



TIAGO GAUTIER FERREIRA BORGES

MARIA HELENA WEBER

O NOTICIÁRIO NA TV NBR ENTRE O PÚBLICO E O GOVERNAMENTAL

Artigo apresentado ao **Grupo de Trabalho de Comunicação e Democracia** no V Congresso da Compolítica, realizado em Curitiba/PR, entre os dias 8 e 10 de maio de 2013.

ISSN 2236-6490

MAIO 2013

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE BIBLIOTECONOMIA E COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO**

**Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política
V Congresso COMPOLÍTICA – Curitiba, 8-10 maio de 2013**

O NOTICIÁRIO DA TV NBR ENTRE O PÚBLICO E O GOVERNAMENTAL

Tiago Gautier Ferreira Borges

Mestrando em Comunicação e Informação/Bolsista CAPES

tiagogautier@gmail.com

Maria Helena Weber

Professora do PPGCOM\UFRGS. Pesquisadora do CNPq

maria.weber@ufrgs.br

O NOTICIÁRIO DA TV NBR ENTRE O PÚBLICO E O GOVERNAMENTAL¹

Tiago Gautier Ferreira Borges

Maria Helena Weber

“...Teus ombros suportam o mundo
e ele não pesa mais que a mão de uma criança.
As guerras, as fomes, as discussões dentro dos edifícios
provam apenas que a vida prossegue
e nem todos se libertaram ainda.
Alguns, achando bárbaro o espetáculo...”

- *Carlos Drummond de Andrade (Os Ombros Suportam o Mundo)*

1 Introdução

Esse trabalho pretende contribuir para o debate sobre comunicação pública, a comunicação governamental e seus meios de comunicação, a partir de estudos sobre estruturas e sistemas de comunicação do Estado Brasileiro. O recorte deste estudo relaciona a análise dos conteúdos políticos, governamentais e públicos à produção do telejornalismo da TV NBR, emissora de televisão do âmbito do Poder Executivo, sob a gestão da Empresa Brasil de Comunicação – EBC, vinculada à SECOM. O objetivo geral é compreender em que grau o telejornal diário da emissora integra um processo mais abrangente de comunicação pública, transcendendo a esfera governamental. A hipótese é de que o telejornal não consegue superar práticas cristalizadas no campo da comunicação do Estado, servindo antes aos interesses dos sujeitos no poder, em detrimento do interesse geral. Partindo dos conceitos de esfera pública e ação comunicativa, delimita-se a concepção de comunicação pública a que se quer referir. Em seguida, são apresentadas as especificidades da TV NBR, para finalmente tratar dos parâmetros de análise.

Os estudos de comunicação pública, enquanto modelo teórico para a comunicação do Estado, nas democracias, enfrentam pelo menos duas questões de fundo: é possível realizar uma comunicação estatal voltada ao interesse público que seja isenta dos interesses privados dos partidos e da burocracia governamental em constantes

¹ Este trabalho aborda o Trabalho de Conclusão de Curso de Tiago Gautier) e aborda o tema da pesquisa vinculada à dissertação de Mestrado intitulada “NOTÍCIAS DO PODER EXECUTIVO: O Noticiário da TV NBR entre o Público e o Governamental” (UFRGS\FABICO\2012).

disputas de poder? É possível realizar a comunicação pública quando a visibilidade estratégica desejada pelos governantes implica numa comunicação ininterrupta, por todos os meios? Estas questões materializam-se em dois grandes desafios presentes em todas as análises dos produtos de comunicação do Estado. O primeiro é de ordem teórica: como definir o conceito comunicação pública (até certo ponto ambíguo) de forma consistente? As definições atuais são ainda bastante abstratas e a liquidez do conceito justifica inúmeras práticas diversas entre si, que podem até reiterar antigas concepções autoritárias da comunicação dos agentes do Estado. Nenhuma delas possibilita agregar elementos suficientes para orientar a produção de uma comunicação efetivamente voltada para o interesse público. O segundo desafio é metodológico: como desenvolver operadores de análise que possam identificar e colaborar com o aperfeiçoamento dessa comunicação pública ideal? As respostas para tais questionamentos parecem passar necessariamente pela pesquisa empírica².

