

Experiências de enfrentamento à desinformação no setor público brasileiro: um estudo de casos múltiplos sob a perspectiva da comunicação estratégica

Experiences in combating disinformation in the Brazilian public sector: a multiple case study from the perspective of strategic communication

Larissa Lima Ferreira Saraiva¹ⁱ

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-9024-6547>

Victor Márcio Laus Reis Gomes²ⁱⁱ

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8497-4392>

Recebido em: 24/08/2024. Aprovado em: 25/03/2025

Resumo

O artigo apresenta um estudo de casos múltiplos realizado junto às áreas de comunicação do Tribunal Superior Eleitoral, do Senado Federal e do Instituto Butantan, com o objetivo de investigar como o setor público tem atuado na gestão da comunicação estratégica, considerando os desafios trazidos pelas *fake news* e pela desinformação. A pesquisa revelou estratégias como a implementação de serviços de *fact-checking* próprios, a ampliação dos canais de interatividade com os públicos, parcerias com outras organizações e o reforço de seus próprios veículos de comunicação institucional.

Palavras-chave: desinformação; comunicação pública; comunicação estratégica.

Abstract

The article presents a multiple case study carried out in the communication areas of the Brazilian Superior Electoral Court, the Federal Senate and the Butantan Institute, with the aim of investigating how the public sector has acted in strategic communication management, considering the challenges brought by fake news and misinformation. The research revealed strategies such as the implementation of fact-checking services, the expansion of interactivity channels with audiences, partnerships with other organizations and the reinforcement of institutional communication vehicles.

Keywords: disinformation; public communication; strategic communication.

1 Introdução

A discussão sobre a desinformação e seus impactos, em especial com as novas tecnologias, é global e envolve setores como a academia, o mundo corporativo, os governos, as empresas de comunicação e as plataformas de mídias sociais. A terminologia

¹ Universidade Católica de Brasília. Distrito Federal – Brasil. E-mail: larissalima.eb@gmail.com.

² Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) - Brasil. E-mail: victorlaus@gmail.com.



“mídias sociais” será utilizada como referência aos “*softwares* de internet que estabelecem formas de comunicação diferenciadas, que propiciam novos espaços e lugares de convívio” (De Brito, 2018, p.52). Esse conceito explicita que essas plataformas não são apenas reflexo de interações sociais que acontecem ou poderiam acontecer fora do virtual: são próprias do meio digital.

Por outro lado, os estudos sobre comunicação estratégica indicam a compreensão da comunicação como uma construção e disputa de sentidos, em que a organização precisa agir estrategicamente para vencer resistências iniciais dos públicos com os quais dialoga, garantindo a circulação de informações selecionadas e contribuindo para o reconhecimento da identidade e do diferencial daquela organização (Baldissera, 2018). Órgãos governamentais estão especialmente envolvidos nesse debate por serem, ao mesmo tempo, alvo frequente de *fake news*³ e fontes de informação oficial, com a responsabilidade de fazer chegar ao cidadão informações de interesse público. A comunicação precisaria considerar, por exemplo, as mudanças nas relações entre cidadãos e instituições, como a falta de credibilidade, a expectativa de interatividade com esses entes públicos e o fluxo da comunicação nas redes digitais, caindo a relevância do uso exclusivo de canais tradicionais (Young; Peterson, 2014).

Assim, buscamos investigar como o setor público tem atuado na gestão da comunicação estratégica, considerando os desafios trazidos pelas *fake news* e pela desinformação. A partir desse objetivo, foram identificadas práticas comunicacionais de instituições do setor público voltadas para o enfrentamento às *fake news* e à desinformação⁴. Por meio de um estudo de casos múltiplos realizado junto ao Tribunal Superior Eleitoral, ao Senado Federal e ao Instituto Butantan⁵, foram analisadas iniciativas empregadas por essas instituições em combate à desinformação a partir do olhar da comunicação estratégica. Nas próximas seções, articulamos os conceitos de

³ O termo *fake news* é empregado em associação com o ambiente digital, vivenciado num contexto de polarização política e no qual as mídias sociais e seus algoritmos são decisivos para a sua presença nas discussões sobre a comunicação midiaticizada.

⁴ Não tratamos a desinformação como um gênero informativo, no que se assemelharia às *fake news*, mas como um termo amplo para agregar os efeitos da distribuição das informações nesse ambiente de desordem comunicacional digital (DOURADO, 2020).

⁵ Estudo desenvolvido no âmbito de projeto de pesquisa financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

comunicação pública e comunicação estratégica, apresentamos os procedimentos metodológicos e os resultados obtidos pela pesquisa.

2 Comunicação pública e estratégica

Podemos evidenciar o diálogo entre a comunicação pública e a comunicação estratégica nos órgãos públicos brasileiros por meio do foco nas informações de interesse público. Para Sena (2020), o setor governamental é o principal indutor da comunicação pública no país, definida por ela como

os processos e práticas comunicacionais dialógicas instauradas no espaço público mediatizado, relacionadas à participação, à construção da cidadania e ao interesse público e que compreendem como atores Estado, sociedade civil e mercado, pressupondo regras democráticas (Sena, 2020, p. 31).

