

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

GUILHERME ROCHA DA SILVA

**DESINFORMAÇÃO, MISINFORMAÇÃO E DISTORÇÃO INVOLUNTÁRIA:
a ideia do “apagão das canetas” na imprensa e
a repercussão no Congresso Nacional**

BRASÍLIA
2024

GUILHERME ROCHA DA SILVA

DESINFORMAÇÃO, MISINFORMAÇÃO E DISTORÇÃO INVOLUNTÁRIA:
a ideia do “apagão das canetas” na imprensa e
a repercussão no Congresso Nacional

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do título de mestre em Comunicação.

Linha de Pesquisa: Poder e Processos Comunicacionais.

Orientadora: Prof^ª Dra. Rafiza Luziani Varão Ribeiro Carvalho.

BRASÍLIA
2024

GUILHERME ROCHA DA SILVA

DESINFORMAÇÃO, MISINFORMAÇÃO E DISTORÇÃO INVOLUNTÁRIA:
a ideia do “apagão das canetas” na imprensa e
a repercussão no Congresso Nacional

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do título de mestre em Comunicação.

Linha de Pesquisa: Poder e Processos Comunicacionais.

Orientadora: Prof^a Dra. Rafiza Luziani Varão Ribeiro Carvalho.

Aprovado em 19 de dezembro de 2024.

Prof^a Dra. Rafiza Luziani Varão Ribeiro Carvalho

Prof^a Dra. Fernanda Vasques Ferreira

Prof. Dr. Paulo Ferracioli Silva

Dedico este trabalho a quem caminhou comigo antes, durante e depois do mestrado acalmando minha mente e meu coração. Ao meu amor, Caio Rabelo Torres.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço ao meu pai e à minha mãe, Laerte e Lucimar, por sempre acreditarem em mim e me guiarem amorosamente no tortuoso caminho da vida. À minha amada irmã Carolina por não largar minha mão e, sobretudo, ao fiel amigo Daniel de Souza por estar comigo no bom e no ruim. Agradeço também à querida professora orientadora Rafiza Luziani por ter me norteado durante os anos de estudos sempre de forma diligente, crítica e humana.

“Uma dupla tirania,
a do dinheiro e a da informação, intimamente relacionadas.
Ambas, juntas, fornecem as bases do sistema ideológico
que legitima as ações mais características da época.”

Milton Santos.

RESUMO

A presente dissertação estuda, sob o enfoque comunicacional, a repercussão midiática do termo “apagão das canetas”. Os disseminadores da alcunha alegam a existência de uma “paralisia decisória” nos gestores públicos em função da fiscalização disfuncional exercida pelos órgãos de controle e, em especial, pelo Tribunal de Contas da União (TCU). O nome de efeito, sem autoria exata, foi consolidado nacionalmente pela imprensa, entre os anos de 2018 e 2022, sendo noticiado como fato – e não como hipótese ou possibilidade – o que indica a ocorrência de erro jornalístico na apuração. O estudo se baseia em levantamento empírico de citações sobre o descritor “apagão das canetas” nos jornais *Folha de S.Paulo*, *O Estado de S. Paulo*, *Valor Econômico* e, subsidiariamente, nos sites do TCU, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) para traçar um primeiro recorte temporal exploratório do que e do quanto foi dito na imprensa privada, na pública e no governo sobre o jargão. Nos 119 textos jornalísticos analisados, constatou-se o desequilíbrio na contraposição de versões e de fontes sobre a expressão de impacto, além de falta de apresentação de evidências. Os principais conceitos norteadores da pesquisa foram, entre outros, o de distorção involuntária (Golding-Elliott, 1979) e o de misinformação (Wardle, 2017) que dão contorno à possibilidade da mídia privada, mesmo que sem intenção, ter noticiado informações incorretas sobre a existência do fenômeno e, em certa medida, ter praticado desinformação. Na Comunicação Pública houve um vácuo de debate estruturado sobre o assunto tanto na mídia pública quanto no TCU, órgão tido como principal responsável pelo suposto “apagão”, do qual não se sabe ao certo o posicionamento a respeito da existência ou não do dito fenômeno. Com a ausência de eventual contraposição firme do setor público e da repercussão a partir de “jornalismo declaratório”, projetos de lei foram aprovados no Congresso Nacional entre 2018 e 2021 (inclusive alguns durante o auge da pandemia da Covid-19 com a atenção do país voltada para o combate ao vírus) com a justificativa de amenizar o “apagão das canetas”, flexibilizando punições a agentes públicos infratores e dificultando a atividade de controle externo da Administração Pública. Concluiu-se que a imprensa foi ator chave na disseminação nacional do termo enviesado e impreciso ao dar publicidade ao metafórico jargão nas declarações de pessoas interessadas nas propostas legislativas relacionadas ao tema. Sem apresentar evidências concretas da existência de um “apagão das canetas”. Processos, esses, considerados desinformativos.

Palavras-chaves: “Apagão das canetas”. Desinformação. Misinformação. Distorção involuntária. Jornalismo declaratório. Tribunal de Contas da União (TCU).

ABSTRACT

This dissertation studies, from a communicational perspective, the media repercussion of the term “pen blackout”. Disseminators of the nickname allege the existence of a “decision-making paralysis” in public managers due to the dysfunctional supervision carried out by public control institutions and, in particular, by the Brazilian Federal Court of Accounts (TCU). The soundbite, without exact authorship, was consolidated nationally by the press, between 2018 and 2022, being reported as a fact – and not as a hypothesis or a possibility – which indicates the occurrence of a journalistic error in the investigation. The study is based on an empirical survey of citations about the descriptor “pen blackout” in the newspapers *Folha de S.Paulo*, *O Estado de S. Paulo*, *Valor Econômico* and, subsidiarily, on the websites of the TCU, the Federal Senate, the Chamber of Deputies and the EBC to draw up a first exploratory time frame of what and how much was said in the private and in the public press and in the government about the appealing jargon. In the 119 journalistic texts analyzed, there was an imbalance in the contrast of versions and sources regarding the expression of impact, in addition to a lack of presentation of evidence. The main concepts guiding the research are, among others, the unwitting bias (Golding-Elliott, 1979) and misinformation (Wardle, 2017) which outline the possibility that private media, even if unintentionally, have reported incorrect information about the existence of the phenomenon and, to a certain extent, have practiced disinformation. In Public Communication there was a vacuum of structured debate on the subject both in the public media and in the TCU, the institution considered to be mainly responsible for the supposed “blackout”, whose position regarding the existence or not of the phenomenon is not known for sure. With the absence of any firm opposition from the public sector and the repercussion of “declaratory journalism”, bills were approved in the National Congress between 2018 and 2021 (including some during the height of the Covid-19 pandemic with Brazil’s attention focused on combating to the virus) with the justification of alleviating the “pen blackout” by making punishments more flexible for offending public agents and making the external control activity of the Public Administration more difficult. It was concluded that the press was a key player in the national dissemination of the biased and imprecise term by publicizing the jargon in statements by people interested in legislative proposals related to the topic. Without presenting concrete evidence of the existence of a “pen blackout”. These processes were considered misleading.

Keywords: “Pen blackout”. Disinformation. Misinformation. Unwitting bias. Declaratory journalism. Brazilian Federal Court of Accounts (TCU).

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Diagrama da forma mais comum de “jornalismo declaratório”	60
Figura 2 – Desordem informacional.....	63
Figura 3 – Sete tipos de misinformação e desinformação.....	67
Figura 4 – Riscos globais ranqueados por severidade a curto e logo prazo.	68
Figura 5 – Charge de Cathy Wilcox para o Dia Mundial da Liberdade de Imprensa 2017 da Unesco.	71
Figura 6 – “Apagão das canetas” noticiado no título.	83
Figura 7 – Notícia sobre liberação de verbas do Orçamento pelo Congresso.....	84
Figura 8 – Notícia sobre o novo marco legal das concessões e parceiras público- privadas (PPPs).....	85
Figura 9 – Notícia sobre liberação de verbas do Orçamento pelo Congresso.....	85
Figura 10 – Foto do artigo de opinião “A abundância e a escassez de recursos no setor público”.	92
Figura 11 – Foto do ministro do STF, Alexandre de Moraes.....	93
Figura 12 – Foto de Lula e de Bolsonaro em debate presidencial de 2022.....	93
Figura 13 – Foto do Porto de Mariel em Havana (Cuba).	94
Figura 14 – Foto da notícia sobre alterações na Lei de Improbidade.....	103
Figura 15 – Título de notícia contrária à Nova Lei de Improbidade.	106

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição dos textos com menção ao “apagão das canetas” por ano.	77
Gráfico 2 – “Apagão das canetas” como assunto principal dos textos.	82
Gráfico 3 – Menções aos órgãos de controle.	84
Gráfico 4 – Fontes que mencionaram o “apagão das canetas”.	86
Gráfico 5 – Profissões das fontes que mencionaram o “apagão das canetas”.	89
Gráfico 6 – Tipos de imagens utilizadas para ilustrar os textos.	92
Gráfico 7 – Textos que apresentaram evidências da existência de um “apagão das canetas”	96
Gráfico 8 – Textos que criticavam a existência de um “apagão das canetas”.	99
Gráfico 9 – Textos com alguma proposta de solução ou mitigação dos efeitos do “apagão das canetas”.	102

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais características de atuação de 23 Instituições Superiores de Controles (ISCs).	25
Quadro 2 – Tipos de mentiras.	49
Quadro 3 – Tipologia das definições de fake news.....	64

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Menções ao termo “apagão das canetas” por ano em três jornais privados. 35	
Tabela 2 – Menções ao termo “apagão das canetas” por ano na Comunicação Pública.	39
Tabela 3 – Quantidade e percentual de tipos de textos por jornais.	80
Tabela 4 – Percentual das categorias qualitativas por jornal.	95
Tabela 5 – Planilha de codificação da pesquisa e dados levantados.	134
Tabela 6 – Teste de confiabilidade realizado em amostra aleatória.	138
Tabela 7 – Versão inicial da Tabela de Codificação com 24 categorias de análise. ...	140

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABCR	Associação Brasileira das Concessionárias de Rodovias
AC	Análise de Conteúdo
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
BEm	Benefício Emergencial
CBIC	Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CLP	Centro de Liderança Pública
Coinfra	Coordenação-Geral de Infraestrutura
CP	Comunicação Pública
Crea-PR	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Paraná
DEM	Partido Democratas
EBC	Empresa Brasil de Comunicação
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
Fonacate	Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas do Estado
FGV	Fundação Getúlio Vargas
ISC	Instituição Superior de Controle
LC	Lei Complementar
LIA	Lei da Improbidade Administrativa
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
MBL	Movimento Brasil Livre
MC-REF	Referendo em Medida Cautelar
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MP	Medida Provisória
MPF	Ministério Público Federal
Novo	Partido Novo
OMS	Organização Mundial de Saúde
OPAS	Organização Pan-Americana da Saúde
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PET	Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União
PGR	Procuradoria-Geral da República
PL	Partido Liberal
PL	Projeto de Lei
PP	Partido Progressistas
PPG-FAC	Programa de Pós-Graduação em Comunicação
PPP	Parceria Público-Privada
Raps	Rede de Ação Política pela Sustentabilidade
RJ	Rio de Janeiro
SecexConsenso	Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos
Sinagências	Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação
STF	Supremo Tribunal Federal

TCU	Tribunal de Contas da União
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
Unareg	Associação Nacional dos Servidores Efetivos das Agências Reguladoras Federais
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UnB	Universidade de Brasília
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
1.1	Problema e problemática	19
1.2	Metodologia	20
1.3	Objetivos e questões de pesquisa associados ao corpus	21
1.4	Conceitos e justificativa de pesquisa	21
2	O TCU E O “APAGÃO DAS CANETAS”	23
2.1	O Tribunal de Contas da União	23
2.1.1	Comunicação institucional em órgãos colegiados	26
2.2	“Apagão das canetas”	28
2.2.1	A consolidação da alcunha pela mídia privada	34
2.2.1.1	A imprensa e o medo	37
2.2.2	O vácuo do debate estruturado na Comunicação Pública	39
2.2.3	O “apagão” no TCU e nas casas legislativas federais	41
3	DA MENTIRA À DESINFORMAÇÃO	45
3.1	A mentira e a política	45
3.2	Epistemologia do engano e do erro	50
3.2.1	Linha editorial e erro jornalístico	56
3.2.2	“Jornalismo declaratório”	58
3.3	Desinformação e misinformação	61
4	ANÁLISE DO “APAGÃO DAS CANETAS” NA IMPRENSA	72
4.1	Unidades de análise e codificações	73
4.2	Coleta de dados e tabulação	76
4.3	Teste de confiabilidade	78
4.4	Análise dos dados e achados da pesquisa	79
4.4.1	Categorias quantitativas e de estilo	79
4.4.1.1	Tipos de textos jornalísticos	79
4.4.1.2	“Apagão” como argumento nos textos	82
4.4.1.3	Críticas aos órgãos de controle	83
4.4.1.4	Porta-vozes do “apagão das canetas”	85
4.4.1.5	Profissões das fontes	88
4.4.1.6	Imagens dos textos	91
4.4.2	Categorias qualitativas de apuração jornalística	94
4.4.2.1	Evidências (não) apresentadas	95
4.4.2.2	Críticas ao “apagão das canetas”?	98
4.4.2.3	Propostas legislativas de “solução”	102
4.4.2.4	Críticas às propostas legislativas?	106
	CONCLUSÃO	108
	REFERÊNCIAS	117
	APÊNDICE I	134
	APÊNDICE II	138

APÊNDICE III.....	140
--------------------------	------------

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa trata do suposto fenômeno denominado “apagão das canetas” que consistiria na “paralisia decisória” dos gestores públicos ao não tomarem decisões em virtude do medo de punições do Tribunal de Contas da União (TCU)¹. Segundo os defensores desse “apagão”, o receio do TCU, sobre o qual não se discute aqui a existência, seria suficiente para ocasionar a ausência sistemática de decisões públicas (que não se tem clareza pelas notícias de quais e quantas seriam essas decisões não tomadas), “paralisando, assim, as canetas” dos gestores.

O tema da pesquisa é a cobertura da imprensa sobre o “apagão das canetas”. O termo de impacto, de origem imprecisa, ganhou as páginas dos jornais de 2018 até 2022 – com queda em 2023 – por meio de políticos de centro-direita e de alguns poucos juristas que defendiam alterações legislativas federais visando atenuar o efeito do “apagão das canetas”. Levantamento feito na presente pesquisa, nos sites dos *quality papers*² *Folha de S.Paulo*, *O Estado de S. Paulo* e *Valor Econômico*, demonstra que o apelido midiático teve 119 ocorrências até junho de 2024 nesses veículos, conforme demonstraremos no tópico 2.2.1. A maioria das menções ao termo aconteceu nos anos de 2020 e de 2021 (66,38% do total), justamente no período de discussão no Congresso Nacional sobre a flexibilização da responsabilização de agentes públicos infratores³, como, por exemplo, na aprovada alteração da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230)⁴ e sancionada pelo então presidente Jair Bolsonaro.

A alcunha foi criada há poucos anos, sem autoria precisa, e discutida de forma acadêmica principalmente no campo jurídico, enquanto hipótese econômica para os servidores públicos evitarem punições dos órgãos de controle:

Como fenômeno social, o “apagão das canetas”, quando muito, revela uma propensão, uma tendência, através de dados incertos. Portanto, para este trabalho, este fenômeno trata-se de uma espécie do gênero das estratégias de fuga da responsabilização da improbidade administrativa, cuja reflexão se debruça sobre os riscos da atividade política em face de sua eventual responsabilização. Trata-se dos denominados: *blame*

¹ Matéria do site *Info Money* disponível em: <<https://www.infomoney.com.br/politica/governo-tenta-acordo-contrapagao-das-canetas-para-azeitar-reformas-e-garantir-recursos-para-obras-em-2021/>>. Acesso em 18 de out. de 2023.

² Jornal voltado à classe A e a formadores de opinião que apresenta conteúdo jornalístico com linha editorial focada em política, economia, administração pública e cultura.

³ O projeto flexibilizou a Lei de Improbidade Administrativa passando a exigir a comprovação de intenção de cometimento do crime para a condenação de agentes públicos. Ou seja, um servidor ou um político só será punido se for provada a sua vontade livre e consciente de praticar o ato ilícito.

⁴ Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/10/4958395-bolsonaro-sanciona-projeto-que-afrouxa-a-lei-de-improbidade-administrativa.html>>. Acesso em 19 de ago. de 2023.

games, ou jogos de culpa, cuja finalidade é desviar a responsabilidade do gestor por intermédio de estratégias escolhidas com intuito de evitar as consequências políticas e jurídicas da responsabilização.

Com efeito, o – *blame risk* ou risco da culpa – ou risco de responsabilização, trata-se de um risco muito diferente daqueles a que estamos acostumados, tais como os tradicionais riscos da atividade administrativa para a sociedade ou para a atividade empresarial, exemplificados em riscos ambientais, de segurança ou riscos alimentares (Gullo, 2022, p. 21).

A escolha do “apagão das canetas” como objeto de pesquisa se justifica por ser um assunto com relativa baixa repercussão midiática nacional, mas com altíssimo impacto em virtude das alterações legislativas realizadas como justificativa para mitigá-lo. A narrativa apresentada (e noticiada) pelos defensores da existência do fenômeno fomenta a desconfiança em relação às instituições do Estado brasileiro (primordialmente o TCU e, subsidiariamente, o Ministério Público Federal – MPF – e a Controladoria-Geral da união – CGU), desequilibrando, em certa medida, o próprio Sistema de Pesos e Contrapesos⁵ democrático. Soma-se a isso o fato de não se ter conhecimento de pesquisas do campo da comunicação sobre os impactos a respeito da utilização do termo “apagão das canetas” pela imprensa, tendo assim a presente pesquisa um caráter exploratório.

O suposto “apagão das canetas” é uma hipótese jurídica advinda de uma teoria econômica, mas não há dados consolidados para se afirmar ser uma realidade, logo, deveria ter sido noticiada como hipótese e não como um fato. Nesse ponto, faz-se um paralelo com a recém julgada tese do Marco Temporal no Supremo Tribunal Federal (STF). O Marco Temporal é uma ideia jurídica debatida pelo STF para determinar a aplicação de hipótese e acabou sendo refutada pela Corte. O papel da imprensa noticiando o Marco Temporal foi de fundamental importância para o esclarecimento dos fatos para a população e para a conscientização da opinião pública⁶.

Outro paralelo possível de cobertura jornalística é o caso sobre a pandemia do vírus da Covid-19. Assim como o Marco Temporal, a pandemia foi um fato com extensa cobertura da imprensa e, neste caso, existiam órgãos públicos federais (Ministério da Saúde, Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, Fundação Oswaldo Cruz –

⁵ Teoria dos freios e contrapesos (*Checks and Balances System*). Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos/discursos-e-entrevistas/artigos/2018/consideracoes-sobre-a-teoria-dos-freios-e-contrapesos-checks-and-balances-system-juiza-oriana-piske>>. Acesso em 7 de nov. de 2023.

⁶ Matéria do site *GI* disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/09/27/marco-temporal-e-aprovado-em-comissao-do-senado-mas-stf-tem-entendimento-diferente-veja-o-que-pode-acontecer.ghtml>>. Acesso em 18 de out. de 2024.

Fiocruz, entre outros) e até entidades internacionais (como a Organização Mundial de Saúde – OMS) que eram autoridades no assunto e “arbitravam” o tema. O caso da Covid-19 também é um comparativo relevante para o estudo em questão devido à quantidade sistemática de desinformação disseminada a respeito.

No espectro oposto, o caso do “apagão das canetas” não há órgãos e entidades que arbitrem o tema, o que dificultou a fiel descrição da situação pela imprensa. O Tribunal de Contas da União, principal órgão público alvo das críticas, em regra, não se posicionou taxativamente sobre o tema. Já a eventual desinformação envolvida na cobertura jornalística provavelmente não foi feita de forma intencional. Mas expõe nuances sobre a atuação pouco zelosa da mídia sobre assuntos de notório interesse público, ainda que muito específicos.

As menções noticiosas sobre o “apagão das canetas” foram feitas a partir de declarações de pessoas interessadas na consolidação da hipótese jurídica e houve pouca – ou quase nenhuma – apuração jornalística sobre a sua real existência por não se tratar do fato principal das notícias. Assim, pesquisou-se nesta dissertação se houve, em algum grau, processo de desinformação na cobertura jornalística, por não aprofundar a apuração sobre a existência ou não do alegado fenômeno citado por fontes, majoritariamente, políticas, da iniciativa privada e do campo do direito.

Pelo fato do presente pesquisador ser servidor público do TCU, observou-se *in loco* o surgimento do tema em reuniões internas e a estranheza por parte dos colegas de trabalho que nunca haviam ouvido falar sobre o novo termo que começava a aparecer nos *media*. Claramente a nova alcunha, sem autoria precisa, se tratava de uma crítica à atividade de controle externo exercida pelo TCU e, frequentemente, era percebida enquanto “falácia” por alguns auditores mais experientes da casa, conforme se apresentará no Capítulo 2.

A crítica só se torna significativa com respeito à ordem que ela põe em crise, mas também, reciprocamente, o sistema o qual garante algo como a preservação da ordem só se torna totalmente significativo quando alguém percebe que ele é baseado em uma constante ameaça (Boltanski, 2009 *apud* Lelo, 2015, p. 119).

Mas o Tribunal, com suas rotinas e tempos próprios, não mobilizou à época uma discussão estruturada a respeito do novo tema para refletir de forma sistematizada sobre as acusações que recebia. Faria sentido afirmar que a Administração Pública do país estava “paralisada” devido ao “excesso de punições” do TCU? Quais seriam essas

decisões não tomadas pelos gestores públicos que materializariam o suposto “apagão das canetas”?

De todo modo, os dirigentes da instituição acabavam falando sobre a nova crítica ao órgão – cunhada com um termo de impacto – em eventos institucionais e na imprensa. Assim, aos poucos a posição da Corte de Contas a respeito do suposto “apagão das canetas” se tornou o entendimento que o dirigente máximo, que muda de dois em dois anos no TCU, tem sobre o assunto.

A aparição repentina da metafórica expressão nas notícias jornalísticas por declarações de atores diversos (de políticos a empresários), sem embasamentos claros, que defendiam alterações em projetos de leis despertou a possibilidade de “marketing” sobre o tema: o “apagão das canetas” parecia ter características de campanha publicitária. No caso, o objetivo poderia ser semelhante à venda de um produto, no caso de uma ideia, logo, poderia vir a ser uma propaganda. Qual seria o objetivo dessa eventual propaganda? A partir desse ponto, estava decidido o objeto de pesquisa do presente estudo.

O conceito de auditoria (ofício central do TCU), em linhas gerais, é comparar determinada situação encontrada com o critério legal, identificando eventual lacuna (*gap*). O auditor, então, por meio de métodos de auditoria levanta evidências para propor recomendações e/ou determinações para a solução ou para a mitigação dos efeitos do problema. Dito isso, acredita-se que a pesquisa acadêmica, por meio de suas particularidades e metodologia próprias, guarde similaridade com o processo de auditoria.

Assim, espera-se que as conclusões deste trabalho possam contribuir para a discussão acadêmica no campo da desinformação não intencional disseminada por jornalistas e, eventualmente, para a discussão interna no Tribunal de Contas da União sobre o “apagão das canetas”, conforme conveniência e oportunidade institucional.

1.1 Problema e problemática

Pelo exposto, objetivamente, a pergunta de pesquisa a qual se pretende responder é: **de que maneira a imprensa contribuiu para propagar *misinformação*⁷, desinformação ou mal-informação no caso do “apagão das canetas”?**

⁷ Do inglês *misinformation*. *Misinformation* foi eleita a palavra do ano em 2018 pelo dicionário online *Dictionary.com*. Em tradução livre, significa “desinformação” (veremos a diante que há diferença conceitual). Contudo, a escolha do termo com o prefixo gramatical inglês “mis” representa algo que está errado, ou seja, o termo pode significar “informação incorreta”, mas a tradução literal não expressaria a diferença com os conceitos análogos de desinformação e de mal-informação.

A problemática se impôs ao observar que notícias e artigos de opinião publicados nos jornais tinham como pauta projetos de lei em discussão no Congresso Nacional e utilizavam a expressão de impacto “apagão das canetas”, a suposta paralisia da Administração Pública causada pelo TCU, como argumento para aprovação das propostas. E, em regra, as notícias apresentavam padrões investigados na presente pesquisa e apresentados no Capítulo 4: 1) ausência de contraponto sobre a inexistência do “apagão das canetas”; 2) ausência de menção ao enfraquecimento do exercício do controle externo ou ao “apagão do controle” e; 3) construção do texto jornalístico priorizando a pauta legislativa discutida com eventual consideração do Tribunal ao final da matéria.

1.2 Metodologia

O método para investigação do *corpus* da pesquisa foi a análise de conteúdo aplicada a textos jornalísticos (especificamente, notícias, artigos de opinião, editoriais, entrevistas e publieditoriais) que mencionam o “apagão das canetas” de 2018 (pois, como será demonstrado no Capítulo 2, o termo só começou a ser noticiado – e possivelmente foi criado – nesta época) até junho de 2024. O *corpus* foi formado por textos publicados nos jornais *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo* e *Valor Econômico* por representarem veículos de grande público que deram visibilidade à alcunha em estudo. Subsidiariamente também foi realizada pesquisa do mesmo termo nos sites do TCU, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) até o mês de junho de 2023.

A primeira etapa da pesquisa empírica foi a realização dos levantamentos das menções do descritor “apagão das canetas” – Tópicos 2.2.1 e 2.2.2 – nos textos dos jornais do *corpus* e nos sites de órgãos e de entidades públicos correlatos ao tema. Em seguida, foi analisado o conteúdo dos “rastros” digitais das notícias e das fontes que utilizaram o termo. Essa etapa é descrita por Bardin (2020, p. 121) com a fase de pré-análise constituída pela: 1) leitura flutuante⁸; 2) escolha dos documentos; e 3) formulação dos objetivos – que serão apresentados no tópico seguinte.

Devido à recente criação do termo de impacto “apagão das canetas”, há relativamente pouco registro da utilização da alcunha na imprensa e na academia,

⁸ A primeira atividade na análise de conteúdo. “Consiste em estabelecer contato com os documentos a analisar e em conhecer o texto deixando-se invadir por impressões e orientações” (Bardin, 2020, p. 122).

conforme será apresentado. Após a codificação e a análise das unidades de pesquisa, foi realizado teste de confiabilidade das categorias descrito no Tópico 4.3.

1.3 Objetivos e questões de pesquisa associados ao *corpus*

Em suma, o objetivo da pesquisa foi estudar o uso noticiário do apelido “apagão das canetas” de 2018 em diante pela imprensa para entender se houve processo de desinformação, respondendo às seguintes questões de pesquisa: **1) quem usou o termo de impacto (fontes e/ou autores); 2) de que forma o termo foi utilizado (notícias, artigos de opinião e/ou outros formatos) e apresentado (estilo jornalístico); e 3) o quê foi apresentado pelos conteúdos jornalísticos para embasar a existência do “apagão”**. Esse inédito panorama de rastros virtuais da utilização do termo hipotético pode ajudar a entender-se mais sobre o tema e, em estudos futuros, sobre uma eventual atuação com cunho de campanha e/ou de propaganda para aprovação de projetos de leis.

A pesquisa também teve como objetivo explorar o ainda pouco estudado campo da desinformação não intencional (misinformação) realizada pela imprensa na cobertura de questões sensíveis para a Administração Pública Federal. Assim, o estudo pode ser replicado para a análise de outros temas jurídicos relativos a demais órgãos públicos com questões de repercussão político e social. Analisou-se o conteúdo das notícias que veicularam o termo “apagão das canetas” para entender se a apuração jornalística da hipótese jurídica em tela foi realizada de forma suficiente e correta.

1.4 Conceitos e justificativa de pesquisa

Os principais conceitos norteadores da pesquisa são, entre outros, o de distorção involuntária (Golding-Elliott, 1979) e o de misinformação (Wardle, 2017) que darão contorno à possibilidade da imprensa, mesmo que sem intenção, noticiar informações incorretas e, por conseguinte, em certa medida, desinformar.

A ideia do “apagão das canetas” atualmente é tida como verdade por grande parte do campo jurídico e parlamentar, o que causa efeitos nocivos de retrocesso do controle na Administração Pública. Amossy (2007, p. 122) defende que “a fala que não tem a intenção de convencer acaba por exercer alguma influência, orientando maneiras de ver e de pensar”. Movimento semelhante de convencimento não intencional pode ter ocorrido pela imprensa ao propagar declarações sem comprovações do termo de impacto criado há poucos anos, conforme demonstraremos, por pessoas com interesses no tema.

A presente pesquisa se justifica neste cenário em que os órgãos públicos – dotados de rotinas produtivas e processos comunicacionais com ritos e tempos próprios para elaboração, validação e publicação das informações – por vezes não conseguem equilibrar o discurso na mídia na velocidade necessária para responderem as críticas, por vezes infundadas, que recebem. Além disso, esta dissertação se justifica pelo momento em que a imprensa contemporânea se encontra: o jornalismo consolidado como uma das principais fontes de combate à desinformação, mas, ao mesmo tempo, em crise de credibilidade, e sendo, por vezes, canal para propagação de conteúdo desinformativo.

Ao se investigar a origem do termo de impacto e a recorrência de utilização na imprensa e nas discussões parlamentares foi possível traçar paralelos entre projetos legislativos aprovados com base no argumento da existência de um “apagão das canetas”. Leis que, conseqüentemente, contiveram poderes fiscalizatórios do Tribunal de Contas da União, tais como o Novo Marco Legal das Concessões e Parcerias Público Privadas, o atual PL 7063/2017⁹ (pauta defendida por todo o setor de construção civil e por empresas com forte poder de influência política e financeira); a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro¹⁰, Lei nº 13.655/2018; e as mudanças feitas na Lei da Improbidade Administrativa (LIA), a Lei nº 14.230, de 2021, aprovada durante a pandemia da Covid-19 com a atenção do país voltada para o combate ao vírus. Leis em geral mais benéficas ao agente público infrator, inclusive com possíveis efeitos retroativos (discutidos no Supremo Tribunal Federal – STF), que em busca de eficiência administrativa trouxeram, em certa medida, insegurança ao patrimônio público e consolidaram retrocessos no exercício do controle externo.

O estudo se inicia pelo capítulo com as questões estruturais do TCU relacionadas à ideia do suposto “apagão das canetas”, além de abordar algumas características-chaves do dito fenômeno. No segundo capítulo, conceitua-se a trajetória comunicacional da mentira (política), do engano e do erro até chegarmos nas definições contemporâneas de desinformação e de misinformação. E, por fim, apresenta-se capítulo da análise de conteúdo realizada sobre os textos jornalísticos que mencionam o hipotético “apagão” e os achados sobre a publicização desinformativa da mídia sobre o tema.

⁹ Matéria no *Valor Econômico*: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/11/19/nova-lei-da-prazo-ao-tcu-e-busca-atenuar-apagao-das-canetas.ghtml>>. Acesso em 19 de maio de 2023.

¹⁰ Artigo de advogados na *Conjur*: <<https://www.conjur.com.br/2022-dez-25/publico-pragmatico-lei-federal-136552018-lindb-passado-presente-futuro>>. Acesso em 19 de maio de 2023.

2 O TCU E O “APAGÃO DAS CANETAS”

O Tribunal de Contas da União é o órgão que realiza o controle externo no âmbito federal e auxilia o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade¹¹.

Já o “apagão das canetas” é um apelido, de autoria incerta, criado para se referir à hipotética paralisia decisória dos gestores públicos frente ao suposto excesso de punições dos órgãos de fiscalização, mais especificamente, do TCU. Seria uma metáfora ao “apagão” que as canetas sofreriam por não assinarem decisões deixando, assim, de “trabalhar”.

2.1 O Tribunal de Contas da União

As competências privativas da principal Corte Administrativa do país, o TCU, estão estabelecidas na Constituição Federal de 1988 nos artigos 33, §2º, 70, 71, 72, §1º, 74, §2º e 161, parágrafo único. Outras leis específicas também preveem atribuições conferidas ao Tribunal, tais como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2001), a Nova Lei de Licitações e Contratos (14.133/21) e, anualmente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A Corte de Contas é considerada pela doutrina majoritária do Direito Administrativo como um órgão anômalo, pois é vinculado ao Poder Legislativo para fins orçamentários, mas possui autonomia administrativa, conforme já se posicionou a respeito o Supremo Tribunal Federal¹²:

Os Tribunais de Contas¹³ ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico. A competência institucional dos Tribunais de Contas não deriva, por isso mesmo, de delegação dos órgãos do Poder Legislativo, mas traduz emanação que resulta, primariamente, da própria Constituição da República (Supremo Tribunal Federal, 2010, p. 3).

¹¹ Conforme previsto no Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União (PET) de 2023 a 2028. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/plano-estrategico-do-tcu.htm>>. Acesso em 22 de out. de 2023.

¹² STF – Tribunal Pleno, ADI 4190 MC-REF/RJ, rel. Min. Celso de Mello, julgada em 10/03/2010. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612217>>. Acesso em 22 de out. de 2023.

¹³ São 33 Tribunais de Contas no país.

Vale destacar que a doutrina jurídica reforça a inexistência de vínculo de subordinação com o Congresso Nacional:

Conforme visto e deixando mais claro, o Tribunal de Contas, apesar de autônomo (autonomia institucional), não tendo qualquer vínculo de subordinação ao Legislativo, em determinadas atribuições é auxiliar desse Poder. A fiscalização, em si, no caso do controle externo, é realizada pelo Legislativo. O Tribunal de Contas, como órgão auxiliar, apenas emite pareceres técnicos nessa hipótese (Lenza, 2012, p. 550).

Tendo em vista a natureza *sui generis* do órgão federal de controle externo do país, a autonomia administrativa com estatura constitucional e a alta qualidade das fiscalizações realizadas, o TCU ganhou visibilidade na imprensa nacional nos últimos anos. A atuação do Tribunal desarticulou esquemas ilícitos, responsabilizou gestores ímprobos e cidadãos envolvidos, mas em contrapartida as críticas quanto aos limites de competência do órgão se fortaleceram.

Uma crítica recorrente feita ao trabalho de controle externo da Corte de Contas é de que em algumas decisões o órgão estaria extrapolando as funções definidas na Constituição Federal. Alega-se que ocorra uma “hipertrofia do controle”, fenômeno frequentemente atrelado ao “apagão das canetas”.

Com uma análise expedita das atribuições constitucionais do TCU é possível observar a abrangência da atuação do órgão que vai desde fiscalizações de ofício (por iniciativa própria) até o atendimento de demandas do Congresso Nacional, conforme disponível no site da instituição:

- Apreciar as contas anuais do presidente da República;
- Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos;
- Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares;
- Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional;
- Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais;
- Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal e a municípios;
- Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas;
- Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos;
- Sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização;

- Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais;
- Fixar os coeficientes dos fundos de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais (UNIÃO, Tribunal de Contas, 2023¹⁴).

Além disso, cabe destacar que, realmente, o modelo de controle externo adotado no Brasil, concentra no TCU a possibilidade do exercício de todas as formas de fiscalizações existentes pelas Instituições Superiores de Controles (ISCs), que são os órgãos com função semelhantes ao Tribunal de Contas da União nos demais países¹⁵, conforme demonstra o Quadro 1.

Quadro 1 – Principais características de atuação de 23 Instituições Superiores de Controles (ISCs).

PAÍSES	DECISÃO COLEGIADA	PODER JUDICANTE	FISCALIZAÇÃO				
			<i>a Priori</i>	<i>a Posteriori</i>	da Adm. Indireta	de Legalidade	de Gestão
Alemanha	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Áustria	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Bélgica	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	
Brasil ¹	<input checked="" type="checkbox"/>						
Cabo Verde	<input checked="" type="checkbox"/>						
Canadá				<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Cuba				<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Dinamarca				<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Espanha	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
EUA				<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Finlândia	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
França	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Grécia	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	
Irlanda				<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Israel				<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Itália	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Japão	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Luxemburgo	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	
Países Baixos	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Portugal	<input checked="" type="checkbox"/>						
Reino Unido				<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Suíça				<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
UE	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Fonte: Brown, 2002 *apud* Rocha 2002, p. 8.

Devido ao extenso rol de atribuições constitucionais e à amplitude das formas de exercício do controle externo pelo TCU, é natural a sensação de “extrapolação de

¹⁴ Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/>>. Acesso em 23 de out. de 2023.

¹⁵ Quando o Tribunal de Contas da União julga as contas dos administradores públicos e outros responsáveis por dinheiro, bens, valores públicos da administração direta e indireta, incluindo das fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, assim como as contas dos que causaram prejuízos, extravios ou quaisquer outras irregularidades que venham a prejudicar o erário nacional.

funções”, conforme criticam os defensores da “hipertrofia do controle”. Contudo, a Corte atua de acordo com os preceitos constitucionais e legais que regem o Estado Democrático de Direito. Não havendo, assim, ilegalidade na atuação, conforme certamente já teria avaliado o Supremo Tribunal Federal a respeito, se fosse o caso.

2.1.1 Comunicação institucional em órgãos colegiados

Instituições públicas precisam ser uníssonas, buscando o mínimo ruído, nas mensagens divulgadas aos diversos atores com os quais se relacionam, para se fazerem compreendidas e entregarem resultados efetivos à sociedade. Porém, a construção do discurso institucional é um desafio comum às organizações da Administração Pública potencializado quando se trata da idiossincrática estrutura de órgãos colegiados¹⁶. A multiplicidade de cargos de mesmo nível hierárquico nessas repartições públicas dificulta a construção de entendimentos comuns sobre os temas institucionais chaves levando à fragmentação do discurso.

Na maioria dos órgãos públicos vigora a hierarquia tradicional de unidades departamentalizadas respondendo administrativamente aos respectivos superiores com a estrutura afunilando até o dirigente máximo da instituição. A conhecida estrutura em “pirâmide” já apresenta desafios com as instâncias e os riscos intrínsecos da Comunicação Pública. Porém, em regra, a chefia do órgão costuma ser o líder e o porta-voz da instituição unificando o discurso (Trevizan, 1998, p. 1) e dando o “tom de topo” para o restante da instituição:

Vale distinguir os conceitos de porta-voz e fonte. Fontes são aquelas pessoas que transmitem informações para a imprensa. Porta-voz é todo aquele que, ao transmitir estas informações, se assume, oficialmente, como representante da instituição, independentemente do cargo – pode ser um presidente, um técnico, um funcionário do atendimento. São situações diferentes. Um segurança, quando atende ao jornalista e, representando a empresa, explica uma situação, atua como porta-voz. Um diretor, quando não fala oficialmente pela empresa, mas ajuda o jornalista a entender um fato, atua como fonte. Todo porta-voz é fonte, mas nem toda fonte é porta-voz (Duarte; Faria, 2011, p.1).

Órgãos colegiados apresentam estrutura horizontalizada e todos os integrantes possuem o mesmo poder decisório, salvo o presidente que tem caráter administrativo temporário. São os casos, por exemplo, dos Conselhos, dos Comitês e das Comissões. As decisões são tomadas em conjunto, pelo voto da maioria dos presentes, após amplo

¹⁶ Órgãos colegiados são aqueles cuja atuação e decisões são tomadas pela manifestação conjunta de seus membros.

debate. Em regra, os integrantes dos grupos são heterogêneos proporcionando, em tese, maior legitimidade democrática às decisões, mas também, divergências de visões de mundo que transparecem nas declarações em eventos institucionais, por exemplo, fora das atividades do colegiado.

O TCU é constituído por 19 agentes públicos (nove ministros, três ministros-substitutos e sete integrantes do Ministério Público junto ao TCU), chamados internamente de “autoridades”¹⁷, com estatura constitucional e dotados de autonomia funcional. Essa complexa equação de diferentes inclinações pessoais e correntes de pensamento ao falarem em nome da instituição traz riscos comunicacionais para a imagem da Corte de Contas. Esses riscos são mitigados por normativos internos de Comunicação¹⁸ e, sobretudo, pela adoção do Acórdão, instrumento de materialização da decisão do Tribunal, enquanto fonte oficial do discurso.

Tendo em vista a natureza política das autoridades do Tribunal, consideram-se as declarações institucionais desses integrantes também como discursos políticos. Tais porta-vozes precisam considerar o meio que propaga o que é dito e moldá-lo para serem efetivos e evitarem ruídos de entendimento. Miguel (2002) afirma que o discurso político precisa se adaptar ao novo ambiente gerado pelos meios de comunicação, bem como a prática política de incorporar os recursos que são fornecidos pelas técnicas publicitárias (acrescento aqui as jornalísticas) e pelo marketing.

É uma apropriação seletiva, que pressupõe uma negociação tácita entre a mídia, que detém os instrumentos de produção da visibilidade social, e o político, que conhece ou intui os limites para além dos quais sua exposição pública se torna contraproducente (Miguel, 2002, p. 25).

O “apagão das canetas” é um dos assuntos sensíveis relacionados ao Tribunal de Contas da União, sobre o qual precisaria haver uma melhor orientação da casa a respeito do posicionamento institucional sobre o tema, conforme estudaremos em profundidade no Tópico 2.2.2.