A principal contribuição deste estudo é a tentativa de definir operadores de análise de acordo com a realidade da produção de comunicação pública e da comunicação governamental, no Brasil, articulando seus modos de produção e conteúdos à concepção teórica. A análise neste trabalho não se propõe a reduzir a comunicação pública a categorias fechadas e definitivas em contraposição a uma comunicação governamental historicamente instituída, a partir da produção de comunicação de governos autoritários, pioneiros na utilização da comunicação massiva para veicular mensagens de conteúdo político-ideológico.

A esfera pública pensada por Habermas sustenta o conceito de comunicação pública e indica o lugar da comunicação e de suas inter-relações entre sujeitos e grupos de interesses, transpassadas pelas mídias públicas, estatais ou privadas, articuladas com redes de comunicação, meios e linguagens da comunicação política. Na Teoria do Agir Comunicativo, Habermas indica os caminhos para pensar a comunicação enquanto campo de articulação entre a opinião pública e o poder estatal nas democracias. Derivada do conceito de esfera pública, a concepção de Gomes (2008) sobre a política de visibilidade justifica, estrategicamente, a comunicação dos governos enquanto agentes temporariamente imbuídos de poder estatal, dependentes da chancela eleitoral

² O Núcleo de Comunicação Pública e Política (Nucop), vinculado ao PPGCOM\UFRGS abriga as pesquisas de tese, dissertação e TCCs voltadas aos processos políticos relacionados ao interesse público, estado e comunicação. Abriga, também, o desenvolvimento de pesquisas sobre sistemas, estruturasse produtos de comunicação Pública. Pesquisas anteriores (GAUTIER; WEBER, 2010) trataram do mapeamento e da classificação geral da comunicação pública em nível federal.

que os legitima, mas a finalidade pública do Estado demanda, ao mesmo tempo, uma ação moral distinta da ação estratégica, de caráter eminentemente participativo. Cabe trabalhar com as hipóteses de que a comunicação pública enquanto modelo de análise da comunicação do Estado Democrático se opõe à comunicação estratégica governamental das disputas de poder, ou que existem níveis possíveis de composição entre a comunicação pública e a comunicação governamental, determinados por temas de interesse público³.

Nos sistemas de Comunicação do Estado Brasileiro, as televisões públicas e educativas ocupam posição ambígua em relação aos canais que poderíamos chamar de *institucionais* ou, para seguir a nomenclatura adotada pela Constituição Federal em relação ao sistema de Radiodifusão, canais *estatais*. Esta definição tem sido um problema para quem estuda as mídias do campo público, como alguns autores preferem chamá-las, reunindo-as sob o guarda-chuva de sua natureza jurídico-institucional. Por um lado, os dois tipos de emissora, públicas e estatais, jamais foram efetivamente diferenciadas através de estudos empíricos comparativos, havendo motivos para desconfiar dessa diferenciação, já que a programação de ambas se confunde (umas reprisam as transmissões das outras) e as organizações administrativas sugerem dependência estatal equivalente entre ambas. Por outro, parece também haver indícios, pelo menos do ponto de vista formal, para se afirmar que existem, sim, diferenças que justifiquem as duas caracterizações. É nesse contexto de relações complexas e conceitos ainda em elaboração, em torno da comunicação pública e das relações entre comunicação e política, que este trabalho problematiza a produção de conteúdo nos telejornais da televisão estatal NBR.

2 Comunicação e Esfera Pública

O fundamento teórico para designar a comunicação pública está na concepção de esfera pública, de Habermas. O autor entende como esfera pública, numa perspectiva histórica, a emergência de uma sociedade civil de cidadãos que se reuniam como pessoas privadas para formar um público, com o propósito de debater assuntos do Estado e questões de interesse comum. Essa primeira configuração se dava nos salões e cafés do século XVIII. A burguesia divulgava suas ideias através de panfletos políticos

³ Weber (2007) relaciona a questão da comunicação pública à formação de redes em torno de temas de interesse público.

e da imprensa de pequeno porte. A produção atual de Wilson Gomes e Rousiley Maia permite uma abordagem mais direta entre comunicação e esfera pública. Numa perspectiva normativa, pode-se entender a esfera pública como uma instância de mediação entre Estado e os interesses privados que, “através do debate crítico-racional, produzia uma nova fonte de legitimidade do poder” (MAIA, 2008, p. 56).