Importa destacar que compreendemos a comunicação sob a perspectiva teórica de Baldissera (2009), a partir do paradigma da complexidade (Morin, 1990). Em síntese, consideramos não apenas a comunicação planejada, mas também os processos que se realizam na informalidade; inclusive aqueles que irrompem sem que a organização tenha conhecimento. Assim, “mesmo que a organização não deseje comunicar, se alguém – alteridade – atribuir sentido a algo e/ou alguma coisa dela e assumir isso como comunicação, então será comunicação” (Baldissera, 2009, p.118). Acreditamos que esse olhar proporciona um prisma para a compreensão do cenário informacional fragmentado, em rede, afetado pelas bolhas digitais, no qual as instituições públicas não desempenham apenas um papel estrito de emissoras de informações a públicos estanques.

Nesse sentido, trazemos a visão de comunicação estratégica proposta por Alberto-Perez (2012), que busca afastar-se de uma vinculação direta do termo às tradições clássicas do planejamento estratégico, no campo da gestão. Na concepção do autor, para ser estratégica, a comunicação precisa atender a três requisitos: (a) ter as características de toda ação estratégica, como ser concebida para alcançar uma determinada meta no futuro, que o sujeito que toma a decisão esteja numa situação de incerteza e que esse sujeito considere as possíveis consequências de suas decisões e quais seriam as ações alternativas para alcançar o objetivo pretendido; (b) perseguir metas comunicacionais ou que se materializam por sua natureza significativa e relacional; (c) considerar os novos paradigmas da comunicação.

[...] ser fruto de um pensamento complexo; não apenas falar/difundir, mas também escutar/dialogar; buscar mais a articulação que a persuasão, a conectividade que a difusão; compartilhar e harmonizar nossas percepções e valores mais do que impor os nossos; servir de lugar de encontro e geração de significado e de sentido compartilhado e espaço (Alberto Perez, 2012, p. 28,29, tradução nossa⁶).

Para serem estratégicas em suas práticas comunicacionais, as organizações públicas são desafiadas a se posicionarem na esfera pública distorcida pela desinformação e, ao mesmo tempo, serem proativas na frente da democracia digital. Precisam empreender atividades de comunicação para negociar sentidos de forma ampla o suficiente para serem relevantes diante da profusão informativa à qual são submetidos os cidadãos e, simultaneamente, estabelecer conversas direcionadas ao relacionamento com uma grande diversidade de *stakeholders*.

3 Procedimentos metodológicos

Para possibilitar o olhar a respeito das estratégias da comunicação nas organizações públicas, optou-se por trabalhar com um estudo de casos múltiplos. Yin (2001) define um estudo de caso como “uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (Yin, 2001, p. 32).

Os critérios de seleção dos casos estudados estão relacionados às percepções sobre o cenário do combate à desinformação no Brasil, baseadas nas pesquisas bibliográficas, e à intenção de buscar representantes de diferentes esferas do poder público: Executivo, Legislativo e Judiciário. Por fim, também podemos citar como critério o acesso facilitado nos órgãos a informações sobre as iniciativas contra *fake news*, assim como a disponibilidade de entrevistados para compor a coleta de dados da pesquisa. Chegamos então a três órgãos para a composição do estudo: o Senado Federal, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Instituto Butantan.

A coleta de dados, como recomendado por Yin (2001), buscou contemplar duas ou mais fontes de evidências. Foram analisadas 20 notícias/reportagens sobre os órgãos,

⁶ [...] ser fruto de un pensamiento complejo; no solo hablar/difundir sino también escuchar/dialogar; buscar más la articulación que la persuasión, la conectividad que la difusión; compartir y armonizar nuestras percepciones y valores más que imponer los nuestros; servir de lugar de encuentro y generación de significación y de sentido compartido y espacio.



publicadas entre novembro de 2020 e julho de 2024. Também foram pesquisados 18 documentos sobre as iniciativas de enfrentamento às *fake news* e seus resultados, como relatórios, portarias, cartilhas, anteprojeto e sites dos serviços de checagem dos órgãos. Finalmente, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com profissionais que ocupam posições de gestão nas equipes responsáveis pelas iniciativas contra desinformação no campo da comunicação institucional. Os três órgãos indicaram mulheres, com formação em jornalismo, responsáveis por atividades vinculadas ao combate às *fake news*, na faixa etária entre 45 e 65 anos. O foco das entrevistas não foi explorar apenas as iniciativas em si, com dados meramente objetivos, mas de buscar respostas às questões da pesquisa a partir do olhar das gestoras. As entrevistas foram realizadas no período de 26 de outubro a 8 de novembro de 2023 pelo aplicativo Microsoft Teams, gravadas com autorização das entrevistadas, que concordaram com a realização do estudo e foram informadas sobre a preservação de suas identidades nos relatos e publicações sobre a pesquisa.

As transcrições das entrevistas foram submetidas a uma análise qualitativa de conteúdo (Bardin, 2011) a partir de unidades de registro temáticas, enquanto as notícias e os documentos permitiram contextualizar o desenvolvimento das ações destacadas pelas entrevistadas.

