

# As instituições jornalísticas e o tema da transparência: análise comparativa dos editoriais de *O Estado de S. Paulo* e *Folha de S. Paulo* em 2015 e 2016<sup>1</sup>

Giulia Sbaraini Fontes<sup>2</sup>

Andressa Buttore Kniess<sup>3</sup>

João Guilherme Frey<sup>4</sup>

**Resumo:** Em 2016, o então presidente Michel Temer extinguiu a Controladoria-Geral da União (CGU) e a substituiu pelo Ministério de Transparência, Fiscalização e Controle. Especialistas criticaram a alteração, apontando que a nova configuração enfraquecia o órgão fiscalizador. Levando em conta esse cenário, este artigo busca verificar como os editoriais de *O Estado de S. Paulo* (OESP) e *Folha de S. Paulo* (FSP) se posicionaram sobre a transparência em 2015 e 2016. Para tanto, realiza uma Análise de Conteúdo (AC) de 123 editoriais que citaram o termo “transparência” no referido período. Duas hipóteses são testadas: H1) OESP e FSP se posicionaram de forma negativa à mudança na CGU; e H2) Quando citam o termo “transparência”, os jornais clamam pela dimensão democrática. Os resultados refutaram as hipóteses, já que poucos editoriais trataram, de fato, do tema da transparência (e apenas um se posicionou de forma contrária às mudanças na CGU).

**Palavras-chave:** Transparência. Editoriais. Jornalismo. Executivo Federal.

---

<sup>1</sup> Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no 11º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, realizado na Universidade Federal do Paraná em agosto de 2018.

<sup>2</sup> Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPR. Mestre em Ciência Política pela UFPR. Graduada em Comunicação Social, com habilitação em Jornalismo. Repórter do jornal *Gazeta do Povo*. Membro do Grupo de Pesquisa em Comunicação, Política e Tecnologia (PONTE), da UFPR. ORCID: 0000-0002-3637-3605.

<sup>3</sup> Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPR. Mestre em Ciência Política pela UFPR. Bacharela em Ciências Sociais pela mesma instituição. Membro do Grupo de Pesquisa em Comunicação, Política e Tecnologia (PONTE), da UFPR. ORCID: 0000-0002-1337-5376.

<sup>4</sup> Mestre em Ciência Política pela UFPR. Jornalista, chefe de redação do site *Congresso em Foco*, em Brasília. ORCID:0000-0002-3829-0811.

**Abstract:** In 2016, the former Brazilian president Michel Temer extinguished the governmental organism called *Controladoria-Geral da União*, replacing it for the Transparency, Inspection and Control Ministry. Specialists pointed that the new arrangement was prejudicial to the surveillance of government's acts and criticized the change. Having this scenario in mind, this article intends to verify how editorials of the newspapers *O Estado de S. Paulo* and *Folha de S. Paulo* took a stand about transparency in 2015 and 2016. For that purpose, we make a Content Analysis of editorials that mentioned the term "transparency" (n=124). Two hypotheses were tested: H1) Newspapers were against the changes made by Temer; H2) Both claimed for transparency in their editorials. The results denied the hypothesis: a few editorials talked about transparency itself – and only one was against the changes.

142

---

**Keywords:** Transparency. Editorials. Journalism. Federal Executive Branch.

## Introdução

Mesmo que alguns autores apontem para as limitações da transparência pública (DROR, 1999; URBINATI, 2013; ETZIONI, 2018), poucos discordam que, quanto maior a transparência, maior a qualidade do regime democrático (ALMADA, 2016). É nesse contexto que tomam importância as configurações institucionais de órgãos fiscalizadores, responsáveis pela promoção da transparência dos atos do governo federal.

No caso do Brasil, o arranjo institucional relacionado à transparência ganhou corpo, no formato mais recente, em 2003. Naquele ano, foi criada a Controladoria-Geral da União (CGU)<sup>5</sup>. O órgão foi encarregado de assessorar a Presidência da República em assuntos relativos à transparência e à defesa do patrimônio público, além de incorporar as funções da antiga Corregedoria-Geral da União.

Em maio de 2016, quando assumiu a Presidência interinamente devido ao afastamento de Dilma Rousseff (PT), Michel Temer (MDB) assinou a Medida Provisória 726/2016 que, entre outras providências, extinguiu a Controladoria-Geral da União (CGU) e a substituiu pelo Ministério de Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC). A MP estabeleceu que o MTFC deveria assumir as funções da antiga CGU, mas o desvinculou da Presidência da República e o tornou hierarquicamente igual aos demais ministérios.

Na época, a mudança foi criticada por especialistas. Fabiano Angélico afirmou que o órgão controlador deve estar hierarquicamente acima dos controlados ou as recomendações tornam-se apenas sugestões (2016)<sup>6</sup>. Em contrapartida, Fabiano Silveira (nomeado ministro da nova pasta) afirmou que a mudança teve a intenção de fortalecer o órgão e dar maior visibilidade às ações de transparência e de combate à corrupção<sup>7</sup>. Os servidores da CGU organizaram um protesto contra as mudanças e pediram a saída de Fabiano Silveira. Além de reivindicarem a revogação da MP 726/16, os manifestantes queriam que uma

---

<sup>5</sup> Ver em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/historico>. Acesso em: 28 mai. 2018.

<sup>6</sup> Ver em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2016/05/para-especialistas-fim-da-cgu-enfraquece-controle-e-combate-a-corrupcao-no-pais-5801064.html>. Acesso em: 28 mai. 2018.

