



**UFG**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO**

**ALESSANDRA SIQUEIRA LESSA**

**COMUNICAÇÃO PÚBLICA *VERSUS* COMUNICAÇÃO DO GOVERNO: ESTUDO  
DE CASO SOBRE O PORTAL DE NOTÍCIAS DO PODER EXECUTIVO DE GOIÁS**

**GOIÂNIA  
2017**

**TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG**

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

**1. Identificação do material bibliográfico:**       **Dissertação**       **Tese**

**2. Identificação da Tese ou Dissertação:**

Nome completo do autor: Alessandra Siqueira Lessa

Título do trabalho: Comunicação pública *versus* comunicação do governo: estudo de caso do portal de notícias do poder executivo de Goiás

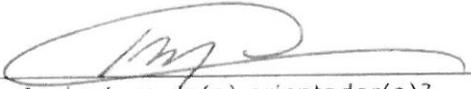
**3. Informações de acesso ao documento:**

Concorda com a liberação total do documento  SIM       NÃO<sup>1</sup>

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF da tese ou dissertação.

  
Assinatura do(a) autor(a)<sup>2</sup>

Ciente e de acordo:

  
Assinatura do(a) orientador(a)<sup>2</sup>

Data: 01 / 02 / 2018

<sup>1</sup> Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente
- Submissão de artigo em revista científica
- Publicação como capítulo de livro
- Publicação da dissertação/tese em livro

<sup>2</sup>A assinatura deve ser escaneada.

**ALESSANDRA SIQUEIRA LESSA**

**COMUNICAÇÃO PÚBLICA *VERSUS* COMUNICAÇÃO DO GOVERNO: ESTUDO DE CASO SOBRE O PORTAL DE NOTÍCIAS DO PODER EXECUTIVO DE GOIÁS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação, nível Mestrado, da Faculdade de Informação e Comunicação da Universidade Federal de Goiás, para obtenção do título de Mestre em Comunicação.

**Área de Concentração:** Comunicação, Cultura e Cidadania.

**Linha de Pesquisa:** Mídia e Cidadania.

**Orientador:** Dr. Tiago Mainieri de Oliveira.

**GOIÂNIA  
2017**

### **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

SIQUEIRA LESSA, Alessandra

COMUNICAÇÃO PÚBLICA VERSUS COMUNICAÇÃO DE UM GOVERNO: ESTUDO DE CASO SOBRE O PORTAL DE NOTÍCIAS DO PODER EXECUTIVO DE GOIÁS [manuscrito] / ALESSANDRA SIQUEIRA LESSA. –2017.

144 fls., il.

ORIENTADOR: PROF. DR. TIAGO MAINIERI DE OLIVEIRA.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Goiás. Faculdade de Informação e Comunicação (FIC), Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Goiânia, 2017.

Bibliografia. Apêndice.

Inclui gráfico, lista de figuras

1. Comunicação pública. 2. Comunicação governamental. 3. Interesse público. 4. Webjornalismo. 5. Portal de notícias. I. MAINIERI OLIVEIRA, TIAGO, orient.II. Título.

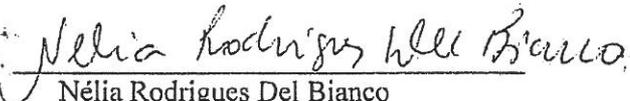
CDU 007

ATA 24/2017

### ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Aos dezenove dias do mês de dezembro do ano de dois mil e dezessete, a partir das quatorze horas e trinta minutos, via webconferência, no Centro de Eventos Professor Ricardo Freua Bufáical, realizou-se a sessão pública da Defesa de Dissertação de Mestrado de ALESSANDRA SIQUEIRA LESSA, intitulada “**Comunicação Pública versus comunicação do governo: estudo de caso sobre o portal de notícias do poder executivo de Goiás**”. A banca examinadora foi composta pelos professores doutores Tiago Mainieri de Oliveira (orientador/FIC/UFG), Nélia Rodrigues Del Bianco (FIC/UFG), Elen Cristina Geraldés (PPGCom/FAC/UNB). Após a arguição, os membros da banca se reuniram em sessão secreta para concluir a avaliação e definir o parecer final da dissertação, que foi aprovada. Por fim, lavrou-se a presente ata, que segue assinada pelo Presidente e pelos demais membros da banca.

Prof. Dr.  (Presidente)  
Tiago Mainieri de Oliveira

Profa. Dra.   
Nélia Rodrigues Del Bianco

Profa. Dra.   
Elen Cristina Geraldés

ALESSANDRA SIQUEIRA LESSA

**COMUNICAÇÃO PÚBLICA VERSUS COMUNICAÇÃO DE UM GOVERNO:  
ESTUDO DE CASO SOBRE O PORTAL DE NOTÍCIAS DO PODER EXECUTIVO  
DE GOIÁS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação, nível Mestrado, da Faculdade de Informação e Comunicação da Universidade Federal de Goiás, para obtenção do título de Mestre em Comunicação.

**Área de Concentração:** Comunicação, Cultura e Cidadania.

**Linha de pesquisa:** Mídia e Cidadania.

Aprovado em 19 de dezembro de 2017.

Prof. Dr. Tiago Mainieri de Oliveira  
Faculdade de Informação e Comunicação/Universidade Federal de Goiás  
Presidente

Prof. Dra. Nélia Del Bianco  
Faculdade de Comunicação/Universidade Federal de Goiás  
Membro interno

Profa. Dra. Elen Cristina Geraldes  
Faculdade de Comunicação/Universidade de Brasília  
Membro externo

*Aos comunicadores que nunca  
desistem e mantêm vivo o espírito  
público.*

## AGRADECIMENTOS

Ao povo brasileiro por financiar a pesquisa acadêmica em nível de pós-graduação, com a qualidade requerida para o empreendimento de estudos que contribuam para o bem comum.

Ao Estado de Goiás que possibilitou – por meio de dispensa de expediente – a esta pesquisadora, e também servidora pública estadual, o comparecimento às aulas do curso de mestrado.

À Universidade Federal de Goiás e, em especial, aos professores do Programa de Pós-Graduação em Comunicação, que indicaram as leituras, promoveram os debates e abriram novas perspectivas de conhecimento e atuação social.

Ao chefe do Gabinete de Gestão de Imprensa do Governador e à equipe do portal de notícias Goiás Agora que me receberam durante a observação de forma amistosa e me deixaram à vontade para conhecer a rotina de produção de notícias.

Aos familiares que tomaram algumas das minhas responsabilidades como mãe e contribuíram na educação e cuidado dos meus filhos me auxiliando a percorrer esse caminho de forma mais suave.

À Aparecida de Fátima Siqueira pelo amor incondicional e apoio constante.

À Edna Silva, parceira na educação de Dante e Anita.

Às minhas amigas Alessandra, Ana Maria, Carolina, Jordânia, Raphaela e Vivian que em rodas presenciais e em conversas de *Whatsapp* tornaram a vida acadêmica mais alegre e leve.

E, por ser muito especial, à companhia sempre leal e amorosa de Uirá de Melo que divide comigo o gosto pela discussão dos caminhos que o poder público pode percorrer.

## RESUMO

O trabalho consiste em um estudo de caso sobre o portal de notícias Goiás Agora, veículo da internet produzido pelo poder executivo do estado de Goiás, e tem a intenção de investigar em que medida o referido site atende ao interesse público. A partir da análise de conteúdo do material textual publicado no site e da observação da rotina de produção da redação, foi possível verificar que tipo de jornalismo é praticado pelo órgão estatal e de que modo o portal se aproxima das características da comunicação pública. Além da análise de conteúdo de notícias e de documentos oficiais, e da aplicação de entrevista, foi realizada a observação do trabalho realizado na redação jornalística a fim de avaliar como o portal funciona e é gerido pela administração pública estadual. A proposta teórica pressupõe a pesquisa bibliográfica acerca da comunicação praticada no setor público, explorando os conceitos de comunicação pública e governamental, interesse público e privado, patrimonialismo e webjornalismo. A pesquisa também buscou a origem da formação do Estado brasileiro e do sistema político no interior do país variáveis que permitiram abordar a apropriação privada das atividades promovidas em órgãos do setor público. O estudo trabalhou com os conceitos de *newsmaking*; interesse público; comunicação estatal; comunicação governamental. Esta dissertação resgatou ainda a origem da atividade de comunicação na administração pública e descreveu como essa atividade encontra balizas na Constituição Federal do Brasil e em outras normas jurídicas. O trabalho teve a intenção de verificar em que medida a gestão favorece ou prejudica a prática de uma comunicação que interesse a toda a coletividade, ou se pelo contrário, tem como pré-requisito o atendimento dos interesses do grupo político no poder. Os resultados obtidos a partir da triangulação de técnicas de coleta permitiram constatar que há um longo caminho a percorrer para que a teoria e os princípios de comunicação pública sejam uma realidade na prática.

**Palavras-chave:** Comunicação pública. Comunicação governamental. Estado.

Patrimonialismo. Interesse público. Webjornalismo. Portal de Notícias.

## ABSTRACT

The work consists of a case study about the news portal Goiás Agora, an internet vehicle produced by the executive power of the state of Goiás, and intends to investigate the extent to which said website serves the public interest. From the content analysis of the textual material published on the site and from the observation of the writing routine, it was possible to verify what kind of journalism is practiced by the state body and how the portal approaches the characteristics of public communication. In addition to the content analysis of news and official documents, and the application of interview, it was observed the work done in journalistic writing in order to evaluate how the portal works and is managed by the state public administration. The theoretical proposal presupposed the bibliographical research about the communication practiced in the public sector, exploring the concepts of public and governmental communication, public and private interest, patrimonialism and webjournalism. The research also looked for in the origin of the formation of the Brazilian State and of the political system in the interior of the country variables that allowed to approach the private appropriation of the activities promoted in public sector organs. The study worked with the concepts of newsmaking; public interest; state communication. This dissertation also rescued the origin of the communication activity in the public administration and described how this activity finds beacons in the Federal Constitution of Brazil and other legal norms. The purpose of this study was to verify the extent to which management favors or impedes the practice of a communication that interests the whole community, or if, on the contrary, it has as prerequisite the attendance of the interests of the political group in power. The results obtained from the triangulation of collection techniques have shown that there is a long way to go so that the theory and principles of public communication become a reality in practice.

**Keywords:** Public Communication. Governmental Communication. State. Patrimonialism. Public Interest. Webjournalism. News Portal.

## LISTAS DE ILUSTRAÇÕES

### FIGURAS

Figura 1 — Composição do Gabinete de Gestão de Imprensa do Governador	64
Figura 2 — Reprodução adaptada do esquema de convergência de evidência	66
Figura 3 — Imagem da página do portal Goiás Agora	82
Figura 4 — Página inicial do portal de notícias Goiás Agora	88

### GRÁFICOS

Gráfico 1 — Indicador de promoção pessoal do governador ou do Governo de Goiás	81
Gráfico 2 — Indicador da diversidade de fontes jornalísticas	83
Gráfico 3 — Indicador de abrangência geográfica da pauta Capital/Interior	84
Gráfico 4 — Indicador de abrangência geográfica da pauta por município	84
Gráfico 5 — Indicador de visibilidade dos municípios	85
Gráfico 6 — Indicador da oportunidade de diálogo	86
Gráfico 7 — Indicador da responsabilidade pela produção das matérias	87

### QUADROS

Quadro 1 — Síntese dos conceitos	27
Quadro 2 — Dicotomia Público/Privado	31
Quadro 3 — Conceitos dos princípios constitucionais da Administração Pública	34
Quadro 4 — Iniciativas para a qualidade do jornalismo	57
Quadro 5 — Objetivo de pesquisa e categorias de análise	66
Quadro 6 — Ferramenta para análise de hipertextualidade e interatividade e cibermeio jornalístico	89
Quadro 7 — Unidades de análise e objetivos	95
Quadro 8 — Indicadores de eficiência do portal de notícias Goiás Agora	97

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>ESTADO, DEMOCRACIA E COMUNICAÇÃO PÚBLICA: CONCEITOS E ABRANGÊNCIA</b>	<b>15</b>
2.1	FORMAÇÃO DO ESTADO: PATRIMONIALISMO VERSUS INTERESSE PÚBLICO	18
2.2	A POLÍTICA DOS CORONÉIS: A FORMAÇÃO DO PODER NO INTERIOR DO BRASIL	23
2.3	A NECESSÁRIA DICOTOMIA ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO	29
2.4	O CIDADÃO E O DIREITO À COMUNICAÇÃO NA DEMOCRACIA	32
<b>3</b>	<b>COMUNICAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA: O PODER FALA AO POVO</b>	<b>39</b>
3.1	COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DOS ESTUDOS BRASILEIROS	43
3.2	A COMUNICAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PRINCÍPIOS NORTEADORES	51
3.3	LEGALIDADE, IMPESSOALIDADE, MORALIDADE, PUBLICIDADE E EFICIÊNCIA: REQUISITOS PARA UMA COMUNICAÇÃO PÚBLICA	52
<b>4</b>	<b>ESTUDO DE CASO: O NEWSMAKING COMO OPÇÃO METODOLÓGICA</b>	<b>59</b>
4.1	A COMUNICAÇÃO DO PODER EXECUTIVO DE GOIÁS	62
4.2	SOBRE A ESCOLHA DAS TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS	64
<b>4.2.1</b>	<b>Observação</b>	<b>67</b>
<b>4.2.2</b>	<b>Estrutura e organização</b>	<b>69</b>
<b>4.2.3</b>	<b>Gestão</b>	<b>70</b>
<b>4.2.4</b>	<b>Práticas editoriais</b>	<b>75</b>
4.3	ANÁLISE DE DOCUMENTOS RELATIVOS AO FUNCIONAMENTO DO PORTAL	78
4.4	ANÁLISE DE CONTEÚDO APLICADA ÀS NOTÍCIAS	80
4.5	ENTREVISTA	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>
4.6	CONVERGÊNCIA DE RESULTADOS	95
4.7	ANÁLISE DOS RESULTADOS	97
<b>4.7.1</b>	<b>A composição do Gabinete de Imprensa: entre comissionados e efetivos</b>	<b>100</b>
4.8	POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO: AUSÊNCIA DE UM DOCUMENTO FORMAL	103
<b>4.8.1</b>	<b>Marcas de personalismo: a comunicação de um governo versus a comunicação pública</b>	<b>106</b>
<b>4.8.2</b>	<b>Indicadores de eficiência: em que medida o portal de notícias se aproxima do interesse público</b>	<b>107</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>112</b>

<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>115</b>
<b>APÊNDICE A – DOCUMENTOS ANALISADOS</b>	<b>124</b>
<b>APÊNDICE B – ANÁLISE DE CONTEÚDO DAS NOTÍCIAS</b>	<b>127</b>
<b>APÊNDICE C – ANÁLISE DE CONTEÚDO DAS NOTÍCIAS PRODUZIDAS PELO GABINETE DE GESTÃO DE IMPRENSA DO GOVERNADOR</b>	<b>131</b>
<b>APÊNDICE D – QUADRO DA OBSERVAÇÃO DA ROTINA DE PRODUÇÃO DE NOTÍCIAS</b>	<b>139</b>
<b>APÊNDICE E – INSTRUMENTO DE COLETA DA ENTREVISTA SEMI- ESTRUTURADA</b>	<b>144</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem o propósito de contribuir para a prática de uma comunicação estatal<sup>1</sup> que atenda ao interesse público. A necessidade de se pesquisar sobre o tema surge do interesse profissional desta pesquisadora – servidora efetiva ocupante do cargo de analista de comunicação no Governo estadual - em aprofundar o conhecimento sobre a prática da comunicação pública. Tanto a escolha do objeto, quanto parte dos questionamentos advindos de uma observação mais acurada possibilitada pela utilização de diferentes técnicas de coleta de dados, foram influenciados pela experiência adquirida ao longo de mais de sete anos como servidora do executivo estadual. Essa perspectiva reforçou a necessidade de utilização de uma metodologia científica que permitisse observar o objeto por diferentes ângulos com a finalidade de afastar possíveis conflitos epistemológicos no exame da comunicação praticada na esfera governamental e das reflexões que emanam dessa análise: em que medida essa comunicação se aproxima do interesse público?

À primeira vista, parece que o assunto não desperta dúvida: é evidente que comunicação governamental<sup>2</sup> – por ser realizada em nome do Estado e financiada pelo erário -, deve se pautar pelo interesse de quem provê esses recursos, o cidadão. No entanto, na prática, há uma enorme dificuldade em definir o que é interesse público em matéria de comunicação. Quando se trata do Estado ou de um governo, por exemplo, *prima facie*, tudo seria interesse público: dos atos e serviços prestados por órgãos públicos até a agenda do governador. A partir desse entendimento amplo, torna-se fácil concluir que tudo o que se divulga sobre os governantes seria de interesse geral da sociedade.

No entanto, não basta definir quais temas são de interesse público. É necessário estabelecer de que forma a divulgação desses temas se dará. A seleção, elaboração e maneira como a notícia é produzida e publicada atende ao interesse público?

Tomando o questionamento acima como ponto de partida, a pesquisa ora apresentada lançou-se a investigar como a aproximação das notícias veiculadas com o interesse público pode se dar quando a produção da notícia obedecer a critérios, ora estabelecidos por lei, ora pela literatura acadêmica acerca da comunicação pública<sup>3</sup>. A pesquisa desses parâmetros

---

<sup>1</sup> Comunicação estatal é atividade de titularidade do Estado, administrada pelo poder público.

<sup>2</sup> Comunicação governamental “diz respeito aos fluxos de informação e padrões de relacionamento envolvendo gestores e a ação do Estado e a sociedade. O Estado, nesse caso, é compreendido como o conjunto das instituições ligadas ao Executivo, Legislativo e Judiciário, incluindo empresas públicas, institutos, agências reguladoras, área militar e não deve ser confundido com governo” (DUARTE, 2011, p. 2).

<sup>3</sup> Comunicação pública “inclui tudo que diga respeito ao aparato estatal, às ações governamentais, partidos políticos, terceiro setor e, em certas circunstâncias, às ações privadas. A existência de recursos públicos ou interesse público caracteriza a necessidade de atendimento às exigências da comunicação pública. As

balizadores orientou desde a construção do projeto preliminar até a coleta de dados e a exploração bibliográfica que possibilitaram a conclusão de resultados que compõem esta dissertação.

A determinação do conteúdo da comunicação pública, seja ela local ou não, é orientada pelo ideal normativo de referências convencionais, tais como: o interesse público, o direito à informação, a busca da verdade e da responsabilidade social pelos meios de comunicação. Isso leva a refletir sobre as práticas comunicacionais dos atores envolvidos e os princípios que lhes servem de orientação. (MATOS, 2011, p.46)

É intenção deste trabalho compreender um pouco mais sobre o ambiente em que a comunicação estatal está inserida, as formas de relacionamento entre os profissionais que atuam no campo, a gestão administrativa e a produção de conteúdo jornalístico que se opera na Administração Pública<sup>4</sup>. Diante disso, a coleta de informações mostra-se crucial para oferecer resposta ao problema de pesquisa: a atividade de comunicação do Estado se orienta pelos princípios constitucionais que norteiam todos os atos praticados por agentes públicos e pelos requisitos de comunicação pública? Com base nessas diretrizes, é possível questionar em relação a:

- Legalidade: Quais leis e/ou documentos oficiais (portarias, decretos, por exemplo) orientam a comunicação estatal? Elas preveem a supremacia do interesse público?
- Impessoalidade: Existe uma política de comunicação que orienta a produção de conteúdo e a forma de gestão de pessoal?
- Moralidade: Como é verificada a responsabilidade do agente público na prestação do serviço de informação?
- Publicidade: A prestação de contas é realizada a partir da utilização de técnicas que permitam a prestação de contas?
- Eficiência: O portal se dirige aos cidadãos ou apenas a jornalistas? O portal atende ao interesse público, fornecendo informações necessárias ao exercício da cidadania?

---

interfaces entre as diversas áreas são várias e as linhas divisórias, fluidas – até etéreas. O desafio da CP em colocar a perspectiva do conjunto da sociedade e do indivíduo-cidadão acima das instâncias governamentais, privadas, midiáticas, pessoais e políticas é o que, de alguma maneira, unifica o conjunto” (DUARTE, 2011, p. 3).

<sup>4</sup> Administração pública designa o conjunto de atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1997, p. 10).

Conforme adianta o título da dissertação, a pesquisa também objetiva saber se há preocupação em fazer prevalecer o interesse da coletividade, ou se pelo contrário, configurando-se a hipótese central do trabalho, a comunicação estatal atua para favorecer o interesse de grupos que compõem o governo temporariamente.

A partir desse escopo geral, a pesquisa buscou conhecer os fatores que interferem nesse processo, o que promove ou dificulta o exercício de uma comunicação estatal que atenda ao interesse público e amplie os espaços de diálogo e de participação do cidadão. A fim oferecer as respostas requeridas, a pesquisa estabeleceu como guia os objetivos específicos:

1. Analisar a rotina de produção de um veículo de notícias de um órgão público para verificar se há práticas típicas da comunicação pública;
2. Observar as relações entre repórteres e chefias, as condições de trabalho, as exigências de pautas, as sugestões das comunidades nas pautas, se estão abertos à participação da coletividade;
3. Verificar quais fontes são consideradas na redação das matérias. Se o cidadão é ouvido pelos repórteres;
4. Verificar a composição e o perfil dos profissionais que compõem a estrutura de cargos, a existência de vínculo ou não com o grupo político instalado no poder, saber se são selecionados por indicação ou concurso, e a partir de quais critérios;
5. Analisar o enquadramento dado ao governador nas matérias;
6. Analisar a linha editorial e se o veículo obedece a uma política de comunicação que ofereça à sociedade a possibilidade de participação na produção do conteúdo;
7. Avaliar a estrutura de trabalho e custo financeiro da produção de notícias.

Apesar de tomar como objeto um portal de notícias do poder executivo de Goiás, a pesquisa bibliográfica levantou literatura que sugere que os indicadores selecionados não restringem a discussão a um estado somente, mas a todas as experiências de comunicação pública que se orientaram pelo modelo de formação do poder público brasileiro.

Toda a comunicação estatal do País nasce herdeira de práticas profissionais desenvolvidas no mercado privado, dentro de um modelo de Estado que tem características particulares de gestão. Nesse sentido, os indicadores dessa pesquisa podem ser facilmente utilizados para aferir em que medida setores de comunicação de governos de outros estados,

municípios e até em nível da administração pública federal atendem o interesse público. Esses parâmetros permitem, ainda, averiguar problema específico: em que medida o portal de notícias do Governo do Estado de Goiás se aproxima do interesse público?

Mas para responder a essa questão foi necessário compreender a formação do Estado brasileiro e o papel da comunicação enquanto atividade estatal na construção e fortalecimento da democracia. Esse percurso, descrito no primeiro capítulo deste trabalho, foi, inicialmente, guiado pelo conceito de patrimonialismo de Max Weber (2015), que influenciou sociólogos que interpretaram a formação do Estado brasileiro, como Sérgio Buarque de Holanda (1995), Raimundo Faoro (2012) e Jessé de Souza (2015).

Após uma leitura de abrangência nacional, e a fim de conduzir a pesquisa para uma compreensão mais acurada da história em nível regional – estratégia que faz a dissertação se aproximar do local em que o objeto dessa dissertação está situado (o estado de Goiás), a pesquisa resgatou a origem do Estado no interior do país. O percurso desse caminho, já trilhado por autores como Victor Nunes Leal (2012), José Murilo de Carvalho (1997), Francisco Itami Campos (1983) e NarsChaul (1995), demonstrou como o clientelismo marcou as relações entre políticos e eleitores no sistema político vigente em Goiás na República Velha.

A forma como o poder político se constituiu na Administração Pública remeteu a pesquisa para a discussão das noções de público e privado e para a necessidade de se reafirmar a supremacia do interesse público como requisito essencial da democracia.

O primeiro capítulo, então, convida o leitor para refletir sobre como o direito à comunicação juntamente com a internet – dispositivo comunicacional em que o objeto dessa pesquisa é hospedado – podem promover a participação do cidadão no Estado.

No segundo capítulo deste trabalho, Gaudêncio Torquato (2009) e Elizabeth Pazito Brandão (2009) esclarecem como as estruturas de comunicação da Administração Pública foram utilizadas como ferramenta estratégica para alavancar projetos políticos num contexto em que o poder público atuava como único emissor. Essa origem demonstra como a atividade de comunicação praticada no Estado, além de ser influenciada pelas relações de poder, é herdeira de práticas profissionais de áreas da comunicação que têm como finalidade o atendimento a interesses privados: de um único grupo político, como no exemplo do marketing eleitoral, ou de um grupo empresarial, no caso da comunicação praticada na iniciativa privada. Nesse sentido, a análise feita por autores como Pierre Zémor (2009), Heloisa Matos (2009), Jorge Duarte (2009) e Eugênio Bucci (2015) alerta para a necessária consolidação do conceito de comunicação pública, já que nem o marketing político, nem a

comunicação empresarial conseguem oferecer elementos suficientes para a elaboração de um plano de comunicação com foco no interesse público. A discussão também aborda a necessidade de formulação de uma política de comunicação que leve em consideração a nova ordem estabelecida para o jornalismo após a internet, que apresenta novas características e, portanto, novas formas de atuação.

Após apresentar os requisitos essenciais para uma comunicação estatal de interesse público, a partir da literatura construída por pesquisadores da comunicação pública, o segundo capítulo revela ainda os princípios constitucionais que regem a Administração Pública brasileira. O texto constitucional convida para uma reflexão primordial para o interesse público: a atividade de comunicação, assim como qualquer ato ou ação praticada por agente público em nome do Estado, deve obedecer aos imperativos de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Estes preceitos, combinados aos requisitos de comunicação pública presentes na literatura sobre o tema, contribuíram para a construção de um método de pesquisa que confluiu na utilização de diversas técnicas de coleta de informações. O capítulo 3 traça, então, a narrativa da exploração de campo, quando esta pesquisadora – em contato direto com os profissionais que trabalham no portal de notícias do Estado, através da observação da rotina de trabalho, e por meio da análise de notícias, de documentos e da aplicação de entrevista – obteve dados que possibilitaram avaliar a estrutura, a gestão e as práticas editoriais do portal de notícias governamental.

Para apontar em que medida o portal de notícias se aproxima do interesse público, além da observação do trabalho dentro da sala ocupada pelo portal no Gabinete de Imprensa, o estudo de caso recorreu à análise de conteúdo de notícias, à aplicação de entrevista com o chefe do Gabinete e da análise de documentos sobre a ficha funcional, gestão administrativa e legislação atinente ao setor. A aplicação dessas técnicas foi fundamental para reunir dados, confirmar depoimentos e chegar às considerações finais que estão no quarto capítulo deste trabalho.

No último capítulo, tenciona-se oferecer os resultados que os métodos selecionados permitiram aferir. Discute-se também, à luz da teoria apresentada, as considerações efetuadas a partir dos indicadores obtidos.

## 2 ESTADO, DEMOCRACIA E COMUNICAÇÃO PÚBLICA: CONCEITOS E ABRANGÊNCIA

Quando se fala em comunicação pública pode-se dizer tratar de atividade que se volta ao interesse público<sup>5</sup> a partir de processos e instrumentos comunicacionais que proporcionam o exercício de um direito fundamental: o de comunicar-se. O conceito de comunicação pública segundo sua primeira formulação, no início das primeiras discussões sobre o tema no Brasil, em 1998, revela “o ideário da utopia” (BRANDÃO, 2016, p. 118). Naquela época, além da incorporação dos pedidos dos cidadãos pelo Estado, a comunicação pública reivindicava maior transparência pública, com a publicização dos atos de governo e a devida prestação de contas com a finalidade de ampliação do controle social. Ainda hoje, quase 20 anos depois, tanto a liberdade de comunicação, quanto a aplicação do princípio da transparência ainda são invocados como requisitos essenciais para a reforma do Estado brasileiro e são indicadores que demonstram quão democrática uma sociedade é.

O grau de democratização do Estado encontra, na sua visibilidade, um elemento balizador: maior acesso à informação, mais democráticas as relações entre o Estado e a sociedade civil. A visibilidade social do Estado constitui um processo de dimensões políticas, técnicas, tecnológicas e culturais, tendo como um dos seus produtos fundamentais a informação “publicizada”. (JARDIM, 1999, p. 49)

A garantia do direito à comunicação encontra respaldo na democracia, cuja característica-chave “é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais” (DAHL, 2005, p. 26). Os cidadãos, por sua vez, podem se reunir em associações de vários tipos, entre os quais se destacam, para efeito deste estudo, o Estado e o governo.

A meu ver, Estado é um tipo muito especial de associação que se distingue pelo tanto que pode garantir a obediência às regras sobre as quais reivindica jurisdição, por seus meios superiores de coerção. Quando as pessoas falam sobre “governo”, normalmente se referem ao governo do Estado sob cuja jurisdição vivem. (DAHL, 2016, p. 53)

No âmbito jurídico, Estado é a organização política de uma nação ou de um povo (SILVA, 2001, p. 321), enquanto governo, no conceito político, diz respeito “ao conjunto de órgãos que realizam a administração pública, exercendo poderes que lhe foram delegados pela soberania do povo” (SILVA, 2001, p. 384). Dentro deste ambiente, se origina uma atividade de Estado, ferramenta estratégica dos governos e requisito essencial da democracia: a comunicação pública.

---

<sup>5</sup> INTERESSE PÚBLICO. Ao contrário do particular, é o que assenta em fato ou direito de proveito coletivo ou geral. Está, pois, adstrito a todos os fatos ou a todas as coisas que se estendam de benefício comum ou para proveito geral, ou que se imponham por uma necessidade de ordem coletiva (SILVA, 2001, p. 443).

Toda a construção argumentativa das democracias está sediada na defesa do bem público, do interesse geral, do interesse público, princípio das instituições e justificativa do Estado republicano. Assim, os sistemas, as redes e as assessorias de comunicação do Executivo, do Legislativo e do Judiciário comunicam a defesa direta dos projetos políticos de quem está no poder; permitem criar espaços próprios de visibilidade e promoção em formatos informativos e publicitários. (KUNSH, 2011, p. 104 e 105)

Por outro lado, o interesse público demanda que, por meio desse aparelho de comunicação, se crie “um espaço de debate, negociação e tomada de decisões relativas à vida pública do país” (MATOS, 1999, p. 3). Por meio da comunicação pública espera-se que o cidadão participe da atuação político-institucional e que sua voz seja ouvida e levada em consideração pelos gestores públicos.

Além da teoria política e de comunicação pública, o ordenamento legal também orienta que qualquer atividade estatal deverá se subordinar ao interesse público. A previsão contida no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) reflete a necessidade de que os agentes públicos de quaisquer poderes, seja na esfera federal, estadual ou municipal, considerem a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência como baliza do seu comportamento profissional dentro das instituições. “A primazia do interesse público sobre o privado é inerente à atuação estatal e domina-a, na medida em que a existência do Estado se justifica pela busca do interesse geral” (MEIRELLES, 2001, p. 95).

Mas, apesar da clareza do mandamento constitucional, a ideia de que a comunicação praticada pelo Estado deve refletir o interesse coletivo é considerada utópica por dirigentes públicos.

A ideia é julgada às vezes ingênua ou utópica por detentores momentâneos do poder para quem comunicação, ainda e infelizmente, é apenas um tipo de concessão paternalista, de angariar apoio, instrumento de persuasão, manipulação, sedução, para disputa ou manutenção do poder, ou nas versões mais refinadas, um fenômeno da natureza que pode ser deixado ao acaso ou ao improvisado. Para o profissional, o desafio é lidar com um tema cujo objetivo estratégico muitas vezes está mais relacionado a atender aos anseios do corpo dirigente do que ao interesse público. (DUARTE, 2009, p.61)

De acordo com o que determina a Constituição, quando qualquer ato da Administração Pública é dirigido com base apenas no interesse do gestor público em contraposição ao interesse da coletividade incorre-se em improbidade administrativa. A punição está prevista no artigo 11 da lei 8.429/1992 (BRASIL, 1992) que dispõe sobre sanções aos agentes públicos quando praticarem ato que atente “contra os princípios da administração pública”, ou seja, “qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições”.

Diante do arcabouço legal que direciona a atuação do agente público para a consecução do interesse da coletividade, prevendo inclusive punição àqueles que incorrerem em descumprimento da norma, não há que se falar em outro tipo de comunicação estatal que seja diferente do conceito que se tem delineado teórico e legalmente nos últimos anos para a comunicação pública. Por esse entendimento, compreende-se que ao Estado só é permitida a prática de uma comunicação que implique em “assumir espírito público” e que privilegie “o interesse coletivo em detrimento de perspectivas pessoais e corporativas” (DUARTE, 2009, p. 61).

A comunicação pública é identificada na literatura acadêmica por meio de uma diversidade de tipos de comunicação que podem ser desempenhados pelos órgãos públicos. Na esfera estatal, ela pode ser compreendida como comunicação governamental que trata de “uma forma legítima de um governo prestar contas e levar ao conhecimento da opinião pública projetos, ações, atividades e políticas que realiza e que são de interesse público” (BRANDÃO, 2009, p. 5).

A comunicação governamental não afasta a necessidade de cumprimento dos princípios constitucionais. Tanto o Estado, quanto o Governo, estão obrigados a orientar suas ações a partir dos princípios que fazem prevalecer o interesse público. Importante, então, salientar que, apesar de comunicação pública e comunicação governamental aparentemente apontarem para finalidades diferentes, ambas estão obrigadas à satisfação da vontade geral da sociedade.

Nesse sentido, o conceito de comunicação pública como atividade que privilegia o interesse público abrange qualquer prática comunicativa na esfera estatal. A comunicação governamental, por exemplo, ao se constituir como instrumento de construção da agenda pública e de prestação de contas, só atenderá à CF se atender o interesse público.

Apesar disso, persiste o problema da compreensão que se tem de comunicação governamental entendida enquanto atividade voltada aos interesses do grupo político no governo em detrimento do interesse geral da sociedade. Segundo Brandão (2009, p. 10), essa vinculação ganhou força no período de ditadura militar quando a comunicação governamental foi compreendida como uma ferramenta do marketing político, da propaganda e da publicidade para a manipulação da sociedade.

A vida política brasileira moderna instituiu-se a partir de uma comunicação governamental instrumentalizada. A gestão do presidente e ditador Getúlio Vargas tornou-se um marco significativo nesta área por ter iniciado, com bastante clareza, um processo de sofisticação ao projetar um sistema de comunicação capaz de reforçar a teia política que lhe dava sustentação. Sua relação com os militares e com o integralismo se evidenciava tanto nos discursos (com seu apelo aos referenciais de

força e disciplina), quanto nos instrumentos de imposição e proibição (censura) sobre formas de comunicação que não tivessem a orientação definida pelo governo. O silêncio decretado (em especial sobre os movimentos operários) contrapõe-se à promoção do chefe da nação, emoldurado como “pai dos pobres”. (MATOS, GIL, 2013, p. 90 e 91)

É a esta comunicação que atende aos interesses exclusivos de um governo, não condizente com o Estado democrático e que só interessa ao grupo político que compõe o poder temporariamente, que a comunicação pública se contrapõe frontalmente. Com o restabelecimento da democracia, requer-se um outro tratamento à comunicação do Estado, que deve produzir uma informação condizente com os interesses da sociedade e contribua para a formação do cidadão. Numa democracia, o cidadão é elevado a um status social de participante ativo das decisões políticas que determinam os rumos da vida social.

Três são os atributos jurídicos inseparavelmente vinculados à natureza do cidadão como tal: primeiro, a liberdade legal de obedecer somente à lei à qual ele deu consentimento; segundo, a igualdade civil, que consiste em não ter, entre concidadãos, ninguém superior a ele, mas apenas outra pessoa, possuindo ele a faculdade moral de obriga-la juridicamente tanto quanto ela pode obriga-lo; terceiro, o atributo da independência civil, pelo qual o cidadão deve sua existência e sustento não ao arbítrio de uma outra pessoa, mas a seus próprios direitos e poderes como um membro da república. (KANT apud ANDRADE, 2006, p. 79)

O que caracteriza o cidadão, para Kant (2009, p. 10), é a sua capacidade de votar, para esse autor, ato indissociável de uma participação ativa na vida pública. Brandão reitera que, no estado democrático, a cidadania “começa a ser entendida de forma menos passiva e mais participativa, apreendida como o livre exercício de direitos e deveres, situação para a qual só se está preparado quando existem condições de informação e comunicação”.

No contexto da Constituição Cidadã, como foi denominada a CF de 1988, a comunicação, enquanto atividade estatal, deve, então, servir à construção da cidadania e se orientar sempre pelo interesse público (BRASIL, 1988). Não deve ser aparelhada por interesses particulares, como aqueles relacionados à perpetuação do grupo político incumbente no poder, mas tentar, a partir de critérios técnicos profissionais e das normas vigentes, alcançar o interesse de todos ou, pelos menos, da maioria dos cidadãos. O entendimento sobre o funcionamento do Estado e as formas de dominação deste sobre a sociedade é de fundamental importância para a discussão apresentada nessa dissertação.

## 2.1 FORMAÇÃO DO ESTADO: PATRIMONIALISMO VERSUS INTERESSE PÚBLICO

A compreensão sobre a formação do Estado brasileiro passa pela interpretação do conceito de patrimonialismo – cunhado pelo sociólogo alemão Max Weber (2015) e compreendido como apropriação privada da coisa pública. Ao tratar das formas de dominação

do poder público, Weber revelou que o Estado se fundamenta na coação, não sendo este seu atributo único, mas certamente algo que o diferencia das demais organizações sociais. Essa característica impõe importância aos grupos que atuam dentro da administração pública, que, por meio da política, reclamam o poder de exercer sobre a sociedade a “coação física legítima” (WEBER, 2015, p. 526).

O Estado, do mesmo modo que as associações políticas historicamente precedentes, é uma relação de dominação de homens sobre homens, apoiada no meio da coação legítima (quer dizer, considerada legítima). Para que ele subsista, as pessoas dominadas têm que submeter à autoridade invocada pelas que dominam no momento dado. Quando e por que fazem isto, somente podemos compreender conhecendo os fundamentos justificativos internos e os meios externos nos quais se apóia a dominação. (WEBER, 2015, p. 526)

Ao buscar os fundamentos da legitimidade da obediência à dominação, Weber estabelece três tipos: o carismático, o patrimonial e o burocrático. O primeiro deles tem como característica principal o carisma vinculado à imagem do líder, seja ele político, espiritual ou religioso. Já a dominação do tipo patrimonial diz respeito a uma atuação que confunde o espaço público com o privado, e a administração pública subjaz no campo das preferências e ditames pessoais. O Estado burocrático, pelo contrário deste último, seria aquele comandado pelo direcionamento das normas legais e condução técnica da máquina pública. A partir da combinação desses tipos de dominação institucional, Weber firma um conceito:

(...) o Estado moderno é uma associação de dominação institucional, que dentro de determinado território pretendeu com êxito monopolizar a coação física legítima como meio da dominação e reuniu para este fim, nas mãos de seus dirigentes, os meios materiais de organização, depois de desapropriar todos os funcionários estamentais autônomos que antes dispunham, por direito próprio, destes meios e de colocar-se, ele próprio, em seu lugar, representado por seus dirigentes supremos. (WEBER, 2015, p. 529)

Apesar da dificuldade em encontrar esses tipos puros de dominação em aplicação na realidade de forma singular, pois percebe-se na maioria das vezes a combinação entre uns e outros, o pensamento weberiano revela algo que tem sido o argumento para a necessidade de renovação do Estado ao longo dos tempos: a modernização do Estado passa necessariamente pela burocratização, ou seja, pela construção de um aparato legal que se baseie, por exemplo, em contratos e na capacitação técnica dos funcionários a serviço do poder público. A respeito disso, a teoria weberiana explica os motivos da submissão à autoridade, obediência que pode originar-se de um “hábito inconsciente” ou de escolhas racionais. Ao classificar as variadas formas de influência sobre um grupo de pessoas, o autor estabelece:

Há três tipos puros de dominação legítima. A vigência de sua legitimidade poder ser, primordialmente:

- De caráter racional: baseada na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação (dominação legal), ou
- De caráter tradicional: baseada na crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade (dominação tradicional) ou, por fim,
- De caráter carismático: baseada na veneração extracotidiana da santidade, do poder heroico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta reveladas ou criadas (dominação carismática). (WEBER, 2015, p. 141)

A compreensão dessas categorias de dominação nos levaria a entender porque determinadas escolhas são feitas em detrimento de outras. A dominação legal seria, para Weber, aquela em que se estabelecem formalmente as regras, as funções oficiais e as competências, distribuem-se os serviços, atribuem-se poderes de mando, limitam-se os meios coercivos e suas formas de aplicação. “A estas categorias se junta o princípio da hierarquia oficial, isto é, de organização de instâncias fixas de controle e supervisão para cada autoridade institucional, com o direito de apelação ou reclamação das subordinadas às superiores” (WEBER, 2015, p. 143). Em instituições que aplicam este tipo de dominação, exige-se do quadro de funcionários uma qualificação profissional. Aplica-se ainda o princípio da separação absoluta entre o patrimônio da empresa e o patrimônio privado, “bem como entre o local das atividades profissionais (escritório) e o domicílio dos funcionários” (*idem*).

Já no âmbito da dominação tradicional tem-se “servidores pessoais”, e não funcionários, estes obedecem a um “senhor”, e não a um “superior”. As ordens são emanadas pela tradição ou pela livre vontade do senhor. Não há estatuto que normatize as condutas laborais, nem critérios profissionais para seleção do quadro administrativo que “pode ser recrutado a partir de pessoas tradicionalmente ligadas ao senhor, por vínculos de piedade (“recrutamento patrimonial”)” (WEBER, 2015, p. 148). As competências dos trabalhadores não são fixadas por uma norma, mas atribuídas pelo livre arbítrio do senhor e de tanto serem executadas, se fixam pela tradição. Outra característica desse tipo de dominação é a forma de recrutamento do quadro administrativo, sendo o pessoal selecionado dentre os funcionários domésticos do senhor, geralmente, sem apresentar qualificação profissional para a função. “Ao surgir um quadro administrativo (e militar) puramente pessoal do senhor, toda dominação tradicional tende ao patrimonialismo<sup>6</sup> e, com grau extremo de poder senhorial, ao

---

<sup>6</sup> Weber denomina patrimonial “toda dominação que, originariamente orientada pela tradição, se exerce em virtude de pleno direito pessoal” (WEBER, 2015, p. 152).

sultanismo<sup>7</sup>” (WEBER, 2015, p. 151). Em relação à forma de gratificação do trabalho, o servidor patrimonial obtém o sustento:

- a) por alimentação na mesa do senhor;
- b) por emolumentos (na maioria das vezes, em espécie) provenientes das reservas de bens e dinheiro do senhor;
- c) por terras funcionais;
- d) por oportunidades apropriadas de rendas, taxas ou impostos; e
- e) por feudos. (WEBER, 2015, p. 154)

O terceiro tipo de dominação elencada por Weber é a carismática que ocorre em virtude do carisma pessoal a quem é atribuída a imagem de líder. O líder exibe qualidades ou poderes específicos que podem torna-lo, inclusive, um enviado de Deus. As pessoas que trabalham para o senhor carismático não são funcionários profissionais, não sendo necessário qualificação profissional para o exercício da função. Não são selecionados “segundo critérios de dependência doméstica ou pessoal, mas segundo qualidades carismáticas” (WEBER, 2015, p. 160). Também não há remuneração, “vivendo os discípulos ou sequazes (originariamente) com o senhor em comunismo de amor ou camaradagem, a partir dos meios obtidos de fontes mecênicas” (WEBER, 2015, p. 160).