Ao descrever o que chama de desestruturação da esfera pública, Habermas (2003) aponta o que seria uma incongruência entre seu modelo teórico, que sustenta as democracias liberais, e o modo como o “debate público” tomou forma a partir do momento em que esse sistema político foi implementado pela primeira vez. Segundo o autor, enquanto o primeiro fundamenta-se na troca de razões que estabelece o consenso, então ratificado através da ação governamental, o segundo estabeleceu-se de modo tal que os discursos chegam à esfera pública completamente formatados e não procuram formular decisões racionalmente argumentadas entre cidadãos, mas conquistar a opinião pública através do apelo emocional. E o fator principal vinculado a este processo degenerativo é o desenvolvimento e a presença dos meios de comunicação de massa.

Sob todos os aspectos que a considerarmos [a esfera pública moderna], acredita Habermas, resultará sempre a perda das suas três características fundamentais, a saber, a acessibilidade, a discutibilidade e a racionalidade, bem como a degeneração do seu resultado mais essencial, a opinião pública. [...] no centro de toda essa mudança de estrutura da esfera pública estaria, segundo Habermas, a presença avassaladora dos meios e da cultura de massa. Antes, é justamente a íntima vinculação, de submissão, da esfera pública contemporânea aos *mass media* e à *mass culture* o que constitui o fenômeno que caracteriza de maneira mais evidente, para Habermas, a degeneração da esfera pública moderna (GOMES, 2008, p. 48).

Três décadas depois das formulações sobre a esfera pública, realizadas nos anos sessenta, Habermas retoma o assunto para revisá-lo e readequá-lo. Substitui o foco da crítica à comunicação massiva pelo desenvolvimento das ideias de formação discursiva da vontade e ação comunicativa, em relação aos quais a comunicação desempenha papel fundamental no encaixe da opinião pública, legitimadora, com a esfera pública de decisão política, legitimada. Para Habermas, os processos de formação da opinião

pública e da vontade enquanto processos coletivos baseados em interações discursivas justificam democraticamente a produção de decisão política, isto é, as decisões nas esferas de poder somente são legítimas se forem resultado de processos discursivos públicos, coletivos, dos quais participem todos os cidadãos que sejam afetados por tais decisões. Estas interações discursivas (comunicação) fazem a ligação entre as dimensões factuais e normativas da lei.

O carácter discursivo dos processos de produção da opinião pública acarreta, segundo Gomes (2008), uma série de vantagens. Em primeiro lugar, a produção de consensos. Em segundo, a produção de mais informações sobre questões e problemas socialmente compartilhados, mais esclarecimento recíproco entre sujeitos, maiores oportunidades para a reavaliação crítica das ideias para cada indivíduo e o conseqüente aperfeiçoamento das razões. Outra consequência é o estabelecimento de uma ética da argumentação (GOMES, 2008), que consiste em um sistema de requisitos pragmáticos que orienta as discussões.

O segundo ponto - importante para a compreensão dos pressupostos teóricos que fundamentam o conceito de comunicação pública - é a “teoria da ação comunicativa”, que apresenta em seu núcleo a ideia do agir comunicativo, quando os sujeitos orientam seu comportamento pela vontade de se entender reciprocamente. A esfera pública é o espaço social formado pela ação comunicativa. É excluída do agir comunicativo a dimensão estratégica e o entendimento deste agir é puramente moral, orientado exclusivamente para a cooperação. Ao mesmo tempo, supera a contraposição entre Estado e sociedade, realizando a vinculação entre cidadãos e sistema político exigida pela democracia. Com a secularização do poder político, a decisão submete-se aos constrangimentos do poder comunicativo e torna-se dependente da discussão pública para sua própria legitimação (GOMES, 2008).

2.1 Visibilidade, Opinião, e Imagem Pública

A produção de comunicação por instituições e atores políticos está vinculada, também, à visibilidade e ao desejo de obter imagem pública favorável que baliza comportamentos e discursos dirigidos à formação de opinião e índices favoráveis (WEBER, 2000).