4 Comunicação estratégica nos órgãos públicos brasileiros

Os órgãos abordados neste estudo desempenharam papéis fundamentais para os temas em relação aos quais a desinformação é abundante no Brasil e em momentos que certamente terão relevância histórica. O TSE é o órgão responsável pelas eleições. Uma grave crise de credibilidade para o órgão seria transmutada numa grave crise ao processo eleitoral e à própria democracia no Brasil. O Senado também despertou para a necessidade de travar embates sobre *fake news* como um dos três poderes da República, já que o Presidente do Senado é também presidente do Congresso Nacional. O parlamento é outro sustentáculo do regime democrático brasileiro. Por fim, como veremos, o Instituto Butantan teve sua reputação ameaçada enquanto produtor de vacinas, em meio a uma crise sanitária global e uma disputa entre figuras políticas proeminentes à época, na qual a disponibilização de vacinas era vista por muitos como o único caminho para a normalidade.



4.1 Tribunal Superior Eleitoral: ênfase nas parcerias institucionais

O Tribunal Superior Eleitoral normatiza, regulamenta e faz a gestão de todo o processo eleitoral no Brasil, tendo em sua estrutura os Tribunais Regionais Eleitorais, juízes e juntas eleitorais. A corte foi alvo de *fake news* que envolvem, em suma, a credibilidade do processo eleitoral brasileiro. O ponto central foi a segurança das urnas eletrônicas e a transparência da apuração, com suspeitas de fraudes nos resultados. Nota técnica do Monitor do Debate Político no Meio Digital, da Universidade de São Paulo (USP), divulgou que Jair Bolsonaro atacou as urnas eletrônicas 183 vezes entre 2019 e 2022 (Monitor do Debate Político no Meio Digital, 2023). O mesmo estudo mostra que o TSE, por sua vez, alertou para notícias fabricadas sobre as urnas eletrônicas em alta circulação por 270 vezes no mesmo período por meio do “Fato ou Boato”, consórcio fundado pelo Tribunal em parceria com agências de checagem independentes e vinculadas a veículos de comunicação. A maioria das informações falsas rebatidas foram: “a urna eletrônica não é segura” (64,07%); “o código-fonte do software de votação não é aberto à comunidade” (21,48%) e “a urna eletrônica não é auditável” (9,26%).

A primeira iniciativa institucional identificada em nossa pesquisa foi a criação do Conselho Consultivo sobre Internet e Eleições em 2017, que aproximou a corte de pesquisadores do assunto, meios de comunicação, agências de checagem e plataformas digitais. No ano seguinte, diante de ataques em massa, a então Presidente do Tribunal, Ministra Rosa Weber, criou um tipo de gabinete de crise, entre o primeiro e o segundo turno das eleições presidenciais, com reuniões diárias com representantes de órgãos como Governo Federal, Ministério da Segurança Pública e do Gabinete de Segurança Institucional, Polícia Federal, Procuradoria-Geral da República e da sociedade civil, como a Ordem dos Advogados do Brasil (Weber, 2020).

Como exemplificado pelas ações citadas, uma das características marcantes das iniciativas de combate à desinformação propostas pelo TSE é o papel das parcerias com outros órgãos públicos e diversos outros setores da sociedade. Essa foi uma das principais ênfases da entrevista realizada com a Secretária de Comunicação e Multimídia do órgão. Para ela, agir em rede é o melhor caminho de enfrentamento à desinformação, pois é uma forma de potencializar o trabalho.

As agências de checagem se mobilizaram nessa temática, com essa preocupação. Nós buscamos as plataformas (digitais). Todas as plataformas fecharam parceria com a gente e com compromissos reais de fazer algo para



enfrentar a desinformação. (...) O *bot* do TSE no WhatsApp (...) foi criado gratuitamente pelo WhatsApp nas eleições de 2020. Aí depois ele tomou outros rumos, mas ele foi criado com esse objetivo, né: a gente estar no WhatsApp para esclarecer a população. A gente conseguiu tirar em 2020 só na conversa, por meio dessas parcerias, porque assim, o nosso programa de desinformação, ele é um programa que ele não tem viés jurisdicional, jurídico. Ele é um programa pautado em ações administrativas. As parcerias não têm transferência de renda, tá? (Secretária de Comunicação e Multimídia do TSE, 2023).

Como pode ser esperado de um órgão do judiciário, calcado em normas e leis, as iniciativas institucionais para tratar da desinformação estão formalizadas por meio de documentos oficiais, como portarias e planos estratégicos. Essa consolidação normativa, com adaptações na estrutura interna da organização, com a criação de novos cargos e setores, transparece o objetivo institucional de lidar com o tema independentemente de eleições e crises pontuais. Nesse sentido, podemos citar a estruturação do Programa de Enfrentamento à Desinformação com Foco nas Eleições 2020. O Plano Estratégico para o programa previa que o seu comitê gestor seria composto por sete membros sendo que pelo menos um precisaria estar lotado na Assessoria de Comunicação (Ascom) do Órgão. A Ascom também constava na equipe executora do plano e no Comitê Estratégico de Combate à Desinformação (TSE, 2020).