As formas de dominação a que se referiu Weber não se desenvolvem apenas no Estado, mas também nas relações estabelecidas em empresas e outras instituições privadas. Mas, como o estudo de caso está circunscrito à estrutura do Estado brasileiro, a pesquisa considerou apenas as normas jurídicas e a forma de organização da administração pública, na tentativa de revelar elementos constituintes de cada um desses tipos de dominação expostos pelo sociólogo alemão.

Seguindo Weber, Sergio Buarque de Holanda (2011), na leitura que faz da constituição da burocracia brasileira a partir de sua origem portuguesa, entende que, apesar de o Estado não dever ser uma ampliação do círculo familiar, uma extensão das vontades manifestas em família, no Brasil, a Administração Pública se valeu desses vínculos para a distribuição de posições no governo. Na fundação do Estado, os detentores de poderes, ao indicarem pessoas aos cargos públicos, não compreendiam a distinção entre o público e o privado, o Estado e a família, o que fez surgir o funcionário “patrimonial”.

Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que vão exercer funções públicas faz-se de acordo

---

<sup>7</sup> E sultanista é “toda dominação patrimonial que, com suas formas de administração, se encontra, em primeiro lugar, na esfera do arbítrio livre, desvinculado da tradição” (WEBER, 2015, p. 152).

com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com suas capacidades próprias. (HOLANDA, 2011, p. 146)

Nesse sentido, é importante destacar que a análise de Sergio Buarque de Holanda permanece atual, uma vez que, a despeito da previsão constitucional que impôs a obrigatoriedade de realização de concurso público de provas e títulos para o provimento de cargos públicos, como forma de se fazer prevalecer o interesse público, muitas vagas destinadas ao trabalho técnico, portanto, fora do escopo da chefia, assessoramento e direção (hipóteses de nomeação de cargos em comissão previstas no artigo 37 da Constituição Federal), são ocupadas mediante a indicação política, sob o argumento da confiança.

Holanda relata que a confiança é uma característica fundamental do relacionamento entre brasileiros, para quem o convívio se daria de maneira emotiva. Esse comportamento, segundo o autor, dificultaria a entrada de estrangeiros que não se relacionam da mesma forma. “Um negociante de Filadélfia manifestou certa vez a AndreSiegfried seu espanto ao verificar que, no Brasil como na Argentina, para conquistar um freguês tinha necessidade de fazer dele um amigo” (HOLANDA, 2011, p. 149).

No Brasil, pode dizer-se que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários dedicados a interesses objetivos. Ao contrário, houve, ao longo de nossa história, o predomínio das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos pouco acessíveis a uma ordenação impessoal – como o círculo da família, que se exprimiu com mais força em nossa sociedade. Um dos efeitos decisivos da supremacia do núcleo familiar está em que as relações que se criam na vida doméstica sempre forneceram o modelo de qualquer composição social entre nós. Isso ocorre mesmo onde as instituições democráticas, fundadas em princípios neutros e abstratos, pretendem assentar a sociedade em normas antiparticularistas. (HOLANDA, 2011, p. 146)

Raimundo Faoro (2012), também com base o pensamento weberiano, avalia que do Brasil colônia à República, o patrimonialismo deu o tom das relações no poder. Para o autor, os políticos conduzem a coisa pública como se fosse sua, têm a sociedade como algo a se “explorar” e “manipular” (FAORO, 2012, p. 819). Tanto Holanda, quanto Faoro admitem o patrimonialismo como uma característica de nascença do Brasil devido à influência lusitana.

Contrariamente, em crítica recente à leitura do conceito de patrimonialismo realizada por estes dois autores, Jessé Souza (2015) compreende que a apropriação do Estado por interesses privados não é uma característica apenas do Brasil. Do ponto de vista de Souza, Weber foi considerado de maneira equivocada pelos sociólogos brasileiros por dois motivos. Primeiro, porque a estrutura de sociedade avaliada pelo sociólogo alemão no fim do século XIX é totalmente diferente da estrutura social que se constituiu no Brasil. O conceito de patrimonialismo cunhado por Weber surge de estudo sobre o confucionismo e o taoísmo nas relações com o império patrimonial chinês. Segundo Souza, neste contexto, não existia uma

economia monetária desenvolvida, nem um direito formal e havia uma compreensão do poder político como uma força mágico-religiosa. Souza afirma, em primeiro lugar, que o conceito weberiano de "patrimonialismo", fundamental nas obras de Holanda e Faoro, não foi originalmente pensado para ter aplicação nas sociedades modernas, como o Brasil. E, segundo, porque todos os Estados capitalistas vivem a dicotomia público/privado, as disputas de classes nessa ordem econômica são imperativas e não podem ser explicadas simplesmente pelo patrimonialismo. Diante desse cenário, Jessé Souza pondera: as leituras do patrimonialismo feitas por pesquisadores brasileiros só serviram até agora para criar uma falsa oposição entre as sociedades latino-americanas, tomadas como “afetivas e passionais” e a sociedade norte-americana, enaltecida nos textos como modelo de impessoalidade, modernidade e confiança.

Na verdade, o que mantém a aparência de validade desta tese é a crença infantil de que existem Estados que não seriam “apropriados privadamente” em qualquer lugar do planeta. Quando a única questão razoável é saber se o estado é apropriado por uma pequena minoria privilegiada ou se pelo interesse da maioria. (SOUZA, 2015, p. 67)

Ao adotar a perspectiva crítica de Souza, a pesquisa não tem a intenção de explicar como a concorrência entre interesse público e privado se constituiu no Estado, mas sim revelar quais mecanismos de comunicação podem ampliar as possibilidades de que o interesse da maioria prevaleça sobre a vontade particular dos dirigentes públicos. Apesar das dificuldades de se estabelecer na prática quais ferramentas de comunicação aproximariam o poder público do interesse da maioria dos cidadãos, a legislação e os estudos de comunicação pública apontam para algumas diretrizes. Mas, antes de chegar a elas, e como a dissertação se refere a uma unidade de comunicação estruturada dentro do Governo de Goiás, é necessário olhar para o passado, e compreender em que bases se constituiu a administração pública no interior do Brasil.

## 2.2 A POLÍTICA DOS CORONÉIS: A FORMAÇÃO DO PODER NO INTERIOR DO BRASIL

A constituição do poder público no interior do Brasil ocorreu com a cooperação de famílias oligárquicas – detentoras de terras e emprego – que, diante da ausência do Estado nesses rincões, tomaram para si a função de exercer a coerção e outras funções de governo. Sob o domínio do “coronel” (como era chamado o proprietário das terras que exercia influência política regional), durante toda a República Velha, o povo se posicionou numa relação de dependência que manteve a democracia sob o cabresto de uma elite agrária.

Ao chamar de coronelismo a prática patrimonialista de lidar com o que é público de forma privada, Victor Nunes Leal (2012) descreve como a política era conduzida no interior do país: uma população analfabeta que dependia do coronel para possuir o pouco que tinha, vendia o voto em eleições fraudadas sem se dar conta de que retardava o processo de emancipação social. Por outro lado, a fim de obter aprovação nas urnas por meio do voto de cabresto, em que os eleitores eram praticamente obrigados a votar nos candidatos indicados pelo senhor de terras, os governadores também mantinham relação de dependência política com os coronéis. Para este autor, fruto de uma “estrutura social e econômica inadequada” (LEAL, 2012, p. 43), o coronelismo: “É uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa” (LEAL, 2012, p. 44).

Combina-se à concentração de terras nas mãos de poucos o fato de a administração pública ser extremamente desorganizada neste período. Segundo Leal, este cenário somado à ausência de pessoas capacitadas para o exercício de funções públicas, originou o filhotismo – prática de favorecimento de amigos com cargos públicos. “A outra face do filhotismo é o mandonismo, que se manifesta na perseguição aos adversários: ‘para os amigos pão, para os inimigos, pau’” (LEAL, 2012, p. 60).

Ao descrever o coronelismo em Goiás, Francisco Itami Campos (1983) realiza uma análise importante da conformação política do estado durante a Primeira República. Campos situa Goiás entre os estados não hegemônicos, chamados por ele de periféricos, caracterizados por suas condições de inferioridade econômica, demográfica, pelo isolamento geográfico e por problemas de comunicação decorrentes disto. Àquela época, descreve o autor, Goiás se mantinha economicamente com base em uma pecuária extensiva e na agricultura de subsistência, e a população era inexpressiva e dispersa em um vasto território, a maioria residindo no campo (CAMPOS, 1983, p. 37).

O afastamento do estado do poder central acabou por gerar uma certa autonomia para a atuação dos coronéis. Segundo Campos, houve na história de Goiás três momentos em que a intervenção federal se faria necessária, mas não logrou êxito: a primeira em 1905, quando os Bulhões, que dominavam o estado, perdem as eleições e há duplicação dos poderes executivo e legislativo; em 1909, quando “Leopoldo de Bulhões toma a força o poder até então ocupado pelo grupo de Xavier de Almeida”; e em 1926, sob o governo do médico Brasil Ramos Caiado, “o poder judiciário considerou-se sem condições de funcionamento, dada a interferência do poder executivo” (CAMPOS, 1983, p. 45).

Nos três casos, especialmente em 1905, estão presentes as condições julgadas necessárias à intervenção, principalmente a divisão interna, por que não houve intervenção em Goiás? Um outro elemento interfere aí, ou seja, a não-decisão de intervir em Goiás deveu-se a não-preocupação com Goiás, ao pouco interesse com a política goiana. (CAMPOS, 1983, p. 45)

O coronelismo goiano, representado na obra de Campos pelas famílias Bulhões, Xavier de Almeida e a família Caiado, além de sobrepôr o poder executivo aos outros poderes, manipula o orçamento do estado e mantém, segundo o autor, o atraso regional como forma de dominação. De acordo com Campos, essas famílias, optaram por não investir em políticas públicas que trouxessem desenvolvimento à região. Entre os progressos que teriam sido evitados pela política coronelista, o autor destaca a expansão da via férrea. Segundo Campos, esse investimento teria sido evitado com a finalidade de preservar a situação de isolamento do estado. “Quanto pior, melhor” teria sido o lema de José Leopoldo de Bulhões Jardim com a finalidade de “mantendo o atraso, continuar dominando o Estado” (CAMPOS, 1983, p. 64).

A interpretação dos fatos ocorridos durante a primeira república em Goiás por Campos recebeu críticas de autores como NarsChaul (1995) que contesta o argumento do atraso por iniciativa de uma estratégia da política dos coronéis.

(...) não se deve pensar em colapso econômico ou “atraso” ou qualquer outra idéia que venha ressuscitar a “decadência” da economia goiana na transição do século XIX ao XX, e no decorrer deste. O que se pode observar é um lento, mas contínuo, fluxo de crescimento econômico no moldes e possibilidades de Goiás, visando atender as demandas dos centros econômicos mais desenvolvidos que a absorviam e os quais se subordinava em termos de exportação. Sem elevar a pecuária goiana a um patamar que exagera e até mesmo força uma idéia de progresso como forma de amenizar a crise econômica de Goiás após a mineração, temos um exemplo capaz de refutar a representação que se faz, por tanto tempo, da suposta decadência de Goiás. (CHAUL, 1995, p.79).

Entre as críticas de Chaul está o fato de análises como a realizada por Campos serem utilizadas por grupos políticos pós década de 1930 que anunciam a chegada do novo, em contraposição ao atraso. “Assim, Goiás não teria sido despertado pelo apito do trem e só viria acordar econômica e politicamente após 1930, quando então viveria a antítese de seu passado: a modernidade, idéia salvacionista que viria tirar Goiás da decadência e do atraso” (CHAUL, 1997.p.143).

A despeito das divergências de interpretação da conjuntura social, política e econômica do estado na primeira república, ambos autores destacam a influência da força política das famílias oligárquicas na política estadual e concordam ao afirmar a presença constante de vontades privadas no comando da administração pública local.

Para José Murilo de Carvalho (1997, p. 1), no entanto, é preciso datar o coronelismo na história esclarecendo que este foi um sistema político de abrangência nacional, mas que não tem influência nos dias atuais. Pelo contrário, o que sempre existiram, tanto no coronelismo, como nos dias de hoje - em menor proporção segundo o autor, foram as relações de mandonismo e o clientelismo.

Ao propor uma discussão conceitual sobre coronelismo, mandonismo e clientelismo, Carvalho contribui sobremaneira para a interpretação adequada de fatos políticos da atualidade que parecem indicar semelhanças com formas de dominação patrimonialistas ou coronelísticas. Segundo o autor, tratar os conceitos como sinônimos pode encaminhar a noções falsas sobre o que cada um tem a dizer a respeito de cada momento histórico do país.

Citando Leal, Carvalho afirma que o coronelismo seria um sistema político vigente durante a Primeira República, em que o coronel era parte de uma “complexa rede de relações” que envolvia até o presidente da República. Segundo Carvalho, o coronelismo deixou de existir em 1937 “em seguida à implantação do Estado Novo e à derrubada de Flores da Cunha, o último dos grandes caudilhos gaúchos”.

Já o mandonismo – que diz respeito ao poder concedido ao indivíduo que mantém domínio pessoal sobre a população a partir da utilização de algum recurso estratégico – sempre existiu e tende a desaparecer quanto mais se avança a conquista por direitos do cidadão. Diferentemente do coronelismo, o mandonismo não é um sistema político, mas sim uma característica da política tradicional desde a colonização do país e que ainda persiste em regiões mais isoladas do país.

Segundo Carvalho (1997), o termo seria mais apropriado para avaliar situações atuais é o clientelismo já que as relações clientelísticas dispensam a presença do coronel, se efetuando entre o governo, ou políticos, e setores pobres da população.

Deputados trocam votos por empregos e serviços públicos que conseguem graças à sua capacidade de influir sobre o Poder Executivo. Nesse sentido, é possível mesmo dizer que o clientelismo se ampliou com o fim do coronelismo e que ele aumenta com o decréscimo do mandonismo. À medida que os chefes políticos locais perdem a capacidade de controlar os votos da população, eles deixam de ser parceiros interessantes para o governo, que passa a tratar com os eleitores, transferindo para estes a relação clientelística. (CARVALHO, 1997, p. 2-3)

Para Carvalho (1997), tanto o mandonismo, quanto o clientelismo são conceitos mais amplos do que o coronelismo e perpassam toda a história política do país. No entanto, Carvalho compreende que, à medida que há conquista de direitos sociais, civis e políticos, o mandonismo tende a desaparecer. Esse decréscimo, todavia, não é sentido nas relações

clientelistas que, com o fim do coronelismo, sofreram inovações e permanecem ativas no cenário atual. (Quadro 1)

Quadro 1 — Síntese dos conceitos

<b>Coronelismo</b>	<b>Mandonismo</b>	<b>Clientelismo</b>
Sistema político nacional, baseado em barganhas entre o governo e os coronéis. O coronelismo surge, atinge o apogeu e cai num período de tempo relativamente curto.	Quando o indivíduo, ao controlar recurso estratégico, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política. A tendência é que desapareça completamente à medida que os direitos civis e políticos alcancem todos os cidadãos.	Indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto.

Fonte: CARVALHO, 1997.

Uma das explicações para a existência de relações clientelistas na política brasileira foi oferecida por Holanda que atribuiu à herança da colonização ibérica a constituição do homem cordial como definição do caráter do indivíduo brasileiro, aquele que valoriza os atributos da personalidade em detrimento do princípio da impessoalidade que deve orientar as sociedades democráticas. Segundo Holanda, “cada indivíduo, nesse caso, afirma-se ante os seus semelhantes indiferentes à lei geral, onde esta lei contrarie suas afinidades emotivas, e atento apenas ao que o distingue dos demais, do resto do mundo” (HOLANDA, 1995, p. 155).

O culto aos valores da personalidade poderia explicar o descumprimento do princípio da impessoalidade, que, uma vez respeitado, constituiria um entrave para a existência de relações clientelistas. No entanto, no Brasil, Holanda afirma que a democracia foi adequada aos padrões políticos de uma aristocracia rural que a acomodou aos seus próprios direitos e privilégios (HOLANDA, 1995, p. 160).

Jessé de Souza contesta a interpretação de que o caráter do brasileiro poderia se resumir na imagem de um homem cordial tomado como “um ser genérico de todas as classes, emotivo, prisioneiro das paixões do corpo e, portanto, moralmente inferior” (SOUZA, 2015, p. 49). Segundo esse autor as explicações para a formação da personalidade do brasileiro encontram referências muito mais na escravidão, do que na influência da cultura de Portugal. Para Souza, a leitura de Holanda sugere que o brasileiro, ao se vincular às relações pessoais, se diferencia negativamente de indivíduos de outros países, tidos como mais evoluídos. Firma-se a contradição entre povos adeptos da confiança e à racionalidade e aqueles dados à corrupção e à afetividade.

Assim, para fazer a oposição especular perfeita, as sociedades latino-americanas são percebidas por todas as versões hegemônicas desse culturalismo como “afetivas e

passionais” e, conseqüentemente, corruptas, dado que supostamente “personalistas”, como se houvesse sociedades impessoais. (SOUZA, 2015, p. 23)

A noção que Holanda traça da personalidade do brasileiro - em que o agente público age conforme as características do homem cordial, de forma patrimonialista-, falseia, segundo Souza, uma realidade: “a de que existe um lugar no mundo onde ‘os privilégios’ do acesso a relações de influência e prestígio não acontecem” (2015, p. 48). Por essa compreensão, não há que se falar em relações clientelistas como herança de um comportamento que contaminou a todos os indivíduos de nações periféricas, mesmo porque não há correspondência entre o processo civilizatório do Brasil fundado na escravidão e Portugal – uma sociedade não escravocrata. No entendimento de Souza, o culto ao personalismo e a importância conferida a influência das relações pessoais, tanto no Estado, quanto no âmbito privado, não é uma prerrogativa de brasileiros, nem de indivíduos de países periféricos, como quer fazer concluir Holanda.

À personalização, subjetivação e simplificação do Estado na noção de “estamento estatal” todo-poderoso é acrescentada uma teatralização da política como ópera-bufa: deixamos de ter “interesses e ideias em conflito” e passamos a ter um mundo político dividido entre “honestos” e “corruptos”. (SOUZA, 2015, p. 34)

Para Souza, uma explicação possível para a conformação da personalidade encontra respaldo no objetivismo de Bourdieu, que não pressupõe “nenhuma característica da ‘natureza humana’ como explicação para a ação individual coordenada socialmente, mas sim o trabalho emocional e cognitivo que permite a socialização” (SOUZA, 2015, p. 198). Segundo Souza (2015), de acordo com a visão de Bourdieu, há um sistema de estruturas cognitivas e emocionais, que desde a infância, e a partir de condições econômicas e sociais determinadas, molda condutas e comportamentos. A partir do conceito de *habitus*<sup>8</sup> – definido por Bourdieu – , Souza argumenta que as disposições para determinados comportamentos são transmitidas de pais para filhos, e não herdadas de forma automática e homogênea por todos por meio da aculturação de um país colonizador, como sugere Holanda. Tomando de empréstimo a interpretação de Souza, as razões para a existência de relações clientelistas na seara política estariam vinculadas à determinadas condições estabelecidas previamente pela sociedade.

Para Souza, as condições de estruturação dos valores da personalidade são condicionantes, portanto, das formas de relacionamento na sociedade, e, portanto, são definidoras de como os cidadãos interagem com o poder público. A partir deste raciocínio,

---

<sup>8</sup>Habitus é “o condicionamento pré-reflexivo, automático, emotivo, espontâneo, ‘inscrito no corpo’, de nossas ações, disposições e escolhas” (SOUZA, 2015, p. 200).

compreende-se que ambientes e condições diversas sustentam as trocas estabelecidas entre políticos e eleitores.

A personalização da política é uma das estratégias do marketing que, além de eleger candidatos, impulsionam relações clientelistas. Braga, Nicolás e Becher (2013) em artigo sobre o uso da internet pelos candidatos a vereador de Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre, apontam a personalização da política mesmo nas democracias mais institucionalizadas e estáveis. Esse comportamento que se daria em três níveis da atividade política: no campo macroinstitucional, com a concentração do poder de decisão no chefe do executivo, o que reduziria a influência dos partidos políticos; no campo das relações de representação política, com o fortalecimento das funções prestadas pelos representantes à sua base eleitoral e ostentação da capacidade individual dos representantes de transferir recursos em detrimento de outras funções; e no campo das campanhas eleitorais, com a manifestação da personalização ou individualização das relações políticas estabelecidas pelos diferentes atores do sistema político, que se daria por ocasião da organização das campanhas eleitorais (BRAGA; NICOLÁS; BECHER, 2013, p. 169).

Segundo os autores, no marketing político, a personalização ocorre em detrimento da proposta política, com foco na imagem do candidato. Mas não há consenso entre os analistas da área sobre as consequências desse fenômeno para as democracias: se causaria uma “crise de representação política” ou se, pelo contrário, reduziria a distância entre políticos e eleitores, “através do emprego de métodos menos burocratizados de representação” (BRAGA; NICOLÁS; BECHER, 2013, p. 169-170). No entanto, apesar dessa incerteza acadêmica, o personalismo político contraria diretamente o princípio da impessoalidade destacado na Constituição Federal e configura-se nocivo à prática de comunicação pública porque ao promover a imagem pessoal de autoridades públicas, além de transgredir a lei, abre caminho para a apropriação privada da coisa pública.

### 2.3 A NECESSÁRIA DICOTOMIA ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO

O Estado, tanto em nível nacional, como alertado por Holanda (1995) e Faoro (2012), quanto em nível estadual, conforme a leitura de Leal (2012), Campos (1983), Chaul (1995) e Carvalho (1997) é construído a partir de bases políticas que não distinguem o público do privado. Constitui-se, a partir da crítica a situações da vida política cotidiana, a discussão de uma necessária dicotomia entre o público e o privado. Segundo Correia, “a dicotomia, no sentido distintivo do seu conteúdo, constitui uma representação de modo a descobrir e a pôr em evidência as diferenças entre os dois termos nela contidos” (2015, p. 8). Estabelecer as

diferenças entre público e privado é primordial para a defesa que essa dissertação faz de uma comunicação realmente pública.

Mas distinguir o público do privado nem sempre é tarefa trivial. Remonta às discussões entre cidadãos na Grécia Clássica em que se debatia sobre os rumos da vida comum. Segundo Thompson (2008), a dicotomia público/privado deriva da concepção romana de *res publica*<sup>9</sup>, mas ganha contornos diferentes a depender do contexto social e temporal. “À medida que as antigas instituições cediam lugar às novas, os termos ‘público’ e ‘privado’ começaram a ser usados com sentidos novos e, até certo ponto, redefinidos pelas mudanças no campo objetivo a que eles se referiam” (THOMPSON, 2008, p.11). Decorre disso a importância de se refletir sobre os conceitos de público e privado em cada situação. No caso específico da pesquisa na área de comunicação pública, vale perguntar: quando a atividade se aproxima do interesse de todos?

Para se aproximar do interesse público deve-se afastar do interesse privado já que o que é público não pode ser privado e o contraste entre os dois termos alerta os indivíduos sobre como devem proceder em sociedade. Na compreensão do âmbito privado está aquilo “que pertence somente a nós mesmos, que não diz respeito a mais ninguém, que não deve ser divulgado, exposto” (ARIES, DUBY, 2009, p. 7).

Na intenção de definir o espaço público, Hannah Arendt alerta para as particularidades contidas no universo comum. Cada ser que ocupa esse espaço coletivo o ocupa a partir de seus pontos de vista, situam-se em lugares distintos uns dos outros. Cada indivíduo carrega para o espaço público suas próprias vontades.

Nas condições de um mundo comum, a realidade não é garantida pela natureza comum de todos os homens que o constituem, mas sobretudo pelo fato de que, a despeito de diferenças de posição e da resultante variedade de perspectivas, todos estão sempre interessados no mesmo objeto. (ARENDR, 2007, p. 67)

O mais importante na diferença que compõe o significado do que vem a ser público ou privado, é perceber que tal distinção não depende “da natureza intrínseca dos conteúdos. Isso significa que público e privado não são fundamentados ontologicamente, mas que são relacionais” (CORREIA, 2015, p. 31). Algo será público sempre se observado em relação àquilo que é privado.

---

<sup>9</sup> Com *res publica* os romanos definiram a nova forma de organização do poder após a exclusão dos reis. É uma palavra nova para exprimir um conceito que corresponde, na cultura grega, a uma das muitas acepções do termo politeia, acepção que se afasta totalmente da antiga e tradicional tipologia das formas de Governo. Com efeito, *res publica* quer pôr em relevo a coisa pública, a coisa do povo, o bem comum, a comunidade, enquanto que, quem fala de monarquia, aristocracia, democracia, realça o princípio de Governo (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, p. 1107).

Nada é privado nem público em si mesmo, mas sim de forma contextualizada. As mesmas coisas que em determinadas circunstâncias são privadas, como por exemplo um casamento, ou uma transação econômica, podem tornar-se públicas noutras circunstâncias. (CORREIA, 2015, p. 31-32)

O contexto é tão determinante do significado da palavra público que, a título de exemplo, a palavra serve para definir sociedade quando esta é denominada de esfera pública, mas também surge para nomear aquilo que pertence ao Estado, *res pública*, setor público. “Portanto, embora aquilo que é do domínio do Estado seja designado com o conceito de público, a contraposição ao Estado é também ela própria designada com o conceito de público” (CORREIA, 2015, p. 23). O mesmo se dá em relação ao conceito de privado que, segundo Correia, admite diferentes aplicações: “a propriedade privada, as leis econômicas do mercado, o uso apenas privado de um determinado bem, o acesso restrito a uma determinada coisa, o controle de informações pessoais (...)” (CORREIA, 2015, p. 24).

Além das várias possibilidades de combinações léxicas, o que é público ou privado é formatado por meio de uma conjunção de fatores e interesses e, na ausência de um conceito rígido para um ou para outro, vão se delineando normas e políticas que estabeleçam ordem à atuação estatal. Segundo Thompson, desde o fim do século XIX, a partir de intervenções que os Estados fizeram à economia e da participação dos indivíduos em organizações para a gerência de demandas coletivas, com a privatização de serviços públicos, por exemplo, “as fronteiras entre o público e o privado se tornaram mais tênues” (THOMPSON, 2008, p. 111). Em relação ao lugar ocupado por instituições, Thompson classifica a dicotomia público/privado conforme o Quadro 2.

Quadro 2 — Dicotomia Público/Privado

<b>Domínio Privado</b>	<b>Domínio Público</b>
Organizações econômicas privadas operando no mercado econômico e visando fins lucrativos	Organizações econômicas pertencentes ao estado (p. ex. indústrias nacionalizadas e empresas de utilidade pública)
Relações pessoais e familiares	Organizações estatais e paraestatais (incluindo as organizações de bem-estar social)

Fonte: THOMPSON, 2008, p. 112.

Situados no campo do domínio público, os órgãos estatais e toda a atividade a que se prestam devem se balizar por um comportamento que beneficie a todos. Esse entendimento está consubstanciado no conceito de interesse público, que deve ser a finalidade primeira do Estado. É justamente na defesa do que é público, do que deve ser feito em nome de toda a coletividade, que o Estado demonstra o motivo de sua existência.

Essa condição de defesa dos anseios de todos, do bem comum, é tão evidente que, quando o interesse privado colide com o público, o Estado deve intervir. Isso ocorre, por exemplo, em situações em que se faz necessária a desapropriação de propriedades privadas em benefício de toda a comunidade. À mesma maneira, o Estado também deverá garantir outros direitos fundamentais à cidadania, como o direito à comunicação – tão evocado nas democracias contemporâneas.

Segundo Bobbio (1987, p. 26-27), a esse processo de intervenção do poder público na regulação da economia, por exemplo, denomina-se “publicização do privado” – que tem como característica a sobreposição dos interesses da sociedade aos interesses do indivíduo. Ao mesmo tempo, ocorre “um processo inverso que se pode chamar de privatização do público” – quando grupos privados se apropriam do Estado para atingirem interesses particulares.

A dicotomia público/privado ainda pode ser compreendida a partir das diferenças entre os termos publicidade versus privacidade, abertura versus segredo, visibilidade versus invisibilidade (THOMPSON, 2011, p.111). Mas, para Bobbio(1987, p. 28), o poder público, por sua natureza, diz respeito ao interesse público mesmo quando “não age em público, esconde-se do público, não é controlado pelo público”

Conceitualmente, o problema do caráter público do poder sempre serviu para por em evidência a diferença entre duas formas de governo: a república, caracterizada pelo controle público do poder e na idade moderna pela livre formação de uma opinião pública, e o principado, cujo método de governo contempla inclusive o recurso aos *arcana imperii*, isto é, ao segredo de Estado que num estado de direito moderno é previsto apenas como remédio excepcional. (BOBBIO, 1987, p. 28)

Apesar de as democracias evocarem, em nome da transparência, a abertura das informações do Estado, Bobbio comenta a resistência à publicidade, o que mantém viva, em parte, a cultura do segredo nas instituições: “o poder invisível resiste aos avanços do poder visível, inventa modos sempre novos de se esconder e de esconder de ver sem ser visto” (1987, p. 30).

#### 2.4 O CIDADÃO E O DIREITO À COMUNICAÇÃO NA DEMOCRACIA

Desde meados do século passado, em prol da transparência e contrariamente à cultura do segredo, o direito à comunicação tornou-se requisito essencial para o alcance da cidadania e, por sua importância para as democracias e para a criação de um ambiente propício à participação, compõe o rol de compromissos descritos na Declaração Universal dos Direitos Humanos como imprescindíveis para o desenvolvimento da humanidade. Segundo o artigo 19 do documento, o direito de liberdade de opinião e expressão “inclui a liberdade de, sem

interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras” (UNESCO, 1998, p. 4).

O direito à comunicação está na raiz do conceito de comunicação pública e remonta a discussões promovidas pela Frente Nacional de Luta pela Democratização da Comunicação no início da década de 80. Já naquela época um movimento civil organizado por intelectuais e profissionais pretendia instituir no país uma política de comunicação social que produzisse políticas públicas de comunicação (BRANDÃO, 2009, p. 20).

Entre as consequências da pressão social que o Estado sofre a partir da defesa da liberdade de expressão e do entendimento de que a comunicação é um direito de todos, está a cobrança permanente pela abertura de dados e informações relativas à administração pública. O indivíduo, para se expressar adequadamente, para atuar social e politicamente, necessita de informações que estão sob a salvaguarda dos Estados. É nesse cenário que, mediante regulação que toma como princípio a transparência e a publicidade como regra e o sigilo como exceção, molda-se um Estado que se apropria de instrumentos de comunicação e tecnologias capazes de disseminar conteúdos e de responder aos questionamentos dos cidadãos.

O ordenamento jurídico brasileiro também exprime relevância ao estatuto da comunicação por meio da garantia constitucional de liberdade de comunicação social, prevista no art. 220 da CF. A norma é consonante ao art. 5º da mesma Carta que consagra “a liberdade de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”. Para Medina(1988, p. 133), o Direito Social à Informação e o Direito de Opinião são basilares da democracia contemporânea “porque sem acesso ao fato histórico, o homem não passará a protagonista da ação social”. Na mesma linha, Matos defende:

A comunicação pública exige, portanto, a participação da sociedade e de seus segmentos: não apenas como receptora da comunicação do governo, mas principalmente como produtores ativos no processo comunicacional. Assim, são também atores, na comunicação pública a sociedade, o terceiro setor, a mídia, o mercado, as universidades, as instituições religiosas e os segmentos a que se tem negado reconhecimento – estejam eles vinculados ou não a instituições ou associações formais. (MATOS, 2011, p. 45)

A prática de uma comunicação que atenda ao interesse público requer, além da competência de informar, que o Estado tenha a capacidade de diálogo para que as manifestações dos cidadãos produzam efeitos na Administração Pública. Mas, para que isso ocorra, é necessário criar mecanismos de interlocução, “espaços capazes de viabilizar a formulação de demandas e sua consequente repercussão no governo, na sociedade e na mídia”

(MATOS, 2011, p. 45). Um exemplo recente da criação desses espaços no Brasil é a criação de ouvidorias públicas - instituições criadas a partir da Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011 que se valem de canais de comunicação para a abertura de diálogo entre o poder público e o cidadão (BRASIL, 2011).

Além das normas que ampliam as formas de comunicação entre o Estado e a sociedade, a atividade de comunicação estatal, objeto da análise deste estudo, vincula-se também aos princípios constitucionais da administração pública. Tais princípios devem ser compreendidos e considerados por todos os órgãos da administração direta e indireta de quaisquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O Quadro 3 expõe as características desses atributos, a partir da interpretação de doutrinadores do direito administrativo brasileiro.

Quadro 3 — Conceitos dos princípios constitucionais da Administração Pública

<b>Legalidade</b>	A administração pública só pode fazer o que a lei permite. (DI PIETRO, 2010, p. 64)
<b>Impessoalidade</b>	A administração pública não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento. (DI PIETRO, 2010, p. 67)
<b>Moralidade</b>	O agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o bem do mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. (MEIRELLES, 2001, p. 83)
<b>Publicidade</b>	É a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos legais. (MEIRELLES, 2001, p. 88)  O princípio da publicidade, que vem agora inserido no artigo 37 da Constituição Federal, exige ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvadas hipóteses de sigilo previstas em lei (DI PIETRO, 2010, p. 71)
<b>Eficiência</b>	Exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. (MEIRELLES, 2001, p. 90)

Fonte: Elaboração própria

Outro princípio que rege a administração pública e está consubstanciado na Lei 9.784/99, art. 2º, parágrafo único, é o da supremacia do interesse público, segundo o qual os órgãos estatais devem atender a “fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competência, salvo autorização em lei” (BRASIL, 1999). Este princípio se relaciona diretamente à finalidade dos atos praticados pelo Estado.

A primazia do interesse público sobre o privado é inerente à atuação estatal e domina-a, na medida em que a existência do Estado justifica-se pela busca do interesse geral. Em razão dessa inerência, deve ser observado mesmo quando as atividades ou serviços forem delegados aos particulares. (LOPES, 2001, p. 95)

Além destes parâmetros, a fim de se garantir que a comunicação estatal atue de forma condizente com o interesse público e não seja apropriada por interesses privados, a CF trata diretamente da conduta que o gestor deve assumir ao dar publicidade às ações de órgãos públicos, devendo afastar da publicidade a promoção pessoal dos agentes públicos.

Com base nesse aparato legal, a presente dissertação elege como ponto de partida o argumento segundo o qual a atividade de comunicação do Estado deve atender ao interesse público. O estudo parte desta premissa para investigar em que medida o portal de notícias do poder executivo de Goiás atende ao interesse público ou se, pelo contrário, aproxima-se de interesses privados dos dirigentes políticos ora no poder.

Assim como o Estado tem como atribuição o atendimento ao interesse da coletividade, o jornalismo – atividade desempenhada pelo portal em exame – também surge para cumprir a função social de informar à sociedade sobre fatos de interesse público. O Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros define entre os deveres dos profissionais a obrigação de divulgar todos os fatos que sejam de interesse público. O mesmo código trata também de afirmar que “a informação divulgada pelos meios de comunicação pública se pautará pela real ocorrência dos fatos e terá por finalidade o interesse social e coletivo” (FENAJ, 2007).

Nesta perspectiva, o jornalismo, seja ele praticado por ente público ou privado, tem a missão de prover a sociedade de informação que interesse a todos. Compreende-se, portanto, que um portal de notícias poder executivo tem o duplo dever de contemplar o interesse público não só por emanar da esfera estatal, mas por se propor à atividade jornalística, ou seja, à produção de notícias.

No entanto, na prática do jornalismo produzido por órgãos públicos, o atendimento do interesse público esbarra na ausência de normas que orientem a atividade desempenhada pelas unidades de comunicação estatal. Essa situação abre espaço para que ocorram conflitos entre o interesse da coletividade e interesses privados, sendo que os últimos têm como portadores dirigentes públicos ou pessoas afetas aos grupos que se relacionam com o governo. Como explica Duarte (2009, p. 70), “a ausência de padrões institucionalizados pode ser cômodo para dirigentes, que se adaptam a cada situação segundo critérios pessoais do momento, mas costuma ser pouco eficiente para a organização e, principalmente, para os públicos.”

A questão que se coloca mais uma vez passa pelo conflito entre interesse público e privado, atravessa as formas de dominação estatal e reflete a apropriação do público por vontades privadas. Ou seja, além da negligência das unidades de comunicação estatal em relação ao interesse público, a falta de padrão na condução das atividades deixa a critério do gestor político a escolha dos métodos e das rotinas de trabalho nesse âmbito.

Compreende-se, a partir da reflexão sobre o direito à comunicação, que a estrutura de comunicação financiada por recursos públicos não deve ser utilizada para financiar finalidades particulares, por exemplo, do grupo político no poder, mas sim cumprir a função de abrir os canais de diálogo e de participação do Estado com o cidadão. Entende-se que a atividade de comunicação, quando praticada pelo Estado, é ato da administração pública, e tem, por isso, a obrigação de observar a carta constitucional que prevê como deve ser a sua atuação.

A argumentação corrobora o entendimento de Bucci (2015, p. 47) que compreende que a única forma possível de se fazer comunicação no Estado se constrói por meio dos princípios e diretrizes de comunicação pública. Nesse sentido, se faz necessário narrar os requisitos essenciais para a construção de uma comunicação estatal que atenda aos interesses da coletividade.

Os princípios de ação descritos na Carta de Deontologia da Associação de Comunicação Pública, disponibilizados em texto de Pierre Zémor (2009), serviram de guia para a análise do site, a partir da observação da estrutura e funcionamento da redação e da análise do conteúdo publicado.

1. A comunicação pública deve estar a serviço do interesse público legalmente definido; da instituição ou da empresa em nome da qual se faz a comunicação, na medida em que ela não pode desconhecer o interesse público. As formas de expressão das mensagens não devem ser desviadas para fins particulares.
2. Os comunicadores públicos são responsáveis tanto frente à autoridade pública – organização para a qual eles trabalham – quanto frente aos cidadãos.
3. Os procedimentos da comunicação pública devem considerar seus destinatários como receptores ativos: os cidadãos, sem restrição, pois eles são a essência do interesse público, os homens e mulheres dotados de razão e qualquer pessoa em situação especial.
4. A comunicação pública deve prestar contas a cada pessoa a respeito das informações e das motivações das decisões que lhe concernem.
5. A comunicação pública deve assegurar: a ampla difusão das decisões públicas; que não se privilegiem os destinatários privados, a menos que eles contribuam para uma melhor informação do público; o acesso às informações que as instituições devem disponibilizar no espaço público.
6. A comunicação pública deve intervir, sempre que possível e em ocasiões propícias para a elaboração e a tomada de decisão. Fomentar a explicação no intuito de reduzir as incompreensões, os litígios ou os conflitos e evitar os recursos a sanções.
7. A comunicação pública deve permitir: a manifestação de cada interessado, em qualquer momento de um processo decisório; o diálogo, sempre que um procedimento ou um serviço ofertado ao público pode ser adaptado ou ajustado a uma demanda; o debate, quando uma escolha é colocada aos cidadãos. (ZÉMOR, 2009, p.242)

Conforme se lê na Carta, o interesse público direciona toda atividade comunicativa do Estado. Mas, autores como Zémor começaram a fazer escola no Brasil há apenas trinta anos, momento em que comunicação estatal já havia se estruturado em outras bases. Os

profissionais que ocuparam os cargos públicos com a finalidade de realizar a comunicação dos atos e serviços de governo foram influenciados muito mais pela literatura empresarial acerca do jornalismo e da assessoria de imprensa, ou pelo marketing eleitoral, do que por uma bibliografia que diz respeito a uma comunicação que se volta para o interesse público. Semelhante à lógica empresarial, em que a comunicação se constitui como ferramenta de gestão voltada para o lucro, nos governos a comunicação foi utilizada como estratégia eleitoral, instrumento de propaganda e perpetuação de determinado grupo no poder.

Com a reabertura política em meados da década de 80 e a pressão da sociedade civil por mais transparência dos governos, as atividades de comunicação ganham novo status na gestão das empresas do setor público e privado. O corpo de dirigentes das organizações começa a compreender que a comunicação deve ser planejada a partir dos interesses dos vários públicos a quem a instituição se destina, além disso precisa prevenir-se das ameaças e atentar para as oportunidades que possam surgir, tanto no cenário econômico, quanto no ambiente político-social. Liedtke e Curtinovi (2016, p. 4) explicam que “o dever de informar passou a ser também uma responsabilidade social das empresas, públicas e privadas, que começaram a criar mecanismos para permitir maior visibilidade de suas ações e mostrar o que é feito em benefício do cidadão.”

Para o setor público houve, com a promulgação da Constituição de 1988, a obrigação de abertura das instituições para os pedidos de informação encaminhados pelo cidadão. Apesar desse direito ter sido regulamentado apenas em 2011 por meio da Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011), a carta magna já previa a obrigação de informar. Qualquer interessado tinha o direito de requisitar as informações pela via administrativa utilizando-se o habeas data – ação que garante a todos os cidadãos o acesso a informações existentes sobre si em banco de dados de instituições públicas e governamentais.

A internet também reposicionou o trabalho das assessorias de comunicação. Por meio da rede mundial de computadores (web), o cidadão começou a utilizar as diversas formas de informação e diálogo abertas por sites e redes sociais para interagir, participar e influenciar no debate de temas de interesse público. A organização, que antes monopolizava a emissão de conteúdo, passou a ser mais um dos interlocutores do processo comunicacional.

É justamente essa valorização intersubjetiva entre interlocutores, baseada em exposição de ideias, argumentação e debate sobre assuntos que atingem as partes envolvidas, que torna o modelo de interação comunicacional dialógica bastante pertinente em organizações cujo cerne seja o interesse público. (LIEDTKE; CURTINOVI, 2016, p. 4)

A emergência de novas tecnologias da informação, de um processo político democrático e da profissionalização crescente da atividade de comunicação, ampliou a participação da sociedade nos assuntos que interessam a todos. Diante da cobrança por prestação de contas e respostas mais imediatas, os órgãos públicos estruturaram grandes equipes de comunicação que, via concurso público ou indicação para cargos de confiança, realizam o trabalho ora de emissores, ora de receptores em um processo de comunicação que se integra à vida democrática do país.