¹⁷ Conforme organograma disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/institucional/estrutura-organizacional/estrutura-organizacional.htm>>. Acesso em 23 de out. de 2023.

¹⁸ Guia de Relacionamento com a Imprensa do TCU disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/97/F5/81/7E/AD6F571023455957E18818A8/Guia_relacionamento_imprensa_web.pdf>. Acesso em 23 de nov. de 2023.

2.2 “Apagão das canetas”

Em suma, o “apagão das canetas” foi o termo criado para se tentar materializar uma crítica à atuação do Tribunal de Contas da União. Seria a hipotética paralisia decisória dos gestores públicos frente ao suposto excesso de punições do órgão de fiscalização. O primeiro registro da engenhosa metáfora no *Google* foi em 2013¹⁹, mas ela ganhou força (e os noticiários) de 2018 em diante cristalizando-se no cenário político, econômico, jurídico e parlamentar.

Os defensores da ideia definem o “apagão” como uma “paralisia das decisões públicas devido ao medo dos gestores de responsabilização desmedida no âmbito das instâncias de controle”, segundo o site *Movimento Pessoas à Frente*, grupo da sociedade civil que se denomina “plural e suprapartidário”²⁰. Entre os integrantes desse grupo, está Carlos Ari Sundfeld, um dos maiores porta-vozes da existência do “apagão das canetas”, como veremos adiante.

A definição do que seria o “apagão das canetas” é imprecisa e diversa, mas sempre atrelada ao “medo”, “receio” ou “temor”, que os gestores públicos teriam em tomar decisões em seus ofícios. Com a “ausência de decisões” dos gestores a Administração Pública estaria “travada” em virtude do “excesso de controle”. Este seria o cenário e a mídia privada tradicional tem suas digitais na consolidação dessa alcunha que não foi corretamente noticiada enquanto hipótese, conforme será apresentado no Tópico 2.2.1.

Estudos não acadêmicos como o dos advogados Carneiro e Cajal (2019)²¹, feito com o apoio do escritório de advocacia Torreão Braz Advogados, que atua em diversas causas no TCU, também já ganharam repercussão na imprensa. O trabalho em questão abordou a “perspectiva, mantida entre diversos gestores e agentes no setor de infraestrutura, de que o receio de responsabilização por órgãos de controle poderia limitar ou atrasar a atividade do gestor público” (Carneiro e Cajal, 2019, p. 38).

¹⁹ Pesquisa inicialmente feita no *Google*, mas não mais disponível em:

<https://www.google.com/search?q=%22apag%C3%A3o+das+canetas%22&rlz=1C5CHFA_enBR941BR941&biw=1865&bih=870&source=Int&tbs=cdr%3A1%2Ccd_min%3A1%2F1%2F2005%2Ccd_max%3A12%2F31%2F2013&tbm=>>. Acesso em 14 de maio de 2023.

Mas a página resultado da pesquisa ainda se encontra disponível em:

<<https://www.theeagleview.com.br/2013/03/a-ditadura-da-caneta.html?q=apag%C3%A3o>>. Acesso em 18 de out. de 2024.

²⁰ Site Movimento Pessoas à Frente disponível em: <<https://movimentopessoasafrente.org.br/faq/o-que-e-o-apagao-das-canetas/>>. Acesso em 10 de jun. de 2023.

²¹ Disponível em: <<https://www.infra2038.org/seguranca-juridica-na-gesta>>. Acesso em 10 de jun. de 2023.

Em matéria do jornal *Valor Econômico* sobre esse estudo²², o veículo ouviu reservadamente ministros do Tribunal de Contas da União que discordaram da existência de um “apagão das canetas”. Um ministro ouvido em off disse que a solução está no diálogo prévio com o Tribunal, que funcionaria como uma forma de consulta sobre como o gestor público deve proceder:

“Se o gestor discutisse antes com a unidade técnica do tribunal quando tivesse dúvidas sobre questões mais sérias, as falhas não ocorreriam e o procedimento andaria mais rapidamente”. O chamado “apagão das canetas”, disse, também seria combatido com melhor qualificação desses gestores (Bitencourt e Muniz, 2019²³).

Existe a percepção de alguns servidores das carreiras de controle externo²⁴ e do Ministério Público²⁵ de que os discursos que utilizaram o nome de efeito “apagão das canetas” objetivaram restringir a atuação dos órgãos de controle, dificultando a fiscalização estatal e gerando, na verdade, um “apagão do controle”, abrindo espaço para a impunidade e para a malversação de recursos públicos.

Contudo, não há registro do termo “apagão do controle” na mídia e no Congresso Nacional, conforme veremos no próximo tópico, frente ao já consolidado “apagão das canetas”, com discursos uníssonos da área jurídica, da imprensa especializada e de alguns parlamentares do Congresso Nacional. O nome “apagão das canetas” possui 1.906 resultados no buscador *Google*²⁶, bem como 301 teses, dissertações e artigos no *Google Acadêmico*²⁷. Já “apagão do controle” possui apenas 19 resultados no *Google*²⁸, sendo

²² Matéria do *Valor Econômico* disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/04/02/tcu-aumenta-rigor-de-sancoes-aplicadas-a-gestores-diz-estudo.ghtml>>. Acesso em 10 de jun. de 2023.

²³ Matéria do *Valor Econômico* disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/04/02/tcu-aumenta-rigor-de-sancoes-aplicadas-a-gestores-diz-estudo.ghtml>>. Acesso em 10 de jun. de 2023.

²⁴ Disponível em: <<https://irbcontas.org.br/artigo/breves-reflexoes-sobre-o-direito-provisorio-brasileiro-novo/>>. Acesso em 19 de out. de 2024.

²⁵ Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2024-out-19/do-apagao-das-canetas-ao-curto-circuito-do-sistema-de-controle/>>. Acesso em 25 de out. de 2024.

²⁶ Disponível em:

<https://www.google.com/search?q=%22apag%C3%A3o+das+canetas%22&sca_esv=f602dc89620483ed&rlz=1C5CHFA_enBR941BR941&tbas=0&ei=K8SZ-mmKo3N1sQP3OSYgQ8&start=190&sa=N&sstk=AagrsujlZSOJzULlISJwOeEjwokAPgEW5iaJ4AZ7N3nMZ3uJky8DBve_JNiqWeVGizT6KYnJcA0jNBjruOISLZfoKK7_XBXgkhTSWECsnMm4KygRD4YhjaNmmpVKegoxzkeOcXUzgOK83taap8qC_g73JHynoB-TIHV4rEeMaQMKjzKmn_GK5dNhXgV5rE5Wug&ved=2ahUKewjplOauzpiJAxWNppUCHVwyJvA4qgEQ8tMDegQIBxAV&biw=1766&bih=775&dpr=1>. Acesso em 18 de out. de 2024.

²⁷ Disponível em: <https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=%22apag%C3%A3o+das+canetas%22&btnG=&oq=%22apa>. Acesso em 18 de out. de 2024.

²⁸ Disponível em:

<https://www.google.com/search?q=%22apag%C3%A3o+do+controle%22&sca_esv=f602dc89620483ed&rlz=1C5CHFA_enBR941BR941&ei=aLESZ4DyIoDQ1sQP4Mzt6QM&start=10&sa=N&sstk=AagrsuiSOfwLDvHA_2ozCGjX_vWjbdJG5BbAwVZmi->

públicos pelo TCU: o direito administrativo do medo e o apagão das canetas à luz do art. 28 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB³³”. A ideia também ganhou o campo mercadológico como, por exemplo, no livro escrito por um advogado baseado estritamente na defesa da ideia do “apagão das canetas”: a obra *o Direito Administrativo do Medo*³⁴.

O “apagão das canetas” é um nome de impacto dado a uma eventual consequência de teoria econômica que defende a fuga da responsabilização pelo gestor e, nos últimos anos, foi frequentemente defendida no Congresso Nacional como justificativa para alterações de leis federais para, entre outras motivações, abrandar penalidades a agentes públicos.

Impulsionados por alguns doutrinadores do direito, alguns parlamentares também aderiram ao discurso do “apagão das canetas” nas argumentações legislativas. Como, por exemplo, o então líder do governo na Câmara dos Deputados, Ricardo Barros, do Partido Progressistas (PP), na matéria do site *Info Money* em 2020, “Governo tenta acordo contra apagão das canetas para azeitar reformas e garantir recursos para obras em 2021”³⁵. Nela, defende-se que a fiscalização de órgãos de controle teria provocado um “apagão das canetas” na administração federal, prejudicando as conversas sobre as reformas econômicas.

A primeira menção no *Google* ao “apagão das canetas” é de 2013³⁶, em um *blog* chamado *The Eagle View* de Antônio Fernando Pinheiro Pedro, secretário executivo de Mudanças Climáticas na Prefeitura de São Paulo, na gestão do prefeito Ricardo Nunes do partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB), até junho de 2023³⁷. Na página, Pedro define o texto como um artigo que “trata de um *tumor institucional*, de caráter jusburocrático (*sic*), gravíssimo. Esse tumor compromete a funcionalidade do Estado

³³ Disponível em: <<https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/39026>>. Acesso em 10 de jun. de 2023.

³⁴ Disponível em: <<https://www.amazon.com.br/Direito-Administrativo-Rodrigo-Valgas-Santos/dp/6556142891>>. Acesso em 10 de jun. de 2023.

³⁵ Matéria do site *Info Money*. Disponível em: <<https://www.infomoney.com.br/politica/governo-tenta-acordo-contrapagao-das-canetas-para-azeitar-reformas-e-garantir-recursos-para-obras-em-2021/>>. Acesso em 10 de jun. de 2023.

³⁶ Pesquisa inicialmente feita no *Google*, mas não mais disponível em:

<https://www.google.com/search?q=%22apag%C3%A3o+das+canetas%22&rlz=1C5CHFA_enBR941BR941&biw=1865&bih=870&source=Int&tbs=cdr%3A1%2Ccd_min%3A1%2F1%2F2005%2Ccd_max%3A12%2F31%2F2013&tbm=>>. Acesso em 14 de maio de 2023.

Mas a página resultado da pesquisa ainda se encontra disponível em: <<https://www.theeagleview.com.br/2013/03/a-ditadura-da-caneta.html?q=apag%C3%A3o>>. Acesso em 18 de out. de 2024.

³⁷ Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2023/07/13/secretario-que-disse-que-planeta-se-salva-sozinho-pede-demissao-em-sp.htm>>. Acesso em 18 de out. de 2024.

Brasileiro e comprime as instituições que fundamentam nosso regime democrático. Trata-se da *ditadura da caneta*, fenômeno *teratológico* proveniente da *distrofia funcional* e hegemonia politicadas (*sic*) carreiras jurídicas de Estado e do controle ideológico do Ministério Público sobre a Administração Pública”.

A título de ilustração, Pedro foi até 2023 o agente público responsável pela pasta de mudanças climáticas na cidade de São Paulo e concedeu entrevista à *Jovem Pan News*³⁸, em 2021, defendendo que mais importante do que combater as mudanças climáticas seria o “aumento da resiliência (dos cidadãos) às alterações do clima”. Entre outras declarações, no mínimo, polêmicas, Pedro já chamou o Acordo de Paris de “ilusão fabricada”. Na mesma entrevista, em 2019³⁹, o autor do primeiro registro da alcunha “apagão das canetas” na internet disse que o acordo sobre o clima fazia “parte de uma onda de bobagens criadas pela crença de que há um consenso entre pesquisadores sobre o aquecimento global”.

Apesar da supracitada menção no *Google* ao termo “apagão das canetas” em 2013, o jornal *Estado de S. Paulo* atribui a criação da metafórica expressão ao jurista Carlos Ari Sundfeld⁴⁰, sócio do escritório Sundfeld Advogados, com atuação em diversos processos no TCU. Realmente, existem na internet centenas de menções do termo “apagão das canetas” feitas por Sundfeld de 2018 até a data de encerramento deste estudo⁴¹, sendo um dos maiores defensores da existência do fenômeno.

³⁸ Entrevista à *Jovem Pan News*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Wbnkh_S3rPk>. Acesso em 10 de jun. de 2023.

³⁹ Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2023/07/14/secretario-mudanca-climatica-sao-paulo-antonio-fernando-pinhoiro-pedro.htm>>. Acesso em 18 de out. de 2024.

⁴⁰ Matéria de *O Estado de S. Paulo*. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/direito-administrativo-do-inimigo-improbidade-e-audios-de-whatsapp/>>. Acesso em 10 de jun. de 2023.

⁴¹ Disponível em:

<https://www.google.com/search?q=sundfeld+%22apag%C3%A3o+das+canetas%22&sca_esv=558418915&rlz=1C5CHFA_enBR941BR941&ei=nwThZLrHJrfB5OUPouxEA&ved=0ahUKewj6krOGqOmAAxW3ILkGHaj1DAIQ4dUDCA8&uact=5&oq=sundfeld+%22apag%C3%A3o+das+canetas%22&gs_lp=Egxn3Mtd2l6LXNlcnAiHnN1bmRmZWxkICJhcGFnw6NvIGRhcyBjYW5ldGFzIjIFECEY0AEyBRAhGKABSJxpUJUJWKZlcA94AZABAjgBxwGgAdUwqgEEMC4zOLgBA8gBAPgBAcICChAAGEcY1gQYsAPCaggQABiKBRiRAsICBRAAGIAEwgILEC4YgAQYxwEY0QPCAgUQLhiABMICCBAAuGloFGJECwgIHEAAyigUYQ8ICFxAuGloFGJECGJcFGNwEGN4EGOAE2AEBwgIIEC4YgAQY1ALCAgcQLhiKBRhDwgiLEC4YgAQYxwEYrwHCAGcQLhiABBgKwgiHEAAyigAQYCsICChAuGIAEGNQCGArCAGQQABgewgIGEAAyBRgewgIIEAAyBRgeGARcAGYQABgWGB7CAggQABgWGB4YD8ICCBAAGBYHhgKwgiIECEYFcICBxAhGKABGArAwQYACBBiAYBkAYDugYGCAEQARgU&client=gws-wiz-serp>. Acesso em 19 de ago. de 2023.

Dentre as matérias do *corpus* que citam Sundfeld, destaca-se notícia de *O Estado de S. Paulo* com o título “Entidades pedem foco em 28 projetos de lei”⁴² sobre um grupo de pressão, o Centro de Liderança Pública (CLP), formado para aprovar propostas legislativas para “recuperar a capacidade produtiva da economia”. Segundo a matéria, o grupo se dedicava à atividade de *lobby* no Congresso Nacional:

Um time de 10 integrantes da CLP, entre ativistas e ex-assessores parlamentares com trânsito no Congresso, irá fazer a interlocução com os líderes de bancada e comissões. Para reforçar a pressão, a organização pretende também fazer parcerias com movimentos como o MBL (Movimento Brasil Livre) e a Raps (Rede de Ação Política pela Sustentabilidade). Em outra frente, a CLP planeja criar um portal de monitoramento das medidas.

Contudo, não se pode precisar quem foi o autor da referida expressão de impacto. Outra matéria, agora do jornal *Valor Econômico*⁴³, atribui a autoria do termo ao economista Carlos Kawall, ex-secretário do Tesouro Nacional.

O intrigante a respeito da tese do “apagão das canetas” é o fato de que seus defensores em regra são advogados, empresários, políticos de centro-direita e jornalistas da área econômica, em geral, preocupados com o regular ofício dos gestores públicos. Contudo, pouco ou quase nada se ouve falar de sindicatos de servidores, por exemplo, preocupados com o suposto fenômeno que, em teoria, atrapalharia o desempenho regular das atividades laborais dos sindicalizados.

Na verdade, o Fonacate, Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas do Estado, se manifestou exatamente no sentido contrário⁴⁴: “não é verdadeira a máxima de que, na atual conjuntura, o Estado vive ‘um apagão das canetas’, quando o servidor tem medo de tomar decisões para não ser punido” (Batista, 2020). Nessa esteira, pesquisaram-se manifestações contrárias ao suposto “apagão das canetas” nos sites dos principais grupos sindicais dos servidores das Agências Reguladoras⁴⁵, que – segundo os defensores da tese de apagão decisório – seriam as atividades mais afetadas pelas decisões do TCU,

⁴² Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/entidades-pedem-foco-em-28-projetos-de-lei/>>. Acesso em 04 de nov. de 2024.

⁴³ Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/03/31/aprendizado-com-pedaladas-torna-aprovacao-mais-dificil.ghtml>>. Acesso em 04 de nov. de 2024.

⁴⁴ Disponível em: <<https://blogs.correiobraziliense.com.br/servidor/assedio-institucional-para-justificar-reforma-administrativa/>>. Acesso em 10 de jun. de 2023.

⁴⁵ Buscas nos sites do Sinagências (Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação) e da Unareg (Associação Nacional dos Servidores Efetivos das Agências Reguladoras Federais) disponíveis em: <<https://sinagencias.org.br/?s=%22apag%C3%A3o+das+canetas%22>> e <<https://unareg.org.br/busca/apag%C3%A3o%20das%20canetas>>. Acessos em 17 de maio de 2023.

e não foi encontrada nenhuma menção ao tema, o que indica não ser uma preocupação para a autonomia das carreiras.

Em contrapartida, em pesquisa realizada no site da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), encontrou-se 32 resultados de matérias e de artigos sobre o “apagão das canetas”⁴⁶, indicando forte interesse dessa instituição privada sobre o assunto. Na mesma linha, pesquisa no site jurídico *Jota* apresentou 48 artigos de opinião⁴⁷, em sua maioria de advogados, sobre a expressão de impacto também demonstrando interesse no “apagão”.

Dessa diferença de discurso entre atores privados e públicos e da força que o apelido de impacto ganhou nos últimos anos, sendo desconhecido até então pelos integrantes da centenária carreira de controle externo do TCU, reforça-se a importância de pesquisar-se esse suposto fenômeno e, principalmente, jogar luz sobre suas eventuais causas:

Fenômenos sociais teriam causas ocultas, embora não inconscientes, que independem da consciência dos indivíduos e que existem para além de suas motivações e desejos pessoais. Nesse sentido, seria preciso atentar para as relações objetivas que as antecedem e que são, de fato, orientadoras das estruturas do mundo social. Portanto, o que se coloca é a necessidade de certo estranhamento, como primeira grande premissa naquilo que diz respeito à produção de um determinado tipo de conhecimento do social (Quiroga, 2013, p. 116).

2.2.1 A consolidação da alcunha pela mídia privada

Será apresentado agora o levantamento empírico de citações sobre o termo “apagão das canetas” em conteúdos jornalísticos para traçar um primeiro recorte do quanto foi dito sobre o tema nos últimos anos. Pesquisa feita nas ferramentas de buscas nos sites dos *quality papers* *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo* e *Valor Econômico* pelo descritor “apagão das canetas” demonstra que o nome só se tornou recorrente no jornalismo privado brasileiro a partir de 2018:

⁴⁶ Disponível em: <<https://cbic.org.br/?s=apag%C3%A3o+das+canetas>>. Acesso em 3 de jul. de 2023.

⁴⁷ Disponível em: <<https://www.jota.info/busca/%22apag%C3%A3o%20das%20canetas%22>>. Acesso em 17 de nov. de 2024.

Tabela 1 – Menções ao termo “apagão das canetas” por ano em três jornais privados.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Folha de S. Paulo	1	-	1	6	3	3	4	2	-	20
O Estado de S. Paulo	-	-	3	3	19	14	9	1	-	49
Valor Econômico	-	-	1	2	16	24	4	2	1	50
Total	1	0	5	11	38	41	17	5	1	119

Fonte: elaboração própria.

Os dados na Tabela 1 demonstram concentração das menções nos anos de 2020 e de 2021 (66,38% do total), justamente no período de discussão no Congresso Nacional da flexibilização da responsabilização de agentes públicos infratores. Como por exemplo na discussão da, não convertida em lei, Medida Provisória (MP) 966 de 2020, editada pelo então presidente Jair Bolsonaro, que “protegia agentes públicos de responsabilização por atos na crise do coronavírus”⁴⁸, conforme noticiou a *Folha de S.Paulo*; e na alteração da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230) em 2021 noticiada pelo *Correio Braziliense* em “Bolsonaro sanciona o projeto que afrouxa a Lei de Improbidade Administrativa”⁴⁹.

Observa-se também que o termo “apagão das canetas” ficou em voga, nos respectivos jornais, durante o mandato do ex-presidente Jair Bolsonaro, já tendo tendência de queda em 2023 com apenas cinco menções em 2023 e apenas uma menção até junho de 2024. A única menção ao termo encontrada na *Folha de S.Paulo* antes de 2018 foi em 2016⁵⁰ e não houve nenhuma menção à alcunha em anos anteriores, o que pode indicar que ela ainda não havia sido “criada”, apesar da menção isolada no *Google* em um *blog*, em 2013, já apresentada.

Pela alta frequência da aparição da alcunha na mídia privada, é possível traçar o paralelo que a ideia se tornou conhecida no cenário nacional a partir de 2018, principalmente pela atuação da imprensa na divulgação – com quase nenhuma oposição. O curioso é que não se tem clareza pelos textos jornalísticos que citam o “fenômeno” de quais seriam essas decisões não tomadas. Park (1940) foi o precursor na defesa da ideia de “notícia como forma de conhecimento” ao explicar que o discurso da notícia se

⁴⁸ Notícia da *Folha de S.Paulo*. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/05/bolsonaro-edita-mp-para-protger-agentes-publicos-por-atos-na-crise-do-coronavirus.shtml>>. Acesso em 10 de jun. de 2023.

⁴⁹ Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/10/4958395-bolsonaro-sanciona-o-projeto-que-afrouxa-a-lei-de-improbidade-administrativa.html>>. Acesso em 19 ago. 2023.

⁵⁰ Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/12/1840326-crise-financeira-nos-estados-trava-parcerias-publico-privadas.shtml>>. Acesso em 19 ago. 2023.

configura como uma força institucional na sociedade, orientando, organizando e influenciando a opinião pública:

Ao localizar a notícia como forma de conhecimento o autor (Park) acaba por conferir um lugar não só organizacional, mas institucional para o jornalismo. O que significa afirmar que a notícia é parte da sociedade auxiliando em sua ordenação e funcionamento (Anchieta, 2007, p.10).

O jornal *O Globo*, em 2018, na matéria “Conflito entre órgãos é entrave para investir, analisam especialistas”⁵¹, descreve o “apagão das canetas” como “gestores públicos, em vários níveis, têm medo de serem responsabilizados jurídica ou criminalmente por assinarem documentos que liberam, por exemplo, a duplicação de estradas”. A estrutura da matéria retrata bem a maioria das notícias que citam a alcunha: o suposto “apagão decisório” é tido como fato, sem visões contrárias, e apenas ao final da narrativa jornalística a visão do Tribunal de Contas da União é compartilhada em, geralmente, um parágrafo: “em nota, o TCU afirmou que não pode ser omissivo quando verifica a ocorrência de ilegalidade ou ilegitimidade na gestão e no uso de recursos públicos e deve cumprir seu papel constitucional de executar as sanções previstas em lei” (O Globo, 2018).

Por vezes, o termo é mencionado na imprensa com toques de tragédia e até de sensacionalismo, como no artigo do sócio gestor de um fundo americano de investimentos: “Apagão da caneta faz vítimas todos os dias no Brasil”⁵². O artigo de opinião usa como argumento a ideia do “apagão das canetas” para defender que “muitos dos (gestores) honestos continuaram a fazer de tudo para evitar que sua assinatura fosse posta em um contrato público”.

A deputada Carla Zambelli, do Partido Liberal (PL), foi uma das porta-vozes políticas que teve espaço na mídia privada sobre as flexibilizações na Lei da Improbidade ao defender, também em artigo de opinião, em 2021 no *Estado de S. Paulo* que “Ninguém é desonesto por negligência”⁵³. No texto, ela utiliza o termo “apagão das canetas” como argumento contra as punições aplicadas pelo Ministério Público (e, dessa vez, não pelo TCU), que também realiza o controle da Administração Pública como *fiscal da lei*:

⁵¹ Matéria do jornal *O Globo* disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/conflito-entre-orgaos-entrevista-para-investir-analisam-especialistas-22941776>>. Acesso em 10 jun. 2023.

⁵² Site *Exame*: <<https://exame.com/exame-in/apagao-da-caneta-faz-vitimas-todos-os-dias-no-brasil/>>. Acesso em 10 de jun. de 2023.

⁵³ Artigo no *Estado de S. Paulo*: <<https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/ninguem-e-desonesto-por-negligencia/>>. Acesso em 10 de jun. de 2023.

Na Lei de Improbidade, revista nesta quarta-feira, 16 de junho de 2021, o DOLO passará a caracterizar a ação contra o agente público, pois ninguém é desonesto por negligência.

Como estava, a Lei afugentava pessoas idôneas a exercerem cargos públicos, pois aqueles políticos que não tiveram enriquecimento ilícito ou desviaram o erário, mas devido a um erro administrativo, eram punidos por agentes do Ministério Público, com ausência de bom senso ou por perseguição ideológica.

[...]

Só para se ter uma ideia, como exemplo da possível insegurança gerada nos gestores de entes federativos diante dos riscos de se tornarem alvo de ações de improbidade, considerando os resultados imprevisíveis e dispondo de estruturas públicas frágeis, agentes por vezes recrudescem sua atuação administrativa, passando a priorizar sua segurança pessoal e, com frequência, cruzam os braços (o famoso “apagão das canetas”). (Zambelli, 2021).

Um raro artigo de opinião com o enfoque de contraponto às restrições legislativas recentes impostas à atuação do Tribunal de Contas da União, por meio do discurso do “apagão das canetas”, foi publicado em 2018 pelo procurador junto ao TCU, Júlio Marcelo, no site *Conjur*⁵⁴. No artigo, Marcelo (2018) reforça que não lhe parece que o Brasil “está como está, com corrupção sistêmica, administração pública ineficiente, com milhares de cargos em comissão repartidos por critérios meramente políticos, em razão do excesso de controle” e fala especificamente sobre a atuação do Tribunal nas Agências Reguladoras que é o foco da discussão do dito “Direito Administrativo do Medo”:

Um campo onde a ação do controle tem despertado reações mais veementes é o da atuação das agências reguladoras e isso se dá desde o seu nascedouro. Entretanto, com a maior presença da atuação do TCU sobre as agências em tempos mais recentes, as queixas dos que consideram essa atuação indevida se elevaram exponencialmente. Os interesses econômicos envolvidos e contrariados são imensos, não raro superando a casa dos bilhões de reais.

[...]

Aliás, o bom controle sobre as agências reguladoras constitui valioso instrumento para impedir sua captura pelas empresas reguladas, risco que existe em todos os países onde esse modelo de agências foi adotado. Nesse sentido, para o cidadão brasileiro, o controle sobre as agências é muito bem-vindo, assim como o é em relação a toda a administração pública (Marcelo, 2018).

2.2.1.1 A imprensa e o medo

⁵⁴ Entrevista para o site *Conjur*: <<https://www.conjur.com.br/2018-ago-28/contas-vista-controle-administracao-publica-incomoda-tanto>>. Acesso em 10 de jun. de 2023.

Aprofundando a ideia de discurso do medo, faz-se um paralelo com o que Sodré (2006) relata sobre o perigo da instrumentalização do afeto pelas mídias: “as mídias e a propaganda têm mostrado como estratégias racionais não espontâneas que podem instrumentalizar o sensível manipulando os afetos. Na maioria das vezes, porém, tudo isso se passa em condições não apreensíveis pela consciência” (Sodré, 2006, p.11). O nome de impacto “apagão das canetas” claramente faz uso da função conativa, também chamada de função apelativa, que se caracteriza pelo fato de transmitir uma mensagem com o intuito de convencer o interlocutor. Logo, não há exagero em chamar o termo de apelativo.

No caso da narrativa do “apagão das canetas”, a imprensa pautada pela política e influenciada pelo direito empresarial, propaga o discurso do medo, intencionalmente ou não, mas não para chegar à essência humana e provocar reflexão ou emancipação. O objetivo do medo presente na ideia do “apagão das canetas” é tocar o receptor para capturar o interesse da audiência e conduzi-la a agir (no caso em questão, apoiando ou não questionando criticamente as mudanças legislativas, por exemplo): “A emoção está aí a serviço da produção de um novo tipo de identidade coletiva e de controle social (Sodré, 2006, p.51)”. A racionalidade encampa o sensível para utilizá-lo e alcançar objetivos.

Afonso (2017), ao analisar Heidegger (1979), lembra que a forma de encarar “o medo é a raiz do desenvolvimento tecnológico, das doutrinas de culpa e da vontade de poder” (Afonso, 2017, p. 4). A autora destaca que, após o final da Segunda Guerra Mundial, a sociedade ocidental observou um massivo “bombardeio” nos veículos de informação de reportagens e de propagandas que ofereciam medo à sociedade. Essa inoculação constante desse sentimento básico, auxiliou, por exemplo, na obtenção do consentimento para incrementos e para gastos cada vez maiores em armamentos, farmacologia e desenvolvimento tecnológico para superação e afastamento do medo e da insegurança.

Na esteira do defendido por Afonso (2017), o mecanismo de sensibilização, de persuasão e de convencimento do “apagão das canetas” se utiliza do discurso do medo enquanto argumento (consolidado pela mídia privada com linha editorial econômico-liberal) dando voz, intencionalmente ou não, à tese de flexibilização de punições a agentes públicos, entre outras:

O medo é ferramenta poderosa de ação cujo objetivo fundamental é fugir, sair de perto, se afastar, portanto a função do medo seria um

“impelir para a ação” e não uma posição passiva. Heidegger propõe uma diferença fundante do homem então; ele deve agir, superar seus instintos para ir de encontro ao medo, vivenciá-lo e de lá trazer sua leitura do contato com a verdade (Heidegger, 1979 *apud* Afonso, 2017, p. 117).

Sob o aspecto comunicacional da mídia privada e o enfoque da linha editorial sobre determinados temas da Administração Pública, remete-se às palavras de Milton Santos (2005 *apud* Quiroga, 2013, p. 68) ao dizer que “a crise é estrutural” e que provém “de uma dupla tirania, a do dinheiro e a da informação, intimamente relacionadas. Ambas, juntas, fornecem as bases do sistema ideológico que legitima as ações mais características da época”. E complementa:

Resultado do crescente atrofiamento do Estado no desempenho de suas atribuições de gestor de políticas públicas, o *étos* social encontra-se cada vez mais submetido exclusivamente às regulações que atendem aos interesses e lógica da iniciativa privada (Quiroga, 2013, p. 68).

Mas, não apenas a mídia privada foi responsável pela consolidação do termo “apagão das canetas”, como os órgãos públicos relacionados ao tema e a empresa nacional de Comunicação Pública também deixaram de combater a alcunha desinformativa de forma eficiente e efetiva.

2.2.2 O vácuo do debate estruturado na Comunicação Pública

Neste tópico, apresenta-se quantas vezes o descritor “apagão das canetas” foi mencionado na Comunicação Pública (CP) de 2018 até junho de 2023. Pesquisou-se a cobertura da radiodifusão pública sobre a alcunha, por meio de busca no site da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), e as menções ao termo em sites de órgãos públicos relacionados ao fenômeno (o TCU, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal). Pesquisou-se também o eventual posicionamento do Tribunal, principal órgão supostamente responsável pela ocorrência do fenômeno, sobre o tema.

Tabela 2 – Menções ao termo “apagão das canetas” por ano na Comunicação Pública.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
EBC	-	-	-	1	-	-	1	-	2
TCU	-	-	2	6	6	7	4	3	28
Senado	-	-	-	5	10	14	3	1	33
Câmara	-	-	-	5	4	1	-	1	11
Total	0	0	2	17	20	22	8	5	74

Fonte: elaboração própria.

Observa-se na Tabela 2 que a primeira menção ao “apagão das canetas” no âmbito da Comunicação Pública ocorreu em 2018. De forma semelhante ao cenário das menções ao termo pela imprensa privada já apresentado, não houve registro da alcunha antes de 2018, o que reforça a possibilidade da criação desse nome de efeito por volta desse ano.

Também conforme o levantamento feito sobre o termo na mídia privada, a concentração das menções na CP localiza-se nos anos de 2020 e de 2021 com 56,75% do total (frente a 66,38% do setor privado). A concentração às menções um pouco menor na CP pode indicar que o assunto esteve (e está) mais disperso no tempo na comunicação governamental do que no âmbito privado, apesar de o setor público ter menos menções totais à alcunha do que a imprensa privada (74 a 119). Contudo, essa presença no âmbito público não implica em debate, estruturado ou não, acerca do tema. Pelo contrário.

No setor de radiodifusão pública, a alcunha foi pesquisada no sistema de busca do site da EBC. A ferramenta busca o termo na base de todos os veículos do sistema público de imprensa englobando a Radioagência Nacional, o Portal EBC, a TV Brasil, a EBC Memória, a Agência Brasil, as rádios do sistema, a TV Brasil Internacional e o conteúdo institucional do site. Mesmo diante de todo esse espectro comunicacional, apenas duas menções ao “apagão das canetas” foram encontradas⁵⁵: uma de 2019 e outra de 2022, sendo ambas menções de agentes políticos ao suposto fenômeno. Não houve nenhum registro do tema enquanto pauta principal de alguma notícia ou de debate público no principal sistema de notícias de radiodifusão do país.

Ressalta-se aqui um dos objetivos dos serviços de radiodifusão pública, previsto no inciso I, art. 3º. da Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008 que autorizou o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação: “oferecer mecanismos para debate público acerca de temas de relevância nacional e internacional”. Vale ressaltar que se entende a complexidade e a criticidade históricas do cenário da radiodifusão pública brasileira (Pinheiro, 2021, p. 5), principalmente no que tange a dificuldade de financiamento e de estrutura de trabalho dos empregados. Acredita-se que, um dos fatores para que esse objetivo não esteja sendo efetivamente cumprido, seja justamente devido a essa perene precariedade de condições de trabalho imposta à EBC.

Ramos (2016, p. 13) explora a importância da TV pública por ser “uma voz que pode contrapor, em certa medida, a grande mídia”, trazendo outro ponto de vista à

⁵⁵ Menções nos canais da EBC disponíveis em: <https://busca.ebc.com.br/nodes?utf8=%E2%9C%93&q=%22apag%C3%A3o+das+canetas%22>. Acesso em 9 de jun. de 2023.

hegemonia do sistema de comunicação da forte imprensa comercial, conforme demonstrada na cobertura do “apagão das canetas” já apresentada. O autor complementa dizendo que:

No sentido ideal, um sistema público de comunicação (televisão, rádio e portais de internet, por exemplo) é um espaço no qual podem estar presentes vozes que representam distintos setores da cidadania. São espaços privilegiados para a constituição de sentidos, significados e narrativas sobre diversos temas que interessam o conjunto da sociedade e que, nem sempre, recebem a atenção e têm a devida visibilidade na mídia comercial (Ramos, 2016, p. 19).

Pode-se argumentar que a mídia pública não deu visibilidade ao “apagão das canetas” para evitar a consolidação da hipótese ou que o termo informal não poderia ser divulgado devido às restrições dos manuais de redações e das boas práticas jornalísticas. Contudo, conforme exposto, a alcunha já está consolidada na mídia privada, no Congresso Nacional e no direito empresarial e a ausência de diferentes pontos de vista da imprensa pública sobre o tema, na verdade, apenas facilitou a consolidação da ideia.

2.2.3 O “apagão” no TCU e nas casas legislativas federais

Tendo em vista o conceito de comunicação governamental e/ou de Estado enquanto Comunicação Pública (Brandão, 2002, p. 3 e Novelli, 2006, p. 12), levantou-se também as menções à alcunha em estudo nos sites das principais instituições federais relacionadas ao tema, conforme a Tabela 2: TCU, Senado Federal e Câmara dos Deputados. Pesquisou-se no site do Tribunal de Contas da União por ser o órgão tido como o “causador do fenômeno” e nos das casas legislativas federais devido a discussões de projetos de lei que aconteceram de 2018 a 2022 propulsionados pela então novo termo de impacto, o “apagão das canetas”.

Essa acepção de CP governamental é compreendida também como um processo comunicativo das instâncias da sociedade que trabalham com a informação voltada para a cidadania e para o estímulo ao debate:

A comunicação governamental pode ser entendida como Comunicação Pública, na medida em que ela é um instrumento de construção da agenda pública e direciona seu trabalho para a prestação de contas, o estímulo para o engajamento da população nas políticas adotadas, o reconhecimento das ações promovidas nos campos políticos, econômico e social, em suma provoca o debate público. Trata-se de uma forma legítima de um governo prestar contas e levar ao conhecimento (Brandão, 2002, p. 3).

Na busca pelo termo no site do Senado Federal foram encontradas 33 menções⁵⁶ ao “apagão das canetas” entre os anos de 2019 e 2023 distribuídos nas categorias Notícias (6), Atividade Legislativa (8) e Diários (19). Já no site da Câmara dos Deputados foram encontradas 11 referências ao termo⁵⁷, mas não há especificação sobre as respectivas categorias. Ressalta-se que, positivamente, ambos os órgãos legislativos federais possuem serviços de taquigrafia e de transcrição das sessões deliberativas das Casas, o que facilita o registro e a pesquisa sobre o tema.

Já no site do Tribunal de Contas da União encontraram-se 28 menções ao termo⁵⁸ distribuídas nas categorias Acórdãos (3), Páginas do Portal (8), Processos (3) e Atas das Sessões (10). Apesar dos registros disponíveis on-line, não se encontrou nessa pesquisa o posicionamento oficial do órgão a respeito do tema. O que é possível, sim, encontrar em notícias e em entrevistas da imprensa privada são posicionamentos do atual e do último presidente do Tribunal a respeito do assunto, mas algumas respostas não estão claras no site do órgão: o TCU acredita na existência de um “apagão das canetas” no Governo Federal? Há divergência de entendimento entre os ministros? Quais seriam? O receio que os gestores públicos têm do TCU seria capaz de “paralisar” decisões públicas? Quais decisões os gestores já deixaram de tomar em virtude da atuação do Tribunal de Contas da União?

Diferente das discussões legislativas disponíveis no Senado e na Câmara, não se encontrou registro de debate estruturado sobre o tema em eventos institucionais ou nas sessões deliberativas do TCU. Inclusive, não há no site do órgão a possibilidade de fazer busca sobre o conteúdo transcrito das discussões dos ministros, pois o Tribunal não possui o serviço de taquigrafia e de transcrição das sessões colegiadas existentes no Senado, na Câmara dos Deputados e no Supremo Tribunal Federal (STF), por exemplo. Esse difícil acesso ao conteúdo das sessões dificulta a gestão do conhecimento e a formação de entendimento institucional comum sobre temas sensíveis como o “apagão das canetas”.

⁵⁶ Busca no site do Senado Federal. Disponível em: <<https://www6g.senado.leg.br/busca/?q=%22apag%C3%A3o+das+canetas%22>>. Acesso em 9 de jun. de 2023.

⁵⁷ Busca no site da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/busca-geral?termo=%22apag%C3%A3o+das+canetas%22#gsc.tab=0&gsc.q=%22apag%C3%A3o%20das%20canetas%22&gsc.page=1>>. Acesso em 10 de jun. de 2023.

⁵⁸ Busca no site do TCU disponível. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/todas-bases/%2522apag%25C3%25A3o%2520das%2520canetas%2522?pb=processo>>. Acesso em 11 de jun. de 2023.

Inclusive, desde o primeiro semestre de 2023, as gravações das sessões deliberativas do Plenário e das Câmaras do Tribunal de Contas da União não ficam mais disponíveis à sociedade no canal do órgão no *YouTube* após a realização das sessões. Ou seja, só é possível saber a íntegra do teor do que foi discutido e argumentado por cada ministro da Corte de Contas nas deliberações caso as sessões sejam acompanhadas presencialmente em Brasília ou ao vivo pela internet. Essa prática prejudica bastante a transparência das decisões do Tribunal.

Apesar da ausência de posicionamento do órgão sobre o fenômeno, há um dissonante registro no site do TCU ao pouco divulgado termo “apagão do controle”⁵⁹ que seria a ideia antagônica ao “apagão das canetas” e não se encontra menção a respeito nem na mídia privada, nem na pública, tampouco nas discussões legislativas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados⁶⁰:

Atualmente, está vigente a falácia do ‘apagão das canetas’, muitas vezes sustentada por alguns integrantes do Poder Executivo, sejam ocupantes de cargos comissionados de livre provimento, sejam aprovados em disputados concursos públicos, bem remunerados justamente para bem executar as políticas públicas necessárias, ou seja, gerindo o orçamento público disponível de forma responsável, em respeito aos pagadores de impostos, que arcam com a pesada carga tributária brasileira, sempre em conformidade com a Constituição Federal e as Leis. Mas não apenas servidores públicos defendem o suposto ‘apagão das canetas’. Muitos autoproclamados ‘especialistas’ em infraestrutura pública, alguns valendo-se do prestígio acadêmico angariado pela docência em respeitadas universidades públicas e privadas, vem defendendo o ‘apagão das canetas’ como forma de promover um verdadeiro ‘apagão do controle’. Tal expressão, pouco propagada na mídia, se refere a tentativas de intimidação dos servidores que buscam combater a corrupção endêmica no Brasil, dando transparência à sociedade acerca dos vários milhões de reais desviados (relatório do Acórdão 121/2021 de relatoria do ministro Bruno Dantas).

