

idp

idp

MESTRADO PROFISSIONAL

EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**A ESTRATÉGIA DE COMUNICAÇÃO DO AUXÍLIO
EMERGENCIA: O DIREITO DE SABER DO CIDADÃO**

MAGDA LÚCIA DIAS CARDOSO DE CARVALHO

Brasília-DF, 2022

MAGDA LÚCIA DIAS CARDOSO DE CARVALHO

**A ESTRATÉGIA DE COMUNICAÇÃO DO AUXÍLIO
EMERGENCIAL: O DIREITO DE SABER DO CIDADÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador

Professora Doutora Leany Barreiro de Sousa Lemos

Brasília-DF 2022

MAGDA LÚCIA DIAS CARDOSO DE CARVALHO

A ESTRATÉGIA DE COMUNICAÇÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL: O DIREITO DE SABER DO CIDADÃO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 18 / 11 / 2022

Banca Examinadora

Profa. Dra Leany Barreiro de Sousa Lemos. - Orientadora

Prof. Dr. Alessandro de Oliveira Freire Gouveia

Prof. Dr. Milton de Souza Mendonça Sobrinho

Prof. Dr. Gabriel Soares Cruz

C331e Carvalho, Maria Lúcia Dias Cardoso de
A estratégia de comunicação do auxílio emergencial: o direito de saber do cidadão/ Maria Lúcia Dias Cardoso de Carvalho. – Brasília: IDP, 2022.

73 p.
Inclui bibliografia.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública, Brasília, 2022.

Orientador: Profa. Dra. Leany Barreiro de Sousa Lemos.

1. Auxílio Emergencial. 2. Covid-19. 3. Comunicação Pública. 4. Acesso à informação. I. Título.

CDD: 350

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

DEDICATÓRIA

Dedico esta dissertação aos meus tão amados filhos Igor e José, fontes diárias de inspiração, ao meu querido marido Alexandre, sempre tão presente, aos meus enteados Duda e Xande, que ressignificaram o conceito de maternidade, à minha irmã Lu e aos nossos quatro lindos presentes, Luís Fellipe, Lucas, Davi e Ester, e muito especialmente à minha mãe Hieda, meu maior exemplo de força, abnegação, resiliência e amor.

┌

“A informação salva vidas. Esta não é uma frase de efeito. A informação elimina preconceitos, esclarece sobre direitos, orienta para medidas de prevenção, encaminha os cidadãos para serviços públicos e pode, portanto, salvar vidas. Em muitos casos, literalmente. Em outros, simbolicamente. Quando uma pessoa fica sabendo da diferença que faz na sua vida a existência do registro civil, um mundo se abre.”

José Roberto Garcez

└

RESUMO

Este estudo objetiva compreender o processo de comunicação liderado pela Caixa Econômica Federal, em 2020, para informar a sociedade sobre o programa federal Auxílio Emergencial. O banco público foi contratado para a operação de cadastro e pagamento aos beneficiários deste que se tornou o maior programa de inclusão bancária, digital, social e de transferência de renda já realizado no País. Ao todo, o Auxílio Emergencial, em seu primeiro ano, pagou cerca de R\$ 300 bilhões a 68 milhões de beneficiários. Além de direito constitucional, a comunicação pública se traduz em política pública em si mesma. Desta monta, comunicar e informar a população brasileira sobre o Auxílio Emergencial se mostrou um dos principais pilares para a implantação desta política pública, que se mostrou fundamental para a sustentação da economia durante o primeiro ano da pandemia de COVID-19. É sob a ótica do direito ao acesso a informações de interesse público pela sociedade, membro partícipe da formulação e implantação de políticas públicas, e à luz de estudos de comunicação pública que essa pesquisa se desenvolve. Para tanto, procura-se averiguar a eficácia da estratégia de comunicação adotada pela CEF para comunicar o Auxílio Emergencial. A pesquisa adota perspectiva de análise dos dados de modo precipuamente qualitativo, valendo-se do referencial teórico do direito fundamental do acesso à informação como meio para formação de ação política estratégica.

Palavras-chaves: Auxílio Emergencial; Covid-19; Comunicação Pública; Acesso à informação; Caixa Econômica Federal.

ABSTRACT

This study aims to understand the process of communication led by Federal Saving Bank of Brazil, in 2020, to inform society about the federal Emergency Aid Program. The public bank was hired for the payment and registration operations of the beneficiaries of this program, which became the country's largest program of banking, digital, and social inclusion, and became the largest revenue distribution program in the country. In all, the Emergency Aid Program, in its first year, transferred around R\$ 300 billion to 68 million beneficiaries. Communicating and informing this public has come to be one of the main pillars for the implementation of this emergency public policy, that was fundamental to sustain the economy during the first year of the COVID-19 pandemic. Public communication, besides being a constitutional right, entails a public policy within itself. This research is developed from the perspective of the right of access to information of public interest by society, which must be an active member in the formulation and implementation of public policies, and in accordance with the study of public communication.

Keywords: Emergency Aid; Covid-19; Public Communication; Access to Information; Federal Saving Bank of Brazil



LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1

Proposta de modelo de campo relação pública

.....25



LISTA DE TABELAS

Tabela 1

Campanhas publicitárias sobre papel da CEF no contexto da pandemia:

Auxílio Emergencial 2020

.....**53**

Tabela 2

Matérias de imprensa sobre Auxílio Emergencial e Caixa Econômica Federal em 2020

.....**54**

Tabela 3

Ações de comunicação institucional CEF - Auxílio Emergencial 2020

.....**55**

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 13

2. REVISÃO DA LITERATURA: O DIREITO À COMUNICAÇÃO PARA A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA OPERACIONALIZAÇÃO NO BRASIL 18

3. METODOLOGIA 40

4. ESTUDO DE CASO: A ESTRATÉGIA DE COMUNICAÇÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL EM 2020 44

4.1 O AUXÍLIO EMERGENCIAL EM NÚMEROS 47

4.2 A ESTRATÉGIA DA COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL DO AUXÍLIO EMERGENCIAL 52

4.3. A COBERTURA DA MÍDIA 54

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS 64

REFERÊNCIAS 67



1

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é descrever o processo de comunicação do Auxílio Emergencial (AE) aos seus 68 milhões de beneficiários e à sociedade em geral, a partir da estratégia traçada pela Caixa Econômica Federal (CEF), entidade contratada pelo governo federal para cadastrar e pagar o público-alvo deste que se tornou o maior programa de transferência de renda já realizado no país.¹ E, partindo-se disso, descrever como esse processo se apresentou como um meio de formação de ação política por parte do Estado brasileiro sob os efeitos da pandemia da Covid-19, que afetou e ainda afeta o mundo inteiro desde 2020.

Enquanto a ciência corria para viabilizar uma vacina que imunizasse as populações em todo o globo, foi necessário agir para desacelerar a propagação do vírus e preservar vidas. Nesse esforço, foram impostas medidas de controle de circulação de pessoas e de funcionamento de atividades econômicas, trazendo impactos a diversos setores face à suspensão das atividades tanto formais quanto informais. A consequência inevitável foi crise econômica e desemprego em todo o mundo, especialmente nos países mais pobres e em desenvolvimento, como o Brasil.

Naturalmente, à medida que o vírus se espalhava, medidas restritivas de circulação foram impostas, o que teve um impacto duplo na economia brasileira. Primeiro, o isolamento social levou a uma redução significativa no consumo, especialmente de itens não essenciais. Por conseguinte, a desaceleração na atividade econômica levou ao aumento dos índices de desemprego, reduzindo a renda existente, que, por sua vez, reduziu o consumo, o que novamente amorteceu a atividade econômica, criando um efeito circular negativo (MALISZEWSKA *et al.*, 2020).

Assim, o foco das engrenagens que mantinham a economia viva mudou. A pandemia criou uma situação em que o mercado passou a não ser suficiente para sustentar a atividade econômica, e as políticas

¹ CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Relatório Integrado de Gestão. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-governanca/Relatorio_Integrado_Caixa_2020.pdf>. Acesso em 31 mai. 2021.

de sociais e de transferência de renda mostram sua relevância. Com o AE e outros benefícios emergenciais, sejam federais, estaduais ou municipais, a garantia de uma renda mínima para os mais vulneráveis funcionou como uma proteção social, ao mesmo tempo em que assegurou um aquecimento mínimo do mercado, retendo parte da estrutura produtiva existente.

O Auxílio Emergencial foi utilizado como forma de garantir uma renda local e maximizar a vitalidade da economia das cidades por meio dos gastos diretos das famílias. Foi, portanto, instrumento mitigador da queda expressiva na renda e do aumento da pobreza e se tornou a maior e uma das mais importantes políticas públicas implementadas durante o primeiro ano da pandemia (KOMATSU, MENEZES-FILHO, 2020).

À luz da comunicação pública e do dever do Estado em informar seus cidadãos, comunicar o Auxílio Emergencial se mostrou fundamental para que o público beneficiário compreendesse a sistemática para acessar o programa, levando-se em conta o ineditismo para muitos deles em ter uma conta em banco, que deveria ser utilizada prioritariamente por meio digital. A correta e tempestiva informação significava o acesso a uma renda mínima para a subsistência, em um momento de convulsão social.

Ao mesmo tempo, comunicar de maneira correta e acessível, na velocidade em que o cenário requeria, garantiria a ampliação da proteção da saúde de milhões de famílias brasileiras. Isso porque ao se aglomerarem em agências da Caixa Econômica Federal em busca de informações sobre o acesso ao AE, essas pessoas ficaram mais vulneráveis à contaminação pelo coronavírus². Em momento de uma crise sem precedentes, a comunicação se mostrou uma ferramenta importante para mitigar riscos de agravamento do cenário e colapso do Estado.

Como se abordará de maneira mais aprofundada neste estudo, o acesso à informação em sociedades democráticas se revela como direito fundamental e, por conseguinte, constitui meio essencial a políticas voltadas para ações públicas. Nesse sentido, o direito ao acesso à informação se revelou em uma dupla faceta: ao mesmo tempo que

² GONÇALVES, Siumara. Fila por Auxílio de R\$ 600 expõe falhas que prejudicam os mais pobres. A Gazeta, Espírito Santo, 06 maio 2020. Caderno Economia. Disponível em: [Fila por auxílio de R\\$ 600 expõe falhas que prejudicam os mais pobres | A Gazeta](#). Acesso em 19 fev. 2022.

se apresentou como um desafio ao Auxílio Emergencial, demonstrava o meio a ser utilizado como estratégia que levasse ao público geral a ser acobertado pelo programa as informações necessárias para a efetividade do programa em si, sem que isso importasse, em alguma medida, o agravamento da situação emergencial de saúde pública.

A fim de evitar corrida às agências e as conseqüentes aglomerações que agravariam o quadro de pandemia da COVID-19, a Caixa Econômica Federal desenvolveu uma sistemática para pagamento do benefício prioritariamente por meio digital. Para cumprir o desafio de atender a um público inicialmente estimado de 45 milhões de pessoas, que, posteriormente, atingiu o marco de 68 milhões de beneficiários, e viabilizar a movimentação dos recursos reduzindo a necessidade de deslocamento às agências bancárias, foram criadas as contas poupanças sociais digitais. Operadas pelo aplicativo Caixa Tem, elas foram abertas gratuitamente e sem a incidência de tarifas de manutenção a milhões de pessoas, dentre elas 38 milhões nunca bancarizadas e excluídas digitalmente.

Com tal amplitude e cobertura, agregada ao ineditismo de se pagar um benefício social de forma prioritariamente digital a um público até então não bancarizado e excluído digitalmente, a comunicação se mostrou particularmente desafiadora, mas elementar para assegurar a implementação da política pública “Auxílio Emergencial”.

Partindo-se disso, a presente pesquisa se baseia em estudo de caso qualitativo, a partir da análise de dados primários, como documentos e bases de dados da Caixa Econômica Federal, *releases* à imprensa, entrevistas, *lives* em redes sociais e campanhas publicitárias, bem como dados secundários, como matérias veiculadas pela imprensa brasileira acerca do tema no primeiro ano da pandemia.

Pretende-se responder o seguinte problema de pesquisa: a partir de análise da cobertura de imprensa durante o primeiro ano de pagamento do programa Auxílio Emergencial, como se deu a repercussão da estratégia de comunicação da Caixa Econômica Federal?

Este trabalho está dividido em cinco partes, incluindo esta introdução. O segundo capítulo apresenta a revisão bibliográfica e debate literário, cujo foco é analisar e compreender o direito do cidadão em receber informações de interesse público, bem assim a importância da comunicação para a ação pública efetiva. O terceiro capítulo trata da

metodologia da pesquisa utilizada para estudar o plano de comunicação da Caixa Econômica Federal e a cobertura midiática. No quarto capítulo será apresentado o estudo de caso com a análise dos dados, programas e campanhas publicitárias veiculadas pela Caixa Econômica Federal sobre a política pública “Auxílio Emergencial”, como também a percepção e comunicação desta ação pública pela imprensa brasileira. Por fim, são apresentados os resultados extraídos da pesquisa e as considerações finais deste trabalho.



2

REVISÃO DA LITERATURA: O DIREITO À COMUNICAÇÃO

Este capítulo tem como objetivo abordar o papel da comunicação como um pilar estruturante no processo de implantação de políticas públicas consideradas eficientes, além de elemento fundamental para assegurar a cidadania e fortalecer a democracia. Há ampla literatura que remonta a comunicação como elo chave para a implantação das políticas públicas, dando, inclusive, a ela, caráter de uma política pública essencial em si. Assim, apresentamos a discussão sobre a comunicação pública como pilar das políticas sociais e ações governamentais, sob a ótica do direito do cidadão de ser informado sobre a atuação do Estado, sobretudo as que garantam seus direitos fundamentais, tais como acesso à saúde, à educação, à moradia, ao emprego, à seguridade social e à renda, como foi o caso do Auxílio Emergencial.

Como resultado das liberdades públicas conquistadas no processo civilizatório ocidental e da democratização, é possível que se identifique um chamado “direito humano ao saber”. Nesse sentido, segundo descrevem Ingo Sarlet e Carlos Alberto Molinaro (2014, p. 12), “[...] a liberdade de informação e os correlatos direitos à informação e de acesso à informação, além de direitos humanos e fundamentais de alta relevância, representam técnicas democráticas de alta densidade na conformação das relações humanas numa determinada comunidade política e social”.