Essa nova configuração do processo comunicacional estabelecido entre Estado e sociedade amplia as potencialidades de exercício do direito à comunicação e de uma comunicação que seja realmente pública. Não faltam os instrumentos necessários para que isso ocorra, mas o Estado ainda carece de normativas que orientem a comunicação para o interesse público, políticas que direcionem as assessorias de comunicação a praticarem uma comunicação mais eficiente do ponto de vista da cidadania. Conforme Duarte (2009), um dos entraves reside na dificuldade de se saber onde está a informação que se procura. Esse autor defende que a comunicação pode ser utilizada para “permitir que cada cidadão tenha conhecimento pleno dos assuntos que lhe dizem respeito para tomar a melhor decisão possível” (DUARTE, 2009, p. 67). Nesse sentido, a comunicação pública assume uma função pedagógica que será empreendida por meio do diálogo com o cidadão.

### 3 COMUNICAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA: O PODER FALA AO POVO

A origem da ampliação de estruturas de comunicação na administração pública remonta ao final da década de 1980, quando profissionais de jornalismo, marketing e relações públicas, advindos do mercado empresarial, foram destacados para a elaboração de planos de comunicação em governos para a execução de projetos políticos. Na esteira da experiência adquirida por meio da assessoria a grandes organizações privadas, os órgãos públicos investiram em “pesquisas de opinião, formação de discurso (identidade) e na articulação e mobilização de massas” (TORQUATO, 2009, p. 17).

Em texto sobre a gênese da comunicação organizacional no Brasil, Gaudêncio Torquato, que passou da atividade da comunicação empresarial à governamental, explica que isto ocorreu a partir da “vivência de campanhas políticas para governos estaduais” (TORQUATO, 2009, p. 17).

Os poderes executivos – prefeitos e governadores – abriram espaço para a instalação de estruturas de comunicação governamental, na perspectiva de ampliação de espaços de visibilidade, aperfeiçoamento da identidade e prestação de contas à comunidade política. (TORQUATO, 2009, p. 18)

Segundo Torquato, o que impulsionava os governantes a se comunicarem com o público era a possibilidade de encantar as multidões a partir de uma estratégia que ficou conhecida pela obra do sociólogo francês Roger-Gérard Schwartzberg (1978), *O Estado do Espetáculo*. “Nela encontram-se os fundamentos da atualidade política, em que se inserem os fatores da carnavalização política, o artificialismo discursivo, a publicização do Poder Executivo, a construção e a desconstrução de heróis” (TORQUATO, 2009, p. 18). Segundo Schwartzberg (1978), o homem político, é prisioneiro da espetacularização do poder e forja um personagem para se manter em cena e conquistar a atenção da sociedade.

Agora, é a superestrutura da sociedade, é o próprio Estado que se transforma em empresa teatral, em “Estado espetáculo”. De uma forma sistemática e organizada. Para melhor divertir e iludir o público de cidadãos. Para melhor distrair e desviar. E mais facilmente transformar a esfera política em cena lúdica, em teatro de ilusão. (SCHWARTZENBERG, 1978, p. 9)

Para desempenhar o papel que lhe cabe no espetáculo, “o homem político deve, portanto, concordar em desempenhar de uma maneira duradoura o personagem em cuja pele se meteu” (SCHWARTZENBERG, 1978, p. 4-5). Ao se sujeitar a essa condição, o agente político teria o objetivo de construir-se enquanto um produto atrativo para o eleitor. Nesse sentido, as estruturas de comunicação do Estado foram criadas para executar um projeto de político de poder, transmitir os discursos e a imagem daqueles que estão e pretendem se perpetuar no poder.

Mas o foco na construção da imagem teatralizada do homem político não é a única referência fundadora da comunicação estatal no Brasil. Outro elemento é a unilateralidade do processo comunicativo, que tem como emissor exclusivo os dirigentes dos órgãos públicos. Segundo Brandão(2009, p. 13), “o modelo corresponde a uma prática de trabalho em que o foco é o atendimento à cúpula da organização da instituição, com a função de dar visibilidade, ou seja, “colocar na mídia” o órgão governamental, ou dela defende-lo”.

Diante desse cenário, é importante considerar que até fins da década de 1970 o Brasil não dispunha de uma comunicação de massa que alcançasse toda a população. Naquele momento, não havia uma estrutura de comunicação capaz de forjar uma participação da sociedade de forma mais ampla. O projeto de implantação das condições necessárias para a consolidação de uma mídia nacional foi executado pelos militares que fizeram uso político dela (LIMA, 2009, p. 86). Ademais, desde a impressão dos primeiros jornais do Brasil Colônia até a publicação de jornais como os conhecemos hoje, a influência dos governos na sustentação financeira da imprensa sempre fez parte do ambiente nacional, o que reforçou o status do Estado como único emissor no processo comunicacional.

O relato de Nelson Werneck Sodré (1999) na obra sobre a história da imprensa no Brasil, demonstra como, na passagem para o século XX, a transformação da pequena para a grande imprensa, com a entrada da publicidade, adequação da infraestrutura para o aumento da produção e da circulação, fez com que os meios de comunicação se aproximassem do Estado e conferissem ao poder público o controle sobre o que é noticiado. A imprensa se tornou uma grande empresa em decorrência das transformações no cenário econômico nacional sob a vigência da ordem capitalista, mas, contrariamente ao que era de se esperar, não livrou os novos empreendimentos de se acomodarem “ao poder político” (SODRÉ, 1999, p. 276). No livro, o autor relata o comportamento de Campos Sales, presidente do país no período correspondente à transição de um século a outro (1898-1902), que não tinha escrúpulo em confessar a compra da opinião da imprensa.

Ela lhe parece honesta, justa e necessária. Essa compra da opinião da imprensa pelo governo torna-se rotina. Luís Edmundo pergunta, com propriedade: “No seu livro *Da Propaganda à Presidência da República*, que nos diz o presidente Campos Sales, falando dessa arrefaçada imprensa que ele, como outros presidentes, peitava à custa do Tesouro?” E responde: É bom ver, vendo com exatidão, a cifra que a mesma lhe custou” (SODRÉ, 1999, p. 277).

A comunicação organizada no Estado, portanto, é herdeira dessa histórica relação empreendida entre governo e imprensa que se institucionaliza por meio da publicidade

oficial<sup>10</sup>. Nessa conjuntura, as assessorias de comunicação estatais começam a funcionar na década de 1980 com foco na divulgação, a fim de que o governo – único emissor considerado no processo comunicacional entre Estado e Sociedade – aumente sua visibilidade. Para atingir esse objetivo, o Estado se caracterizou “como um dos maiores clientes do mercado publicitário, permanentemente comprando espaço na mídia comercial” (SILVA, 2009, p. 182).

Este seria, segundo Silva, o nível mais básico da publicidade na democracia que deve, além de dar publicidade aos negócios do Estado, promover o debate com o cidadão sobre a condução da coisa pública.

Por mais que os governantes se apoderem do Estado e o aparelho em benefício de partidos e de interesses patrimoniais, pelo menos retoricamente há de se afirmar e reafirmar que o senhor do Estado é o cidadão e não o governante. Consequentemente, o serviçal do cidadão haverá de prestar contas do seu trabalho, sob pena de ser cobrado e até demitido (SILVA, 2009, p. 185).

A abertura das estruturas de comunicação do Estado para o diálogo com o cidadão ganha respaldo com a promulgação da Constituição Federal de 1988, mas tem novo impulso a partir da Lei de Acesso à Informação – que tem como preceito fundamental a transparência. A história da comunicação pública, nesse sentido, percorreu um longo caminho até alcançar os dias atuais em que todos os poderes (executivo, legislativo e judiciário) contam com estruturas formadas por profissionais que executam atividades de publicidade, televisão, rádio, mídias sociais e assessoria de imprensa, além de servidores destacados para as funções de ouvidorias e serviços de informação ao cidadão (SICs), funções compreendidas pela academia como inseridas no universo de políticas públicas de comunicação.

A Constituição Federal brasileira prevê que o Estado seja transparente e suas ações, bem como suas leis e funcionamento sejam amplamente divulgados. Essa publicização e transparência valiam-se, anteriormente, de veículos como o Diário Oficial da União e, aos poucos, com a própria midiática da sociedade e a chegada de veículos de comunicação de grande alcance, novos veículos, entre outras, novas formas de comunicação foram apropriadas pelos poderes públicos, de forma a promover o acesso à informação de interesse público ao cidadão. (CARVALHO, 2014, 162)

Em nível federal, o executivo, além de produzir produtos de comunicação como o Diário Oficial da União (DOU), e de atividades de assessoramento desempenhadas pela Secretaria de Comunicação do Governo Federal (SECOM), mantém canais de radiodifusão como a Radiobras e a Empresa Brasil de Comunicação (EBC).

---

<sup>10</sup> Se refere “à necessidade de o Estado agir como anunciante e de contratar serviços publicitários para assegurar a mais ampla e possível difusão dos apelos de governo” (SILVA, 2009, p. 182).

A Comunicação do Poder Executivo federal compreende a formulação da política de comunicação e divulgação social, mediante a implantação de programas informativos e o desenvolvimento de sistemas de informação e pesquisa de opinião pública, a realização de ações de assessoria de imprensa, de relações públicas, de comunicação digital, de promoção, de patrocínio e de publicidade. A publicidade institucional no Governo Federal obedece ao princípio constitucional da publicidade, mediante o acesso da população à informação sobre atos, obras e programas dos órgãos e entidades governamentais, suas metas e resultados; dar amplo conhecimento à sociedade das políticas públicas; divulgar os direitos do cidadão e serviços colocados à sua disposição; estimular a participação da sociedade no debate e na formulação de políticas públicas; disseminar informações sobre assuntos de interesse público dos diferentes segmentos sociais e promover o Brasil no exterior. (BRASIL, 2012, p. 1)

As TVs Câmara e Senado, em companhia das rádios mantidas pelas duas casas legislativas, são as representantes mais difundidas entre os produtos de comunicação do legislativo nacional. Porém, o aparato de comunicação não se restringe à radiodifusão, mas serve à publicação de jornais impressos, ao monitoramento de mídias sociais, ao relacionamento com a imprensa, à produção de conteúdo para mídias digitais, etc.

Seguindo o mesmo formato, no poder Judiciário há uma extensa variedade de produtos comunicacionais sendo produzidos por unidades de comunicação de todos os tribunais, em nível nacional e estadual. A título de exemplo, o Supremo Tribunal Federal (STF) além de emissoras de Rádio e TV, mantém quadro de pessoal para a produção de conteúdo em mídias digitais.

A TV Justiça tem como foco preencher lacunas deixadas por emissoras comerciais em relação a notícias sobre questões judiciais, a fim de possibilitar que o público acompanhe o dia a dia do Poder Judiciário e suas principais decisões, favorecendo o conhecimento do cidadão sobre seus direitos e deveres.

Trabalha na perspectiva de informar, esclarecer e ampliar o acesso à Justiça, buscando tornar transparentes suas ações e decisões. Este é o maior propósito da emissora do Judiciário. (BRASIL, 2017)

Carvalho (2014) faz uma importante consideração sobre a gestão de pessoas das estruturas de comunicação das emissoras de radiodifusão dos poderes legislativos e judiciário que importa a essa dissertação: “A TV Justiça terceiriza a produção da TV e não tem, como nos casos da TV Câmara e TV Senado, concursos públicos para ingresso ao cargo de jornalistas” (CARVALHO, 2014, p. 151). A informação é importante porque revela um traço específico da composição de quadros na administração pública, que está autorizada pela Constituição Federal a prover cargos por meio de concursos públicos ou pela indicação a cargos em comissão; mas também terceiriza às empresas especializadas a condução dos serviços, quando entende necessário, com base na Lei nº 12.232 de abril de 2010 (BRASIL, 2010), que dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda.

Apesar da utilização do recurso da terceirização, com a redemocratização do país em 1988 e a imposição constitucional de realização de concurso público para o provimento de cargos públicos no país, houve incremento na composição de quadros efetivos de comunicação em órgãos e empresas de comunicação pública. Exemplos disso foram a realização de concursos para a contratação de profissionais para a Empresa Brasil de Comunicação (EBC) em 2011, que atua em nível nacional, e para a nomeação de comunicadores para trabalhar como analistas e técnicos de comunicação em diferentes setores da Agência Brasil Central (ABC) em 2010, com atuação em Goiás.

### 3.1 COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DOS ESTUDOS BRASILEIROS

A par das diferentes formatações da comunicação no setor público brasileiro, faz-se necessário dirigir o olhar para o que vem sendo construído em termos acadêmicos para o conceito de comunicação pública (CP). As primeiras discussões sobre a comunicação pública no Brasil começam em 1998, exatamente num ambiente de abertura à participação da sociedade civil, oportunidade gerada pela redemocratização. O conceito nasce a partir de estudos promovidos por um grupo de pesquisadores de Brasília, muitos deles vinculados a órgãos estatais e impulsionados pelo ideal de comunicação pública proposto pelo francês Pierre Zémor, que vincula a prática de CP à necessidade de atendimento do interesse público.

Primeiramente, compreendamos o que é a comunicação pública. É troca e compartilhamento de informações de utilidade pública ou de compromissos de interesses gerais. Ela contribui para a conservação dos laços sociais. A responsabilidade disso compete às instituições públicas; ou seja, às administrações do Estado, aos serviços das coletividades territoriais, aos estabelecimentos, empresas, organismos encarregados de cumprir uma missão de interesse coletivo. (ZEMOR, 2009, p. 189)

Apesar de o pesquisador francês ser propulsor das primeiras pesquisas em comunicação pública no País, Brandão (In DUARTE, 2009) esclarece que os brasileiros incorporaram outros entendimentos à visão de Zémor. Além da administração pública, na perspectiva dos pesquisadores brasileiros, a comunicação pública deveria abranger também a iniciativa privada. “Zémor relacionava CP sempre ao setor estatal, enquanto nós ampliamos a abrangência do conceito para incluir a nascente sociedade civil” (BRANDÃO, 2009, p. 117).

A comunicação pública no Brasil, então, surge, não como uma prerrogativa exclusiva do Estado, mas também como uma possibilidade de atuação de empresas e organizações do âmbito privado, além de entidades sociais. Em decorrência disto, Brandão (BRANDÃO, 2009, p. 1-33), ao descrever o conceito de comunicação pública, identifica cinco áreas em que a expressão aparece: nas organizações, na ciência, no Estado, na política e na sociedade civil

organizada. Corroborar essa visão o argumento de Delcia Maria de Mattos Vidal para quem por meio de ações sociais as empresas podem fazer comunicação pública.

Ao se analisar a atuação da iniciativa privada na cidadania empresarial, na responsabilidade social, no investimento social privado e nas ações sociais das empresas como um todo, verifica-se que tudo quanto já foi e está sendo realizado e ainda poderá ser feito, certamente, gerou e ainda gerará mais benefícios para a sociedade. (VIDAL, 2011, p. 290)

Bucci (2015) discorda desta compreensão de que a comunicação pública possa ser desempenhada por atores da esfera privada. Para ele, a comunicação pública é sempre financiada por verbas públicas (ou captadas diretamente do público, por meio de taxas, por exemplo) e envolve agentes públicos na sua concepção e realização.

Se o capital desse conta, sozinho, de exercer integralmente a função pública de formar o cidadão, função que, vale lembrar, é dever do Estado, um dever a ser prestado diretamente por ele, não haveria legitimidade para, numa democracia, empregar recursos públicos em peças, campanhas ou mesmo em emissoras e redes de comunicação social. (BUCCI, 2015, p.55)

Apesar de defender que CP possa ser desempenhada por setores do ramo privado, Brandão reconhece que a atividade é definida comumente como um “processo comunicativo que se instaura entre o Estado, o governo e a sociedade com o objetivo de informar para a cidadania” (BRANDÃO, 2006, p.10). A autora afirma que essa tendência em identificar a atividade de comunicação pública como circunscrita apenas à seara governamental é responsável pela utilização do termo como se denotasse o mesmo que comunicação governamental, comunicação política, publicidade governamental ou propaganda política.

Segundo Brandão (2009, p. 11), com a redemocratização do país, e, mais recentemente, no segundo ano do governo Lula, a comunicação governamental, historicamente, de natureza publicitária, passa a vislumbrar o cidadão e a comunicação pública ganha status diferenciado e torna-se possível, pela primeira vez, a criação de uma Política Nacional de Comunicação. O objetivo era orientar a prática de comunicação do Estado, segundo o que entendiam sobre comunicação pública, mas, para Brandão, a proposta “misturava educação cívica, propaganda política, marketing político e um moralismo filosófico que se manifesta na percepção da comunicação como instrumento pedagógico de ideias políticas” (BRANDÃO, 2009, p. 12).

A dificuldade de se traçar diretrizes para a comunicação pública interfere também na condução das assessorias de comunicação governamental que – sepautando por um modelo organizacional que submete a atividade à autoridade máxima da instituição – acabam por menosprezar o diálogo com o cidadão. Segundo a autora, é inegável “a influência explícita e

direta da direção das instituições no direcionamento dos interesses da comunicação, deixando o interesse institucional superar o interesse público” (BRANDÃO, 2009, p. 13).

Para contrapor à questão da influência exercida por um pequeno grupo sobre as diretrizes traçadas para a comunicação estatal, Matos (2009) considera necessária a previsão de critérios objetivos para orientar o que é de interesse público. “Do contrário, o debate público corre o risco de privilegiar questões que representem o interesse de um ou mais públicos específicos, desvirtuando, na origem, qualquer utilidade que se queira pública” (MATOS, 2009, p.53).

Segundo Matos, a previsão desses critérios teria dois objetivos: definir o que será publicado; e como o assunto será enquadrado. Isso implica dizer que o interesse público, além de orientar a pauta, deverá decidir sobre como o assunto será abordado. Quando não há normas sobre como os assuntos serão tratados, abrem-se caminhos para “questões pontuais serem defendidas como gerais; interesses particulares se arvorarem como públicos; a fortuita inflação do valor de questões em detrimento de outras; o privilégio de determinadas vias de compreensão e comportamento (MATOS, 2009, p. 54).

A necessidade de se aproximar a comunicação estatal do interesse público tem mais um argumento relevante quando a atividade desempenhada é o jornalismo. Na esfera da produção noticiosa, o interesse público sempre foi um valor-notícia, uma forma de mensurar a possibilidade de veiculação de um fato em detrimento de outro. É um critério de noticiabilidade que no Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros ganha *status* de dever profissional, já que no exercício do ofício, o jornalista deve observar o interesse da sociedade. Mas, não basta selecionar assuntos que dizem respeito a todos para se alcançar o interesse público. É necessário observar como o conteúdo é disponibilizado, sob que viés, a partir de que olhar.

Segundo Melo (2016, p. 30), pesquisas sobre os efeitos de mídia empreendidas na década de 1980, “identificaram que, para além da capacidade de fornecer pistas ou determinar a agenda, os meios de comunicação tinham potencial para imprimir entre seus usuários um determinado enquadramento”. Compreende-se, por esta perspectiva, que os veículos de comunicação, além de dizerem sobre o que as pessoas devem pensar (*agenda-setting*)<sup>11</sup>, determinam, por meio de suas técnicas de produção de conteúdo, a maneira como o assunto

---

<sup>11</sup> A hipótese do *agenda-setting* sustenta que as pessoas passam a agendar seus assuntos e suas conversas em função do que é veiculado pela mídia. Ou seja, os veículos de comunicação de massa determinam os temas sobre os quais o público falará ou discutirá (RABAÇA; BARBOSA, 2001, p. 175).

será recebido pela audiência (enquadramento)<sup>12</sup>. Segundo Miranda(2012, p. 31), diversos fatores incidem sobre o enquadramento: “do contexto social do jornalista produtor da notícia, ao contexto da organização de imprensa para a qual ele presta serviços”.

Diante dessa capacidade de influência da mídia sobre a percepção que o público tem da notícia, a seleção dos temas e do modo como o assunto será abordado não deve ocorrer sem observância do interesse público. No caso de um veículo de comunicação estatal essas escolhas devem ser realizadas com base na legislação atinente ao setor público e nos requisitos de comunicação pública, tais como o diálogo e a interação.

Isso significa dizer que além do dever de pautar assuntos de interesse público, o tratamento que este assunto receberá deve ser definido previamente, a partir de critérios estabelecidos tendo em vista o alcance do interesse de toda a sociedade. De acordo com Matos (2009, p. 54), o desafio do comunicador público é prever esses critérios não com a intenção de influenciar o debate, mas de garantir a liberdade de expressão. O não tratamento adequado desses critérios permitiria pesar em favor do partido político ou do ocupante do cargo máximo do estado na esfera midiática desequilibrando, dessa forma, o debate e a luta política em favor de pequenos grupos de poder.

A partir desse entendimento, esta dissertação defende que os princípios constitucionais que regem a administração pública e, por consequência, a atividade de comunicação pública, devem ser considerados ao se preverem os critérios de noticiabilidade no jornalismo praticado na esfera estatal. Tais princípios devem ser considerados na hora de se determinar “se um acontecimento, ou assunto, é susceptível de se tornar notícia” (TRAQUINA, 2005, p. 63). Além deles, outros valores-notícia podem ser incorporados pela comunicação pública, desde que não colidentes com o interesse público ou com o regramento constitucional. Mas quais são os valores-notícia do jornalismo praticado no setor público?

Vários estudos já apontaram para a existência de critérios que orientam a produção de notícias em veículos de imprensa privados. Traquina, inclusive, traça um panorama histórico sobre como em diferentes épocas e locais o jornalismo foi construído a partir de interesses diversos. O autor chega à conclusão de que os valores-notícia apresentam “mudanças de uma época histórica para outra, com sensibilidades diversas de uma localidade para outra, com destaques diversos de uma empresa jornalística para outra, tendo em conta as políticas editoriais” (2008, p. 95). Não havendo, então, regras fixas para a produção do jornalismo,

---

<sup>12</sup> Tanto a seleção dos assuntos que despertam a atenção como a seleção dos enquadramentos para pensar esses objetos são poderosos papéis desempenhados pela mídia (RABAÇA; BARBOSA, 2001, p. 175).

cabe dizer que cada veículo, seja público ou privado, a depender do contexto social em que surge, deve estabelecer normativa própria.

Os critérios de noticiabilidade também orientam a escolha de fontes de informação. Nesse sentido, conforme avalia Wolf (2005, p. 235), a seleção de fontes “revela, de um lado, a estrutura social e de poder existente e, de outro, organiza-se na base das exigências colocadas pelos procedimentos de produção”. Ou seja, o jornalista escolhe determinada fonte pela importância socialmente atribuída a ela, o que pode ser medido, entre outros fatores, pela capacidade de repassar uma informação fidedigna ou por sua credibilidade junto ao público.

A capacidade de fornecer informações fidedignas é maior para as instituições, organizações ou aparatos que podem programar sua atividade a fim de satisfazer a necessidade contínua da mídia de ter eventos para cobrir com prazos estabelecidos e precedência (portanto, de maneira que possa organizar racionalmente a distribuição dos meios e recursos disponíveis). (WOLF, 2005, p. 235-236)

Desse modo, a escolha da fonte pode estar relacionada às condições de trabalho e aos valores culturais do profissional de comunicação que influenciam “o mecanismo pelo qual as fontes não-certificadas tendem a ser sub-representadas, quando não chegam até mesmo a ser sistematicamente negligenciadas” (WOLF, 2005, p. 241).

Emana dessa reflexão, a necessidade de a comunicação pública – em nome do interesse público e com foco no cidadão – fazer emergir nas notícias o ponto de vista do cidadão. Este comportamento deve ser previsto na política de comunicação que diz respeito a outras questões importantes:

Como a organização lida com a sociedade? Isto é como acolhe e retribui o que a sociedade lhe oferece, como uso dos recursos naturais e humanos e o reconhecimento e aquisição de seus produtos e serviços?

- a) Como a organização se relaciona com o Estado? Com a regulamentação de suas atividades? Com a vigilância de sua atuação?
- b) Como a organização se relaciona com o cenário? Como se relaciona com mudanças e ameaças? Como a organização aprende e sistematiza seus conhecimentos?
- c) Como os diferentes setores da organização se relacionam? Como os chefes e funcionários dialogam? Como as diferenças são incorporadas? (GERALDES, 2014, p. 132)

Importa mencionar, como o faz Geraldês, que a política informa sobre o padrão de comportamento com todos os públicos de interesse da organização, estejam estes situados no âmbito interno ou externo. Tanto servidores que trabalham na estrutura de comunicação do Estado, quanto o cidadão - foco da prestação de serviços noticiosos, são beneficiados pela elaboração de uma política de comunicação que, ao se tornar pública, ou seja, conhecida por todos, compromete o poder público a cumprir o que está descrito no documento. Nesse caso,

não há que se falar mais em surpresas ou planos de ocasião. A política estabelece as regras que devem ser cumpridas por todos. No mesmo sentido, Duarte (2011) esclarece que a formulação de tais documentos deve receber a contribuição de todos:

Elas devem ser baseadas nas aspirações coletivas, buscar estimular a participação, o desenvolvimento da democracia, aumentar a governabilidade, estimular a competitividade e a integração social. É possível, por exemplo, formalizar políticas públicas em áreas como internet, acesso a dados, publicidade, radiodifusão, acesso à informação, gestão da comunicação, atendimento ao cidadão, comunicação interna, relacionamento com a imprensa. (DUARTE, 2011, p. 6)

Duarte explica que toda organização tem uma política de comunicação, ela existe mesmo de maneira “implícita”, ou seja, quando não está normatizada em nenhum documento formal. Segundo o autor, a política pode ser percebida “a partir de declarações dos agentes, acordos, documentos, por padrões de comportamento e práticas quotidianas” (DUARTE, 2011, p.6).

Essas políticas, cujo teor não é de conhecimento público, mas dos gestores exclusivamente, “tendem a gerar ações pontuais (caso a caso), assistencialistas (o agente público é o “dono” do processo) e intuitivas”. Uma política de comunicação produzida nesses moldes se contrapõe à construção de um documento ideal cuja construção deve ser orientada por um planejamento que leve em consideração a participação de todos os interessados. Para Duarte, “a não-formalização induz ao imprevisto e à visão comprometida conforme os interesses do momento” (DUARTE, 2011, p. 6).

Não é justo que políticos e/ou comunicadores encastelados em prefeituras ou palácios se metam a atuar como verdadeiros censores empenhados em decidir o que a população deve ou não saber. Como se fosse simples assim: isso pode ser divulgado e isso não pode ser divulgado. Isso é conveniente e isso é inconveniente. Qual o critério utilizado nesse processo de escolha? Vão para a gaveta documentos sigilosos, segredo de estado? Ou meros fatos cujas conveniências ou inconveniências da repercussão política prevalecem? (CARMARGOS, 2004, p. 149)

Tendo em vista a qualidade da informação, além de políticas que estabeleçam as diretrizes do que vai ou não ser divulgado, o diálogo entre o veículo noticioso e os leitores é um requisito de comunicação pública que pode ser ampliado a partir da utilização de tecnologias possibilitadas pelo advento da internet e de uma política de comunicação que considere a peculiaridade das características da web. A interatividade, o hipertexto, a leitura não linear e a possibilidade de combinar texto, som e vídeo modificam todo o comportamento de emissão e recepção da notícia. As características da rede formam uma nova prática profissional que favorece o exercício de uma comunicação pública: o webjornalismo participativo.

Nesse novo jornalismo, rompe-se a tradicional barreira comunicacional entre emissor e receptor da mensagem para introduzir a ideia de que o leitor pode ser também um coautor das notícias, um conceito expresso na máxima de Oh Yeon-ho, criador do site pioneiro na área Ohmy News, pela qual “todo cidadão é um repórter”. (CASTELLANO, 2011, p. 183)

A publicação de conteúdos noticiosos na internet e a geração de novas possibilidades de interação na rede possibilitaram a pronúncia de grupos com interesses diversos em portais, blogs e outros canais de informação. Para Castellano (2011, p. 192), essa nova forma de atuação não significa a extinção do jornalismo profissional, mas a reconfiguração do modelo: para uma mídia que compartilha o poder de comunicação com o cidadão.

No webjornalismo são valorizados os aspectos inerentes à necessidade de interação e são evidenciadas diferentes experiências com a informação em texto, som e vídeo, quando o leitor, valendo-se da não-linearidade da rede seleciona o que vai consumir. Segundo Canavilhas (2001, p. 2) “a introdução de diferentes elementos multimedia altera todo o processo de produção noticiosa” o que impõe pensar um novo modo de fazer redação jornalística.

Nesse sentido, a técnica de pirâmide invertida<sup>13</sup> utilizada para a organização do texto em jornais impressos não é a forma mais adequada ao suporte digital. Com a prática do webjornalismo alguns pesquisadores começaram a questionar a efetividade desta técnica para os textos redigidos em mídias online. Canavilhas (2006, p. 7) considera que a pirâmide invertida é uma excelente medida para se trabalhar o texto produzido para a mídia impressa, que tem um limite prescrito de espaço. Agora, em relação à mídia digital, cujo espaço é ilimitado, a utilização da mesma técnica pode diminuir o potencial da internet.

Nas edições online o espaço é tendencialmente infinito. Podem fazer-se cortes por razões estilísticas, mas não por questões espaciais. Em lugar de uma notícia fechada entre as quatro margens de uma página, o jornalista pode oferecer novos horizontes imediatos de leitura através de ligações entre pequenos textos e outros elementos multimídia organizados em camadas de informação. (CANAVILHAS, 2006, p. 7)

Além da técnica de redação de notícias, o webjornalismo revelou outras formas de interação com o leitor, mais rápidas e democráticas do que as oportunizadas pela mídia tradicional. Se num jornal impresso o leitor teria que mandar uma carta para ser correspondido pela redação, e talvez obter resposta, “no webjornal a relação pode ser imediata. A própria natureza do meio permite que o webleitor interaja no imediato. Para que

---

<sup>13</sup> Pirâmide invertida é técnica de redação jornalística utilizada para favorecer uma transmissão rápida e sucinta da matéria jornalística considerando que a escrita “de uma notícia começa pelos dados mais importantes – a resposta às perguntas O quê, quem, onde, como, quando e por quê – seguido de informações complementares em blocos decrescentes de interesse” (CANAVILHAS, 2006, p.5).

tal seja possível o jornalista deve assinar a peça com o seu endereço electrónico” (CANAVILHAS, 2001, p. 2).

A produção de notícias para a internet abriu também a oportunidade para contextualizar o assunto por meio de hipertextos e mensagens em audiovisual. De acordo com Canavilhas (2001, p. 6), a utilização destes recursos obedece “a critérios directamente ligados com o conteúdo informativo e com as características daqueles elementos multimédia”. O leitor pode aprofundar no conhecimento do assunto, buscar outras fontes de observação e adquirir senso crítico sobre tema noticiado.

Mielniczulk (2005, p. 3), ao avaliar as possibilidades que a web oferece para o jornalismo, afirma que é preciso sair de um texto *hardcopy*, que segue os parâmetros utilizados para a publicação de jornais impressos e o computador é utilizado apenas como máquina de escrever, para um texto *softcopy*, que, pelo contrário, utiliza as potencialidades da tecnologia digital, como o link. Para a autora, “o link precisa ser encarado como um elemento integrante de uma narrativa verossímil e que pretende dar conhecimento ao público de fatos acontecidos” (MIELNICZULK, 2005, p. 4).

Desse modo, a comunicação pública tem no webjornalismo e no uso de novas tecnologias de informação os instrumentos técnicos necessários para promover o debate e o diálogo com o cidadão, a fim de aprimorar os mecanismos de transparência do Estado. Conforme Silva (2009, p. 103), o Estado passou a ter condições de passar de mero “produtor de informação (enquanto fonte para jornalistas, por exemplo) para ser ele mesmo o difusor da informação e o canal de comunicação direto com o cidadão, gerenciando melhor o processo comunicacional.

Nota-se que as multifunções e características interativas do ambiente digital desvelaram demandas que antes não eram foco da comunicação políticas deste mesmo Estado. Ao mesmo tempo, isso não significa ganhos automáticos e inevitáveis: depende de como isso é projetado, apropriado e que tipo de visão sobre democracia está por trás dessas ferramentas. A depender da forma como forem utilizadas, essas tecnologias podem se configurar como boas ferramentas para a melhoria do sistema democrático ou, por outro lado, podem ter efeitos apenas administrativos. (SILVA, 2009, p. 107)

A escolha pelo modo como essas ferramentas serão utilizadas em comunicação pública passa necessariamente pela observância dos preceitos legais que orientam a Administração Pública. Descritos explicitamente na Constituição Federal, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência são balizadores de todo o regramento e das ações praticadas por entidades do poder público.

### 3.2 A COMUNICAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PRINCÍPIOS NORTEADORES

A atividade de comunicação, quando desempenhada pelo Estado, deve obedecer aos limites de atuação impostos a qualquer atividade da administração pública, que difere da administração particular de bens individuais, visto que tem a competência de gerir recursos pertencentes a toda a sociedade. Meirelles (2001) esclarece que esta atuação segue preceitos do Direito e da Moral que abrangem pessoas e órgãos governamentais. Ao definir administração pública, Meirelles acentua a oposição de conceito das palavras administração e propriedade: a primeira informa atividade de quem gerencia propriedade de outrem, ou seja, o administrador não possui a titularidade do bem.

O que desejamos assinalar é que os termos administração e administrador importam sempre a ideia de zelo e conservação de bens e interesses, ao passo que as expressões propriedade e proprietário trazem ínsita a ideia de disponibilidade e alienação. Por aí se vê que os poderes normais do administrador são simplesmente de conservação e utilização dos bens confiados à sua gestão, necessitando sempre de consentimento especial do titular dos bens e interesses para os atos de alienação, oneração, destruição e renúncia. (MEIRELLES, 2001, p. 79)

Esta é a natureza da administração pública: a de realizar a gestão dos bens e interesses cujo titular é a sociedade. O administrador público deve, desse modo, se orientar pelas ordens emanadas coletivamente pelo povo por meio de leis e de outros documentos normativos que regem as instituições públicas.

Nesse sentido, Meirelles (2001) pontua que o objetivo exclusivo da Administração Pública deve ser o alcance do bem comum, do interesse público. “Se dele o administrador público se afasta ou desvia, trai o mandato de que está investido, porque a comunidade não institui a Administração senão como meio de atingir o bem-estar social” (2001, p. 81).

Portanto, como ato da administração pública, a comunicação do Estado, além de observar mudanças impostas pelo uso de novas tecnologias e o interesse público por meio de mecanismo de escuta do cidadão, deve também atender questões de ordem legal que lhe determinam o modo de atuação. Essa atuação não pode ser conduzida livremente como ocorre na atividade privada, a quem é permitido fazer tudo, salvo disposição em lei (MEIRELLES, 2001, p. 82), pelo contrário, deve se pautar por princípios, padrões que fundamentam a ação administrativa<sup>14</sup>.

Os princípios fundamentais da administração pública estão, explícita ou implicitamente, no artigo 37 da Constituição de 1988 e em outros regulamentos legais. Os deveres de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência compõem o rol de

---

<sup>14</sup> Conforme anuncia o inc. I do parágrafo único do art. 2º da Lei 9.784/99: “Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: I - atuação conforme a lei e o Direito.” (BRASIL, 1999)

obrigações que foram destacadas na Carta Magna. Mas, outros fundamentos também podem ser depreendidos do artigo 2º da Lei federal 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (BRASIL, 1999): razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público.

Os princípios são as ideias centrais de um sistema, estabelecendo suas diretrizes e conferindo a ele um sentido lógico, harmonioso e racional, o que possibilita uma adequada compreensão de seu modo de organizar-se. Os princípios determinam o alcance e sentido das regras de um determinado ordenamento jurídico. (ALEXANDRINO; PAULO, 2006, p. 118)

Todos os órgãos públicos, de todos os poderes dos âmbitos federal, estadual e municipal devem observar estes preceitos no exercício das atividades administrativas. Importa, nesse sentido, verificar de que forma alguns desses princípios comandam a atuação da comunicação pública na esfera governamental.

### 3.3 LEGALIDADE, IMPESSOALIDADE, MORALIDADE, PUBLICIDADE E EFICIÊNCIA: REQUISITOS PARA UMA COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Diferentemente do que ocorre no âmbito privado, o agente público está obrigado a fazer somente o que a lei determina. Não há espaço para discricionariedade, “pois a vontade da Administração é a vontade expressa na lei, sendo irrelevantes as opiniões ou convicções pessoais dos seus agentes” (ALEXANDRINO; PAULO, 2006, p. 119).

Na administração particular o administrador recebe do proprietário as ordens e instruções de como administrar as coisas que lhe são confiadas; na administração pública essas ordens e instruções estão concretizadas nas leis, regulamentos e atos especiais, dentro da moral da instituição. (MEIRELLES, 2001, p. 80).

Se a lei determina, por exemplo, que em matéria de publicidade, atividade relativa à área de comunicação governamental, não deverá haver promoção pessoal do gestor político, tal mandamento deverá ser seguido mesmo que o gestor discorde da obrigação. O preceito está explícito no artigo 37 da Constituição Federal que trata da publicidade – missão das unidades de comunicação – que realizam o trabalho técnico necessário para divulgar ações e serviços do poder público. O dispositivo alerta contra a prática de uma comunicação planejada para a promoção da imagem de agentes públicos que obtêm benefício pessoal com a divulgação.

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. (BRASIL, 1988)

Trata a norma de distanciar o interesse público do privado, citando inclusive exemplos de como fazer isto. A publicidade deverá ter intenções educativas, informativas ou de

orientação social, além disso não deverá fazer promoção pessoal. Pela orientação constitucional, compreende-se que o ato de comunicação deve ser realizado, no entanto, obedecerá a critérios.

Do mesmo modo, o provimento de cargos ocupados por profissionais que realizam as atividades de comunicação e as formas de aquisição de equipamentos necessários à realização dos produtos e serviços da comunicação pública seguem ritos estabelecidos previamente em lei. No primeiro exemplo o comando está no artigo 37 da Constituição e, no segundo, na Lei de Licitações nº 8.666 de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 1993). É o princípio da legalidade que orienta toda o ordenamento jurídico da atuação estatal, e a atividade de comunicação não está excluída desta obrigação.

Segundo Meirelles (2001), será considerado ilícito todo ato administrativo que foge da observação da lei. O administrador não tem liberdade para seguir o próprio ímpeto ou fazer diferente do que a lei impôs. “Isso porque os deveres, poderes e prerrogativas não lhe são outorgados em consideração pessoal, mas sim para serem utilizados em benefício da comunidade administrada” (Idem, p. 81).

O princípio da legalidade rege toda a administração pública, é a forma de se fazer sobrepor à vontade particular o desígnio da coletividade. Em relação à atividade de comunicação pública há leis que orientam a gestão das unidades administrativas e leis que dizem respeito à atuação profissional dos servidores.

Desse modo, ao se contratar profissionais para a atividade de comunicação do Estado o poder público deverá observar os requisitos legais da contratação que pode ser feita por concurso público ou via cargos comissionados<sup>15</sup> para casos de assessoramento, chefia e direção, conforme prevê o artigo 37 da Constituição Federal.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

(...)

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de

---

<sup>15</sup> Cargo em comissão é o que só admite provimento em caráter provisório. São declarados em lei de livre nomeação (sem concurso público) e exoneração (art. 37, II), destinando-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento (CF, art. 37, V). (BRASIL, 1988)

carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento. (BRASIL, 1988)

O provimento de cargos via concurso público é medida democrática da administração pública porque que possibilita o ingresso no serviço público dos “interessados que atendam aos requisitos da lei, fixados de acordo com a natureza e a complexidade do cargo” (MEIRELLES, 2001, p. 403).

Pelo concurso público afastam-se, pois, os ineptos e os apaniguados que costumam abarrotar as repartições, num espetáculo degradante de protecionismo e falta de escrúpulos de políticos que se alçam e se mantêm no poder leiloando cargos e empregos públicos (MEIRELLES, 2001, p. 404).

Também é obrigatória a publicação atualizada dos gastos referentes à remuneração e despesas decorrentes do trabalho (como diárias para viagem realizadas em função do serviço) em atendimento à Lei de Acesso à Informação - Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que encontra respaldo em outro princípio constitucional – o da publicidade.

Art. 8. É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1. Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade. (BRASIL, 2011)

Toda a forma de estruturação das equipes deve constar de documentos oficiais emitidos por gestores públicos que se responsabilizam pela condução dos órgãos da Administração Pública. Assim, a composição das chefias, a descrição dos cargos, o modo e a justificativa para os atos da administração compõem os documentos oficiais que são públicos e podem ser solicitados mediante pedido às ouvidorias ou Serviços de Informação ao Cidadão (SIC), manifestações também reguladas por legislações específicas.

Outro exemplo do impacto da legislação na condução da comunicação estatal é a aplicação do decreto-lei, em nível federal, que dispõe sobre o exercício da profissão de jornalista e estipula, entre outras coisas, em cinco horas diárias a carga horária desse profissional – Decreto lei nº 972, de 17 de outubro de 1969 (BRASIL, 1969).

A Agência Brasil Central deverá manter a jornada de cinco horas diárias para os servidores ocupantes do cargo de Analista de Comunicação com formação

específica em Jornalismo, sem prejuízo da remuneração. A determinação é da 6ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO). A jornada de trabalho dos servidores havia sido alterada para 8 horas diárias, por meio da Nota Técnica nº 10, emitida pelo Comitê de Trabalho Emergencial da Secretaria Estadual da Fazenda. (GOIÁS, 2017a)

Olhando sob outra perspectiva, além das questões de gestão administrativa, em atendimento ao princípio da legalidade, a prática do jornalismo no Estado deverá ter em vista que ao produzir e publicar os conteúdos na internet, ao interagir com o cidadão seja como fonte, seja como leitor, o profissional deverá se conduzir pela ética do jornalismo. O Código de Ética dos Jornalistas (FENAJ, 2007) prevê, entre outros aspectos, a conduta que o profissional deverá apresentar em função do trabalho. Segundo o artigo 7º do Código, “O compromisso fundamental do jornalista é com a verdade dos fatos, e seu trabalho se pauta pela precisa apuração dos acontecimentos e sua correta divulgação”.

Em outro item o documento alerta para o comportamento que o jornalista não pode ter: “frustrar a manifestação de opiniões divergentes ou impedir o livre debate”. Ou seja, caso não dê oportunidade de publicidade a opiniões que não agradam ao grupo político no poder, a comunicação estatal fere normativa ética do código profissional dos jornalistas brasileiros.