Retoma-se aqui novamente que o presente pesquisador é auditor do Tribunal de Contas da União e, apesar de não falar em nome do Tribunal, acredita que pode ajudar na reflexão sobre o sensível tema, por meio da academia. Conforme defende Hall (2016) a

⁵⁹ Menção ao termo “apagão do controle”. Disponível em:

<<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/%2522apag%25C3%A3o%2520do%2520controle%2522/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>>. Acesso em 9 de jun. de 2023.

⁶⁰ Buscas ao termo “apagão do controle” nos sites do Senado

<<https://www.camara.leg.br/busca-geral?termo=%22apag%C3%A3o+do+controle%22#gsc.tab=0&gsc.q=%22apag%C3%A3o%20do%20controle%22&gsc.page=1>>. e da Câmara:

<<https://www6g.senado.leg.br/busca/?q=%22apag%C3%A3o+do+controle%22>>. Acesso em 9 de jun. de 2023.

pesquisa precisa “poder desempenhar qualquer papel na promoção da comunicação para a democracia” e acrescenta:

O máximo que podemos fazer para ser científicos é tornar nossos posicionamentos, nossas pressuposições e nossos valores acessíveis a outras pessoas, de modo que elas saibam onde estão nossos fundamentos epistemológicos e políticos, para que entendamos onde está fundado o argumento (Hall, 2016, p. 39).

No mesmo sentido, Kant (2009 *apud* De Carvalho e Hulshof, 2018, p. 1) ao entender que os indivíduos têm a liberdade de fazer o uso público da razão tangencia a questão da análise da máquina pública por agentes que a integram. Nesse caso, “não se portando como funcionários públicos e como a parte de um ‘mecanismo’, mas sim como membros de uma inteira república”, que têm a liberdade de discutir e questionar quaisquer assuntos enquanto instruídos (*Gelehrter*) perante um público letrado (*Leserwelt*). Entende-se também que o estudo sobre o objeto de pesquisa com o qual o pesquisador possui relativa familiaridade, sempre respeitando o distanciamento ético, produz sólidos questionamentos críticos.

Por fim, destaca-se que não apenas a mídia governamental e os órgãos públicos deixaram de realizar debate estruturado com diferentes pontos de vistas sobre a existência ou não do “apagão das canetas”, tema sensível à Administração Pública, a imprensa privada também não o apurou adequadamente, conforme se demonstrará na análise de conteúdo realizada com a técnica de Bardin (2016).

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (Bardin, 2016, p. 48).

Porém, o vácuo do debate estruturado na Comunicação Pública, tanto institucional, quanto na radiodifusão, abriu e abre margem para grupos de pressão formalmente constituídos atuarem nas casas parlamentares e lograrem êxito em propostas legislativas: o *lobby*.

3 DA MENTIRA À DESINFORMAÇÃO

Neste capítulo, veremos que a mentira existe na rotina das pessoas e das famílias desde as comunidades primitivas. Contudo, o desenvolvimento da imprensa escrita no século XIX potencializou a difusão das informações inverídicas e um setor específico faz uso frequente da guerra informacional: o ambiente político.

Tem-se registro do uso da mentira na política desde antes da Revolução Industrial, mas foi na contemporaneidade que a produção sistemática de mentiras e as mídias digitais nos trouxeram até o atual *ecossistema de informação*, conforme conceituou Wardle (2017, p. 2). A pesquisadora define desinformação como a informação falsa e deliberadamente criada para causar dano a uma pessoa, grupo social, organização ou país. A professora britânica é uma das referências mundiais no estudo dos processos desinformativos modernos⁶¹.

Assim, nesta pesquisa, a partir da conceituação da mentira, do engano e do erro, é traçada conexão lógica para o estudo das notícias que propagam a ideia falaciosa (ou pouco embasada) do “apagão das canetas”. Um verdadeiro “caminho desinformativo” que começa com a íntima relação entre mentira e política.

3.1 A mentira e a política

Apesar da valoração negativa do fenômeno, a mentira é tão natural quando a fala, podendo até se afirmar que ela nos constitui, entre outras características, enquanto espécie. Desde os primórdios, a mentira é contada como uma forma de defesa. Pelo viés psicológico o ato de enganar o outro pode ser visto como um comportamento ligado a algo que se quer esconder (traumas ou vergonhas, por exemplo) e, sociologicamente, nossa rotina contemporânea exige que simulemos comportamentos que não são naturais ou espontâneos da nossa espécie⁶².

Falar sempre a verdade é, inclusive, uma disfunção psíquica⁶³ e a maturidade intelectual-social geralmente coincide com a aquisição da capacidade de contar (e controlar) as pequenas mentiras cotidianas.

⁶¹ Wardle é diretora executiva da *First Draft News*, organização criada em 2015 com o propósito de capacitar a sociedade para combater informações falsas e enganosas que circulam na web. No Brasil, a *First Draft* ajudou a criar o Projeto Comprova, parceiro do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) no Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação.

⁶² Desde questões práticas e culturais como o uso de roupas e de calçados, até hábitos e costumes socialmente aceitos (e outros não aceitos).

⁶³ Pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA) tem episódios de “sincericídio”. A pessoa não pensa para falar, desconsiderando o que o outro sente ou mesmo deseja. Disponível em:

Mentir é um processo psicológico pelo qual um indivíduo deliberadamente tenta convencer outra pessoa a aceitar aquilo que o próprio indivíduo sabe que é falso, em benefício próprio ou de outros, para maximizar um ganho ou evitar uma perda.

[...]

No campo profissional, a mentira pode ser vista como uma habilidade importante no processo de comunicação, na resolução de problemas com os chefes, companheiros e clientes, e na resolução de negociações complexas (Sánchez, Suárez, & Caballero, 2011). Portanto, é necessário entender a mentira como um fenômeno central nos relacionamentos pessoais, não podendo a ser encarada necessariamente como anormal ou prejudicial (Matias *et al.*, 2015, p. 397).

É impossível mentir para si mesmo. Com esse simples entendimento, Derrida (1996) sintetiza a principal conceituação da mentira que pavimenta o caminho para a hodierna discussão sobre desinformação que veremos adiante: só existe mentira com intenção de enganar o outro. O autor defende que “a mentira não é um fato ou um estado, é um ato intencional, um mentir – não existe a mentira, há este dizer ou este querer-dizer que se chama mentir: mentir seria dirigir a outrem” (Derrida, 1996, p. 9). Como não se mente senão ao outro, não se pode mentir a si mesmo e complementa: “não mente quem acredita naquilo que diz, mesmo que isto seja falso”.

Derrida (1996, p. 5) ainda explica que mesmo sendo a mentira a invenção deliberada de uma ficção, nem toda ficção ou fábula é uma mentira. Logo, tampouco, a literatura poderia entrar na categoria falaciosa, pois não apresentam intenção de perjúrio ou falso testemunho. Na mitologia grega, o *Dolo* ou *Dólos* era um *Daemon* (tradução “divindade”, “espírito”), que personificava o ardil, a fraude, o engano, a astúcia, as malícias, as artimanhas e as más ações. [...] Era companheiro de *Ate*, a ruína, *Apate*, a traição, sendo sua *Daemon* oposta *Aleteia*, a verdade⁶⁴.

“Só se conhece a verdade através das mentiras com as quais a escondemos”. Gomes (2013, p.2) estuda as origens ideológicas da(s) Teoria(s) da Conspiração, ou seja, da concepção que acredita que o mundo é governado por “forças invisíveis”. O autor baseia a investigação a partir da análise do texto *A Arte da Mentira Política* (2006) – atribuído ao político inglês Jonathan Swift e encontrado em Amsterdã em 1733. No texto tudo é enganoso: o autor, a procedência e o até o motivo do texto. O texto, atribuído pela Biblioteca Nacional de Paris e por Sir Walter Scott a Jonathan Swift, parece ter sido

<<https://omundoautista.uai.com.br/sobre-autistas-sincericidio-e-padres-do-cerebro-neurodivergente/>>.

Acesso em 22 de set. de 2024.

⁶⁴ Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Dolo_\(mitologia\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Dolo_(mitologia))>. Acesso em 28 de out. de 2023.

realmente escrito por seu amigo John Arbuthnot (1667-1735), médico da rainha Anna e autor satírico escocês.

Sobre a verdade, Gomes (2013, p. 1) defende a existência de três modos distintos: a verdade objetiva ou a ideia de verdade; a verdade subjetiva ou sentimento de verdade; e a verdade intersubjetiva ou paradigmática. O autor menciona que Edgar Morin (1986), também distinguia a ideia de verdade do sentimento da verdade.

A ideia de verdade corresponde a uma resolução da alternativa verdadeiro/falso, sem que ela nos implique ou nos afete necessariamente. Reencontramos ou formulamos incessante a ideia de verdade nos nossos cálculos, nas nossas percepções, nas nossas observações sem nos sentirmos implicados nela. [...] O sentimento de verdade traz a dimensão afetiva/existencial à ideia de verdade, e tanto pode apoderar-se da ideia de verdade como lhe obedecer. [...] O sentimento de verdade suscita uma dupla posse existencial: uma tomada de posse da verdade ('a verdade me pertence') e uma tomada de posse pela verdade ('pertencço à verdade'); as duas posses ligam-se num anel que as alimenta uma à outra: 'pertencço à verdade que me pertence'; assim, ao mesmo tempo em que se toma uma entidade transcendente que adoramos, a verdade toma-se um bem pessoal, incorporado a nossa identidade (Morin, 1986 *apud* Gomes, 2013, p. 2).

A distinção entre o que é verdade e o que é mentira se tornou ainda mais difícil com o exponencial desenvolvimento tecnológico das últimas décadas. Derrida (1996) defende que apenas na contemporaneidade é que a mentira teria alcançado seu limite absoluto e teria se tornado “completa e definitiva” devido ao desenvolvimento de artifícios digitais para se ludibriar o outro.

O autor lembra que Oscar Wilde (1889) se queixou, em *O declínio da mentira*, que a prática estaria em desuso à época. Já Hannah Arendt (1967), por outro lado, “diagnostica um crescimento hiperbólico da mentira no campo político, que teria chegado a seu limite, ou seja, à mentira absoluta” (Derrida, 1996, p. 12). Arendt, em meados do século passado, já apontava uma característica do atual conceito de desinformação: a manipulação dos fatos.

A possibilidade da mentira completa e definitiva, que era desconhecida em épocas anteriores, é o perigo que nasce da manipulação moderna dos fatos. Mesmo no mundo livre, em que o governo não monopolizou o poder de decidir ou de dizer aquilo que é ou não factualmente, gigantescas organizações de interesses generalizaram uma espécie de mentalidade da *raison d'Etat* (em francês no texto) que antes estava limitada ao tratamento dos negócios estrangeiros, e em seus piores excessos, às situações de perigo claro e atual. A propaganda, em nível governamental, inspirou-se sob vários aspectos nos usos do *business* e métodos de *Madison Avenue* (Arendt, 1967, p. 23-24).

A filósofa alemã também alertou o mundo para os perigos das mentiras governamentais, ao publicar artigos nas revistas *The New Yorker* e *New Review of Books*, denunciando mentiras e falsificações sobre ela mesma, as quais “a imprensa era a principal responsável” (Derrida, 1996, p. 11) em propagar. Arendt também escreveu sobre a “lacuna de credibilidade” da política americana na Guerra do Vietnã e as mentiras contadas pelo governo dos Estados Unidos.

A famosa falha de credibilidade, que conhecemos durante seis longos anos, abriu-se subitamente para um abismo. As areias movediças das declarações mentirosas de todo tipo: o enganar e o enganar a si mesmo estavam prontas para tragar todos os leitores preocupados em pôr à prova esse material que, infelizmente, deveriam reconhecer como a infraestrutura de cerca de uma década de política externa e interna dos Estados Unidos (Arendt, 1972 *apud* Derrida, 1996, p. 12).

Em outro trecho do mesmo artigo, Arendt (1972) descreve a estratégia política de substituição da verdade pela manipulação da massa (população), do fato e da opinião (pública). A imagem-substituto não remete ao referente original nem mesmo a um original representado, mas o substitui passando do estatuto de representante ao de substituto. O texto de Derrida (1996), escrito há quase 20 anos, espanta pela similaridade de descrição dos processos desinformativos de hoje. “O processo da mentira moderna já não seria a dissimulação que veio encobrir a verdade, mas a destruição da realidade ou do arquivo original” (Derrida, 1996, p. 14), destaca o filósofo francês.

Devemos agora voltar a nossa atenção para o fenômeno, relativamente recente, da manipulação de massa, do fato e da opinião, tal como se tornou evidente na reescritura da história, na construção de imagens e na política dos governos. A mentira política tradicional, tão manifesta na história da diplomacia e da habilidade política, referia-se habitualmente a autênticos segredos – dados que nunca haviam sido tornados públicos – ou então a intenções que, de qualquer maneira, não possuem o mesmo grau de certeza que os fatos consumados [...] as mentiras políticas modernas tratam de forma eficiente coisas que não são segredos de forma alguma, praticamente conhecidas por todos. Isso é evidente no caso da reescritura da História contemporânea, sob os olhos daqueles que dela foram testemunhas, mas é verdade também na falsificação de imagens de todo tipo [...] pois uma imagem, à diferença de um retrato ao modo antigo, não tem apenas o papel de idealizar a realidade, mas de substituí-la por completo. Tal substituto, por causa das tecnologias modernas e da mídia, destaca-se, evidentemente, mais do que o original (Arendt, 1967, p. 21).

“A mentira, assim, é mais interessante que a verdade” (Swift, 2006, *apud* Gomes, 2013, p. 5). Na esteira da mentira contadas pelos governantes, o autor afirma que as mentiras sociais se diferenciam da mentira política, pois essa seria a “arte de convencer

o povo” a agir de modo inconsciente, a manipulá-lo “para seu próprio bem”. Mas Gomes (2013, p. 6) destaca que não apenas o governo tem monopólio dessa manipulação: “ao contrário da verdade, que é aristocrática e restrita; a mentira é democrática e todos podem dela se servir”. Swift (2006 *apud* Gomes, 2013, p. 6) ainda compara a democracia como uma via de mão dupla, em que o governo engana o povo segundo seu interesse, que por sua vez inventa mentiras sobre os seus governantes para também manipulá-los.

O autor anglo-irlandês apresenta três tipos de mentira política segundo a natureza das afirmações: a mentira útil, aquela que serve aos propósitos do governo; a doce, a que encanta os corações, as aventuras amorosas ou militares; e a honesta que é a mentira que acredita em si mesma, atualmente chamada pelos estudiosos de “ideologia”, conforme Quadro 2. Conceitos sobre a mentira política cunhados no início do século XVIII que podem ser facilmente observados nas notícias da imprensa dos dias atuais.

Quadro 2 – Tipos de mentiras.

MENTIRAS POLÍTICAS SEGUNDO SUA NATUREZA			
ÚTIL	DOCE	HONESTA	
MENTIRAS POLÍTICAS SEGUNDO A MORFOLOGIA			
MENTIRAS ORDINÁRIAS	CALUNIA OU DIMINUIÇÃO	AUMENTO	TRANSLAÇÃO
MENTIRAS EXTRAORDINÁRIAS	A QUE AMEDRONTA	A QUE EXCITA	

Fonte: Gomes, 2013, p. 7.

“É preciso saber mentir diretamente não apenas sobre as qualidades do governante como também saber espalhar boatos, fofocas e rumores a seu respeito”. Swift (2006 *apud* Gomes, 2013, p. 7) descreve ainda outros três tipos de mentiras políticas referentes às imagens públicas: a calúnia (que subtrai as qualidades), a mentira de adição (ou aumento) e a de translação (que transfere a reputação). E, por fim, dois tipos de mentiras extraordinárias (ou mentira-mito): a mentira que amedronta e a mentira que excita. Todas essas classificações, contudo, não significam para o autor que a população tenha direito de saber a verdade política:

É necessário perceber que o povo tem direito de esperar que seus vizinhos lhe digam a verdade nos assuntos particulares: que cada um tem direito à verdade econômica, ou seja, que cada um tem o direito de exigir que os membros de sua família lhe digam a verdade, a fim de não ser enganado por sua mulher, pelos seus filhos, nem pelos seus empregados domésticos; mas que não há nenhuma espécie de direito sobre a verdade política e que o povo possui menos o direito de querer

ser instruído sobre a verdade em matéria de governo do que o de possuir bens, terras, casas senhoriais (Swift, 2006, p. 37-38).

Jean-Jacques Courtine (2006), em sua leitura da *Arte da Mentira Política*, chama o texto de “manual de manipulação” e reforça a mentira fez a sua “revolução industrial” com o desenvolvimento da imprensa escrita no século XIX. A mentira saiu do “estágio oral, se mecanizou e conseguiu uma sistematicidade e uma difusão com as quais não teria ousado sonhar” (Swift, 2006, p. 22).

No campo do jornalismo, Gomes tece forte crítica à imprensa, a qual chama de “usurpadora”. Para o jornalista e professor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), apenas a grande mídia teria direito de mentir e essa seria sua grande e principal mentira: “o governo mente, os partidos mentem, todos mentem – somente nós falamos a verdade” (Gomes, 2013, p. 13). O professor ainda aborda a questão dos interesses da imprensa enquanto “ator social”.

Ao se apresentar como um campo de mediação em que os atores políticos e econômicos se enfrentam, a mídia esconde que ela mesma é um ator social, portador de interesses políticos e econômicos. O poder de dar visibilidade a alguns fatos e acontecimentos em detrimento de muitos outros que os meios de comunicação efetivamente têm na sociedade atual não pode se confundir com a pretensiosa mentira de "construir a realidade social", desconsiderando tudo que não interessa a seus propósitos (Gomes, 2013, p. 14).

Para finalizar este tópico sobre mentira e política, retoma-se pensamento sobre a dissimulação descrita por Ekman (1985 *apud* Matias *et al.*, 2015) que seria a ação de enganar o outro. O engano aqui é entendido como uma espécie do gênero mentira.

De acordo com Ekman (1985), um indivíduo pode mentir por ocultação, quando omite informações verdadeiras, mas não apresenta informações falsas, e também por dissimulação, quando apresenta falsas informações como se fossem verdadeiras, retendo aquilo que sabe que é verdade (Matias *et al.*, 2015, p. 397).

Após explorar-se o conceito de mentira e a estreita relação com a política, apresentam-se teorias tradicionais do campo da comunicação e do jornalismo que tangenciam aspectos do engano e do erro que ajudarão a dar contorno para a forma como a imprensa noticiou o suposto “apagão das canetas”.

3.2 Epistemologia do engano e do erro

Além da definição de desinformação já apresentada, Wardle e Derakhshan (2017, p. 21) estabelecem os conceitos de: 1) misinformação (conceito este central para a

presente dissertação) como informações falsas, mas criadas sem a intenção de causar danos; e 2) mal-informação (usaremos apenas este com hífen) que são as informações baseadas na realidade utilizadas para causar danos por meio de discurso de ódio, assédio ou vazamento de informações⁶⁵.

O engano e o erro são definições na comunicação que não foram o foco principal dos estudos tradicionais do campo feitos no início e em meados do século XX. Contudo, é possível identificar aspectos epistemológicos⁶⁶ nessas teorias que tangenciam questões do engano e do erro e, inclusive, relacioná-los a processos desinformativos, ou seja, ações comunicacionais que não transmitem a mensagem de maneira precisa e ética.

De partida, a dita primeira e, talvez a mais conhecida das teorias da comunicação, apresenta questões controversas com relação à atuação dos meios de comunicação de massa. A teoria hipodérmica – ou teoria da bala mágica, ou dos efeitos ilimitados – enxergava a audiência enquanto homens-massa sem capacidade de discernimento. Por mais que essa teoria não seja mais inteiramente aceita nos dias atuais, devido à ausência de reação adversa do público, “há nela uma ética embrionária acerca da ação dos meios de comunicação, envolvendo sobretudo as noções de manipulação e de verdade” (Varão, 2022, p. 1).

A teoria “marco zero” dos meios de comunicação de massa foi pensada no período entreguerras, fim da Primeira Guerra Mundial e início da década de 1940, e foi motivadora para compreender os mecanismos de propaganda utilizados pelo governo para ludibriar e enganar a população. “O impacto da propaganda de guerra sugeria uma intensa e assustadora capacidade de intervenção dos meios – estabelecendo a analogia com a seringa de injeção (a capacidade de inocular conteúdos no organismo)” (França; Simões, 2016 *apud* Varão, 2022, p. 6-7). A desproporcionalidade de forças entre o emissor e o receptor é frequentemente observada em aspectos da teoria hipodérmica.

Essa é uma imagem recorrente nos textos analisados: a ideia de inoculação das mensagens dos media na mente de seus receptores, de modo que estes se apresentam indefesos diante das intenções dos emissores. A audiência é descrita, nesse contexto, como alienada e ignorante, sendo levada a agir conforme o desejo de quem produziu a mensagem (Varão, 2022, p. 6-7).

⁶⁵ Ressaltamos que a tradução literal dos termos em inglês perde a significância (seriam algo como “informações incorretas” e “más informações”) por isso optou-se por mantê-los o mais próximo aos originais.

⁶⁶ Segundo Paulo Sousa (2004), epistemologia é a disciplina que estuda como construímos o conhecimento ou como sabemos o que cremos que sabemos.

A percepção dos receptores da informação como facilmente manipulados, incultos e indiferenciáveis entre si demonstra uma visão negativa da ação dos meios de comunicação de massa que teriam poderes desproporcionais e os utilizariam para fins escusos. A teoria hipodérmica coloca o conjunto de homens-massa em “menoridade, desamparada diante dos meios de comunicação de massa” (Varão, 2022, p. 10) expondo uma relação até antiética entre as partes.

Elementos que expõem uma meditação sobre uma ética da ação dos meios de comunicação de massa e que verifica seu mau uso, com vistas à manipulação e ao engano da audiência, a partir de uma relação desigual entre emissores e receptores – o que Martino e Marques (2014) chamaram de perspectiva ética assimétrica, segundo a qual as proposições teóricas acabam por denunciar estruturas de poder e dominação (Varão, 2022, p. 8).

Na mesma linha, a clássica Teoria Crítica da Escola de Frankfurt também apresenta aspectos éticos questionáveis sob a ótica da alienação e da dominação. A visão pessimista e desencantada dos frankfurtianos sobre os *mass media* pregava a dificuldade de percepção clara do que era real ou ficção quando transmitido pelos meios. Além disso, a cultura produzida pela lógica da indústria capitalista representava a conversão da cultura em mercadoria. O conceito de “indústria cultural” sintetiza a crítica da cultura de massa nas sociedades modernas.

Contrariamente à perspectiva que o vê como um momento de liberação do jugo das forças obscurantistas da religião, Adorno e Horkheimer pensam o Iluminismo sob o signo da negatividade. Se os historiadores enfatizam os aspectos positivos dos séculos XVII e XVIII, emergência da ciência e da crença na existência de um homem universal, tem-se, com a Escola, um contraponto, quando se busca focalizar a dimensão coercitiva que se esconde por trás do discurso libertador da razão. [...] Nele podemos distinguir alguns níveis de significação: a) trata-se de um saber cuja essência é a técnica; b) promove a dimensão de calculabilidade e da utilidade; c) erradica do mundo a dimensão do gratuito (arte); d) é uma nova forma de dominação (Ortiz, 2016, p. 3).

Os frankfurtianos veem a sociedade uniformizada e totalitária com a individualidade sendo impossível de se expressar. “A racionalidade do pensamento burguês impõe uma forma de apreensão do social que o orienta para um novo tipo de dominação” (Ortiz, 2016, p. 4). A cultura enquanto uma “escola de uniformização” transforma a técnica em instrumento ilusório de separação entre o real e o hipotético. Essa nova forma de dominação dialoga com os conceitos atuais de desinformação sob a ótica de enganar a audiência e “manipular” o receptor a adotar comportamentos desejados.

Evidentemente a indústria cultural tem um papel no processo de reprodução social, ela integra os indivíduos atomizados na massa social

reforçando o sistema. Uma das características fundamentais da sociedade de massas é que ela constitui uma “multidão solitária”. Nela, não é mais a classe social que agrega os grupos antagônicos de pessoas. O indivíduo se encontra afastado dos outros, isolado, daqueles que são seus “iguais” no processo de indiferenciação social. Cabe a indústria cultural desempenhar o papel de cimento social, que ao divertir as pessoas, coloca em conjunto o que se encontrava separado. Mas ela não é geradora, originária, deste sistema de dominação; na verdade a indústria cultural se adequa, e é o produto de uma nacionalidade que lhe é anterior. Neste sentido seria incorreto dizer que ela cria “novas” necessidades (Ortiz, 2016, p. 28).

Não apenas as teorias comunicacionais “clássicas” apresentam intersecções com conceitos atuais de processos desinformativos. Teorias jornalísticas mais recentes, de meados do século XX em diante, também possuem definições que podem ser revisitadas sob a ótica da problemática desinformativa dos tempos modernos.

Contudo, faz-se aqui uma ressalva, ou melhor uma premissa, antes de adentrar neste sensível tema para o campo comunicacional: o jornalismo é, sobretudo, uma atividade de busca da aproximação da verdade e não se pretende aqui questionar o seu objetivo e suas intenções. Robert Park, pesquisador precursor nos estudos sociais, já afirmava a importância da atividade jornalística na busca pela verdade: “o conhecimento não chega ao público, como chega ao indivíduo, em forma de percepção, mas em forma de comunicação, isto é, de notícia” (1940, p. 175). Inclusive, o jornalismo junto com a ciência, a regulação governamental e jurídica, entre outros, são peças fundamentais no combate à desinformação sistêmica como é de conhecimento público (e isso precisa ser estimulado e não questionado).

O poder do jornalismo e dos jornalistas aponta para a importância das suas responsabilidades sociais. A afirmação do reconhecimento das suas responsabilidades, por parte dos jornalistas e também por parte das empresas jornalísticas, não é possível reduzindo as notícias a uma simples mercadoria, e ignorando a existência dos ideais mais nobres do jornalismo, que fornecem uma manta de legitimidade ao negócio (Traquina, 2005, p. 207-208).

Feita a ressalva, reforça-se que neste estudo pesquisou-se sobre eventual responsabilidade de algumas rotinas jornalísticas que possibilitam a divulgação de informações inverídicas ou pouco consistentes, alimentando, inclusive, processos desinformativos já estudados pela academia.

Na clássica obra teorográfica⁶⁷ *Teorias da Comunicação*, de Mauro Wolf, no capítulo *Da Sociologia dos emissores ao newsmaking*, apresenta-se o conceito de distorção involuntária – *unwitting bias* (Golding-Elliott, 1979): “um tipo de ‘deformação’ dos conteúdos informativos não imputável a violações da autonomia profissional, mas sobretudo ao modo como está organizada, institucionalizada e é desempenhada a profissão de jornalista” (Wolf, 1987, p. 80). A distorção involuntária é um dos conceitos fundamentais (juntamente com o conceito de misinformação que será explorado no tópico seguinte) que orientaram os estudos da presente pesquisa, dentre outros.

A distorção involuntária, também chamada na obra de distorção inconsciente ou distorção informativa, é o processo de divulgação pela imprensa de informações não verídicas, de maneira não intencional, devido aos processos produtivos das notícias – a sociologia dos emissores. O conceito tangencia outras teorias jornalísticas clássicas ao abordar critérios fundamentais que orientam a seleção dos acontecimentos e a sua apresentação jornalística, tais como os conceitos de *agenda setting*, de enquadramento e de narrativas jornalísticas⁶⁸.

Contudo, na presente dissertação, por questão metodológica, decidiu-se trabalhar com a, até então, pouco explorada relação dos conceitos de distorção involuntária com o de desinformação e de erro jornalístico, conforme será apresentado ainda no presente tópico.

O tipo de pesquisa apresentado neste capítulo destina-se a ilustrar como o profissionalismo, com os seus valores e as suas rotinas, acrescenta importantes restrições à informação produzida (Golding-Elliott, 1979, p. 12).

Segundo este ponto de vista, autonomia profissional e distorção da informação surgem como duas faces da mesma moeda: a perspectiva é muito mais radical do que aquela que, remetendo toda a deficiência e manipulação da cobertura informativa exclusivamente para pressões e influências externas, se priva da possibilidade de captar o funcionamento da “distorção inconsciente”, ligada às práticas profissionais, às rotinas produtivas normais, aos valores partilhados e interiorizados acerca do modo de desempenhar a função de informar.

Os laços existentes entre esta abordagem da sociologia dos emissores e algumas outras tendências da *communication research*, parecem bastante evidentes e profícuos. Por um lado, existe a associação com o estudo dos efeitos a longo prazo: as distorções inconscientes que, dia após dia, realçam uma determinada representação da realidade social, marginalizando alguns dos seus aspectos em favor de outros, são um

⁶⁷ Livros que não criam ou se servem de teorias para analisar um determinado fenômeno, mas que têm como objeto as próprias teorias (Martino, 2006 *apud* Varão, 2022, p. 2).

⁶⁸ Metodologicamente poder-se-ia ter adotado o enquadramento ou a narrativa jornalística, por exemplo, como métodos da presente pesquisa, mas optou-se pela análise de conteúdo se considerar a técnica suficiente para esta análise, podendo subsidiar estudos futuros a partir, inclusive, do enquadramento.

elemento que entra em jogo na dinâmica da difusão de efeitos cognitivos ligados àquela imagem da realidade. Paralelamente à modificação do quadro temporal no estudo sobre os efeitos, ampliou-se o frame temporal nas análises da produção dos *mass media*; agora, no centro da atenção, está a condição normal, quotidiana, dos órgãos de informação, quer quanto às mensagens que produzem, quer quanto aos efeitos que provocam (Wolf, 1987, p. 80).

Os autores descrevem o conceito de distorção involuntária correlacionando às já consolidadas teorias jornalísticas do *newsmaking* e do *gatekeeper* (Wolf, 1987). Segundo os pesquisadores, a diferença principal com relação aos estudos sobre a produção de informação (*newsmaking*) é que a distorção involuntária não se refere à cobertura de um acontecimento particular, mas ao andamento normal da cobertura informativa por períodos prolongados. Já o *gatekeeper*, que tem “o poder de decidir se deixa passar a informação ou se a bloqueia” (Lewin, 1947, p. 145) também é questionado pela ótica do controle das informações e o poder de “recorte” da verdade:

Alargando o problema da seleção feita pelo *gatekeeper* ao controle do processo informativo no seu conjunto, torna-se muito importante a maneira como se executa essa filtragem: “na transmissão da mensagem através dos canais, pode estar envolvido muito mais do que uma simples recusa ou aceitação [...]. O *gatekeeping* nos *mass media* inclui todas as formas de controle da informação, que podem estabelecer-se nas decisões acerca da codificação das mensagens, da seleção, da formação da mensagem, da difusão, da programação, da exclusão de toda a mensagem ou das suas componentes” (Donohue, Tichenor, Olien, 1972, p. 43).

Sobre este tema, as pesquisas são unânimes em esclarecer que, na seleção, as referências implícitas ao grupo de colegas e ao sistema das fontes, predominam sobre as referências implícitas ao próprio público. Enquanto este é pouco conhecido pelos jornalistas, o contexto profissional-organizativo-burocrático circundante exerce uma influência decisiva nas escolhas dos *gatekeepers* (Wolf, 1987, p. 79).

Na mesma linha, o pioneiro nos estudos do jornalismo, Otto Groth (2011), apesar de apresentar fundamentos acadêmicos na defesa da objetividade da profissão e refutar a então ideia da “teoria” do espelho (que dizia que o jornalismo espelhava a realidade sem distorção), também trouxe questionamentos a respeito da influência subjetiva do olhar do repórter na construção da notícia. Henriques (2020, p. 5) lembra que Groth explica que a “própria profissão de jornalista, com seus métodos, modos de procedimento e exigências, acaba por também macular, de alguma forma, a busca pelos fatos, orientando a apreensão da realidade pelo sujeito”. O jornalista alemão pesquisou sobre a dicotomia entre a objetividade e a subjetividade do jornalismo.

Nunca se esqueça de que a imprensa periódica é um espelho que só mostra sempre um recorte subjetivo da realidade, determinado pelo público, e que só pode oferecê-lo em uma determinada perspectiva, que ele é ‘cego’ em muitos pontos e apresenta o que é visível nele de forma pouco segura e distorcida.

[...]

A formação que o repórter recebe do exercício contínuo em noções, regras e execuções forma e preenche o seu produto em muitos aspectos, independentemente da realidade (Groth, 2011, p. 212 e 376).

Henriques (2020, p. 5) é taxativo ao afirmar que “podemos concluir que, em Groth, o resultado da operação realizada pelo jornalismo carrega sempre algum grau de desvio, alteração e distorção”. Pelo exposto, observa-se que teorias clássicas do campo comunicacional e do jornalismo apresentam questões epistemológicas que tangenciam o conceito desinformativo de erro e, frequentemente, de engano proposital da mensagem transmitida ao público. No sentido de os meios de comunicação de massa terem, naturalmente, poder desigual sobre a informação e, por vezes, até não serem éticos na seleção, no recorte e na transmissão da notícia por circunstâncias estruturais da imprensa moderna.

3.2.1 Linha editorial e erro jornalístico

Junta-se ao exposto, outras quatro questões práticas da rotina do jornalismo que também se relacionam com aspectos de desinformação na transmissão clara e ética das mensagens: a linha editorial, o erro jornalístico, o informe publicitário pouco claro e a notícia plantada. Devido ao caráter inquestionavelmente antiético e desinformativos dos dois últimos, focaremos, para fim da presente pesquisa, apenas nos aspectos controversos da linha editorial e do erro jornalístico.

Com estrita relação com a teoria do *gatekeeper*, a linha editorial das empresas jornalísticas são legítimas orientadoras da *visão de mundo* de determinada mídia, mas acabam por enquadrar alguns fatos (ou excluí-los das notícias) sem a possibilidade de demonstrar outras perspectivas ao leitor, ao ouvinte ou ao expectador. A linha editorial é o modo como um jornal se apresenta: as escolhas feitas na hora de pesar o que é importante, o que é interessante e qual é a imagem do público com a qual o produto dialoga. “Linha editorial seria, em última instância, um direcionamento da empresa para o público” (Melo, 2018, p. 12).

Na mesma linha, Beltrão (1980, p. 19) defende que a política editorial é ditada pela opinião do editor, sendo o “julgamento que faz, sobre determinado problema ou

questão, o grupo de elite que mantém o veículo”. O autor fundamenta a linha editorial das mídias em aspectos como:

As convicções filosóficas do grupo; as informações e relações que envolvem o tema proposto; as sondagens e pesquisas realizadas na área de circulação e influência do veículo; a experiência jornalística dos chefes de redação, algumas vezes mesmo reunidos em conselhos editoriais; e, finalmente, os interesses econômicos da empresa (Beltrão, 1980 *apud* Marcos, 2018, p. 4).

Ainda sobre aspectos editoriais, o clássico estudo de Breed (1955 *apud* Wolf, 1987, p. 79) sobre o controle social nas redações, ao analisar os mecanismos de manutenção da linha editorial e da política dos jornais, confirma que essa “orientação”, raramente explicitada e discutida, é imposta, sobretudo, por meio do processo de seleção dos jornalistas ao serem contratados.

A principal fonte de expectativas, orientações e valores profissionais não é o público, mas o grupo de referência constituído pelos colegas ou pelos superiores.

Breed distingue seis motivos que incutem conformidade à orientação do jornal: a. a autoridade institucional e as sanções; b. os sentimentos de dever e estima para com os superiores; c. as aspirações à mobilidade profissional; d. a ausência de fidelidades de grupo contrapostas; e. o caráter agradável do trabalho; f. o fato de a notícia se ter transformado em valor.

Todos estes fatores entram em ação, incrementando a formação e a função do grupo de referência. Daí resulta que o jornalista, na sua atividade quotidiana, “em vez de aderir a ideais sociais e profissionais, redefine os seus próprios valores ao nível mais pragmático do grupo redatorial” (Wolf, 1987, p. 79).

Por fim, fechando a discussão sobre aspectos epistemológicos do engano e do erro na comunicação, abordamos questões sobre o erro jornalístico enquanto situação que pode repassar informações equivocadas ao público causando, assim, uma forma de desinformação. Por óbvio, não se trata do erro jornalístico identificado e corrigido por *errata*, mesmo que tardiamente, mas sim, o eventual equívoco (não intencional) de informação transmitida por erro de apuração devido às rotinas, por vezes extenuantes, da profissão ou, simplesmente, por falha de ofício mesmo.

Tecnicamente, a “barriga”⁶⁹ ou “barrigada”, como é conhecido o erro jornalístico entre os jornalistas, ocorre quando o profissional divulga uma informação equivocada.

⁶⁹ O Manual de Redação da *Folha de S.Paulo* define barriga como “publicação de grave erro de informação” (2001, p. 35). Disponível em: <https://fernandaiarossi.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/08/manual_fsp.pdf>. Acesso em 15 de nov. de 2024.

Contudo, conforme diz a máxima popular: errar é humano e “não existe jornalismo sem erro”, lembra Vieira (2013):

Real e pragmática, a famosa frase pode ser aplicada não só nas relações entre pessoas, mas também em toda e qualquer atividade profissional. Não existe médico, engenheiro ou professor que não erre. [...] Por isso, praticamente a totalidade das empresas jornalísticas incluem a questão do erro em seus manuais de redação, em diferentes níveis (Vieira, 2013, p. 3).

Por exemplo, o *Manual de Redação e Estilo – O Estado de S. Paulo* (1997) prega que “para manter sua confiabilidade e credibilidade, o jornal deve fazer o possível para não publicar erros de nenhuma espécie” (Martins Filho, 1997, p.112). O *Manual* elenca uma série de erros, dos ortográficos aos gramaticais, define que o erro de informação “é um dos erros mais graves que o jornal pode divulgar” e reforça diversas orientações e rotinas para que os jornalistas da empresa evitem a ocorrência:

Por isso, confira sempre cuidadosamente as informações que recolher; recorra a mais de uma fonte, quando necessário; verifique, enfim, todos os dados em que possa haver qualquer engano que comprometa a seriedade da notícia.

[...]

Seja rigoroso na apuração dos fatos e na seleção dos dados. Confira e verifique todos os detalhes. Em caso de dúvida, faça consultas posteriores com especialistas, vá ao Arquivo. Tudo se justifica para que a reportagem não contenha nenhum erro ou informação incompleta (Martins Filho, 1997, p. 112 e 254).

Retoma-se aqui o conceito de mentira abordado no Tópico 3.2, sendo a mentira um ato deliberado com o objetivo de enganar outra pessoa, não se pode afirmar que o erro jornalístico seja uma mentira. Justamente porque o erro passa pela instância do acaso, do operacional.

3.2.2 “Jornalismo declaratório”

Outra prática comum no jornalismo contemporâneo, que pode ser questionada e comparada ao erro, é o chamado “jornalismo declaratório”. Essa ocorrência é a decisão de noticiar a declaração de determinada pessoa, geralmente agente político, sem alertar para eventual inverdade que tenha sido dita na afirmação ou, conforme define De Oliveira (2020, p. 18), “o jornalismo declaratório é o jornalismo feito com base em declarações, e somente isso”.

De Oliveira (2020, p. 11) explica que a preocupação com o “jornalismo declaratório” surgiu por volta de 2011 quando o jornalista Caco Barcelos fez duras

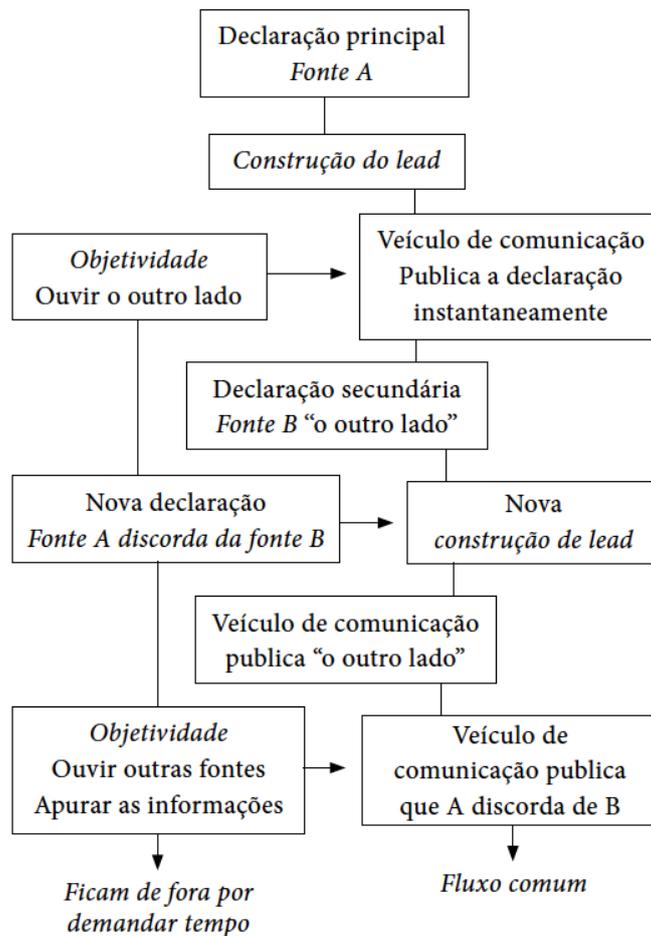
críticas a essa prática no programa “Em Pauta” da *GloboNews*⁷⁰: “mas há colegas que já divulgam sem sequer checar o outro lado, sem sequer fazer uma apuração mínima antes de saber se há procedência ou não na acusação”. Caco Barcelos se referia ao episódio intitulado pela imprensa de “faxina” que a então presidenta Dilma Rousseff fazia em seu ministério. “E na pressa da denúncia acaba-se cometendo algumas irresponsabilidades”, finalizou Caco Barcelos.