<sup>7</sup> Ver em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/05/26/Qual-é-o-impacto-de-transformar-a-CGU-o-órgão-anticorrupção-do-governo-em-um-ministério>. Acesso: 30 abr. 2019.

Proposta de Emenda à Constituição estabelecesse como permanente a estrutura e as funções da antiga CGU<sup>8</sup>.

Em setembro de 2016, a MP 726 foi convertida na Lei 13.341, estabelecendo a nova nomenclatura, Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU). Vale destacar que o ano de 2016 também foi marcado pela recorrente troca de ministros na CGU. Quatro nomes ocuparam a cadeira ministerial nesse período: Valdir Simão, Luiz Navarro, Fabiano Silveira e Torquato Jardim.

Considerando essas modificações, este trabalho analisa os editoriais de *O Estado de S. Paulo* (OESP) e *Folha de S. Paulo* (FSP) que mencionaram o termo “transparência” durante os anos de 2015 e 2016. O objetivo, nesse sentido, é verificar se e como as peças opinativas dos dois periódicos trouxeram posicionamentos a respeito das mudanças na CGU. Considera-se, nesse contexto, a importância do Jornalismo na promoção da transparência (AMORIM, 2012) e a atuação das empresas de comunicação no sentido de defenderem seus próprios interesses (PAGE, 1996), mesmo que se coloquem como defensoras do interesse público.

A pesquisa apontou que, ao longo do período estudado (2015 e 2016) FSP e OESP mencionaram o termo “transparência” em 123 editoriais (55 e 68 peças, respectivamente). Esses textos constituem o *corpus* da presente pesquisa, que foi submetido a uma Análise de Conteúdo com vistas a identificar 1) se as peças de fato discutiam o tema da transparência, ou só citavam o termo; 2) se faziam referência à mudança na CGU; e 3) como se posicionavam em relação às alterações promovidas por Michel Temer.

Duas hipóteses são testadas: H1) OESP e FSP se posicionaram de forma negativa à mudança realizada na CGU, tendo em vista a tentativa de se colocarem como defensores do interesse público; e H2) Quando citam o termo “transparência”, OESP e FSP clamam por essa dimensão democrática.

O trabalho está dividido da seguinte forma: a primeira seção reconhece a literatura acerca da transparência pública; a segunda revisa autores que estudam jornalismo político opinativo; em seguida, explicam-se as estratégias metodológicas; e, finalmente, são apresentados os resultados do trabalho, além das considerações finais.

---

<sup>8</sup> Ver em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2016/05/14/servidores-da-ex-cgu-estudam-paralisacao.htm>. Acesso: 28 maio de 2018.

## O conceito de transparência e o papel da mediação

Apesar de datar do século XVIII (BENTHAM, 2011; KANT, 2008) e ter sido aprofundado no século XX, o conceito de transparência ainda não é consenso na literatura (MARQUES, 2016). Mesmo assim, poucos discordam que, quanto maior a transparência, maior a qualidade do regime democrático (ALMADA, 2016, p. 26). Apesar disso, a literatura também aponta que a simples disponibilização de dados não torna um governo ou uma agência pública transparente (BAUME; PAPADOULOS, 2015). É necessário, além disso, que os cidadãos tenham acesso às informações, que eles as compreendam e que possuam mecanismos de sanção pelos quais possam agir diante de irregularidades (FUNG, 2013; ALMADA, 2016).

De acordo com Silva (2016), a transparência deve obedecer aos princípios da previsibilidade, da publicidade, da inteligibilidade e da exigibilidade. Ou seja, as regras devem ser previamente estabelecidas e divulgadas; as ações dos agentes do Estado devem ser realizadas com franqueza, honestidade e publicidade; as informações devem ser compreensíveis; o direito ao saber deve ser exigível.

Além dessas reflexões, a literatura também discute tipos e dimensões da transparência. Fung (2013) divide o conceito em três: informação por demanda (ou transparência passiva); governo aberto (ou transparência ativa); e transparência direcionada, que se refere a políticas públicas que impõem que organizações (públicas ou privadas) divulguem informações que promovam propósitos específicos.

Heald (2006), por sua vez, destaca que a transparência ocorre em dimensões distintas: 1) *transparency upwards*, que ocorre quando um superior hierárquico observa a conduta de seu subordinado; 2) *transparency downwards*, quando os governados observam a conduta de seus governantes; 3) *transparency outwards*, que se refere à possibilidade de um agente observar condutas além de uma organização; e 4) *transparency inwards*, quando agentes de fora de uma organização podem observar condutas internas a ela.

A literatura trata, ainda, dos limites do conceito. A transparência não garante que os cidadãos terão acesso ao que é mais importante para a democracia (URBINATI, 2013); existe a possibilidade de que líderes políticos utilizem os mecanismos de transparência de forma a favorecer sua imagem (DROR, 1999);

a transparência pode colidir com a privacidade e com a segurança nacional (ETZIONI, 2018).

Além disso, sabe-se dos problemas que a disposição de dados governamentais “trabalhados” pode acarretar. Angélico (2016) explica o dilema do lado da oferta, no qual visibilidade e “inferabilidade” tornam-se contraditórias. A visibilidade na administração pública deve ocorrer a partir da disponibilização de dados da forma como são coletados ou produzidos, ou seja, devem ser abertos e não sofrer interferências. Entretanto, a “inferabilidade” se refere à capacidade dos receptores compreenderem os dados disponibilizados, portanto, “a ênfase na ‘inferabilidade’ exige que a gestão pública ‘trabalhe’ os dados, para torná-los mais palatáveis para os observadores externos” (ANGÉLICO, 2016, p. 120). Esse é o dilema do lado da oferta: enquanto os dados abertos podem trazer dificuldades de compreensão para os receptores, o tratamento das informações pode gerar vieses.