Como consequência, o jornalista que incorre na desobediência ao código pode receber punição que será levada a cabo pela Comissão de Ética composta por dirigentes da Federação de Jornalistas. O princípio da legalidade deve ser, desse modo, inspirador da ética nas práticas profissionais. Isso interfere na rotina de produção de notícias diretamente, seja pela importância de uma conduta ética na redação do texto, seja na influência que esse comportamento exerce na gestão das pessoas lotadas na unidade de comunicação.

Do mesmo modo, a ética profissional do jornalista encontra amparo no princípio da moralidade, mediante o qual o agente público deverá, além de decidir entre o que é legal e o que é ilegal, escolher a conduta mais honesta. Segundo o artigo 2º, parágrafo único, IV, da lei 9.784/99, este princípio significa “atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé” (BRASIL, 1999). No caso do portal em exame, é condição primordial para avaliar se a conduta do profissional obedece ao princípio da moralidade que os textos produzidos sejam assinados pelo autor. Sem a publicidade do crédito do repórter autor da notícia não há como apurar a responsabilidade que fica genericamente atribuída ao portal de notícias.

Outro princípio fundamental da administração pública que também orienta a formulação de leis que dizem respeito à atividade de comunicação do Estado é a impessoalidade ou princípio da finalidade, que deve ter o objetivo de atender o interesse público. Por esse preceito compreende-se que o administrador público só poderá praticar ato

para a finalidade determinada em lei. “Desde que o princípio da finalidade exige que o ato seja praticado sempre com finalidade pública, o administrador fica impedido de buscar outro objetivo ou de praticá-lo no interesse próprio ou de terceiros” (MEIRELLES, 2001, p. 86).

A impessoalidade demanda do agente público o compromisso de realizar a comunicação dos fundamentos que justificam a tomada de decisões. Essa comunicação ensejaria uma maior participação do cidadão no controle da Administração Pública.

O princípio de impessoalidade diz respeito ao dever jurídico que o agente administrativo tem de, em contínua comunicação com a Sociedade, registrar os fundamentos fáticos e jurídicos da decisão que elegeu o caminho escolhido para a sua atuação e os fatos e fundamentos jurídicos das decisões propriamente ditas que se seguiram no curso deste agir administrativo. (CARVALHO, 2014, p. 138)

Para Carvalho (2014, p. 146), a dificuldade de aplicação deste princípio na Administração Pública brasileira não decorre do patrimonialismo que fundou a origem do Estado, mas “da estrutura jurídico-administrativa existente no país, caracteristicamente anômica, com grandes vazios de ausência de Estado impessoal. O Patrimonialismo é consequência, não sua causa”.

Esta estrutura inevitavelmente cria ambiente propício para aquilo que Fred. W. Riggs chama de *formalismo*. Em síntese: discrepância entre a conduta concreta e a norma prescrita que se supõe regulá-la. Isso tudo com grave prejuízo para o senso coletivo de país que espera avançar no cumprimento de seus objetivos. (CARVALHO, 2014, p. 147)

Desse modo, para se alcançar a efetivação dos preceitos descritos na Constituição Federal como reguladores da administração pública se faz necessário estabelecer de forma clara quais são os objetivos que o poder público pretende atingir (CARVALHO, 2014, p. 147). Em relação à atividade de comunicação se faz necessário que o Estado, de forma impessoal, registre publicamente os fundamentos que o levou a conduzir a atividade para determinada finalidade.

O princípio da impessoalidade invoca, portanto, a construção de documento que demonstre como ocorre o processo de comunicação do Estado, o que pode ser difundido por meio de políticas de comunicação e outros documentos normativos. Uma vez publicizadas as diretrizes que conduzem a comunicação estatal para determinada finalidade, ampliam-se as possibilidades de controle da sociedade sobre a atividade. “Esta processualidade e este controle deverão gerar regras semelhantes aos controlados e aos controladores: não pode haver surpresa, não pode este sistema trazer insegurança jurídica à Administração Pública, às Instituições e à Sociedade” (CARVALHO, 2014, p. 148).

O controle da sociedade sobre os atos do poder público visa a uma boa administração do bem comum. E, segundo a Constituição Federal, a qualidade da atuação do agente público deve ser mensurada a partir de critérios específicos: presteza, perfeição e rendimento funcional (MEIRELLES, 2001, p. 90). É isto o que informa o princípio da eficiência que motiva o gestor público a realizar, por exemplo, avaliação periódica de desempenho dos servidores contratados via concurso. Trata-se neste caso de poder avaliar a eficiência do servidor na prestação do serviço. Caso este não obtenha a aprovação poderá ser exonerado do cargo, a bem do serviço público.

A eficiência funcional é, pois, considerada em sentido amplo, abrangendo não só a produtividade do exercente do cargo ou da função como a perfeição do trabalho e sua adequação técnica aos fins visados pela Administração, para o quê se avaliam os resultados, confrontam-se os desempenhos e se aperfeiçoa o pessoal através de seleção e treinamento. (MEIRELLES, 2001, p. 99)

A fim de garantir aplicabilidade do princípio da eficiência, a Emenda Constitucional 19/98 propôs modificações na Constituição da República Federativa do Brasil, com a inclusão de dispositivos que, por exemplo, preveem a formação continuada de servidores públicos por meio da instituição de Escolas de Governo e disciplina a participação do usuário na administração pública, conforme inscrito no parágrafo 3º do artigo 37 da CF (BRASIL, 1988):

A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:  
I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (...)

Em relação à atividade jornalística, os indicadores de eficiência podem ser obtidos tanto em relação a aspectos internos da organização, quanto externos, advindos da sociedade. Foi o que apontou pesquisa realizada em 2009 por pesquisadores brasileiros em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (sigla em inglês Unesco) e a Rede Nacional de Observatórios de Imprensa (Renoi) sobre os indicadores da qualidade no jornalismo. O estudo, que considerou uma amostra de veículos de imprensa privados de 14 estados do país, verificou que, além das políticas de comunicação, outras iniciativas buscam atribuir eficiência aos produtos da área.

Quadro 4 — Iniciativas para a qualidade do jornalismo

<b>Iniciativas internas</b>	<b>Iniciativas externas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• criação de cargos como ombudsman, ouvidor ou gerente de controle de qualidade</li> <li>• concepção e implementação de manuais de redação</li> <li>• criação e composição de conselho de leitores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• observatórios de mídia</li> <li>• iniciativas de análise e crítica de mídia</li> <li>• códigos de ética profissional</li> <li>• ensino de graduação ou formação profissional</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• instituição de prêmios internos para incentivar a competitividade entre seus profissionais</li> <li>• ações para a profissionalização da gestão</li> <li>• elaboração de projetos editoriais</li> <li>• reformas internas</li> <li>• adoção de processos de normatização e gerenciamento</li> <li>• busca de excelência técnica e inovações tecnológicas</li> <li>• fortalecimento e organização empresarial</li> <li>• ações para a expansão de negócios pela via da Diversificação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ensino de pós-graduação ou formação profissional</li> <li>• regulamentação estatal do mercado</li> <li>• premiações ou distinções exteriores às empresas do ramo</li> <li>• eventos de discussão sobre as rotinas produtivas</li> <li>• documentos propositivos de novas políticas editoriais em consonância com setores não jornalísticos organizados da sociedade</li> </ul>
--	---

Fonte: Elaboração própria com base nos Indicadores da Qualidade da Informação Jornalística (CHRISTOFOLETTI, 2010, p. 15).

Os movimentos que se organizam em prol de um jornalismo mais eficiente partem tanto de dentro da organização, quanto da sociedade. Ainda que não diga respeito especificamente a veículos de jornalismo de comunicação pública, o diagnóstico levantado pela pesquisa Indicadores da Qualidade da Informação Jornalística corrobora o entendimento de que, mesmo no ambiente privado, as empresas que tem como negócio a produção de notícia, precisam estabelecer os parâmetros do processo de comunicação em documentos formais e públicos – como uma política – e sinaliza para a necessidade de diálogo entre estes dois setores: gestão organizacional do veículo jornalístico e público a quem é destinado a informação produzida.

#### 4 ESTUDO DE CASO: O NEWSMAKING COMO OPÇÃO METODOLÓGICA

Para alcançar as respostas aos questionamentos que a pesquisa impôs foi realizado um estudo de caso. Opta-se por este método “quando se colocam questões do tipo “como” e “por que”, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real” (YIN, 2001, p. 19). O estudo de caso é, portanto, ferramenta essencial para o pesquisador que busca respostas mais explicativas sobre o problema de pesquisa.

O presente estudo foi iniciado com a delimitação do projeto de pesquisa que, entre outros tópicos, previu o tema e os problemas que se desejava responder. Foi realizada uma revisão da literatura a respeito da comunicação no setor público, exploração que se constitui em “uma ajuda imensa na definição do projeto de pesquisa e na coleta de dados adequados, como também torna-se o veículo principal para a generalização dos resultados do estudo de caso” (YIN, 2001, p. 54).

Além da pesquisa bibliográfica, foram utilizadas várias fontes de coleta de dados que cooperaram entre si para a elucidação do mesmo fenômeno: técnicas de observação direta, análise de conteúdo de notícias (BARDIN, 2001), análise documental e a aplicação de entrevista.

Foram analisadas todas as notícias publicadas no portal nos dias em que ocorreu a observação do ambiente do trabalho jornalístico, entre os dias 19 e 30 de junho de 2017. A entrevista ao chefe do Gabinete de Gestão de Imprensa do Governador – unidade à qual o portal de notícias Goiás é subordinado – também foi aplicada durante o período da observação da redação. Já a coleta e análise de documentos não se ateve a este recorte temporal, realizando-se antes, durante e depois da observação, a depender da necessidade de apuração de dados.

A partir desta combinação de técnicas foi possível verificar aspectos mais amplos do que seriam diagnosticados com o uso de uma única ferramenta de pesquisa.

A vantagem mais importante, no entanto, é o desenvolvimento de linhas convergentes de investigação, um processo de triangulação mencionado inúmeras vezes na seção anterior deste capítulo. Assim, qualquer descoberta ou conclusão em um estudo de caso provavelmente será muito mais convincente e acurada se basear em várias fontes distintas de informação, obedecendo a um estilo corroborativo de pesquisa. (YIN, 2001, p. 121)

O uso de técnicas variadas na pesquisa qualitativa é justificado pela oportunidade de se alcançar um melhor resultado. Conforme defendem Tuzzo e Braga (2016, p. 141), “uma pesquisa firmada na triangulação prevê os diversos ângulos de análise, as diversas

necessidades de recortes e ângulos para que a visão não seja limitada e o resultado não seja restrito a uma perspectiva”.

Partindo desse pressuposto, o estudo considerou também a análise de conteúdo das notícias publicadas no portal Goiás Agora<sup>16</sup>. Este trabalho foi realizado por meio de categorização e a formulação de indicadores com o objetivo de verificar: em que medida a plataforma digital se aproxima do interesse público; se atende os requisitos essenciais de comunicação pública; e como utiliza as novas técnicas de redação e interação propostas pelo webjornalismo.

O cerne metodológico da análise de conteúdo é o sistema de categorias usado para classificar os materiais que você estuda. A atribuição de uma passagem no texto para uma categoria é descrita como codificação. Um passo fundamental é que você escolha os materiais certos (a amostra que é extraída do texto) e as unidades corretas para a sua análise. (FLICK, 2013, p. 135)

A dissertação também expõe as informações obtidas por meio da observação da rotina de produção das notícias, sob a orientação metodológica da hipótese do *newsmaking*. Corrente teórica que “procura descrever como as exigências organizativas e a organização do trabalho e dos processos produtivos influenciam na produção das notícias” (PEREIRA JÚNIOR, 2002, p. 8). Além disso, foi importantíssimo verificar quais valores-notícia orientam o trabalho dos jornalistas e em que medida esses valores carregam em si as características essenciais da comunicação pública.

Esses valores/notícia vão definir quais os acontecimentos que são suficientemente interessantes, significativos e relevantes para serem transformados em notícias. São as diferentes relações e combinações que se dão entre diferentes valores/notícia, que vão determinar a seleção de um fato. Outro aspecto a ser levado em conta é que os valores/notícia são critérios de relevância espalhados ao longo de todo o processo de produção. Ou seja, desde a captação até a apresentação da notícia. (PEREIRA JUNIOR, 2002, p.82)

A pesquisa optou, portanto, ao invés de analisar somente as notícias, por também estudar os emissores, partindo de duas abordagens: uma que se vincula à sociologia das profissões para avaliar os jornalistas sob o “ponto de vista de suas características sociológicas, culturais, do padrão de carreira seguido por eles, dos processos de socialização sofridos por eles, e assim por diante” (WOLF, 2005, p. 183), no intento de levantar “fatores externos” que poderiam influenciar na condução dos trabalhos. Já a segunda abordagem diz respeito à “lógica dos processos com que é produzida a comunicação de massa e o tipo de organização do trabalho dentro do qual se realiza a construção das mensagens” (WOLF, 2005, p. 184).

---

<sup>16</sup> Página do portal de notícias Goiás Agora. Disponível em: [www.goias.go.gov.br](http://www.goias.go.gov.br).

O trabalho parte da premissa de que a rotina jornalística interfere no resultado da notícia, como os fatos serão representados no texto pelos profissionais. Por essa perspectiva teórica, a produção da notícia é compreendida como um processo industrial que depende de variados fatores: sociais, políticos, econômicos, culturais, organizacionais, etc. “A hipótese do *newsmaking* enxerga a notícia como construção, em oposição à teoria do espelho, segundo a qual a notícia é um reflexo da realidade” (PIMENTEL; TEMER, 2012, p. 119).

Com foco na análise dos emissores ou hipótese do *newsmaking*, a pesquisadora norte-americana Gaye Tuchman (1993, p. 74) observou a rotina de produção de notícias de um jornal diário e demonstrou que a objetividade – um dos elementos da notícia – funciona como um ritual estratégico utilizado para proteger os jornalistas dos “riscos da sua profissão”. Segundo Tuchman, “o processamento das notícias não deixa tempo disponível para análise epistemológica reflexiva” e para se protegerem de “reprimenda dos superiores”, por exemplo, os jornalistas valem-se de uma noção operativa de objetividade (1993, p. 76). Diante da falta de tempo ou de equipe, o jornalismo organiza a produção do conteúdo por meio de editorias e por uma agenda que cobre determinadas regiões em detrimento de outras, e tais escolhas resultam, por exemplo, em uma presença maior desses assuntos e localidades no noticiário (PIMENTEL; TEMER, 2012, p. 120-121).

Segundo o relato de Tuchman (1993, p. 76), para construir a notícia o repórter tem, geralmente, um dia de trabalho para se familiarizar com o histórico do acontecimento, recolher informações e escrever o texto que passará pelo crivo da chefia. Neste percurso, o processamento da notícia envolve “conjecturas”: o repórter faz conjecturas em relação aos editores, e estes em relação aos editores principais que, por sua vez, fazem conjecturas sobre as preferências do diretor e todos eles conjecturam a vontade do proprietário. “As repreensões e as ‘correções a lápis azul’ fazem parte de um sistema de controle social (BREED, 1955) que afetam potencialmente as promoções, a manutenção do cargo e a nomeação para trabalhos importantes” (TUCHMAN, 1993, p. 77).

De acordo com Tuchman (1993, p. 78), os repórteres acreditam que os riscos podem ser minimizados se todos eles reunirem e estruturarem os fatos de um modo descomprometido, imparcial e impessoal. Os prazos serão respeitados e os processos de difamação evitados se seguirem algumas recomendações, tais como o uso judicioso das aspas e a estruturação da informação numa sequência apropriada. “Os jornalistas vêm as citações de opiniões de outras pessoas como uma forma de prova suplementar. Ao inserir a opinião de alguém, eles acham que deixam de participar na notícia e deixam os “factos” falar (...)” (TUCHMAN, 1993, p. 81). Todavia, conforme explica a autora, quem seleciona qual opinião

será destacada entre aspas é o próprio repórter que por meio desse recurso consegue “que outros digam o que ele próprio pensa” (TUCHMAN, 1993, p. 82).

A pesquisa de Tuchman revelou particularidades do fazer jornalístico que só poderiam ser reconhecidas com o investigador in loco, presente na redação de jornal. A observação da rotina de produção de notícias do Portal Goiás Agora também tentou, nesse sentido, alcançar percepções que não se revelariam sem a presença do pesquisador no local da redação. Mas, antes de entrar nesse ambiente, é preciso conhecer um pouco sobre como se estrutura a atividade de comunicação no poder executivo do estado.

#### 4.1 A COMUNICAÇÃO DO PODER EXECUTIVO DE GOIÁS

Além de assessorias de comunicação designadas como coordenações, gerências ou chefias de comunicação setorial, do Gabinete de Gestão de Imprensa do Governador, e do Grupo Executivo de Comunicação<sup>17</sup> – responsável pela gestão da verba direcionada à publicidade –, a comunicação do poder executivo de Goiás opera por meio da Agência Brasil Central (ABC). A Agência, que tem denominação e finalidades decretadas na Lei 18.746/14, surgiu em 1999 – conforme consta na Lei 13.550/99–, porém com o antigo nome AGECOM (Agência Goiana de Comunicação), no intuito de substituir a Secretaria de Comunicação Social do Estado de Goiás.

Cumprindo o importante papel público e social da comunicação, a agência conta com duas emissoras de rádio, emissora de TV, Diário Oficial e site que disponibiliza grande volume de conteúdos gerados exclusivamente para a internet. Todos, totalmente integrados à ABC. Fazem parte da Agência Brasil Central: Diário Oficial do Estado de Goiás; Rádio Brasil Central (AM 1270); RBC (FM 90,1); Televisão Brasil Central (TBC); e o Site de Notícias Goiás Agora. (GOIÁS, 2017b)

Segundo descrito no site da ABC, o primeiro produto da comunicação oficial do Estado foi a publicação do Diário Oficial do Estado de Goiás, “antes mesmo de existirem as emissoras de rádio e televisão” (GOIÁS, 2017b). A Imprensa Oficial de Goiás foi fundada pela Lei Provincial, de 16 de março de 1836. O Correio Oficial de Goiás circulou pela primeira vez no dia 03 de junho de 1837. O Diário Oficial tem como objetivo a divulgação de decretos, portarias, convocações e tudo que esteja oficialmente relacionado ao Governo do Estado de Goiás.

<sup>17</sup>Segundo Art. 1º do DECRETO Nº 8.323, DE 27 DE FEVEREIRO DE 2015, o Grupo Executivo de Comunicação –GECOM–, criado pelo art. 14 da Lei nº 18.746, de 29 de dezembro de 2014, vinculado à Secretaria da Casa Civil, tem a finalidade de operacionalizar as ações de comunicação social, propaganda, publicidade e divulgação, na imprensa local, regional e nacional, dos atos e das atividades do Poder Executivo, sob a coordenação da referida Pasta, bem como executar a política de comunicação social do governo estadual. (BRASIL, 2015)

A Rádio Brasil Central (AM) – criada em 1950 – apresenta uma programação com músicas, assuntos esportivos, cobertura jornalística e assuntos diversificados de entretenimento. Outra emissora, a RBC (FM) está no ar desde 1973 - com repertório musical e boletins informativos durante toda a programação. A Televisão Brasil Central (TBC), afiliada da TV Cultura em nível nacional, surge em 1975 com a finalidade realizar a cobertura jornalística dos acontecimentos do estado. A programação inclui também produtos audiovisuais de entretenimento e cultura, com a exibição de filmes, desenhos e documentários.

O portal de notícias Goiás Agora, objeto desta dissertação, integrou a ABC até o final de 2016, quando foi transferido para o Gabinete de Gestão de Imprensa do Governador. No entanto, apesar da mudança ter se efetivado, informação institucional divulgada no portal afirma que o site Goiás Agora ainda pertence a uma unidade da Agência, a Gerência de Comunicação Eletrônicas.

No ar desde o ano 2000 e vinculado à Gerência de Comunicações Eletrônicas, o site de notícias Goiás Agora é um veículo de comunicação online do Governo de Goiás, atento aos acontecimentos públicos referentes à administração pública estadual. Oferece cobertura de notícias em tempo real, vinculadas às diversas mídias existentes, especialmente em consonância com as novas tecnologias e as redes sociais. Apresenta ainda boletins com os principais destaques em áudio, disponíveis para download e utilização de outras emissoras existentes por todo o Estado, além de arquivos, links e fotos relacionados às suas reportagens. (GOIÁS, 2017b)

Segundo publicado no site de notícias, o Goiás Agora iniciou sua história em 1962 com a criação do Consórcio de Empresas de Radiodifusão e Notícias do Estado (Cerne). “Inicialmente, o Cerne mantinha a Agência Goiana de Notícias (AGN), que posteriormente passou a se chamar Agência Goiana de Divulgação (AGD) e distribuía diariamente boletins informativos do governo” (GOIÁS, 2017c).

Assim como o Goiás Agora, a Agência fazia a cobertura de atos e ações do governo na capital e no interior. Mas, diferentemente de hoje, que realiza uma atualização constante do conteúdo (texto e fotos) por meio da internet, naquela época as notícias eram publicadas em dois boletins diários que eram distribuídos às 13 e às 18 horas para todos os veículos de Goiânia e do interior, de Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro. Também era função da AGD orientar e fiscalizar as campanhas de publicidade e propaganda do Governo. Em 1973, contava com oito redatores, três repórteres que empreendiam viagens ao interior, três cinegrafistas e cinco fotógrafos.

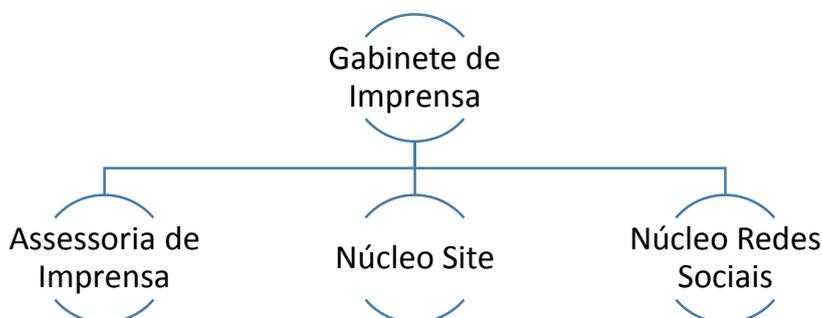
A partir do ano 2000, o Goiás Agora passou à plataforma digital. Esta é a única referência no site sobre o funcionamento do veículo de notícias após a migração do conteúdo para a internet.

O portal de notícias Goiás Agora é um núcleo de produção jornalística vinculado à administração pública estadual de Goiás e que, por isso, apresenta algumas diferenças fundamentais em relação a veículos noticiosos do ramo privado. Constitui-se como uma redação de notícias sustentada financeiramente com recursos públicos que patrocinam sua estrutura física, equipamentos e a remuneração dos profissionais que trabalham na produção das matérias.

Além disso, a unidade tem sede dentro de um dos órgãos do Estado, a Secretaria de Estado da Casa Civil, portanto, geograficamente situada em um prédio da administração pública, atualmente no Palácio Pedro Ludovico Teixeira, no centro da capital de Goiás, Goiânia. Funciona dentro da estrutura do Gabinete de Gestão de Imprensa do Governador, sob a coordenação do Núcleo do Site. A sala da redação, situada no 9º andar do prédio, é acessível a qualquer cidadão, servidor público, dirigente público ou autoridade política mediante cadastro na recepção localizada no andar térreo do Palácio.

Conforme apurado durante a observação da rotina de produção de notícias, o portal funciona no mesmo ambiente do Gabinete de Gestão de Imprensa do Governador, e os servidores que fazem parte da equipe do portal trabalham na companhia dos profissionais de assessoria de imprensa que também integram o quadro de pessoal do Gabinete. Conforme se vê na imagem abaixo, o Gabinete de Gestão de Imprensa do Governador gerencia além do portal de notícias, a assessoria de imprensa e o núcleo de redes sociais.

Figura 1 — Composição do Gabinete de Gestão de Imprensa do Governador



Fonte: Elaboração própria

#### 4.2 SOBRE A ESCOLHA DAS TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS

Na tentativa de responder à pergunta central da pesquisa, saber em que medida o portal de notícias Goiás Agora se aproxima do interesse público, o estudo apontou para a

necessidade de utilização de diferentes técnicas de coletas de dados que permitissem – a partir da complementaridade – avaliar de forma mais completa possível a estrutura, a organização, a gestão e as práticas editoriais do referido veículo de comunicação pública.

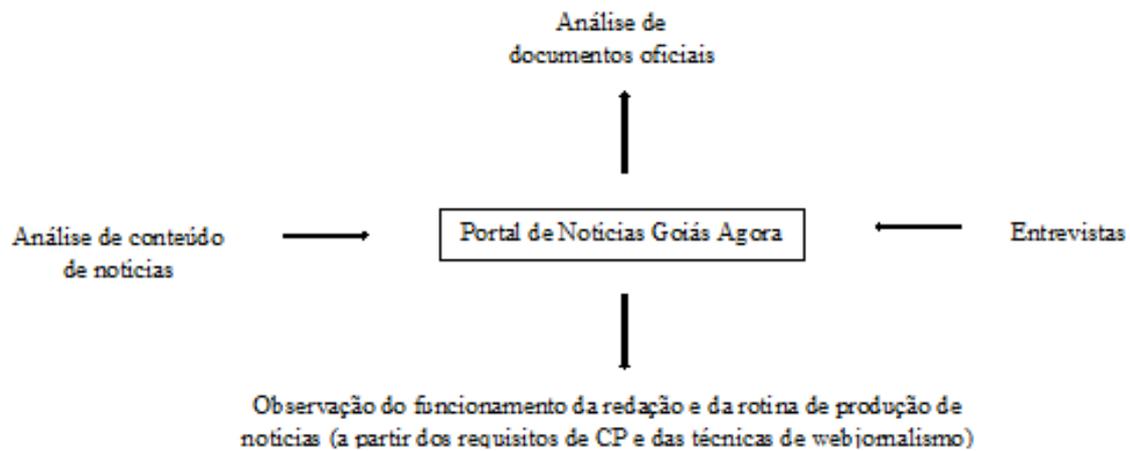
Os objetivos da pesquisa podem ser alcançados por meio da utilização de técnicas de levantamento de dados de várias fontes e podem ser selecionados “desde a proposição do problema, da formulação das hipóteses e da delimitação do universo ou da amostra” (MARCONI; LAKATOS, 2003, p.163). A escolha do tipo de coleta depende, portanto, da natureza dos fenômenos, do objeto, dos recursos financeiros disponíveis, da qualificação e da quantidade de pessoas para compor a equipe de pesquisa.

As opções são várias, mas a definição deve ser feita a partir do problema de pesquisa e do objeto de estudo. Podemos examinar um tema de pesquisa a partir da revisão da literatura, análise de conteúdo, análise de discurso, entrevistas, estudo de caso ou mesclar diversos tipos. (BARROS; JUNQUEIRA, 2006, p. 45)

Como o caso em exame requereu uma pesquisa de tipo qualitativo, compreendeu-se que as técnicas de coleta mais aplicáveis são as que permitem o surgimento de informações novas. A partir do conhecimento de novos contextos, o pesquisador pode aprofundar nos significados e propor uma nova forma de enxergar o objeto. Portanto, as técnicas utilizadas nesta pesquisa foram selecionadas por sua capacidade de trazer as informações desejadas e porque se constituem em instrumentos eficazes em relação ao tempo e acessibilidade do objeto (DESLAURIERS; KÉRISIT, 2008, p. 139).

Apesar de estabelecer quatro unidades de análise (estrutura, organização, gestão e práticas editoriais), conforme Quadro 5, a pesquisa considerou a importância de se preservar a totalidade da unidade social do objeto em exame. Conforme demonstra a figura abaixo, o uso combinado de diversas fontes de evidências permitiu a revelação de âmbitos também diferentes. A principal vantagem desta escolha metodológica está no processo de triangulação, ou seja, na capacidade que o pesquisador tem de fazer os diversos métodos convergirem para um mesmo propósito de investigação.

Figura 2 — Reprodução adaptada do esquema de convergência de evidência



Fonte: YIN, 2015, p.125

Segue abaixo a síntese com os objetivos do estudo e os procedimentos que auxiliaram na resolução do problema de pesquisa:

Quadro 5— Objetivo de pesquisa e categorias de análise

	<b>Objetivos</b>	<b>Conceitos de análise</b>	<b>Categorias de análise</b>	<b>Indicadores</b>
<b>A minha pesquisa se propôs</b>	Investigar as marcas dos princípios da comunicação pública aplicados no portal de notícias do poder executivo de Goiás por meio da análise de sua estrutura de funcionamento e notícias publicadas	Comunicação pública	Origem, estrutura, gestão, organização e práticas editoriais	Normas que se referem à origem e funcionamento do Portal;  Requisitos de comunicação pública (Duarte)
<b>Para</b>	Identificar as práticas editoriais da publicação sob a ótica da comunicação pública	Política de comunicação, linha editorial, jornalismo, webjornalismo	Notícias, seleção de pautas, participação do cidadão, diálogo com a sociedade, pluralidade de fontes, impessoalidade	Código de ética dos jornalistas; Critérios de seleção das pautas; Participação da sociedade no portal; Pesquisas de audiências ou relatórios de administração do site
<b>Com a finalidade de</b>	Verificar em que medida essa comunicação estatal se aproxima dos princípios constitucionais que orientam a prática de qualquer ato da	Princípios constitucionais da administração pública e supremacia do interesse público	Notícia (título, texto, imagem); Alcance do público; Contratação de pessoal;	Marcas de personalismos; Quantidade de acessos; Formas de provimento do pessoal.

	<b>Objetivos</b>	<b>Conceitos de análise</b>	<b>Categorias de análise</b>	<b>Indicadores</b>
	administração pública para o interesse da coletividade em detrimento do interesse privado.			
<b>O que permitiu</b>	Entender os fatores que interferem ou dificultam que a comunicação do Estado atenda ao interesse público.	Estado, Governo, Patrimonialismo, Capitalismo, Interesse público e privado	Contratação de pessoal, chefia indicada politicamente, compromisso do grupo político no poder	Formas de provimento dos cargos de chefia.

Fonte: Elaboração própria.

#### **4.2.1 Observação**

Por se tratar de um estudo de caso, julgou-se que a pesquisa obteria resultados mais profícuos caso fosse possível investigar no ambiente em que funciona a redação do portal de notícias como se relacionam os atores, a partir das unidades de análise já categorizadas: estrutura, organização, gestão e práticas editoriais. A observação foi realizada durante 10 dias, entre os dias 19 e 30 de junho de 2017, excetuando-se sábados e domingos – quando não houve expediente de trabalho no local. Os procedimentos foram realizados após a devida submissão e aprovação do projeto de pesquisa pelo Comitê de Ética da UFG.

A pesquisa, ao propor a observação da rotina de produção de notícias na sala da redação, levou em consideração os objetivos do estudo e adotou procedimentos que dirigiram a produção das anotações e a interpretação dos dados conforme APÊNDICE D.

A presença da pesquisadora na redação de notícias do portal foi bem recebida pelos servidores do Portal que demonstraram interesse pelo teor da pesquisa e se mostraram abertos a futuras sugestões de melhoria. A entrada da pesquisadora em campo ocorreu conforme trecho do relato do Diário de Campo (DC) que segue abaixo:

Cheguei às 9 horas no Gabinete de Gestão de Imprensa do Governador – situado no 9º andar do Palácio Pedro Ludovico Teixeira. Estavam a secretária do Gabinete de Imprensa e um jornalista que trabalha na assessoria de imprensa. Me apresentei à secretária como pesquisadora da UFG. Ela já sabia que eu faria a observação e me informou que a única servidora que trabalha no Goiás Agora pela manhã se ausentou por motivo de saúde. Foi neste momento que soube que o portal de notícias Goiás Agora funciona no mesmo ambiente do Gabinete, onde também trabalham os assessores de imprensa que acompanham a agenda do governador. (DC, 19/06/2017)

A opção pela coleta de dados a partir da observação permitiu o contato direto com os informantes. Isso implica dizer que a técnica é do tipo não-dirigida porque a “observação da

realidade continua sendo o objetivo final e, habitualmente, o pesquisador não intervém na situação observada” (JACCOUD; MAYER, 2008, p. 255). Essa observação direta do ambiente diz respeito a um tipo de análise qualitativa: tenta compreender determinada situação e assinalar comportamentos frequentes, tais como a frequência dos servidores no trabalho, o relacionamento entre eles, os planos e as diretrizes que conduzem a produção de notícias, conforme se pode constatar da anotação abaixo o Diário de Campo.

A chefe do site chegou por volta das 14 horas. Me apresento como pesquisadora da UFG, falo da pesquisa e ela informa que o portal será remodelado e possivelmente em fins de julho de 2017 terá um novo layout. Ela disse que gostaria que a minha observação ocorresse em período posterior às mudanças, quando o site estaria melhor. Segundo a chefe, o site ficará mais próximo do cidadão e a intenção é cumprir os requisitos de transparência. Nessa reformulação, a chefe diz que será necessário compor mais profissionais à equipe, e fala da expectativa de que sejam lotadas mais três servidoras: duas da ABC e uma que já trabalhou no portal, foi pro Procon (órgão estadual de defesa do consumidor) e agora quer voltar. Nessa conversa introdutória, a chefe informou ainda que, além das jornalistas e de um técnico de estúdio, um fotógrafo compõe a equipe do portal, mas, segundo ela, o profissional também realiza serviços para outra Secretaria. (DC, 19/06/2017)

Apesar de, durante a observação, a pesquisadora ter acesso ao todo, como o trabalho dos servidores do portal de notícias é feito de forma solitária – cada um em seu computador e muito silenciosamente – foi realizada a observação do trabalho de cada um deles, quando, além de observar a rotina de trabalho, foi possível dirigir perguntas aos servidores sobre as unidades de análise da pesquisa. O registro das memórias foi realizado logo após a observação de cada situação, ainda dentro da redação para garantir melhor a recuperação da memória, no entanto, houve a preocupação de não realizar esse registro ao mesmo tempo em que a observação ocorria a fim de evitar a impressão de que a equipe estava sendo observada a todo momento, e tornar a coleta de dados algo mais natural. O modo de anotação concomitante à observação pareceria constrangedor e inibidor de comportamentos naquele local compartilhado por tão poucas pessoas.

A observação pela manhã somente foi retomada quando a servidora retornou ao trabalho da licença para tratamento de saúde, dia 27 de junho de 2017, após a pesquisadora ter sido avisada pela chefia do Portal. Portanto, a escolha foi por comparecer no site à tarde quando haveria a oportunidade de acompanhar o trabalho da equipe.

Segundo apurado em conversas com as servidoras durante a observação, em gestões anteriores à integração do site ao Gabinete de Gestão de Imprensa do Governador, a equipe era maior e a rotina de produção de notícias se assemelhava a de um veículo de imprensa. Segundo a servidora 1, “antes tinha estrutura, carro, telefone” (DC, 20/06/2017). Outra

servidora (3) comparou os vários momentos do site: “havia mais estrutura, a equipe era composta por mais de 20 pessoas – a maioria efetivos, advindos do concurso realizado em 2010 pela ABC ou do Cerne (DC, 21/06/2017).

Em uma conversa mais duradoura sobre as diferentes gestões porque passaram o portal, a servidora 2 (depoimento colhido em 22/06/2017) lembrou que em outras épocas, obrigatoriamente, haveria algum jornalista do Goiás cobrindo o FICA - Festival de Cinema e Vídeo Ambiental – evento internacional que reúne ambientalistas, artistas e representantes da sociedade civil na cidade de Goiás, anualmente, e que estava ocorrendo durante os dias da observação – “Agora, por exemplo, teria alguém no FICA. Ninguém foi dessa vez”.

A captura de momentos como estes – reveladores da insatisfação do grupo sobre o trabalho que vem sendo executado – só é possível mediante a utilização da técnica da observação – o que revela a potencialidade dessa técnica de coleta de dados. No entanto, como a transcrição dos momentos observados e a revelação das conversas das pessoas que circularam pelo ambiente da redação pode comprometer futuramente a permanência e o convívio de todos na organização, a dissertação não apresentará todo o relato disponível no Diário de Campo, composto por 10 documentos – cada um referente a dia da observação.

A dissertação se aterá a destacar o que for imprescindível para responder à questão central deste trabalho, isto é: em que medida o portal Goiás se aproxima do interesse público. Com a finalidade de proteger as identidades dos profissionais e com foco apenas na possibilidade de formulação de indicadores de comunicação pública a partir da experiência obtida com a observação do portal, a presente dissertação não revela os nomes dos servidores.

Seguem a seguir os dados sobre a estrutura e organização do portal de notícias obtidos por meio da observação da rotina de trabalho.

#### **4.2.2 Estrutura e organização**

O portal Goiás Agora funciona dentro do Gabinete de Imprensa do Governador, em sala situada no prédio da sede administrativa do governo. O ambiente composto por 7 salas é dividido com repórteres e fotógrafos da assessoria de imprensa, além das secretárias que atendem o chefe do gabinete.

Há uma sala para a equipe de fotografia (7 computadores, máquina impressora com scanner e copiadora, uma tv), outra para os assessores de imprensa (3 computadores), uma sala para o chefe do gabinete (1 computador) e a sala onde ficam a secretária (1 computador, telefone e impressora) e a equipe de jornalistas do portal de notícias (5 computadores e 1 telefone na mesa da chefe). O ambiente é dividido em 6 salas – fechadas por divisórias. Mas a

porta de entrada que dá acesso a todas é comum. A maior parte das pessoas que entram na sala demandam algo do chefe do Gabinete de Gestão de Imprensa ou da assessoria de imprensa.

As secretárias (uma pela manhã, outra à tarde) não trabalham para o portal, assessoram diretamente o chefe do Gabinete. Uma servidora do portal de notícias trabalha pela manhã. À tarde, a equipe é composta pela chefe do núcleo do site e outras três servidoras e um técnico de som para a gravação de áudios. Além desse ambiente, o portal conta com um pequeno estúdio onde são gravadas notícias em mp3 que são disponibilizadas para acesso livre no site.

Cada uma das servidoras que trabalham no portal dispõe de computadores para a redação das notícias. Há um telefone na mesa da chefe do Núcleo do Site, que coordena a redação do portal. Não há secretária no portal, e as servidoras que secretariam o Gabinete de Gestão de Imprensa não atendem às ligações direcionadas para o número do portal. Caso as repórteres não estejam na sala, o telefone não é atendido.

Ainda em relação aos equipamentos necessários à produção das notícias, importante registrar que a equipe do portal não dispõe de motorista ou veículo à disposição para a apuração de pautas. O trabalho é realizado dentro da redação e, caso haja a necessidade de apuração de algum fato, utilizam o telefone. Ao contrário disso, os servidores lotados na assessoria de imprensa têm carro e motorista à disposição para a cobertura da agenda do governador. Os fotógrafos – lotados no Gabinete sob o comando da assessoria de imprensa – também são destacados para o cumprimento dessa agenda. Em conversa durante a observação, pergunto à chefe do portal se a prioridade do Gabinete seria a assessoria de imprensa e ela justifica:

Sobre o fato de somente os assessores de imprensa cobrirem a agenda do governador e nenhum repórter do portal acompanhar a agenda, a chefe afirma que não cabe nos carros. Segundo ela, no carro vai o assessor direto do governador, algum profissional da assessoria, fotógrafo e um profissional de redes sociais. Afirma que se fosse alguém do portal o resultado seria o mesmo, “sairia a mesma matéria”. O foco do portal não é a agenda do governador, mas ações e serviços do governo. Diante da justificativa, pergunto: então, e para cobrir os serviços, tem carro? Ao que a chefe do Goiás Agora responde: Quando precisamos e, tem disponível, usamos. Mas o governo está com pouca disponibilidade. Questiono se ela tem solicitado às chefias superiores a ampliação dessa estrutura e carro para que as jornalistas façam reportagens fora. Ela diz que sempre incentiva as servidoras saírem do telefone, quando a pauta é dentro do Palácio, por exemplo, pede para irem *in loco*. (DC, 22/06/2017)

### **4.2.3 Gestão**

Quatro servidoras que ocupam funções técnicas de jornalismo no portal são efetivas, duas delas provenientes de concurso realizado em 2010 pela Agência Brasil Central – órgão ao qual o portal de notícias era vinculado até 2016. Outras duas servidoras foram contratadas em regime celetista em gestão anterior à Constituição de 1988<sup>18</sup> e, por força do ato de disposições transitórias deste documento legal, foram efetivadas, gozando, portanto, de estabilidade<sup>19</sup> no serviço público.

A chefe do núcleo e o chefe do Gabinete de Gestão de Imprensa do Governador ocupam cargos em comissão, contratados a partir do critério da confiança, e, segundo o artigo 143 do Estatuto do Funcionário Público de Goiás, são exoneráveis a qualquer tempo a critério do governador do Estado que é quem os nomeia. Portanto, no momento em que ocorreu a observação, o portal funcionava com quatro servidoras na redação, uma chefe e um técnico de som – também ocupante de cargo comissionado. O técnico de som captura áudio, edita e exporta para o portal. É responsável pela gravação de um boletim e três notas por dia. Além desse trabalho, grava o Governo de Goiás na TV – programa da assessoria de imprensa (DC, 22/06/2017).

Fui até o estúdio, no mesmo andar da redação do portal, para conhecer o local onde é gravado o boletim de notícias. Conversei com o servidor responsável pelas gravações. Ele disse que tomou posse em cargo do Estado em 2010 a convite do jornalista Caio Jacobson. Antes, trabalhava na Rádio Terra. Diz que estavam precisando de um técnico bom e o convidaram. Fala que na época do Caio houve a estruturação do portal, mas que foi na época da Janete que o site foi mais bem estruturado. A equipe era grande, a redação funcionava no 2º andar do Palácio. Havia muita gente, carro, boa convivência (DC, 22/06/2017).

No expediente do site não há discriminação das funções ocupadas por cada servidor, apenas a informação de quem trabalha na redação e na edição de áudio. Diferentemente da forma de contratação de pessoal predominante na formação de equipe do portal, a análise de dados obtidos a partir de consulta ao portal da transparência de Goiás (2017c) apontou que a maioria dos servidores que compõem a assessoria de imprensa do governador, unidade que assim como o portal também está subordinada ao Gabinete de Gestão de Imprensa, ocupa cargo comissionado.