Assim, nos Estados que assumem a condição de Estado Democrático de Direito, a garantia e proteção normativa do acesso à informação é consectário lógico à consecução de seus fins. Transfere-se do plano meramente político para o jurídico os referidos direitos, e franqueiam legítimos direitos fundamentais aos cidadãos. Como tais, revelam condições de oponibilidade em face, sobretudo, ao Estado.

O direito ao acesso à informação, neste aspecto, se apresenta com um correlato do direito à informação, cuidando-se desdobramento da própria liberdade de manifestação do pensamento, isto é, na liberdade de expressão e comunicação. Destarte, no âmbito constitucional brasileiro é possível compreender tais liberdades como uma cláusula geral para diversas liberdades comunicativas, a exemplo

da liberdade de comunicação social (mídia) e do próprio ensino (SARLET; MOLINARO, 2014, p. 15).

A partir de estudo de autores como McCombs e Shaw (1972), vislumbra-se na comunicação características de elemento propulsor de agendas e de eventos sociais e de influenciador ativo na maneira como um determinado público passa a pensar e a se posicionar a partir do enquadramento dado pela cobertura midiática. Ao defender a chamada Teoria do Agendamento, esses autores sustentam que o público tende a dar mais importância a assuntos que tiveram maior exploração pelos meios de comunicação, sugerindo, inclusive, que a cobertura da mídia exerce influência sobre o que seu público irá falar. Para Porto (2002), tais enquadramentos da mídia são entendidos como recursos que organizam o discurso através de práticas específicas – seleção, ênfase, exclusão, etc. – e que acabam por construir uma determinada interpretação dos fatos.

Ramos (2005), ao estudar um outro viés, reconhece a característica da comunicação como um direito para o exercício da cidadania, mas que ainda distante de ser reconhecida como um direito social, que ele classifica em quatro gerações. Os direitos de primeira geração, em sua visão, referem-se aos direitos individuais, tais como a liberdade pessoal de pensamento, de religião, de reunião e liberdade econômica, sendo aqueles que obrigam o Estado a uma atitude de renúncia.

Os direitos políticos constituem, em sua tese, os de segunda geração, ligados à formação do Estado democrático e com implicação na liberdade ativa dos cidadãos e em sua participação nos objetivos políticos do Estado, a exemplo da associação em partidos e direitos eleitorais e de voto.

Quanto aos direitos de terceira geração, o autor classifica os direitos sociais, como ao trabalho, ao estudo, à assistência social e à saúde, que obrigam o Estado a garantir aos cidadãos “uma situação de certeza” (RAMOS, 2005). No que concerne aos direitos de quarta geração, em que ele classifica a comunicação, o autor defende que embora o direito à informação figure na forma de liberdade de pensamento como insumo fundamental para a cidadania, percebe-se, ainda, um viés restritivo, ao passo que urge o debate acerca do direito à comunicação com um caráter mais amplo, de modo a garantir uma via de mão dupla entre emissor e receptor no processo comunicacional,

fortalecendo o papel do cidadão na construção contínua do ambiente democrático.

Assim [...] “Um direito social de quarta geração, aquele, quem sabe, mais adequado para amparar, nas sociedades da informação e da comunicação, nossas inesgotáveis expectativas de avanço crescente da democracia da igualdade em todo o mundo” (RAMOS, 2005, p. 247). Mais do que elemento fundamental para a realização das políticas públicas, Ramos (2005) defende que a comunicação deve ser reconhecida a si própria como uma política pública fundamental, tal como políticas públicas de saúde, educação, saneamento, segurança, entre outros.

(...) torna-se praticamente impossível pensar em políticas sociais democráticas amplamente debatidas pela sociedade no espaço público, inclusive as referentes à comunicação, sem que haja concomitantemente a democratização desse espaço. Um círculo vicioso, reconheçamos, muito difícil de ser quebrado. (RAMOS, 2005, p.251).

alcançar o interesse público.

A comunicação pública assume, portanto, um compromisso com as transformações sociais, com vistas a mediar o interesse público e fortalecer a cidadania. Nesse cenário, o cidadão também se insere como elemento fundamental, na medida em que sua participação nas deliberações de interesse público é indispensável. No entanto, ainda precede da garantia da liberdade de expressão e de meios de comunicação que possibilitem tal participação, mostrando-se importante o alerta realizado por Tom Ginsburg e Aziz Hug (2018) acerca da necessidade de estruturas institucionais conformadoras e protetoras da esfera pública como um todo para a preservação do projeto democrático.

Em outra abordagem, Tarragó *et al.* (2015) classificam a participação social como um método de governo e buscam desarmar algumas das inferências utilizadas para minimizar ou mesmo ridicularizar a participação social em processos de governo. Tal participação social não deve ser entendida estritamente como o exercício do voto, que ocorre a cada quatro anos, mas sim como um diálogo coletivo permanente, que instrumentalize os governantes para a tomada de decisões que vá ao encontro do que almejam seus eleitores e com vistas a garantir o interesse público.

Os autores confabulam acerca de capacidades administrativas inovadoras, apostando nas novas gerações de dirigentes e servidores públicos em formação, para que os governos sejam capazes de melhor comunicar os seus planos, objetivos e metas junto à sociedade, alimentando-se, assim, um ciclo virtuoso de participação popular.

Aqui, os autores discutem meios de se “democratizar a democracia”, perpassando pela capacidade de aprendizagem institucional decorrente tanto da inteligência coletiva já instalada no Estado como das práticas participativas e deliberativas já em uso. E provocam os meios de comunicação a se envolverem na defesa do interesse coletivo em detrimento à defesa de seus próprios interesses, quais sejam garantir uma fatia maior de mercado, ao se limitarem a fazer manchetes vendáveis, “[...] à custa de acentuar o lado mais mórbido da política” (TARRAGÓ *et al.*, 2015).

A liberdade de expressão é vital para a formação de vontade livre do ser humano, que, alçado ao ambiente público ou supraindividual, figura como reforço ao autogoverno necessário às sociedades democráticas, eis que livre das interferências do poder político. Ela é, pois, um instrumento para o próprio funcionamento e preservação do sistema democrático, principalmente no que tange às críticas a serem veiculadas a governantes ou a políticas específicas. A expressão de ideias e a comunicação gera um fluxo informacional que empodera o ser humano em sua autodeterminação. Na medida em que dispõe de informações necessárias, as próprias decisões e atos da vida comum são possibilitadas e realizadas segundo maior proximidade dos próprios interesses individuais e da realidade vivida pelo cidadão.

Portanto, o direito à informação possui uma dupla acepção. Na primeira acepção, ele tem uma dimensão subjetiva – seja individual ou coletiva –, isto é, é um direito de defesa no sentido de que o seu titular não pode ser impedido de emitir ou difundir suas ideias e opiniões. Em sua segunda acepção, o direito à informação exige prestações pelo Estado, tanto de natureza informacional como a edição de normas de cunho organizacional das instituições estatais para a divulgação de informações. Nesse ponto, trata-se da sua dimensão objetiva (SARLET, MOLINARO, 2014). Em ambos os casos, é componente central e condição necessária para a existência dos regimes democráticos (DAHL, 2005).

A esse respeito, estudos recentes que têm como objeto central a análise acerca dos riscos que a democracia liberal pode se sujeitar

elencam o direito à informação como uma garantia ou proteção à própria esfera pública. Conforme defendem Tom Ginsburg e Aziz Huq (2018), para salvar uma democracia ou manter a sua higidez, estruturas de ordem institucional devem ser adotadas por determinado Estado. Ao lado de instituições formais fortes e que interagem entre si, a adoção de um sistema de proteção à esfera pública deve ocorrer, a fim de organizar ou mesmo conformar a esfera particular. Isso significa, a um só tempo, que estas estruturas atuem na garantia do fluxo informacional - sobretudo o de crítica às instituições/Poder Público -, como também que controlem o tipo de informação veiculada, evitando-se discursos de ódio ou informações falsas (*fake news*).

No formato ideal, a democracia é um sistema que fomenta o debate político significativo. Seja por meio dos partidos políticos ou para contestações em modo geral pelos cidadãos. Exatamente nessa possibilidade para o debate político que forma a base essencial da liberdade de expressão e da comunicação. Assim, quando atores particulares ou figuras/instituições públicas minam os valores de precisão dos fatos e das informações em favor de fontes errôneas ou enganosas, a qualidade democrática necessariamente sofre algum tipo de repercussão. O mesmo pode ser afirmado das bases informacionais públicas que, se não veiculadas adequadamente podem ameaçar o bom funcionamento do sistema democrático (GINSBURG; HUQ, 2018).

Constatam, os autores, ainda, que a sociedade civil está sob ataque em seu direito de liberdade de expressão. Tratar-se-ia de uma onda que assola parte significativa dos países e pode ser descrito como uma “pandemia ideológica”, no qual o principal objetivo é a dificuldade de disseminar a informação na sociedade civil, seja controlando a mídia ou descentralizar a prática do jornalismo de modo tal que habilitam a veiculação de informações verdadeiras, mas também podem ofuscá-las (GINSBURG; HUQ, 2018).

Portanto, a comunicação no viés da liberdade de expressão se relaciona diretamente com a própria mídia, não restando tão somente uma relação do indivíduo com o Estado. Como as mídias podem ter forte poder de influência nas democracias modernas, é relevante que não haja monopólio na esfera da comunicação, seja ele público ou privado. Para uma esfera pública apta a preservar o cenário democrático a interrelação entre as esferas particular e pública é essencial para a boa comunicação, para o autogoverno e para a própria ação pública.

Haswani (2013) teoriza sobre o dever dos órgãos estatais de informar os cidadãos sobre os temas que garantam os seus direitos, à luz de teorias da comunicação e de questões relacionadas à sociologia, ciências políticas e direito, trazendo conceitos como público e privado, esfera e interesse públicos, estado de direito, *accountability*, dentre outros.

Para a autora, deveria se aplicar, na visão dela, à administração pública, os mesmos critérios exigidos às empresas e organizações da sociedade civil, cobradas e monitoradas por seus públicos consumidores e pela opinião pública, no sentido de prestarem informações de qualidade e com responsabilidade social.

Tais princípios perpassam pela interação com a sociedade, com a mídia e até mesmo com o mercado, de maneira a extrapolar a burocracia para chegar na ponta ao cidadão comum, por meio da abertura de diferentes canais, com o objetivo final de alcançar o interesse público.

Para que o Estado cumpra sua missão e promova de fato a construção da verdadeira cidadania, é necessária uma mudança de mentalidade por parte dos órgãos que o configuram, a fim de resgatar a legitimidade de seu poder e sua responsabilidade – *accountability* – diante de um controle social permanente. E a comunicação exerce um papel preponderante em todo esse contexto (apud KUNSCH, 2013).

Haswani (2013) dedica um capítulo de sua obra ao significado de interesse público e remonta seu pensamento a filósofos como Platão, que três séculos antes de Cristo já traçava um paralelo entre o Belo e o Bem, num cenário em que o Bem apenas se concretizaria na Verdade e na Justiça num modelo de *pólis* comandada por governantes capazes de escolher o que seria de fato justo e vantajoso para a comunidade e não em bem próprio.

Tal pensamento platônico modula o que teorizam autores contemporâneos que associam o interesse público ao interesse comum. Nessa mesma linha, o filósofo americano Wayne Keys (apud CHAPARRO, 2001) disserta que o interesse público “eleva ao máximo os interesses particulares”, o que deveria ser o objetivo final de toda ação governamental.

Já no campo da ciência política, Cassinelli (apud HASWANI, 2013) defende que o padrão ético mais elevado que pode ser aplicado no campo político e governamental é justamente o interesse público. Sob à ótica da esfera jurídica, a autora complementa que o público é a “propriedade do que pertence à coletividade” e interesse “o direito de obter vantagem de alguma coisa”.

A autora remonta sua narrativa de evolução do interesse público aos movimentos sociais ocorridos entre o final do século XIX e início do século XX em diversos países, no contexto de estruturação do chamado Estado de Direito, que teve sua origem no liberalismo, baseado na premissa de limitar o poder soberano.

A partir daí, emergiu-se a necessidade da participação da sociedade na formulação e gestão das políticas públicas como o instrumento capaz de garantir a diminuição das desigualdades, premissas essas do Estado Democrático de Direito. É exclusivamente no seio dos princípios desse Estado Democrático de Direito – e, dentro dele, no Princípio da Legalidade – que tem lugar a defesa da comunicação estatal proativa como garantia dos direitos constitucionais (HASWANI, 2013).

(...) sem mobilização política, o cidadão careceria das informações estatais para conhecer, debater, avaliar e se mobilizar a favor das políticas públicas ou contra elas. Como as informações lhe são seletivamente sonegadas, não há conhecimento, nem debate, nem mobilização sobre os temas de seu interesse. Essa característica da democracia – presença da publicidade do poder estatal – é fundamental porque sua perspectiva ultrapassa o domínio do Estado democrático de direito, estende-se no horizonte conceitual de público e, ligando os campos, estão os elos indispensáveis da informação e da comunicação (HASWANI, 2013, p. 49).

Duarte (2007) descreve a comunicação pública como originária da comunicação governamental, sendo a sua evolução diretamente proporcional à transformação da sociedade. Em sua visão, a comunicação pública é respaldada pela troca ativa de informação entre Estado e sociedade, passando por negociações, conflitos e acordos para que os interesses públicos possam ser assegurados.

Em outra obra, Duarte (2009) complementa seu pensamento acerca da comunicação pública, esta que se constitui, desde o processo de formação de uma agenda para a construção da política pública, até

o processo de sua implementação e avaliação, em um instrumento potencializador da relação entre os atores envolvidos.

A ideia de que comunicar seja um direito de todo cidadão a se manifestar e ser ouvido não se limita a questão de liberdade de acesso aos meios de comunicação. O direito à comunicação passa necessariamente pela participação do cidadão como sujeito ativo em todas as fases do processo de comunicação, tornando-o também emissor (DUARTE, 2009).

A comunicação pública extrapolaria a atuação governamental e do próprio terceiro setor, devendo estar presente com seus princípios de interesse público também na academia, setor político e setor privado, tendo como premissas a transparência, o acesso, a interação e a ouvidoria social (DUARTE, 2007).