De forma geral, esse primeiro plano trazia inovações que impactavam a organização interna do TSE em resposta aos riscos das *fake news* para o processo eleitoral e para a imagem da instituição, assim como a elaboração de produtos em diversos formatos no eixo da alfabetização midiática, buscando conscientizar as pessoas sobre a desinformação, a capacitação de servidores sobre desinformação e processo eleitoral, a promoção de entendimentos com as plataformas digitais para ações convergentes de combate às *fake news* e a criação de uma rede de monitoramento da desinformação sobre o processo eleitoral integrada por órgãos com serviços de inteligência e institutos de pesquisa. Essas iniciativas tornaram-se permanentes, sendo desdobradas em novas estruturas internas e ações, como a criação de uma coalização para a checagem de informações falsas, envolvendo outros órgãos públicos, agências de *fact-checking* e veículos da imprensa, além de uma aproximação com as plataformas de mídias sociais que permitiam uma resposta mais ágil aos conteúdos identificados como falsos ou distorcidos.

Podemos inferir que o acúmulo de experiências a respeito do tema da desinformação, de forma contínua ao longo dos últimos anos, permitiu que o órgão chegasse a uma atuação institucional ampla e reconhecida entre outros setores da sociedade, em especial devido ao grande número de parcerias firmadas em diversos campos, além do envolvimento com os Tribunais Regionais Eleitorais. O TSE tem como estratégia declarada abordar o combate à desinformação de uma perspectiva “sistêmica, multidisciplinar e setorial”, propondo iniciativas em rede e posicionando-se como um “hub de interlocução, cooperação e engajamento de toda a sociedade” (Tribunal Superior Eleitoral, Plano Estratégico Eleições 2022, p. 5).

4.2 Senado Federal: reforço dos veículos institucionais e criação de serviço de *fact-checking*

Ainda em 2019, foi lançada uma campanha institucional no Senado, com o slogan “Notícia falsa se combate com boa informação” (Senado Federal, 2019). Para divulgar as peças, a casa legislativa utilizou-se de seus próprios veículos: portal Senado Notícias e Jornal do Senado (produtos da Agência Senado), Rádio Senado, TV Senado e mídias sociais (Facebook, Instagram e X).

Nesse contexto e durante a pandemia de Covid-19, chegou-se à proposta do serviço de *fact-checking* “Senado Verifica”, consolidada inicialmente num anteprojeto que, após aprovado pela Secretaria de Comunicação Social do Senado e instâncias superiores, foi lançado oficialmente pelo Senado. Nossa entrevistada explicou que, antes de decidirem pelo tipo de iniciativa que seria desenvolvida, foi criado um grupo de WhatsApp para discutir possíveis alternativas com os diretores da Secom, no qual concluiu-se pela estruturação de um projeto de checagem. Também nesse grupo foram debatidos se seriam utilizados selos para classificar os conteúdos duvidosos, quais seriam os canais de divulgação das apurações e o escopo do que seria verificado. Nesse sentido, conforme ficou registrado na política de uso do serviço (Senado Federal, 2020), apenas são checadas informações sobre as atividades legislativas, a estrutura e a administração do Senado. Estão excluídos, assim, conteúdos específicos sobre os mandatos, por exemplo, cabendo ao gabinete de cada senador eventuais esclarecimentos.

A gente sempre tinha uma discussão acalorada sobre a forma de responder, sobre o conteúdo que é para ser utilizado e se seria melhor TV, rádio ou agência, se seria melhor os três veículos, como é que a gente ia responder aquilo. Se a gente respondesse que não estaria contribuindo, que eu acho que



esse é um grande questionamento de toda assessoria de imprensa, né: se respondendo, a gente não estaria contribuindo para a propagação para aquela discussão. Então sempre se discutia isso naquelas reuniões e ficava cada vez mais claro pra gente que, como avolumava também essa propagação de notícia falsa, de informação não verdadeira sobre as atividades do poder legislativo, era importante que a gente sempre desse resposta (Responsável pelo Senado Verifica, 2023).

As checagens ficam disponíveis numa página específica, hospedada na página principal do Senado. Essa página também traz informações sobre o que são *fake news* e como identificá-las. Nossa entrevistada explicou que os conteúdos de checagem são produzidos transversalmente, em diversos formatos, pelas equipes de profissionais de comunicação da Casa. Segundo a entrevistada, o Senado Verifica não realiza apenas checagens, sendo também um ponto focal para representar a Casa em eventos nacionais e internacionais sobre desinformação. O Senado também é uma das organizações parceiras do TSE no Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação (Tribunal Superior Eleitoral, 2021), replicando conteúdos da Corte eleitoral sobre o processo eleitoral.

4.3 Instituto Butantan: interação nas mídias sociais popularizou organização na Internet

Em 2020, durante a pandemia de Covid-19, o Butantan era uma das instituições brasileiras trabalhando pela produção de uma vacina contra o vírus, assim como a Fundação Oswaldo Cruz e universidades. Em relação aos outros institutos de pesquisa que poderiam levar à bem-sucedida produção das vacinas, o Butantan tinha duas principais singularidades que o tornaram alvo de *fake news*: a parceria comercial com a empresa chinesa Sinovac e ser vinculada ao Governo do Estado de São Paulo. A polarização política foi intensificada pelas eleições municipais em 2020 e pela antecipação de debates que aconteceriam nas eleições presidenciais de 2022.