---

<sup>18</sup> ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. Art. 19. Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37, da Constituição, são considerados estáveis no serviço público. (BRASIL, 1988)

<sup>19</sup> Os servidores ocupantes de cargos efetivos gozam de estabilidade funcional, adquirida após três anos de serviço. Segundo o artigo 43 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de Goiás e de suas Autarquias, “o funcionário estável somente perderá o cargo em virtude de sentença judicial ou mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa”. (BRASIL, 1988)

A carga horária e a atividade que deverão ser exercidas pelos jornalistas lotados no Estado por meio de cargos efetivos estão definidas em lei, já os profissionais ocupantes de cargos comissionados obedecem a outra legislação, sem definição específica para a profissão de jornalismo (na lei nº 19.019, de 25 de setembro de 2015). Em decorrência disso, servidores efetivos se veem no direito de não aceitar o cumprimento de determinadas funções, já os comissionados, sem amparo da lei e podendo ser exonerados a qualquer tempo, não têm a mesma prerrogativa.

Ao comentar sobre a rotina de trabalho no portal, a servidora 1 afirma que quase não trabalha de casa. Quem trabalha assim é a chefe (comissionada). Segundo a servidora, os efetivos têm que respeitar a carga horária, se não querem que trabalhemos 24 horas. (DC, 20/06/2017)

As servidoras efetivas que trabalham no portal fazem a rotina apenas internamente e cumprem uma carga horária de seis horas diárias sem muitas variações – como ausências para tratamento médico. Já os servidores comissionados destacados para a cobertura da agenda do governador têm uma frequência irregular dentro do órgão, podendo ser convocados para trabalho noturno, aos finais de semana e feriados. O controle da frequência desses servidores é aferido pela chefia. Somente pela técnica da observação não foi possível avaliar se há cumprimento, excesso ou diminuição da carga horária destes trabalhadores. O trabalho é organizado por escala, mas a escala não é divulgada ao público, nem mesmo as servidoras do portal têm acesso a ela.

O chefe do Gabinete de Imprensa é jornalista com experiência na cobertura de eventos políticos relacionados ao Estado. Já trabalhou nos dois jornais diários da capital, na maior parte do tempo na perspectiva do jornalismo político ou econômico. Já a chefe do portal é formada em Administração de Empresas, com experiência em redação jornalística adquirida em um dos jornais diários da capital, onde conheceu um jornalista que é hoje chefe de comunicação setorial do governo que a indicou para trabalhar no núcleo de mídias sociais do governo. Trabalhou em duas campanhas eleitorais para o governo do Estado para a eleição do grupo político do atual governador que está à frente do executivo estadual há quase 20 anos.

Enquanto me mostra como faz o trabalho de institucionalização das notícias que vem do Gabinete ou de outras assessorias de imprensa do Estado, a chefe do portal fala que também acessa o grupo de *WhatsApp* da equipe de mídias sociais, unidade que também é subordinada ao Gabinete de Gestão de Imprensa do Governador. A equipe de mídias sociais segue a agenda do governador, fazem textos e fotos para os perfis pessoal do governador e institucional do Governo. Além disso, fazem material para um grupo de seguidores do Marconi no *WhatsApp* e vídeos para o canal *Youtube*. A chefe do Goiás Agora afirma que aproveita esse conteúdo para o portal. Mas mescla com os conteúdos recebidos de outras fontes. Ela diz que ao trabalhar na

equipe de mídias sociais – quando entrou no Estado - desenvolveu um cuidado especial com as fotografias, olha para tudo. “Observo como o governador está”. Relata se preocupar bastante com a imagem do governador. Com a imagem do Governo. (DC, 23/06/2017)

Durante a observação foi possível notar como se dá o relacionamentoprofissional entre as servidoras do portal. As jornalistas interagem bem com a chefe do núcleo do site, conversam sobre assuntos amenos, fora da rotina de produção de notícias: filhos, vacina, confraternização junina, tinta de cabelo etc., de forma descontraída. Mas, apesar da cordialidade, a relação entre a chefe do núcleo do site e as servidoras é de pouca interação técnica. Não há discussão sobre o que é noticiado. A chefe alerta o que deve ser feito, as servidoras cumprem, conforme relato da servidora 3 sobre como as pautas são decididas: “A gente só obedece ao que vem de cima” (DC, 21/06/2017).

Pergunto, em outro momento da observação, se a servidora 4 se sente à vontade para fazer críticas ao trabalho que está sendo realizado. Ela diz que não, tem medo de perseguição, e narra a história de um colega que foi remanejado para a Rádio (da ABC), num trabalho noturno, por se insubordinar à chefia. “Imagina eu ter que trabalhar de meia noite às 5 horas da manhã. Eu não teria a força que ele teve, entraria em depressão”. Segundo a servidora, a história aconteceu em outra época, eram outros os gestores do site (DC, 27/06/2017).

Não foi observado durante o período da coleta muito diálogo entre as servidoras do portal e o chefe do Gabinete de Imprensa, exceto alguns acenos de cordialidade, como cumprimentos de “boa tarde”. Aparentemente, somente a chefe do site tem acesso constante a ele, por *WhatsApp* inclusive. A chefe do portal também conversa com as servidoras pelo aplicativo, solicitando a realização de atividades relativas ao trabalho.

Após a chefe do portal chamar a atenção da servidora 3 sobre uma pauta, perguntei em reservado sobre o ocorrido. Segundo a chefe do site, como sai às 17h30 da redação, conta com as servidoras para que monitorem o e-mail e publiquem as matérias até que ela chegue em casa por volta das 19 horas e faça as publicações do portal à noite. Mas, ontem, quando ela chegou em casa, viu que não estava atualizado. A chefe perguntou à servidora 3 se ela havia saído antes do horário, pediu para que avisasse quando fosse assim. “Ela não me avisou. Só falei com ela agora”. A chefe do portal disse que vai chamar uma reunião para conversar com as servidoras sobre isso. Disse que essa semana a produtividade está muito baixa. Que a servidora 2 demorou quatro dias para fechar uma notícia. Segunda a chefe, a produção diminuiu essa semana. (DC, 23/06/2017)

A chefe do núcleo do site chega todos os dias por volta das 14 horas e sai por volta das 17h30, cumprindo um expediente no local da redação do portal de 3h30, em média, por dia. Afirma que trabalha remotamente de casa pela manhã e à noite, também aos finais de semana

e feriados, o que pode ser percebido pela publicação de notícias todos os dias, fora do horário comercial. A chefe justifica que adquiriu esse “pique” trabalhando com mídias sociais.

Desde que chegou no portal – no dia 02/01/2017 – a chefe do site diz que tentou imprimir o mesmo ritmo, ideia que não foi bem recebida pelos servidores efetivos. Muitos saíram. E os que estão cumprem regularmente as 5 horas, “Deu a hora, vão embora”. Comissionados trabalham até fim de semana, efetivos não. (DC, 19/06/2017)

A questão administrativa também revela muito sobre a identidade do Goiás Agora. Alguns produtos disponibilizados no portal, tais como transmissão de vídeo ao vivo pelo *Facebook*, são produzidos via empresa terceirizada por meio de contrato do Grupo Executivo de Comunicação – unidade que não se submete ao Gabinete de Gestão de Imprensa. Segundo a chefe do portal, geralmente um assessor de imprensa narra ao vivo o que está acontecendo no vídeo que é transmitido pela rede social. O procedimento para a transmissão do link é o seguinte: a chefe do núcleo do site recebe alerta do chefe do Gabinete de Imprensa sobre quando o link deve ser publicado no portal. A chefe explica que dá preferência à transmissão pelo perfil institucional – do Governo de Goiás – mas quando acontece alguma impossibilidade técnica, usam o perfil pessoal do governador no *Facebook*.

A respeito de uma transmissão ao vivo que seria transmitida hoje às 8h30 via link no portal, a chefe do portal explica que não aconteceu porque não tinha energia elétrica no local do evento em Itumbiara (município do interior de Goiás). Nesse momento, o chefe do Gabinete de Imprensa está na sala e eu pergunto se em casos como esse, em que não há a transmissão, se o governo tem que pagar. Ele responde que sim. (DC, 29/06/2017)

Durante o período da observação houve outro agendamento de cobertura ao vivo de evento no interior do Estado que resultou frustrado:

Aguardei desde as 16h a transmissão de um evento ao vivo pela empresa terceirizada. Às 17h10 a chefe do portal perguntou ao chefe do Gabinete de Imprensa e obtive a informação de que o link não funcionou. “Cidade do interior a internet pega mal”, afirmou a chefe do site. Segundo ela, começaram a transmitir pelo *Facebook* do governador, mas em 10 minutos caiu. (DC, 28/06/2017)

Durante a observação foi possível verificar também a dificuldade de obter da equipe de Tecnologia da Informação (TI) do Governo o suporte necessário para a aplicação de melhorias no portal. Segundo a chefe do site, o Gabinete tem um projeto de novo *layout* para o portal de notícias que, conforme previsão da equipe de TI, deveria estar ativo até 31 de julho (de 2017), o que não ocorreu. A chefe desabafou sobre a dificuldade de fazer com que os serviços sejam prestados em tempo mais ágil. “Se fosse para pagar fora (terceirizar) sairia em

15 dias, mas ficaria em mais de 30 mil” (DC, 23/06/2017). Segundo ela, o governo não aprovou o gasto.

Entra na redação dois servidores da equipe de Tecnologia da Informação (TI) da Segplan (Secretaria de Gestão e Planejamento). A chefe do site havia solicitado a reunião porque “o site cai de 5 em 5 minutos”. E desde que o portal saiu da ABC (Agência Brasil Central) para o Palácio, a equipe de TI que tem dado suporte é da Sefaz (Secretaria da Fazenda). Segundo a chefe do site, eles não atendem eficientemente. A intenção da chefe do portal é migrar pra rede da Segplan. Durante a conversa, o técnico da Segplan afirma que a manutenção da infraestrutura da máquina e internet ficaria mais fácil e rápida. Com a saída do técnico de TI da redação, a chefe do portal comenta a dificuldade de gestão dessa parte de tecnologia para manter o site ativo na internet, para conseguir assistência. Um servidor da assessoria de imprensa comenta sobre a dificuldade que foi trazer os equipamentos da ABC para o Palácio. Diante da dificuldade de gestão, a chefe do portal afirma: “é governo, sendo governo”. (DC, 28/06/2017)

Também foi possível acompanhar discussão sobre a necessidade de exoneração de um fotógrafo que deveria estar à disposição da equipe do portal de notícias, mas que não cumpre com as determinações da chefe. Segundo ela, o chefe do Gabinete de Imprensa anunciou que o fotógrafo será “demitido” (DC, 28/06/2017). Ela justificou à equipe do portal que o servidor andava insubordinado, não comparecendo no site, não atendendo às ordens e ainda debochando das chefias. A chefe afirmou que com o site novo precisará muito do trabalho de um fotógrafo porque há muito espaço para fotos. No entanto, o fotógrafo permaneceu no cargo até o final da observação.

#### **4.2.4 Práticas editoriais**

Não há uma política de comunicação ou linha editorial redigida em documento público, mas há direcionamentos que são feitos à equipe pela chefe do site. O conteúdo do portal é proveniente de diversas fontes: da assessoria de imprensa do Gabinete de Gestão de Imprensa do Governador e dos órgãos do Estado ou produzidos pela equipe do portal. O conteúdo é enviado pelas assessorias de comunicação por e-mail à equipe do portal. Todas as servidoras acessam a caixa de e-mail. Pela ordem, quem abrir a caixa primeiro, avalia a notícia, edita, verifica se há foto disponível e publica no site. De forma geral, esse é o trabalho de rotina. As servidoras trabalham mais como revisoras, do que como produtoras do conteúdo.

A chefe afirma que o portal não faz agenda do governador, quem faz é o Gabinete de Imprensa, a assessoria de imprensa. O Gabinete passa o release e o portal “transforma em notícia”. Não há reuniões de pauta no portal. A chefe afirma que decide o que vai entrar. Segundo ela, uma servidora ajuda na captação de pautas. A chefe do site relata que o portal trabalha com o factual e matérias especiais. No caso destas últimas, duas

servidoras são destacadas para coberturas aprofundadas. Além do chefe do Gabinete de Imprensa – um assessor direto do governador também pauta o portal. Segundo a chefe do portal, ele é bem próximo do governador – “Viaja com ele”. Segundo a chefe, o portal tem acesso aos assessores de comunicação de outras secretarias, mas quando precisam acessam diretamente os secretários. Neste momento, da sua mesa, a chefe do site alerta sobre pautas que foram enviadas por e-mail ao endereço a que todas têm acesso por meio de um *login* e senha compartilhados. Fala o que será destaque e a hora em que as notícias serão publicadas. (DC, 19/06/2017)

O critério de noticiabilidade de que se vale a equipe do portal, segundo informou a chefe do site durante a observação, é a cobertura de ações do governo, com foco na prestação de serviços (DC, 19/06/2017). As notícias produzidas pelas equipes de comunicação de outros órgãos do poder executivo estadual recebem tratamento da equipe do portal para dar foco à agenda produtiva do governo. Apesar de enviarem as notícias para o portal, não há entre as equipes das referidas assessorias e a equipe do portal uma interlocução acerca de como será a cobertura de pautas. Segundo a chefe do site, não há uma reunião periódica, ou alinhamento editorial entre as equipes do portal e as assessorias dos órgãos públicos estaduais.

A chefe do portal reclama de um texto que recebeu da assessoria de comunicação de um dos órgãos estaduais. “Mal escrito, tive que refazer tudo”. Pergunto se há um alinhamento do portal com as assessorias para a produção das notícias. Ela diz que já tentaram, mas não adianta. (DC, 20/06/2017)

A respeito de pauta que seja negativa ao governo, a servidora 1 afirma que já tentaram apurar pauta que foi publicada na imprensa de forma negativa, mas os órgãos não têm interesse em responder e a matéria não sai.

Observo que as pautas do Goiás Agora são sempre positivas ao governo, então, pergunto à servidora 1: e quando a pauta é negativa ao governo? Ela responde que já tentaram apurar, mas os órgãos não têm interesse em responder. Não sai matéria apurando pauta que seja negativa ao governo, apenas comunicado do Gabinete de Imprensa (DC, 20/06/2017).

Em outro momento da observação, a servidora 3 também afirma:

Os órgãos não atendem às solicitações do portal. Têm resistência até quando a pauta é positiva (DC, 21/06/2017).

O relacionamento dos titulares de órgãos do executivo estadual com o portal de comunicação do Estado revela ainda que na disputa pela divulgação da informação em primeira mão, a comunicação pública é relegada a segundo plano.

Pergunto à chefe do portal se ela toma conhecimento prévio das pautas que são enviadas à imprensa local. Ela disse que muitas vezes não. Os secretários passam as pautas para o jornal diário de maior circulação no Estado, com prioridade (DC, 22/06/2017).

O trabalho das servidoras obedece a uma rotina interna, dentro da redação, observando as notícias que chegam por e-mail ou são publicadas em outros sites de órgãos do governo estadual. Ao serviço de leitura dos sites governamentais chamam de “varredura”. Se avaliarem que determinado conteúdo tem relevância, publicam. Elas revisam o texto, verificam se há a imagem e postam no portal.

A rotina de trabalho, de forma sintetizada é esta: leitura dos releases enviados ao portal pelas assessorias dos órgãos do governo que, segundo a chefe do portal, sofrem uma “institucionalização”. A chefe explica que “institucionalizar” e “despersonalizar” o texto significa retirar adjetivos e elogios a políticos, dando foco às ações e serviços prestados pelo Governo. Segundo uma das servidoras, o trabalho é tirar a conotação política das notícias e revisar, colocar no estilo jornalístico.

Segundo relato da chefe do site, o portal recebe notícias produzidas pelas assessorias de comunicação dos órgãos do governo e do Gabinete de Imprensa do Governador tentam “despersonalizar” o conteúdo. Segundo a chefe, tiram o destaque colocado sobre o governador e atribuem destaque ao assunto. Ela afirma que o Ministério Público vigia o portal com relação a notícias que promovem políticos. Já foram notificados, não sabe em que época, mas comemora que desde que entrou nunca houve nenhuma notificação (DC, 19/06/2017)

As servidoras ficam no computador e pouco no telefone. Não se vê um trabalho de apuração jornalística. Utilizam o telefone para ligar para as assessorias quando têm alguma dúvida sobre o conteúdo, ou percebem que o assunto merece foto, por exemplo.

O portal produz matérias especiais – com personagens que vivenciam ações e serviços do governo. Durante a observação foram produzidas apenas duas matérias desse estilo.

A respeito da produção de imagem para o site, ao pedir uma foto para a equipe de fotografia, uma das servidoras lembrou: “uma foto mais institucional”.

Por volta das 18h15, a servidora 3 – com a finalidade de publicar uma matéria no site – pediu uma foto à equipe de fotografia. “Uma foto mais institucional”. Um dos assessores de imprensa diz: tem muita gente reclamando, só tira selfie do governador. A servidora 3 diz que tem que ter foto por exemplo da assinatura dos convênios. Um fotógrafo diz que não. Ninguém aproveita. Ele diz para o assessor de imprensa que não tem só selfie não, tem muita coisa. “E deixa o povo reclamar”. Na sequência, ele pediu para um colega arrumar uma foto mais institucional para a servidora 3 publicar no site (DC, 28/06/2017).

Outro produto do site é o Boletim de Notícias (em áudio) disponibilizado para emissoras de rádios. O conteúdo é produzido pelas servidoras do portal no estúdio sob a supervisão técnica de um servidor comissionado. Segundo a chefe do portal, são selecionados os principais destaques do dia para gravar. O conteúdo é disponibilizado para as rádios reproduzirem, mas o portal não tem uma pesquisa que informe quantos utilizam o serviço (DC, 22/06/2017).

#### 4.3 ANÁLISE DE DOCUMENTOS RELATIVOS AO FUNCIONAMENTO DO PORTAL

Muitas respostas às perguntas previstas no trabalho dependiam da análise de documentos (Apêndice A), ora para a coleta de informações preliminares, ora para confirmar dados que se fizeram explícitos por meio da observação, da entrevista ou análise de conteúdo das notícias. Para analisar a estrutura de pessoal do portal, recorreu-se, num primeiro momento, a partir da listagem de servidores publicada sob o link Expediente no Goiás Agora, à consulta ao portal da transparência de Goiás. Nesse site, foram encontrados dados sobre a situação funcional e a remuneração dos servidores.

Mas, após alguns dias de observação da rotina de trabalho, ao verificar a forte influência do trabalho realizado pela assessoria de imprensa do governador na produção do conteúdo publicado no site, foi solicitada à ouvidoria da Secretaria da Casa Civil – órgão ao qual o Gabinete de Gestão de Imprensa do Governador está vinculado – a lista completa contendo o nome dos servidores lotados no referido Gabinete.

A primeira lista oferecida pelo órgão continha erros como a inclusão de nomes de pessoas que já não trabalham no portal. Só foi possível verificar que a lista estava errada porque, durante a observação, em conversa com as servidoras do portal, estas mencionaram a saída de servidores para outro órgão da Administração Pública. De posse da lista corrigida – documento também obtido por meio de pedido com base na Lei de Acesso à Informação, a partir de reclamação à ouvidoria – foi possível consultar o portal da transparência (Consulta a dados relativos ao mês de junho/2017) e levantar dados funcionais de todos os servidores lotados no Gabinete. A partir desses dados chegou-se aos gastos realizados pelo Governo de Goiás com pessoal para manutenção mensal do Portal de Notícias R\$ 47.381,81 que somados aos custos com assessoria de imprensa resulta no valor mensal atribuído ao funcionamento do Gabinete de Imprensa do Governador de R\$ 309.305,30, conforme Quadro 6.

O material coletado por meio de consulta à ouvidoria e ao portal da transparência serviu de “background”, e sugeriu outros problemas e hipóteses que serviram para “orientar

para outras fontes de coleta” (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 174). Por exemplo, após verificar que 72 servidores estão lotados no Gabinete de Imprensa, mas não se assiste à frequência desse contingente de pessoal nas atividades regulares do portal, outra questão importante se levantou: qual é a rotina desses profissionais, há cumprimento de carga horária? Apesar de não conseguir uma resposta oficial, durante a observação foi verificado que, diferentemente das servidoras que trabalham no portal, a jornada de trabalho dos assessores de imprensa é flexível, podendo se estender a atividades noturnas, inclusive aos finais de semana e feriados.

Já os documentos legais selecionados para a pesquisa informaram dados importantes sobre a vinculação funcional dos servidores do Gabinete. A leitura da lei nº 18.746, de 29 de dezembro de 2014 - relativa à criação do cargo em comissão para chefia do Gabinete de Imprensa demonstrou que o cargo é de assessoramento ao Governador, o que significa que o portal de notícias recebe orientação direta do chefe máximo do poder executivo estadual.

Outro documento analisado, a lei nº 15.690, de 06 de junho de 2006, prevê a carga horária do analista de comunicação (cargo ocupado pelas servidoras efetivas do portal de notícias) 30 horas semanais, podendo trabalhar dias úteis, sábados, domingos e feriados, em períodos diurnos e noturnos. Durante o período da observação, estava na agenda de discussões dos comunicadores do Estado, uma polêmica em torno da necessidade de cumprimento de carga horária de oito horas por jornalistas ocupantes de cargos comissionados<sup>20</sup>.

O argumento legal para essa exigência encontra embasamento jurídico na lei nº 19.019, de 25 de setembro de 2015. Ocupantes de cargos comissionados devem, por esta norma, cumprir a carga horária de 8 horas diárias e não cinco, conforme prevê para os jornalistas o decreto nº 83.284, de 13 de março de 1979 (cinco horas diárias). No entanto, essa polêmica não foi pauta de discussão entre os servidores do Gabinete de Imprensa em nenhum momento da observação. Estes – devido à rotina de produção fora do local de trabalho – ao invés de registrarem a frequência em ponto eletrônico, assinam na folha de ponto, o que abre espaço para a flexibilização da jornada laboral, algo que tornou mais difícil a conferência da presença destes profissionais no trabalho.

Além da ficha funcional dos servidores e chefias que trabalham no Portal, e das leis que normatizam a jornada de trabalho, a pesquisa não encontrou outros documentos relativos à estrutura organizacional, competências dos cargos e seus ocupantes. A busca por essa

---

<sup>20</sup> TJGO mantém jornada de cinco horas para Analistas de Comunicação. Disponível em <http://www.tjgo.jus.br/index.php/home/imprensa/noticias/161-destaque1/15872-tjgo-mantem-jornada-de-trabalho-de-cinco-horas-diarias-para-servidores-de-analista-de-comunicacao-do-estado-de-goias>.

legislação e até por dados contidos no portal da transparência é de difícil acesso tendo em vista que não há no portal de notícias nenhum link para divulgação desses dados. Não se divulga nem mesmo a que órgão da administração pública o portal está vinculado. Somente durante a observação foi possível identificar por meio de conversas com as servidoras do portal que o Gabinete de Gestão de Imprensa vincula-se à Secretaria da Casa Civil. Não há a publicação do organograma do Gabinete de Gestão de Imprensa no portal, nem documento que informe a vinculação do núcleo do site ao Gabinete de Imprensa.

#### 4.4 ANÁLISE DE CONTEÚDO APLICADA ÀS NOTÍCIAS

A análise do conteúdo jornalístico publicado no portal Goiás Agora entre os dias 19 e 30 de junho de 2017, período em que ocorreu a observação, foi essencial para a formulação de indicadores que permitiram verificar em que medida o site se aproxima do interesse público. A técnica de análise de conteúdo foi escolhida com a “finalidade de se efetuarem deduções lógicas e justificadas a respeito da origem das mensagens (quem as emitiu, em que contexto e/ou quais efeitos se pretende causar por meio delas)” (CAPPELLE; MELO; GONÇALVES, 2003, p. 4). Segundo Bardin (2001, p. 34), a análise de conteúdo permite ao pesquisador observar além dos “significados imediatos”, além das aparências, e envolve uma leitura desconfiada do material coletado, “tentando afastar os perigos da compreensão espontânea”.

A leitura crítica do material coletado, um total de 307 notícias – uma média de 25 notícias/dia (conforme Apêndice B), foi orientada pela criação de categorias e indicadores que conduziram aos resultados da pesquisa. Em decorrência dessa metodologia, além da interpretação qualitativa dos dados, a análise de conteúdo permitiu também o estabelecimento da quantificação do material.

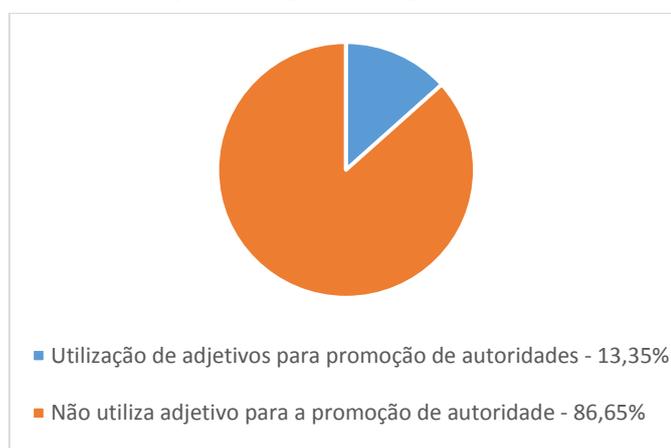
A pesquisa seguiu as três fases de análise de conteúdo. Na pré-análise, portanto, as ideias foram organizadas a partir da leitura flutuante (primeiro contato com o texto noticioso), a seleção das matérias, ou definição do corpus da análise, e a elaboração de indicadores. A opção por selecionar o *corpus* da análise a partir do conteúdo publicado nos dias que ocorreu a observação da rotina de produção de notícias foi importante para verificar, além do conteúdo, as condições em que o material foi produzido.

As categorias de análise do conteúdo deste estudo foram criadas a partir do critério semântico, que se baseia em temas e sentidos na análise das relações. Foram verificadas a frequência de palavras e/ou temas que digam respeito ao interesse público, se aproximando ou se afastando deste ideal democrático. Os indicadores criados a priori a partir da legislação e dos princípios e requisitos essenciais de comunicação pública versam sobre: promoção

peçoal do governador ou do governo de Goiás; diversidade de fontes jornalísticas, abrangência geográfica da pauta Capital/Interior, visibilidade dos municípios nas matérias, oportunidade de diálogo, responsabilidade pela produção das matérias e aprofundamento da notícia por hiperlink.

Foi observado que em quase todas as matérias assinadas pelo Gabinete de Imprensa do Governador tem-se referências elogiosas ao governador do Estado e/ou ao Governo do Estado – 41 de 68 notícias, 60,29%. O resultado indica que, nas matérias produzidas pela assessoria de imprensa do governador, há ênfase no personalismo político. Mas, em relação ao total de 307 matérias, analisadas o percentual de matérias com elogios à autoridade pública cai para 13,35%, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 1 —Indicador de promoção pessoal do governador ou do Governo de Goiás



Fonte: Elaboração própria

Nas matérias que fazem referências aos atos e ações do governador, estes são descritos como “ajuda”, “benefícios” levados à população pelas mãos do chefe do poder executivo, como se lê no depoimento de prefeitos e outras autoridades: “(...)o governador me garantiu que vai nos ajudar a levantar os recursos necessários para que possamos entregar essa obra” (Leopoldo de Bulhões: R\$ 1 milhão para obras e R\$ 40 milhões para duplicação de rodovia, 2017)

Também nas notícias publicadas pela assessoria de imprensa do Gabinete verifica-se a intenção de relacionar palavras como “sensível”, “amor”, “emoção”, “carinho” à imagem do governador. Ora essas palavras são parte do texto jornalístico, ora fazem parte de depoimentos de autoridades, cidadãos e até mesmo de falas do próprio governador: “‘O governador Marconi é o meu professor’, afirmou Vitti, para quem não há como não admirá-lo, pelo grande homem público que o é. ‘O senhor é o meu ídolo, meu espelho’, sintetizou Vitti.”

(Governador recebe título de Político do Ano e homenageia mestres do jornalismo estadual, 2017)

Figura 3 — Imagem da página do portal Goiás Agora

### Governador recebe título de Político do Ano e homenageia mestres do jornalismo estadual

Data de publicação: 23 de junho de 2017 - 11:28

Recomendar 0 Curtir 0 G+ Tweet 0



Foto: Walter Alves

Com o título de Político do Ano, o governador Marconi Perillo foi o principal homenageado do Clube dos Repórteres Políticos de Goiás, em votação ocorrida no final do ano passado. Também foram agraciados o senador Wilder Moraes, Congressista do Ano, o presidente da Assembleia Legislativa, José Vitti, Deputado do Ano, e a parlamentar goianiense Dra. Cristina Lopes, escolhida Vereadora do Ano.

Nos 39 anos de existência do Clube de Repórteres Políticos, o governador é o político com maior número de títulos. Já foi escolhido em três vezes Deputado do Ano, quatro como Congressista do Ano e cinco vezes Político Ano, em todas por votação dos jornalistas

políticos que atuam no Estado.

Ao agradecer a homenagem, em solenidade no auditório Costa Lima da Assembleia Legislativa, Marconi lembrou que foi justamente no mesmo local que, no final de 1982, iniciou sua trajetória política, como voluntário no gabinete do então senador Henrique Santillo, que em 1988 se elegeria governador e de quem se tornou amigo pessoal, um grande admirador e fiel companheiro.

Marconi iniciou o discurso enaltecendo as figuras dos jornalistas homenageados in memória – Reynaldo Rocha e João Silvestre – que morreram este ano. Também lembrou-se outros dois vultos da imprensa goiana, que também faleceram recentemente – Armando Accioli e Henrique Duarte. “Não poderia haver uma homenagem mais justa”, disse.

O governador falou também das qualidades de cada um dos homenageados: A vereadora Dra. Cristina, “forjada no sofrimento, na luta e na coragem”, tendo sido vítima de seu companheiro, que ateou fogo em seu corpo há 30 anos, quando ainda morava no Paraná. Também enalteceu o trabalho que o senador Wilder Moraes faz por Goiás, na defesa dos interesses maiores do Estado. Sobre o presidente da Assembleia Legislativa, Marconi disse que ele é um “símbolo de aglutinação, de equilíbrio e ponderação” e hoje tem o apoio dos 40 deputados. Previu que José Vitti ainda vai alcançar muitos espaços na política de Goiás.

José Vitti lembrou que esse é o primeiro título que recebe do Clube dos Repórteres Políticos, que tem na figura do governador Marconi Perillo o maior homenageado da história da entidade, hoje presidida pelo jornalista João Nascimento. “O governador Marconi é o meu professor”, afirmou Vitti, para quem não há como não admirá-lo, pelo grande homem público que o é. “O senhor é o meu ídolo, meu espelho”, sintetizou Vitti.

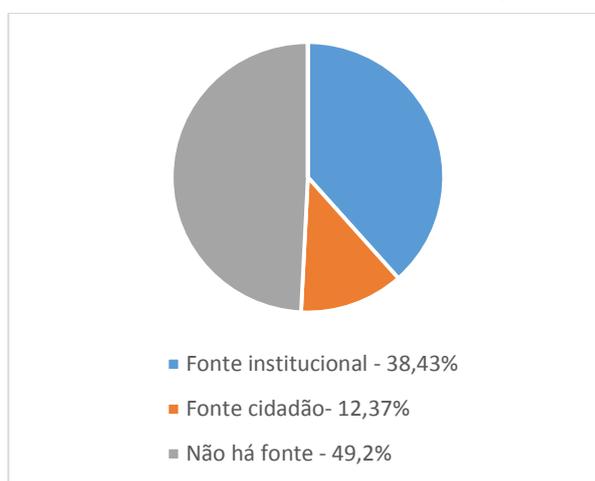
Fonte: (Goiás Agora, 2017)

Em 19 notícias aparecem agradecimentos ao chefe do executivo como esta que destaca a fala do prefeito de um município do interior de Goiás: “Agradecemos ao governador. Temos consciência que, sem a ajuda do governo de Goiás, nossa vida teria sido ainda mais difícil.” (Acreúna recebe investimentos de R\$2 milhões do *Goiás na Frente*, 2017)

Entre os depoimentos do governador nas matérias assinadas pelo Gabinete de Imprensa e analisadas na pesquisa, é importante sinalizar que a referência a “pessoas mais humildes” foi utilizada para sinalizar o caráter humanista do governo de Goiás: “Marconi frisou que o Governo de Goiás faz muitas obras, “mas sempre coloca à frente as pessoas mais humildes. Só vale a pena fazer política se for para fazer o bem” (*Goiás na Frente: R\$ 2 milhões para Maurilândia e ponte sobre o Rio Verdão*, 2017), assinalou.

Em relação ao espaço oportunizado para o registro de depoimentos de fontes<sup>21</sup> no texto noticioso do portal Goiás Agora, verificou-se que total de 307 notícias, 118 exibem fontes institucionais (autoridades políticas, agentes públicos, representantes de entidades em parcerias ou cooperação com o governo), sendo que destas 49 matérias trazem como fonte o governador; e do total de 307 matérias, 38 notícias trazem falas de cidadãos (pessoas desvinculadas de representação coletiva e grande parte beneficiadas pelas ações do governo). Em 151 matérias não há registro de depoimento de fonte. A partir desses dados tem-se que 12,37% das matérias utilizam depoimentos de cidadãos, 38,43% utilizam-se fontes institucionais e em 49,2% não há registro de depoimento. Das 118 matérias, que fazem uso de fontes institucionais 41% utilizam o governador como fonte.

Gráfico 2 — Indicador da diversidade de fontes jornalísticas

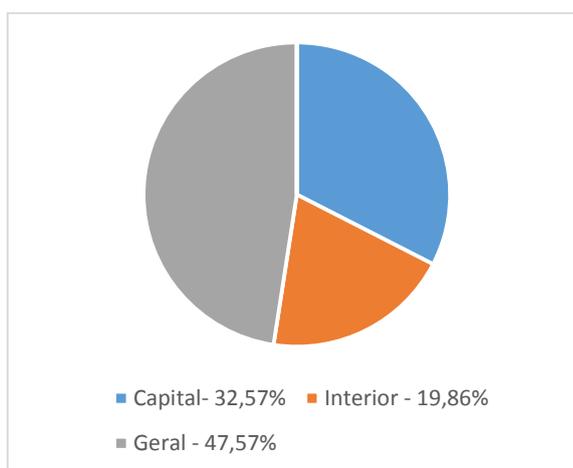


Fonte: Elaboração própria

A pesquisa também buscou dados sobre a localidade geográfica a que as notícias se referem. A intenção foi medir a capilaridade geográfica da pauta. Das 307 notícias, 100 dizem respeito a assuntos da capital do estado (Goiânia) – 32,57%; 61 a cidades do interior – 19,86%, e em 146, ou por falta de identificação da cidade ou porque o assunto era geral, diziam respeito ao estado como um todo – 47,57%.

<sup>21</sup> A pesquisa considerou como fonte aquelas pessoas que tiveram o depoimento registrado nas matérias, sendo fonte institucional pessoas vinculadas ao Governo (autoridades políticas, servidores públicos estaduais, representantes de entidades do setor público ou privado em parceria com o poder executivo) e fontes cidadãos (pessoas beneficiadas pelas ações do governo, sem vínculo empregatício com a Administração Pública estadual).

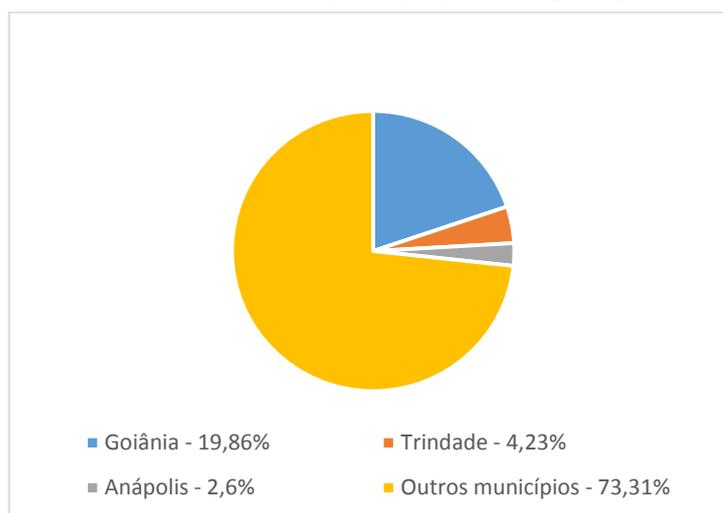
Gráfico 3 — Indicador de abrangência geográfica da pauta Capital/Interior



Fonte: Elaboração própria

A partir desta constatação, foi possível verificar quais municípios mais aparecem no portal. Os três primeiros colocados foram: Trindade (em 13 matérias); Anápolis (8 matérias); Pirenópolis e Aparecida de Goiânia (7 matérias cada um). Importante explicar que a preponderância de notícias sobre Trindade pode ser explicada pelo fato da amostra objeto de análise ter sido coletada no mesmo momento em que ocorreu a festa religiosa de Trindade, quando a cidade se tornou o centro das atenções do estado e do governo, que, juntamente com autoridades locais, ofereceu estrutura para o acontecimento católico.

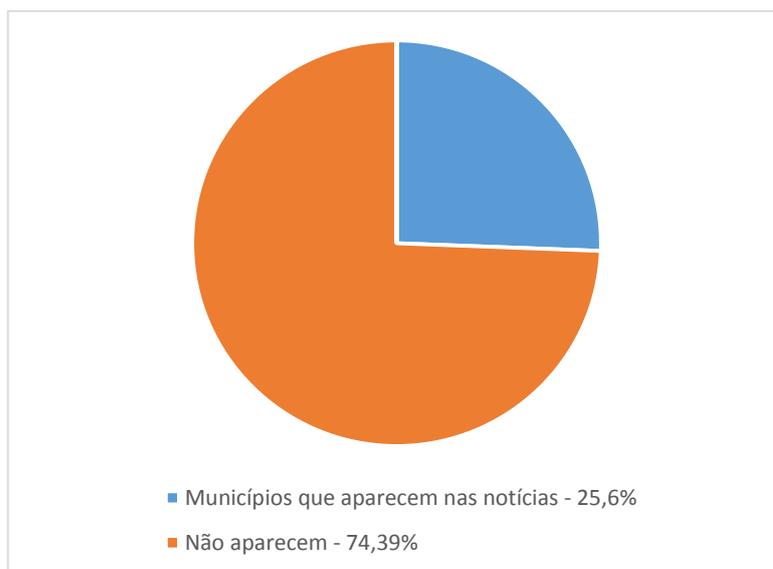
Gráfico 4 — Indicador de abrangência geográfica da pauta por município



Fonte: Elaboração própria

Outro dado levantado a partir da análise da ramificação de matérias por municípios é a proporção de cidades que não aparecem no portal. Dos 246 municípios de Goiás, 63 aparecem no período selecionado para a pesquisa. Outros 183 estiveram fora da pauta.

Gráfico 5 — Indicador de visibilidade dos municípios



Fonte: Elaboração própria

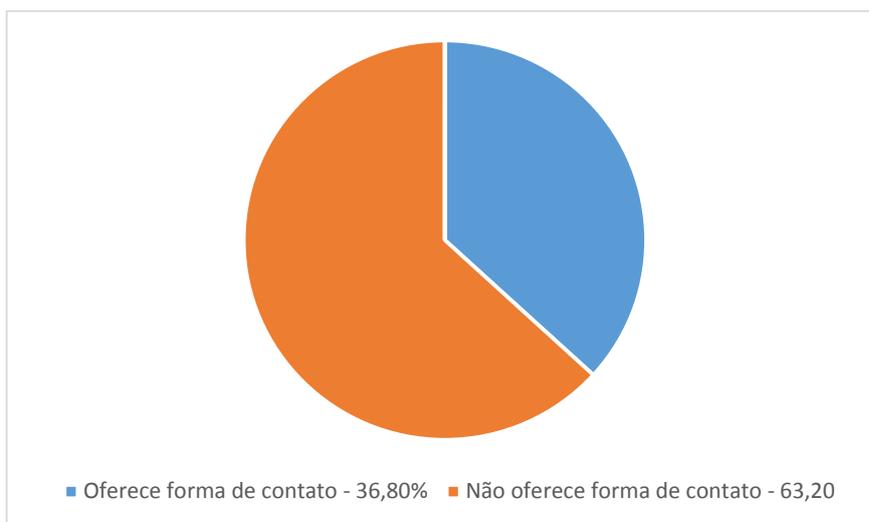
Importante assinalar ainda que, durante o período em que foram coletadas as matérias, havia grande movimentação dos jornalistas do Gabinete de Imprensa do Governador para a cobertura dos eventos do Programa Goiás na Frente<sup>22</sup> – com a destinação de verbas públicas para a realização de obras nos municípios do interior. O fato é que em decorrência da agenda de visitas do governador a estes municípios pode ter havido durante o período grande diversidade de cidades contempladas com matérias no site. No entanto, esse dado só poderá ser confirmado mediante análise de conteúdo da publicação em outros períodos em comparação com o que foi selecionado para esta dissertação.

Como a comunicação pública toma por requisito fundamental a necessidade de abertura ao diálogo a pesquisa procurou identificar os elementos que oportunizam o contato do cidadão com a redação do portal. Do total de 307 notícias, 113 traziam alguma forma de contato (telefone, endereço, redes sociais, e-mail). Os contatos disponibilizados remetem às assessorias que produziram a notícias e não ao portal de notícias Goiás Agora. As matérias divulgadas pelo Gabinete de Gestão de Imprensa do Governador não exibem formas de contato.

---

<sup>22</sup>Governo lança o Programa Goiás na Frente. Disponível em <http://www.casacivil.go.gov.br/post/ver/220082/governo-lanca-o-programa-goias-na-frente>. Acesso em 23/11/2017. Às 22:50.

Gráfico 6 — Indicador da oportunidade de diálogo

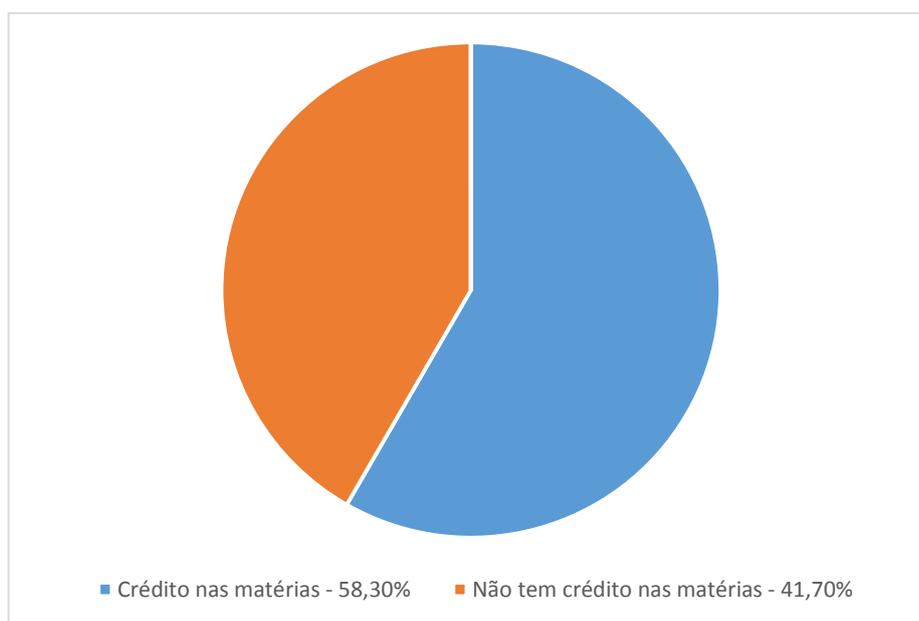


Fonte: Elaboração própria

A divulgação do contato telefônico e endereço em que se situa o portal está localizada no menu do site na aba Contato. Ao acessar esse link tem-se o endereço físico, o número do telefone, o endereço eletrônico tanto do portal, quanto do Gabinete de Imprensa. Além disso, há um formulário com pedido de preenchimento do e-mail, nome, telefone, cidade, assunto e mensagem do leitor que quiser se comunicar por esta via. Apesar do contato estar disponibilizado, segundo a chefe do portal, não há participação de leitores na sugestão de pautas. Por outro lado, não há nenhum informe no site convidando os leitores para essa prática.