No setor público, naturalmente, há maior responsabilidade no atendimento ao direito do cidadão e na viabilização das demandas coletivas de interesse público. O cidadão também ocupa papel central nesse ecossistema, na medida em que tem a capacidade de agir em seu próprio interesse. Para o autor, a comunicação pública tem como arena os espaços constituídos por fluxos de informação e de interação entre agentes públicos e os diversos atores sociais em temas de interesse público, conforme quadro que segue.

Figura 1 – Proposta de modelo de campo relação pública



Fonte: Jorge Duarte, 2007

Na proposta de modelo de campo da comunicação pública, com a distinção de alguns dos principais intervenientes no processo. Dentro do círculo, encontram-se os atores cujas ações e comunicações necessariamente dizem respeito ao interesse coletivo. Imprensa, cidadão, entidades representativas e empresas praticam ações e comunicações de natureza privada de natureza jurídica. (DUARTE, 2007)

A Comunicação Pública se ocupa da viabilizar e massificar o direito social coletivo e individual ao diálogo, à informação e expressão. Assim, fazer comunicação pública é assumir a perspectiva cidadã na comunicação envolvendo temas de interesse coletivo (DUARTE, 2007). Em sua visão, é o grande paradoxo da comunicação pública: colocar a perspectiva da sociedade acima das instâncias governamentais, midiáticas, pessoais e políticas. E, nesse contexto, caberia aos governos o papel de ser a grande mola propulsora da comunicação pública com vistas à promoção do interesse público, estimulando a participação de todos os entes envolvidos nesse ecossistema.

O objetivo é fazer com que a própria sociedade participe das mudanças sociais necessárias para a melhoria da qualidade de vida da população, para a oferta de bens e serviços público e, conseqüentemente, para o fortalecimento da democracia. Para isso, Duarte (2011) propõe, normativamente, que governo, setor privado e demais entidades coloquem o interesse coletivo antes de suas próprias conveniências.

O que parece simples e elementar, como ainda não é universalizado. E, adicionalmente, a comunicação pública muitas vezes é tratada pelos órgãos governamentais com a predominância do viés do emissor, tratando o cidadão como mero receptor de comunicados, e não como um sujeito ativo da própria comunicação, com capacidade de ser emissor e produtor de informações. “Informar é necessário, mas não o suficiente. Comunicação é um processo circular e permanente de troca de informações e de mútua influência” (DUARTE, 2011, p. 129). O autor arrazoa que a comunicação de qualidade implica em adaptar a mensagem ao público e estimular a interlocução, criando uma cultura de integração com toda a cadeia envolvida com o interesse público, ocupando um papel estratégico na implementação das políticas públicas.

Rolando (2011) divide a comunicação pública em três esferas, sendo que o primeiro estágio, o da “comunicação anagráfica”, se limita

a explicar suas próprias competências, o qual a administração pública adquire o direito à palavra. O segundo estágio, o da “comunicação de serviço”, é centrado na emissão de normas, o qual a administração pública parte da cultura da demanda de seus usuários – fase essa do marketing e mensuração da eficácia da comunicação. O terceiro estágio passa a ser o da “comunicação para identidade competitiva e solidária”, cujo escopo é acompanhar as necessidades dos direitos do cidadão. É nessa fase, na visão do autor, que o interesse público passa a ser o centro do debate comunicacional, e que assegura ao cidadão uma parcela de codecisão.

Começa-se, na verdade, a formar na sociedade uma cultura consciente da insuficiência de operadores públicos voltados a competências no direito e *accountability* (a boa administração). Talvez não se diga isso com essas palavras, mas pensa-se em profissionais orientados a estarem presentes quando se trata “de servir”. Poderíamos chamar esses operadores de arquitetos sociais. Ou de produtores de “pontes”. É nesse setor que trabalham – em uma ampla gama de organizações – os comunicadores públicos. (ROLANDO, 2011, p. 36)

Cabe, sob um olhar crítico, aos operadores públicos colocar em prática efetivas políticas de gestão pública e *accountability* para melhorar a governança e, assim, entregar o bem público de maneira eficiente e a todos, indistintamente. Nesse sentido, a comunicação pública deve ensejar um engajamento coletivo, para melhoraria do *status quo*, pautada pela contínua busca da melhoria da qualidade de vida da população, da diminuição dos abismos sociais e da promoção das capacidades sociais.

A boa comunicação pública é ancorada na transparência e na qualidade dos serviços ofertados e requer um processo de troca entre as instituições e a sociedade na esfera pública, que, no entanto, ainda carece de espaços de interlocução entre esses entes e de maior compromisso com a ética. Assim, são também autores da comunicação pública a sociedade, o terceiro setor, a mídia, o mercado, as universidades, as instituições religiosas e os segmentos a que tem se negado reconhecimento (MATOS, 2011, p. 45).

López (2011) correlaciona *advocacy* e mobilização social e condiciona a comunicação pública ao cumprimento de duas

condições: a primeira que impacte em sujeitos coletivos, mesmo que representados por meio de indivíduos; a segunda que se refira à construção do que é público, sendo, dessa maneira, inclusiva e participativa e eminentemente democrática.

Para o autor, o universo da comunicação pública abarca ao menos cinco dimensões, quais sejam a “política” (relacionada à construção de bens públicos e propostas políticas); “midiática” (orientada para a gestão da informação e criação de agenda pública por meio da mídia); “estatal (corresponde ao que envolve as interações entre governo e sociedade e remete ao interesse comum representado pelos governos); “organizacional” (atinentes a organizações privadas em um cenário onde circulam mensagens e interesses de grupos, compondo “uma esfera pública particular”); e “da vida social” (composta pelas interações comunicativas dos movimentos e das organizações sociais).

O autor defende que a *advocacy* pode ser aplicada em qualquer uma dessas dimensões e que implica necessariamente na participação dos atores sociais para influir em decisões políticas, cuja comunicação pública é o elo para generalizar a mobilização em prol do fortalecimento da democracia.

A produção de comunicação do Estado o fortalece à medida em que é ampliado e facilitado o processo de acesso aos cidadãos e à sociedade e, como tal, passa a ser reconhecido em suas ações e discursos (WEBER, 2011, p. 111). Segundo a autora, a comunicação estatal permite a projeção de novos formatos de comunicação que não sejam subordinados aos processos de midiaticização, estabelecendo-se, por meio da relação entre relações-públicas, jornalistas e publicitários, um canal direto entre Estado e sociedade.

A força do Estado em produzir comunicação, ao mesmo tempo em que amplia a democracia, com mais participação, maior transparência, responsividade, oferta de serviços, amplia sua capacidade de fazer propaganda (...). por meio da comunicação o Estado substitui as relações diretas com a sociedade civil pelo estreitamento simbólico de laços; o poder de comunicação do Estado disputa versões com a mídia, ganha em quantidades e diversidade e desequilibra a credibilidade. (WEBER, 2011, p. 116)

Partindo para o campo da semiótica para a definição de espaço público, D´Almeida (2001) coaduna com os demais autores descritos nesse estudo, no sentido em que pontua que a comunicação deve ocorrer num espaço de reconhecimento, identificação e construção de signos que facilitem e acelerem esse reconhecimento, com vistas a criação de uma reputação. Ela acredita que a “geração da web 2.0” facilitou o processo de interação, permitindo que um antes agente passivo possa vir a ser um ator ativo e produtor de informação em larga escala.

Kunsch (2011) aborda os aportes teóricos e a abrangência da comunicação pública, perpassando pela conceituação de opinião pública, estratégia e produtos de comunicação governamental, democracia, mídia e comunicação de interesse público entre o Estado, o mercado e a sociedade.

A comunicação pública, como uma rede constituída a partir de temas relevantes para o interesse público, extrapola o âmbito do Poder Executivo, na medida em que tanto instituições públicas – tais como o Parlamento e Judiciário – quanto privadas desenvolvem ações estratégicas dirigidas a públicos específicos em defesa do interesse público, atuando no fortalecimento do sistema democrático.

Kunsch (2011) ainda sinaliza que na era digital a comunicação pública passa a contar com novos métodos de produção de conteúdo, suportes e meios “que revolucionam conteúdos”, ampliando a participação do cidadão nas questões de interesse coletivo. Mas, ao mesmo tempo, pondera, no sentido de que os meios digitais podem atuar como instrumento propulsor de informações de má qualidade e em uma velocidade exponencial.

Também nesse sentido, Bucci (2019) traz reflexões sobre o impacto da desinformação no debate público. O autor aborda o universo das *fake news*, ou seja, as notícias falsas disseminadas por meio das redes sociais, que, em sua visão, comprometem os alicerces racionais da cultura democrática.

Ele recorre à filósofa Hannah Arendt (1995) para trazer o conceito de “verdade factual”, demonstrando que sem a verdade objetiva e de fatos passíveis de serem verificados não é concebível a ideia de política e não é viável o projeto da democracia. A liberdade de opinião é uma farsa se a informação sobre os fatos não estiver garantida e se não forem os próprios fatos o objeto do debate (apud ARENDT, 1995).

No Brasil, é a Constituição Federal Brasileira de 1988, em seu artigo 5º, inciso XIV que garante a todo brasileiro e estrangeiros residentes no Brasil, “[...] o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”. Além disso, em seguinte, no âmbito do inciso XXXIII, garante “o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade”. Para Garcez (2007), mesmo com todos os entraves à democratização da comunicação, o reconhecimento, em um documento normativo, da existência de uma comunicação pública tem o poder de mudar a situação em todo o país, com vistas ao fortalecimento da democracia, o exercício da cidadania e democratização do acesso às informações de interesse público.

Além de ser direito constitucional, o acesso tempestivo e correto a informação acerca das políticas públicas é premissa para que tais ações sejam efetivas e eficientes e alcancem as camadas mais vulneráveis da população. Sposati (2009) argumenta que com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a inclusão da assistência social na previdência nacional ampliou o campo dos direitos humanos e sociais e rompeu com a noção hegemônica de políticas pró-pobres, em um contexto de forte mudança de percepção na relação de poder.

É dizer, o acesso à informação representa um dever constitucional destinado ao Estado e, ao mesmo tempo, uma garantia inerente do cidadão, uma típica faculdade em favor da sociedade de obter informações reais e adequadas. Na medida em que a qualidade informacional se amplia, o cidadão terá ao seu dispor mais condições de tomar decisões individuais, bem assim de contribuir para os processos de tomada de decisão sobre os próprios interesses e dos interesses que entenda sejam importantes para a sociedade como um todo.

Ordinariamente, referidos processos de tomada de decisão costumam ser reduzidos ao exercício dos direitos políticos, respectivamente nos processos eleitorais, como expressão da soberania popular por meio do chamado “sufrágio universal” e do “voto direto, secreto e com valor igual a todos”, conforme previsto no art. 14 da Constituição do Brasil de 1988.

No entanto, resta claro que o exercício da cidadania não implica um movimento único e reservado apenas ao pleito eleitoral. A participação do indivíduo na formação da vontade pública é um

processo contínuo e apenas nas eleições encontra seu marco mais significativo. Nesta perenidade que o direito ao acesso à informação se revela como importante instrumento ao fomento e exercício da cidadania, mormente em situações de inédita crise na saúde pública. Como bem lembrado por Dahl, uma democracia moderna – ou poliarquia – depende não só do direito ao voto, mas dos direitos de associação, da liberdade de expressão e da pluralidade dos meios de informação. De fato, para o autor, o processo democrático é compreendido como uma série de condições em que a comunicação tem papel central (DAHL, 2005).

O direito ao acesso à informação, nesse sentido, se apresenta como uma das facetas da proteção constitucional das liberdades, previstas no rol dos direitos e garantias individuais da Constituição do Brasil de 1988.

Conquanto com previsão constitucional expressa (art. 5º, XIV e art. 220, *caput*), o acesso à informação é compreendido pela literatura constitucional como uma decorrência da liberdade de expressão e, portanto, compõe um dos mais preciosos direitos fundamentais (MENDES; GONET BRANCO, 2021, p. 267).

Assim, no contexto da liberdade de expressão outras faculdades são incluídas, dentre elas, a de comunicação de pensamentos e de informação. E, embora cada uma delas com suas acepções próprias, partem da mesma fonte constitucional, qual seja, o poder de autodeterminação do indivíduo, essencial à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF). Isso porque, conforme defendem Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (2021, p. 268), “[...] A plenitude da formação da personalidade depende de que se disponha de meios para conhecer a realidade e as suas interpretações, e isso como pressuposto mesmo para que se possa participar de debates e para que se tomem decisões relevantes”. E, mais, considerando a necessária vida em sociedade dos indivíduos, a liberdade de se comunicar livremente se conecta com a necessária sociabilidade, inerente e essencial ao desenvolvimento humano.

[...]A informação - e isso se percebe nitidamente ao longo da evolução - se transforma em uma espécie de garantia supranacional da Democracia e da efetividade dos demais direitos (SARLET; MOLINARO, 2014, p. 16).

Escudeiro (2015) aborda os avanços do Estado de Direito que se estabeleceu no Brasil após a promulgação da Constituição de 1988, que alargou a uma parte antes excluída da população o acesso ao conhecimento de seus direitos, fortalecendo a democracia.

A autora ressalva que esse processo assume diferentes formas e esbarra em dificuldades no contexto brasileiro, devido à dimensão territorial do Brasil, sua diversidade cultural e desigualdade social, o que eleva a importância da comunicação pública como elemento chave para resgatar seu ideal de compartilhamento e sua natureza emancipatória.

Nesse paradoxo, o Estado assume relevância e protagonismo na abertura de diálogo com a sociedade civil, devendo, assim, atuar como mediador dos interesses públicos, de modo tal a permitir mudanças nas relações entre a própria sociedade e o Estado. Em sua “teoria da esfera pública constitutiva da sociedade civil”, parte do pressuposto de que o receptor, ou seja, a sociedade, deve abandonar o papel de alvo passivo das informações e passar a ser um produtor de significados, ao tempo em que passa a ser portador de opinião pública e não apenas consumidor de ideias a ele impostas.

Essa teoria traz, em seu bojo, um posicionamento ideológico no que diz respeito a uma transformação societária a partir da construção de espaços públicos verdadeiramente democráticos, amplos e acessíveis a todos (ESCUDEIRO, 2015).

Embasada em pensadores de diferentes gerações, ela defende que a vitalidade da esfera pública, ou espaço público, tratados como sinônimos por ela, depende exatamente da comunicação, que desempenha um papel democrático na sociedade.