Essa contradição entre a inferabilidade e a visibilidade dos dados aparece em atividades que fazem a mediação entre a informação divulgada e os cidadãos, como o jornalismo. Ao investigarem o caso do Reino Unido, Meijer, Hart e Worthy (2015) destacam que apenas um em mil cidadãos fazem uma solicitação através da Lei de Acesso à Informação. Os pedidos são feitos por jornalistas, ONGs, empresas e outros grupos previamente engajados.

Amorim (2012) apresenta uma visão mais positiva em relação ao assunto, ao afirmar que jornalistas, ativistas e especialistas atuam como intérpretes das informações publicadas pelo governo, tornando-as mais palatáveis para o cidadão comum ou “convertendo-as em análises mais densas e significativas” (p. 75). A autora lista três motivos pelos quais o papel da mediação é importante:

- (1) Apesar de o direito estar garantido, o cidadão pode não ter acesso aos meios que são utilizados para dar visibilidade governamental;
- (2) apesar de ter acesso aos meios, o cidadão pode ter barreiras cognitivas que tornam difícil a compreensão do conteúdo, seja pela ausência das competências comunicacionais, ou pelo emprego de linguagem e expedientes demasiadamente técnicos;
- (3) apesar de ter todas as condições favoráveis ao acesso e à compreensão das informações publicadas pelo governo, o cidadão pode simplesmente não ter interesse de tomar parte nos negócios públicos (AMORIM, 2012, p. 75).

Além da mediação, esse olhar externo para as instituições é o que Gomes, Amorim e Almada (2015) chamam de heteronomia. Para esses autores, as

instituições, quando autônomas – ou seja, sem esse controle do olhar externo –, produzem “*esprit de corps*, autoindulgência, redes de complacência recíproca, compadrio etc., que só podem ser rompidos por meio do olhar heterônimo” (p. 15). Ainda para esses autores, a heteronomia só é possível quando há normas e sanções expressas. Princípios gerais, que dependem da boa vontade de agentes políticos, tendem a favorecer a autonomia e o isolamento institucional.

## O jornalismo e a defesa do interesse público

Transformações ocorridas entre o final do século XIX e início do século XX fizeram com que as empresas de comunicação se transformassem em organizações voltadas para o lucro (GOMES, 2009), com técnicas espelhadas no jornalismo norte-americano (BIROLI, 2010). Essa configuração inclui a busca por legitimidade a partir do descolamento de atores políticos e da noção de imparcialidade.

Para construir essa aura de objetividade (buscando, com isso, garantir credibilidade junto aos consumidores de informação), são fundamentais procedimentos que doutrinam a atuação do jornalista. Biroli (2010) aponta como exemplos normas para disciplinar a escrita, o uso do *lead* para a construção de textos noticiosos e a clara separação entre opinião e informação no material oferecido pelas empresas de comunicação.

Com isso, para além de se desvincular dos agentes políticos, as empresas de comunicação assumem, ademais, o papel de fiscalizadoras do poder. Isso não impede, entretanto, que, como empresas voltadas para a obtenção do lucro, tais organizações defendam seus próprios interesses por meio do material que fornecem ao público. Nesse cenário, autores da área de Ciência Política consideram que as empresas de comunicação podem, muitas vezes, ser consideradas como atores políticos (EBERWEIN *et al.*, 2016; PAGE, 1996). Para outros autores (COOK, 2006; SPARROW, 2006), os *media* podem, inclusive, ser vistos como instituições nesses contextos.

A defesa desses interesses políticos pode ocorrer, como aponta Page (1996), de forma indireta. Dessa maneira, tais empresas se utilizam de suas “publicações e transmissões para modificar as preferências políticas das audiências, o que, provavelmente, afetaria as decisões políticas” (PAGE, 1996, p. 20, tradução nossa).

Se no material noticioso a tomada de posição não é permitida ao jornalista, os editoriais são espaços em que as empresas de comunicação têm a possibilidade de expressar livremente seus posicionamentos. Eilders (1999) considera esse tipo de material como um indicador da linha editorial das diferentes empresas de comunicação. Mont'Alverne e Marques (2015), além disso, apontam para o papel político dos editoriais jornalísticos.

Nesse contexto, analisar esse tipo de material se torna interessante na medida em que é possível detectar, de forma mais clara, os posicionamentos das empresas de comunicação. Tendo identificada a agenda opinativa dessas empresas, é possível perceber se existe algum tipo de relação entre o material opinativo e a produção noticiosa de tais organizações. Com isso, pode-se perceber, de forma objetiva, o quanto as notícias traduzem a linha editorial dos periódicos, algo que, no Brasil, ainda não é uma agenda de pesquisa com ampla abordagem na academia.

No exterior, entretanto, já existem pesquisas que buscam comparar a produção noticiosa e a produção opinativa dos periódicos, traduzida em seus editoriais. Kahn e Kenney (2002), por exemplo, buscaram perceber se candidatos ao Senado norte-americano, que recebiam endosso das empresas em seus editoriais, possuíam, ademais, coberturas mais favoráveis na produção noticiosa. A pesquisa revelou que há contaminação da cobertura noticiosa pelos posicionamentos, especialmente no caso dos candidatos incumbentes.