No depoimento para nossa pesquisa, a coordenadora de mídias sociais do instituto explicou que o monitoramento inicial das redes detectou um movimento global contra vacinas que tivessem relação com a China e um sentimento das pessoas de que não queriam ser cobaias de um imunizante em fase experimental.

A partir da detecção do problema, as redes sociais foram o principal campo de atuação, dando visibilidade à tradição e ao trabalho que já era desenvolvido pelo Instituto,

como enfatizou a gerente de comunicação da época, num webinar promovido pelo instituto.

Então, o caminho, primeiro, foi fazer com que as pessoas entendessem o que era o Instituto Butantan de fato, que é uma instituição de mais de 100 anos, que trabalha com vacinas, e aí fazer com que as pessoas entendessem também a credibilidade do Instituto e que a maioria das vacinas que elas tomam vem do Butantan. A gente teve que trazer todo esse histórico à tona, primeiro, para constar o respeito e para as pessoas entenderem que instituição é essa que está oferecendo vacina em uma pandemia, em seguida, trabalhar as *fake news*. (Retz, 2021).

O instituto passou então a divulgar conteúdo carregado de discurso científico, com dados, pesquisas e explicações de especialistas do Butantan sobre os assuntos abordados, buscando uma linguagem acessível. O esclarecimento de *fake news*, que ganhou identidade visual própria nas mídias da organização, era tratado como prioridade, a partir do que era captado no monitoramento. Além disso, foi dada grande ênfase à interação com os usuários das redes, de forma humanizada (sem o uso de *bots*).

Para a entrevistada, essa interação constante gerou situações em que os próprios usuários passaram a defender o instituto nas seções de comentários das redes, diante dos ataques. A gestora acredita que um dos principais resultados desse trabalho, sem considerar especificamente a questão da desinformação, foi a popularização do Instituto Butantan. No Instagram, por exemplo, a organização tinha, em novembro de 2020, cerca de 8 mil seguidores. Esse número chegou a um milhão em julho de 2022, quando o perfil precisou parar de ser movimentado, seguindo as regras eleitorais para os órgãos públicos.

Acho que a gente era um instituto com tradição e respeito, e a gente virou pop, né? (...) Ele é um órgão público. Ele criou um canal de comunicação e acesso, né? A gente estava todo dia na televisão dando entrevista, saindo, né? Nossos diretores falando, nossos pesquisadores explicando, com imprensa. Então, assim, é uma comunicação 360 (graus). Porque às vezes as matérias que saíam da imprensa eu trazia para a rede social (...) Era um planejamento que não foi pensado com tanta antecedência, né? Mas à medida que a gente alinhou ele, tudo muito rápido e colocou em prática, a gente entendeu que aquilo estava funcionando muito bem. (COORDENADORA DE REDES SOCIAIS DO BUTANTAN, 2023)

Um ponto alto nesse processo de maior visibilidade do Butantan envolveu a viralização da música de funk “Bum Bum Tam Tam”, do cantor MC Fioti, em associação com o início da vacinação contra a Covid-19 (Folha de S. Paulo, 2021). A canção inclui *sample* da peça “Partita em Lá Menor”, de Johann Sebastian Bach, e havia sido lançada, com grande sucesso, em 2017. A partir da coincidência entre o refrão da música e o nome do Butantan, muitos usuários das mídias sociais passaram a associá-la com a CoronaVac,



num momento de celebração e de exaltação da ciência nacional. Tanto a nossa entrevistada quanto a gerente de Comunicação do Instituto na época relataram que esse movimento nas redes foi espontâneo e não envolveu custos por parte do Butantan.

4.4 Resultados das iniciativas

A partir das entrevistas e documentos analisados, reconhecemos que não é possível apresentar uma métrica padronizada que aponte os resultados das iniciativas descritas para a comunicação estratégica dessas instituições, com componentes qualitativos e quantitativos. No entanto, a metodologia adotada permite uma discussão que relaciona os objetivos institucionais narrados pelas profissionais entrevistadas, uma leitura do contexto motivador das iniciativas e a percepção dos resultados alcançados pelas ações desencadeadas.

No caso do TSE, o principal componente apontado para o início de atividades de combate às *fake news* foram os ataques à credibilidade das urnas eletrônicas, colocando em xeque a confiança no resultado das eleições e, por consequência, lançando dúvidas quanto à estabilidade do regime democrático brasileiro. Uma pesquisa do Instituto Datafolha divulgada em 30 de julho de 2022 apontou variação no índice de confiança das pessoas no sistema de votação pelas urnas eletrônicas diante desse movimento e das iniciativas em resposta a ele, no campo da comunicação estratégica. Em maio de 2020, 69% dos entrevistados responderam que confiavam nas urnas, enquanto em julho de 2022, esse percentual chegou a 79% (Bächtold, 2022).