Gomes define como *política de imagem* a “prática política naquilo em que ela está voltada para a competição pela produção e controle de imagens públicas de personagens e instituições políticas” (GOMES, 2004, p. 242). Esta configuração do cenário político não é nova: existe, como já foi dito, desde a antiguidade, tendo convivido com regimes tirânicos e democráticos alternadamente. A novidade dos últimos dois séculos é a inserção da prática na era da comunicação de massa. Outra ressalva diz respeito ao caráter discursivo da política, ao qual não se opõe a política de imagem: pelo contrário, as imagens de que se fala são apoiadas e construídas sobre “mecanismos enunciativos linguísticos” (GOMES, 2004, p.242). Em contraposição, porém, ao agir comunicativo orientado para a cooperação, Gomes (2004, p. 243) coloca o “jogo da imagem pública”, jogo de papéis, status, posições relativas e valores sociais, que aproxima os mundos do espetáculo, do comércio e da política, obedecendo às mesmas leis e princípios e mobilizando os mesmos profissionais, no emprego das mesmas técnicas de circulação e exposição da imagem pública. Em se tratando de competição, esta política de imagens é necessariamente estratégica: sua meta é a conquista da opinião pública, aferida nas pesquisas opinativas.

O consenso em torno da disputa política em busca da imagem pública é cada vez maior entre os atores políticos, a fim de produzir a percepção pública dos interesses e das pretensões da cena política, conforme afirma Gomes (2004), a fim de produzir a percepção pública dos interesses e das pretensões da cena política. Assim, caracteriza-se a arena política contemporânea a partir do poder definidor das comunicações massivas e pelas atividades políticas associadas à criação e à circulação de imagens (GOMES, 2004, p. 239). Inclui-se nessa problemática tanto a inclusão da disputa por imagem na agenda da política contemporânea quanto à falta de controle das imagens públicas por parte dos atores políticos em face da complexidade dos mecanismos e da pluralidade de atores sociais envolvidos nas estruturas de produção, veiculação e recepção das mensagens.

Partindo da conceituação de Habermas e das análises da esfera pública no contexto de interação social dominado pelas mídias massivas, Gomes (2008) identifica dois fenômenos distintos que compõem a esfera pública, ou esfera da publicidade social contemporânea: uma dimensão argumentativa (esfera da discussão pública), nos moldes habermasianos, de troca de razões, do debate constitutivo das democracias; e uma dimensão da visibilidade (esfera pública de visibilidade), no sentido de acessibilidade,

de disponibilidade ao conhecimento e domínio públicos. Ambas as esferas são relevantes para os regimes democráticos, sendo uma fundamental para a outra, porque a esfera pública argumentativa necessita da esfera de visibilidade pública para cumprir o seu papel de discussão aberta a todos os concernidos, ao mesmo tempo em que, por sua vez, a esfera da visibilidade torna disponíveis, ainda que não os produza, os temas de interesse público inseridos no debate público. A natureza desta esfera pública da visibilidade social é, para Gomes, reconhecidamente midiática:

Se a esfera pública burguesa se caracteriza, antes de tudo, pela publicidade e pela interação comunicativa, por que não reconhece, coerentemente, que ela é idêntica, em todas as sociedades, à esfera da publicidade e visibilidade social? Além disso, como não reconhecer que a esfera pública contemporânea é midiática? (GOMES, 2008, p. 130)

Para o autor, Habermas erra ao confundir as duas esferas (deliberação e exposição) e ao pretender que a esfera pública moderna fosse necessariamente constituída apenas da argumentação. Por outro lado, o filósofo alemão acerta ao diagnosticar a instrumentalização da esfera de visibilidade, nas democracias contemporâneas, de modo a exibir e legitimar a decisão política tomada em bastidores, para obter adesão da maioria dos cidadãos. Os agentes políticos, nesse sentido, atuam na esfera pública de visibilidade com vistas ao espetáculo, à representação, e não ao debate. E o modo como se apresentam nesta esfera é através da construção e manutenção de uma imagem pública.

Gomes (2004) diferencia a natureza conceitual-cognitiva da imagem pública a que se refere da imagem enquanto conceito visual-estético:

Analogicamente, metaforicamente, é possível usar o termo “imagem” para falar de algo que não é propriamente imagem, mas que partilha de pelo menos uma propriedade importante do seu significado: a capacidade de representar algo, de fazer algo presente (aos olhos, em um caso, à mente, em outro) (GOMES, 2004, p. 246).