No Brasil, o poder oligopólico dos meios de comunicação privados ainda contrasta com a imensa dificuldade de acesso à informação multirreferenciada por parte da maioria da população em idade adulta (TARRAGÓ *et al.*, 2015). Isso porque, embora a Constituição de 1988 fixe como competência do Poder Executivo, com autorização do Congresso Nacional, o ato de outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens (art. 223, CF), observa-se a concentração destas concessões em determinados grupos³.

³ Segundo pesquisa de 2017 de iniciativa internacional que ganhou o nome de Monitor de Propriedade de Mídia (MOM), organizada pela ONG Repórteres Sem Fronteiras

Primeira condição necessária, mas não suficiente, para falar de democracia deliberativa. Nenhum diálogo é possível sem informação prévia, confiança e transparência; por isso, se quisermos que as pessoas se comportem como cidadãos, temos de ganhar a sua confiança e tratá-las como tal. Para isso, é essencial oferecer informações claras, neutras, honestas e compreensíveis sobre a política pública relativamente à qual queremos organizar a deliberação. Devemos planejar adequadamente a comunicação, utilizando os canais e as plataformas à nossa disposição para garantir o direito de todos estarem bem informados. Devemos empregar uma linguagem simples, compreensível e sem floreios tecnocráticos. Não se trata de banalizar os conteúdos explicativos, mas de adaptá-los ao contexto e aos destinatários. Os cidadãos (e boa parte dos próprios servidores públicos) não são técnicos, mas especialistas em vivência. Mais que uma campanha de marketing, estamos falando de um exercício de pedagogia e transparência, por isso devemos evitar a todo custo falsas expectativas. (TARRAGÓ *et al.*, 2015, p. 21)

Garcez (2007) demonstra o poder transformacional da comunicação pública na vida de brasileiros excluídos de seus direitos fundamentais, como o caso da jovem Anailza Chaves Mendes, moradora no interior da Vila Bom Jardim, em Pacajá (PA), que apenas aos 17 anos conseguiu seu registro civil a partir de uma informação obtida em matéria jornalística veiculada na Rádio Amazonas. naquele momento, de fato, nascia uma cidadã. O autor defende que se a informação e a comunicação não se transformarem em direitos

(RSF), que mapeou 50 veículos de comunicação – 11 redes de TV (aberta e por assinatura), 12 redes de rádio, 17 veículos de mídia impressa e 10 veículos online, o Brasil apresenta índices de risco para a liberdade de expressão e pluralidade de ideias, sobretudo quanto à concentração da mídia. Com efeito, o estudo apontou que as quatro principais redes (Globo, SBT, Record e Band) somam 71,1% de toda a audiência brasileira televisionada. Quanto à mídia impressa, 50% dele está concentrada em quais principais grupos: Globo, Folha, RBS e Grupo Editorial Editora Sempre – braço de comunicação do Grupo SADA, conglomerado de infraestrutura e logística – do qual pertence, também Portal O Tempo, de mídia eletrônica e impressa. Mencionada concentração também foi encontrada na mídia online, em que os quatro principais grupos (G1, UOL, R7 e IG) dominam 58,75% da audiência. Ademais, a pesquisa analisou, ainda, a existência de propriedade cruzada, isto é, quando um mesmo grupo controla diferentes veículos, no qual se constatou que entre as 26 maiores redes, 9 pertencem ao Grupo Globo; 5 ao Grupo Bandeirantes; 5 controlados pelo Grupo Record e ligados à Igreja Universal do Reino de Deus; 4 pertencem ao grupo RBS; e 3 pertencem ao Grupo Folha. Segundo constatado, o Grupo Globo atinge o total de 43,86% da audiência de todo o país. Nesse sentido, cf.: BRASIL, Media Ownership Monitor Brasil. 2017. Disponível em: < <http://brazil.mom-gmr.org/br/>>. Acesso em 10 jul. 2022.

exercidos no dia a dia por todos os cidadãos, pouco se poderá avançar na inclusão de milhões de brasileiros que não têm acesso a outros direitos.

A informação salva vidas. Esta não é uma frase de efeito. A informação elimina preconceitos, esclarece sobre direitos, orienta para medidas de prevenção, encaminha os cidadãos para serviços públicos e pode, portanto, salvar vidas. Em muitos casos, literalmente. Em outros, simbolicamente. Quando uma pessoa fica sabendo da diferença que faz na sua vida a existência do registro civil, um mundo se abre. (GARCEZ, 2007, p.125)

O autor faz um alerta no sentido de que, sem que o senso comum se dê conta de que as emissoras de rádio e televisão usufruem de um bem público por meio de uma concessão, o cidadão não reconhece seu direito de exigir dos veículos de comunicação informação de maior qualidade que vise o bem coletivo, tal como fazem com os direitos tidos como fundamentais, como o acesso à saúde, à educação e ao transporte.

Grande parte da população brasileira está sumariamente excluída do direito de produzir a própria informação ou de manter uma relação autônoma com os meios de comunicação, justamente pela falta de educação para exercer ou reivindicar tal direito (GARCEZ, 2017).

Mathias-Pereira (2014) aborda as reformas pelas quais a gestão pública no Brasil passou desde a década de 30. Os debates atuais sobre reformas do Estado contribuem, em sua visão, para que a formação de opinião da sociedade, a partir da percepção de que modernização e fortalecimento do Estado passam por uma melhoria em seu capital humano, tecnológico, de infraestrutura e comunicacional. Na visão do autor, é fulcral, ainda, entender que a governança privada pode ser adaptada à pública, porém ressaltando-se suas naturezas distintas, sendo que a primeira visa o lucro, enquanto a segunda a realização da função social e do bem público.

As explicações para a adoção de novas formas de gestão pública, a partir das melhores práticas adotadas no setor privado, são atribuídas por ele às seguintes propostas: “redução do tamanho do setor público; maior autonomia e responsabilidade dos gestores; *empowerment*; reengenharia; ênfase nos resultados e na necessidade de serem

medidos; equilíbrio financeiro; orientação para os clientes, formas de contratação mais flexível qualidade na prestação dos serviços e transparência da informação”.

Mathias-Pereira (2014) examina temas como o seu contexto institucional, a disponibilidade de uso dos recursos, o exercício do poder político em suas diversas formas e seu impacto diferencial na sociedade, por meio da transparência e acesso à informação. Entram, neste contexto, em sua visão, as políticas sociais que, de acordo com algumas teorias, são úteis e funcionais para o capitalismo, pois amortecem o processo de acumulação e diminuem choques decorrentes da concentração de renda, viabilizando, também, a produção e circulação de bens e reduzindo a possibilidade de crises sistêmicas.

Para Bucci (2019), a partir da visão de Dretske (1981) acerca do conceito de informação, a democracia perde vitalidade pela ação de sistemas comunicacionais que, como as atuais redes sociais, são muitas vezes utilizadas como propulsionadoras de mentiras. A informação é o que é capaz de produzir conhecimento, e uma vez que o conhecimento requer verdade, a informação também a requer (apud DRETSKE, 1981).

É fato que o avanço da tecnologia e o advento das mídias sociais possibilitaram um acesso maior à população a informações que nas chamadas mídias tradicionais. Filgueiras (2018) argumenta que o grande público passou a divulgar os fatos antes mesmo dos jornalistas, acarretando um cenário de disseminação de informações descontextualizadas e sem uma prévia apuração e checagem das fontes. Cabe ao jornalismo, na visão do autor, retomar o papel de mediador entre as fontes e o público, fazendo o papel de curador do material que circula no universo digital.

Em um cenário de hegemonia da comunicação privada em detrimento à comunicação pública *stricto senso*, há que se estruturar – Estado, sociedade e atores sociais – uma comunicação pública eficiente e muito assertiva para equilibrar o quadro de distribuição de informações, com vistas à promoção da cidadania, ao acesso aos direitos fundamentais e ao fortalecimento da democracia.

Discutir a comunicação, enquanto política pública, é base para assegurar o futuro da democracia brasileira, especialmente quando a tecnologia digital e o advento das mídias sociais expandiram as possibilidades para a multiplicação de conteúdos e o acesso massivo a eles. E, no contexto da pandemia do Covid-19, a comunicação passou a

ser uma variável imprescindível para a tomada de decisões, fazendo a diferença literal entre vidas e mortes (MIDLEJ e SILVA e PIRES, 2020).

Mas somente a disponibilidade de informação não é suficiente para o enfrentamento da Covid-19 e de seus efeitos na saúde pública, sociais e econômicos, uma vez que o excesso de informação difusas pode atrapalhar mais do que ajudar. A existência de muitos canais de divulgação não implica na existência de informação precisa e clara, tampouco confiável. Percebe-se que a difusão exponencial de informações por meio das redes sociais problematiza o já complexo cenário, de tal modo que levar a informação correta e confiável à população, particularmente àquela menos escolarizada, passou a ser um desafio ainda maior, com vistas à promoção de direitos e redução de desigualdades. O remédio para esse cenário caótico de oferta de informação passa pelo engajamento da própria população e de ações concretas do Estado no sentido de assegurar uma comunicação pública acessível a diferentes públicos.

Midlej e Silva e Pires (2020) sustentam que, diferentemente da comunicação governamental, praticada por governos e voltada para prestação de contas e reconhecimentos de ações de suas gestões, a comunicação pública é um direito do cidadão, e até mesmo um bem coletivo, cujo foco deve ser assegurar o próprio interesse público. Ela não pode prescindir da transparência pública, aqui definida como precisão na divulgação (confiabilidade), clareza (acessibilidade para a compreensão da mensagem) e qualidade da informação, e de inclusão de diferentes setores da sociedade.

Transparência pública é algo que vai além. Sem ela não se faz comunicação pública, esta, sim, capaz de contribuir para o enfrentamento da pandemia, com envolvimento de todos, governos e sociedade, interagindo entre si de modo colaborativo (MIDLEJ *et al.*, 2020). Ressalta-se que a administração pública não pode se valer da comunicação unicamente para a promoção política e ideológica de sua própria gestão. Urge se discutir um novo posicionamento da administração pública, para que o Estado seja capaz de melhor se comunicar com

O processo de democratização do acesso à informação ganhou especial relevância e complexidade com o advento da pandemia de Covid-19, tal como argumentam Midlej e Silva e Pires (2020), ao afirmarem que a comunicação pública se tornou ainda mais complexa e desafiadora nesse cenário, principalmente pelo excesso de

informações disponíveis nos canais digitais. Ao mesmo tempo, tornou-se a principal ferramenta de acesso às políticas públicas emergenciais pela população.

Gelb e Mukherjee (2020) demonstram que como a pandemia de COVID-19 interrompeu meios de subsistência e impôs restrições de circulação, muitos países lançaram pacotes de ajuda à população por meio da abordagem *digital first*. Segundo os autores, a tecnologia foi aplicada a todas as partes da jornada do usuário, passando pela identificação e integração até a seleção e os pagamentos.

No caso do processo de comunicação do Auxílio Emergencial, ocorreu difusão de *fake news* e informações errôneas sobre o benefício, causando desinformação e pânico na já vulnerável população-alvo do benefício.

CÂNDIDO MOREIRA *et al.* (2021) analisaram as notícias falsas sobre Covid-19 disseminadas no Brasil durante o primeiro ano da pandemia, a partir de estudo do tipo documental, cujo material de investigação foi composto pelas *fake news* inseridas na Plataforma Coronaverificado.news até o dia 27 de fevereiro de 2021, totalizando 938 notícias. Os resultados revelaram as redes sociais como os veículos mais utilizados para envio das notícias falsas (66,6%), cujo assunto “Governo e autoridades”, onde se inseriu o tem “Auxílio Emergencial”, foi o que concentrou os conteúdos mais disseminados (56,6%), seguida de “Desenvolvimento e aplicação de vacinas” (14,8%), “desvelando a multifacetada abrangência e intenção das *fake news*, que confundem a população e instigam a adesão às práticas não seguras”.

Em relação ao objetivo da pesquisa, a informação adequada a ser realizada pela Caixa Econômica Federal acerca do Auxílio Emergencial agrega uma outra importância ao direito à informação. O cidadão adequadamente informado, seja pela própria instituição ou pela mídia, teria o conhecimento e acesso a direitos assistencialistas que, assim como os direitos individuais, constituem também direitos fundamentais do cidadão, sobretudo em meio à pandemia da Covid-19. É dizer, assim, que a boa informação empodera o cidadão e leva ao seu conhecimento aquilo que é necessário à fruição dos outros direitos fundamentais que ficaram fortemente flexibilizados pela crise mundial, isto é a informação gera poder.

Com efeito, pelo exposto, a comunicação tem se mostrado fundamental, desde o processo de planejamento e fixação de agendas

governamentais – e construção da política pública – até a sua implementação efetiva e avaliação.

A comunicação, pois, cria e mantém espaços voltados à compreensão dos próprios direitos pelos cidadãos, bem assim, para o exercício da sua participação nos processos públicos de tomada de decisão. Portanto, ela identifica atores e partes interessadas e fomenta a sua mobilização, diminuindo barreiras entre governantes e governados; entre instituições estatais e a sociedade civil, repassando informações com o intuito de cumprir metas específicas e vivenciadas dentro de determinado contexto social.

Conforme defende Layon Carlos Cezar (2018, p. 54), “[...] Pressupõe-se que, entre as inúmeras dificuldades para o alcance das metas, a comunicação governamental assume papel fundamental, uma vez que a não institucionalização da política pode revelar, em seu cerne, dificuldades de comunicação”. Exatamente neste ponto que se fixa a presente pesquisa, qual seja, a necessária institucionalização da comunicação, a fim de levar ao conhecimento da sociedade e/ou das partes interessadas no Auxílio Emergencial, o direito ao benefício assistencialista.

No entanto, e com vistas a comparar canais e formas de comunicação, a pesquisa também se fixa à comunicação não institucional, sobretudo da mídia atual, para que seja possível compreender o poder comunicacional do fluxo de informações amplo e, assim, ser possível avaliar adequadamente a política pública. Partindo-se disso, passa-se à análise dos dados primários e secundários acerca da comunicação do Auxílio Emergencial em 2020.



3



3

METODOLOGIA

O trabalho será descritivo, a partir da análise da estratégia de comunicação desenhada pela Caixa Econômica Federal ao longo de 2020, o primeiro ano de pagamento do Auxílio Emergencial (AE), e da cobertura de imprensa acerca do tema no mesmo período.