Outro aspecto relevante demonstrado a partir da análise de conteúdo é a ausência de um padrão de identificação dos autores do trabalho jornalístico. A assinatura de matéria não é uma regra e, em decorrência disso, pode-se encontrar conteúdo com ou sem atribuição de autoria. Isso vale tanto para os créditos de reportagem, quanto para a autoria das imagens. Quando o conteúdo é assinado leva o nome da assessoria que o produziu e não do repórter. Dessa forma temos que os três maiores produtores de conteúdo para o portal, levando em consideração que das 307 notícias 179 são creditadas, 68 são provenientes da assessoria de imprensa do governador (Gabinete de Gestão de Imprensa do Governador), 14 da assessoria de comunicação da Secretaria da Fazenda (Sefaz) e 12 são produzidas pela Secretaria de Educação (Seduc). No período analisado, apenas duas matérias levam o crédito da Equipe do Portal Goiás Agora.

Gráfico 7 — Indicador da responsabilidade pela produção das matérias



Fonte: Elaboração própria

Em relação aos créditos das imagens, de 197 notícias ilustradas com fotos, 36 (18,27%) revelam o crédito do fotógrafo ou da assessoria que produziu a foto. A imagem do governador aparece em 40 destas matérias em que há fotos, ou seja, pouco mais que 20% do total. Ainda sobre a utilização das imagens foi possível verificar que não há um padrão na publicação de legendas, das 197 notícias, 46 (23,35%) utilizaram legenda.

Os títulos das notícias também foram analisados para aferir se revelariam marcas de personalismo. Das 307 matérias, em 9 (2,36%) aparecem a palavra governador ou Marconi (nome do governador de Goiás). Importante assinalar que a pesquisa desconsiderou as notícias publicadas sob o título “Agenda do governador” desta avaliação por entender que a utilização da palavra governador neste caso não significaria marca de personalismo.

A análise de conteúdo também permitiu a identificação de 19 temas sobre os quais as notícias dizem respeito. Do total de matérias analisadas, 70 versaram sobre programas de governo; 39 sobre economia e outras 37 sobre administração pública. Na sequência aparecem Cultura (33), Saúde (32), Segurança Pública (21) e Educação (19).

Além das notícias, o site disponibiliza link para outros produtos de comunicação do Estado: os sites da Rádio e da TV administradas pela Agência Brasil Central (ABC). A barra de editorias traz 39 assuntos diferentes: Administração, Agenda do Governador, Agronegócio, Balanço, Cidadania, Cidades, Ciência e Tecnologia, Comunicação, Concurso, Consumidor, Cultura, Economia, Educação, Entrevista, Especial Especial, Goiânia 80 anos, Esporte e Lazer, Executivo, Fica, Gestão, Goiás na Frente, Governo Junto de Você, Habitação,

Infraestrutura, Inovação, Internacional, Investimentos, Justiça, Legislativo, Meio Ambiente, Obras, Promoção Social, Rodovia, Saúde, Segurança Pública, Servidor, Social, TBC Memória e Turismo.

Já as informações institucionais estão organizadas nos links: Goiás Agora, que em um parágrafo explica os produtos do site - nessa parte há uma desatualização: informa que o portal é vinculado à Gerência de Comunicações Eletrônicas, da ABC, e não ao Gabinete de Gestão de Imprensa do Governo; na aba História, num texto de três parágrafos, conta-se rapidamente sobre atividade de produção de conteúdo jornalístico do governo desde quando as informações eram produzidas pelo Consórcio de Empresas de Radiodifusão e Notícias do Estado (Cerne), em 1962, até se chegar ao Goiás Agora; em Expediente há exposição dos nomes dos servidores que trabalham no portal de notícias; o link Últimas Notícias organiza de forma cronológica a produção jornalística do site que conta com 1469 páginas cada uma delas com uma média 20 notícias (algo em torno de 30 mil matérias) – sobre este aspecto vale dizer que a matéria mais antiga arquivada no site data de 18 de julho de 2014. O menu ainda traz o link de fotos, áudio e vídeo, além de informações para contato com a redação.

Figura 4 — Página inicial do portal de notícias Goiás Agora

Fonte: Página inicial do portal de notícias Goiás Agora. Disponível em [www.goias.go.gov.br](http://www.goias.go.gov.br). Acesso em 28/11/2017. Às 21h44

A análise de conteúdo por meio de indicadores gerados a partir dos requisitos de comunicação pública e dos princípios que regem a Administração Pública foi complementada por duas ferramentas de análise de hipertextualidade e interatividade. Em relação à hipertextualidade, Suzana Barbosa e Luciana Mielniczuk informam que com a migração do conteúdo jornalístico na web de padrão estático para um formato dinâmico ocorreram mudanças na apresentação do conteúdo.

Além de apresentar recursos multimidiáticos, as notícias possuem associações a outros textos já publicados pelo cibermeio (links de memória ou documentais) bem como a opiniões e complementações agregadas através das opções de interatividade para os leitores/usuários. (BARBOSA; MIELNICZUK, 2011, p. 37)

A interatividade é alcançada por meio de recursos tecnológicos que promovem o diálogo ou possibilitam ao leitor intervir ou “recuperar dados da maneira que desejar” (MESO et al, 2011, p. 51). Segundo apontou a análise de conteúdo das matérias, 8,46% das notícias fizeram a utilização de hiperlink. O quadro a seguir apresenta os resultados obtidos a partir da utilização da ferramenta para análise de hipertextualidade e interatividade em cibermeio jornalístico. Quanto mais o portal atende às especificações, mais interativo é, portanto, mais próximo do interesse público.

Quadro 6 — Ferramenta para análise de hipertextualidade e interatividade e cibermeio jornalístico

O site apresenta	Atende	NãoAtende	Atende parcialmente
Mapa de navegação		X	
Ferramenta de busca	X		
Menu	X		
Links nas notícias			X
Links com notícias relacionadas do tipo “Leia mais”		X	
Tags (marcadores, palavras-chaves)		X	
Links com recursos multimídia			X
Chat		X	
Fórum		X	
Registro de Comentários		X	
Sugestão de pauta		X	
Enquetes		X	
Compartilhamento	X		
Feeds (registro para receber notícias)		X	

Aplicativos possibilitam a navegação para cegos		X	
---	--	---	--

Fonte: Elaboração própria a partir das referências de PALACIOS (2011, p. 37-80).

#### 4.5. ENTREVISTA

A técnica de entrevista semi-estruturada se fez útil para a coleta de dados que só poderiam ser obtidos mediante uma conversa entre a pesquisadora e o chefe do Gabinete de Gestão de Imprensa do Governador. A entrevista foi realizada a partir de um roteiro pré-estabelecido, mas que não limitou a inclusão de outras perguntas que se fizeram necessárias a partir das respostas que foram obtidas junto ao entrevistado sobre assunto previamente determinado. Para Marconi e Lakatos (2003, p. 196), a entrevista é “uma conversação efetuada face a face, de maneira metódica; proporciona ao entrevistado, verbalmente, a informação necessária”.

Neste caso, justifica-se a utilização da coleta de dados a partir da entrevista porque este instrumento permite “uma exploração em profundidade da perspectiva dos atores sociais” a fim de proporcionar uma “exata apreensão e compreensão das condutas sociais (POUPART et al, 2008, p. 261). No entanto, apesar de considerar o que o ator social tem a dizer, a intenção da pesquisa ao coletar as informações por meio da entrevista não é tomar o resultado da aplicação desta técnica como única verdade, mas cruzar seus elementos com o que será coletado a partir de outros instrumentos. Esse cruzamento é necessário para driblar uma das desvantagens da entrevista que, para Goldenberg, reside na dificuldade de verificar o grau de veracidade dos depoimentos.

Ao trabalhar com estes instrumentos de pesquisa é bom lembrar que lidamos com o que o indivíduo deseja revelar, o que deseja ocultar e a imagem que quer projetar de si mesmo e de outros. A personalidade e as atitudes do pesquisador também interferem no tipo de respostas que ele consegue de seus entrevistados. (GOLDENBERG, 2015, p. 91-92)

A entrevista, conforme explica Marconi e Lakatos (2003, p. 196), cumpre vários objetivos: averigua os fatos, apreende as opiniões acerca dos fatos, compreende a conduta por meio da avaliação de sentimentos, consegue perceber a conduta do indivíduo no passado e na atualidade etc.

Após vários desencontros decorrentes de uma intensa agenda a que o chefe do Gabinete tem que comparecer, a entrevista foi aplicada e gravada na tarde do dia 29 de junho de 2017. Antes de iniciar as perguntas, o jornalista se mostrou interessado na pesquisa.

O roteiro que norteou a entrevista (Apêndice E) previu perguntas às quais foram adicionadas outras consideradas importantes conforme as respostas oferecidas. O primeiro bloco de perguntas se referiu a questões relacionadas ao currículo profissional do entrevistado e revelou a trajetória deste até a sua nomeação para o exercício de cargo no Governo de Goiás. Segundo ele, após se graduar em Jornalismo pela Universidade Federal de Goiás (UFG) começou a trabalhar em produção jornalística em um programa de entrevistas em uma Rádio da capital, quando:

(...)eu tava na redação e o editor chefe me disse “olha, a jornalista que cobre o Palácio, o Governo, o Palácio das Esmeraldas tirou férias. Você não quer fazer uma experiência na cobertura política, na editoria de política?” E eu falei quero, vamos lá, mas eu nunca tinha pensado em entrar na editoria de política, eu queria economia. E aí fui fazer essa... fui cobrir essas férias de 30 dias dessa minha colega de jornal no Diário da Manhã, na época, em política e me apaixonei imediatamente. Uma paixão assim imediata e não saí mais. (ENTREVISTADO, 2017, informação oral)

O entrevistado afirma que construiu toda a carreira no jornalismo político cobrindo Assembleia Legislativa, Prefeitura, Governo e as pautas relativas ao Estado de Goiás no Congresso Nacional. “Tive a experiência, por exemplo, da cobertura do mensalão” (ENTREVISTADO, 2017, informação oral), destacou. O chefe do Gabinete afirma que não teve experiência em comunicação empresarial: “Fiz alguns trabalhos “*freelas*”, mas coisas muito passageiras” (ENTREVISTADO, 2017, informação oral). E apesar da proximidade com atores da política diz que nunca trabalhou no marketing de campanhas eleitorais. “Eu participei de campanhas fazendo a cobertura jornalística” (ENTREVISTADO, 2017, informação oral).

Em 2011 recebeu o convite para assumir a chefia da comunicação setorial da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (Sectec). Segundo o jornalista, ao tomar posse em cargo do Estado não recebeu capacitação sobre comunicação pública. “Na nossa área não tem uma preparação específica para isso, mas quando eu entrei eu fiz na Sectec, com a área de recursos humanos, eu fiz uma imersão no funcionamento da administração, por iniciativa minha” (ENTREVISTADO, 2017, informação oral).

Em 2014 foi convidado pelo governador para assumir cargo em comissão na chefia do Gabinete de Imprensa. Segundo o entrevistado esse cargo não “deixa de ser também um cargo político, comissionado político, ainda que o exercício da assessoria seja eminentemente técnico e profissional” (ENTREVISTADO, 2017, informação oral).

(...) mas é evidente que um secretário, um governador, um vice-governador, um ministro, um presidente não vai ter um assessor de imprensa pessoal que não seja da sua absoluta confiança. Aqui eu não tenho relacionamento direto com a família, por exemplo, mas eu frequento o palácio, eu entro no palácio, eu conheço a rotina, eu sei, eu conheço os hábitos do governador, então mesmo que a gente não tenha, não

tivesse uma relação prévia antes é evidente que ele tinha um nível de confiança em mim, até por ver o trabalho pra me permitir que eu entrasse na rotina dele, porque acaba que a correlação entre a vida pública e a privada ela fica muito estreita quando você convive diretamente com o assessorado (ENTREVISTADO, 2017, informação oral).

Ao passarmos ao bloco correspondente a perguntas sobre as práticas editoriais do portal de notícias, o entrevistado respondeu que há no Governo um núcleo central que concebe as diretrizes de comunicação. Segundo o chefe do Gabinete, o núcleo de mídia e comunicação é formado por órgãos que compõem a comunicação central do Estado: o Gabinete de Gestão de Imprensa do Governador, o Grupo Executivo de Comunicação, a Secretaria de Estado da Casa Civil, a Governadoria e a Comunicação Setorial da governadoria, “e o governador participa das definições, claro, e das reuniões, até porque ele é o núcleo central da informação” (ENTREVISTADO, 2017, informação oral). Apesar da existência factual do núcleo, o entrevistado afirma que ele não existe “no papel”.

Ele (o Núcleo) se reúne. É mais uma necessidade de unificar o discurso, digamos assim, talvez a palavra certa não seja discurso, mas é uma necessidade de unificar a maneira como se diz as coisas para que você tenha uma linguagem compreensível e única, não é uniformizar, nem padronizar, é organizar o pensamento. Quando a gente fala assim “tem núcleo é porque quer padronizar, uniformizar...” fica parecendo que é... Dá uma ideia de que vai haver uma coerção, uma manipulação, uma higienização, uma orientação ideológica... Não. A ideia é organizar, é colocar as coisas no seu devido lugar; não tem uma instituição, mas esses órgãos todos compõem a comunicação. A própria CGE (Controladoria Geral do Estado) participa, porque a CGE, ela centraliza as políticas de transparência, então ela participa também do núcleo; e a gente faz um relatório que resume todas as medidas, as recomendações que foram dadas ali e o que cada setor tem que fazer pra depois executar aquela política. Então tem um registro, esse registro fica disponível, se for necessário, ele tá disponível, mas é um trabalho mais interno que a gente não dá, a gente não divulga, a gente não apresenta isso como uma agenda de governo, mas é uma agenda de governo sem dúvida nenhuma (ENTREVISTADO, 2017, informação oral).

Sobre os critérios utilizados para a produção de notícias, ele afirma que o portal é um veículo noticioso, uma agência de notícias, “(...) evidentemente oficial, de governo, mas que acompanha as atividades do governo como qualquer outro veículo acompanharia (...)” (ENTREVISTADO, 2017, informação oral). Mas essa linha não está descrita em nenhum documento público. “É preciso fazer (uma política de comunicação), claro, até por uma questão de transparência, de organização também, mas de fato, não tem” (ENTREVISTADO, 2017, informação oral).

Ao ser perguntado sobre o trabalho que o Gabinete de Imprensa realiza, o entrevistado respondeu que sempre alerta aos profissionais da equipe que ele é o assessor e outros são repórteres, no entanto, comenta:

(...) é muito difícil sair da tentação, no caso do poder público, do personalismo, muito difícil, até porque muitas vezes os assessores, os jornalistas já vêm com essa ideia de que é assim que se faz o trabalho, que é a promoção, o puxa-saquismo, que é a personalização e aí você vai explicar que não. É o mesmo olhar, eu sempre falo “eu não faço release, eu faço reportagem, eu faço reportagem em assessoria”. “Ah, eu já mandei o release”, release não, reportagem, vamos falar reportagem, a gente reporta, eu sou o assessor, vocês são repórteres (ENTREVISTADO, 2017, informação oral).

Ainda sobre o tema do personalismo, o entrevistado afirma:

(...)a gente fala do governador, fala, claro que a gente fala, a gente põe frases, põe o nome dele, sim, a gente utiliza, mas ele tem um mandato pra isso, mas a gente não fica naquela coisa... Procura o tempo todo se distanciar o máximo possível do personalismo, do oba-oba, da promoção pessoal, a gente quer uma informação que tenha utilidade para as pessoas, que as pessoas possam se orientar e orientar sua vida. (ENTREVISTADO, 2017, informação oral)

Sobre as diferenças entre o portal do Estado e os veículos de imprensa privados, o chefe do Gabinete explica que o Goiás Agora se restringe à cobertura do próprio governo, dando foco à informação de relevância pública. “(...) sempre falo que a prioridade aqui é a informação para o público, um serviço, uma obra, uma ação, então ele traz uma informação útil e relevante do governo com efeito na vida das pessoas” (ENTREVISTADO, 2017, informação oral). Segundo ele, o interesse público pode ser identificado quando se olha para o que as pessoas querem saber e não o que elas querem consumir.

Tem uma diferença muito sutil, mas é assim. A gente não tá informando a taxa de homicídios pra explorar o drama humano da violência, a gente tá apresentando a taxa de homicídios pra dizer se tá ou não tá conforme deveria estar e onde a gente quer chegar. Dar uma informação útil pra pessoa entender que naquele momento a ação de governo funciona ou não, então acho que essa que tem que ser a preocupação. (ENTREVISTADO, 2017, informação oral)

Para o entrevistado, o portal Goiás Agora carrega as características de comunicação pública e governamental, ao mesmo tempo. “Eu acho que o objetivo é tornar cada vez mais público, mas ele ainda é mais puxado pro governamental” (ENTREVISTADO, 2017, informação oral). Segundo ele, é difícil sair do governamental, de uma comunicação que diz respeito ao universo das ações, das atividades de governo. “(...) a gente não vai cobrir prefeitura, não vai falar de um acidente de trânsito a menos que tenha um crime envolvido, alguma coisa assim” (ENTREVISTADO, 2017, informação oral).

Segundo o chefe do Gabinete de Imprensa, as pautas estão relacionadas à cobertura daquilo que se vincula com as competências do Governo. Ele compreende que a comunicação pública requer outro direcionamento, de abertura para o diálogo com as pessoas. Segundo ele, uma pesquisa contratada pelo governador com recursos próprios, trouxe o seguinte resultado: “os governos precisam conversar mais com a população” (ENTREVISTADO, 2017,

informação oral). Segundo o entrevistado, o Governo tem realizado a agenda de viagens ao interior para atender essa expectativa da população.

As viagens são pra isso, o governador quando ele viaja, ele poderia anunciar aqui no palácio, poderia simplesmente fazer um ato aqui, assinar um convênio, chamar um prefeito, inaugurar o IML aqui, sem precisar ir lá, mas a ideia é cada vez mais dialogar com as pessoas. Então aí eu acho que quando você fala que a meta é fazer uma informação que converse com as pessoas e que dialogue com o público, aí sim a gente tem uma informação, um portal público, não um portal governamental, acho que esse é o objetivo maior. (ENTREVISTADO, 2017, informação oral)

Ao falar sobre a publicação de pautas negativas ao governo, o chefe do Gabinete de Imprensa afirma que quando o assunto é negativo, o governo tem que responder e explicar, função atribuída à assessoria de imprensa. Mas, quando o governo erra, “a gente faz uma nota e o site nos ajuda a dizer que houve um equívoco” (ENTREVISTADO, 2017, informação oral).

No bloco de perguntas a respeito da estrutura de pessoal do portal de notícias, o entrevistado fala das diferenças de atuação entre os servidores comissionados (da assessoria de imprensa) e os efetivos (portal). Segundo ele, quando o portal foi alocado dentro da estrutura do Gabinete, “houve um visível choque em função da demanda, que é muito maior, porque eles acabaram entrando na rotina da cobertura do gabinete que é quase 24 horas” (ENTREVISTADO, 2017, informação oral). Ele justifica a saída de uma parte da equipe do Goiás Agora em decorrência “desse choque”, desse aumento de trabalho. No entanto reconhece que há necessidade de ampliação da equipe para a “atualização e a produção de matérias extras, que são matérias mais especiais, mais trabalhadas, entrevistas para que ele mantenha esse caráter de portal” (ENTREVISTADO, 2017, informação oral). O entrevistado afirma que o site tem que ter esse diferencial: “entrevistas, material mais especial, matérias mais profundas, cultura...” (ENTREVISTADO, 2017, informação oral).

Sobre o critério de contratação de profissionais para os cargos comissionados o chefe do Gabinete afirma que é necessário conhecer o funcionamento do Estado. “(...) a gente sempre opta por aqueles jornalistas que têm experiência na cobertura do dia a dia da Administração, que na linguagem jornalística, eles definem como setoristas do Palácio” (ENTREVISTADO, 2017, informação oral). Também afirma que é necessário ter “uma simpatia pela linha de trabalho, pela plataforma, pela visão de governo, mas isso não é o principal, o principal é saber fazer jornalismo; tem que dominar a técnica, saber identificar a notícia” (ENTREVISTADO, 2017, informação oral).

Em resposta à última pergunta, o entrevistado diz que a parte administrativa do Gabinete de Imprensa é descrita anualmente em relatório de gestão encaminhado à Secretaria

da Casa Civil. Nesse documento é realizado um resumo das ações: valores gastos com diárias decorrentes de viagens a trabalho, com combustível, com as assinaturas de veículos de imprensa, o número de funcionários, a folha de pagamento, etc. Há também um relatório da produção jornalística, como a quantidade de artigos e reportagens, mas reconhece que “aferir o trabalho da comunicação é uma coisa bem complicada” (ENTREVISTADO, 2017, informação oral). Os relatórios de redes sociais também oferecem métricas para o Gabinete. Oferecem uma noção do que é foco de interesse.

(...) então a gente sabe o que as pessoas estão querendo saber com mais frequência, e por incrível que pareça, assim como no Facebook no dia a dia, elas estão muito mais interessadas na vida pessoal do governador do que na ação de governo. Quando o Marconi aparece com as cachorrinhas, quando ele tá com o dedo machucado, quando ele tá gripado... (ENTREVISTADO, 2017, informação oral)

O entrevistado diz que o Gabinete utiliza o clipping, a análise de mídia, pesquisa qualitativa sobre o que as pessoas pensam das áreas do governo, pesquisa quantitativa também quando é necessário.

(...) por exemplo, a gente fez agora, sugeri no ano retrasado uma pesquisa sobre satisfação da utilização dos hospitais com organizações sociais, essa é uma sugestão nossa, o Gecom contratou com a saúde e fez essa pesquisa, a gente tem essa... (ENTREVISTADO, 2017, informação oral)

#### 4.5 CONVERGÊNCIA DE RESULTADOS

Os dados obtidos a partir da coleta pelas diferentes técnicas de pesquisa possibilitou o alcance de resultados com vinculação direta aos objetivos da pesquisa, conforme demonstra o Quadro 6.

Quadro 7 — Unidades de análise e objetivos

Unidades de análise	Objetivos	Resultado
Estrutura	Quanto o portal dispõe financeiramente para o custeio da produção de notícias: remuneração de pessoal relativa ao mês em que ocorreu a observação; valor total pago diárias a servidores em viagens a trabalho ocorridas entre os dias 19 e 30 de junho de 2017.	Equipe do Portal (incluindo os chefes do gabinete e a chefe do núcleo):  Remuneração total da equipe do portal: R\$ 47.181,81  Total com diária: R\$ 200,00  Equipe do Gabinete de Imprensa: Remuneração total: R\$ 254.270,99  Diárias total: R\$ 7.652,50
Organização	Verificar quem compõe a estrutura de cargos. Quantidade de efetivos	Equipe do portal (incluindo os chefes do gabinete e a chefe do núcleo):

Unidades de análise	Objetivos	Resultado
	e comissionados.	<p>Total: 7 servidores 4 efetivos 3 comissionados</p> <p>Equipe do Gabinete de Imprensa (assessoria de imprensa):</p> <p>Total: 65 servidores 10 efetivos, sendo que destes 4 acumulam com o cargo efetivo, cargos comissionados.</p> <p>55 comissionados sem vínculo efetivo.</p>
Gestão	Observar as relações entre repórteres e chefias, as condições de trabalho, as exigências de pautas. Há política de treinamento da equipe?	Não há reunião de pautas. Não há carro disponível para a apuração de pautas. Não há treinamento da equipe.
Práticas Editoriais	<p>Analisar a linha editorial e se o veículo obedece a uma política de comunicação que ofereça à sociedade a possibilidade de participação na produção do conteúdo.</p> <p>Analisar o enquadramento dado ao governador nas matérias.</p> <p>Verificar quais fontes são consideradas na redação das matérias. Se o cidadão é ouvido pelos repórteres.</p>	<p>Não há política editorial documentada, mas segundo apurado na observação da rotina da redação, a chefe do portal orienta a equipe a retirar as marcas de personalismo de político nos textos.</p> <p>Há marcas de personalismo nas notícias produzidas pela assessoria de imprensa do Governador.</p> <p>Há maior utilização de fontes institucionais em comparação com o número de depoimentos de cidadãos.</p>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação, acesso ao portal da Transparência de Goiás, e da observação da rotina de produção de notícias do portal Goiás Agora. Os dados levaram em consideração o mês de junho/2017 – período da observação da rotina de produção de notícias.

No mesmo sentido, os princípios de ação descritos na Carta de Deontologia da Associação de Comunicação Pública (CP), disponibilizados em texto de Pierre Zémor (2009, p. 242) e os princípios constitucionais que regem a administração pública orientaram a produção de indicadores qualitativos que permitiram aferir em que medida o portal de notícias se aproxima do interesse público. A triangulação das técnicas de coleta de dados foi fundamental para o alcance dos resultados expostos no Quadro 7.

Quadro 8 — Indicadores de eficiência do portal de notícias Goiás Agora

<b>Princípios de CP</b>	<b>Princípios da CF</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Resultados</b>
A comunicação pública deve estar a serviço do interesse público legalmente definido	Impessoalidade	Política de Comunicação	Não atende
Os comunicadores públicos são responsáveis tanto frente à autoridade pública, quanto frente aos cidadãos (primeira condição para aferir a responsabilidade do agente público é a publicação da autoria das matérias)	Publicidade	Crédito das matérias	Atende parcialmente
Os procedimentos da comunicação pública devem considerar seus destinatários como receptores ativos: os cidadãos	Publicidade	Canal de sugestão de pauta	Não atende
A comunicação pública deve prestar contas a cada pessoa a respeito das informações e das motivações das decisões que lhe concernem	Legalidade Transparência	Utilização de hiperlinks	Atende parcialmente
A comunicação pública deve assegurar: a ampla difusão das decisões públicas	Publicidade Transparência	Agenda pública	Atende
A comunicação pública deve permitir: a manifestação de cada interessado, em qualquer momento de um processo decisório; o diálogo, sempre que um procedimento ou um serviço ofertado ao público pode ser adaptado ou ajustado a uma demanda; o debate, quando uma escolha é colocada aos cidadãos	Legalidade Transparência	Ouvidoria	Atende

Fonte: Elaboração própria.

#### 4.6 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os indicadores criados a partir dos requisitos de comunicação pública e da normativa constitucional que rege a atuação dos órgãos públicos possibilitaram algumas revelações sobre a adequação do Portal Goiás Agora, como exemplo de instrumento de comunicação pública, ao interesse público, assim como se o Estado se pauta por esse critério ou segue uma orientação que privilegia interesses do grupo político que ocupa o poder temporariamente. Também foi possível alcançar os objetivos específicos da pesquisa, a partir dos quais são necessárias as considerações:

Da observação da rotina de produção do portal Goiás Agora, verificam-se práticas da comunicação de um grupo político que realiza a comunicação estatal como meio para divulgar aspectos positivos da agenda governamental, tomando como direcionamento exclusivo as decisões de um grupo de autoridades públicas vinculadas diretamente ao governador. A

política de comunicação que orienta a condução do portal de notícia não é um documento planejado a partir de uma consulta pública, nem tão pouco está disponível para o conhecimento da sociedade. Este aspecto da atuação do portal de notícias contraria pelo menos dois dos requisitos fundamentais da comunicação pública. Segundo Duarte (2009, p. 59), estadeve privilegiar o interesse público em relação ao interesse individual ou corporativo e centralizar o processo no cidadão.

Ao avaliar a relação entre repórteres e chefias e as condições em que o trabalho é desenvolvido, verifica-se ausência de participação de grupos que estão fora da cúpula governamental nas decisões editoriais do portal. Os repórteres não participam das escolhas de pautas e da discussão sobre os enquadramentos que são oferecidos às matérias. Ao fazer essa opção de trabalho, o governo oferece à notícia a possibilidade de apenas um viés de representação dos fatos noticiados.

Há clara evidência de que os assuntos divulgados no portal são de interesse público, no entanto, a forma de organização da redação – em que a chefe, individualmente ou sob comando de autoridades governamentais, decide o que e como será publicado – conduza notícia para o relato do acontecimento conforme a visão exclusiva do grupo político que compõe o Governo. De acordo com Matos (2009, p. 54), na comunicação pública, os critérios de noticiabilidade devem ser previstos para garantir a liberdade de expressão e não para influenciar o debate sobre temas governamentais. No entanto, pelo modo como a redação do portal está organizada, não se garante nem mesmo aos servidores que trabalham diretamente na redação essa liberdade de expressão. Em decorrência disso, o portal de notícias distancia-se do interesse público e, mais uma vez, se aproxima do interesse exclusivo do grupo político que compõe o poder executivo estadual.

A análise de conteúdo das notícias aponta para a discrepância entre o espaço concedido para depoimentos de fontes institucionais e a fala do cidadão. A preponderância do ponto de vista das autoridades nas matérias é um indicador da baixa diversidade de opinião. Corrobora com esse entendimento, o fato de todos os depoimentos, mesmo aqueles oriundos de cidadãos sem vínculo com a Administração Pública ou com instituições em parceria com o poder público, promoverem uma visão positiva do Governo.

Sobre esse aspecto, Wolf (2005) informa que há variadas justificativas para a seleção de fontes do jornalismo. A escolha pode estar relacionada às condições de trabalho e aos valores culturais do profissional de comunicação que influenciam “o mecanismo pelo qual as fontes não-certificadas tendem a ser sub-representadas, quando não chegam até mesmo a ser sistematicamente negligenciadas” (WOLF, 2005, p. 241).

Pela observação da redação de notícias foi possível verificar que não há um esforço da organização em ouvir fontes que não sejam oficiais, tais como secretários de estado e servidores públicos. A equipe do portal sequer faz a cobertura externa de pautas e a assessoria de imprensa do governador tem como atribuição exclusiva a cobertura da agenda do chefe do executivo o que inviabiliza também a oportunidade de coletar depoimentos de pessoas que poderiam opinar sobre os serviços prestados pelo governo estadual.

A par dessas possíveis justificativas, a sub-representação do cidadão como fonte do jornalismo praticado pelo portal de notícias é indicador de distanciamento dos requisitos de comunicação pública – que situa o cidadão não apenas como receptor do fluxo informacional, mas também como produtor ativo do processo (MATOS, 2009, p. 52).

A análise dos documentos sobre a situação funcional dos profissionais que atuam no portal e no Gabinete de Imprensa do Governador – unidade administrativa à qual o site se subordina – revelou que os profissionais contratados via concurso público, por se valerem do respaldo da lei e gozarem de estabilidade funcional, se comportam de maneira diferente daqueles servidores contratados para o exercício da função em cargos comissionados. Sobre este aspecto, o atendimento ao interesse público corresponde à observância da Constituição Federal, quando autoriza a contratação por meio de cargos em comissão para o exercício de chefia, direção ou assessoramento. Salvo pela condição comissionada de um dos profissionais que realizam função técnica, todas as repórteres são efetivas, o que faz com que, nesse quesito, o portal de notícias se aproxime do interesse público.

A análise do enquadramento oferecido à imagem do governador nas matérias produzidas pelo Gabinete de Gestão de Imprensa do Governador indicou a promoção da autoridade pública a partir da transcrição de elogios ao trabalho realizado pelo Governo, sempre relacionado à ação do chefe do executivo goiano. A iniciativa contraria artigo da Constituição Federal que, ao dizer respeito às ações de publicidade governamentais, proíbe a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (BRASIL, 1989). Além do mais, não cabe à comunicação pública esse papel.

Cabe à comunicação pública, nesse contexto extrapolar a esfera da divulgação de informações do governo e da assessoria de imprensa como mecanismo de autopromoção de governantes e de suas ações para colocar-se como instrumento facilitador do relacionamento entre cidadão e cidadania. (NOVELLI, 2006, p. 77)

O levantamento dos custos para a sustentação financeira do portal de notícias foi revelado a partir de consultas ao portal da Transparência, a partir de valores destinados ao pagamento de remunerações e diárias para viagens a trabalho. Sobre este aspecto, a única consideração a fazer é a de que o valor gasto pelo cidadão para sustentar o portal é mais uma

justificativa para o dever que o Estado tem de produzir como resultado uma comunicação de interesse público.

Neste capítulo, seguem outras reflexões sobre os dados obtidos e a concatenação destes com o embasamento teórico sobre Estado, democracia e comunicação pública.

#### **4.6.1 A composição do Gabinete de Imprensa: entre comissionados e efetivos**

As formas de estruturação das equipes na administração pública são reveladoras da rotina de produção de qualquer atividade profissional no Estado. No caso em exame, foram identificadas duas modalidades de contratação de pessoal, por meio de cargos em comissão e efetivos. Duas formas de provimento de cargos públicos que dão origem a duas formas diferentes de gestão de pessoal.

Segundo a Constituição Federal, os cargos em comissão são de livre nomeação e exoneração, sendo indicados para o desempenho de função de chefia, direção e assessoramento. No entanto, o que se observou na prática, é que a forma de provimento dos servidores lotados no Gabinete de Gestão de Imprensa do Governador – repórteres que fazem a cobertura da agenda do governador e produzem conteúdo que é veiculado no portal de notícias, objeto dessa análise – não preenche os requisitos previstos no artigo constitucional. Estes servidores não estão investidos em funções de chefia, direção ou assessoramento. Exercem funções técnicas de apuração, redação jornalísticas ou fotojornalismo, ordenadas pelo chefe do Gabinete de Imprensa, este sim em função de chefia.

Durante a entrevista, o chefe do Gabinete pontuou a diferença das atribuições afirmando que ele ocupava a função de assessor, enquanto sua equipe fazia o trabalho técnico, de reportagem. Portanto, a primeira consideração a se fazer é: a forma de provimento de cargos para o exercício de funções técnicas é o concurso público, não cabendo ao administrador público, discricionariamente, optar pela nomeação, nestes casos, em cargo comissionado. Nesse sentido, a estrutura de comunicação pública afasta-se do interesse público porque não cumpre o princípio da legalidade, que diz respeito à vinculação da administração pública à norma contida no artigo 37 da Constituição.

Decorre ainda da contratação de profissionais para funções técnicas em cargos comissionados, a ausência de especificação da função de jornalista na lei que cria o cargo em comissão. Não há descrição em documento público das funções que serão exercidas por jornalistas que ocupam cargos comissionados acima mencionados. A nomeação destes profissionais em cargos em comissão – para os quais é estipulada a carga horária de 40 horas

semanais, sendo 8 diárias – abre caminho para a discussão sobre direitos do jornalista: como a carga horária diferenciada em lei federal de cinco horas diárias.

Após discussões entre o Governo do Estado de Goiás, os sindicatos dos Jornalistas e dos Servidores Públicos, firmou-se o entendimento de que o profissional aprovado em concurso público para o exercício de atividade de jornalista no âmbito da administração pública estadual cumprirá carga horária atribuída na lei federal, isto é, de cinco horas. No entanto, permanece o impasse em relação aos servidores comissionados – que também exercem função de jornalista – mas que, por ocuparem cargo de comissionado, devem cumprir a jornada estipulada para qualquer outro servidor que ocupe cargo comissionado, ou seja, oito horas diárias (GOIÁS, 2014).

Não há norma que trate dos procedimentos laborais, direitos e garantias restando prejudicado o trabalhador que exerce as funções de jornalista em cargo em comissão. Ao mesmo tempo, não há previsão em lei de condições especiais para a continuidade da prestação do serviço de jornalismo quando há necessidade de que, mesmo no horário noturno e aos finais de semana e feriados, a prestação do serviço da informação não seja descontinuada. Durante a entrevista, o chefe do Gabinete de Imprensa revelou preocupação com a ausência de normativa que faça uma padronização da carreira de jornalista no Estado.

Em face da ausência de norma, o trabalho realizado pela chefe do site e de tantos outros profissionais que cumprem agenda externa para a redação de matérias sobre eventos no interior do estado é aferido, mediante a boa vontade e a compreensão da chefia do Gabinete, que, discricionariamente, negocia com os servidores a flexibilização da rotina produtiva. Torna-se desse modo a atuação desses trabalhadores dependente do aval constante da chefia que, ao cabo de cada tarefa, dará conta, sem nenhum amparo legal, de abonar ou flexibilizar as horas de trabalho de cada servidor. A falta de normativa específica torna a condução da atividade uma ação pessoal do gestor público, ofendendo assim o princípio da impessoalidade.

No caso das servidoras que trabalham no portal de notícias Goiás Agora, como são efetivas e ocupam cargos cujas atribuições estão descritas em lei, não há que se falar, em relação à carga horária, em descumprimento do princípio da legalidade. Elas seguem o regimento legal e sabem que têm direito ao cumprimento da carga horária estabelecida para o profissional de jornalismo. Portanto, a rotina a que estão submetidas estas profissionais é totalmente diversa daquela apresentada pelos profissionais lotados na assessoria de imprensa do Gabinete.

Tal diferenciação gera a percepção equivocada de que uns são mais eficientes do que os outros. A ideia está nos comentários das chefias que, durante a observação e em resposta à entrevista, compararam a atuação dos servidores lotados no Gabinete de Imprensa. Ao explicar como funciona o ritmo de atualização de notícias no portal, a chefe do site afirmou que trabalha fora do expediente, mas o mesmo comportamento não foi possível exigir dos efetivos: “Deu a hora, vão embora”. No mesmo sentido, ao comentar sobre a transferência dos servidores efetivos do portal de notícias da ABC para a Secretaria da Casa Civil, a fim de justificar a saída de vários deles, o chefe do Gabinete de Imprensa afirmou:

(...) Houve um visível choque em função da demanda, que é muito maior, porque eles (os efetivos) acabaram entrando na rotina da cobertura do gabinete que é quase 24 horas, então eles também acabam entrando nessa rotina, houve um choque em relação a isso e uma parte das pessoas que saíram, saíram em função desse choque, não tenho a menor dúvida (...) (ENTREVISTADO, 2017, informação oral)

Situações como a destacada acima, alimentadas pela ausência de regulamentação adequada da atuação profissional dos jornalistas no Governo, não deve servir para medir a eficiência do trabalho de um profissional em detrimento de outro. Isto porque os profissionais ocupantes de cargos em comissão se sujeitam a jornadas que extrapolam a carga horária de cinco horas por força dos constrangimentos impostos à vinculação política do comissionado e e não porque seriam mais eficientes.

A possibilidade de livre exoneração, característica do cargo em comissão, corrobora para a dependência destes profissionais às indicações políticas do gestor público, uma vez que a permanência no cargo que lhe garante sustentação financeira depende, sempre, a cada quatro anos, da eleição do grupo político que ora detém o poder. A situação demonstra que o provimento de pessoal por meio da indicação a cargos em comissão abre espaço para a existência de relações clientelistas entre jornalistas e políticos que detêm o poder de indicação de pessoas para trabalhar no serviço público.

Segundo o chefe do Gabinete há, resumidamente, dois critérios para a seleção de profissionais em cargos comissionados: o de confiança; e o técnico-profissional. Sendo que, conforme respondido em entrevista, para o atendimento do critério da confiança é necessário ter “simpatia pela visão de governo” e, para atender ao imperativo de ordem técnica, é necessário saber fazer jornalismo. A definição destes critérios não garante o cumprimento do princípio da impessoalidade, também arrolado na constituição como inerente a atos e ações da Administração Pública.

A opção que o gestor público faz entre prover cargos pelo critério da confiança, ao invés de estabelecer regras objetivas mediante concurso público, remete à tentativa de

apropriação privada da coisa pública, já que os requisitos de seleção são estabelecidos de forma discricionária por meio da indicação. De 72 servidores lotados no Gabinete de Imprensa, 58 são comissionados. Esse dado revela que, apesar de o Estado já ter constituído a burocracia necessária para a elevação da Administração Pública a um nível mais técnico e profissional, o poder discricionário do gestor político na composição da equipe de comunicação do Governo ainda é superior ao poder da lei. Além disso, a não realização de concursos para o provimento de cargos de comunicação afasta da atividade pública milhares de profissionais que, pelo princípio democrático da igualdade, deveriam ter a oportunidade de ingressar no serviço público.

No entanto, como a pesquisa leva em consideração apenas o corpo de servidores em atuação direta no portal Goiás Agora, tem-se que do total de seis servidores, dois são comissionados, e quatro são efetivos. Apenas um cargo, o ocupado pelo profissional responsável pelo trabalho de gravação do boletim de notícias, apresenta-se como um desvio da ordem constitucional. Isto porque é trabalho técnico, não demonstrando características de chefia, direção ou assessoramento, devendo, portanto, para atender o interesse público, ser provido por seleção pública como determina a CF.

Apesar de o número de servidores efetivos ser maior do que o número de comissionados no portal, isso não significa alteração do quadro de gestão do conteúdo do site. Coordenado pelo Gabinete de Imprensa e totalmente dependente do material produzido pelas assessorias de imprensa, as servidoras efetivas do Goiás Agora não participam das decisões que orientam os rumos do jornalismo que é produzido no Estado.

Ainda que não publicada em um documento formal, a política de comunicação do portal existe e é definida por servidores comissionados sem a escuta das servidoras do portal que também não sugerem pautas, nem mudanças estruturais do site, como a reforma do layout que, segundo a chefe do Goiás Agora, já tem projeto que está sendo executado pela equipe de Tecnologia da Informação que oferece suporte ao portal.

Diante do que foi observado na redação do site governamental, compreende-se que, apesar de o provimento de cargos mediante concurso público ser indicador de que o interesse público e o princípio democrático foram respeitados, o instrumento da seleção pública não é suficiente para orientar o Estado para a prática de uma comunicação pública. Restou evidente que a construção de uma política de comunicação que leve em conta o interesse de todos os atores do processo comunicação é essencial.