No Brasil, entre os exemplos de pesquisas que buscam realizar a comparação entre editoriais e notícias está o trabalho de Marques, Miola, Mitozo e Mont'Alverne (2017). Os autores observaram a coincidência de agenda entre os editoriais e as notícias de capa dos jornais *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo*, em 2015 e 2016. Os resultados apontaram para uma agenda relativamente convergente no *Estadão*, enquanto a *Folha* apresentou maior variedade temática ao ser comparada ao concorrente.

Este trabalho pretende contribuir para essa literatura na medida em que busca realizar a primeira etapa do processo, isto é, diagnosticar como os editoriais de FSP e OESP trataram o tema da transparência no referido período. Pesquisas futuras poderão, a partir disso, realizar comparações com a cobertura noticiosa em busca de aprofundar o debate a respeito da linha editorial dos periódicos e de sua interferência na produção jornalística.

Sendo assim, na seção seguinte, partimos para a análise empírica de nosso *corpus* de trabalho.



## Análise empírica: metodologia e resultados

Esta seção segue dividida em duas partes. De início, são esclarecidos os procedimentos metodológicos utilizados na análise. Na sequência, são expostos os achados da pesquisa.

### Procedimentos metodológicos

Para responder à questão proposta, este trabalho recorre à metodologia da Análise de Conteúdo (ALONSO *et al.*, 2012). Hoje, a AC é uma das principais técnicas metodológicas do campo da Comunicação Política (NEUENDORF; KUMAR, 2015) e vem sendo empregada em estudos sobre editoriais jornalísticos (MARQUES, MONT'ALVERNE, MITOZO, 2018; MARQUES, *et al.*, 2017).

Conforme já exposto na introdução deste trabalho, o artigo se debruça sobre 123 editoriais publicados pelos jornais *Folha de S. Paulo* e *O Estado de São Paulo*. Os textos selecionados datam dos anos de 2015 e 2016 e, além disso, contêm a palavra-chave “transparência”.

O livro de códigos, elaborado pelos autores a partir de pré-análises do *corpus* (BARDIN, 1977), consiste em 13 variáveis (quadro 1). A classificação do *corpus* passou por teste de confiabilidade (alpha de Krippendorff), atingindo entre 70% e 90% de concordância.

Quadro 1 – Variáveis de análise

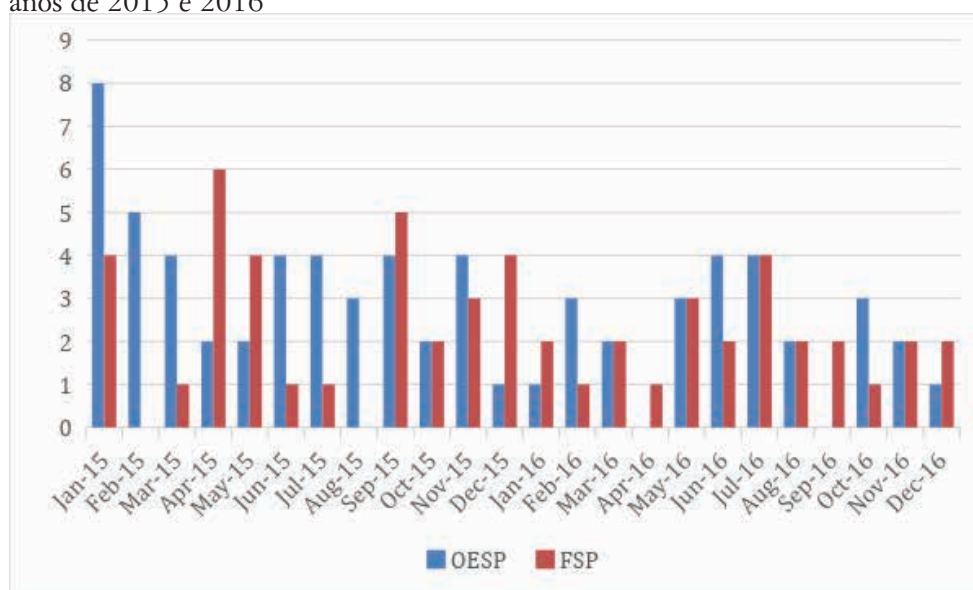
Tema	Marca-se apenas um tema predominante no editorial entre os elencados a seguir: Economia, Corrupção, Transparência, Políticas Públicas, Relações Internacionais, Atividade Parlamentar e Outros.
Menção à mudança da CGU	Marca-se presença quando o editorial menciona as mudanças ocorridas com a CGU durante governo Temer.
Valência da menção à mudança da CGU	Quando o editorial menciona as mudanças na CGU, marca-se o tom da menção: positivo, negativo ou neutro.
Clamor por transparência	Marca-se presença quando o editorial clama ou reivindica por transparência de forma clara.
Tipo de transparência	Variável aplicada apenas aos editoriais classificados no tema “transparência”. Marca-se o tipo de transparência a qual o texto se refere: transparência pública, privada ou mista, conforme descrito na literatura.
Nível da federação	Variável aplicada apenas aos editoriais classificados no tema “Transparência”. Marca-se o nível da federação predominante no editorial: federal, estadual, municipal ou indefinido.
Poder	Variável aplicada apenas aos editoriais classificados no tema “Transparência”. Marca-se o poder governamental predominante no editorial: Executivo, Legislativo, Judiciário ou indefinido.

Fonte: Os autores (2019).