A primeira etapa do trabalho se baseará em dados primários obtidos junto à Caixa Econômica Federal, onde será apresentado o processo de comunicação do AE. Para isso, foram levantadas as peças de comunicação adotadas pelo banco público, como *releases* à imprensa, *lives* nas redes sociais, entrevistas concedidas pelo core do banco e peças publicitárias.

A segunda etapa consistirá em análise de dados secundários, quais sejam, as matérias de imprensa publicadas no meio *online* que repercutiram a temática ao longo do primeiro ano de pagamento do benefício, obtidas junto à instituição a partir de ferramenta e metodologia próprias baseadas em buscas de palavras-chave, de modo a avaliar o posicionamento da mídia acerca do pagamento do Auxílio Emergencial.

Utilizar-se-á como método a Análise de Conteúdo de Bardin (1977), por meio da codificação e categorização de todos os materiais coletados. A codificação consiste na transformação dos dados brutos do texto que, por

recorte e agregação, permite segregar o conteúdo. Já categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos do conjunto, por diferenciação e reagrupamento, por critérios prévios definidos (BARDIN, 1977).

No que tange as peças de comunicação elaboradas e divulgadas pela Caixa Econômica Federal, optou-se pela segregação entre “comunicação institucional” e “publicidade”.

No tomo comunicação institucional, são abordadas as peças que geram a mídia espontânea, ou seja, quando há, por parte dos veículos de comunicação, a divulgação dos dados de maneira orgânica, sem que haja investimento publicitário para impulsionamento de mídia. Enquadram-se *press releases* e entrevistas coletivas e *lives* transmitidas

nas redes sociais da CEF, as quais permitiram a interação direta com jornalistas e com a população. Tais dados foram coletados no site Caixa Notícias, disponível em <https://caixanoticias.caixa.gov.br/>, conforme ilustra o quadro que segue abaixo.

Já no tomo publicidade, enquadram-se os filmes e peças propagandísticas veiculadas em meios de comunicação de massa por meio de investimento publicitário, tais como jornais, televisão aberta e fechada, rádio, internet e mídia exterior – carros de som, *outdoors*, panfletos, faixas ou cartazes fixados nos muros de comunidades, ônibus, metrô, etc.

Tanto as peças de comunicação institucional como as publicitárias foram categorizadas a partir de análise da temática predominante, quais sejam “interesse público”, “institucional” e “mercadológico”.

Como “Mercadológico” são classificadas as ações que visam promover a CEF enquanto banco comercial e concorrencial, com finalidade de divulgação de produtos e serviços que agreguem valor financeiro à instituição.

Acerca da divulgação midiática – segunda etapa da pesquisa –, foram consideradas as matérias de imprensa publicadas entre abril e dezembro de 2020 no meio *online*, que citaram os termos “Auxílio Emergencial” e “Caixa Econômica Federal”, e/ou “Caixa”, e ou “CEF”, de forma concomitante, a partir da coleta de dados primários fornecidos pela Caixa Econômica Federal e coletados por meio da ferramenta “FSB Inteligência”, metodologia utilizada pela instituição para clipagem e classificação temática de material jornalístico.

As matérias foram aqui subdivididas de acordo com o tema predominante, quais sejam “filas e atendimento”, “cadastro, pagamento e conta digital”, “falha no sistema, crimes, contestações, recebimento indevido e devoluções”, “política e economia” e “cartão virtual”, e categorizadas em “interesse público”, “institucional” e “mercadológico”.

Foram classificadas como “interesse público” as matérias que trataram de forma central os temas “filas e atendimento”, “cadastro, pagamento e conta digital”, “falha no sistema, crimes, contestações, recebimento indevido e devoluções”, cujo objetivo central foi esclarecer a população acerca do direito de ingresso ao programa e sua operacionalização.

Em “Institucional” estão as matérias enquadradas na categoria “política e economia”, que abordaram o papel da Caixa Econômica Federal e do governo federal enquanto agentes pagador e formulador desta política pública, as discussões político-institucionais de temas como eventuais prorrogações do programa, ampliação de público-alvo e valor do benefício, bem como os impactos macroeconômicos do AE.

Como “Mercadológica” são classificadas as matérias de imprensa categorizadas em “cartão virtual”, cuja abordagem preponderante foi a divulgação do produto ou serviço com viés comercial.



4

4

ESTUDO DE CASO: A ESTRATÉGIA DE COMUNICAÇÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL EM 2020

A ajuda aos mais necessitados no Brasil existe desde o período colonial. A princípio, isso foi demonstrado pelas Santas Casas de Misericórdia, que ajudavam a cuidar de crianças abandonadas, e, posteriormente, por entidades religiosas e beneficentes. No entanto, somente após a Constituição Federal de 1988, a assistência social foi incluída no tripé da previdência social brasileira, definida como um conjunto claro de ações do governo e da sociedade voltadas para a garantia de direitos relacionados à saúde e assistência social.

Cinco anos depois da Constituição Federal de 1988, a política de assistência social foi regulamentada pela Lei de Organização da Assistência Social - LOAS, que define os objetivos e diretrizes da assistência social, sua forma organizacional e a administração da ação de auxílio à assistência social, reforçando a ajuda como um sistema descentralizado, com participação popular e financiamento público.

A LOAS avançou na distribuição da capacidade assistencial entre os três poderes, definindo a composição e titularidade dos órgãos decisórios, bem como a estrutura e o financiamento da região. Como resultado, a assistência social passou a ser considerada uma "(...) política previdenciária não contributiva, que estabelece um mínimo social, implementado por meio de uma série de iniciativas públicas claras e ações sociais para garantir o atendimento das necessidades básicas" (LOAS, 1993).

Sob o novo acordo democrático, o Estado criou um sistema de proteção social. Dessa monta, diversos autores definem que proteção social pode ser entendida como uma série de iniciativas públicas ou reguladas pelo Estado destinadas a fornecer serviços e benefícios sociais que respondam a situações de risco ou privação social.

Segundo Sposati (2009), o campo da seguridade social se insere no contexto de uma forte mudança de percepção, ou seja, o da universalidade e da democratização da seguridade social. Para o autor, como em toda política social, há um campo de força entre ideias e interesses. Nessa relação de poder, um conceito tenta configurar a ajuda como uma política de Estado (obrigação); o outro tenta

configurá-la como um princípio de subsidiariedade, o qual o Estado deve ser o último e não o primeiro a agir. Na segunda visão, o princípio da solidariedade predomina como ação de entidades subsidiadas pelo Estado, o que reduz o Estado nessa esfera social.

A Política Nacional de Assistência Social - PNAS começou a se materializar, principalmente com a implantação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS em 2005, que constitui "(...) um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, que tem como função gerir conteúdo específico da assistência social no campo da proteção social no Brasil", que se tornou lei somente em 2011 (nº 12.435), alterando a LOAS (1993).

A PNAS (2005) descreve cidadãos e grupos em situação de vulnerabilidade e risco social para seus públicos-alvo e organizações que prestam serviços e divide suas ações em proteção garantida, proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade.

Ao lidar com esses novos parâmetros da política de assistência social, na perspectiva do serviço universal, fez-se necessário discutir os princípios norteadores e estruturantes do SUAS a partir de 2004. Um dos princípios de construção estabelecidos na LOAS (1993) diz respeito à satisfação das necessidades sociais em detrimento da rentabilidade econômica. Isso significa que não só os pobres têm direito à assistência social, mas todos aqueles que precisam de serviços por algum motivo ou questão social.

Essa articulação entre política econômica e social sempre existiu, como infere Castro (2012). A maior parte dos gastos sociais refere-se a garantir a renda de grupos desfavorecidos que possuem maior propensão marginal a consumir, principalmente, bens nacionais, aumentando o efeito multiplicador da renda na economia. Portanto, tem impacto no crescimento econômico e na distribuição de renda. Simulações apresentadas por diversos autores mostram que a cada R\$ 1,00 que o governo gasta com proteção social é gerado um impacto no PIB de R\$ 1,37. Além disso, infere-se que um aumento de 1% no PIB decorrente de programas e políticas sociais tende a aumentar a renda familiar em uma média de 1,85%.

Entende-se, no entanto, que a modelagem de política social no Brasil ainda está em fase de construção, exigindo esforço, mudança e segurança adicionais, principalmente em tempos de calamidades

públicas e pandemias, como ficou evidenciado com o surto de Covid-19 no Brasil.

Majoritariamente, dois fatores contribuíram para o impacto da crise do coronavírus nas economias locais: a primeira se refere ao impacto exógeno da queda do comércio internacional, que impactou diretamente as exportações. Estudos mostram que diversas economias mundiais, como o Brasil, tiveram queda significativa na receita e redução nas compras internacionais. Uma segunda fonte do impacto do coronavírus na dinâmica econômica das cidades decorreu das restrições à demanda doméstica, especialmente de itens não-essenciais, causando desemprego e queda na renda existente, que, por sua vez, reduziu o consumo, o que novamente amorteceu a atividade econômica, criando um ciclo retroalimentado negativo (MALISZEWSKA *et al.*, 2020).

Para evitar crises ainda mais severas e prover o reaquecimento da atividade econômica, vários países, incluindo o Brasil, adotaram políticas monetárias e fiscais expansionistas.

O governo brasileiro optou por medidas que contemplaram aumento de gastos com saúde, programas de assistência social, de transferência de renda e de preservação do emprego, assim como medidas de liquidez, expansão do crédito e o apoio às micro e pequenas empresas. O Banco Central do Brasil reduziu, ainda, a Selic, taxa básica de juros da economia, para 2% ao ano. Ainda assim, o Produto Interno Bruto (PIB) registrou contração em 2020⁴.

Nesse diapasão, foi instituído, o programa Auxílio Emergencial, cujo objetivo principal foi minimizar os efeitos econômicos da pandemia do novo coronavírus na população mais vulnerável, entre eles os beneficiários do programa Bolsa Família, os inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), os autônomos, os trabalhadores informais e os microempreendedores individuais (MEI). O Auxílio Emergencial foi, portanto, utilizado como forma de manter a renda local e maximizar a vitalidade da economia das cidades, aquecendo a economia local por meio dos gastos diretos das famílias.

É importante ressaltar que o Auxílio Emergencial foi uma das principais - senão a mais importante - medidas de proteção social

⁴ Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-03/pib-de-2020-fecha-com-queda-de-41-revela-pesquisa-do-ibge>. Acesso em 30 jan. 2022.

adotadas pelo Brasil no primeiro ano da pandemia. Buscando garantir o atendimento das necessidades básicas dos grupos mais vulneráveis, as políticas de assistência social, como já demonstrado, são desenhadas para enfrentar uma situação de risco social, sendo também uma ferramenta para manter a mobilidade mínima da economia.

Com a injeção de quase de R\$ 300 bilhões na economia apenas em 2020, o Auxílio Emergencial é apontado como instrumento mitigador de queda expressiva na renda e do aumento da pobreza (KOMATSU, MENEZES-FILHO, 2020). O Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária da Universidade de São Paulo (FEA-USP) estimou que, sem o Auxílio Emergencial, o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro teria caído entre 8,4% e 14,8% em 2020, superando em mais de 10 pontos percentuais o resultado registrado de - 4,1%⁵.

4.1 O AUXÍLIO EMERGENCIAL EM NÚMEROS

O ano de 2020 foi extremamente desafiador para a população mundial. Além de questões como a busca pelo desenvolvimento econômico e social e a sustentabilidade, houve os desdobramentos em função de um novo vírus identificado que traria riscos a toda comunidade internacional.

Em 31 de dezembro de 2019, a Organização Mundial de Saúde (OMS) foi alertada sobre vários casos de pneumonia na cidade de Wuhan, província de Hubei, na República Popular da China. Tratava-se de uma nova cepa de coronavírus que não havia sido identificada em humanos. Uma semana depois, em 7 de janeiro de 2020, as autoridades chinesas confirmaram que haviam identificado um novo tipo de coronavírus. Em 30 de janeiro de 2020, a OMS declarou a situação como Emergência de Saúde Pública de Importância internacional (ESPII), o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional⁶.

⁵ Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2021/02/06/Os-efeitos-do-aux%C3%ADlio-emergencial-no-PIB-segundo-este-estudo>. Acesso em 20 mai.2021.

⁶ Dados da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), disponível em <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19#:~:text=Em%2031%20de%20dezembro%20de,identificada%20antes%20em%20seres%20humanos>. Acesso em 10 jun. 2022.

A partir dessa resolução, diversos países começaram a adotar medidas de restrição de circulação de pessoas. Inicialmente, o Brasil acompanhava esse movimento pela imprensa internacional como algo distante da realidade local. O brasileiro olhava atento às imagens de países pioneiros nessas medidas, como, por exemplo, os europeus. Marcou o início da pandemia as cenas de italianos que cantavam em suas varandas como modo de arrefecer a solidão que o isolamento causava.

No dia 07 de fevereiro de 2020, o Brasil acompanhava a chegada de 34 brasileiros trazidos da China em uma operação da Força Aérea Brasileira. No entanto, 19 dias depois, em 26 de fevereiro, foi confirmado o primeiro caso do novo coronavírus no Brasil. Em 20 de março daquele ano, o Ministério da Saúde publicou [portaria](#) que decretava o estado de transmissão comunitária do novo coronavírus em todo o Brasil. Não demorou para que os governadores adotassem medidas de isolamento nos estados, trazendo impacto para as atividades formais e informais.

Desta monta, foi aprovada em 02 de abril de 2020, a Lei 13.982/2020, a qual estabeleceu medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da Covid-19, regimentando o pagamento de auxílio financeiro emergencial.

A primeira versão do programa, prevista inicialmente para durar três meses, oferecia um benefício de R\$ 600 mensais a serem pagos de abril a junho de 2020. Entretanto, essa primeira fase foi estendida por mais 2 meses, vigendo até agosto de 2020. Já entre setembro e dezembro daquele ano, foi lançada uma nova fase do programa, por meio da MP nº 1.000, de 2 de setembro de 2020, e posterior Decreto nº 10.488, de 16 de setembro de 2020, com o pagamento de R\$ 300 mensais às famílias beneficiárias.

Gerido pelo Ministério da Cidadania, a Caixa Econômica Federal atuou como mandatária da União, contratada para a operação de cadastro e pagamento dos beneficiários do programa.