A importância de uma pesquisa sobre esse tipo de jornalismo reside no fato de ela servir como um guia para identificar se as declarações coletadas diariamente em entrevistas ou notas oficiais foram transcritas sem apuração, se são verdadeiras ou não e se realmente servem à sociedade. O jornalista, que na sua essência tem o dever de se preocupar com a sociedade e com a preservação da ética no jornalismo, precisa ter informações acerca desse assunto quando for reproduzir declarações através dos veículos de comunicação de massa (De Oliveira, 2020, p. 13-14).

De Oliveira (2022) apresenta ainda o que ele considera a forma mais comum da ocorrência do “jornalismo declaratório”. A partir de uma única declaração costuma ocorrer uma rede informações e de falhas na checagem do fato, conforme apresentado na Figura 1.

⁷⁰ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=o79VPhf_2UE>. Acesso em 16 de nov de 2024.

Figura 1 – Diagrama da forma mais comum de “jornalismo declaratório”



Fonte: De Oliveira (2022, p. 2).

Henriques (2020, p. 2) também alerta para a prática da divulgação de declarações com notícias sem contra argumentações. O autor estudou o caso de falas do então presidente Jair Bolsonaro durante a pandemia da Covid-19 as quais foram consideradas “flagrantemente contrárias ao que indicavam as autoridades de saúde de todo o planeta e em pleno desacordo com reconhecidos resultados de investigações científicas precedentes”. O pesquisador elencou duas notícias do jornal *O Globo*⁷¹ que destacaram no título algumas mentiras ditas por Bolsonaro sobre a doença e que não foram refutadas no texto, apenas relatadas em conjunto com outros fatos e declarações. O autor destaca as boas práticas noticiosas não utilizadas no “jornalismo declaratório”:

⁷¹ Disponíveis em: <<https://oglobo.globo.com/politica/o-brasileiro-pula-no-esgoto-nao-acontece-nada-diz-bolsonaro-sobre-coronavirus-1-24330995>> e <<https://oglobo.globo.com/politica/bolsonaro-diz-que-coronavirus-nao-passara-em-lotericas-porque-vidro-blindado-1-24331311>>. Acesso em 2 de nov. de 2023.

[...] as declarações de Bolsonaro foram transcritas sem que qualquer contraponto fosse apresentado na mesma unidade informativa. Não se fez uso de nenhuma outra fonte: seja documental, seja outra autoridade ou especialista, mesmo que, no teor da declaração, a realidade tenha sido manifestamente ignorada. Nenhuma análise ou interpretação das afirmativas foram incluídas nos relatos, que foram apresentados, ao menos no noticiário factual, de modo direto e sintético, sem problematizações ou contextualizações (Henriques, 2020, p. 2-3).

Finaliza-se a exposição sobre epistemologia do engano e do erro na comunicação e no jornalismo relacionando eventual utilização da prática do “jornalismo declaratório” na cobertura do “apagão das canetas”, objeto desta pesquisa. A análise exploratória do estudo verificou, conforme será apresentado, como o suposto fenômeno foi noticiado e quais os dados apresentados pelas fontes – e, conseqüentemente, pelos jornalistas – para afirmar a existência da “paralisia decisória” na Administração Pública. Essa carência de dados sobre fatos noticiados tangencia questões relacionadas ao conceito de misinformação.

3.3 Desinformação e misinformação

Assim como a mentira existe desde as comunidades primitivas, a desinformação também não é um fenômeno contemporâneo como inicialmente pode-se imaginar. Principalmente no ambiente político, se têm registros há séculos da utilização de mentiras para obtenção de vantagens e, possivelmente, a prática existia mesmo antes do que os registros históricos podem comprovar.

No Brasil, um fato curioso foi relatado pelo historiador Laurentino Gomes em sua obra *1822* (2015) sobre a independência do país. A independência do Brasil não foi um processo pacífico como se prega no mito de “negociação” entre o rei Dom João VI e seu filho Dom Pedro. Gomes (2015, p. 88) relata que “a guerra da independência foi longa e desgastante. Durou 21 meses, entre fevereiro de 1822 e novembro do ano seguinte. Nesse período, milhares de pessoas perderam a vida em roças, morros, mares e rios em que se travou o conflito”. O historiador conta que o Brasil não possuía plantel militar suficiente para guerrear com Portugal e o então ministro de Dom Pedro, José Bonifácio, se utilizou de “artifício desinformativos” para atrair “imigrantes” para o país:

Em anúncios publicados nos jornais alemães, [...] prometeu mundos e fundos em nome do imperador brasileiro a quem se dispusesse a migrar para o Brasil. Os benefícios incluíam viagem paga, um bom lote de terra, subsídio diário em dinheiro do governo nos dois primeiros anos, cavalos, bois, ovelhas e outros animais, em proporção ao número de pessoas de cada família, concessão imediata de cidadania brasileira,

liberdade de culto religioso e isenção de impostos por dez anos. Era tudo mentira. Ao chegar ao Brasil, os alemães recrutados por Schäffer descobriram que, antes de tomar posse da tão sonhada terra, iriam para a guerra (Gomes, 2015, p. 92).

O anúncio publicado pelo Brasil nos jornais alemães para atrair imigrantes para lutarem na Guerra da Independência apresenta características do atual conceito de desinformação: informação falsa e deliberadamente criada para causar dano a uma pessoa, grupo social, organização ou país (Wardle, 2017, p. 2). Ressalvada outras diferenças conceituais, tais como não se tratar de ambiente digital e de não ser algo sistematizado, pode-se traçar o paralelo ilustrativo de processo desinformativo em tempos antigos.

Claire Wardle inicia seu célebre artigo “Fake News is complicated” (2017) – *Fake news* é complicado, tradução livre – afirmando o que hoje já se encontra consolidado no campo acadêmico: a dificuldade de utilizarmos o termo *fake news*. Wardle explica que o problema é maior do que apenas em notícias (*news*) e que se trata de um complexo *ecossistema de informação*, porém, a própria pesquisadora usa o termo *fake news*, sem aspas, outras três vezes durante o curto artigo de oito páginas. Utilizaremos nesta pesquisa o conceito de *fake news* enquanto um dos produtos possíveis dos processos de desinformação.

Há que se pensar sobre a contínua mutação conceitual que o termo *fake news* sofreu em tão pouco tempo. A mudança contínua demonstra uma tentativa de adequação ao mundo cotidiano e às demandas sociais relacionadas à compreensão do fenômeno, mais do que a tentativa de elaborar um conceito preciso e que possa engendrar movimento contrário: ser percebido como elemento teórico para se compreender categorias emergentes (Varão, 2019, p. 9).

Segundo Wardle (2017, p. 2), para compreendermos esse ecossistema é preciso entender: 1) os diferentes tipos de conteúdos que estão sendo criados e compartilhados; 2) as motivações de quem os criam; e 3) as formas de disseminação desses conteúdos. A pesquisadora declara “estamos em guerra, uma guerra desinformativa” (2017, p. 1) e complementa que mais preocupante do que as pessoas compartilharem informações falsas são as sistemáticas campanhas desinformativas que as movimentam.

Em um material organizado para a Comissão Europeia, Wardle e Derakhshan (2017) destrincham detalhes importantes para o aprofundamento conceitual do tema e as formas de combatê-lo. Os autores defendem o conceito de Desordem Informacional com os três tipos de desordens demonstradas na Figura 2.

Figura 2 – Desordem informacional.



Fonte: Wardle e Derakhshan, 2017, p. 21 (traduzido).

Tandoc Jr *et al.* em *Defining “Fake News”* (2017) ensinam que a misinformação transmitida pela mídia também não é algo novo e acontece desde o desenvolvimento dos primeiros sistemas de escrita. O pesquisador lembra de um exemplo clássico de difusão de misinformação que aconteceu em 1938 quando a transmissão de uma adaptação radiofônica assustou cerca de um milhão de habitantes nos Estados Unidos. Ao adotar um formato de notícias de rádio relativamente novo (com atores desempenhando papéis de repórteres, moradores, especialistas e governo), o diretor de radiodramaturgia Orson Welles encontrou uma maneira inteligente de narrar a história de uma invasão marciana. Sua intenção era entreter os ouvintes, mas a adaptação para o rádio assumiu a forma de uma reportagem ao vivo, num período em que o rádio era a principal fonte de informações, o que enganou não intencionalmente a maioria dos ouvintes.

No mesmo estudo, Tandoc Jr *et al* realizam uma revisão de literatura focada em compreender como estudos anteriores da época (de 2003 a 2017) utilizaram a expressão *fake news*. Os pesquisadores analisaram 34 artigos para definir e caracterizar *fake news* e o levantamento identificou seis possíveis formas de *fake news*: sátira, paródia, fabricação, manipulação, publicidade e relações públicas e propaganda, conforme demonstra o Quadro 3 que relaciona a intenção de quem cria a *fake news* em enganar e o nível de facticidade envolvido.

Quadro 3 – Tipologia das definições de *fake news*.

Nível de facticidade	Intenção imediata do autor de enganar	
	Alta	Baixa
Alto	Publicidade nativa Propaganda Manipulação	Sátira
Baixo	Fabricação	Paródia

Fonte: Tandoc Jr *et al.*, 2017 *apud* Varão, 2019, p. 12.

No estudo, os pesquisadores não analisaram a propriedade de cada uma dessas definições, se acertadas ou não, sendo mais descritivos. “O objetivo foi demarcar as conceituações correntes para oferecer um panorama de como o fenômeno vinha sendo percebido em diferentes pesquisas, como convém a um estado da arte” (Varão, 2019, p. 3). Ao analisar as seis tipologias encontradas à época, sob o olhar dos conceitos atuais de desinformação, pode-se traçar o paralelo de a manipulação e a fabricação (descritas pelos autores) são considerados produtos desinformativos: os demais não.

A própria manipulação tornou-se uma linguagem na rede. [...] As técnicas descritas por Perseu são a própria ferramenta de produção de memes, criação de perfis falsos em redes sociais para divulgação de textos apócrifos, surgimento e desaparecimento relâmpagos de publicações online (Cornils, 2016 *apud* Varão, 2019, p. 5).

Embora saibamos que a desinformação não é nova, as plataformas on-line, particularmente as mídias sociais, estão se tornando as principais fontes de notícias para um número cada vez maior de pessoas e a desinformação parece ter encontrado um novo canal. O ambiente digital trouxe mudanças fundamentais na forma como a informação é produzida, comunicada e distribuída. Wardle e Derakhshan (2017) apresentam quatro características do ambiente de informação moderno que propiciam a desordem informacional:

- a) A tecnologia de edição e publicação amplamente acessível, barata e sofisticada tornou mais fácil do que nunca para qualquer pessoa criar e distribuir conteúdo;
- b) O consumo de informação, que antes era privado, tornou-se público por causa de mídias sociais;
- c) A velocidade com que a informação é difundida foi sobrecarregada por um ciclo acelerado de notícias e aparelhos móveis;
- d) As informações são passadas em tempo real entre pares confiáveis e qualquer informação é muito menos provável que seja contestada (Wardle, Derakhshan, 2017, p. 12-13).

Contudo, o papel da imprensa na difusão da desinformação também é reconhecido pelos autores (Wardle, Derakhshan, 2017, p. 14 e Tandoc Jr *et al.*, 2017, p. 4). A amplificação não intencional da desinformação pela grande mídia em todo o mundo precisa ser reconhecida. Os pesquisadores lembram das reportagens imprecisas do *New York Times* sobre as armas de destruição em massa do Iraque e da amplificação dos tuítes do então presidente Trump (alguns inclusive com informações de sites de conspiração). “Fazer com que a grande mídia amplifique rumores e desinformação é o objetivo final daqueles que buscam manipular. Sem amplificação, desinformação não vai a lugar nenhum” (Wardle, Derakhshan, 2017, p.14). E as plataformas das redes sociais são preocupantes peças-chave neste processo.

As redes sociais não só mudaram a distribuição de notícias, como também desafiaram as crenças tradicionais de como as notícias devem parecer. Agora, um tweet, que a maioria tem 140 caracteres, é considerado uma notícia, principalmente se vier de uma pessoa com autoridade (Tandoc Jr *et al.*, 2017, p. 4).

Um outro argumento do relatório de Wardle e Derakhshan (2017) retoma o trabalho de James Carey (1989) de que precisamos entender a comunicação enquanto ritual e não apenas mera transmissão de informações entre pessoas. A comunicação é “um retrato das forças em disputa no mundo” (Carey, 1989, p. 16). O autor defende que devemos reconhecer que a comunicação desempenha um papel fundamental na representação de crenças compartilhadas.

Wardle e Derakhshan (2017) ainda destacam que sob a visão da transmissão, vê-se o jornal impresso como instrumento de difusão do conhecimento. Surgem questões quanto aos seus efeitos sobre as audiências, já comentadas anteriormente sobre: esclarecer ou obscurecer a realidade; mudar ou endurecer atitudes; ou gerar credibilidade ou dúvida.

O *Digital News Report 2024*⁷², relatório organizado pelo *Instituto Reuters*, apresenta pesquisa global sobre a percepção da imprensa pelos consumidores. Apesar da crise da confiança na mídia apontada pelo estudo, dentre as necessidades do público com relação ao jornalismo, a resposta mais frequente (72% dos respondentes) foi a necessidade de se atualizarem por meio da imprensa. Ou seja, a necessidade de conhecimento é o principal atributo que faz o público procurar o jornalismo. Nessa

⁷² Disponível em: <<https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2024>>. Acesso em 17 de nov. de 2024.

mesma linha, Park (1940) foi o primeiro a defender o uso da notícia como forma de conhecimento e das questões do presente. Aspectos que conversam, de forma inversa, com a relação das notícias ao apresentarem o impreciso jargão do “apagão das canetas”.

Como forma de conhecimento, a notícia não cuida essencialmente nem do passado nem do futuro, senão do presente - e por isso foi descrita pelos psicólogos como o “presente especioso”. Pode-se dizer que a notícia só existe nesse presente. O que aqui se entende por “presente especioso” é indicado pelo fato de ser a notícia, como o sabem os editores da imprensa comercial, mercadoria sumamente perecível. A notícia só é notícia até o momento em que chega às pessoas para as quais tem “interesse noticioso”. Publicada e reconhecida a sua significação, o que era notícia se transforma em História (Park, 1940, p. 174).

No entanto, na função ritualística da comunicação não se considera que o ato de ler um jornal seja impulsionado pela necessidade de novas informações. Em vez disso, “compara-se a assistir a um culto na igreja. É uma performance em que nada se aprende, mas uma determinada visão de mundo é retratada e confirmada. Dessa forma, ler e escrever notícias é um ato ritualístico e dramático” (Wardle, Derakhshan, 2017, p. 16). Essa visão do processo comunicacional ajudaria a entender o porquê de as pessoas confiarem e compartilharem informações claramente desinformativas.

Retomando o emblemático artigo “Fake News is complicated” (2017), Wardle apresenta sete formas de misinformation e de desinformação. São elas: 1) a sátira ou paródia; 2) conteúdo enganoso; 3) conteúdo impostor; 4) conteúdo fabricado; 5) falsa conexão; 6) falso contexto e 7) contexto manipulado (Wardle, 2017), conforme demonstrado na Figura 3. As diferenças entre os conceitos podem parecer pequenas, mas são importantes: carregam *bagagem semântica*.

Figura 3 – Sete tipos de misinformação e desinformação.



Fonte: Wardle, 2017, p. 3 (traduzido).

Cada tipo de conteúdo desinformativo acumula diferentes associações culturais e históricas, além de poder assumir diferentes matizes de significado em contextos distintos. “As palavras que escolhemos descrever a manipulação da mídia podem levar a suposições sobre como a informação se espalha, quem o espalha, e quem o recebe. Essas suposições podem moldar que tipos de intervenções ou soluções parecem desejáveis, apropriadas ou mesmo possíveis” (Jack, 2017, p. 16). Por isso que a utilização das sutis diferenças entre as definições importa.

A notícia falsa provavelmente nasceu de observações individuais imprecisas ou relatos imperfeitos de testemunhas oculares, mas o acidente original não é tudo: por si só, realmente não explica nada. O erro se propaga, cresce e, em última análise, sobrevive apenas em uma condição – que encontre um caldo cultural favorável na sociedade para se espalhar (Bloch, 1921 *apud* Varão, 2019, p. 7).

Reforça-se, então, a gravidade da percepção do fenômeno da desinformação e da misinformação no mundo, apresentando o resultado de pesquisa realizada no Fórum Econômico Mundial de 2024. Os participantes do evento julgaram que a desinformação e a misinformação são os principais riscos globais a curto prazo (dois anos), à frente de questões como eventos climático extremos, polarização social e segurança cibernética. Além de serem o quinto risco global a longo prazo (10 anos), conforme demonstra a Figura 4.

Figura 4 – Riscos globais ranqueados por severidade a curto e longo prazo.



Fonte: Relatório de Riscos Globais do Fórum Econômico Mundial⁷³, 2024, p. 8.

Por fim, acrescentam-se visões do campo da Ciência da Informação sobre o tema que tangenciam os conceitos já apresentados: foca-se no processo de produção das informações. “A desinformação é criada com a intenção de enganar, já a misinformation engana sem essa intenção, já que é fruto de algum equívoco ou erro de percurso na produção da informação” (Carvalho e Rabello, 2020, p. 6).

Segundo Floridi (2005), misinformation não é, semanticamente, nem uma forma de informação: seria uma pseudo-informação, uma vez que a informação tem como principal premissa a veracidade. A lógica é a de que: a) informação é um dado processado; b) informação não deve ser vazia de dados, assim sendo, misinformation se difere de informação não apenas por ser falsa, mas por ser carente de dados ou apresentar dados incorretos:

Dados incorretos (seja por erros ou inconsistências), imprecisos (tendo a precisão da compreensão como um parâmetro da repetibilidade dos dados) ou não fiéis (referindo-se a quão próximo o valor médio dos dados está do “valor verdadeiro”) continuam sendo dados e muitas vezes são recuperáveis, mas se não são verdadeiros, só podem constituir *misinformation* [...]. Vemos que *misinformation* (informação falsa) se

⁷³ Disponível em: <https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2024.pdf>. Acesso em 4 de nov. de 2024.

mostra não como um tipo de informação, mas uma pseudo-informação (Floridi, 2005 *apud* Carvalho e Rabello, 2020, p. 6).

Logo, retomando questões metodológicas já apresentadas, o erro jornalístico ao propagar o apelativo termo de efeito “apagão das canetas”, sem a apresentação de dados que o comprovasse, acabou por consolidar a alcunha no cenário jurídico-parlamentar. Assim, a imprensa impulsionou, mesmo que não intencionalmente, as alterações legislativas realizadas à época com fundamentação no suposto fenômeno. Isso que se comprovou na análise empírica desta pesquisa apresentada no próximo capítulo.

A Ciência da Informação também aponta preocupação com o excesso de informações da rotina moderna e sua relação com a dificuldade de cognição das mensagens. “É inegável que a conjuntura atual tornou o processo de materialidade da informação e da desinformação mais comuns” (Carvalho e Rabello, 2020, p. 7). Os pesquisadores apontam que nesse contexto tecnológico, a larga escala documental muda a forma de percepção dos documentos, deixando de lado a consciência e a racionalidade apelando, assim, para a emoção ante grandes fluxos documentais.

Se algum dia a informação já foi escassa, hoje ela é excedente. Este excesso parece sobrecarregar o sistema cognitivo e fazer com que a informação perca sua principal função: informar. Neste sentido, a informação acaba por tornar-se apenas produto, marketing, status pessoal ou instrumento de manipulação social. E assim, parece se distanciar cada vez mais da sua principal finalidade: a busca pelo conhecimento. (Leite, Matos, 2017 *apud* Carvalho e Rabello, 2020, p. 7).

Soma-se ao exposto o conceito de “infodemia” que a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) e a OMS passaram a utilizar para explicar o excesso de informações, precisas ou não, que dificultam encontrar fontes idôneas e informações confiáveis. Nesse caso, a OPAS relacionou o termo a “um grande aumento no volume de informações associadas a um assunto específico, que podem se multiplicar exponencialmente em pouco tempo devido a um evento específico, como a pandemia atual” (OPAS, 2020 *apud* Varão; Vasques, 2020, p. 387).

Cabe lembrar que a Ciência da Informação também apresenta conceito de desinformação bastante similar aos do da Comunicação apresentados por Wardle e Tandoc Jr *et al.* O pesquisador Fallis (2015 *apud* Carvalho e Rabello, 2020, p. 6) traz as três principais características da desinformação. A primeira é que seria um tipo de informação, pois o autor baseia-se no conceito de que “informação é algo que representa alguma parte do mundo de certa maneira” (Fallis, 2015 p. 404). A segunda é que a

desinformação é uma informação enganosa, pois tem como objetivo para falsas crenças e com isso tem o poder de causar estragos sociais; e, por fim, caracteriza a desinformação como uma informação enganosa não acidental, ou seja, foram propositalmente criadas.

É ainda importante a discussão do prejuízo incalculável que a desinformação causa à democracia. “A desinformação é um sistema informacional que molda a opinião pública de acordo com seus interesses utilizando uma série de artifícios e mecanismos para manter a hegemonia” (Brisola e Bezerra, 2018 *apud* Carvalho e Rabello, 2020, p. 6). Os pesquisadores ainda apontam um aspecto da desinformação discutido em diversos países: a legalidade ou não da prática e a repercussão nas atividades governamentais.

[...] embora não necessariamente ilegal, a desinformação é um fenômeno prejudicial à sociedade e aos indivíduos. Sua abrangência pode afetar a democracia, os processos políticos e até as políticas públicas. O risco é “impulsionado pela produção e promoção da desinformação para ganhos econômicos, para objetivos políticos ou ideológicos, e pode ser exacerbado pela forma como diferentes públicos e comunidades recebem, engajam e amplificam a desinformação (Serrano, 2010 *apud* Carvalho e Rabello, 2020, p. 7-8).

Nessa mesma linha, Ferracioli *et al.* (2023) lembram que a desinformação alimenta governos populistas e a divisão social da população. Os autores afirmam também que o conceito de populismo é atribuído a atores de diferentes posições no espectro político.

Pode tanto ser associado ao risco que seria trazido por governos autoritários para a permanência da democracia, quanto, em sentido oposto, tido como movimento de ruptura que tornaria mais democráticos sistemas políticos historicamente excludentes, seja política, econômica ou socialmente (De La Torre, 2013 *apud* Ferracioli *et al.*, 2023, p. 59).

Ferracioli *et al.* (2023, p. 71-72) destacam ainda que os estudos de credibilidade jornalística podem contribuir para fornecer reflexões ao campo profissional auxiliando os jornalistas a estarem mais preparados para o cenário da ascensão dos populismos e da extrema direita. Os autores sugerem cinco oportunidades de aperfeiçoamento das investigações na área, das quais destacamos duas que tangenciam o objeto da presente pesquisa:

Quais procedimentos jornalísticos efetivamente colaboram para aumentar a confiabilidade de uma matéria? Pluralidade e contextualização, características usualmente buscadas por instrumentos de qualidade, atendem a esse propósito?
[...]

Que atualizações são necessárias à formação universitária em jornalismo para dar conta das especificidades da contemporaneidade em questão neste artigo? (Ferracioli *et al.*, 2023, p. 71-72).

Atualmente, muito se discute sobre as melhores práticas para combater a desinformação. Apesar de não ser o mote principal da presente dissertação, tangencia-se o tema ao se abordar a necessidade de transparência nas comunicações públicas institucionais e reforça-se aqui a importância do tema de combate sistêmico da desinformação. A Figura 5 aponta um político se aproveitando da discussão entre a mídia e um árbitro independente para adotar a informação que lhe for mais útil.

Figura 5 – Charge de Cathy Wilcox para o Dia Mundial da Liberdade de Imprensa 2017 da Unesco.



Fonte: Wardle e Derakhshan, 2017, p. 74.

Por fim, vale sempre lembrar que “uma mentira repetida mil vezes acaba virando verdade”. A frase de domínio público atribuída ao então ministro da Propaganda da Alemanha nazista, Joseph Goebbels, nos permite refletir acerca do papel das *fake news* e dos *hoax*⁷⁴ na sociedade contemporânea. Essas informações enganosas acabam por exercer influência sobre a opinião pública, formadores de opiniões e quiçá sobre a atuação das instituições de controle da Administração Pública brasileira.

Ramos *et al.* (2020, p. 128) lembram justamente que “em tempos de autoritarismo em marcha, lutar pela liberdade de expressão e pelo direito à comunicação está, mais do que nunca, na ordem do dia”. A desinformação sistemática corrói a legitimidade das instituições democráticas de direito que não conseguem equilibrar o discurso no cenário

⁷⁴ Termo em inglês para notícias falsas e/ou alarmistas.

dinâmico dos veículos de comunicação e das mídias sociais, conforme reforçam os autores:

Ao lado dos históricos oligopólios na radiodifusão e na mídia impressa nacional, agora precisamos nos debruçar sobre os novos monopólios digitais, controlados por *players* globais que também controlam volumes gigantescos de dados pessoais da população e direcionam, como nunca, os fluxos de informação e comunicação no ambiente online. Se antes era preciso combater o poder de manipulação do jornalismo dos grandes meios, agora nos deparamos com fábricas e indústrias de desinformação, das chamadas *fake news*, influenciando não apenas processos eleitorais como os rumos de cada política pública do País (Ramos *et al.*, 2020, p. 128).

E quando se trata da nobre função *lato sensu* exercida pelo TCU de fiscalizar o Governo Federal, na materialização prática do Sistema de Freio e Contrapesos de Montesquieu, a repetição de afirmações sem amparo na realidade enfraquece a atuação coercitiva do Tribunal. Ou pior, pode incentivar o Congresso a limitar legalmente a atuação do órgão com consequências incalculáveis para o processo democrático do país.

Frente a esse quadro preocupante e desafiador, devemos reafirmar que a liberdade de expressão, além de ser um direito fundamental do cidadão, é condição garantidora da própria democracia, visto que supõe a proteção das condições mínimas indispensáveis à construção de uma cultura democrática, notadamente na atual realidade mundial; marcada por uma verdadeira revolução tecnológica, com novas tecnologias da informação e das comunicações, e o advento da internet, cujo perfil colaborativo de conhecimento e baseado na cultura do compartilhamento, a mentira e a desinformação não prosperarão com a liberdade de expressão (Ramos *et al.*, 2020, p. 128).

4 ANÁLISE DO “APAGÃO DAS CANETAS” NA IMPRENSA

Neste capítulo serão apresentadas as etapas da análise de conteúdo (AC) dos 119 textos jornalísticos do *corpus* da pesquisa, conforme descrito por Bardin (2016 e 2020) em conjunto com as orientações compiladas por Sampaio e Lycarião (2021). Por meio da AC, buscou-se alcançar mais do que um aspecto puramente descritivo, mas sim possibilitar o grande objetivo da técnica: a inferência. “Toma-se consciência de que, a partir dos resultados da análise, se pode regressar às causas, ou até descer aos efeitos das características das comunicações” (Bardin, 2016, p. 27).

Após a etapa de conceituação – com a identificação do problema, por meio da revisão de literatura apresentada nos Capítulos 2 e 3, e dos objetivos e questões de pesquisa apresentados no Capítulo 1 – partiu-se para o estágio de desenho da AC.

Análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa científica baseada em procedimentos sistemáticos, intersubjetivamente validados e públicos para criar inferências válidas sobre determinados conteúdos verbais, visuais ou escritos, buscando descrever, quantificar ou interpretar certo fenômeno em termos de seus significados, intenções, consequências ou contextos (Sampaio, Lycarião, 2021, p. 18).

Tendo em vista os princípios basilares de uma AC científica – a replicabilidade, a confiabilidade e a validade⁷⁵ – definiu-se as unidades e as subunidades de análise a partir dos objetivos e das questões da presente dissertação. Posteriormente, realizou-se a codificação, a efetiva realização das análises e, por fim, a realização do teste de confiabilidade, conforme apresentaremos nos tópicos seguintes.

4.1 Unidades de análise e codificações

Seguindo as diretrizes da metodologia de Bardin (2020, p. 129), codificou-se o material conforme as três etapas previstas para uma pesquisa quali-quantitativa: a) o recorte, escolha das unidades; b) a enumeração, definição das regras de contagem; e c) a classificação e a agregação, escolha das categorias, conforme descritas neste tópico.

A codificação corresponde a uma transformação – efetuada segundo regras precisas – dos dados em bruto do texto, transformação esta que, por recorte, agregação e enumeração, permite atingir uma representação do conteúdo ou da sua expressão (Bardin, 2020, p. 129).

Buscou-se responder às questões de pesquisa⁷⁶ com a definição de 13 unidades de análise relativas ao conteúdo dos textos jornalísticos que mencionavam o jargão “apagão das canetas”. As unidades de análise definidas foram: 1) jornal no qual o texto foi publicado; 2) data da publicação; 3) tipo de texto jornalístico; 4) “apagão” como assunto principal do texto; 5) órgão de controle mencionado no texto; 6) imagem utilizada; 7) fontes que mencionaram o “apagão das canetas”; 8) profissão das fontes; 9) evidências apresentadas sobre a existência do fenômeno; 10) crítica realizada à existência do “apagão das canetas”; 11) proposta de solução apresentada no texto; 12) nome de eventual legislação proposta; 13) crítica à legislação proposta.

⁷⁵ A validade responde à pergunta “estamos mensurando o que almejamos mensurar?” e a confiabilidade questiona se as regras formuladas estão sendo aplicadas de maneira estável e precisa. A oferta de condições para a comunidade científica revisar a AC corresponde ao princípio da replicabilidade. (Sampaio, Lycarião, 2021, p. 31 e 35).

⁷⁶ 1) quem usou o termo “apagão das canetas”; 2) de que forma o termo foi utilizado e apresentado; e 3) o quê foi apurado pelos jornalistas para embasar a existência do “fenômeno”.

Para a unidade de análise “jornal” as respostas possíveis foram, logicamente, os três veículos de imprensa definidos no *corpus* deste trabalho: *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo* e *Valor Econômico*⁷⁷. No campo “data” utilizou-se a formatação do dia, mês e ano de publicação dos textos jornalísticos (DD/MM/AAAA)⁷⁸. Já para o tipo de texto jornalístico⁷⁹ não houve definição prévia dos formatos a serem analisados, apenas definiu-se que qualquer conteúdo jornalístico seria considerado. Dito isso, foram encontrados conteúdos sobre o fenômeno analisado nos formatos de Notícia, Artigo de Opinião, Editorial, Entrevista e Publieditorial.

Para definir-se se o assunto “apagão das canetas” era o tema principal dos textos jornalísticos, pesquisou-se inicialmente pelo nome de impacto expressamente no título, no subtítulo ou no lide⁸⁰ dos textos, tendo como respostas as variáveis binárias possíveis sim ou não⁸¹. Subsidiariamente, também foram considerados nessa categoria como textos com assunto principal em que as palavras “apagão das canetas” não eram citadas expressamente nesses locais, mas a ideia de paralisação ou de solução para o problema estava contida no título, no subtítulo ou no lide dos textos.

No campo sobre a menção a órgão de controle nos textos⁸², caso o Tribunal de Contas da União fosse mencionado era atribuído a codificação 1. No caso de o TCU não ser mencionado, mas outros órgãos de controle (Ministério Público, Controladoria-Geral da União e *etc.*) ou o termo genérico “órgãos de controle” serem mencionados atribuiu-se a codificação 2. E na ausência de menção a órgãos de controle nos textos analisados atribuiu-se a codificação 3.

De forma correlata, para a avaliação das imagens utilizadas para ilustrar os textos em questão também se utilizou de equivalência das possíveis respostas com números, neste caso de 1 a 5⁸³. Nos casos dos textos com imagens de fotojornalismo estabeleceu-se como: 1 para fotos de edifícios, paisagens, rodovias e elementos correlatos; 2 para fotos de fontes ouvidas que citavam o “apagão das canetas”; 3 para fotos de fontes do texto que remetessem ao assunto principal do texto (e não ao suposto “apagão”); 4 para

⁷⁷ Coluna A da Tabela 5 do Apêndice I.

⁷⁸ Coluna B da Tabela 5 do Apêndice I.

⁷⁹ Coluna C da Tabela 5 do Apêndice I.

⁸⁰ “Nos textos noticiosos, deve incluir, em duas ou três frases, as informações essenciais que transmitam ao leitor um resumo completo do fato. Precisa responder às questões fundamentais do jornalismo: o que, quem, quando, onde, como e por quê” (Martins Filho, 1990 *apud* Lage Caprino e Rossetti, 2007, p. 4-5).

⁸¹ Coluna D da Tabela 5 do Apêndice I.

⁸² Coluna E da Tabela 5 do Apêndice I.

⁸³ Coluna F da Tabela 5 do Apêndice I.

imagens de ilustrações ou de infográficos utilizados nos textos; e, por fim, 5 no caso de não utilização de imagens.

Levantou-se também nos textos analisados as pessoas mencionadas como fontes de aspas sobre o “apagão das canetas”⁸⁴. Nessa unidade de análise, categorizou-se as respostas como “autor” quando o próprio jornalista da matéria ou o colunista citaram por conta própria o suposto fenômeno. Quando referenciavam outras pessoas, listou-se os nomes das fontes em questão. Outra categoria correlata à anterior, foram as profissões das fontes que citaram a alcunha pesquisada. Nesse caso, as respostas definidas como possíveis foram “políticos”, “jornalistas”, “servidores públicos” e “profissionais da iniciativa privada”⁸⁵.

Para a análise das evidências apresentadas no texto da existência de eventual paralisação nas decisões públicas, utilizou-se a codificação⁸⁶: 1 para pesquisas apresentadas pelos autores ou pelas fontes; 2 para casos concretos mencionados (uma obra específica paralisada, por exemplo); e 3 para ausência de evidências no texto. Vale ressaltar que durante a tabulação não se avaliou qualitativamente a pertinência das pesquisas apresentadas em suportar a defesa de um “apagão das canetas” na Administração Pública, tampouco se os supostos casos concretos representavam um fenômeno sistêmico ou casos isolados. De qualquer forma, na etapa de análise dos dados, serão feitas considerações pontuais a respeito de algumas relevantes evidências, para o estudo, apresentadas.

Quanto à menção nos textos a críticas feitas à ideia da existência de um “apagão das canetas”⁸⁷ e às propostas de soluções para o problema⁸⁸, recorreu-se novamente a variáveis binárias de sim ou não. Quando houve no texto registro de proposta de solução ao suposto “apagão” (respostas sim), tabularam-se separadamente as apresentadas propostas de mudanças na legislação (Projeto de Lei, Medida Provisória, Proposta de Emenda à Constituição e *etc.*) anotando assim o nome dos normativos correlatos⁸⁹. E, por fim, levantou-se eventual existência de crítica (contraposições de argumentos) no texto a esses normativos propostos⁹⁰ também com a codificação sim ou não.

⁸⁴ Coluna G da Tabela 5 do Apêndice I.

⁸⁵ Coluna H da Tabela 5 do Apêndice I.

⁸⁶ Coluna I da Tabela 5 do Apêndice I.

⁸⁷ Coluna J da Tabela 5 do Apêndice I.

⁸⁸ Coluna K da Tabela 5 do Apêndice I.

⁸⁹ Coluna L da Tabela 5 do Apêndice I.

⁹⁰ Coluna M da Tabela 5 do Apêndice I.

4.2 Coleta de dados e tabulação

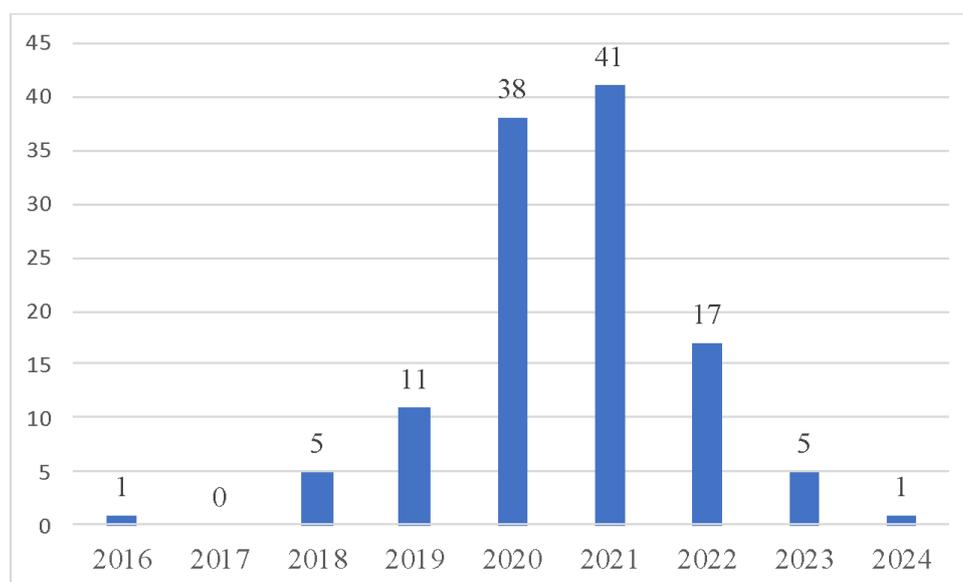
Esta etapa, descrita por Bardin (2020) como a seguinte após a pré-análise, constitui a chamada “exploração do material” sendo nada mais que a aplicação das decisões previamente tomadas.

Quer se trate de procedimentos aplicados manualmente ou de operações efetuadas por computador [...] esta fase, longa e fastidiosa, consiste essencialmente em operações de codificação, decomposição ou enumeração, em função de regras previamente formuladas (Bardin, 2020, p. 127).

Dessa forma, a coleta dos dados foi iniciada pelo levantamento dos links dos textos jornalísticos dos três jornais de referência, *Folha de S.Paulo*, *O Estado de S. Paulo* e *Valor Econômico*, que mencionavam o descritor “apagão das canetas” (todos os links estão disponibilizados nas Referências desta pesquisa) na busca dos respectivos sites. Foram encontrados 116 links diferentes nas ferramentas de buscas dos sites dos jornais e outros três links distintos⁹¹ desses mesmos jornais foram encontrados em pesquisa no *Google* (e não apareceram nas ferramentas de busca dos sites dos jornais), os quais foram adicionados ao *corpus* da pesquisa, totalizando 119 textos jornalísticos distribuídos de 2016 a 2024, conforme demonstrado no Gráfico 1.

⁹¹ Notícias do *Valor Econômico* e da *Folha de S.Paulo*. Disponíveis em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/04/02/tcu-aumenta-rigor-de-sancoes-aplicadas-a-gestores-diz-estudo.ghtml>> e <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2022/08/combater-a-improbidade-sem-injusticas.shtml>>. Acesso em 17 de maio de 2024.
Publieditorial da *CBIC*: <<https://estudio.folha.uol.com.br/obrasparadas/2019/04/1987755-solucoes-exigem-sintonia-entre-os-tres-poderes.shtml>>. Acesso em 17 de maio de 2024.

Gráfico 1 – Distribuição dos textos com menção ao “apagão das canetas” por ano.



Fonte: elaboração própria.

Com o levantamento dos links realizado, as páginas foram lidas uma a uma com a simultânea busca das unidades de análise definidas e descritas no tópico anterior. A tabulação foi feita manualmente, conforme as codificações das categorias definidas, e ainda na tabulação foram destacadas informações julgadas relevantes, na própria planilha do *Microsoft Excel*, por meio de comentários ou de destaque de células com preenchimento em amarelo (Apêndice II), para análise posterior em conjunto com os dados que ainda não haviam sido consolidados.

Durante a coleta dos dados, observou-se também que parte das unidades de análise inicialmente definidas para a pesquisa não se encaixava nas correspondências dispostas nos textos ou não respondia com precisão as questões da presente pesquisa. Conforme dispõem Sampaio e Lycarião (2018, p. 12), as categorias foram ajustadas de acordo com os objetivos da pesquisa: “quando não for possível identificar uma regra no livro de códigos que seja capaz de subsidiar a codificação, reformule o livro de códigos, incluindo a regra necessária à codificação”.

Ou seja, no decorrer da etapa empírica, foram realizados ajustes nas especificações das categorias para que ficassem alinhadas aos objetivos pretendidos. Por exemplo, na unidade referente à profissão da fonte que usou o jargão de impacto “apagão das canetas”, inicialmente havia se separado em respostas diferentes quando o jornalista da notícia o havia usado por conta própria (com a codificação jornalista) e quando o colunista do artigo de opinião o havia usado (com a codificação articulista). Mas por não

fazer diferença na análise que seria feita posteriormente juntou-se essas duas respostas na codificação autor, conforme descrito do tópico anterior.