Outra pesquisa de opinião, “A Cara da Democracia”, aponta queda na confiança da Justiça Eleitoral como um todo, entre 2022 e 2023, numa variação de 72% para 69% (O Globo, 2024). Essa pesquisa ainda mostra o aumento do percentual de pessoas que declararam não confiar nesse setor de Judiciário, passando de 26% para 31% nesse mesmo período. A abstenção eleitoral também cresceu desde 2006, chegando a 20,89% em 2022 (Vinhali, 2022).

Para a gestora entrevistada neste estudo, o esforço de comunicação do TSE alcançou uma projeção maior graças ao trabalho em rede e à multiplicidade de canais adotados. Ela acredita que as pesquisas de opinião de institutos independentes podem ser evidência dos resultados dessas ações, pois o TSE não contrata pesquisas dessa natureza. De forma geral, com base nas pesquisas citadas, a maior parte dos entrevistados confia,

em alguma medida, nas urnas eletrônicas e na Justiça Eleitoral. Mas os dados também apontam a continuidade do desafio de manter a confiança e até mesmo a participação no processo eleitoral. Certamente outros fatores precisariam ser destrinchados para avaliar o impacto da comunicação estratégica diante desses objetivos.

De maneira mais específica, pode-se concluir que as iniciativas de comunicação tiveram sucesso na entrega de conteúdos de combate às *fake news* em diferentes meios. O TSE divulgou, em 2023, um compêndio com os resultados do Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação no Âmbito da Justiça Eleitoral nas eleições de 2022, em que são apresentados os dados relativos à interação com usuários das mídias sociais, as medidas tomadas em parceria com as plataformas de mídias para denunciar e limitar a distribuição de notícias duvidosas, os sistemas criados para incentivar e encaminhar denúncias da população, a divulgação de conteúdo informativo oficial como ferramenta de combate à desinformação em diversos formatos e para públicos específicos (mesários, eleitores, por exemplo), a realização de capacitações e eventos.

Na página “Fato ou Boato”, por exemplo, foram contabilizados 5,4 milhões de acessos de usuários únicos entre 1º de janeiro e 31 de dezembro de 2022. O Tribunal também contabilizou as mensagens trocadas por meio de um *chatbot* no WhatsApp sobre o assunto, com cerca de 177 milhões. Por fim, foram contabilizadas 162 instituições parceiras do programa. As parcerias com as plataformas de mídias sociais envolveram empresas como Meta, Telegram e Kwai. A Meta passou a direcionar usuários do Facebook e do Instagram para o site oficial da Justiça Eleitoral, resultando em 30 milhões de acessos na página do TSE a partir desses rótulos entre o início do 2022 e 2 de outubro do mesmo ano, data do 1º turno das eleições presidenciais.

Sobre o Senado Federal, um relatório atualizado fornecido pela gestora entrevistada apresenta que o Senado Verifica recebeu, entre julho de 2020 e 10 de janeiro de 2025, 1.881 solicitações de checagem por e-mail, pela Ouvidoria do Senado e por WhatsApp. Os números apontam que a abertura do canal de atendimento pelo WhatsApp foi um diferencial no aumento de pedidos de verificação. Ainda conforme o relatório, as matérias publicadas no site do Senado com conteúdo de checagem já ultrapassaram 1,5 milhão de visualizações. A maior parte das dúvidas dos usuários diz respeito ao andamento de propostas legislativas.

O número de acessos e de solicitações demonstram que há, de fato, demanda específica dos cidadãos sobre informações duvidosas na Internet tratando da atividade no



Senado. A ampliação do serviço, com a disponibilização de um canal de atendimento via WhatsApp também foi um passo acertado, no sentido em que trouxe uma interface mais popular, considerando que esse serviço de mensageria é a plataforma de mídias sociais com maior percentual de usuários no Brasil, cerca de 93% (We Are Social; Meltwater, 2024). Entre 2022 e 2023, quando o canal foi aberto, as solicitações passaram de 94 para 886.

A gestora entrevistada do Instituto Butantan relembra que o gatilho para o início do trabalho de combate às *fake news* foi uma primeira necessidade vinculada à vacina CoronaVac: o projeto S, um estudo clínico inédito no país para imunizar com CoronaVac toda a população adulta da cidade de Serrana, no Interior de São Paulo. A equipe de comunicação contratada identificou o risco de as notícias fraudulentas sobre o imunizante inviabilizarem essa etapa, com uma possível recusa de participação das pessoas na experiência. A entrevistada credita a adesão das pessoas ao projeto em Serrana, com a diminuição de internações e óbitos por Covid (G1, 2021), ao trabalho de esclarecimento e divulgação científica ampliado pelas mídias sociais.

Mesmo após o objetivo inicial alcançado, os conteúdos sobre *posts* enganosos ganharam vulto com a progressiva visibilidade do Butantan. A iniciativa parece ter sido a impulsão que faltava para ampliar o público que dialoga com o instituto, conhecido principalmente pela produção de soros antiofídicos. De forma mais ampla, pode-se afirmar que o Instituto também resguardou sua credibilidade, possibilitando a continuação de suas atividades de desenvolvimento de imunizantes e outros produtos. Em 2024, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) aprovou financiamento no valor de R\$ 386 milhões para uma nova planta de pesquisa e desenvolvimento do Butantan (Olga, 2024).