Toda a negociação foi feita de forma extremamente ágil, com a seleção da Caixa em 3 de abril, elaboração dos *apps* de requerimento do AE e de acesso à Poupança Social Digital em 6 de abril, formalização do contrato no dia 8 de abril com a transferência do primeiro lote de pagamentos para o banco neste mesmo dia e subseqüente pagamento dos primeiros 2,5

milhões de beneficiários no dia seguinte. (LARA DE ARRUDA, Pedro *et al*, 2021)

A escolha do banco para operacionalizar esse complexo programa de transferência de renda se deu por sua capilaridade e sua rede de parceiros lotéricos, abrangendo todo o território nacional, bem como pela experiência já consolidada como o principal parceiro do governo federal no pagamento de benefícios sociais. Mesmo assim, o pagamento do Auxílio Emergencial demandou um esforço inédito, pela complexidade da operação e pelo momento que o mundo atravessava. Era preciso levar o benefício a todos os brasileiros que precisavam e que sequer estavam mapeados, da forma mais rápida possível.

Em cinco dias após a promulgação da lei, a CEF já pagava o AE a 2,5 milhões de brasileiros. Em 20 dias, já eram 50 milhões de pessoas. Ao longo de 2020, foram 536 milhões de pagamentos do Auxílio Emergencial.

Para fazer a operação, mitigando o risco de aglomerações em suas agências, o banco optou por um caminho inovador, que posteriormente deixou o legado de mais de 100 milhões de contas digitais abertas. O pagamento foi realizado de maneira digital, via app Caixa Tem, o que culminou na maior operação de inclusão digital e bancária realizada no Brasil. Segundo dados da CEF, foram 38 milhões de bancarizados e incluídos digitalmente.

Dentre as funcionalidades da conta digital aberta gratuitamente ao público do AE e de outros benefícios sociais emergenciais, estão o pagamento de boletos e contas e a utilização de cartão de débito virtual e QR Code para fazer compras e saques.

Em 30 de abril de 2020, a Caixa registrou cerca de 97 milhões de cadastros, mais de 500 milhões de visitas ao hotsite do programa e 110 milhões de ligações na central telefônica 111, criada para prestar informações sobre o benefício. O aplicativo Caixa Auxílio Emergencial, até então, registrou 70 milhões de downloads; já o aplicativo Caixa Tem foi baixado por 68,9 milhões de pessoas. Além disso, já tinham sido abertas pelo banco 19 milhões de contas poupanças sociais digitais. Ao todo, 68 milhões de pessoas receberam o benefício em suas três fases.

Neste período, e para democratizar o acesso ao crédito, a Caixa Econômica Federal estruturou o maior banco digital do Brasil, por meio do app Caixa Tem, com mais de 100 milhões de contas digitais gratuitas,

que ofertaram a participação dos brasileiros na economia produtiva do país.

Cerca de 8 entre dez adultos no Brasil receberam algum benefício durante a pandemia por meio da Caixa Econômica Federal, segundo dados do banco: foram R\$ 736,4 bilhões pagos para mais de 121,3 milhões de pessoas referentes ao Auxílio Emergencial, ao Saque Emergencial do FGTS, ao Benefício de Manutenção do Emprego e da Renda (BEm) e à Antecipação do Abono Salarial.

A despeito dos problemas enfrentados pela CEF, que perpassam, inclusive, pela cultura do brasileiro em utilizar o dinheiro em espécie e pela dificuldade de parcela significativa da população em acessar serviços digitais e a internet, a poupança social digital tem potencial para ser um dos instrumentos para a inclusão financeira dos cidadãos (CARDOSO, 2020).

Em pensamento complementar, Roa (2015) arrazoa que para que a inclusão financeira de fato ocorra é preciso mais que dar acesso a uma conta bancária, faz-se imperioso que o cidadão tenha acesso a uma gama de serviços financeiros customizados, bem como de regulamentação e supervisão adequadas de produtos e serviços e de políticas de proteção ao consumidor e de educação financeira.

Algumas preocupações devem estar presentes não só na implementação do Auxílio Emergencial, mas também nas demais políticas públicas que estão passando por uma transformação digital, como: o desafio da inclusão digital e financeira dos cidadãos; a necessidade de abertura de canais para que o cidadão possa recorrer das decisões, conforme preconizado pela Lei do Processo Administrativo; e o fortalecimento de mecanismos para manifestações, a fim de que seja possível apontar inconsistências, dificuldades e demais situações que não foram previamente enquadradas nos sistemas. (CARDOSO, 2020)

A fim de evitar corrida às agências e as consequentes aglomerações que agravariam o quadro de pandemia da COVID-19, a Caixa Econômica Federal desenvolveu uma sistemática para pagamento do benefício prioritariamente por meio digital. Para cumprir o desafio de atender a um público inicialmente estimado de 45 milhões de pessoas, que, posteriormente, atingiu o marco de 68 milhões de beneficiários, e viabilizar a movimentação dos recursos reduzindo a necessidade de deslocamento às agências bancárias,

foram criadas as contas poupanças sociais digitais. Operadas pelo aplicativo Caixa Tem, elas foram abertas gratuitamente e sem a incidência de tarifas de manutenção a milhões de pessoas, dentre elas 38 milhões nunca bancarizadas e excluídas digitalmente.

Cardoso (2020) entende que o processo de abertura massiva das contas poupança sociais digitais pela Caixa Econômica Federal no contexto do pagamento do Auxílio Emergencial e de demais programas emergenciais pode ser considerado um avanço para a bancarização, sendo um primeiro e importante passo para a inclusão financeira em si. No entanto, alerta que esse processo ainda carece de ampliação do acesso a uma gama de produtos e serviços agregados e customizados a esse público, para que tal população seja de fato incorporada ao sistema financeiro brasileiro.

No primeiro ano de pandemia, o braço do Estado abrangeu todo o território nacional. A cobertura do Auxílio Emergencial, somada à do Programa Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BeM), atingiu até 80% da população brasileira (HECKSHER; FOGUEL, 2020). Tal abrangência tornou o desafio de levar a correta informação à população ainda mais complexo, como corrobora Escudeiro (2015) ao argumentar que o processo da comunicação pública assume diferentes formas no Estado brasileiro devido a sua dimensão territorial, diversidade cultural e desigualdade social. Eleva-se, portanto, sua importância e seu papel ideal de compartilhar e de se tornar algo comum a muitos cidadãos, sendo elemento essencial à democracia e à efetividade das políticas públicas.

Com tamanha magnitude e complexidade contextual, comunicar o Auxílio Emergencial se mostrou um largo desafio. Para isso, a Caixa Econômica Federal lançou mão de um ferramental de comunicação que contou com o apoio massivo de veículos de imprensa que se dedicaram à cobertura diária da pauta, bem como de um amplo plano de comunicação, que envolvia desde peças publicitárias, *lives*, *press releases*, spots de rádio e peças para redes sociais, a uma abordagem disruptiva sob a ótica da prática do marketing governamental, como o uso de mídias alternativas.

Para descrever a estratégia de comunicação e o comportamento da imprensa frente à necessidade de o cidadão ser informado rápida e corretamente foram usados dados primários obtidos junto à CEF, trazendo em números e cronologia levantamento do ferramental de comunicação, tais como *press releases* à imprensa, planos publicitários

e *lives* nas redes sociais. Também haverá espaço dedicado à análise de mídia feita com base em matérias jornalísticas que repercutiram a temática nos primeiros meses de pagamento do benefício, que permitirão avaliar a evolução da narrativa da mídia acerca do tema.

4.2 A ESTRATÉGIA DA COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL DO AUXÍLIO EMERGENCIAL

Em decorrência do processo inovador de pagamento do AE, a Caixa Econômica Federal realinhou sua estratégia de comunicação. Utilizou-se, para isso, de forma perene e em formatos diversos, diferentes veículos de comunicação em massa, como TV e rádio, com o objetivo de orientar a população sobre os processos de cadastramento e pagamento do Auxílio Emergencial.

O conteúdo priorizava a prestação de serviço e esclarecimentos, direcionando o público-alvo para os canais digitais. O banco lançou mão, ainda, de tutoriais de como utilizar os aplicativos, deu esclarecimentos sobre o horário de atendimento em suas mais de 4 mil agências e orientou sobre como evitar filas.

No que tange as peças de comunicação elaboradas e divulgadas pela Caixa Econômica Federal, optou-se pela segregação entre “comunicação institucional” e “publicidade”.

No tomo comunicação institucional, são abordadas as peças que geram a mídia espontânea, ou seja, quando há, por parte dos veículos de comunicação, a divulgação dos dados de maneira orgânica, sem que haja investimento publicitário para impulsionamento de mídia. Enquadram-se *press releases* e entrevistas coletivas e *lives* transmitidas nas redes sociais da CEF, as quais permitiram a interação direta com jornalistas e com a população.

Souza Gomes *et al* (2021) classificam dois tipos de propaganda: as comerciais, que são criadas com a finalidade de lucro, e a propaganda social, que é criada com o objetivo de conscientizar sobre temáticas como saúde, bem-estar e questões sociais, conceitos esses que se fizeram presentes para a categorização da pesquisa.

Foram classificadas como “interesse público” as ações cuja predominância temática tenha viés de serviço à sociedade, no sentido de esclarecer a população acerca das características do Auxílio

Emergencial, seu público-alvo, calendários, horário de atendimento bancário, meios de se evitar filas e aglomerações, formas de utilização do aplicativo Caixa Tem e prevenção a crimes e fraudes.

Em “Institucional” enquadram-se as ações cuja temática central seja a de promoção da imagem da Caixa Econômica Federal e/ou do governo federal como agente pagador e formulador do programa AE, respectivamente, além de ressaltar os impactos econômicos do programa na economia.

Como “Mercadológico” são classificadas as ações que visam promover a CEF enquanto banco comercial e concorrencial, com finalidade de divulgação de produtos e serviços que agreguem valor financeiro à instituição.

Tabela 1 – Campanhas publicitárias sobre papel da CEF no contexto da pandemia: Auxílio Emergencial 2020

Período	Temática	Meios	Classificação
21/04 a 18/04	Como usar a poupança social digital	TV aberta, carro de som, comunidades, rádio e internet	Interesse público
30/04 a 17/05	Evite aglomerações	TV aberta, carro de som e rádio	Interesse público
17/05 a 20/05	Agradecimento empregados CEF	TV aberta	Institucional
17/05 a 30/05	Calendário AE	TV aberta, rádio e internet	Interesse público
02/07 a 09/07	Calendário AE	Rádio	Interesse público
01/07 a 10/10	Depoimentos beneficiários	TV aberta, TV fechada e internet	Institucional
24/07 a 09/10	Calendário AE	TV aberta, rádios, mídia exterior, comunidades e internet	Interesse público
04/09 a 30/09	Calendário AE	TV aberta, rádio e internet	Interesse público
16/09 a 16/11	Extensão AE e balanço	TV aberta, TV fechada e internet	Institucional
21/10 a 31/10	Calendário AE	TV aberta e internet	Interesse público

29/12 a 31/12	Depoimentos beneficiários e balanço	TV aberta, mídia exterior, comunidades e internet	Institucional
---------------	-------------------------------------	---	---------------

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da Caixa Econômica Federal, 2020.

4.3. A COBERTURA DA MÍDIA

Recuperemos aqui a questão metodológica acerca da divulgação midiática – segunda etapa da pesquisa. Foram consideradas as matérias de imprensa publicadas entre abril e dezembro de 2020 no meio *online*, que citaram os termos “Auxílio Emergencial” e “Caixa Econômica Federal”, e/ou “Caixa”, e ou “CEF”, de forma concomitante, a partir da coleta de dados primários fornecidos pela Caixa Econômica Federal e coletados por meio da ferramenta “FSB Inteligência”, metodologia utilizada pela instituição para clipagem e classificação temática de material jornalístico.

As matérias foram aqui subdivididas de acordo com o tema predominante, quais sejam “filas e atendimento”, “cadastro, pagamento e conta digital”, “falha no sistema, crimes, contestações, recebimento indevido e devoluções”, “política e economia” e “cartão virtual”, e categorizadas em “interesse público”, “institucional” e “mercadológico”.

Tabela 2 - Matérias de imprensa sobre Auxílio Emergencial e Caixa Econômica Federal em 2020

	Filas e atendimento	Cadastro, pagamento e conta digital	Falha no sistema, crimes, contestações, recebimento indevido e devoluções	Política e Economia	Cartão virtual
ABR	522	4.561	305	451	3
MAI	741	3.353	395	347	63
JUN	65	2.072	1.759	198	9
JUL	85	1.740	406	164	6
AGO	85	1.476	99	171	4

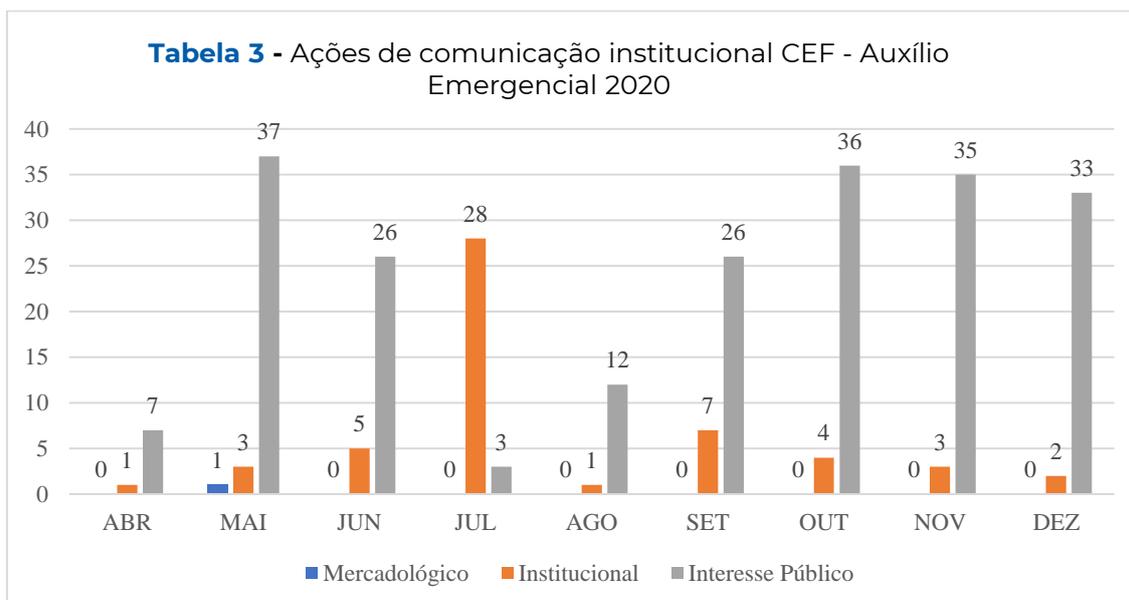
SET	25	1.345	98	193	2
OUT	19		78	147	0
NOV	36	1.460	136	143	3
DEZ	20	1.231	201	114	2
SUBTOTAL	1.598	18.395	3.477	1.928	92
TOTAL	25.490				

Fonte: Caixa Econômica Federal/FSB Inteligência/2022

Foram classificadas como “interesse público” as matérias que trataram de forma central os temas “filas e atendimento”, “cadastro, pagamento e conta digital”, “falha no sistema, crimes, contestações, recebimento indevido e devoluções”, cujo objetivo central foi esclarecer a população acerca do direito de ingresso ao programa e sua operacionalização.