A título de ilustração da evolução das categorias da pesquisa, está disponível no Apêndice III a versão inicial da Tabela de Codificação do estudo com as primeiras 24 unidades e subunidades pretendidas de serem analisadas. Posteriormente, foram excluídas as categorias desnecessárias e/ou impertinentes para o objetivo do trabalho⁹² e aglutinadas outras semelhantes⁹³.

Concluída a etapa de coleta e de tabulação dos dados, foram consolidadas as respostas das 13 unidades de análise pesquisadas, com o auxílio da ferramenta de filtro de dados do *Microsoft Excel*. Com as respostas consolidadas em números absolutos, foram calculados os números relativos (percentuais) e foram definidas quais categorias seriam pertinentes para a elaboração de gráficos e de tabelas ilustrando, assim, os achados da pesquisa. As categorias ilustradas, conforme serão apresentadas no tópico 4.4, foram: 1) tipo de texto jornalístico encontrado; 2) “apagão das canetas” como assunto principal do texto; 3) órgão de controle mencionado no texto; 4) imagens utilizadas nos textos; 5) fontes que mencionaram o “apagão das canetas”; 6) profissão das fontes que mencionaram o “apagão”; 7) eventuais evidências apresentadas sobre a existência do fenômeno; 8) eventuais críticas realizadas à existência do “apagão das canetas”; e 9) eventuais propostas de solução para o “fenômeno”.

4.3 Teste de confiabilidade

O teste de confiabilidade – ou de concordância – é indispensável em pesquisas de caráter quantitativo. Apesar da presente pesquisa ter característica quali-quantitativa, decidiu-se aplicar o teste para reforçar a replicabilidade do estudo demonstrando a estabilidade da classificação definida. “Uma vez que a replicabilidade é condição de possibilidade da confiabilidade, uma pesquisa sem um teste e procedimento similar ao aqui descrito deixa de garantir tal condição” (Sampaio, Lycarião, 2018, p.12).

Tendo em vista os procedimentos do teste de confiabilidade para pesquisas individuais⁹⁴ apresentados por Sampaio e Lycarião (2018, p. 11), o presente pesquisador aplicou as regras de codificação para cada categoria (tópico 4.1) em momentos distintos. Inicialmente os dados foram codificados em junho de 2024 (Apêndice I), após análise

⁹² Como, por exemplo as colunas R e S da Tabela 5 do Apêndice III.

⁹³ Como, por exemplo, as colunas, P, T e U da Tabela 5 do Apêndice III.

⁹⁴ Ou seja, com apenas um codificador.

dos dados e descrição dos resultados, realizou-se o teste de confiabilidade em outubro de 2024 (Apêndice II) sem consultar a primeira codificação.

Das 13 unidades de pesquisa do estudo, excluí-se duas categorias objetivas (jornal e data) para evitar viés positivo visando a melhor acurácia no procedimento. Conforme boa prática de Sampaio e Lycarião (2018, p. 12), foram selecionados aleatoriamente⁹⁵ 50 textos do *corpus* da presente análise de conteúdo com alto índice de confiabilidade de 89,27% dos dados recodificados (550 reclassificadas com 59 divergências destacadas em vermelho na Tabela 9 do Apêndice II).

4.4 Análise dos dados e achados da pesquisa

Neste tópico será apresentada a análise de conteúdo realizada durante a pesquisa empírica após a definição das categorias de análises, levantamento das matérias, tabulação dos dados e seleção dos dados discrepantes (*outliers*) ou qualitativamente relevantes, destacados em amarelo no Apêndice I.

4.4.1 Categorias quantitativas e de estilo

Apresentam-se aqui as análises sobre as unidades quantitativas de pesquisas, tais como as pautas principais e as fontes ouvidas nos textos, e questões técnicas de estilo como o uso ou não de imagens para ilustrar as notícias e os artigos de opinião. As categorias analisadas neste tópico são as colunas de A a H do *corpus* disponíveis no Apêndice I.

4.4.1.1 Tipos de textos jornalísticos

A primeira constatação da pesquisa empírica foi a de que a maioria dos 119 textos jornalísticos do *corpus* pesquisado, que citava a metafórica expressão “apagão das canetas”, era de notícias (72 unidades) correspondendo a 60,50% do total. Também foram identificados 38 artigos de opinião (31,93%) e, residualmente, houve seis editoriais (5,04%), duas entrevistas (1,68%) e um publieditorial (0,84%), conforme apresentado na Tabela 3.

⁹⁵ Seleção aleatória no *Excel* sem reposição disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=i27NepZfmG0>. Acesso em 29 de out. de 2024.

Tabela 3 – Quantidade e percentual de tipos de textos por jornais.

	Notícias	%	Artigos de Opinião	%	Editoriais	%	Entrevistas	%	Publi editorial	%	Total
Folha de S. Paulo	9	45,0	10	50,0	-	-	-	-	1	5,0	20
O Estado de S. Paulo	20	40,8	25	51,0	4	8,2	-	-	-	-	49
Valor Econômico	43	86,0	3	6,0	2	4,0	2	4,0	-	-	50
Total	72	60,5	38	31,9	6	5,0	2	1,7	1	0,8	119

Fonte: elaboração própria.

A alta incidência de notícias que mencionavam a informal e desconhecida expressão poderia indicar também alta quantidade de evidências que embasassem a existência do termo, devido a apuração jornalística realizada para a escrita das matérias. Contudo, ao se cruzar os dados de tipos de matérias encontradas com os da unidade de análise sobre evidências apresentadas, não foi o que se observou, conforme destacaremos adiante.

Com relação ao tipo de texto que cada jornal utilizou para abordar o tema, *O Estado de S. Paulo* e a *Folha de S. Paulo* utilizaram majoritariamente textos opinativos com a expressão “apagão das canetas”. Entre artigos de opinião e editoriais, 59,2% dos textos de *O Estado de S. Paulo* eram opinativos sobre o tema e 51% dos da *Folha de S. Paulo*. Apenas nos anos de 2020, 2021 e 2022, o jornal *O Estado de S. Paulo* publicou impressionantes 21 artigos de opinião (55,26% do total de artigos encontrados no *corpus*), conforme dados da Tabela 5 do Apêndice I, que citavam expressamente o termo de impacto objeto desta pesquisa. Neste período estavam sendo debatidos no Congresso Nacional as alterações na Lei de Improbidade e na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, por exemplo, conforme será demonstrado em tópico específico adiante.

Também é relevante a quantidade de seis editoriais que expressamente utilizaram o jargão de baixo conhecimento nacional demonstrando-se assim que esses jornais se apropriaram do termo para emitir a opinião oficial do veículo. No intervalo de pouco mais de um ano (exatos 395 dias⁹⁶) foram identificados quatro editoriais no *O Estado de S. Paulo* e duas no *Valor Econômico*, sendo essas últimas no intervalo de 35 dias⁹⁷. Como por exemplo quando *O Estado de S. Paulo* destacou a sensibilidade da alteração proposta

⁹⁶ O editorial mais antigo com menção ao “apagão das canetas” foi identificado no dia 11.09.2020 e o mais recente foi no dia 11.10.2021, não havendo editoriais posteriores no período analisado, conforme observa-se na Tabela 5 do Apêndice I.

⁹⁷ As editoriais do jornal *Valor Econômico* ocorreram nas datas de 15.03.2021 e de 19.04.2021, conforme observa-se na Tabela 5 do Apêndice I.

à época (e posteriormente aprovada) na Lei de Improbidade ao dificultar a punição de gestores ímprobos, pautada pelo presidente da Câmara dos Deputados, o deputado Arthur Lira, do Partido Progressista (PP):

Além de conduzir ao chamado “apagão de canetas”, tal fenômeno representa grave inversão de funções. Decisões de natureza executiva, que deveriam ser tomadas por quem tem responsabilidade política, são definidas pelo Ministério Público ou pelo Judiciário. No entanto, a Lei de Improbidade Administrativa deveria estimular a responsabilidade, e não a omissão do gestor público. Diante de tal cenário, em 2019, a Câmara dos Deputados criou um grupo de juristas, coordenado pelo ministro Mauro Campbell, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que redigiu uma proposta de reforma da legislação sobre improbidade administrativa. Depois, o texto foi encaminhado para estudo de uma comissão especial da Câmara.

Agora, antes mesmo de o texto da comissão ser apresentado, Arthur Lira pautou a votação da matéria. Trata-se de perigoso açodamento. É preciso sair da atual situação de criminalização da atividade político-administrativa, mas não se deve cair em cenário oposto, a favorecer a impunidade e a autorizar práticas perniciosas, como o nepotismo (Editorial de *O Estado de S. Paulo*, 2021).

Vale ressaltar também a utilização do termo “apagão das canetas” por uma propaganda paga (publieditorial) pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC)⁹⁸ ao abordar o tema das obras paralisadas no país. A propaganda em formato de notícia contém quatro textos e em um deles a CBIC defende mudanças legislativas no Marco Regulatório de Obras e de Concessões em Infraestrutura⁹⁹. Retoma-se aqui que a CBIC também disponibiliza 32 matérias e artigos sobre o “apagão das canetas”¹⁰⁰ em seu site, conforme apresentado no Capítulo 2 desta pesquisa, indicando forte interesse desta empresa na alcinha.

Outro publieditorial com o mote do “apagão das canetas” foi encontrado durante a pesquisa empírica, desta vez no site *GI* e paga pelo Crea-PR¹⁰¹, apesar do site não fazer parte do *corpus* do trabalho, decidiu-se mencionar a publicidade paga em formato de notícia para ilustrar a importância do tema para o setor de infraestrutura. Mais uma vez,

⁹⁸ Publieditorial da CBIC disponível em: <<https://estudio.folha.uol.com.br/obrasparadas/2019/04/1987755-solucoes-exigem-sintonia-entre-os-tres-poderes.shtml>>. Acesso em 17 de maio de 2024.

⁹⁹ Publieditorial da CBIC disponível em: <<https://estudio.folha.uol.com.br/obrasparadas/2019/04/1987757-pais-precisa-rever-excessos-de-seu-marco-regulatorio.shtml>>. Acesso em 17 de maio de 2024.

¹⁰⁰ Disponível em: <<https://cbic.org.br/?s=apag%C3%A3o+das+canetas>>. Acesso em 3 de jul. de 2023.

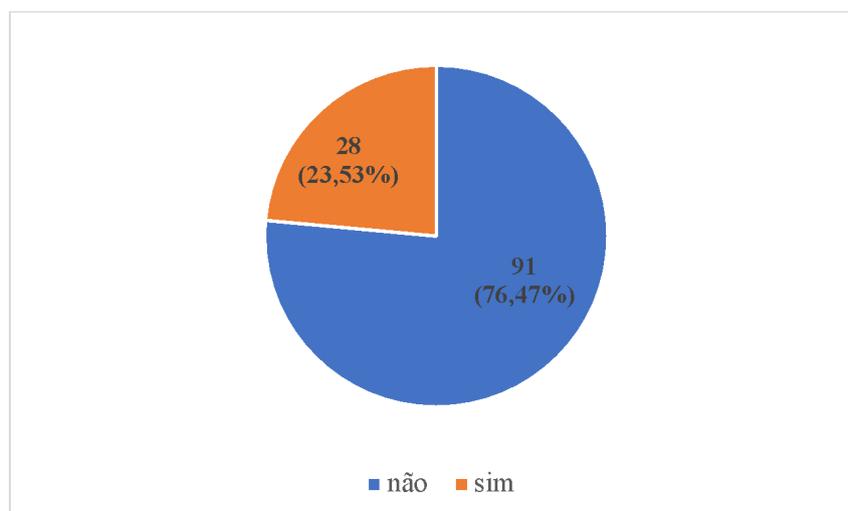
¹⁰¹ Disponível em: <<https://g1.globo.com/pr/parana/especial-publicitario/crea-pr/engenharias-geociencias-e-voce/noticia/2019/12/05/o-apagao-da-caneta-por-que-o-brasil-tem-tantas-obras-paradas.ghtml>>. Acesso em 23 de jun. de 2024.

o tema aparece em destaque no título da publicidade, mas não são apresentados cenário consolidado ou pesquisas que comprovem a tal paralisação alegada em virtude do medo dos órgãos de controle.

4.4.1.2 “Apagão” como argumento nos textos

Outra constatação foi de que a maioria dos textos jornalísticos que citava o “apagão das canetas” tinha como tema principal outras pautas (76,47% do *corpus*) e não o suposto fenômeno, conforme dados do Gráfico 2. Isso demonstra que o termo de impacto em regra foi utilizado pela mídia como secundário para abordar pautas em destaques no período. Ou seja, a engenhosa metáfora, mesmo sem a apresentação de evidências concretas da existência do fenômeno, foi frequentemente usada enquanto causa e/ou motivação para a discussão de outros fatos (já que o suposto fenômeno em si não é um fato).

Gráfico 2 – “Apagão das canetas” como assunto principal dos textos.



Fonte: elaboração própria.

Parte dessas pautas eram propostas de alterações legislativas federais de repercussão nacional discutidas no Congresso, conforme demonstraremos mais adiante ao analisar a categoria de pesquisa sobre o conteúdo dos textos.

Dentre as diversas pautas jornalísticas que utilizavam o termo “apagão das canetas” como argumento, predominavam os temas de infraestrutura, orçamento e finanças públicas, conforme exemplo da Figura 6 do título de matéria do *Valor Econômico*.

Figura 6 – “Apagão das canetas” noticiado no título.



Fonte: jornal *Valor Econômico*.

Contudo, na pesquisa empírica, encontrou-se também assuntos sem aparente correlação direta com o suposto fenômeno, tais como mercado de loteamento de imóveis¹⁰², alta rotatividade de ministros da Educação¹⁰³, Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm)¹⁰⁴ e a paralisação dos caminhoneiros¹⁰⁵. Isso possivelmente indica que alguns jornalistas se apropriaram da expressão, sem fundamentação suficiente e conhecimento sobre o termo, e a replicaram em pautas diversas de maneira equivocada. Prática eminentemente desinformativa.

4.4.1.3 Críticas aos órgãos de controle

Apesar da diversidade de pautas que citava o dito “apagão das canetas”, observou-se uma questão em comum: a recorrência de menção aos órgãos de controle que, supostamente, são responsáveis pela ocorrência do “fenômeno”. O Tribunal de Contas da União é o órgão público mais citado estando presente em 44,54% do *corpus* (53 textos). Outros 30,25% (36 textos) dos textos mencionavam demais órgãos de controle, tais como o Ministério Público ou a Controladoria-Geral da União, ou faziam menção genérica a “órgãos de controle”, sem nominar nenhum especificamente, conforme demonstrado no Gráfico 3.

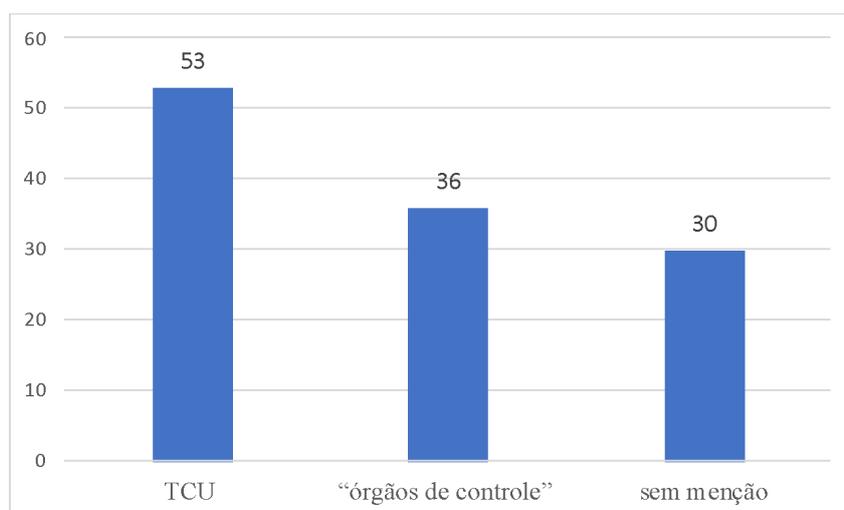
¹⁰² Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/sao-paulo/mercado-preve-alta-puxada-por-novos-estilos-de-vida-e-baixa-de-custos-no-pos-pandemia/>>. Acesso em 26 de maio de 2023.

¹⁰³ Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/opiniao/espaco-aberto/dias-fundamentais-para-a-educacao-no-pais/>>. Acesso em 26 de maio de 2023.

¹⁰⁴ Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/04/14/congresso-deve-votar-na-proxima-semana-projeto-que-destrava-o-bem.ghml>>. Acesso em 26 de maio de 2023.

¹⁰⁵ Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2018/06/cesar-borges-solucao-para-infraestrutura-deve-vir-de-todos.shtml>>. Acesso em 26 de maio de 2023.

Gráfico 3 – Menções aos órgãos de controle.



Fonte: elaboração própria.

A minoria dos links analisados (25,21%) não fazia menção a nenhum órgão de controle. Isso reforça que a imprensa foi agente propulsor, mesmo que de maneira não intencional, dessas críticas relacionadas aos órgãos de controle e, conseqüentemente, da consolidação do termo “apagão das canetas”, conforme demonstra exemplo da Figura 7.

Figura 7 – Notícia sobre liberação de verbas do Orçamento pelo Congresso.



Fonte: jornal *O Estado de S. Paulo*.

Outros exemplos do destaque dado ao suposto “apagão das canetas” e a conexão com a crítica aos órgãos de controle, são apresentados nas Figuras 8 e 9 dos jornais *Valor Econômico* e *O Estado de S. Paulo*, com o jargão apelativo disposto no título ou no subtítulo e com referências direta ao TCU.

Figura 8 – Notícia sobre o novo marco legal das concessões e parceiras público-privadas (PPPs).



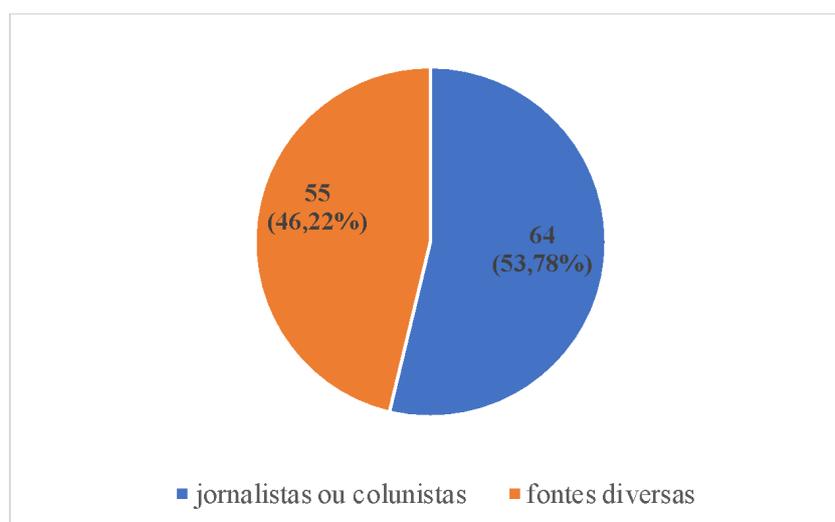
Figura 9 – Notícia sobre liberação de verbas do Orçamento pelo Congresso.



4.4.1.4 Porta-vozes do “apagão das canetas”

Também se descobriu que a maioria fontes que mencionaram nos textos a suposta paralisia decisória foram os próprios jornalistas que escreveram as notícias ou os colunistas dos artigos de opinião (53,78% dos conteúdos analisados: 64 textos). Dessas, destacam-se 30 notícias, que deveriam ser eminentemente informativas, sem nenhuma fonte mencionando o “apagão”, apenas os jornalistas autores dos textos por decisões narrativas próprias. Menos da metade do *corpus* continha terceiros, que não os autores dos textos, como fontes sobre o “apagão” (46,22%), conforme observa-se no Gráfico 4.

Gráfico 4 – Fontes que mencionaram o “apagão das canetas”.



Fonte: elaboração própria.

Destaca-se aqui algumas diferenças e semelhanças entre o jornalismo informativo (eminentemente descritivo) e opinativo (análise dos fatos), conforme defende Marques de Melo (1985, *apud* Vallim, Schoenherr, 2011, p. 2). O autor elenca como gêneros do jornalismo informativo a notícia, a nota, a reportagem e a entrevista e do jornalismo opinativo, o editorial, o comentário, o artigo, a resenha, a coluna, a crônica, a caricatura e as cartas do leitor.

Apesar da aparente dicotomia objetividade-subjetividade, Chaparro (1998) explica que o jornalismo, independente de ser informativo ou opinativo, possui tanto critérios objetivos quanto subjetivos, inclusive, na construção do texto. E é essa linha que adotamos nas análises da presente pesquisa:

A apuração e a depuração, indispensáveis ao bom relato, são intervenções valorativas, intencionadas por pressupostos, juízos, interesses e pontos de vista estabelecidos. Como noticiar ou deixar de noticiar algum fato sem o componente opinativo? Por outro lado, o comentário - explicativo ou crítico - será ineficaz se não partir de fatos e dados confiáveis, rigorosamente apurados (Chaparro, 1998, *apud* Vallim, Schoenherr, 2011, p. 3).

Ainda sobre a análise de conteúdo, como exemplo de menção à expressão feita pelo próprio jornalista, a notícia “Governo envia projeto para destravar medidas como renovação do BEm”, escrita por Fabio Graner para o *Valor Econômico*¹⁰⁶, traz o suposto

¹⁰⁶ Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/04/07/governo-envia-projeto-para-destravar-medidas-como-renovacao-do-bem.ghtml>>. Acesso em 23 de jun. de 2024.

fenômeno do “apagão das canetas” como a causa que estaria destravando medida legislativa proposta pelo então governo:

A exigência de compensação já existe na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), mas a LDO deste ano apertou o comando levando-o para gastos transitórios, criando um problema para o próprio governo. Este era um dos motivos para o chamado “apagão de canetas” que está travando a reedição do Benefício Emergencial (BEm), o programa de redução de jornada e salários adotado no ano passado para o enfrentamento da crise (Graner, 2021).

Na mesma linha, um editorial do *Valor Econômico* com o título “O desmonte conduzido pelo chefe do Executivo”¹⁰⁷, também sobre a PEC do Auxílio Emergencial, traz de forma espontânea pelo próprio jornal, sem a declaração de terceiros, o termo “apagão das canetas” como algo, teoricamente, fático e argumentativo, mas, novamente, sem apresentar evidências a respeito.

A mudança no texto da Constituição para pagar o auxílio emergencial reflete outro problema dos bastidores do governo: o risco do “apagão das canetas”. Nenhum funcionário quis assumir os riscos jurídicos e administrativos de viabilizar o benefício por meio de um crédito extraordinário, como autorizado no atual arcabouço. Por segurança, foi preciso mexer na Carta. É de se temer o que pode acontecer com o texto constitucional, se a moda pegar. A Constituição de 1988 já é longa o bastante e possui diversos dispositivos que precisam de regulamentação (editorial do *Valor Econômico*, 2021).

Nesta unidade de análise, observou-se comportamento distinto entre a *Folha de S. Paulo* e os demais jornais objetos da pesquisa. A *Folha de S. Paulo* teve apenas um registro (dentre os 20 totais do jornal) em que o próprio jornalista apresenta a expressão “apagão das canetas” por conta própria¹⁰⁸, ou seja, sem alguma fonte ter feito menção a ela. Já o *Valor Econômico* teve expressivos 27 textos nos quais os próprios jornalistas introduzem a expressão nas notícias ou nos artigos de opinião e o *Estado de S. Paulo* teve outros nove textos na mesma situação.

Pode-se inferir que possivelmente os jornalistas do *Valor Econômico* e do *Estado de S. Paulo* ouviram a expressão inicialmente por terceiros (fontes, na redação ou em outras notícias), a julgaram pertinente e adequada, sem questioná-la criticamente sobre se realmente existia uma paralisação decisória sistêmica na Administração Pública, e a utilizaram por conta própria em outros textos. Uma forma de “contaminação” do

¹⁰⁷ Disponível em: <<https://valor.globo.com/opiniao/noticia/2021/03/15/o-desmonte-conduzido-pelo-chefe-do-executivo.ghtml>>. Acesso em 23 de jun. de 2024.

¹⁰⁸ Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painelsa/2023/07/concessao-de-financiamentos-ao-externo-trava-a-espera-do-tcu.shtml>>. Acesso em 23 de jun. de 2024.

conteúdo opinativo pelo conteúdo noticioso do jornalismo “declaratório”. Os jornalistas acabam replicando o termo de forma equivocada, provavelmente, de forma não intencional. De Oliveira (2020) foi claro ao alertar sobre a responsabilidade do jornalista

O jornalista precisa identificar as imprecisões de argumento e manobras políticas. Não é nenhuma novidade que os setores de comunicação dos partidos políticos conhecem muito bem como funciona o sistema industrial da notícia e dos veículos de comunicação de massa, tão necessários para a propagação de propostas e imagem dos candidatos (De Oliveira, 2020, p. 21).

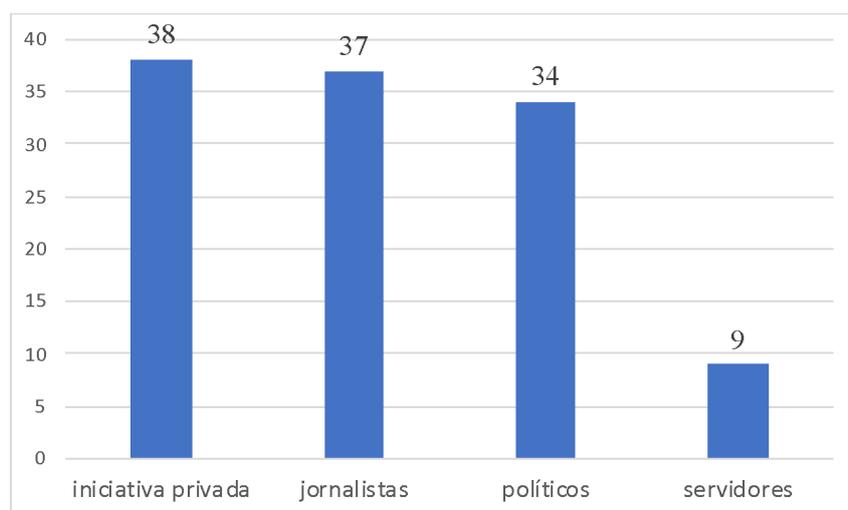
No caso do *Valor Econômico*, identificou-se que apenas três jornalistas (Lu Aiko Otta, Daniel Rittner e Renan Truffi) foram autores ou coautores de 48% dos textos publicados pelo jornal sobre o assunto (24 dos 50 totais). Em 15 dessas matérias não houve referência a terceiros como fontes da expressão pesquisada, o que demonstra que os próprios jornalistas propagaram o termo “apagão das canetas” como argumentos das pautas principais sem a devida apuração se o dito fenômeno realmente existia ou não.

4.4.1.5 Profissões das fontes

Em outra categoria de análise, ao se pesquisar quais eram as profissões das fontes citadas nos textos jornalísticos que utilizaram a expressão, constatou-se que, além dos próprios jornalistas, a maior parte das fontes eram de profissionais da iniciativa privada interessados no tema (31,93%), seguidos por políticos (28,57%), com 38 e 34 menções respectivamente, conforme disposto no Gráfico 5.

Dentre os profissionais da iniciativa privada ouvidos, treze eram advogados, outros treze eram professores (sendo nove vezes professores ou pesquisadores da FGV) e por três vezes, economistas. Essa constatação está alinhada à pesquisa de Vasconcellos e Sampaio (2024, p. 2) de que os advogados são disparados os profissionais mais ouvidos pela mídia no Brasil (em 62% das menções nos veículos de imprensa), seguidos dos economistas (17%).

Gráfico 5 – Profissões das fontes que mencionaram o “apagão das canetas”.



Fonte: elaboração própria.

Das 34 menções feitas por políticos, 22 delas foram feitas por apenas seis políticos (64,07% do total de menções) o que indica que a expressão também não era necessariamente difundida no meio político, mas provavelmente utilizada e propagada por parlamentares específicos que a repetiam. Dentre os políticos que mais mencionaram o “apagão das canetas” na imprensa, estão: o então deputado Ricardo Barros, líder do governo Bolsonaro na Câmara (com nove menções); o ex-ministro da Fazenda e do Planejamento, Nelson Barbosa (com cinco menções); o deputado Arnaldo Jardim, relator do Novo Marco Legal de Concessões e Parcerias Público-Privadas (com quatro menções); e o senador Fernando Bezerra Coelho (MDB-PE), líder do governo Bolsonaro no Senado (também com quatro menções).

Dentre os políticos mencionados com mais menções, apenas Nelson Barbosa não teve menções por declarações feitas à imprensa. O ex-ministro da Fazenda e do Planejamento comentou sobre o “apagão das canetas” em sua coluna no jornal *Folha de S.Paulo*¹⁰⁹.

Os outros quatro políticos com mais menções sobre o tema noticiaram as matérias por assuntos diversos. O deputado Ricardo Barros proferiu ataques ao TCU quando a Corte de Contas impôs limites orçamentários para liberação a obras com problemas de execução¹¹⁰. O deputado Arnaldo Jardim foi relator de lei, não aprovada,

¹⁰⁹ Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/nelson-barbosa/2020/10/piquenique-na-beira-do-vulcao.shtml>>. Acesso em 23 de jun. de 2024.

¹¹⁰ Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/economia/governo-busca-aval-do-tcu-para-obras-que-serao-realizadas-apenas-em-2021/>>. Acesso em 23 de jun. de 2024.

que impunha limites à atuação do Tribunal de Contas da União nas análises de concessões públicas¹¹¹. E, por fim, o senador Fernando Bezerra era candidato a ser ministro do TCU¹¹², mas perdeu a vaga para o então senador Antônio Anastasia.

Vale destacar que todos esses quatro políticos com mais menções sobre o “apagão das canetas” apareceram na imprensa por defender pautas e interesses referentes à atuação do TCU em temas diversos. Para isso, os políticos utilizaram o jargão de impacto objeto desta pesquisa, mas sem apresentarem evidências que comprovassem a existência de uma real paralisação decisória na Administração Pública. As notícias também não trouxeram elementos que comprovassem o “apagão das canetas”, apenas deram visibilidade às declarações dos políticos, a prática desinformativa já mencionada e popularmente conhecida como “jornalismo declaratório”. Possivelmente, devido a questões estruturais da profissão devido à distorção involuntária, conforme já apresentada.

É relevante também que, em uma das matérias do jornal *Valor Econômico*, o presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, é tido como fonte de utilização do “apagão das canetas”. Contudo, ao se analisar o vídeo disponibilizado na notícia constata-se que o presidente não usou o termo de impacto¹¹³. “É um agravante que está mudando é que os funcionários, que muitas vezes têm que assinar uma coisa liberando dinheiro, eles começaram a ficar com medo de liberar dinheiro, porque todo mundo acusa todo mundo”, disse Lula. A jornalista autora do texto afirma que “Lula falou, então, do fenômeno chamado em Brasília de apagão das canetas” e a legenda do vídeo reforça a ideia de uso do termo pelo presidente da República: “Lula fala do ‘apagão das canetas’ em Brasília”. O que não se pode afirmar.

Apenas nove dos 119 textos avaliados (7,5%) traziam servidores públicos como fontes para comentar o termo de impacto em estudo: o que é de se estranhar tendo em vista que o suposto fenômeno implicaria justamente no regular desempenho dos ofícios dos servidores. Essa prática contraria o inciso I do artigo 12º do Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros¹¹⁴ que dispõe justamente sobre ouvir o maior número de pessoas envolvidas em uma cobertura jornalística antes da divulgação dos fatos.

¹¹¹ Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/11/19/nova-lei-da-prazo-ao-tcu-e-busca-atenuar-apagao-das-canetas.ghtml>>. Acesso em 23 de jun. de 2024.

¹¹² Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/12/14/ao-defender-seu-nome-para-vaga-no-tcu-fernando-bezerra-cita-apago-das-canetas.ghtml>>. Acesso em 23 de jun. de 2024.

¹¹³ Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2024/04/05/lula-diz-que-2024-sera-ano-da-entrega-e-incentiva-prefeitos-a-fazer-inauguracoes.ghtml>>. Acesso em 26 de maio de 2023.

¹¹⁴ Disponível em: <<https://www.sindjorce.org.br/codigo-de-etica-dos-jornalistas-brasileiros/>>. Acesso em 21 de out. de 2024.

Desses nove textos que traziam servidores públicos falando sobre o alegado fenômeno, quatro apresentavam argumentos contra a existência de um “apagão das canetas” no setor público, ou seja, dos poucos servidores públicos ouvidos, quase a metade não concorda com a existência de uma paralisação sistêmica das decisões públicas. No próximo tópico sobre as categorias qualitativas de apuração jornalística, analisaremos as demais raras menções contrárias à existência do “apagão”.

De Oliveira (2020) aponta a questão temporal como um fator importante que dificulta a regular rotina produtiva das notícias devido às exigências de publicação dos fatos impostas na redações: atrapalhando, assim, a execução de boas práticas jornalísticas de checagem.

A regra da lei das três fontes¹¹⁵ (Lage, 2001, p.18) também fica fragilizada se o fator tempo estiver contra o jornalista, pois como seria possível fazer um “cruzamento” de declarações e extrair o factual delas em tempo hábil? (De Oliveira, 2020, p. 21).

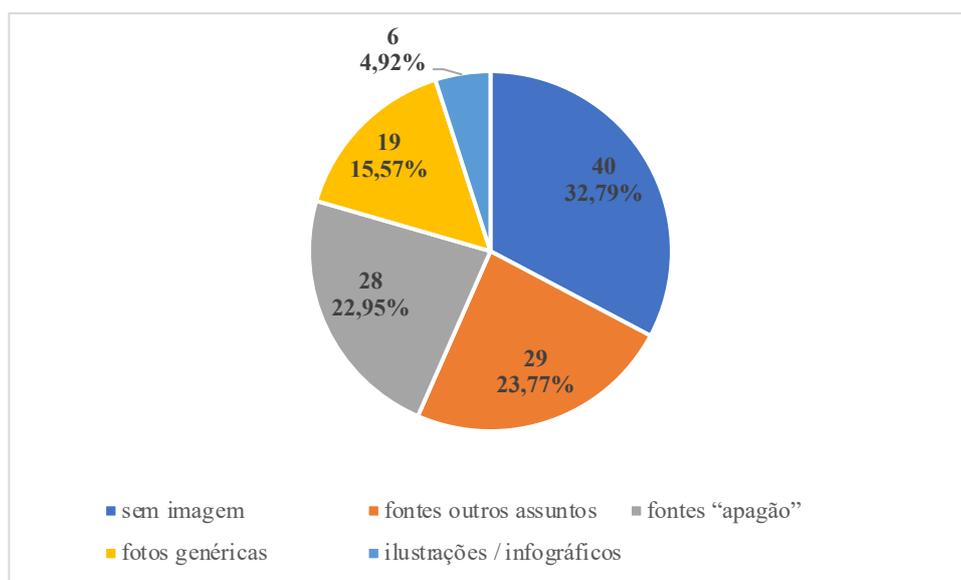
4.4.1.6 Imagens dos textos

Com relação às imagens utilizadas que ilustram os textos com o apelativo jargão, grande parte (40 matérias) não apresenta nenhuma imagem, seguido por 29 textos com fotos de fontes de outros assuntos e 28 textos com fotos das fontes que mencionam o “apagão das canetas”. Outros 19 textos apresentaram imagens genéricas de edifícios e de paisagens para ilustrar as matérias, conforme demonstra-se no Gráfico 6¹¹⁶.

¹¹⁵ “Se três pessoas que não se conhecem nem trocaram impressões contam a mesma versão de um fato que presenciaram, essa versão pode ser tomada por verdadeira” (Lage, 2001, p.18).

¹¹⁶ Vale destacar que o universo aqui é de 122 imagens (mais que os 119 textos do *corpus*) tendo em vista que alguns textos possuíam mais de uma imagem.

Gráfico 6 – Tipos de imagens utilizadas para ilustrar os textos.



Fonte: elaboração própria.

O alto índice de ausência de imagens (32,79%) e de imagens genéricas (15,57%) demonstra a dificuldade de se ilustrar as matérias que tangenciam o assunto “apagão das canetas”, provavelmente, por não ser um fato e, não sendo um fato, não pode ser coberto pelo fotojornalismo. Por exemplo, apresentamos a Figura 10, genérica e de banco de imagem, publicada no artigo de opinião intitulado “A abundância e a escassez de recursos no setor público” no jornal *Valor Econômico*¹¹⁷.

Figura 10 – Foto do artigo de opinião “A abundância e a escassez de recursos no setor público”.



Fonte: Lichand e Fernandes, 2020 (crédito: Pixabay).

¹¹⁷ Disponível em: <<https://valor.globo.com/opiniao/coluna/a-abundancia-e-a-escassez-de-recursos-no-setor-publico.ghtml>>. Acesso em 16 de jun. de 2024.

Junto a isso, observa-se que o segundo maior índice do Gráfico 6 é de fotos de fontes sobre outros assuntos (23,77%) o que corrobora a unidade de análise já apresentada sobre o “apagão” não ser a pauta principal das matérias, conforme ilustram as Figuras 11, 12 e 13, respectivamente, sobre foto do ministro do STF, Alexandre de Moraes¹¹⁸, foto do debate presidencial entre Lula e Bolsonaro¹¹⁹ e foto do Porto de Muriel, em Cuba¹²⁰.

Figura 11 – Foto do ministro do STF, Alexandre de Moraes.



Fonte: Vanazzi e Tomelin, 2022 (crédito: Rosinei Coutinho).

Figura 12 – Foto de Lula e de Bolsonaro em debate presidencial de 2022.



Fonte: Brandino, 2022 (crédito: Mariana Greif/Reuters).

¹¹⁸ Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2022/08/combater-a-improbidade-sem-injusticas.shtml>>. Acesso em 16 de jun. de 2024.

¹¹⁹ Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/12/revogaco-de-sigilos-de-bolsonaro-demandara-decreto-e-reanalise-de-casos.shtml>>. Acesso em 16 de jun. de 2024.

¹²⁰ Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/columnas/painelsa/2023/07/concessao-de-financiamentos-ao-exterior-trava-a-espera-do-tcu.shtml>>. Acesso em 16 de jun. de 2024.

Figura 13 – Foto do Porto de Mariel em Havana (Cuba).



Fonte: Felix, 2023 (crédito: Liu Bin/Xinhua).

Apenas seis textos em um universo de 119 (5,04%) trouxeram ilustrações ou gráficos para dar suporte ilustrativo e argumentativo às informações das pautas. Além disso, dos poucos infográficos apresentados nos textos, apenas dois tangenciavam o tema “apagão das canetas”¹²¹. Na presente pesquisa não se avaliou a pertinência dos argumentos apresentados nessas matérias (que, inclusive, também são questionáveis). Porém, questiona-se, sim, o baixíssimo índice de evidências e de argumentos apresentados tanto pelas fontes, quanto pelas apurações realizadas pelos jornalistas ao se dar espaço à utilização de termo informal de impacto sem comprovações que o embasem.

4.4.2 Categorias qualitativas de apuração jornalística

Apresentam-se agora as cinco últimas unidades de análise com características predominantemente qualitativas (e, residualmente, quantitativas) que abordam o cerne da pesquisa: o que a imprensa apresentou sobre a existência do alegado “apagão das canetas” e quais propostas estavam em pauta para mitigá-lo. As categorias são: 1) eventuais evidências apresentadas sobre a existência do fenômeno; 2) eventuais críticas apresentadas ao “apagão”; 3) propostas de solução do problema; 4) propostas legislativas para mitigar o “apagão”; e 5) eventuais críticas apresentadas às proposições legislativas.

¹²¹ Disponíveis em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/04/02/tcu-aumenta-rigor-de-sancoes-aplicadas-a-gestores-diz-estudo.ghtml>> e <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/09/numero-de-novos-processos-no-tcu-cresceu-400-em-duas-decadas.shtml>>. Acesso em 27 de maio de 2024.

4.4.2.1 Evidências (não) apresentadas

Tendo o jornalismo por dever de ofício apresentar informações apuradas com objetividade sobre os fatos noticiados, conforme dispõe o *Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros*¹²² (2007), ao dar visibilidade ao informal termo declarado por fontes ou trazido pelos próprios jornalistas, deveria também respaldar-se com dados consolidados do cenário e/ou pesquisas. Mas isso não foi o observado no presente estudo, conforme demonstrado na Tabela 4.

Tabela 4 – Percentual das categorias qualitativas por jornal.

		Sem evidências de um "apagão das canetas"	%	Sem críticas ao "apagão das canetas"	%	Sem proposta de solução	%	Total
Folha de S. Paulo	Notícias	9	100	8	88,89	7	77,78	9
	Artigos de Opinião	10	100	10	100	7	70	10
	Publeditorial	1	100	1	100	1	100	1
Valor Econômico	Notícias	41	95,35	42	97,67	34	79,07	43
	Artigos de Opinião	1	33,33	3	100	2	66,67	3
	Editoriais	2	100	2	100	2	100	2
	Entrevistas	2	100	2	100	0	0	2
O Estado de S. Paulo	Notícias	17	85	19	95	15	75	20
	Artigos de Opinião	23	92	20	80	19	76	25
	Editoriais	3	75	4	100	0	0	4
Total		109	91,6	111	93,28	87	73,11	119

Fonte: elaboração própria.