**Resultados:** a transparência como tema dos editoriais de FSP e OESP

Para iniciar a análise, o Gráfico 1 expõe o número de menções ao termo transparência nos editoriais dos jornais OESP e FSP, ao longo de 2015 e 2016. No caso do OESP, a palavra foi mencionada em 68 editoriais no período estudado. A menção à transparência ocorreu mais em janeiro e fevereiro de 2015, em oito e cinco editoriais, respectivamente. Nos demais meses, o número de textos selecionados varia entre um e quatro.

**Gráfico 1 –** Menção ao termo “transparência” nos editoriais de OESP e FSP nos anos de 2015 e 2016



Fonte: Os autores (2019).

FSP, por outro lado, apresenta um número menor de editoriais que citam o termo transparência (55 textos). Em relação à frequência, como mostra o gráfico, destacam-se os meses de abril de 2015 (com seis editoriais) e setembro de 2015 (com cinco editoriais). Nos demais meses, o número de textos que cita o termo varia entre um e quatro, assim como ocorre em OESP.

Nota-se que os dois jornais possuem frequências próximas de menção ao termo transparência em seus editoriais e que os picos não ocorrem em maio de 2016, mês em que Michel Temer, através de medida provisória, extingue a CGU e a substitui pelo MTFC. Trata-se, portanto, de um indício inicial de que a alteração não foi foco de atenção dos periódicos em análise.

A tendência se reflete, parcialmente, quando observamos os resultados da variável “Tema” (que indica se os textos que citavam a palavra “transparência”

de fato tinham a questão como assunto principal). A Tabela 1 resume esses dados, apresentando a distribuição de frequências e os testes de associação entre as variáveis “Tema” e “Jornal”. O resultado de  $p$  abaixo do limite crítico (0,05) mostra que há associação estatisticamente significativa entre as duas variáveis. Porém, o  $V$  de Cramer indica que essa associação é baixa (0,327), o que se reflete nos resultados dos resíduos padronizados, que não tiveram valores nem acima nem abaixo do limite crítico ( $\pm 1,96$ ).

Tabela 1 – Tema os editoriais de FSP e OESP

	FSP			OESP		
	N	%	RP	N	%	RP
Economia	4	7,3	-1,3	13	<b>19,1</b>	1,2
Corrupção	11	20	0,1	13	<b>19,1</b>	-0,1
Transparência	12	<b>21,8</b>	1,4	6	8,8	-1,3
Políticas públicas	12	<b>21,8</b>	0,1	14	<b>20,6</b>	-0,1
Relações Internacionais	0	0	-1,8	7	10,3	1,6
Atividade parlamentar	4	7,3	0	5	7,4	0
Outros	12	<b>21,8</b>	0,7	10	<b>14,7</b>	-0,6
Total	55	100		68	100	

Qui-quadrado: 13,151;  $p = 0,04$ ;  $V$  de Cramer = 0,327

Fonte: Os autores (2019).

A tabela mostra que editoriais que tratam, de fato, da questão da transparência aparecem mais em FSP (21,8%). Entretanto, nesse jornal, essa categoria fica empatada com outras duas: “Políticas Públicas» (em que são tratadas questões relacionadas a temas diversos, como Saúde, Educação etc), e “Outros”<sup>9</sup>, nas quais foram incluídos temas muito díspares, que não podiam ser agrupados em uma única categoria. Nesse último conjunto de textos, são incluídos editoriais que tratam de futebol, por exemplo.

Em OESP, por outro lado, o tema da transparência foi ainda menos prestigiado nos editoriais que citavam a palavra-chave. Apenas 8,8% dos textos categorizados na pesquisa trataram do assunto. Para esse jornal, predominaram abordagens sobre políticas públicas (20,6%), além dos temas “Economia” e

<sup>9</sup> Apesar da quantidade significativa de unidades de análise enquadradas na categoria “Outros”, vale salientar que o objeto do presente artigo é a tomada de posição dos editoriais em relação ao tema da transparência e, mais especificamente, acerca das mudanças implementadas pelo governo Temer na CGU. Considera-se, portanto, que o dado – apesar de os autores reconhecerem que é problemático em estudos feitos por meio da AC – não interfere nos resultados do presente estudo. Pesquisas que tratem, futuramente, de editoriais que citem a palavra “transparência” podem, inclusive, espelhar-se nessa dificuldade para aprimorar o livro de códigos aplicado neste estudo, a depender do objetivo dos novos trabalhos. No entanto, a característica dos editoriais, de tratar de temas muito diversos entre si, pode dificultar essa empreitada – e também serve como justificativa para os achados neste estudo.

“Corrupção” (19,1% cada). A categoria “Outros” também apareceu com relativa frequência (14,7%), indicando que os editoriais possuem uma agenda diversa no caso desses dois periódicos, tornando complexa a análise realizada por meio da metodologia adotada.

Abaixo, são apresentados dois exemplos de editoriais que tratam do tema da transparência:

São pouco convincentes as justificativas do Ministério da Defesa, sob o comando de Raul Jungmann, para manter o sigilo de documentos sobre vendas de armamentos de guerra do Brasil ao exterior. A solicitação negada, feita pela reportagem desta Folha sob guarida da Lei de Acesso à Informação, se refere a documentos de 2003 a 2005, no primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT). [...] (FSP, Caixa-preta explosiva, 3 de agosto de 2016)

Pela decisão do ministro Ricardo Lewandowski, a partir de agora será possível verificar não apenas todas as investigações autorizadas ou já em andamento, como os nomes dos investigados ou suas iniciais, no caso de ações que tramitam sob sigilo de Justiça. [...] Ao justificar sua iniciativa, o

presidente do STF alegou que ela atende aos princípios constitucionais da duplicidade e do direito à informação. Também invocou tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário. E afirmou que a transparência é essencial para a democracia e para a credibilidade do Poder Judiciário perante a população. [...] (OESP, A transparência do STF, 27 de junho de 2016).