Temos então que a imagem pública não é uma imagem visual propriamente dita, ainda que elementos visuais estejam presentes em sua composição (iconografia

pública). Atributos visuais servem para caracterizar, simbolizar e mesmo representar um ator político, mas a Imagem Pública se faz com ações, com discursos e também com configurações expressivas que incluem os elementos visuais (GOMES, 2004, p.251). Inseridas na esfera de visibilidade pública, as imagens públicas não são fixas: “podem ser construídas, destruídas, reconstruídas num processo sem fim e sem garantias” (GOMES, 2004, p.265). Sua constituição e transformação estão a cargo de um conjunto de técnicos e gerenciadores localizado, no modelo da teoria da informação, ao lado dos emissores. Por outro lado, a imagem pública enquanto produto da subjetividade humana só existe na recepção, ainda que programada na emissão. Segundo Gomes (2004), são três os elementos a partir dos quais se constitui a imagem pública: mensagens, fatos e configurações significativas.

Forma-se a imagem de alguém a partir do que ele diz, ou a partir do que é dito sobre ele, do que ele faz, da sua capacidade reconhecida de fazer e do que dele é feito e, enfim, a partir do modo como ele se apresenta: roupas, embalagens, design, arquitetura, logo, símbolos, emblemas posturas corporais, aparência exterior (GOMES, 2004, p. 268)

As imagens públicas se fazem a partir do reconhecimento disto. Para os atores políticos, não basta haver essência sem que haja o reconhecimento social desta essência. Em resumo, parecer é tão importante quanto ser. Nesse raciocínio, a função primária dos fatos (ações ou discursos) políticos acrescenta-se a função subsidiária da construção da imagem pública. Para Gomes (2004), quanto mais a segunda função subjugar a primeira função, maior o grau de “insinceridade” do ato discursivo ou fato político. Essa categoria poderia incluir, por exemplo, anúncios e inaugurações às pressas, de caráter simbólico, que são realizados muito antes de se concretizarem as prestações de serviços a que se referem (se é que um dia chegam a se concretizar), e que volta e meia surgem nas páginas dos jornais, às vezes em períodos de definição dos processos políticos, como o período eleitoral.

Assim, nas palavras de Gomes, “às tradicionais funções substantivas da política agregam-se as funções relacionadas à imagem” (GOMES, 2004, p. 278), a saber, produção, ajuste e administração. A produção corresponde à tarefa de ganhar existência midiática para os atores políticos através de sua presença nos meios de comunicação.

Mais do que isso, visa a garantir que o público submetido à esfera de visibilidade pública dominante forme uma imagem de tal ator (GOMES, 2004, p. 279).

Inserido neste contexto de política de imagem, o Estado se utiliza de uma complexa estrutura comunicacional não apenas para a produção de informação para seus cidadãos, mas também como meio de construção das imagens públicas de seus agentes e instituições. Estas imagens são veiculadas nas mídias público-estatais e também no sistema privado à medida que as emissoras comerciais veiculam as campanhas de governo e os agentes públicos se manifestam, por exemplo, nas reportagens dos jornais. Esta comunicação produzida pelo Estado pode ser mais pautada pelo interesse público, se aproximando do paradigma da comunicação pública, ou ser apropriada pelos agentes públicos em função de seus próprios interesses políticos.

3 O paradoxo da Comunicação Pública

Este trabalho implica no uso de duas concepções da comunicação do Estado (comunicação pública e comunicação governamental) necessárias como orientação da análise do telejornalismo da NBR. Em primeiro lugar, chamamos de *comunicação pública* o processo de circulação de informações e trocas simbólicas que se estabelece no contexto da esfera pública *habermasiana*, que pode ser iniciativa do Estado, mas engloba necessariamente outras redes de comunicação da sociedade civil, e cuja finalidade é o interesse público. Dentro das redes de comunicação que compõem tal processo, dado seu protagonismo, destaca-se a rede de *comunicação estatal*, composta pelos sistemas de comunicação do Estado e seus produtos.