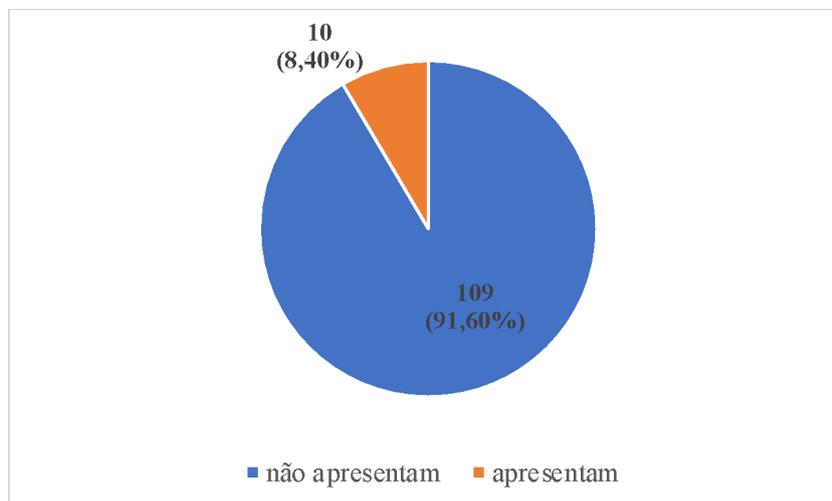
A Tabela 4 apresenta os percentuais de cada jornal analisado, separado por tipo de conteúdo jornalístico, das principais unidades de pesquisa qualitativas do presente estudo. Em linhas gerais, observa-se que quase a totalidade dos tipos de conteúdo jornalístico, independente do jornal analisado, apresentaram mais de 70% das amostras sem evidências que comprovem a existência de um “apagão das canetas”, também sem críticas à existência do fenômeno e, por fim, sem apresentar proposta de solução. Ou seja, os veículos apenas citavam o suposto fenômeno, mas não aprofundavam na discussão dele.

Em primeiro lugar, foram consolidadas a quantidade de evidências apresentadas nos textos sobre a real existência de uma paralisia decisória no setor público em virtude do medo dos órgãos de controle. Apenas 10 textos dos 119 analisados (8,40%) apresentavam algum tipo de evidência, seja exemplificativa (casos concretos) ou dados

¹²² Artigo 4º: O compromisso fundamental do jornalista é com a verdade no relato dos fatos, razão pela qual ele deve pautar seu trabalho pela precisa apuração e pela sua correta divulgação.

de pesquisas, conforme demonstra o Gráfico 7. Essa constatação reforça a possibilidade de compartilhamento de desinformação pela imprensa devido à distorção involuntária estrutural do jornalismo.

Gráfico 7 – Textos que apresentaram evidências da existência de um “apagão das canetas”.



Fonte: elaboração própria.

Dentre os dez textos encontrados com supostas evidências do fenômeno, destacam-se quatro trechos de diferentes jornais para ilustrar a ausência de conexões entre os argumentos apresentados e a utilização do termo de impacto “apagão das canetas”. No artigo de opinião “A abundância e a escassez de recursos no setor público”¹²³, os autores apresentam dados do orçamento não executado no Estado de São Paulo e conectam o fato ao “apagão das canetas” como causa da não utilização do dinheiro, mas não adentram nos porquês da não execução orçamentária.

Como pode faltar e sobrar dinheiro ao mesmo tempo? Embora as razões sejam diversas, destacamos neste artigo aquela que julgamos a mais importante e já noticiada neste jornal: o famoso “apagão das canetas”. Artigo publicado em 27/7/2018 já destacava que “o medo de sujar CPF paralisa a tomada de decisões no governo”.

[...]

Para entender a dimensão e as causas do problema de forma estruturada, coletamos dados sobre a execução orçamentária dos municípios de São Paulo (exceto a capital), entre 2010 e 2015, com o Tribunal de Contas do Estado. De acordo com os dados, o impacto das falhas de execução é enorme. O total da dotação orçamentária dos municípios de São Paulo (líquida de despesas de pessoal) aumentou 25% em termos reais em 5 anos. No entanto, aproximadamente 27% do orçamento todos os anos foi deixado na mesa, o que equivale a uma média de R\$ 15,7 bilhões por ano (Lichand e Fernandes, 2020).

¹²³ Disponível em: <<https://valor.globo.com/opiniaao/coluna/a-abundancia-e-a-escassez-de-recursos-no-setor-publico.ghtml>>. Acesso em 15 de jun. de 2024.

No mesmo sentido, na notícia “TCU aumenta rigor de sanções aplicadas a gestores, diz estudo”¹²⁴, os jornalistas apresentam dados da pesquisa não acadêmica realizada por um escritório de advocacia sobre o aumento de punições do Tribunal de Contas da União a gestores públicos. Contudo, o estudo não apresenta (logo, nem a notícia) as supostas decisões paralisadas e a conexão fática com as punições aplicadas pela Corte de Contas.

O levantamento indica que a frequência das condenações transitadas em julgado subiu de menos de 250 casos por ano, antes de 2000, para mais de 1.500 casos por ano, após 2010. Desde 2014, a punição, compartilhada entre os condenados, superou R\$ 200 mil. Parte substancial da pena decorre da atualização financeira deste valor (Bittencourt e Minuz, 2019).

Outro exemplo da ausência de substancialidade das evidências apresentadas nas notícias sobre o “apagão das canetas” é a matéria sobre mercado imobiliário com o título “Mercado de loteamentos prevê alta puxada por novos estilos de vida e baixa de custos no pós-pandemia”¹²⁵. No texto, o autor apresenta dados sobre a queda no número de aprovações de lotes para construtoras e a declaração do presidente da Aelo, a Associação das Empresas de Loteamento Urbano, que afirma que “vivemos o que chamamos de apagão das canetas”. Porém, apesar das explicações para a queda dos loteamentos apresentada na notícia, não se pode afirmar que de fato exista um “apagão decisório”, apenas uma diminuição das aprovações por questões contingenciais dispostas no próprio texto, como a pandemia e a alta dos preços na construção civil.

Considerando apenas o Estado de São Paulo, o levantamento feito pela Brain revela que, no primeiro semestre de 2022, o número de lotes lançados caiu 36% em relação ao mesmo período de 2021, saindo de 18.935 para 12.101 terrenos. Uma redução, ainda que mais sutil, também foi observada na quantidade de loteamentos, fechados ou abertos, que foram colocados no mercado – a queda, neste caso, foi de 17%, saindo de 52 para 43.

Considerando os lotes vendidos em São Paulo, o mercado teve um bom momento em outubro de 2021, com 48.820 unidades comercializadas – numa retomada observada após o represamento das vendas durante os meses anteriores da pandemia. A partir daí, entretanto, manteve tendência de queda, chegando a 39.948 lotes em junho de 2022 – neste caso, um reflexo do tal “apagão das canetas”, que reduziu, anteriormente, a aprovação de novos loteamentos (Geraque, 2022).

¹²⁴ Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/04/02/tcu-aumenta-rigor-de-sancoes-aplicadas-a-gestores-diz-estudo.ghtml>>. Acesso em 15 de jun. de 2024.

¹²⁵ Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/sao-paulo/mercado-preve-alta-puxada-por-novos-estilos-de-vida-e-baixa-de-custos-no-pos-pandemia/>>. Acesso em 22 de jun. de 2024.

E, por fim, outra notícia de *O Estado de S. Paulo* traz apenas dois exemplos de problemas em obras de infraestrutura¹²⁶ e publiciza a declaração de um terceiro – interessado nos empreendimentos citados – sobre um “apagão das canetas”, mas não apresenta evidência de que realmente exista uma paralisação generalizada de decisões na Administração Pública.

A ideia da relicitação que Viracopos e Via 040 defendem é manter as concessionárias à frente dos serviços, ainda que sem fazer os investimentos previstos, até repassar o negócio.

E foi justamente nesse ponto que a regulamentação empacou. A última versão do decreto com procedimentos para a relicitação prevê que a concessionária continuará a ser multada pela falta dos investimentos.

[...]

“É o apagão das canetas”, disse o presidente da Associação Brasileira das Concessionárias de Rodovias (ABCR), César Borges, um dos principais defensores da edição das duas MPs (Otta, 2018).

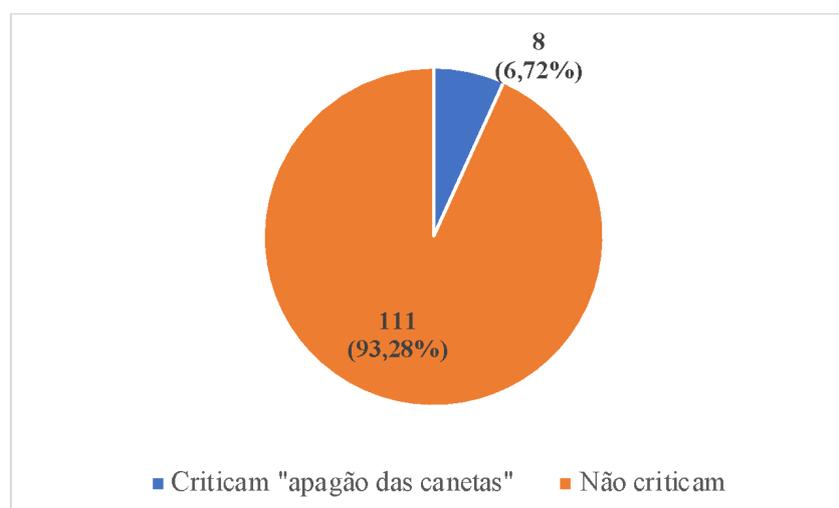
Novamente, destaca-se que não é objeto dessa dissertação analisar o mérito das informações e exemplos de casos concretos apresentados. O que se defende aqui é a imprescindibilidade de serem apresentadas evidências que subsidiem os termos propagados em conteúdo jornalístico, mesmo que opinativo.

4.4.2.2 Críticas ao “apagão das canetas”?

Quanto às críticas ao termo ou à existência real de uma paralisia decisória sistêmica na Administração Pública Federal, na pesquisa empírica constatou-se que apenas oito textos (6,72% dos *corpus*) apresentavam algum tipo de argumentação contrária à expressão de impacto “apagão das canetas”, conforme demonstrado do Gráfico 8. Esse achado demonstra, em conjunto com os demais, que a imprensa pode ter difundido involuntariamente informações imprecisas (misinformação) sobre a alcunha pesquisada.

¹²⁶ Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/economia/falta-de-regras-prejudica-devolucao-de-concessao/>>. Acesso em 15 de jun. de 2024.

Gráfico 8 – Textos que criticavam a existência de um “apagão das canetas”.



Fonte: elaboração própria.

Conforme já mencionada disposição do *Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros* (2007), deve-se ter a prerrogativa de ouvir diferentes pontos de vista sobre os fatos noticiados. Por mais que o tema central das notícias e dos artigos de opinião por vezes não fosse o suposto “apagão das canetas”, apenas oito dos 119 textos trouxe fontes contrárias à hegemônica expressão utilizada, majoritariamente, por agentes políticos e por profissionais da iniciativa privada. Vale destacar, positivamente, que seis dos oitos textos com críticas ao “apagão” são do jornal *O Estado de S. Paulo* e cinco deles são artigos de opinião de autores diferentes. Nesses casos, a multiplicidade de opiniões auxiliou a construir melhor entendimento sobre o assunto, mas ainda foram poucos registros em termos relativos e absolutos.

Em uma das poucas contraposições ouvidas pelos jornalistas, um ministro não identificado do Tribunal de Contas da União – órgão hipoteticamente responsável pelo fenômeno – contesta pesquisa sobre excesso de punições pelo órgão de controle¹²⁷, pauta principal da matéria em questão:

Outro ministro ouvido pela reportagem afirmou que não se pode tirar conclusões com base apenas na análise de etapas do processo decisório, sob pena de serem feitas generalizações sobre a atuação do TCU. Na avaliação do ministro, “é preciso ter cautela quando se trata de pesquisas porque a imparcialidade é essencial para que se tenha credibilidade” (Bitencourt e Muniz, 2019).

¹²⁷ Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/04/02/tcu-aumenta-rigor-de-sancoes-aplicadas-a-gestores-diz-estudo.ghtml>>. Acesso em 15 de jun. de 2024.

Em outra rara notícia em que a pauta principal foi o “apagão das canetas” com enfoque contrário à existência do fenômeno, os jornalistas Carla Araújo e André Borges assinam a matéria do jornal *Estado de S. Paulo* com o título “Temer deve sancionar lei que limita ação do TCU”¹²⁸. Os jornalistas relatam o fato de que o então presidente Michel Temer recebeu quatro ministros da Corte de Contas que reiteraram o apelo pelo veto integral ao PL 7.448/2017, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

Contudo, esse projeto de lei foi sancionado por Michel Temer e alterou as regras para punições de agentes públicos pelos Tribunais de Contas e pela Justiça. A proposta legislativa passou pelo Senado e pela Câmara, onde foi aprovada na Comissão de Constituição e Justiça, sem passar pelo plenário.

Trecho emblemático da notícia publicada em 2018 (e incomum de ser observado nos textos pesquisados) relata a preocupação dos órgãos de controle com o artigo que prevê que o agente público só responderá pessoalmente por suas decisões ou por opiniões técnicas em caso de dolo ou de erro grosseiro. Destacou-se ainda na matéria que “o setor produtivo reclama do que chamam de ‘apagão das canetas’” e que “em ano eleitoral e com a possibilidade de se lançar à reeleição, Temer quer se manter o mais alinhado possível ao PIB”. Por fim, procuradores ouvidos pelos jornalistas relataram que “a proposta gera o risco de converter os órgãos de controle e da Justiça em órgãos de consultoria da própria administração”.

O então projeto de lei foi aprovado e, atualmente, o agente público não é punido nos casos de negligência, imprudência e imperícia:

Segundo auxiliares do presidente, apesar do apelo do TCU e de associações de magistrados, procuradores e auditores que querem o veto, há uma corrente contrária, que pede a sanção do texto e inclui uma importante parcela do empresariado. O setor produtivo reclama do que chamam de “apagão das canetas”: agentes públicos acabam não respaldando algumas decisões com medo de serem responsabilizados por irregularidades que desconheciam no momento da assinatura. Em ano eleitoral e com a possibilidade de se lançar à reeleição, Temer quer se manter o mais alinhado possível ao PIB.

A Procuradoria-Geral da República (PGR) também defendeu o veto ao projeto porque entende que o texto pode dificultar o combate à corrupção. Um dos artigos criticados é o que diz que “não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”. Em tese, se sancionada, a nova lei obrigaria os órgãos de fiscalização e da Justiça a fazer um levantamento

¹²⁸ Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/economia/temer-deve-sancionar-lei-que-limita-acao-do-tcu/>>. Acesso em 15 de jun. de 2024.

sobre os impactos econômicos, sociais e administrativos antes, por exemplo, de pedir a revisão de um contrato. A proposta, de acordo com procuradores, gera o risco de converter os órgãos de controle e da Justiça em órgãos de consultoria da própria administração (Araújo e Borges, 2018).

Outro raro exemplo encontrado de crítica ao uso do termo “apagão das canetas” é o artigo de opinião “O apagão das canetas e a perversão da política”¹²⁹ contrário à declaração do então líder do governo na Câmara dos Deputados, Ricardo Barros do Partido Progressistas (PP) acusando o TCU de causar a alegada paralisia decisória. No texto o jornalista Rolf Kuntz cogita que o declarante tenha cometido um “ato falho” ao fazer a declaração pública para tentar obter vantagens orçamentárias.

A fala aberta, sem subterfúgios, seria um sinal ainda mais certo da reverência àqueles valores. Será possível, no entanto, sustentar esse pressuposto no caso dos protestos contra o “apagão das canetas”? É duvidoso. Os envolvidos podem ter simplesmente usado em público, sem autocensura, a linguagem própria do seu meio e dos seus costumes. O apagão, nesse caso, foi luminoso. Tornou mais clara, até ensolarada, a natureza da relação entre o Executivo chefiado pelo presidente Jair Bolsonaro e a sua, por assim dizer, “base de apoio” (Kuntz, 2020).

Um último exemplo na toada dos poucos conteúdos jornalísticos do *corpus* com críticas ao propagado jargão metafórico foco desta pesquisa, a jornalista Adriana Fernandes do *O Estado de S. Paulo* assina a matéria “Prorrogação do auxílio”¹³⁰, em sua coluna, ao explicitamente afirmar que a “ácida crítica ao TCU” estava se consolidando em Brasília.

“O cenário pode abrir uma janela de oportunidade no início de 2021 para avançar na PEC emergencial, importante para blindar o arcabouço fiscal em 2022, ano eleitoral”, avalia. Ponto importante que mostrou reportagem do Estadão de sexta-feira é o acordo do governo e lideranças políticas com o TCU para uma regra de transição para abrir caminho ao empenho de recursos na reta final do ano para obras que serão executadas ao longo de 2021. O jeitinho que foi cobrado pelos parlamentares, com crítica ácida ao TCU de “apagão de canetas”, está se consolidando (Fernandes, 2020).

Por fim, as três últimas categorias quali-quantitativas da presente análise do conteúdo são: 1) propostas de soluções apresentadas para solução e/ou mitigação do “apagão das canetas”; 2) eventuais mudanças legislativas propostas (como decorrência

¹²⁹ Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/opiniaio/espaco-aberto/o-apagao-das-canetas-e-a-perversao-da-politica/>>. Acesso em 15 de jun. de 2024.

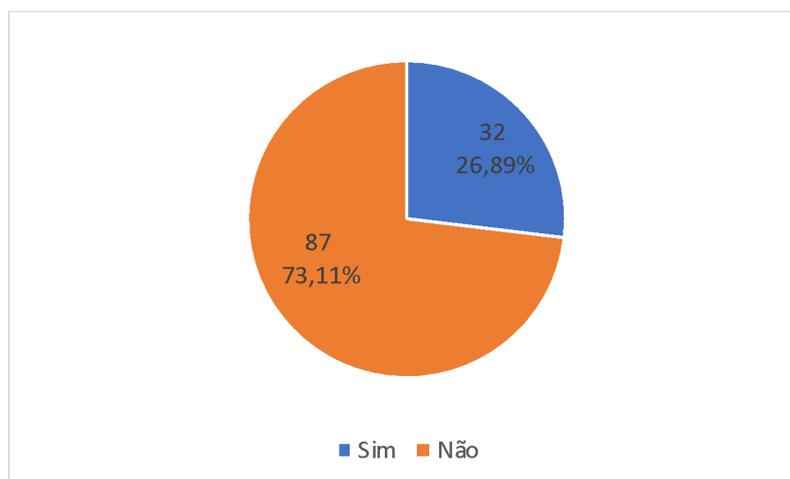
¹³⁰ Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/economia/adriana-fernandes/prorrogacao-do-auxilio/>>. Acesso em 15 de jun. de 2024.

da categoria anterior); e 3) eventuais críticas à proposição legislativa apresentada no conteúdo jornalístico.

4.4.2.3 Propostas legislativas de “solução”

Conforme observa-se no Gráfico 9, dos 119 links pesquisados nos jornais *Folha de S.Paulo*, *O Estado de S. Paulo* e *Valor Econômico*, apenas 32 (26,89%) apresentavam algum tipo de proposta de solução do dito “apagão das canetas”. A grande maioria dos textos (73,11%) não apresentou propostas de soluções ou apenas citou a engenhosa expressão em contextos de temas diversos, conforme apresentado anteriormente.

Gráfico 9 – Textos com alguma proposta de solução ou mitigação dos efeitos do “apagão das canetas”.



Fonte: elaboração própria.

Dentre os 32 textos propositivos encontrados, 25 deles propunham algum tipo de mudança legislativa federal no Congresso Nacional para mitigar os efeitos da suposta paralisa decisória (os demais sete textos eram de soluções não legislativas que serão exemplificadas a diante). As propostas legais mais abordadas foram¹³¹: 1) a Lei de Improbidade Administrativa com 12 menções; 2) a Lei Introdutória de Normas do Direito Brasileiro (a LINDB) com 6 menções; 3) a MP 966, que impedia a responsabilização de agentes públicos durante a pandemia com 2 menções; e 4) com uma menção cada: a Lei Geral de Concessões, a Nova Lei de Licitações e Contratos, a MPs 752/2016, que prorrogou concessões federais de rodovias, a MP 800/2017, que renegociou contratos de

¹³¹ O valor total das menções soma 27 menções (e não 25) porque duas notícias mencionaram duas propostas legislativas cada. Disponíveis em: <<https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/eleicoes-e-corrupcao-e-preciso-falar-sobre-a-gestao-publica/>>. e <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2018/03/01/operacao-integracao-investigacao-mps-de-rodovias.htm?cmpid=copiaecola>>. Acesso em 22 de out. de 2024.

rodovias federais, a Reforma Administrativa e a Nova Política de Ciência, Tecnologia e Inovação.

A pauta legislativa com mais menções na imprensa do termo “apagão das canetas” foi a alteração da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), Lei nº 14.230/2021. Retoma-se que, uma expressão até então desconhecida, de autoria incerta, foi citada 12 vezes (sendo nove delas nem *O Estado de S. Paulo*), em um período de aproximadamente dois anos¹³², por jornais considerados *quality papers* no contexto da alteração da referida lei que atenuava punições a agentes públicos condenados por improbidade.

Exemplifica-se a questão com a notícia publicada na *Folha de S. Paulo* em outubro de 2020 com o título “Maia e frente parlamentar querem mudar lei da improbidade administrativa”¹³³. Vale destacar que a mudança na LIA foi feita no contexto da Reforma Administrativa de 2020, pauta prioritária do governo do então presidente Jair Bolsonaro: aprovada durante a pandemia (quando a população estava focada na chegada de vacinas), conforme nos lembra a máscara de proteção da Figura 14 que ilustra a mencionada matéria.

Figura 14 – Foto da notícia sobre alterações na Lei de Improbidade.



Fonte: Adriano Machado/Reuters.

Na notícia, o então presidente da Câmara, Rodrigo Maia (DEM-RJ), defendeu que a mudança na lei seria necessária para trazer mais “segurança jurídica” na tomada de

¹³² A primeira notícia publicada em 3 de set. de 2020. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/camara-se-prepara-para-afrouxar-lei-de-improbidade/>>. e o último artigo de opinião publicado em 03 de set. de 2022. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/eleicoes-e-corrupcao-e-preciso-falar-sobre-a-gestao-publica/>>. Acessos em 23 de out. de 2024.

¹³³ Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/10/maia-e-frente-parlamentar-querem-mudar-lei-da-improbidade-administrativa.shtml>>. Acesso em 23 de out. de 2024.

decisões por “milhares de prefeitos e governadores” que estariam inseguros em suas gestões. O deputado Tiago Mitraud, do Partido Novo, então presidente da Frente Parlamentar da Reforma Administrativa, tem sua declaração sobre o “apagão das canetas” replicada na notícia (prática do “jornalismo declaratório” mencionado anteriormente) e o então ministro da Economia, Paulo Guedes, também são citados na matéria:

Tiago Mitraud (Novo-MG), presidente da frente, corroborou a visão e disse que a mudança na lei de improbidade faz parte de um dos eixos dos trabalhos, de segurança jurídica. "Muitos agentes vivem hoje o apagão das canetas e acabam não tomando decisões importantes. Rever a improbidade administrativa é importante e temos sugestões para o PL [projeto de lei] que tramita nesta Casa", afirmou.

A frente lançou sua agenda parlamentar nesta quinta no Congresso, ao lado do ministro Paulo Guedes (Economia). Segundo os integrantes do grupo, o objetivo é trabalhar sobre a proposta de reforma administrativa enviada pelo governo e em outros atos legislativos (Brant e Pupo, 2020).

Outra proposta mencionada nos jornais do *corpus* como mitigadora para a suposta paralisia decisória na Administração Pública foi a alteração feita na LINDB, Lei nº 13.655/2018. Exemplificamos aqui a entrevista feita com o, na época, recém-empossado ministro do TCU, Antônio Anastasia¹³⁴, que havia sido o autor da referida Lei no Senado. Anastasia é um dos ministros do TCU que defende, de certa forma, a existência de um “apagão das canetas” no país – tanto que propôs a alteração legislativa para mitigá-lo e a defendeu:

Então, eu não posso deixar de defender a tese ali colocada, na qual o controle externo como um todo deve tentar distinguir o comportamento do gestor que tem má intenção, que tem má-fé e tem dolo, daquele que comete um erro. Este não pode ser punido, a ponto de afastar e aterrorizar servidores e gestores que ocupam cargos públicos. É uma posição que vou discutir aqui, com total respeito e muita atenção, dentro de um órgão colegiado (Camarotto, Truffi e Rittner, 2022).

Outras duas importantes propostas legislativas identificadas no levantamento que trazem a justificativa de mitigar o dito “apagão das canetas” é a aprovada Nova Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 14.133/21, e o Novo Marco Legal para Concessões e Parcerias Público-Privadas (PPPs), não aprovado até o término desta dissertação.

Na notícia sobre a Nova Lei de Licitações¹³⁵, o sócio de um escritório de advocacia afirma “A gente tem um fenômeno hoje de apagão das canetas, ninguém quer

¹³⁴ Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2022/02/08/no-tcu-anastasia-diz-que-erro-sem-dolo-e-diferente-de-improbidade.ghtml>>. Acesso em 23 de out. de 2024.

¹³⁵ Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/04/novo-marco-da-licitacao-consolid-boas-praticas-mas-ainda-peca-com-burocracia-dizem-especialistas.shtml>>. Acesso em 23 de out. de 2024.

assinar nada”. Não há na matéria oposição à declaração feita ou ponto de vista contrário e a jornalista, autora da notícia, ainda afirma que:

A nova lei dá também mais segurança aos agentes públicos, segundo os entrevistados. Isso porque o seu artigo 10 dispõe sobre a possibilidade de defesa da Advocacia Pública para autoridades e servidores em eventuais processos relacionados a licitações e contratos, mesmo que não ocupem mais o cargo (Arcanjo, 2021).

Da mesma forma, na notícia sobre a Lei Geral de Concessões e PPPs¹³⁶ o então relator da proposta, deputado Arnaldo Jardim, afirma que a nova lei precisa evitar o “apagão das canetas” e sugere a formação de “câmaras” com agências reguladoras de cada área, o ministério setorial e o TCU para analisarem as concessões e PPPs.

Enfim, até o fechamento da presente pesquisa não se tem conhecimento de outro trabalho ou estudo que tenha apresentado semelhante levantamento exploratório sobre os temas legislativos debatidos em função da alcunha “apagão das canetas”. Esse levantamento contempla a parte do título desta dissertação que menciona “e a repercussão no Congresso Nacional”. Claro que se trata de levantamento por meio da repercussão midiática sobre os temas e o jargão apelativo em estudo, mas optou-se por essa metodologia justamente para se jogar luz na noticiabilidade do recém-criado termo e o papel da mídia na consolidação do nome.

Além das propostas legislativas apresentadas, apenas sete dos textos jornalísticos analisados (5,88%) propuseram soluções infralegais e/ou de gestão para mitigar o suposto fenômeno. Como, por exemplo, a proposta de criação no TCU da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), anunciada pelo então futuro presidente do Tribunal, o ministro Bruno Dantas¹³⁷. Ou também as ideias expostas pelos professores Guilherme Lichand e Gustavo Fernandes em artigo de opinião¹³⁸:

Uma ideia promissora seria reduzir a assimetria de risco entre órgãos de controle e os gestores responsáveis pelas compras públicas. Isso pode ser feito por dois caminhos. Primeiro, dando mais espaço para que o gestor possa fazer o seu trabalho sem correr riscos. Segundo, dando ferramentas para que o gestor público tenha mais segurança para licitar como o programa Fortalecimento da Gestão Pública, da própria CGU, que treina os gestores de compra in loco (Lichand e Fernandes, 2021).

¹³⁶ Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/05/05/debentures-de-infraestrutura-serao-aceleradas.ghtml>>. Acesso em 23 de out. de 2024.

¹³⁷ Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2022/12/14/vamos-despoluir-o-debate-entre-setor-publico-e-empresas.ghtml>>. Acesso em 23 de out. de 2024.

¹³⁸ Disponível em: <<https://valor.globo.com/opiniao/coluna/a-abundancia-e-a-escassez-de-recursos-no-setor-publico.ghtml>>. Acesso em 23 de out. de 2024.

4.4.2.4 Críticas às propostas legislativas?

Por último, constatou-se que, dentre os 25 textos jornalísticos que propunham alterações legislativas, a grande maioria (16 textos ou 64% dessa amostra) não apresentava críticas sobre as propostas legais mencionadas. Apenas nove textos (36% dessa amostra) continham críticas às propostas legislativas descritas como soluções para mitigar o tão falado “apagão das canetas” e mitigar seus efeitos. Essa prática indica provável erro jornalístico pela ausência de contraposições das ideias apresentadas.

Destacamos aqui, positivamente, um editorial de *O Estado de S. Paulo* a favor da alteração na Lei da Improbidade, mas que trouxe contrapartida da 5ª Câmara de Combate à Corrupção do Ministério Público Federal. A nota criticava o projeto, dizendo que, com ele, haveria impunidade para “um oceano de condutas graves” e, por isso, será “um dos maiores retrocessos no combate à corrupção e defesa da moralidade administrativa”. Para o procurador Ronaldo Queiroz, “esse dispositivo cria um excludente de ilicitude genérico intolerável”, conforme alerta outra notícia da Figura 15¹³⁹ (que não cita o dito “apagão” e não faz parte do *corpus* desta pesquisa, mas vale a referência pela importância da contraposição exposta frente à polêmica aprovação da nova Lei de Improbidade):

Figura 15 – Título de notícia contrária à Nova Lei de Improbidade.



Fonte: jornal *O Estado de S. Paulo*.

¹³⁹ Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/procuradores-e-promotores-veem-excludente-de-ilicitude-generica-intoleravel-em-proposta-na-camara-para-mudar-lei-de-improbidade/>>. Acesso em 23 de out. de 2024.

Vale destacar as aspas da matéria do promotor de Justiça do Patrimônio Público e Social de São Paulo, Silvio Antonio Marques, ao alertar que a mudança na LIA beneficiaria candidatos “ficha-suja”:

Como os juízes em regra aplicam a pena mínima de suspensão de direitos políticos, o agente público, após condenação, poderá ficar apenas 4 anos fora das eleições pela Lei de Improbidade Administrativa. Nesse exemplo, também se aplica a Lei da Ficha Limpa, que produz efeitos após a extinção da pena por improbidade. Portanto, como haverá redução do prazo de suspensão dos direitos políticos por condenação em ação civil de improbidade administrativa, obviamente o agente público corrupto poderá se livrar mais rápido dos efeitos da Lei da Ficha Limpa (Motta e Macedo, 2020)

Em suma, as últimas categorias quali-quantitativas analisadas reforçam o que já havia sido demonstrado com as categorias de análise qualitativas e de estilo: o papel da imprensa na divulgação e na consolidação do apelido de impacto criado, provavelmente, por profissionais da iniciativa privada, conforme demonstrado, e repercutido por alguns grupos políticos, principalmente, de centro-direita.

A propagação pela imprensa dessas informações imprecisas sem a intenção de prejudicar pessoas (misinformação) pode ser constatada na prevalência de ausência de evidências sobre o “apagão das canetas” nas notícias e nos artigos estudados, bem como nas ausências de fontes críticas ao fenômeno e de pontos de vistas contrários às legislações defendidas para mitigá-lo. Processos esses considerados, em certa medida, desinformativos.

CONCLUSÃO

A maioria dos estudos sobre o “apagão das canetas” de que se tem conhecimento tem enfoque teórico e é do campo do direito. A presente pesquisa exploratória se propôs a trazer uma abordagem comunicacional e empírica sobre o tema. Os principais conceitos norteadores da pesquisa são o de distorção involuntária (Golding-Elliott, 1979) e o de misinformação (Wardle, 2017) que dão contorno à possibilidade da imprensa privada, mesmo que sem intenção, ter noticiado informações incorretas sobre a existência do suposto fenômeno e, em certa medida, ter praticado desinformação.

A partir da ideia de mentira, engano (intencional) e erro (não intencional), por meio de revisão bibliográfica, identificou-se aspectos das teorias clássicas da comunicação social e do jornalismo – tais como a Hipodérmica, a Crítica da Escola de Frankfurt e o *Newsmaking* – que dialogam com a definição moderna de Wardle de desinformação e de misinformação. Acredita-se na importância dessas conexões para o embasamento de futuros estudos sobre processos produtivos nos meios de comunicação e da desinformação não intencional por profissionais de imprensa.

A partir desse arcabouço teórico, foram apresentados registros do uso da mentira na política desde antes da Revolução Industrial até a contemporaneidade – com a produção sistemática de mentiras e as mídias digitais possibilitando o atual *ecossistema de informação*, termo cunhado por Wardle (2017, p. 2).

O presente estudo se justificou pelo momento em que a mídia moderna se encontra: o jornalismo consolidado como uma das principais fontes de combate à desinformação, mas, ao mesmo tempo, canal poderoso para propagação, por vezes, de conteúdo desinformativo. Práticas jornalísticas, como a linha editorial e o “jornalismo declaratório”, são questionadas sob a óptica de processos noticiosos desinformativos (distorção involuntária – *unwitting bias*). É possível afirmar que as teorias comunicacionais e as práticas da imprensa estudadas apresentam questões conceituais que tangenciam aspectos da desinformação não intencional e, inclusive, de erro jornalístico.

A respeito do ensaio realizado sobre teorias clássicas do campo comunicacional e do jornalismo, identificou-se questões epistemológicas que tangenciam o conceito desinformativo de erro e, frequentemente, de engano proposital da mensagem transmitida ao público. Pois, os meios de comunicação de massa têm, naturalmente, poder desigual

sobre a informação e, por vezes, são pouco transparentes na seleção, no recorte e na transmissão da notícia por circunstâncias estruturais da imprensa moderna.

Assim como a mentira existe desde as comunidades primitivas, a desinformação também não é um fenômeno contemporâneo como inicialmente se supõe imaginar. Principalmente no ambiente político, se têm registros há séculos da utilização de mentiras para obtenção de vantagens e, possivelmente, existia a prática mesmo antes do que os registros históricos podem comprovar.

Foram exatamente os registros, digitais no caso, que possibilitaram a análise de conteúdo aplicada nesta dissertação. O levantamento empírico de citações sobre o termo “apagão das canetas” em conteúdos jornalísticos traçou o primeiro recorte exploratório de que se tem conhecimento do que e do quanto foi dito sobre o tema até junho de 2024. A pesquisa foi feita por meio das ferramentas de buscas dos sites dos *quality papers* *Folha de S.Paulo*, *O Estado de S. Paulo* e *Valor Econômico* pelo descritor “apagão das canetas” e demonstra que o nome só se tornou recorrente no jornalismo privado brasileiro a partir de 2018.

O “apagão das canetas” é o termo de impacto criado para se tentar materializar as críticas à atuação do Tribunal de Contas da União. A escolha desta expressão como objeto da presente dissertação se justificou por ser um assunto de relativa baixa repercussão midiática nacional, mas com altíssimo impacto em virtude das alterações legislativas realizadas como justificativa para mitigá-lo.

A pesquisa demonstrou que devido ao “apagão das canetas” não ser um fato houve processos desinformativos da imprensa na divulgação do fenômeno por meio de declarações de terceiros. Por exemplo, não se identificou nos textos analisados um panorama das decisões não tomadas pela tal “paralisia decisória”. Seguindo a metodologia proposta por Bardin (2016 e 2020) e, complementarmente, as compilações de Sampaio e Lycarião (2021), foram definidas 13 unidades de análise quali-quantitativas distintas para avaliar o conteúdo dos 119 textos jornalísticos que mencionavam o jargão “apagão das canetas”.

Os dados coletados demonstraram concentração das menções ao termo de impacto nos anos de 2020 e de 2021 (66,38% do total) justamente no período de discussão no Congresso Nacional, em plena pandemia, da flexibilização da responsabilização de agentes públicos infratores. Como por exemplo na discussão da, não convertida em lei, Medida Provisória (MP) 966 de 2020, editada pelo então presidente Jair Bolsonaro, que

“protegia agentes públicos de responsabilização por atos na crise do coronavírus”¹⁴⁰; e da alteração da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230) em 2021¹⁴¹.

Observou-se também que o termo “apagão das canetas” ficou em voga, nos respectivos jornais, durante o mandato do ex-presidente Jair Bolsonaro, já tendo tendência de queda em 2023 com apenas cinco menções em 2023 e apenas uma menção até junho de 2024. Não se investigou nesta pesquisa do porquê da queda das menções a partir de 2023 o que pode ser uma linha de estudo futura. É improvável que o alegado fenômeno tenha sido mitigado pelas aprovações legislativas a ponto de não ser mais noticiado. Acredita-se mais na situação inversa: com as aprovações das novas legislações desejadas, não teve mais por que se falar no dito “apagão”.

Subsidiariamente também foi realizada pesquisa do mesmo termo nos sites do TCU, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) até o mês de junho de 2023. No âmbito da Comunicação Pública, a primeira menção ao “apagão das canetas” ocorreu em 2018. De forma semelhante ao cenário das menções ao termo pela imprensa privada já apresentado, não houve registro à alcunha antes de 2018, o que reforça a possibilidade da criação desse nome de efeito por volta desse ano.

No setor de radiodifusão pública, apenas duas menções ao “apagão das canetas” foram encontradas¹⁴²: uma de 2019 e outra de 2022, sendo ambas menções de agentes políticos ao suposto fenômeno. Não houve nenhum registro do tema enquanto pauta principal de alguma notícia ou de debate público no principal sistema de notícias de radiodifusão do país. A ausência de diferentes pontos de vista da imprensa pública sobre a expressão de impacto facilitou a consolidação nacional da ideia.

No site do Tribunal de Contas da União encontraram-se 28 menções ao termo¹⁴³, apesar dos registros disponíveis on-line, não se encontrou nessa pesquisa o posicionamento oficial do órgão a respeito do tema. O que é possível sim encontrar em

¹⁴⁰ Notícia da *Folha de S.Paulo*. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/05/bolsonaro-edita-mp-para-proteger-agentes-publicos-por-atos-na-criese-do-coronavirus.shtml>>. Acesso em 10 de jun. de 2023.

¹⁴¹ Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/10/4958395-bolsonaro-sanciona-o-projeto-que-afrouxa-a-lei-de-improbidade-administrativa.html>>. Acesso em 19 de ago. de 2023.

¹⁴² Menções nos canais da EBC disponíveis em: <<https://busca.ebc.com.br/nodes?utf8=%E2%9C%93&q=%22apag%C3%A3o+das+canetas%22>>. Acesso em 9 de jun. de 2023.

¹⁴³ Busca no site do TCU disponível. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/todas-bases/%2522apag%25C3%25A3o%2520das%2520canetas%2522?pb=processo>>. Acesso em 11 de jun. de 2023.

notícias e em entrevistas da imprensa privada são posicionamentos do atual e do último presidente do Tribunal a respeito do assunto, mas algumas respostas não estão claras no site do órgão: o TCU acredita na existência de um “apagão das canetas” no Governo Federal? Há divergência de entendimento entre os ministros? Quais seriam? O receio que os gestores públicos têm do TCU seria capaz de “paralisar” decisões públicas? Quais decisões os gestores já deixaram de tomar em virtude da atuação do Tribunal de Contas da União? Essas são questões que podem ser abordadas em trabalhos futuros sobre a suposta paralisia decisória da Administração Pública.

Sobre a ideia de discurso do medo, faz-se um paralelo com o que Sodré (2006) relata sobre o perigo da instrumentalização do afeto pelas mídias: “as mídias e a propaganda têm mostrado como estratégias racionais não espontâneas que podem instrumentalizar o sensível manipulando os afetos. Na maioria das vezes, porém, tudo isso se passa em condições não apreensíveis pela consciência” (Sodré, 2006, p.11). O nome de impacto “apagão das canetas” claramente faz uso da função conativa, também chamada de função apelativa, que se caracteriza pelo fato de transmitir uma mensagem com o intuito de convencer o interlocutor. Logo, não há exagero em chamar o termo de apelativo.

Diferente das discussões legislativas disponíveis no Senado e na Câmara, não se encontrou registro de debate estruturado sobre o tema em eventos institucionais ou nas sessões deliberativas do TCU. Inclusive, não há no site do órgão a possibilidade de fazer busca sobre o conteúdo transcrito das discussões dos ministros, pois o Tribunal não possui o serviço de taquigrafia e de transcrição das sessões colegiadas existentes no Senado, na Câmara dos Deputados e no Supremo Tribunal Federal (STF), por exemplo. Esse difícil acesso ao conteúdo das sessões dificulta a gestão do conhecimento e a formação de entendimento institucional comum sobre temas sensíveis como o “apagão das canetas”.