#### 4.7 POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO: AUSÊNCIA DE UM DOCUMENTO FORMAL

A forma de estruturação das equipes que compõem o Gabinete de Gestão de Imprensa do Governador tem influência direta na condução do trabalho de jornalismo publicado no portal. O grupo que define as diretrizes da comunicação do Estado – de confiança do governador – reúne-se, discute e aprova medidas que não dão origem a nenhum documento público. Conforme informa o chefe do Gabinete na entrevista:

Então tem um registro, esse registro fica disponível, se for necessário, ele tá disponível, mas é um trabalho mais interno que a gente não dá, a gente não divulga, a gente não põe isso, a gente não apresenta isso como uma agenda de governo, mas é uma agenda de governo sem dúvida nenhuma.(ENTREVISTADO, 2017, informação oral)

Sendo de visibilidade restrita, a política de comunicação do governo não foi constituída a partir da participação dos interessados nessa agenda, também não ouviu os profissionais ou os servidores públicos que estão na base dos órgãos públicos realizando os serviços de ordem técnica e, por isso, mais próximos da população.

O tratamento que a comunicação estatal dá à informação pública, desse modo, corresponde a uma visão que atende apenas ao que determina os profissionais escolhidos pelo gestor político, como se fossem os únicos competentes para decidir onde serão gastos os recursos públicos que financiarão os produtos e serviços de comunicação do Estado. Há uma grave contradição: a informação disponibilizada no portal é pública, mas a política que dita as diretrizes para a sua produção e publicação não é.

Ao não estabelecer uma política de comunicação voltada para o interesse público que, além de ouvir as bases, deve ser pública, acessível a todos os cidadãos, de preferência disponível para consulta no próprio portal, o Estado lida com o aparato de comunicação governamental como este fosse uma ferramenta de uso exclusivo do Governo. É evidente que a comunicação estatal serve à prestação de contas governamentais, como determina o princípio da publicidade, mas há regras para que essa informação ocorra nos termos lei, em atendimento ao que demanda a sociedade. Como qualquer ato cometido pelo Estado, devem ser observados os princípios constitucionais da Administração Pública, com enfoque especial para a impessoalidade.

A ausência de uma política de comunicação que seja discutida e de conhecimento público abre brecha para a condução privada do aparelho de comunicação do Estado, de acordo com os interesses que privilegiam o grupo político do poder. Sobre esse aspecto, um dado importante levantado na pesquisa revela a quantidade expressiva de referências elogiosas ao governo e ao governador nas matérias produzidas pelo Gabinete de Imprensa. Diante dessa prática editorial, pergunta-se: quem determinou esse tratamento ao texto? Do

mesmo modo, quem determinou que somente os jornalistas da assessoria de imprensa do governador fariam a cobertura externa? Por que o número de fontes institucionais é tão superior ao espaço concedido ao cidadão?

Durante a pesquisa foi verificado que quem determina a política de comunicação do Gabinete de Imprensa e, por consequência, a linha editorial do portal de notícias Goiás Agora é o Grupo de Comunicação com vinculação direta ao governador, que atua dentro de um grupo fechado, sem ouvir outros interessados na produção do conteúdo. Nesse caso, não há que se falar em atendimento do interesse público – porque este pressupõe diálogo e negociação para a tomada de decisões.

Em relação especificamente ao trabalho de redação e publicação de notícias, não há um padrão para a utilização de hiperlinks, fotos, legendas. A possibilidade de utilização de hiperlinks – ferramenta primordial do webjornalismo que permite ao o leitor acessar outras páginas que aprofundam o conhecimento sobre o assunto da matéria – é praticamente ignorada. Em comunicação pública esse recurso poderia ser fartamente utilizado como forma de divulgação de dados disponíveis nos portais de transparência, mas nenhuma das matérias avaliadas alerta o leitor essa possibilidade de aprofundamento do conhecimento sobre informações que governo deve disponibilizar por força da Lei de Acesso à Informação. O site Goiás Agora sequer divulga link para o referido portal.

O canal de ouvidoria publicado na parte superior à direita da página inicial direciona o leitor para a página do Sistema de Gestão de Ouvidorias do Estado de Goiás. Mas, sem a informação de que o Goiás Agora integra a Secretaria da Casa Civil, o usuário jamais conseguirá se manifestar em relação ao portal. Caso o leitor acesse o link Ouvidoria será direcionado para o Sistema de Gestão de Ouvidorias do Estado de Goiás e, se este usuário não souber que o portal de notícias é subordinado ao Gabinete de Imprensa que, por sua vez, funciona dentro da Secretaria da Casa Civil, provavelmente, não saberá a quem destinar a manifestação, já que a identificação do órgão ao qual a manifestação será encaminhada é um requisito a ser preenchido no envio de manifestações.

Uma política de comunicação, nesse caso, poderia, por exemplo, firmar o compromisso do portal com o diálogo com o cidadão, que poderia sugerir à ouvidoria pautas e criticar os conteúdos exibidos no site numa atuação que se assemelharia ao papel do *ombudsman*.

Conforme se vê da análise das notícias do Goiás Agora, o texto noticioso segue a redação típica do jornalismo impresso – como se a página da internet tivesse um limite de espaço. Do mesmo modo, não há um padrão para a divulgação das imagens que ora

apresentam legenda, ora seguem sem nenhuma explicação o que dificulta a compreensão do leitor, uma vez que a ausência de legenda impede a identificação dos personagens – autoridades públicas ou cidadãos.

O único direcionamento repassado à equipe é o da necessidade de “despersonalização” dos textos recebidos das assessorias e, mesmo assim, resulta fracassado diante da publicação de tantas notícias que fazem uso de expressões elogiosas ao governador e/ou governo (total de 41 matérias).

#### **4.7.1 Marcas de personalismo: a comunicação de um governo versus a comunicação pública**

Já no primeiro dia da observação da rotina de produção do portal de notícias foi possível notar a preocupação com a centralidade da composição da notícia na imagem do governador. A chefe do núcleo utilizou a expressão “despersonalização” ou “institucionalização” para indicar às servidoras a necessidade de reescrita dos textos a fim de focar nas ações e serviços prestados pelo governo e não na imagem do governo.

Conforme identificado na análise de conteúdo, essa despersonalização ocorre com sucesso em relação aos títulos das matérias – das 307 analisadas somente nove traziam o nome do governador. No entanto, quando se passa à leitura de notícias produzidas pela assessoria de imprensa do Gabinete, a “despersonalização” já não ocorre. Os depoimentos transcritos entres aspas revelam um total de 41 matérias com referências elogiosas ao governo ou ao governador.

Também ao espaço destinado à fala do governador, é importante ressaltar que, de 118 matérias em que aparecem depoimentos de representantes do governo ou de instituições parceiras, 49 trazem falas do governador. A respeito da transcrição de depoimentos com elogios, o chefe do Gabinete de Gestão de Imprensa do Governador afirmou ser uma forma de retratar a realidade, sem a intenção de promoção da imagem da autoridade política.

Tem dias que a gente faz matérias com mais frases, elogios, situações em que as pessoas estão falando do momento, mas é também uma maneira de retratar a realidade que está sendo vista; são declarações, são situações que estão expressas ali, elas não foram inventadas pra criar um clima que não tem.(ENTREVISTADO, 2017, informação oral)

O argumento da veracidade dos depoimentos transcritos não é suficiente para justificar a utilização dos elogios nas matérias, porque, a publicação de textos com tais características se presta à promoção pessoal dos sujeitos a quem os enunciados de admiração se referem, no caso ao governo ou ao governador, o que contraria o texto constitucional.

Do mesmo modo, o fato de a política de comunicação que orienta as atividades do Gabinete de Imprensa e, por consequência, indica uma linha editorial para o portal de notícias, ser construída por um grupo fechado de autoridades governamentais, sem a promoção de consulta a outros atores do processo comunicacional – como servidores públicos, comunicadores e cidadãos – também é um indicador de personalismo. O documento carrega as expectativas de apenas um dos grupos que tem interesse na comunicação pública. Somente os servidores que fazem parte do grupo de comunicação do Governo podem definir os interesses a que a comunicação do Estado irá atender.

O fato dessa política de comunicação não ser divulgada publicamente ofende também o princípio da impessoalidade que obriga o agente público a justificar a tomada de decisões. Quais os fundamentos utilizados pelo grupo de comunicação do Estado para conduzir a atividade de comunicação para esta ou aquela finalidade? Essas diretrizes devem ser públicas a fim de que a sociedade tenha as condições necessárias para promover o controle social e, o poder público, desse modo, coopere para prevalescimento do interesse público.

#### **4.7.2 Indicadores de eficiência: em que medida o portal de notícias se aproxima do interesse público**

Os indicadores de qualidade do jornalismo praticado pelo portal de notícias Goiás Agora foram elaborados a partir da combinação dos princípios constitucionais da Administração Pública com a literatura acadêmica acerca da comunicação pública. As duas áreas de conhecimento defendem o interesse público como primeira finalidade Estado. Os indicadores visam, portanto, responder à questão: em que medida o portal de notícias se aproxima do interesse público?

Um dos indicadores fundamentais para a aferição da medida de aproximação do portal com interesse público é a definição do público a quem se destina o veículo jornalístico governamental que, para cumprir sua missão, deve ser produzido com foco no cidadão. No entanto, conforme afirmou o chefe do Gabinete de Imprensa na entrevista, os gestores do portal não possuem dados que demonstrem com exatidão qual o perfil do público leitor do veículo de notícias.

Segundo estimou o chefe do Gabinete, uma parte desse contingente é formada por jornalistas que acessam o site em busca de pautas sobre o governo; outra parcela é formada por servidores públicos do Estado de Goiás. “Mas, o maior objetivo que é o cidadão, que está ali no ponto de ônibus, eu tenho certeza que a gente ainda não atingiu, essas pessoas não sabem que o Goiás Agora existe” (ENTREVISTADO, 2017, informação oral). A constatação aponta para a possibilidade de o portal não cumprir um dos requisitos essenciais para se

aproximar do interesse público, que é a comunicação com o cidadão. No entanto, diante da ausência de uma pesquisa de audiência que informe a certeza desse diagnóstico, não se pode afirmar quem é de fato o público do site governamental.

Durante a observação da rotina de trabalho no portal, a chefe do site afirmou que o público alvo do portal são os jornalistas, mas informou também que o site recebe muitas ligações de usuários de cidadãos em busca de informações acerca da prestação de serviços públicos oferecidos pelo Estado. Segundo a chefe do Goiás Agora, quando o usuário telefona para a redação do portal, as servidoras informam sobre o canal apropriado para a prestação daquele serviço, geralmente alguma Secretaria de Estado. No entanto, durante o período observado, não foi verificada a participação do cidadão por telefone ou presencialmente na redação. Além disso, conforme verificado na observação, o portal não dispõe de procedimento para o atendimento de ligações telefônicas.

Os relatórios produzidos pelo Gabinete de Gestão de Imprensa do Governador, segundo revelou o chefe na entrevista, demonstram aspectos quantitativos da gestão: gastos com diária, com combustível, assinaturas de veículos da imprensa, o número de funcionários, consumo de itens de escritório. Além disso, há preocupação em relatar a quantidade de artigos e reportagens produzidas. O relatório sobre a quantidade de acessos ao site, segundo informou o chefe do Gabinete, deve ser solicitado à equipe de Tecnologia da Informação da Secretaria de Planejamento do Governo – que dá suporte técnico ao portal. A falta de domínio na geração do relatório da administração do portal pode ser a causa de a chefe do site – durante a observação – dizer que não tem acesso às informações. Se o relatório não está à disposição da equipe do portal não é possível o planejamento de reformulações das práticas editoriais. Esse indicador – uma vez desconhecido pela equipe – não causa nenhuma influência no planejamento da produção do site.

Apesar de possuir um direcionamento para a produção de notícias que são publicadas no portal, o Estado não possui uma política de comunicação registrada em documento público. A construção de uma política que considere o interesse público como objetivo central do Estado é essencial para o cumprimento do princípio da impessoalidade, segundo o qual o poder público se obriga a motivar as causas que o levaram a agir de determinado modo. Portanto, as escolhas do fazer jornalístico devem ser motivadas com base em um documento legalmente definido, como afirma Zémor (2009).

Conforme apurado na entrevista com o chefe do Gabinete de Imprensa do Governador, as diretrizes emanadas pelo grupo de comunicação do Governo constituem uma política, mas o documento não é público. Para atender ao princípio da impessoalidade a política de

comunicação, além de ser construída a partir da contribuição de todos os atores envolvidos no processo comunicacional, deve estar acessível publicamente a todos para possibilitar o controle social.

O segundo indicador do quadro aponta para a responsabilidade dos agentes públicos, que devem atuar segundo o princípio da moralidade. Este preceito se relaciona diretamente à conduta ética dos autores dos textos noticiosos, que, segundo Zémor (2009) são responsáveis tanto perante o poder público, quanto perante o cidadão. Ao atuar na Administração Pública o servidor público “deve, necessariamente, distinguir o bem do mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta” (MEIRELLES, 2001, p. 83).

No entanto, a responsabilidade dos autores das matérias não pode ser aferida no portal de notícias em exame tendo em vista que das 307 matérias analisadas apenas 179 recebem o crédito das assessorias, não informando, portanto, o nome do servidor responsável pela produção do texto noticioso. A falta de padrão de identificação nas publicações do portal prejudica o pleno atendimento dos interesses da sociedade que deve ser informada sobre a autoria dos textos noticiosos, seja para obter mais informações acerca do assunto, seja para criticar a produção jornalística do ponto de vista ético ou informacional.

O terceiro indicador de eficiência estipulado por essa pesquisa observa a necessidade de se considerar o cidadão como receptor ativo no processo comunicacional. Segundo Zémor (2009), todos “os homens e mulheres dotados de razão e qualquer pessoa em situação especial” devem ser considerados não apenas como receptores, mas também como emissores de informação. Conforme apurado na observação da produção de notícias do portal, não há um canal de comunicação aberto com a finalidade de receber sugestões de pautas do cidadão. Nem mesmo as jornalistas que trabalham no portal se reúnem com a chefia para a sugestão de pautas. A sugestão de pauta não é uma prática institucionalizada na organização.

Uma das ferramentas mais eficientes para a prestação de contas a respeito das informações apresentadas no texto jornalístico é a utilização de hiperlinks. Instrumento de redação de notícias do jornalismo produzido para a internet, o hiperlink possibilita ao leitor conhecimento amplo sobre o assunto a que a matéria se refere. Apesar de ser um recurso de fácil utilização, o Goiás Agora faz pouco uso dessa estratégia: apenas 8,46% das matérias oferecem informações adicionais por hiperlink.

A utilização de hiperlink em matérias jornalísticas do portal governamental cumpriria o papel de divulgar os dados sobre a prestação de contas do Governo, por exemplo, informações que podem ser acessadas por meio do Portal da Transparência do Estado. Além dessa funcionalidade que encontra respaldo na Lei de Acesso à Informação, o hiperlink

possibilita também que o jornalismo ofereça outras oportunidades de leitura ao cidadão, cumprindo a função educativa, informativa ou de orientação social que a Constituição Federal estabelece para a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos.

Para garantir eficiência ao portal de notícias governamental o poder público deve observar outro princípio de comunicação pública: “a ampla difusão das decisões públicas; que não se privilegiem os destinatários privados”. Sobre este aspecto, a pesquisa considerou que, apesar de o conteúdo não atender plenamente os requisitos de comunicação pública e os princípios constitucionais, o fato de o Estado manter um portal de notícias com o objetivo de divulgar a agenda do governador, os atos e serviços prestados pelo Governo, com acesso irrestrito pela internet, já é um indicador de eficiência da plataforma.

O último indicador selecionado para medir a eficiência do portal de notícias diz respeito à necessidade de a comunicação pública oportunizar a cada interessado o diálogo em relação à notícia produzida e oferecida pelo Estado como resultado de uma prestação de serviço. Neste item, é importante perceber que a notícia produzida pelo Governo a partir de recursos públicos e dentro da Administração Pública é um serviço. Desse modo, o cidadão poderá reclamar, denunciar, elogiar, sugerir ou pedir informações do poder público que, obriga-se por lei, a responder.

As manifestações do cidadão acerca da prestação de serviços da Administração Pública são registradas no Sistema de Gestão de Ouvidorias de Goiás. Cada órgão estatal possui uma unidade de ouvidoria responsável por tratar a manifestação e oferecer resposta ao cidadão. No caso do portal Goiás Agora, como este situa-se dentro da Secretaria de Estado da Casa Civil, será a ouvidoria deste órgão que receberá as manifestações de cidadãos sobre fatos relacionados ao site.

No entanto, apesar de apresentar link do canal de ouvidoria na página inicial do site, para direcionar a manifestação o leitor necessitará saber de antemão que o Goiás Agora se vincula institucionalmente à Secretaria de Estado da Casa Civil – algo que não é informado no site. Sem a informação de que o Goiás Agora integra a referida Secretaria, o usuário jamais conseguirá se manifestar em relação ao portal, uma vez que a identificação do órgão ao qual a manifestação será encaminhada um requisito obrigatório para o envio das manifestações. Apesar de disponibilizar o acesso à ouvidoria, o portal, ao não orientar o cidadão sobre como registrar a manifestação, dificulta, portanto, a utilização deste canal tão fundamental para a participação do cidadão no controle do poder público.

O diálogo com o cidadão perpassa todos os indicadores de eficiência de um produto de comunicação pública que em resumo requer: uma política de comunicação construída com base na escuta de todos os envolvidos no processo de comunicação; a responsabilização do comunicador público, tanto frente à autoridade pública, quanto diante da sociedade; a abertura de canais para a sugestão de pautas; o aprofundamento da notícias por meio de hiperlink a fim de oferecer ao cidadão outras possibilidades de entendimento do assunto; a ampla difusão das decisões públicas para todos; e a possibilidade de manifestação em qualquer momento.

Mas, em virtude de o diálogo com o cidadão não fazer parte das diretrizes da política que orienta o portal de notícias, o Goiás Agora se mantém distante do interesse público. E, parece seguir livremente o propósito do marketing político com foco na gestão da imagem do governo. A pesquisa revela que, apesar da literatura sobre a comunicação pública já ter firmado um conceito compartilhado em livros e produções acadêmicas dos variados programas de pós-graduação do país, a teoria ainda não contagiou a prática governamental.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde a concepção do projeto de pesquisa até a redação da dissertação, este trabalho buscou produzir indicadores que permitissem aferir em que medida o portal de notícias do governo do estado de Goiás se aproxima do interesse público. Tanto os requisitos de comunicação pública, descritos na literatura acadêmica acerca do tema, quanto os princípios que regem a administração pública, dispostos na Constituição Federal, serviram como critérios balizadores para a formação destes índices.

No entanto, produzir indicadores a partir de princípios não foi tarefa trivial. Como aferir na análise de uma matéria jornalística se houve obediência ao princípio da moralidade, por exemplo, que aponta para a necessidade de o agente público decidir sempre pelo o que é honesto, bom e justo? Como aferir a responsabilidade do agente público se as matérias sequer são assinadas pelos repórteres que as produzem? Do mesmo modo, como julgar se o portal é eficiente levando em consideração os custos com remuneração de servidores e gastos com o pagamento de diárias para viagens a trabalho, se não está na perspectiva da pesquisa a comparação com outros veículos de comunicação estatal?

A utilização de diferentes fontes de coleta de dados foi crucial para possibilitar essas respostas. A partir da observação e da aplicação da entrevista foi possível identificar na fala das pessoas que trabalham no portal posturas que tocavam ora a moralidade, ora o princípio da de eficiência.

A observação possibilitou verificar a ausência de participação dos servidores na linha editorial do portal, sequer, há reunião de pauta para o oferecimento de sugestão. Por outro lado, também em relação à participação, a análise de conteúdo das matérias foi possível estabelecer indicadores de representação das fontes jornalísticas, o que demonstrou predominância da fonte institucional em relação aos depoimentos de cidadãos.

Após verificação do elevado número de matérias produzidas pela assessoria de imprensa do governador e a forte influência do Gabinete de Gestão de Imprensa do Governador, foi necessário solicitar do Estado documento com a quantidade de servidores lotados no referido gabinete. Por meio da análise deste documento, foi possível verificar diferenças na contratação do pessoal do site e da assessoria que conduziram a pesquisa a conclusões sobre como é realizada a gestão de pessoas na atividade de comunicação do estado de Goiás.

Além disso, a pesquisa visou também a compreender como a estrutura de comunicação estatal no Brasil se desenvolveu em boa parte do século passado passando à

redemocratização do país até os dias atuais a fim de encontrar respostas que possam justificar os resultados das análises sobre o portal de notícias Goiás Agora.

Ao percorrer rapidamente a história que versa sobre a formação do Estado brasileiro e, posteriormente, sobre a estruturação do poder regional por meio do coronelismo, a pesquisa encontrou elementos que conseguiram explicitar que a apropriação privada da estrutura pública é uma característica antiga do modelo de poder que se instalou no Brasil. E, apesar do Estado ter consignado na Constituição de 1988 vários instrumentos que visam à burocratização da máquina estatal, a fim de garantir que os princípios de legalidade e impessoalidade orientem as ações dos governantes, a ausência de normativas específicas abrem caminho para a discricionariedade, para o livre arbítrio do gestor público nem sempre à guisa do atendimento do interesse público.

A forma como a política de comunicação que orienta o portal de notícias é construída é um exemplo de como isso ocorre. A partir da análise da estrutura, organização, gestão e práticas editoriais do portal de notícias Goiás Agora, foi possível verificar que a política de comunicação que conduz o site governamental é um documento formulado pela cúpula do Governo, por onde transitam apenas pessoas da estrita confiança do governador. Os outros indivíduos que fazem parte desse processo comunicacional – servidores públicos, cidadãos e eleitores que recebem o conteúdo disponibilizado na mídia governamental – não participam da construção da política, ou seja, não são convidados a sugerir novas perspectivas de atuação jornalística do veículo público.

A ausência de mecanismos de escuta da sociedade, como a possibilidade de sugestão de pauta e do registro de comentários nas matérias, isola o portal de comunicação pública do contexto social. Por este motivo, o Goiás Agora se assemelha mais a um veículo impresso do que a um jornal da web, onde não há limitação tecnológica para a interação e o diálogo com os leitores. Os jornalistas redigem textos e não sabem como o conteúdo é recebido, sequer sabem definir qual o público do portal. Apenas estimam ser jornalistas da imprensa em busca de pautas e servidores públicos estaduais.

Apesar de saberem da importância do portal de notícias falar diretamente com o cidadão, conforme confirmaram a entrevista e observação, o Goiás Agora não dá nenhuma indicação ao seu público alvo (os cidadãos) de que é constituído para interagir com a população do Estado. Nesse sentido, os resultados da dissertação apontam para a necessidade de pesquisas de recepção que levem em consideração os públicos de portais governamentais.

Por fim, fica claro que o exercício da interação com o cidadão não é foco primordial do portal. Essa interação negada, bem como a falta de uma política clara de comunicação

pública estatal estadual, afasta o veículo do do interesse público, pois cria oportunidades para vícios históricos muitas vezes naturalizados indevidamente no relacionamento do Estado e seus representantes com o cidadão. Ponto que merece não somente a atenção dos envolvidos, mas investigação mais aprofundada das diversas nuances que o problema em tela oferece.

## REFERÊNCIAS

- ACREÚNA recebe investimentos de R\$2 milhões do Goiás na Frente.[S.l.]: Goiás Agora, 2017. Disponível em:<<http://www.goiasagora.go.gov.br/acreuna-recebe-investimentos-de-r2-milhoes-do-goias-na-frente/>>. Acesso em:23 nov. 2017.
- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.
- ANDRADE, Regis de Castro. Kant: a liberdade, o indivíduo e a república. IN: WEFFORT. Francisco C. (Org). **Os Clássicos da política**. São Paulo: Ática, 2006. p. 47-99.
- ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.
- ARIÈS, Philippe; DUBY, Georges. **A história da vida privada: do império romano ao ano mil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.
- BARBOSA, Gustavo Guimarães; RABAÇA, Carlos Alberto. **Dicionário de Comunicação**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001.
- BARBOSA, Suzana; MIELNICZUK, Luciana. Ferramenta para Análise de Hipertextualidade em Cibermeios. In: PALACIOS, Marcos (org). **Ferramentas para Análise de Qualidade no Ciberjornalismo**. Volume I: Modelos.[S.l.]:LabCom Book, 2011. p. 37-50.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BARROS, A T.; JUNQUEIRA, R. **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, 2006.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política** (tradução Marco Aurélio Nogueira). ed. 7. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1987 (Coleção Pensamento Crítico, v. 69).
- BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola. GIANFRANCO, Pasquino. **Dicionário de política**. Trad. Carmen C. Varriale et al., coord. Trad. João Ferreira; ver. Geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 10ª ed., 1997. Vol. 1: 674p. (total 1.330 p.).
- BRAGA, Sérgio; NICOLAS, Maria Alejandra; BECHER, André Roberto. Clientelismo, internet e voto: personalismo e transferência de recursos nas campanhas online para vereador nas eleições de outubro de 2008 no Brasil. **Opin Publica**, Campinas, v. 19, n. 1, p. 168-197, jun. 2013. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3768> >. Acesso em: 04 nov. 2017.
- BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Comunicação pública, 17 anos depois. IN: MORAES, Ângela; SIGNATES, Luiz (org.).**Cidadania comunicacional: teoria, epistemologia e pesquisa**, Goiânia: Gráfica UFG, 2016.
- BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de Comunicação Pública. IN: DUARTE, Jorge. (org.).**Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 1-33

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. **Usos e Significados do Conceito Comunicação Pública.**

Encontro dos núcleos de pesquisa da Intercom, v. 6, 2006. Disponível em:

<<http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/38942022201012711408495905478367291786.pdf>>. Acesso em 26 nov. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2016.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto-lei nº 972, de 17 de outubro de 1969. Dispõe sobre o exercício da profissão de jornalista.

**Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 21 out. 1969, p. 8931. Disponível

em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0972.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0972.htm)>. Acesso em: 19 nov. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos

casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 03 jun. 1992. p. 6993. Disponível em: <

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2016.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Lei de Acesso à Informação. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 01 fev. 1999. p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2016.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 12.527, de 18 novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 18 nov. 2011. p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2016.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010. Dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 30 abr. 2010. p. 1. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112232.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112232.htm)>. Acesso em: 19 nov. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 22 jun. 1993, p. 8269. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 19 nov. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 8.415, de 27 de fevereiro de 2015. Regulamenta a aplicação do Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras - Reintegra. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 27 fev. 2015, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/D8415.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/D8415.htm)>. Acesso em: 19 nov. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Comunicação Social. **Programa e ações orçamentárias (2012)**. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/arquivos/programa-e-acoes-2012-secom-versao-final-1.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. TV Justiça. **Conheça a TV Justiça**. Brasília, DF: STF, 2017. Disponível em: <<http://www.tvjustica.jus.br/index/conheca>>. Acesso em: 04 nov. 2017.

BUCCI, Eugênio. **O Estado de Narciso: a comunicação pública a serviço da vaidade particular**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

CAMARGOS, Maurício Lara. O comunicador: entre o mar e o rochedo. IN: Maria José da Costa Oliveira (org.). **Comunicação pública**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2004. (Coleção Comunicação, Cultura e Cidadania)

CAMPOS, Francisco Itami. **Coronelismo em Goiás**. Goiânia: Ed. da Universidade Federal de Goiás, 1983.

CANAVILHAS, João Messias. **Webjornalismo: considerações gerais sobre jornalismo na web**. [S.l.]: BOCC, 2001. Disponível em: <<http://www.bocc.ubi.pt/pag/canavilhas-joao-webjornal.pdf>>. Acesso em 23 nov. 2016.

CANAVILHAS, João Messias. **Webjornalismo: da pirâmide invertida à pirâmide deitada**. [S.l.]: BOCC, 2006. Disponível em: <<http://www.bocc.ubi.pt/pag/canavilhas-joao-webjornalismo-piramide-invertida.pdf>>. Acesso em 23 nov. 2016.

CAPPELLE, Mônica Carvalho Alves; MELO, Marlene Catarina de Oliveira Lopes; GONÇALVES, Carlos Alberto. Análise de conteúdo e análise de discurso nas ciências sociais. **Revista Organizações Rurais & Agroindustriais**, Universidade Federal de Lavras (UFLA), v.5, n. 1, 2003. Disponível em: <<http://revista.dae.ufla.br/index.php/ora/article/view/251>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

CARVALHO, José Murilo de. **Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual**. **Dados**, v.40, n.2, 1997. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581997000200003>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

CARVALHO, José Murilo de. **Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual**. **Dados**, Rio de Janeiro, v.40, n.2, 1997. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581997000200003>>. Acesso em: 10 dez. 2016

CARVALHO, Mariana Martins. **Comunicação Pública: função e legitimação das tevês legislativas federais**. 2014. 313 f. Tese (Doutorado em Comunicação)— Programa de Pós-graduação em Comunicação, Universidade de Brasília, 2014.

CARVALHO, Paulo Bilard de. **O conceito jurídico do princípio de impessoalidade no direito administrativo brasileiro: uma releitura.** 2014. 161f. Dissertação (Mestrado)— Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2014.

CASTELLANO, Clara. Webjornalismo participativo e o resgate do debate público. IN: MARQUES, Ângela; MATOS, Heloisa (orgs.). **Comunicação e política: capital social, reconhecimento e deliberação pública.** São Paulo: Summus, 2011.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos.** Petrópolis: Vozes, 2008 (Coleção Sociologia).

CHAUL, NasrFayad. **Caminhos de Goiás: da construção da “Decadência” aos limites da modernidade.** 1995. Tese (Doutorado) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

CORREIA, Victor. A Dicotomia Público-Privado. **Poliética**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 7-44, 2015. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/PoliEtica/article/download/19492/18105>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016 (2ª impressão). 230p.

DESLAURIERS, Jean-Pierre; KÉRISIT, Michèle. O delineamento de pesquisa qualitativa. In: POUPART, Jean et al. (Org.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos.** Petrópolis: Vozes, 2008. p. 127-153.

DI PIETRO, Maria Zanella. **Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 2010.

DUARTE, Jorge. **Comunicação Pública.** [S.l.]: Comunicação & Crise, 2011. Disponível em: <<http://www.jforni.jor.br/forni/files/ComP%C3%BAblicaJDuartevf.pdf>>. Acesso em: 01 dez 2016.

DUARTE, Jorge. Instrumentos de comunicação pública. IN: DUARTE, Jorge (Org.) **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público.** São Paulo: Atlas, 2009. p. 59-71.

ENTREVISTADO. **Entrevista concedida para pesquisa de mestrado.** jun. 2017. Entrevistadora: Alessandra Siqueira Lessa. Goiânia, 2017.1 arquivo .mp3 (60 min.)

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder: formação do patronado político brasileiro.** São Paulo: Globo, 2012.

FENAJ. Federação Nacional dos Jornalistas. **Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros.** Vitória: FENAJ, 2007. Disponível em: <<http://www.abi.org.br/institucional/legislacao/codigo-de-etica-dos-jornalistas-brasileiros/>>. Acesso em: 16 dez. 2016.

FLICK, Uwe. **Introdução à metodologia de pesquisa: um guia para iniciantes.** Porto Alegre: Penso, 2013.

FREITAS, D. P. D. A. **A comunicação pública no contexto de uma emissora controlada pelo estado**: um estudo de caso da Televisão Brasil Central. 151 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 2016.

GERALDES, Elen. **Política de comunicação nas organizações: a terceira esfera**. In: Asdrúbal Borges Formiga Sobrinho ... (et al.) ; David Renault ... (et al.), (org.), Muito além dos meios: comunicação organizacional: desafios e interfaces. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014.

GOIÁS na Frente: R\$ 2 milhões para Maurilândia e ponte sobre o Rio Verdão. [S.l.]: Goiás Agora, 2017. Disponível em: <<http://www.goiasagora.go.gov.br/goias-na-frente-r-2-milhoes-para-maurilandia-e-ponte-sobre-o-rio-verdao/>>. Acesso em: 23 nov. 2017.

GOIÁS. Agência Brasil Central. **Institucional**. Goiânia: ABC, 2017b. Disponível em: <<http://www.abc.go.gov.br/pagina/institucional>>. Acesso em: 04 nov. 2017.

GOIÁS. Goiás Agora. **História**. Goiânia: Goiás Agora, 2017c. Disponível em: <<http://www.goiasagora.go.gov.br/historia/>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

GOIÁS. Goiás Transparente. **Portal da Transparência**. Goiânia: Goiás Transparente, 2017. Disponível em: <<http://www.transparencia.go.gov.br/portaldatransparencia/>>. Acesso em 19 nov. 2017.

GOIÁS. Governo do Estado de Goiás. Secretaria de Estado da Casa Civil. Lei nº 18.746, de 29 de dezembro de 2014. Introduz alterações na Lei nº 17.257, de 25 de janeiro de 2011, adequando-a às prescrições da Lei n. 18.687, de 03 de dezembro de 2014, e dá outras providências. **Diário Oficial de Goiás**, Goiânia, 29 dez. 2014. Disponível em: <[http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis\\_ordinarias/2014/lei\\_18746.htm](http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/2014/lei_18746.htm)>. Acesso em: 19 nov. 2017.

GOIÁS. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. **TJGO mantém jornada de cinco horas para Analistas de Comunicação**. Goiânia, GO: TJGO, 2017a. Disponível em: <<http://www.tjgo.jus.br/index.php/home/imprensa/noticias/161-destaque1/15872-tjgo-mantem-jornada-de-trabalho-de-cinco-horas-diarias-para-servidores-de-analista-de-comunicacao-do-estado-de-goias>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

GOLDENBERG, Mirían. **A arte de pesquisar**: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais - 8ª ed. - Rio de Janeiro: Record, 2004.

GOVERNADOR recebe título de Político do Ano e homenageia mestres do jornalismo estadual. [S.l.]: Goiás Agora, 2017. Disponível em: <<http://www.goiasagora.go.gov.br/governador-recebe-titulo-de-politico-do-ano-e-homenageia-mestres-do-jornalismo-estadual/>>. Acesso em: 23 nov. 2017.

HARADA, Kyoshi. **Dicionário de Direito Público**. São Paulo: Atlas, 1999.

HOLANDA, Sergio Buarque. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JARDIM, José Maria. **Transparência e opacidade do estado no Brasil**: usos e desusos da informação governamental. Niterói EdUFF, 1999.

KOCOUSKI, M. **A comunicação pública face ao dever estatal de informar:** pra não dizer que não falei das flores: estudo de caso do Incra-SP. 235 f. Dissertação (Mestrado)— Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. - São Paulo: Atlas 2003.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto:** o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEOPOLDO de Bulhões: R\$ 1 milhão para obras e R\$ 40 milhões para duplicação de rodovia. [S.l.]: Goiás Agora, 2017. Disponível em: <<http://www.goiasagora.go.gov.br/leopoldo-de-bulhoes-r-1-milhao-para-obras-e-r-40-milhoes-para-duplicacao-de-rodovia/>>. Acesso em: 23 nov. 2017.

LIEDTKE, Paulo; CURTONOVI, Jéfferson. Comunicação pública no Brasil: passado, presente e futuro. **Comunicação Pública**, v.11, n. 20, 2016. Disponível em: <<http://cp.revues.org/1171>>. Acesso em: 29 nov. 2017.

MATOS, Heloiza. **A comunicação pública na perspectiva da teoria do reconhecimento**. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (Org.) **Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. p. 39-60.

MATOS, Heloiza. **Comunicação Pública, Democracia e Cidadania: o caso do legislativo**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 22, 1999, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Intercom, 1999. Disponível em: <<http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/783e6552ae7775c83c58acadcbd0563e.PDF>>. Acesso em: 25 out. 2017

MATOS, Heloiza. Comunicação pública, esfera pública e capital social. In: DUARTE, Jorge (Org.) **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 47-58.

MATOS, Heloiza. GIL, Patrícia Guimarães. Quem é o cidadão na comunicação pública? Uma retrospectiva sobre a forma de interpelação da sociedade pelo Estado em campanhas de saúde. In: \_\_\_\_\_. **Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/USP, 2013. p. 288.

MEDINA, Cremilda. **Notícia: um produto à venda:** Jornalismo na sociedade urbana e industrial. São Paulo: Summus, 1988.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELO, Uirá de. **Efeitos de mídia e adesão à democracia no Brasil após protestos de 2013**. Goiânia, 2016. 86 p. UFG. Dissertação (Mestrado)— Universidade Federal de Goiás, 2016.

MESO, Koldo et al. Ferramenta para Análise de Interatividade em Cibermeios. In: PALACIOS, Marcos (Org.) **Ferramentas para Análise de Qualidade no Ciberjornalismo**. v. 1. [S.l.]: LabCom Book. 2011. p. 51-80.

MIELNICZUK, Luciana. O Link como Recurso da Narrativa Jornalística Hipertextual. Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 28, 2011, São Paulo. **Anais...** São Paulo: NP2, 2011. Disponível em: <  
<http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/160318299140382081603311405193211973269.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2017

MIRANDA, Clarissa Mazon. **Fontes jornalísticas em Veja**: enquadramento como estratégia de noticiabilidade em pautas de clima e meio ambiente. Santa Maria. UFSM. Dissertação (Mestrado)— Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2012.

MOTTA, Paulo Roberto. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, Edição Especial Comemorativa, p. 87-96, 1967-2007.

NOVELLI, Ana Lucia Coelho Romero. O papel institucional da Comunicação Pública para o sucesso da governança. **Revista Organicom**, [S.l.], v. 3, n. 4, p. 74-89, fev. 2011. ISSN 2238-2593. Disponível em:  
 <<http://www.revistaorganicom.org.br/sistema/index.php/organicom/article/view/56>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

PALACIOS, Marcos. Ferramentas para Análise de Qualidade no Ciberjornalismo. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Volume I**: modelos. [S.l.]: LabCom Book. 2011.

PEREIRA JUNIOR, Alfredo Eurico Vizeo. Decidindo o que é notícia: os bastidores do telejornalismo. 2002. 152f. Dissertação (Mestrado em Comunicação)— Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, 2002.

POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos**. Tradução de Ana Cristina Nasser. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2008.

SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. **O Estado Espetáculo**. Tradução Heloysa de Lima Dantas. São Paulo: Difel Difusão Editora S. A., 1978.

SIGNATES, L.; MORAES, Angela T. (Org.). **Cidadania comunicacional**: teoria, epistemologia e pesquisa. 1. ed. Goiânia: FIC/UFG, 2016. v. 1. 255p.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Rio de Janeiro: Forense Jurídica, Grupo GEN, 2001.

SILVA, Luiz Martins da. Publicidade do poder, poder da publicidade. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação Pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público. 2. e. São Paulo: Atlas, 2009.

SILVA, Sivaldo Pereira da. **Estado, democracia e internet**: requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado. Salvador, 2009. 424 f. Tese (Doutorado em Comunicação e Política)— Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

SINDIPÚBLICO contesta determinação do Governo que altera carga horária dos servidores públicos jornalistas. [S.l.]: Reaja Servidor, 2017. Disponível em:<<http://sindipublico.org.br/sindipublico-contesta-determinacao-do-governo-que-alterou-carga-horaria-dos-servidores-publicos-jornalistas>>. Acesso em: 19 nov. 2017.

SOUZA JÚNIOR, Marcílio Barbosa Mendonça de; MELO, Marcelo Soares Tavares de; SANTIAGO, Maria Eliete. A análise de conteúdo como forma de tratamento dos dados numa pesquisa qualitativa em Educação Física escolar. **Movimento**, Porto Alegre, v. 16, n. 03, julho/set. de 2010, p. 31-49.

SOUZA, Jessé. **A tolice da inteligência brasileira**: ou como o país se deixa manipular pela elite. São Paulo: LeYa, 2015.

THOMPSON, John B. **A mídia e a modernidade**: uma teoria social da mídia. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

TORQUATO, Gaudêncio. Da gênese do jornalismo empresarial e das relações públicas à comunicação organizacional no Brasil. IN:Kunsch, Margarida M. Krohling (org.). **Comunicação Organizacional**:histórico, fundamentos e processos. v. 1. São Paulo: Saraiva, 2009.

TRAQUINA, Nelson. **Teorias do Jornalismo**: a tribo jornalística – uma comunidade interpretativa transnacional. v. 2. Florianópolis: Insular, 2005.

TUCHMAN, G. Objetividade como ritual estratégico. In: TRAQUINA, N. (Org.).**Jornalismo**: questões, teorias e “estórias”. Lisboa: Vega, 1993.p. 74-90.

TUZZO, Simone Antoniaci; BRAGA, Claudomilson Fernandes. Pesquisa qualitativa:uma possibilidade de triangulação por métodos, fenômenos e sujeitos: investigação qualitativa em Ciências Sociais. In: CONGRESSO IBERO-AMERICANO EM INVESTIGAÇÃO QUALITATIVA, 3, 2015, Curitiba. **Anais...** Curitiba: CIAIQ, 2015. p. 149-152.

UNESCO. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**: adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Brasília: UNESCO, 1998. Disponível em:<<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em:22 nov. 2017.

VIDAL, Delcia Maria de Mattos. O que as organizações privadas fazem pelo social. In KUNSCH, Margarida Maria Krholing (Org.).**Comunicação pública, sociedade e cidadania**. 1. ed. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011. (Série Pensamento e Prática, v. 4).

WEBER, Maria Helena. Estratégias da comunicação de Estado e a disputa por visibilidade e opinião. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (Org.).**Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. p.101-119.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Volume 1.Max Weber; trad. De Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; ver. Téc. De Gabriel Cohn, 4ª ed. 4ª reimpressão - Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2015. 422 p.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Volume 2.Max Weber; trad. De Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; ver. Téc. De Gabriel Cohn, 4ª ed. 4ª reimpressão - Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2015. 568 p.

WOLF, Mauro. **Teoria das comunicações de massa**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

YIN, Robert. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZÉMOR, Pierre. As formas de comunicação de pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação Pública**: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público. São Paulo: Atlas, 2009. p. 214-245.

ZÉMOR, Pierre. Como anda a comunicação pública? **Revista do Serviço Público Brasília**, v. 60, n. 2, p. 189-195, abr./jun. 2009. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/21>>. Acesso em: 01/11/2017. Às 12h07.

## APÊNDICE A – DOCUMENTOS ANALISADOS

<b>Categorias do documento – Termo de Resposta nº 27/2017</b>	
<b>Categorias</b>	<b>Caracterização</b>
Documento	Termo de Resposta nº 27/2017
Análise Preliminar	Documento solicitado à Secretaria de Estado da Casa Civil de Goiás por meio da Lei de Acesso à Informação através de manifestação à Ouvidoria, tendo em vista que a informação foi requerida ao Gabinete de Gestão de Imprensa, mas não foi respondida de forma completa.
Autores	Superintendente de Gestão, Planejamento e Finanças, Heloísa Helena Teixeira Amaral
Autenticidade, confiabilidade e a natureza do texto	Documento de ordem funcional, que goza de fé pública uma vez que foi emitido por servidor público
Conceitos-chave e a estrutura lógica do texto	Documento exhibe os nomes e a situação funcional dos servidores lotados no Gabinete de Gestão de Imprensa do Governador.
Análise	Por meio da leitura do documento tem-se que há no referido Gabinete 5 servidores efetivos, 2 CLT e 56 comissionados, totalizando 63 servidores.