Em “Institucional” estão as matérias enquadradas na categoria “política e economia”, que abordaram o papel da Caixa Econômica Federal e do governo federal enquanto agentes pagador e formulador desta política pública, as discussões político-institucionais de temas como eventuais prorrogações do programa, ampliação de público-alvo e valor do benefício, bem como os impactos macroeconômicos do AE.

Como “Mercadológica” são classificadas as matérias de imprensa categorizadas em “cartão virtual”, cuja abordagem preponderante foi a divulgação do produto ou serviço com viés comercial.



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da Caixa Econômica Federal, 2020.

Nos meses de janeiro e fevereiro, ainda na fase pré-pandemia, o noticiário abordou moderadamente a ajuda concedida a pescadores afetados por manchas de óleo no litoral do Nordeste e parte do Sudeste. Portanto, nos dois primeiros meses de 2020, não foram registradas menções ao Auxílio Emergencial concedido em virtude da crise econômica causada pela pandemia de Covid-19.

Com a pandemia já instalada no país, abril e maio concentraram os picos de menções sobre o Auxílio Emergencial associado à Caixa Econômica Federal, registrando citações principais e secundárias ao banco. O período em questão corresponde ao início da operacionalização do benefício, quando foram realizados os cadastramentos, os primeiros pagamentos e adotadas medidas de reforço ao atendimento.

No decorrer do ano, embora tenha havido redução no volume de inserções, assuntos como o calendário de pagamentos e prazos de contestação mantiveram espaço no noticiário.

Outra questão que se preservou linear no escopo de interesse foi a evolução das especulações políticas sobre a prorrogação até a efetiva extensão das parcelas.

Nas abordagens mais sensíveis, foram verificados, em volume, conteúdos que citavam as longas filas em agências, falhas no aplicativo e fraudes no pagamento do benefício.

Ao longo do mês de abril de 2020, foram iniciadas as ações de comunicação institucional e publicitárias voltadas a divulgar as iniciativas do banco estatal para enfrentamento à Covid-19. O foco foi a operação de pagamento do Auxílio Emergencial e criação do app Caixa Tem, utilizado para a movimentação de recursos do benefício.

No que tange a cobertura de imprensa, abril registrou 5.842 notícias publicadas em meio online que associaram o Auxílio Emergencial à Caixa Econômica Federal, com concentração temática no cadastramento de beneficiários, esclarecimento de dúvidas, início do pagamento e atendimento ao público, inclusive aos fins de semana.

Analisando a estratégia de comunicação da Caixa no mês em voga, evidencia-se um foco da comunicação institucional majoritariamente de interesse público (87,5%), quando se começou a explicar a operação de cadastramento para recebimento do Auxílio Emergencial.

O período registrou avaliação geral positiva puxada por assuntos como cadastramento de beneficiários, esclarecimento de dúvidas, início do pagamento e atendimento ao público, inclusive aos fins de semana. Entre os destaques, a exigência de regularização do CPF para obtenção do benefício transitou em abordagens neutras e negativas. Com menor volume, filas nas agências e instabilidades no aplicativo CAIXA Tem repercutiram desfavoravelmente.

Naquele momento, a instituição optou por focar 100% de sua estratégia de comunicação institucional na divulgação por meio da imprensa: foram realizadas 8 divulgações – sendo a transmissão de uma coletiva de imprensa em rede social e 7 entrevistas a veículos de comunicação.

Em abril também teve início ação publicitária com viés de interesse público, com o objetivo de explicar para a população como acessar e movimentar a conta social digital via Caixa Tem, utilizada como meio para pagamento do benefício. Para isso, o banco utilizou diferentes canais, tais como TV aberta, carro de som, banners em muros de comunidades, rádio e internet.

Já no último dia de abril, foi iniciada campanha publicitária também com viés de interesse público, orientando a população a priorizar os canais digitais e remotos do banco, com vistas a evitar aglomerações e filas nas agências da CEF, o que agravaria o quadro de saúde pública no país. O gráfico 1 traz os números de comunicação institucional da CEF para o Auxílio Emergencial em 2020.

A partir de maio de 2020, foi implementada pela CEF rotina de *lives* frequentes nas redes sociais do banco, com o intuito de disseminar informações sobre o pagamento do AE, apresentar o balanço das ações, além de esclarecer dúvidas. Nesse mês foram realizadas 41 ações de comunicação institucional acerca do tema, entre entrevistas, *press releases* e *lives*.

Foi nesse mês que a Caixa Econômica Federal iniciou a estratégia de falar diretamente com a população, respondendo em 24 dessas ações (58,54%) perguntas de usuários de redes sociais, ouvintes de rádios e expectadores de programas televisivos. O viés foi majoritariamente de interesse público (90,24%), com reforço para que os clientes priorizassem os canais digitais e remotos, visando evitar aglomerações e formações de filas nas agências e lotéricas.

Em maio houve continuidade da transmissão em veículos de massa de filme para TV e internet e spots de rádio que orientavam a população a evitar filas e aglomerações. Também houve mais duas campanhas publicitárias: uma institucional, a qual o banco agradecia seus empregados que estavam na linha de frente do pagamento do AE, e outra com viés de interesse público, sobre o calendário de pagamentos.

Naquele mês, a imprensa destacou em 4.899 matérias as medidas adotadas pela CEF para a redução de filas, a ampliação do atendimento nas agências, a utilização do aplicativo Caixa Tem em lojas físicas, além do cronograma, balanços e atualizações sobre os pagamentos.

Também ganharam evidência as primeiras publicações políticas acerca do tema, trazendo como pano de fundo uma eventual prorrogação do Auxílio Emergencial, e abordagens sobre fraudes e crimes virtuais.

No mês de junho, foram registradas 28 ações de comunicação institucional, sendo que em 9 delas (32,14%) a CEF interagiu diretamente com o cidadão. No total, o viés de interesse público prevaleceu (85,71%). Não houve nesse mês campanha publicitária.

Já a cobertura de imprensa focou na prorrogação do benefício, além de contestações, análises e pagamentos a novos cadastrados. Em menção secundária, relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) apontou a possibilidade de 8,1 milhões de brasileiros terem recebido o Auxílio Emergencial indevidamente, enquanto outros 2,3 milhões de cidadãos elegíveis teriam sido excluídos. No total mensal, foram registradas 4.103 matérias.

O mês de julho concentrou 31 ações de comunicação institucional, sendo que em 6 delas (51,49%) a CEF interagiu diretamente com o cidadão por meio de suas redes sociais. No total, o viés de interesse público esteve presente em 28 ações (90,32%).

Foram realizadas três campanhas publicitárias ao longo de julho de 2020. As duas de viés de utilidade pública tratavam do calendário do AE, as quais o banco usou novamente mídias alternativas, como muros em comunidades. A última, por sua vez, com viés institucional, trazia depoimentos de beneficiários do programa, bem como um balanço dos pagamentos, e permaneceu em TVs, rádios e internet até outubro de 2020.

No terceiro trimestre de 2020, julho foi o mês que alcançou o maior nível de exposição, com 2.401 matérias apuradas. A imprensa destacou a aprovação de 1,5 milhão de novos beneficiários, assim como o cronograma destinado a esses eles, além do encerramento do prazo para solicitar o Auxílio Emergencial. Naquele mês, a CEF anunciou a suspensão, por fraude, de centenas de milhares de contas poupança digital do banco.

Ao lado do Ministério da Cidadania, do Ministério Público Federal e da Polícia Federal, a CEF participou de ação para combater e punir fraudes no recebimento do auxílio, o que ganhou repercussão na imprensa brasileira.

Ao longo do mês de agosto, foram registradas 13 ações de comunicação institucional, sendo que em apenas 1 delas houve interação entre o banco e os cidadãos. Os demais espaços foram ocupados por meio da divulgação via a imprensa. No total, o viés de interesse público esteve presente em 12 ações (92,30%).

O tom de serviço e interesse público também permaneceu na maioria das 1.835 matérias registradas em agosto, com foco no calendário de pagamentos e contestações, além de filas e instabilidades no app Caixa Tem. O MPF recomendou o aperfeiçoamento do atendimento à população em situação de rua da capital paulista. Também teve espaço na imprensa estudo do governo federal para ampliar o Auxílio Emergencial até o fim de 2020.

O mês de setembro concentrou 46 ações de comunicação institucional, sendo que em duas delas a CEF interagiu diretamente com o cidadão. No total, o viés de interesse público esteve presente em 38 ações (82,60%). Também foram lançadas mais duas campanhas publicitárias para veículos em massa. Uma institucional, que tratava da prorrogação do benefício e trazia um balanço, e outra com informações sobre calendários com viés de interesse público.

A despeito do expressivo número de ações de comunicação institucional da CEF no mês, setembro registrou a menor exposição na mídia no trimestre, com 1.663 matérias apuradas, com enfoque predominante no calendário de pagamentos e na prorrogação do AE até o fim do ano, com valor de R\$ 300, e o início da liberação dessas parcelas. Em Minas Gerais, operação da Polícia Federal apurou crimes de estelionato para o recebimento do benefício.

Em outubro foram divulgadas 40 ações de comunicação institucional, sendo que não houve interação direta com o cidadão. No total, o viés de interesse público esteve presente em 36 dessas ações (90%). E uma nova campanha para TV e internet sobre calendários, com viés de interesse público.

Acerca da cobertura de imprensa, para além dos calendários de pagamentos, conotações políticas tiveram protagonismo devido à ampla visibilidade dada à visita do presidente da República a uma agência fluvial da Caixa, onde atendeu beneficiários do Auxílio Emergencial. Também ganhou destaque na imprensa a sanção do projeto de lei de conversão da MP 982/2020, que tornou a poupança social digital permanente para o pagamento de outros benefícios sociais. Naquele mês, foram registradas 1.401 matérias jornalísticas sobre o AE.

O mês de novembro concentrou 38 ações de comunicação institucional, sendo que não houve interação direta com o cidadão. No total, o viés de interesse público esteve presente em 35 delas (92,10%).

Novamente o enfoque político e institucional esteve em alta na cobertura de imprensa, quando foram registradas 1.778 matérias. Destaque para cerimônia no Palácio do Planalto que marcou 100 milhões de poupanças sociais digitais. Em outra frente, o prazo para contestar a negativa da extensão foi um dos assuntos com ampla visibilidade dentro da divulgação do calendário do Auxílio Emergencial.

Ao longo do mês de dezembro, a CEF trabalhou 35 ações de comunicação institucional, sendo que houve apenas uma interação direta com o cidadão. No total, o viés de interesse público esteve presente em 33 ações (94,28%). No fim do mês, foi lançada campanha publicitária institucional, com o papel da Caixa no pagamento do AE ao longo de 2020.

Dezembro registrou 1.568 matérias de imprensa, com a fusão de assuntos políticos e econômicos na cobertura midiática. O governo federal anunciou o pedido de devolução a 2,6 milhões de beneficiários que receberam o Auxílio Emergencial indevidamente. O noticiário expôs ainda a inoperância do app Caixa Tem por mais de 12 horas no dia 8 de dezembro.

Conforme demonstrado, os meses de abril e maio de 2020 concentraram, proporcionalmente, o maior número de menções do Auxílio Emergencial associado à Caixa Econômica Federal. Tal período

corresponde ao início da operacionalização do benefício, quando foram realizados pela CEF o cadastro dos beneficiários elegíveis e os primeiros pagamentos, além da adoção de medidas de reforço ao atendimento presencial nas mais de 4 mil agências do banco espalhadas pelo Brasil, com vistas a mitigar as filas que se formaram por pessoas em busca de informação.

Assim como nos meses anteriores, o período de junho a setembro de 2020 mostrou a atuação efetiva da Caixa Econômica Federal no processo de pagamento do Auxílio Emergencial. Contestações, análises e suspeitas de fraude e/ou recebimento indevido também tiveram ênfase. As avaliações desses conteúdos transitaram entre os contextos negativo. A cobertura de imprensa no período noticiou, ainda, combate a crimes, com destaque a ataques virtuais envolvendo o AE, com a atuação da Polícia Federal, prisões, bloqueio de contas pela CEF, além de outras medidas.

Já nos últimos meses do ano de 2020, pautas com derivações políticas estiveram em alta, a exemplo da sanção do projeto de lei que tornou a poupança social digital permanente e extensiva a outros benefícios sociais. Outra questão que alcançou expressividade positiva foi o incentivo econômico proporcionado pelo AE.

Embora nesse último trimestre do ano tenha havido redução no volume de inserções, assuntos como o calendário de pagamentos, prazos de contestação de cancelamento e negativa de concessão mantiveram espaço nos veículos de comunicação.

Depreende-se, a partir da análise da cobertura de imprensa, que, no decorrer do ano de 2020, o noticiário do Auxílio Emergencial registrou a atuação da Caixa Econômica Federal nos processos de cadastramento, pagamento e combate a fraudes relacionadas ao benefício. Da concepção à prorrogação do benefício, o tom de serviço predominou nas abordagens, agregando ao papel de instituição com forte viés social e adicionando um caráter digital atualizado aos serviços prestados. Lives nas redes sociais repercutiram amplamente na imprensa, com foco em apresentações periódicas de dados, esclarecimentos de dúvidas, antecipações de calendários e demais atualizações pertinentes.