5 Considerações finais

Os casos pesquisados neste trabalho permitem, especialmente a partir dos depoimentos das gestoras, chegar a características comuns que podem ser determinantes para o desenvolvimento das iniciativas de enfrentamento à desinformação. Um dos primeiros pontos é como o contexto eleitoral ficou evidenciado e pode ser tomado como indicativo para futuros planejamentos na gestão da comunicação. Percebe-se que o



cenário político-partidário foi determinante para potencializar ameaças reputacionais às instituições estudadas. Mesmo o Butantan, que precisou elaborar ações contra as *fake news* em relação também à pandemia de Covid-19, foi afetado por disputas políticas vinculadas às eleições.

Outro tema que emergiu a partir das entrevistas com as gestoras e que foi reforçado na análise documental foi a importância do monitoramento de mídias sociais para essas organizações. Análises baseadas em dados sobre a presença virtual dos órgãos parecem ter sido essenciais na tomada de decisão dos órgãos que levou a projetos mais efetivos sobre desinformação. Também é esse monitoramento que permite, em especial na atividade de checagem, selecionar o que precisa ser respondido ou não. Em geral, as entrevistadas afirmaram que avaliam e acompanham o potencial de repercussão nas redes de *fake news* para não potencializar a visibilidade desses conteúdos desnecessariamente.

Nesse sentido, precisamos destacar que os três órgãos decidiram oferecer serviços de esclarecimento, embora variem os formatos. O TSE, mesmo tendo firmado parcerias com agências independentes de *fact-checking*, também decidiu realizar checagens institucionais. Podemos inferir que, a partir desse tipo de iniciativa, as instituições desejam reforçar seus papéis como fonte oficial e confiável para seus públicos.

Todas as profissionais apontaram, de acordo com seu contexto, o interesse público como justificativa para as iniciativas em si e para a forma como foram conduzidas. No caso do TSE e do Senado, tratar da desinformação era fundamental para a democracia brasileira. Para o Butantan, informar sobre vacinas e esclarecer *fake news* era o único caminho para aumentar a cobertura vacinal no País, diminuindo internações e óbitos causados pela Covid-19, conduzindo o País à normalidade. Esse foco no interesse público integrou a estratégia adotada com o objetivo de proteger a reputação dos órgãos, aproximá-los de seus públicos de interesse e ter visibilidade na esfera pública, mesmo bombardeada por conteúdos desinformativos (Carnielli, 2016). As atividades envolvidas no enfrentamento à desinformação fizeram parte de um movimento deliberado, planejado, em alinhamento com os objetivos institucionais. Apesar de os desgastes de imagem causados por *fake news*, as ações em contrapartida, que abrangeram questões maiores (a defesa da democracia, por exemplo), podem ter ajudado a atribuir relevância ao discurso das instituições em meio à desordem informacional.



Referências

ALBERTO-PEREZ, Rafael. Comunicación estratégica: sí claro. Pero, ¿qué implica “estratégica”?” **Revista Académica de Comunicación y Ciencias Sociales**. Ano 0, n. 2, fev.-ago. 2012.

BALDISSERA, Rudimar. Comunicação Organizacional na perspectiva da complexidade. **Organicom**, v. 6, n. 10-11, p. 115-120, 2009.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2011.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2001.

BÄCHTOLD, Felipe. **Datafolha: Confiança nas urnas eletrônicas cresce e atinge 82% dos brasileiros**. Folha de S. Paulo, 25 mar. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/03/datafolha-confianca-nas-urnas-eletronicas-cresce-e-atinge-82-dos-brasileiros.shtml>. Acesso em: 10 jan. 2025.

CARNIELLI, F. Z. Instituições e interesse público: os processos de comunicação pública como estratégia instituinte. **Organicom**, v. 14, n. 26, p. 64-75, 2017.

DE BRITO, Christiano Julio Pilger. Cibercultura e as Mídias Sociais: aplicativos de Comunicação e Representações Cibernéticas de Redes Sociais. 2018. 167f. **Dissertação** (Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais –Mestrado). Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Campus de Toledo. 2018.

DOURADO, Tatiana Maria Silva Galvão. Fake News na eleição presidencial de 2018 no Brasil. Salvador, 2020. 323 f. **Tese** (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) - Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia. 2020.

EISENHARDT, Kathleen M. Building Theories From Case Study Research. *Academy of Management Review*, v. 14, n. 4, 1989.

G1. **Resultado final de estudo da CoronaVac em Serrana, SP, aponta eficácia de 80,5% contra casos de Covid**. G1, 03 dez. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/2021/12/03/resultado-final-de-estudo-da-coronavac-em-serrana-sp-aponta-eficacia-de-805percent-contra-casos-de-covid.ghtml>. Acesso em: 10 jan. 2025.

GABRIG, Patrícia Souza. Desinformação: a intencionalidade de enganar como forma de obtenção de lucro. 2021. 126 f. **Dissertação** (Mestrado em Comunicação Social) - Departamento de Comunicação Social do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. Rio de Janeiro, 2021.