Quando se aborda a comunicação produzida nas estruturas de poder do Legislativo, Executivo e Judiciário do Estado é possível verificar a existência de sistemas de comunicação específicos no âmbito cada um dos três poderes, dotados de estrutura burocrática, funcionários especializados responsáveis pela elaboração e manutenção de mídias e produtos de comunicação cuja variedade foi demonstrada por pesquisa empírica (GAUTIER; WEBER, 2010). Quando se trata de *comunicação governamental*, no âmbito brasileiro, estamos nos referindo à comunicação do Poder Executivo cuja experiência histórica está relacionada, especialmente, aos regimes autoritários. A transformação política efetivada pela Carta Constitucional de 1988 é o marco para a produção de conhecimento sobre vocação pública da comunicação dos governos democráticos.

Para Zémor (2003), a comunicação pública se legitima pelo interesse geral e é situada necessariamente no espaço público, acompanhando inclusive a tomada da decisão pública. Trata-se da comunicação formal que diz respeito à troca e partilha de informações de utilidade pública, cujo desenvolvimento é uma resposta à crescente complexidade de nossas sociedades, facilitando a busca do interesse geral e correspondendo a uma necessidade de relação entre Estado e cidadão, representante e representado. Para Zémor, tal processo comunicativo caracteriza-se por suas funções: informar; ouvir demandas, expectativas e interrogações, gerando debate público; e contribuir para assegurar a relação social, no sentido da tomada de consciência do cidadão enquanto ator social. Praticar uma comunicação pública implica levar informação aos públicos, estabelecendo relação e diálogo, além da apresentação e promoção de serviços, do conhecimento das instituições por elas mesmas, do desenvolvimento de campanhas de informação e ações de conhecimento geral e do debate público (ZÉMOR, 2003).

Na complexidade e liquidez do conceito comunicação pública reside a preocupação de Weber (2010a) que entende que a complexidade da comunicação pública pode ser melhor identificada no momento de sua exequibilidade. A natureza discursiva que marca o conceito permitiria, segundo ela, classificações simplistas e funcionais, além de servir de argumento para interesses e debates políticos, institucionais, econômicos, ideológicos e acadêmicos.

Insubstituível, [a comunicação pública] tornou-se o termo utilizado pelas habilitações do campo comunicacional (relações públicas, marketing, jornalismo, comunicação), no sentido de entender ou justificar as interferências e a delimitação entre o público e o privado entre a comunicação governamental, política, a comunicação do terceiro setor e a sociedade, o marketing e a propaganda (WEBER, 2010a, p. 2)

O esforço para compreender a comunicação pública passa pela busca de seu sentido para o Estado democrático e para a esfera pública, alinhado ao interesse público em ambas as dimensões: teoria e práxis. Weber traz à tona uma perspectiva operacional da comunicação pública, circunscrevendo o conceito à existência de um espaço onde circulam temas de interesse público que exige tensionamento argumentativo e resposta pública. Para a autora, uma análise da comunicação pública deve partir de duas

premissas. Primeiro, tal processo comunicativo deve ser considerado enquanto categoria necessária para a análise das ações comunicativas do Estado democrático determinadas pelo interesse público. Em segundo, outras redes de comunicação podem ser instadas a se manifestar sobre temas de interesse público, especialmente quando se tratam de temas que “privilegiam seus saberes e suas práxis” (WEBER, 2010a, p. 5). Essas temáticas são geradas, portanto, em sistemas e redes do Estado, consideradas em suas instâncias de produção e de recepção, mas circulam também entre diferentes redes de comunicação acionadas a partir das especificidades de cada uma delas. Weber (2007) especifica as redes de comunicação que constituem a comunicação pública como redes de comunicação social (que dizem respeito à sociedade civil organizada), comunicação política (governo, parlamento, partidos e políticos), comunicação do Judiciário, comunicação científica e educacional, comunicação mercadológica, comunicação religiosa e, finalmente, a comunicação midiática.

O debate sobre a comunicação pública deve levar em conta a vinculação do sistema, a produção de informações e circulação desses temas de interesse público enquanto direitos e responsabilidades dos governos democráticos. É necessária aqui uma ressalva em relação aos limites e abrangências dos interesses públicos e privados nas democracias contemporâneas. Weber oferece duas perspectivas de análise da efetividade da comunicação pública. A primeira está ligada às estruturas, mídias, profissionais e produtos de comunicação pública mantidos pelas instituições governamentais, legislativas e do Judiciário. Ao mesmo tempo em que essas estruturas são necessárias para o processo de prestação de contas (*accountability*) que é dever do Estado democrático, também estão submetidas à promoção dos partidos, indivíduos e projetos particulares dos atores políticos que exercem o poder. Este trabalho se enquadra precisamente nesta perspectiva.