O noticiário frisou também falhas recorrentes no CAIXA Tem e longas filas para o recebimento do benefício, principalmente no início do programa social. Por outro lado, houve espaço para mostrar ações voltadas à otimização do atendimento, como a abertura de unidades

duas horas mais cedo e a extensão do expediente bancário para além dos dias úteis. Ainda com viés negativo e com baixa adesão, beneficiários e funcionários mostraram a CEF como um ambiente propício à propagação da Covid-19.

Na esfera política, a Caixa Econômica Federal foi citada de forma secundária com neutralidade, tão somente como entidade pagadora do Auxílio Emergencial. Em geral, o ano contribuiu para o fortalecimento da imagem institucional da CEF como instituição de relevância social para o País, em especial na relação com pessoas em situação de vulnerabilidade social em razão da pandemia, e demonstrou perenidade da estratégia comunicacional do banco público.



5

5

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desse trabalho era explorar como a CEF executou sua estratégia de informação e divulgação para a sociedade – no caso, segmentos da sociedade de alta vulnerabilidade e com altos índices de exclusão digital – do Auxílio Emergencial, política de transferência de renda com o objetivo de mitigar efeitos econômicos das medidas de restrição relacionadas à pandemia COVID19. Nele, expusemos como a CEF agiu para atingir esse objetivo comunicacional e como a imprensa brasileira repercutiu a atuação do agente financeiro em relação ao tema do Auxílio Emergencial ao longo do ano de 2020.

O novo coronavírus e seus efeitos devastadores mudou não só os rumos da economia global, mas também o papel do jornalismo frente ao desafio de comunicar e bem informar as populações. Com a chegada da pandemia do coronavírus ao Brasil, houve uma mudança radical na pauta da mídia nacional. Em linha com a necessidade de informar o cidadão acerca das medidas mitigadoras do impacto econômico da pandemia, a imprensa priorizou a cobertura voltada para o serviço e esclarecimento à sociedade, com cunho prementemente de utilidade pública, fazendo valer sua importância no ambiente democrático e sua relevância social.

Dentre os assuntos mais citados pela imprensa brasileira na cobertura da pandemia de Covid-19, o pagamento do Auxílio Emergencial ganhou amplo espaço, trazendo luz, por conseguinte, ao papel da Caixa Econômica Federal como agente pagador deste benefício social, fato corroborado e amplamente divulgado pelo próprio banco, por meio de sua assessoria de comunicação, conforme demonstrado nessa pesquisa.

Nesse sentido, Mauad (2009) destaca que o relacionamento com a mídia fortalece a credibilidade de empresas e instituições e as informações concisas. Concomitantemente, a empresa se fortalece, o profissional de imprensa se satisfaz, o veículo de comunicação entende e o público em geral ganha com a qualidade da informação.

Como resultado do estudo, percebe-se que, ao longo do ano de 2020, o noticiário brasileiro repercutiu de maneira perene a atuação da CEF nos processos de cadastramento, pagamento e combate a fraudes

relacionadas ao benefício. A cobertura colocava as menções ao banco com teor de serviço, como forma de orientar a população. Essa tendência ajudou, em alguns momentos, a equilibrar uma corrente crítica mais forte associada à imagem do banco em outras temáticas, especialmente a agenda política relacionada a assuntos factuais.

É importante destacar que o Auxílio Emergencial apresentou, durante todo o período analisado, uma adesão positiva para a imagem da CEF, não apenas pelo volume de recursos injetados na economia, que passava por momentos mais sensíveis por conta do panorama pandêmico, mas por possibilitar a inserção da população mais carente no sistema bancário e a digitalização do sistema, com o aplicativo Caixa Tem, que agregou modernidade à imagem do banco.

Mas o noticiário também frisou falhas recorrentes no app Caixa Tem, aplicação de golpes e fraudes e longas filas para o recebimento do benefício, principalmente no início do programa social. Ainda com viés negativo, mas com menor adesão, beneficiários e funcionários mostraram a CEF como um ambiente propício à propagação da Covid-19.

Os veículos de comunicação atuaram, assim, como porta-vozes da população, ao cobrar tempestiva resposta do banco e do governo federal aos problemas identificados ao longo da jornada de pagamento do Auxílio Emergencial.

Por outro lado, houve espaço no noticiário para o banco mostrar as ações adotadas voltadas à otimização do atendimento, como a abertura de unidades duas horas mais cedo e a extensão do expediente bancário para além dos dias úteis.

Por fim, a partir da análise da cobertura midiática, depreende-se que o Auxílio Emergencial contribuiu sobremaneira para o fortalecimento da imagem institucional da Caixa Econômica Federal como banco social, que foi amplamente noticiada como a grande responsável pelo pagamento do benefício a 68 milhões de brasileiros, que obtiveram nos dados divulgados pela instituição importante fonte de informação.



REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. PIB de 2020 fecha com queda de 4,1%, revela pesquisa do IBGE. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-03/pib-de-2020-fecha-com-queda-de-41-revela-pesquisa-do-ibge>. Acesso em 30 jan. 2022.

ARENDT, Hannah. Verdade e Política. In: Entre o Passado e o Futuro. Tradução de Manuel Alberto. Lisboa: Relógio D'Água Editores (1995).

BARBOSA, Rogério; PRATES, Ian. Efeitos do desemprego, do Auxílio Emergencial e do Programa Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (MP 936) sobre a renda, a pobreza e a desigualdade durante e depois da pandemia. São Paulo: USP, 2020.

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

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei Orgânica da Assistência Social. Lei. 8.742 de 07 de dezembro de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em 03 out. 2021.

BRASIL. Política Nacional da Assistência Social/2004. 2005. Disponível em:

https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em 03 out. 2021.

BRASIL, Media Ownership Monitor Brasil. 2017. Disponível em: <<http://brazil.mom-gmr.org/br/>>. Acesso em 10 jul. 2022.

BUCCI, Eugênio. Existe Democracia Sem Verdade Factual? Barueri, SP: Estação das Letras e Cores, 2019.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Relatório Integrado de Gestão. Disponível em: https://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-governanca/Relatorio_Integrado_Caixa_2020.pdf. Acessado em 31 mai. 2021.

CÂNDIDO MOREIRA, M. R., BERNARDO CÂNDIDO, J. A., ALEXANDRE, S. F., COSTA TORRES, G. M., BEZERRA DOS SANTOS, C. M., SILVA COSTA, M. Categorias das *fake news* sobre COVID-19 disseminadas no primeiro

ano da pandemia no Brasil: 10.15343/0104-7809.202145221232. *O Mundo Da Saúde*, 45(s/n), 221-232. Disponível em: <https://revistamundodasaude.emnuvens.com.br/mundodasaude/articloe/view/1067>. Acesso em 12 mar. 2022.

CARDOSO, Bruno Baranda. A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. *Revista de Administração Pública*. Brasília: FGV-EBAPE, 2020.

CASTRO, J. A. de. Política social e desenvolvimento no Brasil. In: *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012.

CEZAR, Layon Carlos. Reflexões sobre a comunicação em políticas públicas: proposta de um modelo de avaliação da comunicação governamental. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV-EBAPE, 2017.

CHAPARRO, M,C. A notícia (bem) tratada na fonte. Novo conceito para uma nova prática de assessoria de imprensa. São Paulo: ECA, 1987.

CHINEM, Rivaldo. *Assessoria de Imprensa: como fazer*. São Paulo: Summus, 2003.

DAHL, Robert A. *Poliaquia: Participação e Oposição*. 1 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

DUARTE, Jorge. *Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2007.

_____. *Comunicação e cidadania*. In: DUARTE, Jorge. *Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. *Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública*. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling. *Comunicação pública, sociedade e cidadania*: 4. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011.

_____. *Comunicação pública*. Disponível em: file:///C:/Users/c148294/AppData/Local/Temp/01_Comunicacao_Publica-with-cover-page-v2.pdf. Acesso em: 07 abr. 2022.

DRETSKE, F.I. Knowledge and the flow of information. Cambridge, MA: MIT, 1981.

ESCUADERO, Regina. Comunicação Pública: a Voz do Cidadão na Esfera Pública - Construindo um Novo Paradigma Profissional. Curitiba: Editora Appris, 2015.

FILGUEIRAS, I. O bom jornalismo contra a desinformação. In: FILGUEIRAS, I.; RIBEIRO, R.; PINHEIRO, H. (org.). Jornalismo em tempos de pós-verdade. 1ed. Fortaleza: Dummar, 2018.

GARCEZ, José Roberto. O direito à comunicação: necessidade de uma política pública para promover a inclusão social. In: Inclusão Social. Brasília: v. 2, n. 1, p. 125-129, out. 2006/mar. 2007.

GELB, A.; MUKHERJEE, A.; NAVIS, K. Digital Governance in Developing Countries: Beneficiary Experience and Perceptions of System Reform in Rajasthan, India. CGD Working Paper, Washington, v. 489, 10 jul. 2018. Disponível em: <https://www.cgdev.org/publication/digital-governance-developing-countriesbeneficiaryexperience-and-perceptions-system>. Acesso em: 03 fev. 2022.

GINSBURG, Tom. HUQ, Aziz Z. How to save a Constitutional Democracy. Chicago: Chicago University Press, 2018.

GONÇALVES, Siumara. Fila por Auxílio de R\$ 600 expõe falhas que prejudicam os mais pobres. A Gazeta, Espírito Santo, 06 maio 2020. Caderno Economia. Disponível em: [Fila por auxílio de R\\$ 600 expõe falhas que prejudicam os mais pobres | A Gazeta](#). Acesso em 19 fev. 2022.

HASWANI, Mariângela Furlan. Comunicação pública: bases e abrangência. São Paulo. Saraiva, 2013.

HECKSHER, Marcos D; FOGUEL, Miguel N. Benefícios emergenciais aos trabalhadores informais e formais no Brasil: estimativas das taxas de cobertura combinadas da Lei nº 13.982/2020 e da Medida Provisória nº 936/2020. Brasília: IPEA, 2020.

KEYS, Wayne apud CHAPARRO, M. C. Linguagem dos conflitos. Coimbra: Minerva Coimbra, 2001.

KOMATSU, Bruno Kawaoka; MENEZES-FILHO, Naercio. Uma Proposta de Ampliação do Programa Bolsa-Família para Diminuir a Pobreza Infantil. São Paulo: Insper & FEA-USP, 2020.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling. Comunicação pública, sociedade e cidadania: 4. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011.

LARA DE ARRUDA, Pedro, LAZAROTTO DE ANDRADE, Marina, FALCAO, Tiago, TEIXEIRA BARBOSA, Diana, MORGANDI, Matteo. *The Payment System Used by Auxilio Emergencial : Introduction of the Digital Social Account, and the Banking of More than 100 Million People in 9 Months*. Brasília: World Bank, 2021.

LÓPEZ, Juan Camilo Jaramillo. *Advocacy: uma estratégia de comunicação pública*. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling. Comunicação pública, sociedade e cidadania: 4. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011.

MALISZEWSKA, M., MATTOO, A., VAN DER MENSBRUGGHE, D. *The potential impact of COVID-19 on GDP and trade: A preliminary assessment*. World Bank Policy Research Working Paper, 2020.

MATIAS-PEREIRA, José. Curso de Administração Pública: Focos nas instituições e ações governamentais. São Paulo: Atlas, 2014.

MATOS, Heloiza. A comunicação pública na perspectiva da teoria do reconhecimento. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling. Comunicação pública, sociedade e cidadania: 4. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011.

MAUAD, Sêmia. Os segredos de um bom assessor de imprensa. Belo Horizonte: BOOC, 2009.

MCCOMBS, Maxwell; SHAW, Donald. The agenda-setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, 1972.

MENDES, Gilmar Ferreira. GONET BRANCO, Paulo Gustavo. Curso de Direito Constitucional. 15. Ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

MIDDLEJ, Suylan; PIRES, Valdemir. Desafios da comunicação pública em contexto de pandemia (Gestão, Política e Sociedade). Brasília: UNB Notícias, 2020. Disponível em: <https://noticias.unb.br/artigos-main/4228-desafios-da-comunicacao-publica-em-contexto-de-pandemia-gestao-politica-e-sociedade>. Acesso em 04 fev. 2022.

NEXO JORNAL. Os efeitos do Auxílio Emergencial no PIB, segundo este estudo. Disponível em: Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2021/02/06/Os-efeitos-do-aux%C3%ADlio-emergencial-no-PIB-segundo-este-estudo>. Acesso em 20 mai.2021.

PORTO, Mauro. Enquadramentos da mídia e política. Anais do XXVI Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais - Anpocs. Caxambu (MG), Anpocs, 2002.

RAMOS, M. C. Comunicação, direitos sociais e políticas públicas. In: MARQUES DE MELO, J.; SATHLER, L. Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação. São Bernardo do Campo, SP: Umesp, 2005.

ROA, M. J. *Financial inclusion in Latin America and the Caribbean: access, usage and quality* México, DF: Center for Latin America Monetary Studies, 2015.

ROLANDO, Stefano. A dinâmica evolutiva da comunicação pública. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling. Comunicação pública, sociedade e cidadania: 4. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. MOLINARO, Carlos Alberto. Direito à informação e direito de acesso à informação como Direitos fundamentais na Constituição brasileira. Revista da AGU, Brasília-DF, ano XIII, n. 42, p. 09-38, out./dez. 2014.

SILVA, J. A. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, p.117, 2001.

SOUZA GOMES, I., MARTINS SOUSA, L., BERNARDO QUIRINO, L. Peças publicitárias: comparação das identidades sociais construídas para o gênero feminino e masculino. Revista do Instituto de Ciências Humanas, v.17, n. 27, 2021.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. 2009. Disponível em: <http://www.ceprosom.sp.gov.br/portal/wp-content/uploads/2015/05/TEXTO-ALDAIZA-1.pdf>. Acesso em 02 mar. 2022.

TARRAGÓ, Daniel, BRUGUÉ, Quim, CARDOSO JÚNIOR, José Celso. A administração pública deliberativa: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público. Texto para Discussão, No. 2122. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015.

TELLES, I. da S. A experiência da democracia liberal. São Paulo: RT, 1977.

WEBER, Maria Helena. Estratégias de comunicação de Estado e a disputa por visibilidade e opinião. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling. Comunicação pública, sociedade e cidadania: 4. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011.



idn

Bo
pro
cit
ref
Nos
são

idp

A ESCOLHA QUE
TRANSFORMA
O SEU CONHECIMENTO