Se os editoriais que de fato tratavam do tema da transparência já apresentavam número baixo em relação ao total do *corpus*, a quantidade de editoriais que se referiram à mudança da CGU para MTFC é ainda menor.

**Tabela 2 – Menção à mudança da CGU nos editoriais de FSP e OESP**

	FSP		OESP	
	N	%	N	%
Sim	1	1,8	2	2,9
Não	54	98,2	66	97,1
Total	55	100	68	100

Fonte: Os autores (2019).

Em relação à valência dessas menções, dois textos se referem à mudança de forma neutra, e um texto, de OESP, qualifica-a negativamente. Nesse mesmo editorial, OESP cita Dilma Rousseff e Michel Temer e critica o então ministro da

pasta, Torquato Jardim.

Já foi um erro a mudança de nome da antiga Controladoria-Geral da União (CGU) para Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. De caráter técnico, a denominação anterior é bastante difundida no mundo empresarial. Todos sabem o que uma controladoria faz e qual é sua posição hierárquica em relação às demais áreas da empresa. Além de ter gerado natural indisposição dos funcionários do órgão com o novo governo – cizânia absolutamente desnecessária no momento –, a mudança de nome provocou dúvidas sobre a relação do agora Ministério da Transparência com os outros órgãos do Executivo. O trabalho de controle exige uma ascendência institucional que, no momento, ficou turvada. (OESP, O mau começo do ministro, 03 de junho de 2016).

Além de não terem dado atenção às mudanças na CGU, os editoriais dos dois periódicos também não trataram a transparência como valor a ser defendido nas peças em análise. Na Tabela 3, nota-se que 67,3% dos editoriais (no caso de FSP) e 77,9% (no caso de OESP) não clamam por transparência. O teste de qui-quadrado mostra que não há associação significativa entre as variáveis, já que o valor de  $p$  está bem acima do limite crítico, que é de 0,05. Isso significa que, nesse caso, o jornal não é uma variável estatisticamente significativa para o clamor por transparência, ou seja, que há certa homogeneidade no comportamento dos dois periódicos. Importante destacar que, nessa variável, foram considerados clamores por transparência apenas declarações diretas que reivindicavam essa dimensão democrática.

153

**Tabela 3 – Variável “clama por transparência” dos editoriais da FSP e do OESP**

	FSP		OESP	
	N	%	N	%
Sim	18	32,7	15	22,1
Não	37	67,3	53	77,9
Total	55	100	68	100

Qui-quadrado: 1,763;  $p = 0,184$

Fonte: Os autores (2019).

A partir desta etapa da análise, pretende-se investigar mais a fundo os editoriais classificados no tema “transparência” (12 em FSP e 6 em OESP, conforme exposto na tabela 1). Para isso, as variáveis a seguir foram aplicadas apenas aos 18 textos que tratam especificamente desse assunto.

No que diz respeito ao tipo de transparência abordado pelos textos,

observou-se se os editoriais falavam dessa dimensão democrática no âmbito público, privado ou em ambos (transparência mista). Todas as peças que tratavam do assunto nos dois periódicos, porém, tratavam de transparência pública.

Além disso, quando se observa o nível da federação ao qual os textos sobre transparência se referiam (Tabela 4), nota-se que, no caso de OESP, todos tratam do nível federal. Em FSP, por sua vez, 41,7% se referem ao nível estadual, 33,3% ao nível federal e apenas 8,3% ao nível municipal.

**Tabela 4** – Nível da federação do tema transparência nos editoriais de FSP e OESP

	FSP		OESP	
	N	%	N	%
Federal	4	33,3	6	100
Estadual	5	41,7	0	0
Municipal	1	8,3	0	0
Indefinido	2	16,7	0	0
Total	12	100	6	100

Fonte: Os autores (2019).

O texto que aborda a esfera municipal trata do cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI) nessas unidades da federação.

Divulgado a propósito dos três anos de vigência da Lei de Acesso à Informação (LAI), no dia 16 de maio, levantamento realizado pela Controladoria-Geral da União (CGU) mostra que, se a norma avança na esfera federal e no âmbito dos estados, ainda há pouco a comemorar no nível municipal. [...] (FSP, Cidades nas Sombras, 19 de maio de 2015).

Os editoriais que focam no nível estadual, por sua vez, frequentemente tratam do estado de São Paulo, como mostram os exemplos:

Em apenas uma semana, o governo Geraldo Alckmin (PSDB) apareceu envolvido em dois casos acintosos de mau uso da noção de sigilo. Um padrão emerge. Primeiro, esta Folha revelou que centenas de documentos sobre atrasos e falhas do Metrô e da CPTM ficariam em segredo por 25 anos. Agora, descobre-se manobra similar para ocultar informações sobre a rede de abastecimento de água na Grande São Paulo. [...] (FSP, Transparência à tucana, 15 de outubro de 2015).

O interior do Estado de São Paulo já foi chamado de Califórnia brasileira, por sediar o setor agroindustrial mais avançado do país. Há um aspecto, contudo, em que sua administração está mais

atrasada do que no Pará, líder em conflitos e delitos fundiários na Amazônia. O governo paraense, capitaneado por Simão Jatene (PSDB), dá total transparência aos dados de seu cadastro ambiental rural (CAR), incluindo nome do proprietário, CPF e número da matrícula do imóvel. O de São Paulo, comandado por Geraldo Alckmin (PSDB), não. O CAR foi a principal concessão de ruralistas em 2012 na aprovação do novo Código Florestal, que anistiou parte dos desmatamentos ilegais do passado. [...] (FSP, Segredos do agronegócio, 12 de novembro de 2016).