Inclusive, desde o primeiro semestre de 2023, as gravações das sessões deliberativas do Plenário e das Câmaras do Tribunal de Contas da União não são mais disponibilizadas à sociedade no canal do órgão no *YouTube* após a realização das sessões. Ou seja, só é possível saber a íntegra do teor do que foi discutido e argumentado por cada ministro da Corte de Contas nas deliberações caso as sessões sejam acompanhadas presencialmente em Brasília ou ao vivo pela internet. Essa prática prejudica bastante a transparência das decisões e das discussões dos ministros do Tribunal sobre temas diversos.

Nesse sentido, o vácuo do debate estruturado na Comunicação Pública, tanto institucional, quanto na radiodifusão, abriu e abre margem para grupos de pressão formalmente constituídos atuarem nas casas parlamentares e lograrem êxito em propostas legislativas: o *lobby*.

Ainda sobre aos achados da pesquisa na imprensa privada, constatou-se que *O Estado de S. Paulo* e a *Folha de S. Paulo* utilizaram majoritariamente textos opinativos com a expressão “apagão das canetas”. Entre artigos de opinião e editoriais, 59,2% dos textos de *O Estado de S. Paulo* eram opinativos sobre o tema e 51% dos da *Folha de S. Paulo*. Apenas nos anos de 2020, 2021 e 2022, o jornal *O Estado de S. Paulo* publicou impressionantes 21 artigos de opinião (55,26% do total de artigos encontrados no *corpus*), que citavam expressamente o termo de impacto objeto desta pesquisa o que demonstra o interesse do veículo no tema.

Também é relevante a quantidade de seis editoriais que expressamente utilizaram o jargão de baixo conhecimento nacional demonstrando-se assim que esses jornais se apropriaram do termo, inclusive, para emitir opiniões oficiais do veículo. No intervalo de pouco mais de um ano (exatos 395 dias¹⁴⁴) foram identificados quatro editoriais no *O Estado de S. Paulo* e duas no *Valor Econômico*, sendo essas últimas no intervalo de 35 dias¹⁴⁵.

Outra constatação do trabalho foi a de que a maioria dos textos jornalísticos que citava o “apagão das canetas” tinha como tema principal outras pautas (76,47% do *corpus*) e não o suposto fenômeno. Isso demonstra que o termo de impacto em regra foi utilizado pela mídia como secundário para abordar pautas em destaques no período, ou seja, a engenhosa metáfora, mesmo sem a apresentação de evidências concretas da existência do fenômeno, foi frequentemente usada enquanto causa e/ou motivação para a discussão de outros fatos (já que o suposto fenômeno em si não é um fato).

Além disso, com a análise dos conteúdos, identificou-se pautas dos conteúdos jornalísticos sem aparente correlação com o suposto fenômeno, tais como mercado de

¹⁴⁴ O editorial mais antigo com menção ao “apagão das canetas” foi identificado em 11 de set. de 2020 e o mais recente foi em 11 de out. de 2021, não havendo editoriais posteriores no período analisado, conforme observa-se na Tabela 5 do Apêndice I.

¹⁴⁵ As editorias do jornal *Valor Econômico* ocorreram em 15 de mar. de 2021 e de 19 de abr. de 2021, conforme observa-se na Tabela 5 do Apêndice I.

loteamento de imóveis¹⁴⁶, alta rotatividade de ministros da Educação¹⁴⁷, Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm)¹⁴⁸ e a paralisação dos caminhoneiros¹⁴⁹. Isso possivelmente indica que alguns jornalistas se apropriaram da expressão, sem fundamentação suficiente e conhecimento sobre o termo, e a replicaram em pautas diversas de maneira equivocada.

Apesar da diversidade de pautas que citava o dito “apagão das canetas”, observou-se uma questão em comum: a recorrência de menção aos órgãos de controle que, supostamente, são responsáveis pela ocorrência do fenômeno. O Tribunal de Contas da União é o órgão público mais citado, estando presente em 44,54% do *corpus* (53 textos). Outros 30,25% (36 textos) dos textos mencionavam outros órgãos de controle, tais como o Ministério Público ou a Controladoria-Geral da União, ou faziam menção genérica a “órgãos de controle”, sem nominar nenhum especificamente.

A minoria dos textos analisados (25,21%) não fazia menção a nenhum órgão de controle. Isso reforça que a imprensa foi agente propulsor, mesmo que de maneira não intencional, das críticas relacionadas aos órgãos de controle e, conseqüentemente, da consolidação do termo “apagão das canetas” até então desconhecido nacionalmente.

Também se descobriu que a maioria das pessoas que menciona a suposta paralisação das decisões públicas nos textos dos jornais *O Estado de S. Paulo* e *Valor Econômico* são os próprios jornalistas que escrevem as notícias ou os colunistas dos artigos de opinião (53,78% dos conteúdos analisados: 64 textos). Dessas, destacam-se 30 notícias sem nenhuma fonte citando o “apagão”, apenas os jornalistas autores dos textos informativos por decisões narrativas próprias.

Pode-se inferir que os jornalistas em questão ouviram a expressão inicialmente por terceiros (fontes, na redação ou em outras notícias, por exemplo), a julgaram pertinente e adequada, sem questioná-la criticamente sobre a real existência de uma paralisação decisória sistêmica na Administração Pública, e a utilizaram por conta própria em outros textos. Uma forma de “contaminação” do conteúdo opinativo pelo conteúdo

¹⁴⁶ Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/sao-paulo/mercado-preve-alta-puxada-por-novos-estilos-de-vida-e-baixa-de-custos-no-pos-pandemia/>>. Acesso em 26 de maio de 2023.

¹⁴⁷ Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/opiniao/espaco-aberto/dias-fundamentais-para-a-educacao-no-pais/>>. Acesso em 26 de maio de 2023.

¹⁴⁸ Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/04/14/congresso-deve-votar-na-proxima-semana-projeto-que-destrava-o-bem.ghml>>. Acesso em 26 de maio de 2023.

¹⁴⁹ Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2018/06/cesar-borges-solucao-para-infraestrutura-deve-vir-de-todos.shtml>>. Acesso em 26 de maio de 2023.

noticioso do jornalismo “declaratório”. Os jornalistas acabam replicando o termo de forma equivocada e, provavelmente, não intencional.

Na presente pesquisa não se avaliou a pertinência dos argumentos apresentados nessas matérias (que, inclusive, também são questionáveis). Porém, questiona-se, sim, o baixíssimo índice de evidências e de argumentos apresentados tanto pelas fontes, quanto pelas apurações realizadas pelos jornalistas ao se dar espaço à utilização de termo informal de impacto sem comprovações que o embasem.

Em outra categoria de análise, ao se pesquisar as profissões das fontes citadas nos textos jornalísticos que utilizaram a expressão, constatou-se que, além dos próprios jornalistas, a maior parte das fontes eram de profissionais da iniciativa privada interessados no tema (31,93%), seguidos por políticos (28,57%), com 38 e 34 menções respectivamente. Das 34 menções feitas por políticos, 22 delas foram feitas por apenas seis políticos (64,07% do total de menções) o que indica que a expressão também não era necessariamente difundida no meio político, mas provavelmente utilizada e propagada por parlamentares específicos que a repetiam.

O intrigante a respeito da tese do “apagão das canetas” é o fato de que seus defensores em regra são advogados, empresários, políticos de centro-direita e jornalistas da área econômica, em geral, preocupados com o regular ofício dos gestores públicos. Contudo, pouco ou quase nada se ouve falar de sindicatos de servidores, por exemplo, preocupados com o suposto fenômeno que, em teoria, atrapalharia o desempenho regular das atividades laborais dos sindicalizados. ,

Nessa mesma linha, apenas nove dos 119 textos avaliados (7,5%) traziam servidores públicos como fontes para comentar o termo de impacto em estudo: o que é de se estranhar tendo em vista que o suposto fenômeno implicaria justamente no regular desempenho dos ofícios dos servidores. Essa prática de não “ouvir o maior número de pessoas envolvidas em uma cobertura jornalística antes da divulgação dos fatos” contraria o inciso I do artigo 12º do *Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros* (2007)¹⁵⁰.

Desses nove textos que traziam servidores públicos falando sobre o alegado fenômeno, quatro apresentavam argumentos contrários à existência de um “apagão das canetas” no setor público, ou seja: dos poucos servidores públicos ouvidos pelos

¹⁵⁰ Disponível em: <<https://www.sindjorce.org.br/codigo-de-etica-dos-jornalistas-brasileiros/>>. Acesso em 21 de out. de 2024.

jornalistas, quase a metade não concorda com a existência de uma paralisação sistêmica das decisões públicas.

Sobre as categorias qualitativas de apuração jornalística, em primeiro lugar, foram consolidadas a quantidade de evidências apresentadas nos textos sobre a real existência de uma paralisia decisória no setor público. Apenas dez textos dos 119 analisados (8,40%) apresentavam algum tipo de evidência, seja exemplificativa (casos concretos) ou dados de pesquisas. Não foi objeto dessa dissertação analisar o mérito das informações e exemplos de casos concretos apresentados (o que pode ser objeto de trabalhos acadêmicos futuros). O que se defende aqui é a imprescindibilidade da imprensa apresentar evidências sólidas que subsidiem os termos propagados em conteúdo jornalístico, mesmo que opinativo.

Quanto às críticas apresentadas ao termo apelativo em estudo, na pesquisa empírica constatou-se que apenas oito textos (6,72% dos *corpus*) apresentavam algum tipo de argumentação contrária à expressão de impacto “apagão das canetas”, demonstrando assim o desequilíbrio de opiniões (e, logo, de fontes) sobre o tema. Prática condenável no bom jornalismo.

Além disso, dos 119 links pesquisados nos jornais *Folha de S.Paulo*, *O Estado de S. Paulo* e *Valor Econômico*, apenas 32 (26,89%) apresentavam algum tipo de proposta de solução do dito “apagão das canetas”. A grande maioria dos textos (73,11%) não apresentaram propostas de soluções ou apenas citaram a engenhosa expressão em contextos de temas diversos, conforme apresentado anteriormente.

Dentre os 32 textos propositivos encontrados, 25 deles propunham algum tipo de mudança legislativa federal no Congresso Nacional para mitigar os efeitos da suposta paralisia decisória. Esse levantamento exploratório contempla a parte do título desta dissertação que menciona “e a repercussão no Congresso Nacional”. Claro que se trata de levantamento por meio da repercussão midiática sobre os temas e o jargão apelativo em estudo, mas optou-se por essa metodologia justamente para se jogar luz na noticiabilidade do recém-criado termo e no papel da mídia na consolidação do nome.

Por último, constatou-se que, dentre os 25 textos jornalísticos que propunham alterações legislativas, a grande maioria (16 textos ou 64% dessa amostra) não apresentava críticas sobre as propostas legais mencionadas. Apenas nove textos (36% dessa amostra) continham críticas às propostas legislativas descritas como soluções para mitigar o tão falado “apagão das canetas” e mitigar seus efeitos. Essa prática indica

provável erro jornalístico pela ausência de contraposições das ideias apresentadas. Foram identificadas pouquíssimas menções ao enfraquecimento do exercício do controle externo devido às legislações aprovadas e nenhuma ao eventual “apagão do controle”, que seria o termo antagônico ao propagado.

O inédito panorama dos rastros virtuais da expressão hipotética traçado pela pesquisa ajuda a se entender mais sobre o “apagão das canetas” possibilitando responder as questões de pesquisa propostas, conforme apresentados no Capítulo 1 : **1) quem usou o termo de impacto (fontes e/ou autores); 2) de que forma o termo foi utilizado (conteúdo informativo ou opinativo) e apresentado (estilo jornalístico); e 3) o quê foi apresentado pelos conteúdos jornalísticos para embasar a existência do “apagão.** Em estudos futuros, pode-se avançar a partir do cenário apresentado pesquisando-se sobre uma eventual atuação articulada com cunho de campanha e/ou de propaganda do *lobby* para aprovação dos projetos de leis apresentados nesta dissertação.

Em suma, as categorias quali-quantitativa e de estilo analisadas demonstram o papel da imprensa na divulgação e na consolidação do apelido de impacto criado, provavelmente, por profissionais da iniciativa privada e repercutido por alguns grupos políticos, principalmente, de centro-direita. Além disso, em conjunto, os achados dessas categorias respondem à inquietação original do pesquisador sobre o impacto legislativo da recém-criada expressão e, conseqüentemente, à pergunta de pesquisa proposta: **de que maneira a imprensa contribuiu para propagar misinformation, desinformação ou mal-informação no caso do “apagão das canetas”?**

A imprensa contribuiu ao dar voz às declarações (“jornalismo declaratório”) de pessoas interessadas nas propostas legislativas sem fazer a contraposição necessária que o jornalismo requer. Isso se deu, possivelmente, devido aos processos de distorção involuntária estruturais da profissão e aos erros jornalísticos de apuração auxiliando, assim, na consolidação da apelativa alcunha.

A propagação pela imprensa de informações erradas sem a intenção de prejudicar pessoas (misinformação) pode ser constatada na prevalência da ausência de evidências sobre o “apagão das canetas” nas notícias e nos artigos publicados, bem como no desequilíbrio de fontes críticas ao “fenômeno” e de pontos de vistas contrários às legislações defendidas para mitigá-lo. Processos esses considerados, em certa medida, desinformativos e que vão de encontro ao direito democrático de acesso à informação.

REFERÊNCIAS

- A Lei de Improbidade. Opinião do Estadão. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 16 de jun. de 2021. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/opinia0/a-lei-de-improbidade/>>. Acesso em 17 de nov. de 2024.
- AFONSO, Claudia. A metafísica, o nada e o medo em Heidegger. **Revista Estética e Semiótica**, v. 7, n. 1, 2017. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/esteticaesemiotica/article/view/12220>>.
- AMORA, Dimi. Crise financeira nos Estados trava Parcerias Público-Privadas. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 11 de dez. de 2016. Mercado. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/12/1840326-cri-se-financeira-nos-estados-trava-parcerias-publico-privadas.shtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.
- AMOSSY, Ruth; ZAVAGLIA, Adriana. **O lugar da argumentação na análise do discurso: abordagens e desafios contemporâneos**. Filologia e linguística portuguesa, n. 9, p. 121-146, 2007. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/flp/article/view/59776/62885>>.
- ANCHIETA, Isabelle. A notícia como forma de conhecimento segundo Robert Park. **BOCC. Biblioteca On-line de Ciências da Comunicação**, v. 2007, p. 01-11, 2007. Disponível em: <<https://www.bocc.ubi.pt/pag/melo-isabelle-noticia-como-forma-conhecimento.pdf>>.
- ARAÚJO, Carla, BORGES, André. Temer deve sancionar lei que limita ação do TCU. **O Estado de S. Paulo**. Brasília, 17 de abr. de 2018. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,temer-deve-sancionar-lei-que-limita-acao-do-tcu,70002271345>>. Acesso em 17 de nov. de 2024.
- ARCANJO, Daniela. Novo marco da licitação consolida boas práticas, mas ainda peca com burocracia, dizem especialistas. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 3 de abr. de 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/04/novo-marco-da-licitacao-consolida-boas-praticas-mas-ainda-peca-com-burocracia-dizem-especialistas.shtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.
- ARENDT, Hannah. Verdade e política. **The New Yorker**, 1967. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7485602/mod_resource/content/0/ARENDT%2C%20Hannah%20%281967%29%20Verdade%20e%20pol%C3%ADtica.pdf>.
- BARBOSA, Nelson. Piquenique na beira do vulcão. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 22 de out. de 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/nelson-barbosa/2020/10/piquenique-na-beira-do-vulcao.shtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.
- BARBOSA, Nelson. Selic abaixo de 4%? **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 1 de nov. de 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/nelson-barbosa/2019/11/selic-abaixo-de-4.shtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

BARBOSA, Nelson. Vêm aí a bolha e a fogueira. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 4 de jan. de 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/columnas/nelson-barbosa/2019/01/vem-ai-a-bolha-e-a-fogueira.shtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

Bardin, L. Análise de conteúdo. Edição revista e actualizada. Lisboa: Edições 70 Portugal, [1977] 2020.

Bardin, L. Análise de conteúdo. Edição revista e ampliada. São Paulo: Edições 70 Brasil, [1977] 2016.

BERTOCCELLI, Rodrigo. A hora de realizar o Brasil. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 17 de fev. de 2022. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/a-hora-de-realizar-o-brasil/>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

BERTOCCELLI, Rodrigo. A nova lei de licitações traz avanços para a concorrência pública? NÃO. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 16 de abr. de 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2021/04/a-nova-lei-de-licitacoes-traz-avancos-para-a-concorrenca-publica-nao.shtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

BITTENCOURT, Rafael *et al.* TCU critica MP que blinda agentes públicos. **Valor Econômico**. Brasília, 15 de maio de 2020. Brasil. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/05/15/tcu-critica-mp-que-blinda-agentes-publicos.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

BITTENCOURT, Rafael, MUNIZ, Mariana. TCU aumenta rigor de sanções aplicadas a gestores, diz estudo. **Valor Econômico**. Brasília, 2 de abr. de 2019. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/04/02/tcu-aumenta-rigor-de-sancoes-aplicadas-a-gestores-diz-estudo.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

BITTENCOURT, Rafael. Infraestrutura está no topo de prioridades de Lula, afirma Miriam Belchior. **Valor Econômico**. Brasília, 7 de dez. de 2022. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2022/12/07/miriam-belchior-infraestrutura-esta-no-topo-de-prioridades-de-lula.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

BORGES, César. César Borges: Solução para infraestrutura deve vir de todos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 8 de jun. de 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2018/06/cesar-borges-solucao-para-infraestrutura-deve-uir-de-todos.shtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. A importância de se considerar os impactos do controle governamental. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 1 de nov. de 2019. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/a-importancia-de-se-considerar-os-impactos-do-controle-governamental/>>. Acesso em 17 de nov. de 2024.

BRAGA, Vicente Martins Prata. O equívoco da Lei de Improbidade ao enfraquecer o sistema de combate à corrupção. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 6 de jul. de 2021. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/o-equivoco-da-lei-de-improbidade-ao-enfraquecer-o-sistema-de-combate-a-corrupcao/>>. Acesso em 17 de nov. de 2024.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito et al. Conceito de comunicação pública. **Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**, v. 2, p. 01-33, 2007.

BRANDINO, Gêssica. Revogação de sigilos de Bolsonaro demandará decreto e reanálise de casos. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 28 de dez. de 2022. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/12/revogaco-de-sigilos-de-bolsonaro-demandara-decreto-e-reanalise-de-casos.shtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

BRANT, Danielle, PUPO, Fábio. Maia e frente parlamentar querem mudar lei da improbidade administrativa. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 8 de out. de 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/10/maia-e-frente-parlamentar-querem-mudar-lei-da-improbidade-administrativa.shtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

CAMAROTTO, Murillo *et al.* No TCU, Anastasia diz que erro sem dolo é diferente de improbidade. **Valor Econômico**. Brasília, 8 de fev. de 2022. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2022/02/08/no-tcu-anastasia-diz-que-erro-sem-dolo-e-diferente-de-improbidade.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

CAMAROTTO, Murillo. ‘Vamos despoluir o debate entre setor público e empresas’. **Valor Econômico**. Brasília, 14 de dez. de 2022. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2022/12/14/vamos-despoluir-o-debate-entre-setor-publico-e-empresas.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

CAMAROTTO, Murillo. Antonio Anastasia é empossado como ministro do TCU. **Valor Econômico**. Brasília, 3 de fev. de 2022. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2022/02/03/antonio-anastasia-e-empossado-como-ministro-do-tcu.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

CAMAROTTO, Murillo. Em MP, Bolsonaro restringe atendimento à lei de acesso. **Valor Econômico**. Brasília, 25 de mar. de 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/03/25/em-mp-bolsonaro-restringe-atendimento-a-lei-de-acesso.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

CARNEIRO, Breno Zaban, CAJAL, Liana Claudia Hentges Cajal. **Segurança Jurídica na Gestão**. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://www.infra2038.org/segurancajuridica-na-gesta>>.

CARVALHO, Victor Rodrigues de; RABELLO, Rodrigo. **Misinformação, desinformação e ações de informação: competência crítica e materialidade de processos na construção de enunciados**. 2020. Disponível em: <<http://eprints.rclis.org/41790/>>.

CASTANHO, William. Número de novos processos no TCU cresceu 400% em duas décadas. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 21 de set. de 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/09/numero-de-novos-processos-no-tcu-cresceu-400-em-duas-decadas.shtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

CAVALCANTE, Pedro. Quanto custa o controle das políticas públicas? **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 17 de ago. de 2020. Disponível em:

<<https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/quanto-custa-o-controle-das-politicas-publicas/>>. Acesso em 17 de nov. de 2024.

CONTI, José Maurício. Prefeitos precisam trabalhar sem medo. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 19 de mar. de 2021. Disponível em:

<<https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/prefeitos-precisam-trabalhar-sem-medo/>>. Acesso em 17 de nov. de 2024.

COSTA, Frederico Lustosa da *et al.* Accountability em tempos de pandemia: tempestividade, eficiência e controle. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 14 de jan. de 2021. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/accountability-em-tempos-de-pandemia-tempestividade-eficiencia-e-controle/>>. Acesso em 17 de nov. de 2024.

COSTA, Rafael. Improbidade administrativa e divergência na interpretação da lei. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 20 de set. de 2022. Disponível em:

<<https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/improbidade-administrativa-e-divergencia-na-interpretacao-da-lei/>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

COUTINHO, Diogo R. *et al.* A regulação e a agenda do desmonte. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 24 de ago. de 2020. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2020/08/a-regulacao-e-a-agenda-do-desmonte.shtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

COUTO, Fábio, RODRIGUES, Robson. Queda de torres mostra apagão no MME. **Valor Econômico**. Brasília, 12 de jan. de 2023. Disponível em:

<<https://valor.globo.com/politica/noticia/2023/01/12/queda-de-torres-mostra-apagao-no-mme.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

CRITÉRIOS para a improbidade. Opinião do Estadão. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 11 de out. de 2021. Disponível em:

<<https://www.estadao.com.br/opiniaio/criterios-para-a-improbidade/>>. Acesso em 17 de nov. de 2024.

CUCOLO, Eduardo. Fórum da FGV para discutir crescimento vira evento contra liberalismo. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 9 de set. de 2019. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/09/forum-da-fgv-para-discutir-crescimento-vira-evento-contra-liberalismo-de-guedes.shtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

CUIDADO com a improbidade. Opinião do Estadão. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 19 de jun. de 2021. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/opiniaio/cuidado-com-a-improbidade/>>. Acesso em 17 de nov. de 2024.

DA SILVA, Leonardo Toledo, PESSOA, João Paulo. O real perigo da MP 966. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 26 de maio de 2020. Disponível em:

<<https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/o-real-perigo-da-mp-966/>>. Acesso em 17 de nov. de 2024.

DANTAS, Fernando. Medo e confusão na equipe econômica. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 1 de abr. de 2020. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/economia/fernando-dantas/medo-e-confusao-na-equipe-economica/>>. Acesso em 17 de nov. de 2024.

DANTAS, Fernando. O que pode dar errado? **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 2 de jan. de 2019. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/economia/fernando-dantas/o-que-pode-dar-errado/>>. Acesso em 17 de nov. de 2024.

DANTAS, Fernando. Receita para o desastre. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 10 de mar. de 2020. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/economia/fernando-dantas/receita-para-o-desastre/>>. Acesso em 17 de nov. de 2024.

DE CARVALHO, Vinicius Pinto; HULSHOF, Monique. O uso público da razão no Esclarecimento kantiano. **Revista dos Trabalhos de Iniciação Científica da UNICAMP**, n. 26, 2018. Disponível em: <<https://prp.unicamp.br/inscricao-congresso/resumos/2018P14566A30469O5359.pdf>>.

DE OLIVEIRA, Israel Dias. **Jornalismo declaratório**. Casa Flutuante, 2020.

DERRIDA, Jacques. **História da mentira: prolegômenos**. Estudos avançados, v. 10, p. 7-39, 1996. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ea/a/Lz5L9Mn6CcfVXpFLS3wgLP/>>.

DESAFIOS globais e a reforma necessária: rumo a uma gestão pública progressista. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 25 de set. de 2023. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/desafios-globais-e-a-reforma-necessaria-rumo-a-uma-gestao-publica-progressista/>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

DI CUNTO, Raphael, GRANER, Fábio. Equipe econômica pediu MP que reduz responsabilidades. **Valor Econômico**. Brasília, 20 de maio de 2020. Brasil. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/05/20/equipe-economica-pediu-mp-que-reduz-responsabilidades.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

DI CUNTO, Raphael, RIBEIRO, Marcelo. Governadores criticam atuação de Bolsonaro no combate à covid-19. **Valor Econômico**. Brasília, 25 de jun. 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/06/25/governadores-criticam-atuacao-de-bolsonaro-no-combate-a-covid-19.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

DIAS, Roberto. A improbidade e o pêndulo; leia análise. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 18 de ago. de 2022. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/a-improbidade-e-o-pendulo-leia-analise/>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

DUARTE, Jorge; FARIA, A. Media training: capacitando fontes e porta-vozes. Duarte, Jorge. **Assessoria de Imprensa e relacionamento com a mídia: teoria e técnica**. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2011.

EX-MINISTROS do STJ, professores de Direito e advogados defendem nova Lei de Improbidade para evitar debandada de 'bons gestores'. Blog do Fausto Macedo. **O**

Estado de S. Paulo. São Paulo, 8 de set. de 2021. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/ex-ministros-do-stj-professores-de-direito-e-advogados-defendem-nova-lei-de-improbidade-para-evitar-debandada-de-bons-gestores/>>. Acesso em 17 de nov. de 2024.

FELIX, Diego. Concessão de financiamentos ao exterior trava à espera do TCU. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 23 de jul. de 2023. Paineis S.A. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painelsa/2023/07/concessao-de-financiamentos-ao-externo-trava-a-espera-do-tcu.shtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

FERNANDES, Adriana, TOMAZELLI, Idiana. AGU pede a TCU transição para destravar obras e resolver ‘apagão das canetas’. **O Estado de S. Paulo**. Brasília, 25 de nov. de 2020. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/economia/agu-pede-a-tcu-transicao-para-destravar-obras-e-resolver-apagao-das-canetas/>>. Acesso em 17 de nov. de 2024.

FERNANDES, Adriana, TOMAZELLI, Idiana. Destrave de obras pode gerar R\$ 40 bi em gastos para 2021. **O Estado de S. Paulo**. Brasília, 30 de nov. de 2020. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/economia/destrave-de-obras-pode-gerar-r-40-bi-em-gastos-para-2021/>>. Acesso em 17 de nov. de 2024.

FERNANDES, Adriana, TOMAZELLI, Idiana. Governo busca aval do TCU para obras que serão realizadas apenas em 2021. **O Estado de S. Paulo**. Brasília, 20 de nov. de 2020. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/economia/governo-busca-aval-do-tcu-para-obras-que-serao-realizadas-apenas-em-2021/>>. Acesso em 17 de nov. de 2024.

FERNANDES, Adriana, TOMAZELLI, Idiana. Governo reduz em R\$ 8 bilhões previsão para obras e aquisição de bens e serviços em 2021. **O Estado de S. Paulo**. Brasília, 15 de dez. de 2020. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/economia/governo-reduz-em-r-8-bilhoes-previsao-para-obras-e-aquisicao-de-bens-e-servicos-em-2021/>>. Acesso em 17 de nov. de 2024.

FERNANDES, Adriana, TOMAZELLI, Idiana. Guedes cede à ala política do governo e promove dança das cadeiras no ministério. **O Estado de S. Paulo**. Brasília, 27 de abr. de 2021. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/economia/guedes-demite-waldery-da-fazenda-e-coloca-funchal-no-lugar-apos-embates-no-orcamento/>>. Acesso em 17 de nov. de 2024.

FERNANDES, Adriana, TOMAZELLI, Idiana. Novos pareceres do Ministério da Economia recomendam veto ao Orçamento. **O Estado de S. Paulo**. Brasília, 14 de abr. de 2021. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/economia/novos-pareceres-do-ministerio-da-economia-recomendam-veto-ao-orcamento/>>. Acesso em 17 de nov. de 2024.

FERNANDES, Adriana, TOMAZELLI, Idiana. TCU permite que governo gaste em 2021 o que está previsto no Orçamento deste ano. **O Estado de S. Paulo**. Brasília, 2 de dez. de 2020. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/economia/tcu-permite-que-governo-gaste-em-2021-o-que-esta-previsto-no-orcamento-deste-ano/>>. Acesso em 17 de nov. de 2024.

FERNANDES, Adriana. Orçamento 'maquiado' deve ir ao TCU. **O Estado de S. Paulo**. Brasília, 29 de mar. de 2021. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/economia/orcamento-maquiado-deve-ir-ao-tcu/>>. Acesso em 17 de nov. de 2024.

FERNANDES, Adriana. Prorrogação do auxílio. **O Estado de S. Paulo**. Brasília, 21 de nov. de 2020. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/economia/adriana-fernandes/prorrogacao-do-auxilio/>>. Acesso em 17 de nov. de 2024.

FERNANDES, Adriana. TCU faz auditoria nos gastos para covid-19 e aponta incoerência. **O Estado de S. Paulo**. Brasília, 20 de abr. de 2020. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/economia/tcu-aponta-incoerencia-em-aco-es-do-governo/>>. Acesso em 17 de nov. de 2024.

FERNANDES, Maria Cristina. Disputa pelo comando da Câmara compromete saída fiscal. **Valor Econômico**. São Paulo, 24 de nov. de 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/11/24/disputa-pelo-comando-da-camara-compromete-saida-fiscal.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

FERNANDES, Maria Cristina. Disputa pelo comando da Câmara impõe impasse sobre auxílio emergencial. **Valor Econômico**. São Paulo, 23 de nov. de 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/11/23/disputa-pelo-comando-da-camara-impoe-impasse-sobre-auxilio-emergencial.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

FERRACIOLI, Paulo; ROTHBERG, Danilo; DE OLIVEIRA, Andresa Caroline Lopes. **Equacionando questões de pesquisa sobre populismo, desinformação e credibilidade jornalística**. Revista Eco-Pós, v. 26, n. 01, p. 56-78, 2023. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/372080022_Equacionando_questoes_de_pesquisa_sobre_populismo_desinformacao_e_credibilidade_jornalistica>.

GAETANI, Francisco, PECCI, Alketa. Burocracia 'à brasileira'. **Valor Econômico**. São Paulo, 10 de jul. de 2020. Opinião. Disponível em: <<https://valor.globo.com/opiniao/coluna/burocracia-a-brasileira.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

GERAQUE, Eduardo. Mercado de loteamentos prevê alta puxada por novos estilos de vida e baixa de custos no pós-pandemia. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 4 de nov. de 2022. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/sao-paulo/mercado-preve-alta-puxada-por-novos-estilos-de-vida-e-baixa-de-custos-no-pos-pandemia/>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

GOMES, Laurentino. **1822: Como um homem sábio, uma princesa triste e um escocês louco por dinheiro ajudaram dom Pedro a criar o Brasil - um país que tinha tudo para dar errado**. Globo Livros, 2015.

GOMES, Marcelo Bolshaw. **Mentir para dizer a verdade**. 2013. Disponível em: <<https://scholar.google.com.br/citations?user=-HWnNe4AAAAJ&hl=pt-BR&oi=sra>>.

GRANER, Fábio. Governo envia projeto para destravar medidas como renovação do BEm. **Valor Econômico**. Brasília, 7 de abr. de 2021. Política. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/04/07/governo-envia-projeto-para-destravar-medidas-como-renovacao-do-bem.ghml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

GROTH, O. **O poder cultural desconhecido: fundamentos da ciência dos jornais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

GULLO, Felipe Ramirez. “Apagão das canetas”: análise econômica da responsabilidade da improbidade administrativa. 2022. Tese de Doutorado. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/31899>>.

HALL, Stuart. **A Ideologia e a Teoria da Comunicação**. São Paulo: Matrizes, v. 10, n. 3, pp 3346, set/dez, 2016. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/matrizes/article/view/124648/121876>>.

HENRIQUES, Rafael Paes. **O jornalismo declaratório e a objetividade jornalística**. Encontro Nacional de Pesquisadores em Jornalismo, v. 18, p. 1-15, 2020. Disponível em: <<https://repositorio.ufes.br/handle/10/11645>>.

JACK, Caroline. **Lexicon of lies: Terms for problematic information**. 2017. Disponível em: <https://datasociety.net/pubs/oh/DataAndSociety_LexiconofLies.pdf>.

KUNTZ, Rolf. O apagão das canetas e a perversão da política. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 22 de nov. de 2020. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/opiniao/espaco-aberto/o-apagao-das-canetas-e-a-perversao-da-politica/>>. Acesso em 17 de nov. de 2024.

LAGE CAPRINO, Mônica Pegurer; ROSSETTI, Regina. Lead jornalístico: origens históricas e crítica prospectiva. **Comunicação & Inovação**, v. 8, n. 14, 2007. Disponível em: <https://www.seer.uscs.edu.br/index.php/revista_comunicacao_inovacao/article/view/673/519>.

LAGE, Nilson. **Teoria e técnica de reportagem, entrevista e pesquisa jornalística**, 2001. Disponível em: <<https://nilsonlage.com.br/wp-content/uploads/2017/10/A-reportagem.pdf>>.

LELO, Thales Vilela. Figuras do “comum” na comunicação: pensando as interações a partir de suas tensões *apud* MARTINO, Luís Mauro Sá, MARQUES, Angela Cristina Salgueiro (org.). **Teorias da Comunicação: processos, desafios e limites**. São Paulo: Plêiade, 2015. Disponível em: <<https://casperlibero.edu.br/wp-content/uploads/2016/05/livro1-online.pdf>>.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional-Esquemático**. Saraiva Educação SA, 2022.

LICHAND, Guilherme, FERNANDES, Gustavo. A abundância e a escassez de recursos no setor público. **Valor Econômico**. São Paulo, 16 de abr. de 2020. Opinião.

Disponível em: <<https://valor.globo.com/opiniao/coluna/a-abundancia-e-a-escassez-de-recursos-no-setor-publico.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

LIMA, Vandson, TRUFFI, Renan. Candidato a ministro do TCU, Anastasia defende aperfeiçoar “segurança jurídica”. **Valor Econômico**. Brasília, 14 de dez. de 2021. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/12/14/candidato-a-ministro-do-tcu-anastasia-defende-aperfeioar-segurana-jurdica.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

LIMA, Vandson, TRUFFI, Renan. Em derrota para o governo, Senado elege Antonio Anastasia para vaga no TCU. **Valor Econômico**. Brasília, 14 de dez. de 2021. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/12/14/senado-elege-antonio-anastasia-como-novo-ministro-do-tcu.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

LIMA, Vandson, TRUFFI, Renan. Senado escolhe Anastasia para o TCU. **Valor Econômico**. Brasília, 15 de dez. de 2021. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/12/15/senado-escolhe-anastasia-para-o-tcu.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

MARÇAL, Thaís, LOUREIRO, Rodrigo. Direito Administrativo do inimigo, improbidade e áudios de WhatsApp. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 8 de jun. de 2022. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/direito-administrativo-do-inimigo-improbidade-e-audios-de-whatsapp/>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

MARCOS, Patrícia Sheila Monteiro Paixão. **Linha editorial no jornalismo brasileiro: conceito, gênese e contradições entre a teoria e a prática**. Revista Alterjor, v. 17, n. 1, p. 90-108, 2018. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/alterjor/article/view/137224>>.

MARTINO, Luiz C. Abordagens e Representação do Campo Comunicacional. **Comunicação, Mídia e Consumo** (São Paulo), v. 3, p. 33-54, 2006.

MARTINS FILHO, E. L. **Manual de redação e estilo de O Estado de S. Paulo**. 3 ed. rev. e ampl. São Paulo: O Estado de S. Paulo, 1997. Disponível em: <<https://fasam.edu.br/wp-content/uploads/2020/07/Manual-de-Redação-e-Estilo-Estadão.pdf>>.

MARTINS, Arícia, FERNANDES, Anaís. Orçamento aprovado é ruim para o país e precisa ser corrigido já, dizem Mansueto e Kawall. **Valor Econômico**. São Paulo, 30 de mar. 2021. Disponível em: <<https://valor.globo.com/live/noticia/2021/03/30/orcamento-aprovado-e-ruim-para-o-pais-e-precisa-ser-corrigido-ja-dizem-mansueto-e-kawall.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

MARTINS, Arícia, FERNANDES, Anaís. Orçamento tem de ser revisto para evitar “apagão da caneta”. **Valor Econômico**. São Paulo, 31 de mar. 2021. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/03/31/orcamento-tem-de-ser-revisto-para-evitar-apagao-da-caneta.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

MARTINS, José Carlos. Sem pires na mão. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 1 de jan. de 2019. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/opiniao/espaco-aberto/sem-pires-na-mao/>>. Acesso em 17 de nov. de 2024.

MATIAS, Danilo Wágner de Souza *et al.* **Mentira: aspectos sociais e neurobiológicos**. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, v. 31, p. 397-401, 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ptp/a/Sbrx6QLH4rL54w986tsKbnc/?format=pdf&lang=pt>>.

MELO, Simone Albuquerque. **O que é notícia nos jornais Extra e O Globo: análise de como a linha editorial influencia nos critérios de noticiabilidade**. 2018. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/27139/1/tcc%20final%20colegiado.pdf>>.

MIQUELETTO, Maria Isabel. Fala para o vereador: os medos e suas consequências na gestão do Legislativo. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 8 de out. de 2021. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/fala-para-o-vereador-os-medos-e-suas-consequencias-na-gestao-do-legislativo/>>. Acesso em 17 de nov. de 2024.

NOGUEIRA, Italo. Lava Jato não deve ser um livro interminável, diz novo presidente da OAB. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 6 de fev. de 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/02/lava-jato-nao-deve-ser-um-livro-interminavel-diz-novo-presidente-da-oab.shtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

NOVELLI, Ana Lucia Coelho Romero. **O papel institucional da comunicação pública para o sucesso da governança**. *Organicom*, v. 3, n. 4, p. 74-89, 2006. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/138912>>.

O conceito de improbidade. Opinião do Estadão. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 8 de set. de 2020. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/opiniao/o-conceito-de-improbidade/>>. Acesso em 17 de nov. de 2024.

O desmonte conduzido pelo chefe do Executivo. **Valor Econômico**. São Paulo, 5 de mar. de 2021. Opinião. Disponível em: <<https://valor.globo.com/opiniao/noticia/2021/03/15/o-desmonte-conduzido-pelo-chefe-do-executivo.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

OLIVEIRA, Ribamar. Aprendizado com “pedaladas” torna aprovação mais difícil. **Valor Econômico**. Brasília, 31 de mar. 2021. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/03/31/aprendizado-com-pedaladas-torna-aprovacao-mais-dificil.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

ORTIZ, Renato. A Escola de Frankfurt e a questão da cultura. **Revista Sociologia em rede**, v. 6, n. 06, 2016. Disponível em: <<https://redelp.net/index.php/rsr/article/view/1177>>.

OTTA, Lu Aiko *et al.* Candidatos propõem ajudar construção. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 7 de ago. de 2018. Disponível em:

<<https://www.estadao.com.br/economia/candidatos-propoem-ajudar-construcao/>>. Acesso em 17 de nov. de 2024.

OTTA, Lu Aiko *et al.* Crédito a micro terá cobertura do FGO. **Valor Econômico**. Brasília, 28 de maio de 2020. Finanças. Disponível em: <<https://valor.globo.com/financas/noticia/2020/05/28/credito-a-micro-tera-cobertura-do-fgo.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

OTTA, Lu Aiko *et al.* Economia negocia duração de programas emergenciais. **Valor Econômico**. Brasília, 8 de abr. de 2021. Política. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/04/08/economia-negocia-duracao-de-programas-emergenciais.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

OTTA, Lu Aiko *et al.* Governo ainda ajusta linha de crédito para MPes. **Valor Econômico**. São Paulo, 26 de maio de 2020. Finanças. Disponível em: <<https://valor.globo.com/financas/noticia/2020/05/26/governo-ainda-ajusta-linha-de-credito-para-mpes.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

OTTA, Lu Aiko *et al.* Governo busca saída para destravar crédito a microempresa. **Valor Econômico**. Brasília, 27 de maio de 2020. Finanças. Disponível em: <<https://valor.globo.com/financas/noticia/2020/05/27/governo-busca-saida-para-destravar-credito-a-microempresa.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

OTTA, Lu Aiko *et al.* PEC ‘Fura-Teto’ fica em segundo plano e governo estuda alterar meta fiscal. **Valor Econômico**. Brasília, 14 de abr. de 2021. Política. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/04/14/pec-fura-teto-fica-em-segundo-plano-e-governo-estuda-alterar-meta-fiscal.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

OTTA, Lu Aiko *et al.* Veto parcial ao Orçamento volta a ser discutido. **Valor Econômico**. Brasília, 15 de abr. de 2021. Política. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/04/15/veto-parcial-ao-orcamento-volta-a-ser-discutido.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

OTTA, Lu Aiko, GRANER, Fábio. ‘Apagão das canetas’ ameaça reedição do BEm. **Valor Econômico**. Brasília, 6 de abr. de 2021. Política. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/04/06/apagao-das-canetas-ameaca-reedicao-do-bem.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

OTTA, Lu Aiko. Falta de regras prejudica devolução de concessão. **O Estado de São Paulo**. Brasília, 25 de mar. de 2018. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/economia/falta-de-regras-prejudica-devolucao-de-concessao/>>. Acesso em 17 de nov. de 2024.