FOLHA DE S. PAULO. **Música 'Bum Bum Tam Tam', de MC Fioti, volta às paradas e vira o hino da vacina**. 12 jan. 2021. Disponível em <https://f5.folha.uol.com.br/musica/2021/01/musica-bum-bum-tam-tam-de-mc-fiotti-volta-as-paradas-e-vira-o-hino-da-vacina.shtml>. Acesso em: 15 Out. 2023.



HOLTZHAUSEN, Derina; ZERFASS, Ansgar. **The Routledge Handbook of Strategic Communication**. New York: Routledge, 2015.

MONITOR DO DEBATE POLÍTICO NO MEIO DIGITAL. **Nota técnica 16: desinformação sobre urnas eletrônicas persiste fora dos períodos eleitorais**. São Paulo, 22 mar. 2023. Disponível em: <https://www.monitordigital.org/wp-content/uploads/2023/05/nota-tecnica-16.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2023.

MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1990.

O GLOBO. **Congresso, STF, Forças Armadas, igrejas: pesquisa aponta a confiança dos brasileiros nas instituições**. O Globo, 16 jul. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/blogs/pulso/post/2024/07/congresso-stf-forcas-armadas-igrejas-pesquisa-aponta-a-confianca-dos-brasileiros-nas-instituicoes.ghhtml>. Acesso em: 10 jan. 2025.

OLGA, Jasmine. **BNDES investe R\$ 386 milhões em novo centro de biotecnologia do Instituto Butantan**. Época Negócios, 23 jul. 2024. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2024/07/bndes-investe-r-386-milhoes-em-novo-centro-de-biotecnologia-do-instituto-butantan.ghhtml>. Acesso em: 10 jan. 2025.

RETZ, V.; CENTRO DE MEMÓRIA. Desafios da comunicação institucional: o trabalho do Instituto Butantan frente à pandemia. **Cadernos de História da Ciência**, São Paulo, v. 16, 2022. DOI: 10.47692/cadhisc.2022.v16.37725. Disponível em: <https://periodicos.saude.sp.gov.br/cadernos/article/view/37725>. Acesso em: 4 nov. 2023.

SENA, Kárita E. Ribeiro. Comunicação Pública e Redes Digitais: atores, técnicas e políticas. 2020. 308 f. **Tese** (Doutorado em Comunicação) - Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, Universidade Estadual Paulista, Bauru, 2020.

SENADO FEDERAL. **Senado lança campanha contra fake news**. Releases, 10 de junho de 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/assessoria-de-imprensa/releases/senado-lanca-campanha-contrafake-news>. Acessado em: 28 Out. 2023.

SENADO FEDERAL. **Senado Verifica**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/verifica/>. Acesso em: 15 Out. 2023.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Programa de Enfrentamento à Desinformação com Foco nas Eleições 2020. Plano Estratégico**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/desinformacao/#plano-estrategico>. Acesso em: 20 out. 2023.



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação no âmbito da Justiça Eleitoral: plano estratégico: eleições 2022** / Tribunal Superior Eleitoral. – Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2022. 65 f.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação no âmbito da Justiça Eleitoral: relatório de ações e resultados eleições 2022** / Tribunal Superior Eleitoral. – Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2023. 105 f.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Portaria nº 510, de 4 de agosto de 2021. Institui o Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação no âmbito da Justiça Eleitoral e disciplina a sua Execução.** Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2021/portaria-no-510-de-04-de-agosto-de-2021>. Acesso em: 19 Out. 2023.

VINHAL, Gabriela. **Eleições 2022: abstenções nas urnas chegam a 20,89%. Uol, 03 out. 2022.** Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2022/10/03/resultado-abstencoes-primeiro-turno-eleicoes-2022.htm>. Acesso em: 10 jan. 2025.

WE ARE SOCIAL; MELTWATER. **DIGITAL 2024: Brazil The Essential Guide to the latest connected behaviours.** Disponível em: <https://indd.adobe.com/view/5aad4a40-66ca-43f5-9d7d-07313f602c0d>. Acesso em: 10 jan.2025.

WEBER, Rosa. Dos antecedentes do gabinete estratégico ao enfrentamento de novos desafios. **TSE nas eleições 2018: um registro da atuação do gabinete estratégico pelo olhar de seus integrantes.** Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. 146 p. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/9081>. Acesso em: 20 out. 2023.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso, planejamento e métodos.** Porto Alegre: Bookman, 2001.

YOUNG, Lindsay; PIETERSON, Willem. Strategic communication in a networked world: integrating network and communication theories in the context of government to citizen communication. In: HOLTZHAUSEN, Derina; ZERFASS, Ansgar. **The Routledge handbook of strategic communication.** Routledge, 2015, p. 93-112.

ⁱ Mestre em Inovação em Comunicação e Economia Criativa (Universidade Católica de Brasília). Bacharel em Comunicação Social - Jornalismo (Universidade Federal do Ceará).

ⁱⁱ Doutor em Comunicação Social (PUCRS), Mestre em Administração (Unisinos), Bacharel em Comunicação Social – Publicidade e Propaganda (PUCRS). Professor e Pesquisador no Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).