Além de verificar a qual nível da federação os textos se referiam, a análise também apurou qual foi o poder discutido pelos editoriais (tabela 5).

Tabela 5 – Variável “poder” dos editoriais da FSP e do OESP

	FSP		OESP	
	N	%	N	%
<b>Executivo</b>	7	<b>58,3</b>	3	<b>50</b>
<b>Legislativo</b>	3	25	0	0
<b>Judiciário</b>	0	0	3	<b>50</b>
<b>Indefinido</b>	2	16,7	0	0
<b>Total</b>	12	100	6	100

Fonte: Os autores(2019).

No caso de OESP, 50% dos editoriais que tratam do tema da transparência destacam o Poder Executivo e 50% o Poder Judiciário. Já em FSP, mais da metade dos textos (58,3%) aborda o Poder Executivo, enquanto 25% discutem o Poder Legislativo.

## Discussão dos resultados e conclusão

Os resultados apresentados apontam que as duas hipóteses apresentadas no início deste trabalho foram refutadas. No primeiro caso, considera-se que, dos 123 textos, apenas três citaram a mudança da CGU para MTFC e somente um de forma negativa. Já no que diz respeito à segunda hipótese, os dados apontam que poucos editoriais reivindicaram, de forma clara, o aumento da transparência pública nos órgãos governamentais dos distintos poderes.

Esses achados, apesar de refutarem as hipóteses apresentadas no início do artigo, desvelam pontos importantes da atuação jornalística no que diz respeito à transparência. Nota-se que, nesse período, as empresas jornalísticas não se posicionaram de forma contundente sobre essa dimensão democrática, mesmo

que tenham sido realizadas mudanças importantes no que concerne ao arranjo institucional brasileiro relacionado à transparência no âmbito federal.

Trata-se de uma contradição. Se, de um lado, a transparência é um valor importante para a democracia e, de outro, o jornalismo se coloca como defensor do interesse público, a própria discussão desse tema em espaços opinativos poderia ser esperada de dois jornais de importância e alcance nacionais, como FSP e OESP. Pelos resultados, porém, observa-se que não apenas as mudanças na CGU não foram um tema considerado relevante para que essas empresas se posicionassem em seus espaços institucionais. A própria transparência não é um assunto frequentemente tratado nos editoriais dos jornais no período estudado.

Outro aspecto que aponta essa contradição diz respeito ao próprio uso que o jornalismo faz das ferramentas de transparência. Restrições na divulgação de informações e poderes mais opacos prejudicam a atividade jornalística, na medida que tornam mais custoso o escrutínio público de ações governamentais. Nesse sentido, seria lógico esperar que os editoriais fossem espaços em que as empresas jornalísticas defendem com mais afinco a manutenção da transparência ou, ao menos, que discutissem de modo mais aprofundado uma mudança significativa como a implementada na CGU durante o governo Temer.

Os resultados encontrados podem se relacionar ao posicionamento das empresas jornalísticas em relação à gestão Temer. Na medida em que, nos editoriais, os jornais podem opinar abertamente sobre temas de interesse público, a ausência de posicionamento em relação às mudanças na CGU pode se relacionar a uma tomada de lado no que diz respeito ao próprio governo. A literatura já aponta, por exemplo, que os dois jornais construíram, em seus espaços opinativos institucionais, a legitimidade do *impeachment* de Dilma Rousseff (GUAZINA; PRIOR; ARAÚJO, 2017; MARQUES; MONT'ALVERNE; MITOZO, 2018). Porém, apenas um estudo mais aprofundado dos editoriais no período analisado pode confirmar essa inferência e estabelecer possíveis relações com os achados desta pesquisa.

Cabe ressaltar, além disso, que a ausência de tomada de posição a respeito das mudanças na CGU nos espaços opinativos dos jornais não implica que a cobertura noticiosa a respeito do assunto tenha sido positiva ou negativa em relação à mudança. Estudos brasileiros comparando editoriais e notícias ainda são esparsos mas, na literatura já existente, achados apontam que não existe homogeneidade



significativa entre os posicionamentos de fontes ouvidas em peças noticiosas, por exemplo, e as opiniões dos editoriais (FONTES; MONT'ALVERNE, 2018). Pesquisas futuras podem comparar a posição dos editoriais aos enquadramentos das notícias para verificar se, nessa seção, os jornais tiveram comportamento semelhante ao observado em seus espaços opinativos.

## Referências

ALMADA, M. P. **Avaliação a etransparência em portais de governos nacionais: uma comparação entre Brasil, Estados Unidos e Reino Unido**. 2016. 262 f. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas), Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, 2016.

ALONSO, S.; VOLKENS, A.; GÓMEZ, B. **Análisis de contenido de textos políticos. Un enfoque cuantitativo**. Madrid: CIS –cuadernos metodológicos 47, 2012

AMORIM, P. K. D. F. **Democracia e Internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras**. 2012. 348 f. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas), Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, 2012.

ANGÉLICO, F. **Transparência, accountability e tecnologia**. In: MENDONÇA, R. F.; PEREIRA, M. A.; FERNANDO, F. **Democracia digital: publicidade, instituições e confronto político**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016, p. 113-130.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BAUME, S; PAPADOPOULOS, Y. **Transparency: from Bentham's inventory of virtuous effects to contemporary evidence-based scepticism**. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 2016.