<b>Categorias do documento – Portal Goiás Transparente</b>	
<b>Categorias</b>	<b>Caracterização</b>
Documento	Folha de Pagamento
Análise Preliminar	Documento acessado na página da internet Portal Goiás Transparente, URL <a href="http://www.transparencia.go.gov.br">http://www.transparencia.go.gov.br</a> , onde se lê, por meio de consulta a nome de servidor público estadual, o órgão, nome do servidor, Nome do cargo efetivo, comissionado ou temporário, classe/nível, ref, símbolo, função, referência, tipo de vínculo, valor provento, abono de férias, valor 13º, proventos do mês, valor corte teto, demais descontos, valor líquido.
Autores	Controladoria Geral do Estado de Goiás
Autenticidade, confiabilidade e a natureza do texto	Documento de ordem funcional, que goza de fé pública uma vez que foi publicado em página oficial do governo do estado de Goiás.
Conceitos-chave e a estrutura lógica do texto	Documento exhibe a situação funcional dos servidores lotados no Gabinete de Gestão de Imprensa do Governador
Análise	Por meio da consulta ao portal tem-se que os servidores lotados no Gabinete de Gestão de Imprensa estão lotados no órgão Estado de Goiás; distribuídos em cargos comissionados e efetivos, e o valor da remuneração de todos os servidores. O Estado de Goiás gasta R\$ 301.452,80 por mês para pagar os servidores lotados no Gabinete de Imprensa. Destemontante, R\$ 47.181,81 refere-se ao Núcleo do site.

<b>Categorias do documento – Portal Goiás Transparente</b>	
<b>Categorias</b>	<b>Caracterização</b>
Documento	Diárias
Análise Preliminar	Documento acessado na página da internet Portal Goiás Transparente, URL <a href="http://www.transparencia.go.gov.br/portaldatransparencia/pessoal/diarias">http://www.transparencia.go.gov.br/portaldatransparencia/pessoal/diarias</a> , onde se lê, por meio de consulta a nome de servidor público estadual, a data de partida, órgão e nome do servidor.
Autores	Controladoria Geral do Estado de Goiás
Autenticidade, confiabilidade e a natureza do texto	Documento de ordem funcional, que goza de fé pública uma vez que foi publicado em página oficial do governo do estado de Goiás.
Conceitos-chave e a estrutura lógica do texto	Documento exhibe quantas diárias foram emitidas em nome de servidores lotados no Estado de Goiás.
Análise	Por meio da consulta ao portal tem-se que o nome, o número de diárias e o valor pago. No período em que ocorreu a observação da rotina de produção de notícias do site Goiás Agora o Estado de Goiás gastou R\$ 7.652,50 com

	diárias.
--	----------

<b>Categorias do documento: LEI Nº 18.746, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2014</b>	
<b>Categorias</b>	<b>Caracterização</b>
Documento	Lei publicada na URL <a href="http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/2014/lei_18746.htm">http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/2014/lei_18746.htm</a>
AnálisePreliminar	Esta Lei define as unidades estruturais básicas e complementares dos órgãos e das entidades integrantes da administração direta, autárquica e fundacional e os correspondentes cargos de provimento em comissão de chefia e direção superior e intermediária do poder executivo de Goiás.
Autores	MARCONI FERREIRA PERILLO JÚNIOR
Autenticidade, confiabilidade e a natureza do texto	Documento legal
Conceitos-chave e a estrutura lógica do texto	Documento que inscreve o Gabinete de Gestão de Imprensa do Governador dentro da Governadoria e estabelece o cargo de chefe do Gabinete.
Análise	Por meio do documento compreende-se que o cargo de chefe do Gabinete de Gestão de Imprensa do Governador é o cargo de provimento em comissão de assessoramento direto ao Governador.

<b>Categorias do documento: LEI Nº 15.690, DE 06 DE JUNHO DE 2006.</b>	
<b>Categorias</b>	<b>Caracterização</b>
Documento	LEI Nº 15.690, DE 06 DE JUNHO DE 2006. Lei publicada na URL <a href="http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/2006/lei_15690.htm">http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/2006/lei_15690.htm</a>
AnálisePreliminar	Esta Lei dispõe sobre o Quadro Permanente de Pessoal e o Plano de Cargos e Remuneração, dos servidores da Agência Goiana de Comunicação, e dá outras providências
Autores	ALCIDES RODRIGUES FILHO
Autenticidade, confiabilidade e a natureza do texto	Documento legal
Conceitos-chave e a estrutura lógica do texto	Documento que prevê a carga horária do analista de comunicação 30 horas semanais, podendo trabalhar dias úteis, sábados, domingos e feriados, em períodos diurnos e noturnos.
Análise	Por meio do documento compreende-se que os servidores analistas de comunicação devem cumprir jornada de cinco horas diárias.

<b>CATEGORIAS DO DOCUMENTO – LEI Nº 19.019, DE 25 DE SETEMBRO DE 2015</b>	
<b>Categorias</b>	<b>Caracterização</b>
Documento	Dispõe sobre o controle de frequência do servidor no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo
AnálisePreliminar	Documento acessado na página da internet URL <a href="http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/2015/lei_19019.htm">http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/2015/lei_19019.htm</a> , que prevê a carga horária de 40 horas semanais para servidores do poder executivo estadual.
Autores	MARCONI FERREIRA PERILLO JÚNIOR
Autenticidade, confiabilidade e a natureza do texto	Documento legal
Conceitos-chave e a estrutura lógica do texto	Documento exhibe a carga horária dos servidores públicos estaduais. O servidor cumprirá jornada de trabalho de, no máximo, 8 (oito) horas diárias, 40 (quarenta) horas semanais e 200 (duzentas) horas mensais. A jornada diária de trabalho será cumprida em 02 (dois) turnos,

	preferencialmente das 8 (oito) às 12 (doze) e das 14 (quatorze) às 18 (dezoito) horas, para os servidores sujeitos a carga horária de 8 (oito) horas, e das 12 (doze) às 18 (dezoito) horas, para os servidores sujeitos a carga horária de 6 (seis) horas, de segunda a sexta-feira, ressalvados os casos previstos em lei.
Análise	Recentemente, o Estado de Goiás reconheceu que os analistas de comunicação (com formação Jornalista) obedecem ao Decreto 83.284/1979, que estabelece carga horária de cinco horas diárias. No entanto, permanece o impasse: servidores com função de jornalista, mas lotados em cargos comissionados ou em cargos efetivos diversos devem cumprir oito horas.

<b>CATEGORIAS DO DOCUMENTO – DECRETO Nº 83.284, DE 13 DE MARÇO DE 1979</b>	
<b>Categorias</b>	<b>Caracterização</b>
Documento	Dá nova regulamentação ao Decreto-Lei nº 972, de 17 de outubro de 1969, que dispõe sobre o exercício da profissão de jornalista, em decorrência das alterações introduzidas pela Lei nº 6.612, de 7 de dezembro de 1978.
Análise Preliminar	Documento acessado na página da internet URL <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d83284.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d83284.htm</a> , que prevê a carga horária de cinco horas diárias para jornalistas.
Autores	ERNESTO GEISEL
Autenticidade, confiabilidade e a natureza do texto	Documento legal
Conceitos-chave e a estrutura lógica do texto	Documento exhibe a carga horária dos jornalistas.
Análise	A lei é argumento de jornalistas que ocupam cargos na administração pública estadual e requerem o respeito à carga horária de cinco horas diárias.

## APÊNDICE B – ANÁLISE DE CONTEÚDO DAS NOTÍCIAS

Quantidade de notícias analisadas													
Dia/jun/2017	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	Todososdias
Total	31	34	35	27	24	8	2	27	28	31	33	27	307

Análise do título													
Dia/jun/2017	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	Total
Menciona o nome governador/Marconi	0	0	1	2	1	2	0	2	1	0	0	0	9

Aprofundamento das notícias por hiperlink													
Dia/jun/2017	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	Total
Utilizahiperlink?	4	3	3	4	3	0	0	0	0	4	4	1	26

Assinatura das notícias													
Dia/jun/2017	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	Total
GI	6	6	7	7	4	4		4	9	7	8	6	68
Sefaz	4	2	1	2				1	1	1	1	1	14
Detran					1						1		2
PM	1		1		1		1	1	1		1	1	8
PC		1	1							1			3
SSPAP	1							2	1		1	1	6
Emater								1					1
Agetop		1		1	1			1	1	1	2	2	10
UEG			1							1	1		3
Seduce		2	2	1		2	1			1	2	1	12
SES		1		2					3	1	1	1	9
OVG	1				1					1			3
Saneago	1	1	1										3
Agehab	1		1						1	1		1	5
GEED	1												1
S. cidadã		1		1				1				1	4
ABC		1											1
Procon		1	1					1		1			4
SED		1	1						1				3
Idetech		1											1
Goiás Agora			1					1					2







**APÊNDICE C – ANÁLISE DE CONTEÚDO DAS NOTÍCIAS PRODUZIDAS PELO  
GABINETE DE GESTÃO DE IMPRENSA DO GOVERNADOR**

<b>Título da matéria</b>	<b>Palavras utilizadas para descrever características atribuídas ao governador</b>	<b>Palavras utilizadas para descrever ações do governo</b>	<b>Referências à população</b>	<b>Agradecimentos da população ao governador</b>
<i>Goiás na Frente: assinado convênio de R\$3 milhões para Palmeiras de Goiás</i> <b>Publicado em: 19/06/2017</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>recebido com carinho pela população</li> <li>emoção</li> <li>amor</li> <li>generosidade</li> <li>meu governador</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>anunciou benefícios</li> </ul>		
<b>Projeto VemSer avança com ações de prevenção às drogas em Itumbiara</b> <b>Publicado em: 19/06/2017</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>sensível</li> </ul>			
<b>Anunciada a retomada da GO-319 de Castelândia a Quirinópolis</b> <b>Publicado em: 20/06/2017</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>eu procurei ajudar os prefeitos</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Temos muito a agradecer ao governador por estar nos prestigiando</li> </ul>
<i>Goiás na Frente: R\$ 2 milhões para Maurilândia e ponte sobre o Rio Verdão</i> <b>Publicado em: 20/06/2017</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>melhor governador de todos os tempos</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>sempre coloca à frente as pessoas mais humildes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>O povo de Maurilândia é eternamente grato pelo que o senhor fez</li> </ul>
<b>Acreúna recebe investimentos de R\$2 milhões do Goiás na Frente</b> <b>Publicado em: 20/06/2017</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Emocionado por estar no município que faz parte da história da família de seus avós</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Com essa ajuda que dei no início do mandato</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Agradecemos ao governador. Temos consciência que, sem a ajuda do governo de Goiás, nossa vida teria sido ainda mais difícil</li> </ul>
<i>Goiás na Frente: Santo Antônio da Barra vai aplicar recursos em recuperação e pavimentação asfáltica</i> <b>Publicado em: 20/06/2017</b>				<ul style="list-style-type: none"> <li>Eu não tenho palavras para agradecer o governo do Estado. Eu estou junto com o senhor para o que der e vier</li> </ul>
<b>Turvelândia</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>um programa de</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>em</li> </ul>

<p>recebe primeira parcela do montante de R\$ 1 milhão do Goiás na Frente Publicadoem: 20/06/2017</p>		<p>investimento ousado e inovador</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• praticamente todas as grandes obras existentes no município são frutos do trabalho do governo do Estado</li> </ul>		<p>agradecimento e respeito profundo a tudo o que nos tem oferecido</p>
<p>Centros de Convivência de Idosos terão piscinas Publicadoem: 20/06/2017</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conversei (Valéria Perillo - esposa do governador) sobre isso com o governador Marconi Perillo e ele aprovou totalmente a ideia (de construção de piscinas)</li> </ul>		
<p>Goiás na Frente: Hospital Ernestina Lopes Jaime em Pirenópolis ganha centro cirúrgico Publicadoem: 21/06/2017</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidente do IDGH, JiroIdehara falou de maneira elogiosa do governador, a quem creditou a maneira inovadora de fazer gestão da Saúde do Estado, desde o primeiro mandato</li> <li>• o espírito progressista de Marconi</li> <li>• Homem que faz: “O senhor pensou que poderia mudar a realidade do Estado de Goiás. Estava certo. Poderia ter ficado acomodado, como boa parte dos gestores, tentando achar um culpado pelas mazelas da saúde ao invés de procurar uma solução para o problema. O senhor pensou que poderia fazer e o fez”</li> </ul>			
<p>“Governo de Goiás estabeleceu um divisor de águas no crescimento de Pirenópolis”, diz prefeito Publicadoem: 21/06/2017</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• “A atual administração estadual é um divisor de águas para Pirenópolis.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tenho muito que agradecer ao trabalho do governador</li> <li>• A freira Maria de Deus utilizou a palavra durante os discursos para agradecer ao governador pela obra. “Nós, pirenopolinos, agradecemos muito por esse belíssimo presente que estão</li> </ul>

				dando para nós
<b>Anápolis terá investimentos superiores a R\$ 250 milhões para se consolidar entre os municípios que mais crescem no Brasil</b> <b>Publicadoem: 21/06/2017</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Existe uma Anápolis antes e outra depois do governo do Estado</li> <li>• Nenhuma administração pública estadual fez tanto por Anápolis em nenhum momento da história da cidade.</li> </ul>		
<b>José Eliton coordena reunião geral de acompanhamento do Goiás na Frente</b> <b>Publicadoem: 21/06/2017</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• As pessoas enxergam o governo em atuação, construindo</li> </ul>		
<b>Na Expo Aparecida, Marconi destaca consolidação industrial do município</b> <b>Publicadoem: 21/06/2017</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Osvaldo Zilli elogiou Marconi pela condução de um dos estados que mais geram empregos no País</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• agradeceu pelas parcerias construídas com a Associação</li> </ul>
<b>Goiás e DF entregam a mais moderna Estação de Tratamento de Esgoto do Brasil em Águas Lindas</b> <b>Publicadoem: 22/06/2017</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Governador de Goiás encerrou dizendo que ao longo de toda a sua vida pública e, de forma específica como gestor estadual, procurou realizar gestões que foram marcadas pelos programas sociais que mudaram a vida dos goianos</li> </ul>		
<b>Estado vai retomar construção do Hospital de Santo Antônio do Descoberto</b> <b>Publicadoem: 22/06/2017</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• O governador – declarou – nos traz recursos para obras de suma importância para a infraestrutura de Santo Antônio do Descoberto. Nos deixa boas notícias sobre a sequência de obras</li> </ul>		
<b>Goiás na Frente destina R\$ 2 milhões para recapeamento de ruas de Cocalzinho</b> <b>Publicadoem: 22/06/2017</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• trazendo benefícios</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Agradeço ao senhor por estar mais uma vez em Cocalzinho, trazendo benefícios</li> </ul>
<b>Governador</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “O</li> </ul>			

<p>recebe título de Político do Ano e homenageia mestres do jornalismo estadual Publicadoem: 23/06/2017</p>	<p>governador Marconi é o meu professor</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• não há como não admirá-lo, pelo grande homem público que o é</li> <li>• “O senhor é o meu ídolo, meu espelho</li> </ul>			
<p>Inaugurado o Centro de Apoio ao Romeiro de Trindade da OVG Publicadoem: 23/06/2017</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Homem religioso: “Ele (Marconi) disse que o momento era de agradecer ao Divino Pai Eterno pelas bênçãos alcançadas”</li> <li>• “Eu e Valéria Perillo estamos muito felizes por mais uma vez apoiar esta festividade religiosa tão tradicional. O Centro de Apoio ao Romeiro de Trindade é uma lição de fraternidade e acolhimento”,</li> </ul>			
<p>Governo vai fortalecer saúde pública em 12 municípios da Região Oeste de Goiás Publicadoem: 23/06/2017</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• o Marconi Perillo é um estadista e, todas as vezes que nos reunimos, ele se sensibiliza com a causa</li> <li>• Goiástem um governadormunicipalista</li> <li>• ele gosta do povo goiano</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Me pediram também uma ambulância e vou atender</li> <li>• atende os anseios dos prefeitos</li> </ul>		
<p>Governador de Alagoas agradece aos goianos pelos alimentos para os desabrigados Publicadoem: 23/06/2017</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por determinação de Marconi, o Corpo de Bombeiros de Goiás realizou a <i>Campanha Goiás Solidário</i>, que arrecadou alimentos de 1º a 13 de junho</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Muito obrigado ao povo goiano e ao governador Marconi Perillo pela liderança, colaboração e dedicação. Nós, alagoanos, seremosempregratos”</li> </ul>
<p>Governador recebe homenagem da Associação Brasileira de Saúde das Polícias e Bombeiros Militares Publicadoem: 24/06/2017</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• tenho como prioridade a qualidade de trabalho e de vida dos policiais militares e dos bombeiros</li> </ul>			

<p><b>Pirenópolis recebe 149 casas do 1.º residencial do Brasil abastecido com energia solar</b> Publicadoem: 24/06/2017</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valeria: meu pai sempre foi uma pessoa honrada e humilde, que sempre pensava no próximo</li> <li>• eu escolhi o Marconi para me casar porque ele tem as mesmas qualidades do meu pai</li> </ul>			
<p><b>Goiás na Frente vai estabelecer novo padrão de infraestrutura com obras importantes</b> Publicadoem: 26/06/2017</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• temos um governador que sabe entender que avançar representa valorizar</li> </ul>			
<p><b>Goiás na Frente: R\$ 3,5 milhões para obras de infraestrutura em Orizona</b> Publicadoem: 27/06/2017</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• , procurarei fazer com muito interesse, com muito amor</li> <li>• Coragem, dinamismo e ousadia (prefeito definiu ações do governo)</li> </ul>			
<p><b>Goiás na Frente: Vianópolis ganha obras, assina convênios e R\$ 3 milhões para investimentos</b> Publicadoem: 27/06/2017</p>				<ul style="list-style-type: none"> <li>• O prefeito Issy Quinan agradeceu ao Governo de Goiás “que garantiu lazer e cidadania à nossa comunidade</li> </ul>
<p><b>Leopoldo de Bulhões: R\$ 1 milhão para obras e R\$ 40 milhões para duplicação de rodovia</b> Publicadoem: 27/06/2017</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marconi diz: destacou “que Goiás está fora dessa curva porque aqui, graças a Deus,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• o governador me garantiu que vai nos ajudar a levantar os recursos necessários para que possamos entregar essa obra</li> </ul>		
<p><b>Goiás na Frente destina R\$ 1 milhão a Bonfinópolis e duplicação da GO-010 é retomada</b> Publicadoem: 27/06/2017</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Governo “dá exemplo de gestão pública”.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sobre o pedido de troca de placas de escolas e iluminação da quadra coberta, Marconi garantiu que “vai olhar com muito carinho”.</li> </ul>		

<p><b>Amaralina assina convênio no valor de R\$ 1 milhão pelo Goiás na Frente</b></p> <p><b>Publicadoem: 28/06/2017</b></p>				<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ele (prefeito) agradeceu (a Marconi) os benefícios entregues à cidade</li> </ul>
<p><b>Goiás na Frente: Mara Rosa vai investir R\$ 1 milhão em pavimentação asfáltica e na nova sede da prefeitura</b></p> <p><b>Publicadoem: 28/06/2017</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estamos demonstrando ao Brasil que, quando a gente faz as coisas com austeridade, planejamento, honestidade, critério e parceria, as coisas saem e as pessoas são beneficiadas”, afirmou Marconi</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• (o prefeito) Agradeceu o caráter municipalista da administração pública estadual</li> </ul>
<p><b>Governo de Goiás concederá crédito outorgado para construção do anel viário de Alto Horizonte</b></p> <p><b>Publicadoem: 28/06/2017</b></p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Se somarmos toda a ajuda que já nos foi dada e o que virá, podemos dizer que Alto Horizonte receberá perto de R\$ 30 milhões do governo do Estado”</li> <li>• o governador ofereceu incentivos e infraestrutura</li> <li>• Se não fosse ele, não teríamos a Maracá e essa arrecadação invejável</li> </ul>		
<p><b>Campinorte recebe com festa a caravana do Goiás na Frente que leva R\$ 1 milhão para melhorias no município</b></p> <p><b>Publicadoem: 28/06/2017</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mencionou a postura administrativa do governo de Goiás</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poderia utilizar esse recurso para fazer obras do Estado, mas, nesse momento de crise, de tantas dificuldades, na diminuição das receitas que são repassadas para as prefeituras, eu decidi juntar R\$ 500 milhões – R\$ 250 milhões agora e R\$ 250 milhões no ano que vem, para repassar às prefeituras, com o intuito de que possam usar esse dinheiro em benefício da população</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ao agradecer os recursos, o prefeito Francisco Correa Sobrinho discursou</li> </ul>
<p><b>Terezópolis vai utilizar os recursos do Goiás na Frente para pavimentação</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ele também procura sonhar além para planejar para fazer o futuro acontecer</li> <li>• Mas tem de</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• o Juninho, que agradeceu pelo convênio e pela parceria para a construção das moradias no</li> </ul>

<p>das ruas</p> <p><b>Publicadoem:</b> 29/06/2017</p>	<p>sonhar, planejar e trabalhar.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>emocionou Marconi ao afirmar que o residencial será batizado de Maria Pires Perillo, mãe do governador</li> </ul>			<p>município</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Juninho leu um poema de agradecimento, afirmando que a denominação do residencial é uma homenagem “a todas as mães, a todas as Marias que assim como “a Maria do Marconi” sonham com uma casa para abrigar sua família e educar seus filhos.</li> </ul>
<p><i>Goiás na Frente libera e entrega casas em Buriti Alegre</i></p> <p><b>Publicadoem:</b> 29/06/2017</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>tem a disposição de um menino, por percorrer todo o Estado sem se cansar.</li> <li>Marconi é um governador exemplo para o País</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>tudo o que puder fazer pelos prefeitos, fará</li> <li>. Tudo o que eu puder fazer para ajudar um prefeito, farei</li> <li>sem o auxílio do governo estadual não seria possível administrar sua cidade</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Agradeceu por todos os benefícios</li> </ul>
<p><i>Goiás na Frente: Água Limpa agradece convênio de R\$ 1 milhão para obras</i></p> <p><b>Publicadoem:</b> 29/06/2017</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a liderança e a coragem do governo estadual</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>Em agradecimento ao gesto do governador de apoiar o município</li> </ul>
<p><i>Caravana Goiás na Frente oficializa convênio de R\$ 4 milhões para Morrinhos</i></p> <p><b>Publicadoem:</b> 29/06/2017</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Convicto de que lidera um dos momentos mais ricos de transformação econômica e social do Estado</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>Morrinhos só tem o que agradecer</li> </ul>
<p><i>Piracanjuba recebe R\$ 2,5 milhões em convênios do Programa Goiás na Frente</i></p> <p><b>Publicadoem:</b> 29/06/2017</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Homem suprapartidário: O prefeito de Piracanjuba, José Barbosa, ressaltou que, mesmo sendo de um partido de oposição ao governo, tem sido bem recebido todas as vezes que vai ao Palácio, e tem tido as reivindicações atendidas</li> </ul>			
<p><b>Corpo de Bombeiros de Goiás apresenta</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>O governador sempre teve um carinho muito especial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>do governador, que sempre deu muita atenção ao Corpo de</li> </ul>		

<p><b>30 novas viaturas e equipamentos de busca e resgate</b></p> <p><b>Publicadoem: 30/06/2017</b></p>	<p>pelo Corpo de Bombeiros</p>	<p>Bombeiros</p>		
<p><b>Aragoiânia recebe R\$ 2 milhões do Goiás na Frente e ônibus escolar</b></p> <p><b>Publicadoem: 30/06/2017</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>O religioso falou da importância da presença do governador no município, “para que Aragoiânia dê passos de qualidade</li> <li>O governador teve a coragem de fazer o que tem que ser feito</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Govenador::: “É importante ajudar os prefeitos</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Muito obrigado por tudo que o senhor tem feito para nossa cidade.</li> </ul>
<p><b>Goiás na Frente firma convênio de R\$ 2 milhões com Abadia de Goiás</b></p> <p><b>Publicadoem: 30/06/2017</b></p>				<ul style="list-style-type: none"> <li>“Obrigado pelos R\$ 1 milhão e 300 mil em <i>Cheques Reforma</i>, pela GO-469 até Trindade, pela reforma do Cepac, pela ampliação do abastecimento de água, porque era um caos aqui na nossa cidade. Obrigado pela ambulância, que foi dada em 2013. Obrigado pela interligação da GO-040”.</li> </ul>
<p><b>Trindade: 600 apartamentos e mais de R\$ 5,3 milhões para obras de infraestrutura</b></p> <p><b>Publicadoem: 30/06/2017</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A maior emoção que existe é poder entregar casas a pessoas que pagavam aluguel ou moravam de favor, muitas vezes sofrendo humilhação, ratificou</li> <li>governo que olha para as pessoas</li> </ul>			
<p><b>Total de notícias</b></p>	26	22	1	19

Fonte: Página do portal de notícias Goiás Agora ([www.goiasagora.go.gov.br](http://www.goiasagora.go.gov.br)).

## APÊNDICE D – QUADRO DA OBSERVAÇÃO DA ROTINA DE PRODUÇÃO DE NOTÍCIAS

<b>Anotações e interpretação dos dados</b>	
<b>Local e acesso a dados</b>	<p>1. Descrição do local</p> <p>O portal funciona no mesmo ambiente do Gabinete de Gestão de Imprensa do Governador. Há uma sala para a equipe de fotografia (7 computadores, máquina impressora com scanner e copiadora, uma tv), outra para os assessores de imprensa (3 computadores), uma sala para o chefe do gabinete (1 computador) e a sala onde ficam a secretária (1 computador, telefone e impressora) e a equipe de jornalistas do portal de notícias (5 computadores e 1 telefone na mesa da chefe).</p> <p>O ambiente é dividido em 6 salas – fechadas por divisórias. Mas a porta de entrada que dá acesso a todas elas é comum. A maior parte das pessoas que entram na sala demandam algo do chefe do Gabinete ou da assessoria de imprensa.</p> <p>As secretárias (1 pela manhã, outra à tarde) não trabalham para o portal, assessora diretamente o chefe do gabinete. Uma servidora trabalha pela manhã. À tarde, a equipe é composta pela chefe do núcleo do site e outras três servidoras e um técnico de som para a gravação de áudios. Além desse ambiente, o portal conta com um pequeno estúdio onde são gravadas notícias.</p> <p>2. Descrição dos participantes</p> <p>Indivíduo 1: chefe do Gabinete de Gestão de Imprensa do Governador, coordena o Núcleo do Site, o Núcleo de Redes Sociais e a Assessoria de Imprensa (jornalistas e fotógrafos) desde 2014. Ocupante de cargo em comissão.</p> <p>Indivíduo 2: Chefe do Núcleo do Site. Coordena a redação de notícias do portal. Ocupante de cargo em comissão. É chefe do núcleo do site desde Janeiro/2017.</p> <p>Indivíduo 3: servidora efetiva (Cerne-CLT) – jornalista.</p> <p>Indivíduo 4: servidora efetiva (Cerne-CLT)</p> <p>Indivíduo 5: servidora efetiva (Estatutária)</p> <p>Indivíduo 6: servidora efetiva (Estatutária)</p> <p>Indivíduo 7: Supervisor C – técnico de som – Comissionado</p> <p>3. O que se passa? É a descrição da ação</p> <p>Interação: As jornalistas interagem com a chefe do núcleo do site. Conversam sobre assuntos amenos, fora da rotina de produção de notícias: filhos, vacina, confraternização junina, tinta de cabelo etc. De forma descontraída. Os pedidos de trabalho são atendidos prontamente. Não vi diálogo entre as servidoras e as chefias superiores. Durante a observação foi possível notar que somente a chefe do site tem acesso constante às chefias superiores.</p> <p>Rotina de trabalho: o trabalho das servidoras é dentro da redação, reescrevendo as notícias que chegam por e-mail ou que são publicadas em outros sites de órgãos do governo estadual. Elas revisam o texto, verificam a imagem e publicam no portal.</p> <p>5. O que se repete e desde quando?</p> <p>A chefe do núcleo do site chega todos os dias por volta das 14h e sai por volta das 17h30. Afirma que trabalha remotamente de casa pela manhã e à noite, também aos finais de semana e feriados. Pela manhã, o portal conta com apenas uma servidora. Os releases das assessorias dos órgãos do governo são lidos pelas servidoras que fazem uma “institucionalização”</p>

	dos textos. Tiram adjetivos e elogios ao governador, a políticos e tentam focar nas ações e serviços prestados pelo Governo.
<b>Informações-chave</b>	<p>6. Gestão</p> <p>Relação entre as chefias e servidoras: A relação entre a chefe do núcleo do site e as servidoras é de cordialidade, mas de pouca participação. Não há discussão sobre o que é noticiado. A chefe alerta o que deve ser feito, as servidoras cumprem. Não foi observada interação entre o chefe do Gabinete de Imprensa e as servidoras do portal. Elas se reportam cotidianamente à chefe do núcleo. A servidora que trabalha pela manhã cumpre o expediente sozinha. Segundo ela, o relacionamento com a chefe é bom, “ela é muito compreensiva”. Elas se viram pessoalmente duas vezes, as demandas são repassadas por whatsapp.</p> <p>Gerenciamento de carga horária: A chefe do site afirma que trabalha todos os dias, inclusive aos finais de semana, feriados e à noite. Justifica que adquiriu esse pique trabalhando com mídias sociais. Desde que chegou no portal – no dia 02/01/2017 - tentou imprimir o mesmo ritmo, ideia que não foi bem recebida pelos servidores efetivos. Muitos saíram. E os que estão cumprem regularmente as 5h, “Deu a hora, vão embora”.</p> <p>Gerenciamento de produtos: O portal disponibiliza link para a transmissão ao vivo de vídeo. Utilizam perfis do governo no facebook. Mas o portal apenas serve como suporte para essa transmissão, a chefe do site não tem o gerenciamento do conteúdo. Segundo a chefe, a transmissão é feita via empresa terceirizada que é contratado pelo Grupo Executivo de Comunicação – fora da gestão do Gabinete de Imprensa. Geralmente um assessor de imprensa narra o que está acontecendo. Mas a chefe afirma: “o de hoje foi transmitido sem narração.” A chefe do núcleo do site é alertada pelo chefe do Gabinete de Imprensa sobre quando o link deve ser publicado no portal. A chefe explica que dá preferência à transmissão pelo facebook institucional – do governo de goiás – mas que quando acontece alguma impossibilidade técnica, tentam e usam também o perfil do governador no facebook. Outro produto do site é o Boletim de Notícias (áudio) disponibilizado para emissoras de rádios.</p> <p>Gerenciamento de TI: A chefe do núcleo do site me chama em sua mesa pra dizer que teve uma conversa com o servidor de Tecnologia da Informação (que trabalha fora do Gabinete de Imprensa) que dá suporte ao site. Segundo ela, ele informou que se nada der errado o novo site estará online até 31 de julho. Ela desabafou sobre a dificuldade de obter que os serviços sejam prestados em tempo mais ágil. “Se fosse pra pagar fora (terceirizar) sairia em 15 dias, mas ficaria em mais de 30 mil”. Segundo ela, os chefes não quiseram fazer esse gasto. Ela relata dificuldade em conseguir assistência da equipe de TI. Comenta sobre a dificuldade que foi trazer os equipamentos da ABC para o palácio.</p> <p>Gestão de servidores: A chefe comunicou às outras servidoras que o chefe do Gabinete de Imprensa anunciou a ela que o fotógrafo que atende o site será “demitido”. Segundo ela, o servidor anda insubordinado, não comparece ao site, não atende às ordens e ainda debocha das chefias. A chefe justifica que com o site novo precisará muito do trabalho de um fotógrafo. Porque há muito espaço para fotos. No entanto, o fotógrafo permaneceu no cargo até o final da observação.</p> <p>Projeto em andamento: A chefe do site me informou, quando iniciei a observação, que há um projeto de reestruturação do site. O novo site deveria ser lançado no final de julho.</p> <p>7. Práticas editoriais</p> <p>Linha editorial: Não há uma linha editorial documentada. Mas, segundo a chefe do site, a determinação é cobrir ações e serviços prestados pelo governo com foco no cidadão.</p> <p>Rotina: O portal recebe notícias produzidas pelas assessorias de</p>

	<p>comunicação dos órgãos do governo, do Gabinete de Imprensa do Governador e tenta “despersonalizar” o conteúdo. Segundo a chefe do site, tiram o destaque colocado sobre o governador e atribuem destaque ao assunto. Segundo uma das servidoras, o trabalho é tirar a conotação política das notícias e revisar, colocar no estilo jornalístico. Da sua mesa ou dirigindo-se às jornalistas ao lado de suas mesas, a chefe do site alerta sobre pautas que foram enviadas por e-mail ao endereço a que todas têm acesso por meio de um login e senha compartilhados. Fala o que será destaque e a hora em que as notícias serão publicadas. As servidoras ficam no computador e pouco no telefone. Não se vê um trabalho de apuração. Utilizam o telefone para ligar para as assessorias quando tem alguma dúvida sobre o conteúdo, ou percebem que o assunto merece foto, por exemplo.</p> <p>Matérias especiais: O portal produz matérias especiais – com personagens que vivenciam ações e serviços do governo. Durante a observação foram produzidas duas matérias desse estilo.</p> <p>Pauta negativa ao governo: Uma servidora afirma que já tentaram apurar pauta que são publicadas na imprensa de forma negativa, mas os órgãos não têm interesse em responder e a matéria não sai. Não sai matéria apurando pauta que seja negativa ao governo, apenas comunicado do Gabinete de Imprensa.</p> <p>Personalismo: A chefe do site relata que o Ministério Público vigia o portal com relação a notícias que promovem políticos. Já foram notificados, não sabe em que época, mas a nova chefia não recebeu nenhuma notificação.</p> <p>Enquanto me mostra como faz o trabalho de despersonalizar as notícias que vem das assessorias, a chefe do site fala que acessa o grupo de whatsapp do núcleo de redes sociais. Este grupo segue a agenda do governador, faz textos e fotos para o perfil pessoal do governador e institucional do governo. Além disso, fazem material para um grupo de seguidores do Marconi no whatsapp. Fazem vídeos para o youtube também. A chefe do site aproveita esse conteúdo para o portal. Mas mescla com os conteúdos recebidos de outras fontes.</p> <p>Ela diz que ao trabalhar nas mídias desenvolveu um cuidado especial com as fotografias, olha para tudo. “Observo como o governador está”. Relata se preocupar bastante com a imagem do governador. Com a imagem do governo.</p> <p>Reunião de pauta: Não há reuniões de pauta. A chefe decide o que será publicado. Além do chefe do gabinete, um chefe de comunicação setorial também pauta o portal. A chefe do portal diz que ele é assessor direto do governador – “Viaja com ele”.</p> <p>Fontes: Segundo a chefe do site, o portal tem acesso aos assessores de comunicação de outras secretarias, mas quando precisam acessam diretamente os secretários.</p> <p>Cobertura de pautas: As servidoras comentam que atualmente não saem para fazer cobertura externa. Sobre essa questão, a chefe do portal diz que não cabe no carro. “No carro vai o assessor do governador (que ocupa o cargo de Secretário de Estado Extraordinário – não faz parte do Gabinete de Imprensa, mas utiliza uma sala no mesmo ambiente), um repórter da assessoria de imprensa do Gabinete, fotógrafo e um profissional das redes sociais.” Justifica que se fosse alguém do portal sairia a mesma matéria. O foco do portal não é a agenda do governador, mas ações e serviços do governo. Pergunto se para cobrir os serviços, tem carro. Ao que ela responde: “Quando precisamos e tem disponível usamos. Mas o governo está com pouca disponibilidade.”</p> <p>Produção de imagem: Ao pedir uma foto para a equipe de fotografia, uma das servidoras lembrou: “uma foto mais institucional”. Um dos assessores comentou: “Só tira selfie do governador”. A servidora do portal recomenda que tem que ter foto por exemplo da assinatura dos convênios.</p> <p>Produção da assessoria de imprensa: Uma das servidoras comenta sobre a</p>
--	---

	<p>agenda de viagens do governador que em decorrência do Programa Goiás na Frente, visita cerca de 6 cidades por dia. Essa agenda é coberta pela assessoria de imprensa num ritmo acelerado. O governador vai de helicóptero. As equipes vão de carro. “Quando o governador está na cidade 1, a equipe 1 o aguarda, quando vai pra cidade 2, a equipe 2, quando vai pra cidade 3, a equipe 3, quando vai pra cidade 4, a equipe 1 já chegou lá, quando vai pra cidade 5, a equipe 2 chegou lá, quando vai pra cidade 6 a equipe 3 o atende.” A equipe viaja muito. Durante a observação não foi possível verificar quem são os assessores, o trabalho deles é externo. Fazem a agenda do governador. Se há respeito à carga horária só os próprios profissionais e a chefia imediata conseguem aferir.</p> <p>8. Organização Carga horária: Servidora comenta que não trabalha remotamente em respeito à carga horária estabelecida por lei, de 5 horas diárias. Atendimento: Não há secretaria da redação do portal. Quando o telefone toca e as servidoras se revezam para o atendimento que não segue nenhum protocolo.</p> <p>9. Público-alvo A chefe afirma que o público alvo do portal são os jornalistas, mas que o site recebe muitas ligações de usuários – cidadãos (o telefone da redação é atendido por ela, não há secretária). Quando o usuário liga ela tenta informar sobre o canal apropriado para a prestação daquele serviço, geralmente alguma secretaria de estado. No período observado, não verifiquei a visita de cidadão ou servidor que viesse propor pauta ao portal.</p>
<p><b>A produção e análise dos dados</b></p>	<p>10. Metodológicas: Fui para a redação do portal Goiás Agora com a expectativa de me deparar com um ambiente de redação jornalística, movimentado e dinâmico. No entanto, já no primeiro dia, me deparei com uma sala vazia pela manhã, ocupada por somente uma servidora – a secretária do Gabinete de Imprensa – que não compõe a estrutura do Site. A única servidora que trabalha no portal pela manhã estava – por motivo de saúde – afastada da função. Por esse motivo, optei por, nos dias seguintes, comparecer no site à tarde quando soube que haveria a oportunidade de acompanhar o trabalho da equipe. Retornei à observação pela manhã quando fui informada pela chefia que a servidora que cumpria expediente pela manhã havia retornado ao trabalho.</p> <p>Como o trabalho das servidoras é feito de forma solitária – cada uma em seu computador e muito silenciosamente – optei como estratégia observar o trabalho de cada uma delas sentando-me cada dia próxima de uma estação de trabalho individual. Ao acompanhar o trabalho individualmente, fazia perguntas que esclareciam como era a rotina de produção das notícias, o convívio com a chefia, e o olhar que tinham sobre o que estava sendo executado no portal de acordo com as unidades selecionadas para a pesquisa: estrutura, gestão, organização e práticas editoriais.</p> <p>Optei por ouvir e ver, e somente depois, ainda dentro da redação, consolidar o que havia observado. Foi uma forma de me integrar ao ambiente, o modo de anotação concomitante à observação pareceria intrusivo naquele ambiente de tão poucas pessoas.</p> <p>11. Teóricas: Administração Pública: Do ponto de vista da gestão o portal cumpre com o requisito de manter em seu quadro de servidores, profissionais efetivos contratados via concurso público ou CLT, no entanto, tais profissionais não executam uma rotina de construção da informação, são meros revisores textuais da informação que foi apurada pelas assessorias de imprensa do governador, composta majoritariamente por servidores comissionados, de livre nomeação, ou de outros órgãos do governo. Comunicação Pública: Apesar dos temas divulgados no site serem de interesse público porque dizem respeito à agenda, ações e serviços prestados pelo governo, não há diálogo com o cidadão, não há um procedimento de atendimento dessa demanda, sequer há uma secretária</p>

	para tal função. A pauta obedece a critérios estabelecidos pela chefia do núcleo – que por sua vez segue diretrizes do Gabinete de Imprensa, diretrizes estas que não estão publicadas em nenhum documento.
--	---

Fonte: Elaboração própria.

## APÊNDICE E – INSTRUMENTO DE COLETA DA ENTREVISTA SEMI- ESTRUTURADA

<p><b>Apresentação:</b> Entrevista a ser realizada com os ocupantes de cargos de chefia do Núcleo do Site Goiás Agora. O objetivo deste instrumento de coleta de dados é captar a percepção do gestor a respeito da comunicação praticada pelo Portal de Notícias Goiás Agora. As perguntas se relacionam com as unidades de análise e objetivos da pesquisa.</p>
<p><b>Currículo:</b> 1. Primeiramente, gostaria que se apresentasse. Seu nome, formação acadêmica, experiências no mercado privado e no setor público. 2. Você já realizou trabalhos em quais outras áreas da comunicação? Empresarial, política, eleitoral? 3. Como foi nomeado chefe do Portal Goiás Agora? 4. Ao ser nomeado no cargo para trabalhar na área de comunicação do setor público, recebeu alguma orientação ou treinamento sobre o que deveria desempenhar tanto em matéria de comunicação quanto em relação aos direitos e deveres do servidor público?</p>
<p><b>Práticas editoriais</b> 5. Quem estabelece as regras editoriais para a produção de notícias do Portal? 6. A produção de notícias está baseada em quais critérios? 7. Seguem algum manual de redação como referência? 8. Qual é a política de comunicação do Estado? 9. Em que o Portal se diferencia de qualquer outro site privado que também cobre a agenda governamental? 10. Quais são os públicos de interesse do portal e como o veículo se relaciona com eles? 11. Na sua avaliação, as notícias publicadas atendem ao interesse público? 12. Como você identifica o interesse público? A partir de quais critérios? 13. O que é destacado de praxe nas matérias?</p>
<p><b>Estrutura</b> 14. A estrutura física do portal é suficiente? 15. O quadro de pessoal suporta a demanda de produção de notícias em todo o Estado? 16. A forma de contratação de pessoal gera algum impacto no trabalho? Acredita que, por exemplo, terceirizar parte da equipe é um caminho estruturar melhor e economizar custos?</p>
<p><b>Gestão</b> 17. A gestão do portal segue o plano do governo? 18. O que muda em termos de gestão com a retirada da administração do portal da ABC para a Casa Civil? 19. Com quais indicadores a gestão trabalha para medir a eficiência do trabalho realizado pela equipe do Portal? 20. Na sua opinião, o Portal é um veículo de comunicação pública ou é uma mídia governamental?</p>

Fonte: Elaboração própria