 4, 2011.
- MATOS, H. (Org.). **Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectiva**. São Paulo: ECA/USP, 2013.
- MIOLA, E. **Sistema deliberativo e tensões entre interesses públicos e privados: a criação da Empresa Brasil de Comunicação em debate no Congresso e na imprensa**. 2012. 294 f. Tese (Doutorado em Comunicação Social). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.
- MOTA, L. G.; SILVA, U. “Crítica das políticas de comunicação: entre o Estado, a empresa e o povo”. In: AMARAL VIEIRA, R. A. (Orgs.). **Comunicação de Massa: o impasse brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978. p. 183-206.
- MUNDIM, P. S. Assistindo ao Jornal Nacional: determinantes da exposição aos principais telejornais brasileiros. **Revista Debates**, v. 9, p. 37-62, 2015.
- PINHO, J. A. G. Investigando portais de governo eletrônico de Estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, n. 42, v. 3, p. 471-493, 2008.
- RAMOS, M. **Às margens da estrada do futuro: comunicações, políticas e tecnologia**. Rio de Janeiro: FAC, 2000.
- ROCHA, R. O Ministério da Cultura e a construção da TV Brasil: processos políticos, atores e mobilizações. **Revista Eptic Online**, v. 15, n. 2, p. 87-101, 2013.
- RODRIGUES FILHO, J.; GOMES, N. P. **Tecnologia da informação no Governo Federal**. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, n. 38, v. 1, p. 93-108, 2004.
- ROTHBERG, D.; VALENÇA, A. S. Comunicação Pública para cidadania no avanço das redes sociais oficiais. **Revista Animus**, v. 12, n. 26, p. 37-62, 2014.
- SILVA, L. M. Publicidade o poder, poder da publicidade. In: DUARTE, J. (Org.) **Comunicação Pública**. Estado, Mercado, Sociedade e Interesse público. São Paulo: Atlas, 2007.
- VALENTE, J. C. L. **TV Pública no Brasil: A criação da TV Brasil e sua inserção no modo de regulação setorial da televisão brasileira**. 2009. 210 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

WEBER, M. H.; COELHO, M. P.; LOCATELLI, C. (Orgs.) **Comunicação Pública e Política: Pesquisas e Práticas**. Florianópolis: Insular, 2017.

ZÉMOR, P. **La communication publique**. Paris: PUF, 2005.

Emerson Urizzi Cervi

Professor associado do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Paraná, onde também é professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e do Programa de Pós-Graduação em Comunicação. Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Possui estágio pós-doutoral em partidos e eleições pela Flacso-es/Universidad Salamanca, com financiamento Capes na modalidade de bolsa de estudos para estágio sênior no exterior (2015-2016). Líder do grupo de pesquisa em Comunicação Política e Opinião Pública (CPOP), com pesquisas e publicações nas áreas de eleições, partidos, comunicação política e eleitoral, financiamento de campanhas, jornalismo político, opinião pública e metodologia de pesquisa. E-mail: ecervi7@gmail.com.

Fernanda Cavassana de Carvalho

Doutoranda em Ciência Política e mestra em Comunicação pela Universidade Federal do Paraná. Professora colaboradora do Departamento de Jornalismo da Universidade Estadual de Ponta Grossa. Pesquisadora do grupo de pesquisa em Comunicação Política e Opinião Pública (CPOP). Atua em pesquisas sobre *Internet* e política; mídia e eleições; jornalismo político; comunicação política e opinião pública. E-mail: cavassanaf@gmail.com.

Recebido em: 29.06.2017

Aprovado em: 17.07.2019