BENTHAM, J. **Da publicidade**. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 6, p. 277–294, 2011.

BIROLI, F. **Técnicas de poder, disciplinas do olhar**. In: MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. (Orgs.). **Mídia, representação e democracia**. São Paulo: Hucitec, 2010. p. 195-222.

COOK, T. E. **The news media as a political institution: looking backward and looking forward**. *Political Communication*, v. 23, p. 159-171. 2006.

DROR, Y. **Transparency and openness of quality**. In: KELLY, M. (ed.). **Openness and Transparency in Governance: Challenges and Opportunities**. NISPAcee f ed. Maastricht: [s.n.], 1999. p. 62–71.

EBERWEIN, T.; PORLEZZA, C.; SPLENDORE, S. **Media as political actors**. In: MAZZOLENI, G. (Ed.) **The International Encyclopedia of Political Communication**. Chichester: John Wiley & Sons, 2016.

EILDERS, C. Synchronization of issue agendas in news and editorials of the prestige press in Germany. *Communications*, v. 24, n. 3. 1999.

ETZIONI, Amitai. The limits of transparency. In: ALLOA, E; THOMÄ, D. (eds). *Transparency, Society and Subjectivity*. Palgrave Macmillan, Cham, 2018. p. 179-201.

FONTES, G. S.; MONT'ALVERNE, C. A notícia como reforço da opinião dos jornais? Um estudo acerca da homogeneidade entre editoriais e fontes noticiosas sobre o impeachment de Dilma Rousseff. *Anais do 42º Encontro Anual da Anpocs*, 2018. Disponível em: <<http://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/42-encontro-anual-da-anpocs/spg-5/spg06-4/11442-a-noticia-como-reforco-da-opinio-dos-jornais-um-estudo-acerca-da-homogeneidade-entre-editoriais-e-fontes-noticiosas-sobre-o-impeachment-de-dilma-rousseff/file>>.

FUNG, A. Infotopia: Unleashing the Democratic Power of Transparency. *Politics & Society*, v. 41, n. 2, p. 183-212, 2013.

GOMES, W. *Jornalismo, fatos e interesses*. Florianópolis: Insular, 2009.

GOMES, W.; Amorim, P. K. D. F.; ALMADA, M. P. *Novos desafios para a ideia de transparência pública*. In: VI Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política, 2015, Rio de Janeiro.

GUAZINA, L.; PRIOR, H.; ARAÚJO, B. Enquadramentos de uma crise: o impeachment de Dilma Rousseff em editoriais nacionais e internacionais. *Anais do VII Congresso da Compolítica*, 2017. Disponível em: [www.compolitica.org](http://www.compolitica.org)

HEALD, D. Varieties of Transparency. In: HOOD, C.; HEALD, D. (eds.). *Transparency: the key to better governance*. Nova York: Oxford University Press, 2006. p. 25-43.

KAHN, K. F.; KENNEY, P. J. The slant of the news: how editorial endorsements influence campaign coverage and citizens' views of candidates. *American Political Science Review*, v. 96, n. 2, junho. 2002.

KANT, I. *A paz perpétua*. Covilhã: LusoSofiapress, 2008.

MARQUES, F. P. J. A. et al. O que significa "Opinião Pública"? Um estudo sobre os diferentes sentidos do termo nos editoriais do jornal O Estado de S. Paulo. *Estudos em Comunicação*, v. 1, n. 25, p. 53-78, 2017.

MARQUES, F. P. J. A. Internet e transparência política. In: MENDONÇA, R. F.; PEREIRA, M. A.; FERNANDO, F. *Democracia digital: publicidade, instituições e confronto político*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016, p. 55-78.

MARQUES, F. P. J. A.; MIOLA, E.; MITOZO, I. B.; MONT'ALVERNE, C. Um estudo comparativo entre as agendas políticas dos jornais Folha de S. Paulo e O Estado de S. Paulo nas seções opinativa e informativa. In: 41º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), Caxambu, 2017.

MARQUES, F. P. J., MONT'ALVERNE, C., MITOZO, I. B. A empresa jornalística como ator político: Um estudo quanti-qualitativo sobre o impeachment de Dilma Rousseff nos editoriais de Folha e Estadão. *Observatorio (OBS\*)*, v. 12, n. 3, p. 224-245, 2018.

MEIJER, A; HART, P; WORTHT, B. Assessing Government Transparency: An Interpretive Framework Administration. *Administration & Society*, p. 1–26, 2015.

MONT'ALVERNE, C.; MARQUES, F. P. J. A. A opinião da empresa no Jornalismo brasileiro: Um estudo sobre a função e a influência política dos editoriais. *Estudos em Jornalismo e Mídia*, v. 12, n. 1, p. 121–137, 2015.

NEUENDORF, K. A., KUMAR, A. Content Analysis. In: BARNHUST, K. G.; et al. *The International Encyclopedia of Political Communication*. Wiley Blackwell, 2015.

PAGE, B. I. The mass media as political actors. *PS: Political Science and Politics*, v. 29, n. 1, p. 20–24. 1996.

SILVA, S. P. Transparência digital em instituições democráticas. In: MENDONÇA, R. F.; PEREIRA, M. A.; FERNANDO, F. *Democracia digital: publicidade, instituições e confronto político*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016, p. 27-54.

SPARROW, B. H. A research agenda for an institutional media. *Political Communication*, v. 23, p. 145-157. 2006.

URBINATI, N. Crise e metamorfoses da democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 82, p. 5-16, 2013.