OTTA, Lu Aiko. Retorno do estado de calamidade pública ganha força na Economia. **Valor Econômico**. Brasília, 1 de abr. de 2021. Política. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/04/01/retorno-do-estado-de-calamidade-publica-ganha-forca-na-economia.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

PARK, Robert E. News as a Form of Knowledge: A Chapter in the Sociology of Knowledge. **American journal of Sociology**, v. 45, n. 5, 1940.

PECI, Alketa, BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. Corrupção e capacidades assimétricas da gestão e do controle. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 19 de abr. de 2021. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/corruptao-e-capacidades-assimetricas-da-gestao-e-do-controle/>>. Acesso em 17 de nov. de 2024.

PEREGRINO, Fernando, LEITE, Rodrigo de Oliveira. Subsídios para uma nova política de Ciência, Tecnologia e Inovação. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 15 de dez. de 2022. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/subsidios-para-uma-nova-politica-de-ciencia-tecnologia-e-inovacao/>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

PIMENTA, Guilherme. Anastasia toma posse no TCU pregando a segurança jurídica na Corte. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 3 de fev. de 2022. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/economia/tcu-anastasia/>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

PINHEIRO, Elton Bruno. As ações do (des) governo Bolsonaro contra a Empresa Brasil de Comunicação. **Compolítica**, v. 11, n. 2, p. 81-106, 2021. Disponível em: <<http://compolitica.org/revista/index.php/revista/article/view/535>>.

PIRES, Breno. Câmara se prepara para afrouxar Lei de Improbidade. **O Estado de S. Paulo**. Brasília, 3 de set. de 2020. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/camara-se-prepara-para-afrouxar-lei-de-improbidade/>>. Acesso em 17 de nov. de 2024.

PIRES, Fernanda. ‘Apagão das canetas’ trava infraestrutura. **Valor Econômico**. Brasília, 27 de jul. de 2018. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2018/07/27/apagao-das-canetas-trava-infraestrutura.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

POMBO, Bárbara. Nova lei traz penas mais severas para administradores públicos. **Valor Econômico**. Brasília, 23 de maio de 2023. Disponível em: <<https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2023/05/23/nova-lei-traz-penas-mais-severas-para-administradores-publicos.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

PUPPO, Amanda. Nova lei de concessões pode criar impasse. **O Estado de S. Paulo**. Brasília, 4 de jan. de 2020. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/economia/nova-lei-de-concessoes-pode-criar-impasse/>>. Acesso em 17 de nov. de 2024.

QUIROGA, Tiago. **Pensando a episteme comunicacional**. Campina Grande: Eduepb, 2013, 2ª edição. Disponível em: <<https://static.scielo.org/scielobooks/dt3qx/pdf/quiroya-9788578792800.pdf>>.

RAMOS, Murilo César (et al). **Em defesa da comunicação pública**. Brasília: FAC Livros, 2016. Disponível em: <https://faclivros.files.wordpress.com/2017/03/faclivros_emdefesacomunicacaopublica_0910171.pdf>.

RAMOS, Murilo César, PAULINO, Fernando Oliveira, VALENTE, Jonas, URUPÁ, Marcos, CARVALHO, Mariana Martins de (org.). **Conferência Nacional de Comunicação 10 anos depois: velhos e novos desafios das políticas de comunicação no Brasil**. São Cristóvão: ULEPICC-Brasil, 2020. Disponível em: <<https://sites.google.com/ccom.unb.br/home/confecom>>.

RESENDE, Manoela Vilela Araújo. Dias fundamentais para a educação no País. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 2 de dez. de 2022. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/opiniao/espaco-aberto/dias-fundamentais-para-a-educacao-no-pais/>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

RITTNER, Daniel. Debêntures de infraestrutura serão aceleradas. **Valor Econômico**. Brasília, 5 de maio de 2020. Empresas. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/05/05/debentures-de-infraestrutura-serao-aceleradas.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

RITTNER, Daniel. Governo descarta salvar concessionárias “doentes”. **Valor Econômico**. Brasília, 6 de maio de 2020. Empresas. Disponível em: <<https://valor.globo.com/empresas/noticia/2020/05/06/governo-descarta-salvar-concessionarias-doentes.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

RITTNER, Daniel. Governo não salvará concessionárias ‘doentes’ com reequilíbrio econômico, diz Tarcísio”. **Valor Econômico**. Brasília, 5 de maio de 2020. Empresas. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/05/05/governo-no-salvar-concessionarias-doentes-com-reequilibrio-econmico-diz-tarcsio.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

RITTNER, Daniel. Nova lei dá prazo ao TCU e busca atenuar ‘apagão das canetas’. **Valor Econômico**. Brasília, 19 de nov. de 2019. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/11/19/nova-lei-da-prazo-ao-tcu-e-busca-atenuar-apagao-das-canetas.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

RITTNER, Daniel. O que a eleição para o TCU deixou de contar. **Valor Econômico**. Brasília, 15 de dez. de 2021. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/coluna/o-que-a-eleicao-para-o-tcu-deixou-de-contar.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

RITTNER, Daniel. Perdas bilionárias nos trens e metrô. **Valor Econômico**. Brasília, 1 de dez. de 2021. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/coluna/perdas-bilionarias-nos-trens-e-metros.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

ROCHA, Carlos Alexandre Amorim. **O modelo de controle externo exercido pelos tribunais de contas e as proposições legislativas sobre o tema**, 2002. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/156>>.

ROMERO, Cristiano. Crise orçamentária causa atrito entre Guedes e Lira e divide governo. **Valor Econômico**. Brasília, 5 de abr. de 2021. Política. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/04/05/crise-orcamentaria-causa-atrito-entre-guedes-e-lira-e-divide-governo.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

RONCAGLIA, André. É razoável criminalizar a política econômica? **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 28 de abr. de 2023. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/andre-roncaglia/2023/04/e-razoavel-criminalizar-a-politica-economica.shtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

SALLES, Alexandre Aroeira. Nova Lei de Improbidade Administrativa. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 3 de nov. de 2021. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/nova-lei-de-improbidade-administrativa/>>. Acesso em 17 de nov. de 2024.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; LYCARIÃO, Diógenes. **Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação**. 2021. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6542>>.

SAMPAIO, Rafael; LYCARIÃO, Diógenes. Eu quero acreditar! Da importância, formas de uso e limites dos testes de confiabilidade na Análise de Conteúdo. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, p. 31-47, 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/TPx77JGgGq9qBm4BSn6nW3F/?format=html>>.

SANT'ANA, Jéssica. Lula diz que 2024 será 'ano da entrega' e incentiva prefeitos a inaugurarem 'tudo o que puderem'. **Valor Econômico**. Brasília, 5 de abr. de 2024. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2024/04/05/lula-diz-que-2024-sera-ano-da-entrega-e-incentiva-prefeitos-a-fazer-inauguracoes.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

SEMANA decisiva para as negociações do Orçamento. **Valor Econômico**. São Paulo, 19 de abr. de 2021. Opinião. Disponível em: <<https://valor.globo.com/opiniao/noticia/2021/04/19/semana-decisiva-para-as-negociacoes-do-orcamento.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

SODRÉ, Muniz. **As estratégias sensíveis: afeto, mídia e política**. Mauad Editora Ltda, 2006.

SOLUÇÕES exigem sintonia entre os três Poderes. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 17 de abr. de 2019. Estúdio Folha. Disponível em: <<https://estudio.folha.uol.com.br/obrasparadas/2019/04/1987755-solucoes-exigem-sintonia-entre-os-tres-poderes.shtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

SPINELLI, Mário. Eleições e corrupção: é preciso falar sobre a gestão pública. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 3 de set. de 2022. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/eleicoes-e-corrupcao-e-preciso-falar-sobre-a-gestao-publica/>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

SWIFT, Jonathan. **A arte da mentira política** – precedido pelo texto “O mentir verdadeiro” de Jean-Jacques Courtine – tradução Mônica Zoppi-Fontana e Roberto Leiser Baronas. Campinas: Pontes, 2006.

TANDOC Jr et al. 2017. Defining “Fake News”: A Typology of Scholarly Definitions. **Digital Journalism**, Londres, 6(2):1-17, ago. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/21670811.2017.1360143>>.

TOMAZELLI, Idiana. Líder do governo se diz ‘esperançoso’ sobre votações, mas não ‘confiante’. **O Estado de S. Paulo**. Brasília, 13 de dez. de 2020. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/economia/lider-do-governo-se-diz-esperancoso-sobre-votacoes-mas-nao-confiante/>>. Acesso em 17 de nov. de 2024.

TRAQUINA, Nelson. **Teorias do jornalismo: a tribo jornalística—uma comunidade interpretativa transnacional**. Florianópolis: Insular, v. 2, n. 2, 2005.

TREVIZAN, Maria Auxiliadora et al. **Liderança e comunicação no cenário da gestão em enfermagem**. Revista Latino-Americana de Enfermagem, v. 6, p. 77-82, 1998. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rlae/a/JTMWXP7RQewPSwnmbn9GXwK/?format=pdf&lang=pt>>.

TRUFFI, Renan. Ao defender seu nome para vaga no TCU, Fernando Bezerra cita “apagão das canetas”. **Valor Econômico**. Brasília, 14 de dez. de 2021. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/12/14/ao-defender-seu-nome-para-vaga-no-tcu-fernando-bezerra-cita-apago-das-canetas.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

TRUFFI, Renan. Congresso deve votar na próxima semana projeto que destrava o BEm. **Valor Econômico**. Brasília, 14 de abr. de 2021. Política. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/04/14/congresso-deve-votar-na-proxima-semana-projeto-que-destrava-o-bem.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

TRUFFI, Renan. OTTA, Lu Aiko. A pedido de ministério, Senado adia projeto de corte de jornada e salários. **Valor Econômico**. Brasília, 6 de abr. de 2021. Política. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/04/06/a-pedido-de-ministerio-senado-adia-projeto-de-corte-de-jornada-e-salarios.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

TRUFFI, Renan. OTTA, Lu Aiko. Após impasse sobre Orçamento, Senado pauta projeto que reedita BEm. **Valor Econômico**. Brasília, 6 de abr. de 2021. Política. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/04/06/apos-impasse-sobre-orcamento-senado-pauta-projeto-que-reedita-bem.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

TRUFFI, Renan. OTTA, Lu Aiko. Senadores pressionam por retomada imediata do BEm e governo reage. **Valor Econômico**. Brasília, 7 de abr. de 2021. Política. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/04/07/senadores-pressionam-por-retomada-imediata-do-bem-e-governo-reage.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

UNGARO, Gustavo Gonçalves. **Controle interno da administração pública sob a constituição de 1988 e sua eficiência para a transparência e o enfrentamento da**

corrupção. 2019. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-07082020-005136/en.php>>.

VALLIM, José Renan; SCHOENHERR, Rafael. Opinião nos Jornais: uma discussão sobre o jornalismo opinativo atual como construção histórica. In: **Anais do XII Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sul, Londrina-PR.** 2011. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/regionais/sul2011/resumos/R25-0933-1.pdf>>.

VANAZZI, Ary, TOMELIN, Georghio. Combater a improbidade sem injustiças. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 9 de ago. de 2022. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2022/08/combater-a-improbidade-sem-injusticias.shtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

VARÃO, Rafiza Luziani, VASQUES, Fernanda. Jornalismo em tempos da pandemia do novo coronavírus. Aveiro: Ria Editorial, 2020. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=MhT9DwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA373&ots=TOmfzgPQNN&sig=TYbNuMuY3jdHNj_Ff7H2AQNOB60#v=onepage&q&f=false>.

VARÃO, Rafiza Luziani. **Notícias falsas ou propaganda. Uma análise do estado da arte do conceito *fake news*.** Questões Transversais, [S. l.], v. 7, n. 13, 2019. Disponível em: <<https://revistas.unisinos.br/index.php/questoes/article/view/19177>>.

VARÃO, Rafiza Luziani. **O dito e o não dito: pistas de uma ética dos media na teoria hipodérmica,** In: 31º Encontro Anual da Compós, Imperatriz, 2022. Disponível em: <<https://proceedings.science/compos/compos-2022/trabalhos/o-dito-e-o-nao-dito-pistas-de-uma-etica-dos-media-na-teoria-hipodermica?lang=pt-br>>.

VASCONCELLOS, Fábio, SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Além das urnas: a contribuição pública negligenciada dos cientistas políticos.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania. FGV, 2024. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/cgpc/announcement/view/285>>.

VENCESLAU, Pedro. Entidades pedem foco em 28 projetos de lei. **O Estado de S. Paulo.** São Paulo, 15 de jul. de 2020. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/entidades-pedem-foco-em-28-projetos-de-lei/>>. Acesso em 17 de nov. de 2024.

VIEIRA, Livia. **Dos manuais de redação para a prática: análise da publicação de erratas em veículos jornalísticos na internet.** 7º Simpósio Nacional da Associação Brasileira de Ciberultura, 2013. Disponível em: <https://abciber.org.br/simpósio2013/anais/pdf/Eixo_2_Jornalismo_Midia_Livre_e_Arquitetura_da_Informacao/25492arq08359683751.pdf>.

VILLAYERDE, João. Boas (e más) ideias de políticas públicas em tempos de pandemia. **O Estado de S. Paulo.** São Paulo, 9 de abr. de 2020. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/boas-e-mas-ideias-de-politicas-publicas-em-tempos-de-pandemia/>>. Acesso em 17 de nov. de 2024.

WARDLE, C.; DERAKHSHAN, H. Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policymaking. **Council of Europe**, 2017. Disponível em: <<https://edoc.coe.int/en/media/7495-information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-research-and-policy-making.html>>.

WARDLE, Claire *et al.* **Fake news. It's complicated**. First draft, v. 16, p. 1-11, 2017. Disponível em: <<https://medium.com/1st-draft/fake-news-its-complicated-d0f773766c79>>.

WATANABE, Marta, MARTINS, Arícia. Acordo do Orçamento tranquiliza governo, mas tem custo alto, avaliam economistas. **Valor Econômico**. São Paulo, 20 de abr. de 2021. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/04/20/acordo-do-orcamento-tranquiliza-governo-mas-tem-custo-alto-avaliam-economistas.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

WATANABE, Marta. Gasto com pandemia é prioridade; auxílio emergencial de 4 meses já ficou velho, diz Manoel Pires. **Valor Econômico**. São Paulo, 8 de abr. de 2021. Disponível em: <<https://valor.globo.com/live/noticia/2021/04/08/gasto-com-pandemia-e-prioridade-auxilio-emergencial-de-4-meses-ja-ficou-velho-diz-manoel-pires.ghtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

WETERMAN, Daniel. Governo precisa liberar verbas para reformas, mas órgãos de controle prejudicam, diz Ricardo Barros. **O Estado de S. Paulo**. Brasília, 17 de nov. de 2020. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/economia/governo-precisa-liberar-verbas-para-reformas-mas-orgaos-de-controle-prejudicam-diz-ricardo-barros/>>. Acesso em 17 de nov. de 2024.

WIZACK, Julio Wiziack, Martins, Paulo Ricardo, FELIX, Diego. Guedes lança ferramenta para ajudar vendas de startups. PAINEL S.A. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 20 de nov. de 2022. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painelsa/2022/11/guedes-lanca-ferramenta-para-ajudar-vendas-de-startups.shtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

WOLF, Mauro. **Teorias da comunicação**. Presença, 1987.

ZAMBELLI, Carla. Ninguém é desonesto por negligência. Blog do Fausto Macedo. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 18 de jun. de 2021. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/ninguem-e-desonesto-por-negligencia/>>. Acesso em 17 de nov. de 2024.

ZOCKUN, Maurício. As alterações previstas na Lei de Improbidade Administrativa são adequadas? NÃO. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 5 de mar. de 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2021/03/as-alteracoes-previstas-na-lei-de-improbidade-administrativa-sao-adequadas-nao.shtml>>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

APÊNDICE I

Tabela 5 – Planilha de codificação da pesquisa e dados levantados.

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N
Jornal	Data	Tipo	"Apagão" no título, subtítulo ou lead	Órgão de controle menciona do?	Imagem	Fonte "apagão"	Cargo fonte(s) "apagão"	Evidências "apagão"	Crítica à existência de um "apagão"	Proposta solução para o "apagão"	Legislação para mitigar o "apagão"	Crítica à legislação defendida	Link
Folha	23/07/2023	Notícia	sim	1	1	autor	jornalista	3	não	não	N/A	1	https:
Folha	28/04/2023	Artigo de op	não	3	1	autor	Economist	3	não	não	N/A	3	https:
Folha	28/12/2022	Notícia	não	2	3	Valdir Simão	político	3	não	não	N/A	2	https:
Folha	20/11/2022	Notícia	não	3	3	Bruno Portel	servidor pú	3	não	não	N/A	3	https:
Folha	09/11/2022	Artigo de op	sim	2	3	Ary Vanazzi,	Advogado e	3	não	sim	Lei de Impr	2	https:
Folha	09/08/2022	Artigo de op	sim	2	3	autores	político e p	3	não	sim	Lei de Impr	2	https:
Folha	16/04/2021	Artigo de op	não	1	1 e 2	Rodrigo	Advogado	3	não	não	N/A	1	https:
Folha	03/04/2021	Notícia	não	1	1 e 3	Rafael Valim	Advogado	3	não	sim	Nova Lei de	1	https:
Folha	05/03/2021	Artigo de op	não	3	2	Maurício Zoc	Advogado	3	não	não	N/A	1	https:
Folha	22/10/2020	Artigo de op	não	1	1 e 4	autor	político - Ne	3	não	não	N/A	3	https:
Folha	08/10/2020	Notícia	não	3	3	deputado Ti	político	3	não	sim	Lei de Impr	2	https:
Folha	24/08/2020	Artigo de op	não	2	1 e 3	autores	Advogados	3	não	não	N/A	1	https:
Folha	01/11/2019	Artigo de op	não	3	3	autor	político - Ne	3	não	não	N/A	3	https:
Folha	21/09/2019	Notícia	não	3	1 e 4	secretário-ge	servidor pú	3	sim	não	N/A	3	https:
Folha	09/09/2019	Notícia	não	3	3	Demian Fioc	economista	3	não	não	N/A	3	https:
Folha	17/04/2019	Publieditoria	não	1	2 e 3	coordenador	servidor	3	não	não	N/A	3	https:
Folha	06/02/2019	Notícia	sim	2	2 e 3	Felipe Santa	advogado	3	não	não	N/A	3	https:
Folha	04/01/2019	Artigo de op	não	3	5	autor	político - Ne	3	não	não	N/A	3	https:
Folha	08/06/2018	Artigo de op	não	1	2 e 3	autor	Empresário	3	não	sim	não	3	https:
Folha	11/12/2016	Notícia	sim	3	1	Bruno Auréli	advogado	3	não	não	N/A	3	https:
Valor	05/04/2024	Notícia e víd	não	3	2 e 3	presidente L	presidente	3	não	não	N/A	3	https:
Valor	31/07/2023	Notícia	não	1	3	Lucas Cherer	advogado	3	não	não	N/A	2	https:
Valor	12/01/2023	Notícia	não	3	3	autores	jornalistas	3	não	não	N/A	3	https:
Valor	14/12/2022	Entrevista	não	1	2	Bruno Danta	político	3	não	sim	não	3	https:
Valor	07/12/2022	Notícia	não	1	2	ex-ministra	política	3	não	não	N/A	3	https:
Valor	08/02/2022	Entrevista	sim	1	2	ministro Ana	político	3	não	sim	LINDB	2	https:
Valor	03/02/2022	Notícia	não	1	3	autor	jornalista	3	não	não	N/A	3	https:

Valor	15/12/2021	Notícia	não	1	3	Fernando Be	político	3	não	sim	não	3	https://
Valor	15/12/2021	Artigo de opi	sim	1	5	autor	jornalista	1	não	não	N/A	3	https://
Valor	14/12/2021	Notícia	não	1	3	Fernando Be	político	3	não	sim	não	3	https://
Valor	14/12/2021	Notícia	sim	1	3	Fernando Be	político	3	não	sim	não	3	https://
Valor	14/12/2021	Notícia	sim	1	2	Fernando Be	político	3	não	sim	não	3	https://
Valor	13/12/2021	Notícia	não	2	4	presidente d	Empresário	3	não	não	N/A	3	https://
Valor	20/04/2021	Notícia	não	3	5	Gabriel Leal	iniciativa pr	3	não	não	N/A	3	https://
Valor	19/04/2021	Editorial	não	2	5	autor	jornalista	3	não	não	N/A	3	https://
Valor	15/04/2021	Notícia	não	3	5	autores	jornalistas	3	não	não	N/A	3	https://
Valor	14/04/2021	Notícia	não	3	5	autor	jornalista	3	não	não	N/A	3	https://
Valor	14/04/2021	Notícia	não	3	5	autores	jornalistas	3	não	não	N/A	3	https://
Valor	08/04/2021	Notícia	não	1	2	Manoel Pires	pesquisado	3	não	não	N/A	3	https://
Valor	08/04/2021	Notícia	não	2	5	autores	jornalistas	3	não	não	N/A	3	https://
Valor	07/04/2021	Notícia	não	3	5	autor	jornalista	3	não	não	N/A	3	https://
Valor	07/04/2021	Notícia	sim	3	5	autores	jornalistas	3	não	não	N/A	3	https://
Valor	06/04/2021	Notícia	não	3	5	autores	jornalistas	3	não	não	N/A	3	https://
Valor	06/04/2021	Notícia	não	3	5	autores	jornalistas	3	não	não	N/A	3	https://
Valor	06/04/2021	Notícia	sim	1	5	autores	jornalistas	3	não	não	N/A	3	https://
Valor	05/04/2021	Notícia	não	1	3	Diretor do AS	iniciativa pr	3	não	não	N/A	3	https://
Valor	01/04/2021	Notícia	não	2	5	autores	jornalistas	3	não	não	N/A	3	https://
Valor	31/03/2021	Notícia	sim	1	2	Diretor do AS	iniciativa pr	3	não	não	N/A	3	https://
Valor	31/03/2021	Notícia	sim	1	2	Diretor do AS	iniciativa pr	3	não	não	N/A	3	https://
Valor	30/03/2021	Notícia	sim	3	2	Diretor do AS	iniciativa pr	3	não	não	N/A	3	https://
Valor	15/03/2021	Editorial	não	3	5	autor	jornalista	3	não	não	N/A	3	https://
Valor	24/11/2020	Notícia	não	1	5	autor	jornalista	3	não	não	N/A	3	https://
Valor	23/11/2020	Notícia	não	1	1	autor	jornalista	3	não	não	N/A	3	https://
Valor	10/07/2020	Artigo de opi	não	1	1	autores	Professores	3	não	não	N/A	3	https://
Valor	25/06/2020	Notícia	não	2	2	governador c	político	2	não	não	N/A	3	https://
Valor	28/05/2020	Notícia	não	2	5	autores	jornalistas	3	não	não	N/A	3	https://
Valor	27/05/2020	Notícia	não	2	5	autores	jornalistas	3	não	não	N/A	3	https://
Valor	27/05/2020	Notícia	não	3	5	autores	jornalistas	3	não	não	N/A	3	https://
Valor	27/05/2020	Notícia	não	3	5	autores	jornalistas	3	não	não	N/A	3	https://

Valor	26/05/2020	Notícia	não	3	5	autores	jornalistas	3	não	não	N/A	3	https://
Valor	20/05/2020	Notícia	sim	1	5	autores	jornalistas	3	não	sim	MP 966	1	https://
Valor	15/05/2020	Notícia	sim	1	3	autores	jornalistas	3	não	sim	MP 966	1	https://
Valor	06/05/2020	Notícia	não	1	5	deputado Ar	político	3	não	não	N/A	3	https://
Valor	05/05/2020	Notícia	não	1	3	deputado Ar	político	3	não	não	N/A	3	https://
Valor	05/05/2020	Notícia	não	1	5	deputado Ar	político	3	não	sim	Lei Geral da	1	https://
Valor	16/04/2020	Artigo de opi	sim	1	1	autores	Professor F	1	não	sim	não	3	https://
Valor	25/03/2020	Notícia	não	1	3	autores	jornalistas	3	não	não	N/A	1	https://
Valor	19/11/2019	Notícia	sim	1	2	deputado Ar	político	3	não	sim	Lei Geral da	2	https://
Valor	02/04/2019	Notícia	sim	1	4	autores	jornalistas	1	sim	sim	LINDB	2	https://
Valor	27/07/2018	Notícia	sim	1	5	autor	jornalista	3	não	não	N/A	3	https://
Estadão	25/09/2023	Artigo de opi	não	2	2	autores	Professores	3	não	não	N/A	2	https://
Estadão	15/12/2022	Artigo de opi	não	1	3	Bruno Danta	servidor públ	3	não	sim	17 proposta	2	https://
Estadão	02/12/2022	Artigo de opi	não	3	5	autora	servidora pu	3	não	não	N/A	3	https://
Estadão	04/11/2022	Notícia	não	3	1	Caio Portuga	empresário	1	não	não	N/A	2	https://
Estadão	20/09/2022	Artigo de opi	não	2	2	autor	servidor públ	3	sim	não	N/A	1	https://
Estadão	03/09/2022	Artigo de opi	não	2	2	autor, Mário	Professor F	3	não	sim	LINDB e Lei	2	https://
Estadão	18/08/2022	Artigo de opi	não	2	1	autor	Professor F	3	não	sim	Lei de Impro	2	https://
Estadão	08/06/2022	Artigo de opi	não	3	2	autores	Advogados	3	não	não	N/A	2	https://
Estadão	17/02/2022	Artigo de opi	não	2	2	autor	Advogado	3	não	não	N/A	3	https://
Estadão	03/02/2022	Notícia	não	1	2	ministro Ana	servidor públ	3	não	sim	LINDB	2	https://
Estadão	03/11/2021	Artigo de opi	não	2	2	autor	Advogado	3	não	sim	LINDB	2	https://
Estadão	11/10/2021	Editorial	não	2	5	autor	jornalista	3	não	sim	Lei de Impro	2	https://
Estadão	08/10/2021	Artigo de opi	sim	2	3	advogado Ro	Advogado	3	não	não	N/A	3	https://
Estadão	28/09/2021	Notícia	sim	2	3	grupo de juri	políticos	3	não	sim	Lei de Impro	1	https://
Estadão	06/07/2021	Artigo de opi	não	2	2	autor	servidor públ	2	não	não	N/A	1	https://
Estadão	19/06/2021	Editorial	não	2	5	autor	jornalista	3	não	sim	Lei de Impro	2	https://
Estadão	18/06/2021	Artigo de opi	não	2	2	deputada Ca	política	1 e 2	não	sim	Lei de Impro	2	https://
Estadão	16/06/2021	Editorial	não	2	5	autor	jornalista	3	não	sim	Lei de Impro	2	https://
Estadão	27/04/2021	Notícia	não	3	3 e 4	autores	jornalistas	3	não	não	N/A	3	https://
Estadão	19/04/2021	Artigo de opi	sim	2	5	autores	Professor F	3	não	não	N/A	3	https://
Estadão	14/04/2021	Notícia	não	3	1	autores	jornalistas	3	não	não	N/A	3	https://

Estadão	29/03/2021	Notícia	não	1	1	autora	jornalista	3	não	não	N/A	3	https://
Estadão	19/03/2021	Artigo de opi	não	2	2	autor	Professor U	3	não	não	N/A	3	https://
Estadão	14/01/2021	Artigo de opi	sim	2	5	autores	Professores	3	não	não	N/A	3	https://
Estadão	15/12/2020	Notícia	não	1	1	deputado Ric	político	3	não	não	N/A	1	https://
Estadão	03/12/2020	Notícia	não	1	2	deputado Ric	político	3	não	não	N/A	2	https://
Estadão	02/12/2020	Notícia	não	1	1	deputado Ric	político	3	não	não	N/A	1	https://
Estadão	30/11/2020	Notícia	não	1	1	deputado Ric	político	3	não	não	N/A	1	https://
Estadão	25/11/2020	Notícia	sim	1	3	deputado Ric	político	3	não	não	N/A	1	https://
Estadão	22/11/2020	Artigo de opi	sim	1	5	deputado Ric	político	3	sim	não	N/A	1	https://
Estadão	21/11/2020	Artigo de opi	não	1	5	deputado Ric	político	3	sim	não	N/A	1	https://
Estadão	20/11/2020	Notícia	não	1	2	deputado Ric	político	3	não	não	N/A	2	https://
Estadão	17/11/2020	Notícia	não	1	2	deputado Ric	político	3	não	não	N/A	2	https://
Estadão	11/09/2020	Editorial	não	2	5	deputado Ca	político	1	não	sim	Lei de Impro	1	https://
Estadão	03/09/2020	Notícia	não	2	2 e 4	deputado Ca	político	1	não	sim	Lei de Impro	1	https://
Estadão	17/08/2020	Artigo de opi	não	1	4	autor	Professor	3	não	sim	Reforma Ad	2	https://
Estadão	15/07/2020	Notícia	não	2	3	deputado Ca	político	3	não	não	N/A	2	https://
Estadão	26/05/2020	Artigo de opi	não	1	3	autores	Advogados	3	não	não	N/A	1	https://
Estadão	20/04/2020	Notícia	não	1	3	auditor TCU	servidor públ	3	sim	não	N/A	3	https://
Estadão	09/04/2020	Artigo de opi	não	1	5	autor	Pesquisador	3	não	não	N/A	1	https://
Estadão	01/04/2020	Artigo de opi	sim	2	5	Nelson Barbo	político	3	não	não	N/A	1	https://
Estadão	10/03/2020	Artigo de opi	não	2	5	autor	jornalista	3	não	não	N/A	2	https://
Estadão	04/01/2020	Notícia	não	1	1	Diretor da As	iniciativa pr	3	não	não	N/A	1	https://
Estadão	01/11/2019	Artigo de opi	não	2	5	Marcus Vinic	servidor públ	3	sim	não	N/A	3	https://
Estadão	02/01/2019	Artigo de opi	não	3	5	Nelson Barbo	político	3	sim	não	N/A	1	https://
Estadão	01/01/2019	Artigo de opi	não	2	5	José Carlos M	iniciativa pr	3	não	não	N/A	3	https://
Estadão	07/08/2018	Notícia	sim	2	1	autores	jornalistas	3	não	não	N/A	3	https://
Estadão	17/04/2018	Notícia	não	1	3	autor	jornalista	3	não	sim	LINDB	1	https://
Estadão	05/03/2018	Notícia	não	1	1	presidente d	iniciativa pr	2	não	sim	MPs 752 e a	1	https://

Fonte: elaboração própria.

APÊNDICE II

Tabela 6 – Teste de confiabilidade realizado em amostra aleatória.

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O
	Jornal	Data	Tipo	"Apagão" no título, subtítulo ou lead?	Órgão de controle mencina do?	Imagem	Fonte "apagão"	Cargo fonte(s) "apagão"	Evidências "apagão"	Crítica à existência de um "apagão"	Proposta solução para o "apagão"	Legislação para mitigar o "apagão"	Crítica à legislação defendida	Link
3	Folha	28/12/2022	Notícia	Não	2	3	Valdir Simão	político	3	Não	Sim	não	3	https://
5	Folha	09/11/2022	Artigo de op	Sim	2	3	Autores	político e pi	3	Não	Sim	LIA	2	https://
7	Folha	16/04/2021	Artigo de op	Não	1	1 e 2	Autor	Advogado	3	Não	Não	N/A	3	https://
13	Folha	01/11/2019	Artigo de op	Não	3	3	Autor	político	3	Não	Não	N/A	3	https://
14	Folha	21/09/2019	Notícia	Não	1	1 e 4	Paulo Wisch	servidor	3	Sim	Sim	não	3	https://
15	Folha	09/09/2019	Notícia	Não	3	3	Economista	iniciativa pr	3	Não	Não	N/A	3	https://
16	Folha	17/04/2019	Publieditoria	Sim	1	2 e 3	Nicola	servidor	2	Não	Sim	N/A	3	https://
17	Folha	06/02/2019	Entrevista	Sim	3	2	Presidente C	Advogado	3	Não	Não	N/A	3	https://
22	Valor	31/07/2023	Notícia	Não	1	3	Empresário	Advogado	3	Não	Sim	Nova Lei de	2	https://
26	Valor	08/02/2022	Entrevista	Sim	1	2	Autor	jornalista	3	Não	Sim	LINDB	2	https://
27	Valor	03/02/2022	Notícia	Não	1	3	Autor	jornalista	3	Não	Não	N/A	3	https://
28	Valor	15/12/2021	Notícia	Não	1	3	Bezerra	político	3	Não	Sim	não	3	https://
30	Valor	14/12/2021	Notícia	Não	1	3	Bezerra	político	3	Não	Sim	não	3	https://
32	Valor	14/12/2021	Notícia	Sim	1	2 e 3	Bezerra	político	3	Não	Sim	não	3	https://
34	Valor	20/04/2021	Notícia	Não	3	5	Empresário	iniciativa pr	3	Não	Não	N/A	3	https://
36	Valor	15/04/2021	Notícia	Não	3	5	Autor	jornalista	3	Não	Não	N/A	3	https://
37	Valor	14/04/2021	Notícia	Não	3	5	Autor	jornalista	3	Não	Não	N/A	3	https://
43	Valor	06/04/2021	Notícia	Não	3	5	Autores	jornalistas	3	Não	Não	N/A	3	https://
45	Valor	06/04/2021	Notícia	Sim	1	5	Autores	jornalistas	3	Não	Não	N/A	3	https://
48	Valor	31/03/2021	Notícia	Sim	1	2	Empresário	iniciativa pr	3	Não	Não	N/A	3	https://
49	Valor	31/03/2021	Notícia	Sim	1	2	Empresário	economista	3	Não	Não	N/A	3	https://
52	Valor	24/11/2020	Notícia	Não	1	5	Autor	jornalista	3	Não	Não	N/A	3	https://
55	Valor	25/06/2020	Notícia	Não	2	2	Governador	político	3	Não	Não	N/A	3	https://
59	Valor	27/05/2020	Notícia	Não	3	5	Autor	jornalista	3	Não	Não	N/A	3	https://
60	Valor	26/05/2020	Notícia	Não	3	5	Autores	jornalistas	3	Não	Sim	MP 966	2	https://

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O
	Jornal	Data	Tipo	"Apagão" no título, subtítulo ou lead?	Órgão de controle mencina do?	Imagem	Fonte "apagão"	Cargo fonte(s) "apagão"	Evidências "apagão"	Crítica à existência de um "apagão"	Proposta solução para o "apagão"	Legislação para mitigar o "apagão"	Crítica à legislação defendida	Link
65	Valor	05/05/2020	Notícia	Não	1	5	Arnaldo Jard	político	3	Não	Sim	não	3	https://
67	Valor	25/03/2020	Notícia	Não	1	3	Autor	jornalista	3	Não	Não	N/A	3	https://
68	Valor	19/11/2019	Notícia	Sim	1	2	Arnaldo Jard	político	3	Não	Sim	Lei Concessi	2	https://
69	Valor	02/04/2019	Notícia	Não	1	4	Ministro TCL	político	1	Sim	Sim	LINDB	2	https://
70	Valor	27/07/2018	Notícia	Sim	1	5	Autor	jornalista	3	Não	Não	N/A	3	https://
71	Estadão	25/09/2023	Artigo de op	Não	3	2	Autores	professora	3	Não	Sim	Reforma Ad	2	https://
72	Estadão	15/12/2022	Artigo de op	Não	1	2	Autores	professores	3	Não	Sim	17 PCTI	2	https://
74	Estadão	04/11/2022	Notícia	Não	3	1	Empresário	iniciativa pr	2	Não	Não	N/A	3	https://
80	Estadão	03/02/2022	Notícia	Não	1	2	Anastasia	político	3	Não	Sim	LINDB	2	https://
81	Estadão	03/11/2021	Artigo de op	Não	2	2	Autor	iniciativa pr	3	Não	Sim	LIA	2	https://
84	Estadão	28/09/2021	Artigo de op	Não	2	1	Juristas	político	3	Não	Sim	LIA	1	https://
86	Estadão	19/06/2021	Editorial	Não	2	5	Autor	jornalista	3	Não	Sim	LIA	1	https://
87	Estadão	18/06/2021	Artigo de op	Não	1	2	Autor	político	1	Não	Sim	LIA	2	https://
88	Estadão	16/06/2021	Editorial	Não	2	5	Autor	jornalista	3	Não	Sim	LIA	1	https://
95	Estadão	15/12/2020	Notícia	Não	1	1	Ricardo Barr	político	3	Não	Não	N/A	3	https://
97	Estadão	02/12/2020	Notícia	Não	1	1	Ricardo Barr	político	3	Não	Não	N/A	3	https://
99	Estadão	25/11/2020	Notícia	Sim	1	3	Ricardo Barr	político	3	Não	Sim	não	3	https://
100	Estadão	22/11/2020	Artigo de op	Sim	1	5	Ricardo Barr	político	3	Sim	Não	N/A	3	https://
106	Estadão	17/08/2020	Artigo de op	Não	1	4	Autor	professor	3	Não	Sim	Reforma Ad	2	https://
107	Estadão	15/07/2020	Notícia	Não	2	3	Ari Sundfeld	iniciativa pr	3	Não	Sim	LIA	2	https://
108	Estadão	26/05/2020	Artigo de op	Não	1	2	Autores	advogados	3	Não	Sim	MP 966 / LI	1	https://
111	Estadão	01/04/2020	Artigo de op	Sim	2	5	Nelson Barbo	político	3	Não	Não	N/A	3	https://
112	Estadão	10/03/2020	Artigo de op	Não	3	5	Autor	jornalista	3	Não	Não	N/A	3	https://
114	Estadão	01/11/2019	Artigo de op	Não	2	5	Autor	servidor	3	Não	Sim	não	3	https://
115	Estadão	02/01/2019	Artigo de op	Não	3	5	Nelson Barbo	político	3	Não	Não	N/A	3	https://

Fonte: elaboração própria.

APÊNDICE III

Tabela 7 – Versão inicial da Tabela de Codificação com 24 categorias de análise.

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	V	W	X
Jornal	Data	Tipo	Editoria	Jornalista (s)	Colunista/ Articulista	Profissão ?	Apagão assunto principal?	Qual(is) fonte(s)?	Jornalista cita apagão?	Declaratório (apagão)?	Cargo	Evidências (sistêmicas) da existência do apagão? x exemplos	Sistêmica ou exemplos ?	Fonte com argumentação contrária à existência do "apagão"?	Mencionada a TCU? (MPF ou "órgãos de controle Executivo")	PL mencionado? (ou solução Executi vo)	Sentimento mercado	Sentimento TCU	Título	Subtítulo	Foto?	Texto-resumo	Link
Folha	23/07/2023	Artigo	COLUNIS	Diego Felix								secretário-executivo do Ministério da Fazenda							Conces	Governo aguarda	O Palácio c		https://
Folha	28/04/2023	Artigo	COLUNIS																				https://
Folha	28/12/2022	Notícia	PODER	Géssica Brandino																			Após a dig https://
Folha	20/11/2022	Artigo	COLUNIS	Julio Wiziack (interino)								secretário de Inovação e Micro e Pequenas Empresas do Ministério da Economia							.				A revogaçã https://
				Paulo Ricardo Martins Diego Felix																			
Folha	09/11/2022	Artigo	OPINIÃO																				https://
Folha	16/04/2021	Artigo	OPINIÃO																				https://
Folha	03/04/2021	Notícia	MERCAD	Daniela Arcanjo																			https://
Folha	05/03/2021	Artigo	OPINIÃO																				https://
Folha	22/10/2020	Artigo	COLUNISTAS	NELSON BARBOSA																			https://
Folha	08/10/2020	Notícia	MERCAD	Danielle Brant Fábio Pupo																			https://
Folha	24/08/2020	Artigo	OPINIÃO																				https://
Folha	01/11/2019	Artigo	COLUNISTAS	NELSON BARBOSA																			https://
Folha	21/09/2019	Notícia	MERCAD	William Castanho											Sim				Númer .				https://
Folha	09/09/2019	Notícia	MERCAD	Eduardo Cucolo																			https://
Folha	06/02/2019	Notícia	PODER	Italo Nogueira																			https://
Folha	04/01/2019	Artigo	COLUNISTAS	NELSON BARBOSA																			https://
Folha	08/06/2018	Artigo	OPINIÃO	César Borg	Presidente-executivo da Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias (ABCR)																		https://
Folha	11/12/2016	Notícia	MERCAD	DIMMI AMORA																			https://
Valor	05/04/2024	Notícia	POLÍTICA	Jéssica Sant'Ana																			https://
Valor	05/04/2024	Vídeo	POLÍTICA																				https://
Valor	31/07/2023	Notícia	LEGISLA	Bárbara Pombo																			https://
Valor	12/01/2023	Notícia	POLÍTICA	Fábio Couto e Robson Rodrigues																			https://

Fonte: elaboração própria.