Uma segunda abordagem, mas primeira e determinante para a existência da comunicação pública, diz respeito à análise das políticas públicas de comunicação, e às medidas de regulamentação das vinculações, estruturas midiáticas e qualificação de seus conteúdos vinculados ao interesse público. Estas políticas ainda são passíveis de debates e regulamentação e têm gerado importantes debates e ações em torno da democratização da comunicação com o protagonismo do Estado, entidades de classe e organizações midiáticas. À necessidade de ampliar o direito ao acesso e produção da informação, qualificada e plural da sociedade contemporânea se contrapõem os argumentos sobre a

liberdade da comunicação sediada no mercado, por exemplo. A comunicação, nos estados democráticos, é essencial para governar, legislar e julgar. Como afirma Weber (2011), as mídias são balizadoras dessa comunicação:

Essa comunicação de Estado, política, pública, institucional – integraliza e disputa versões sobre os fatos políticos cobertos pela comunicação mediática. [...] Instituições e sujeitos em funções públicas, dependem da repercussão de suas ações e de seus discursos, da aprovação daqueles que dizem representar e da constituição da imagem pública (WEBER, 2011, p. 102).

A autora admite que a comunicação do Estado seja estratégica e não apresenta perspectivas diferenciadas sobre o mesmo tema. Segundo ela, a questão se traduz em um paradoxo no qual, de um lado, há a salutar ampliação dos processos de transparência e exposição, o que aumenta a vulnerabilidade do governo; mas, por outro lado, aumenta a capacidade de persuadir. Para Weber (2010a), esta comunicação de Estado visa aos seguintes objetivos: busca da visibilidade política, formação da imagem pública favorável, disputa da opinião, disputa do voto. A comunicação do Estado somente cumpre os princípios da comunicação pública ao “informar, disponibilizar, treinar, habilitar, ouvir e contribuir para o exercício da cidadania” (WEBER, 2010a, p. 5).

A força dos sistemas de comunicação do Estado sugere a sobreposição do desejo de visibilidade sobre o modo de fazer política, de legislar e mesmo de julgar (COELHO; WEBER, 2011, p. 73), daí que, à impessoalidade enquanto princípio do Estado de direito definida pela constituição, opõe-se a comunicação governamental ao *ênfatar os agentes e as instituições*, a fim de construir-lhes a imagem pública.

4 NBR: a TV do Executivo Federal

O recorte deste trabalho (telejornalismo da NBR) permite ingressar empiricamente no debate sobre os limites e abrangência da comunicação pública e comunicação governamental. No sistema de comunicação pública do Estado brasileiro, destacam-se as mídias do campo público como lugar de veiculação de conteúdos via radiodifusão.

No Brasil, a utilização de meios de comunicação massivos para veiculação de informações sobre e pelo governo tem origem na era Vargas, na década de 30 do século

XX. Com a criação da *Hora do Brasil* (posteriormente, *Voz do Brasil*, ainda em veiculação), informações produzidas diretamente pelo aparato estatal passaram a entrar diariamente na casa dos brasileiros. Décadas mais tarde, o regime militar tornou obrigatória a veiculação do programa, que é mantida até hoje. São também os militares os responsáveis pela criação da Empresa Brasileira de Radiodifusão S. A. - *Radiobrás*, na década de setenta, com o objetivo, entre outros, de “implantar e operar as emissoras, e explorar os serviços de radiodifusão do governo federal”⁴⁵. Segundo Weber (2010b), o regime militar no Brasil conviveu com o desenvolvimento do conceito de comunicação e com as novas profissões desse campo (sobretudo Relações Públicas), o que será utilizado pelos militares em uma política de comunicação amparada por eficazes sistemas de censura e coerção. É nesse contexto que é criada a *Radiobrás* (lei 6.301, de 15\12\1975) vinculada ao Poder Executivo (WEBER, 2010b). A *Radiobrás* foi mantida no regime democrático, depois de 1989.

Em 1998, foi criada a TV Nacional Brasil – NBR, como a tevê “do Governo Federal”, tendo por missão “oferecer aos telespectadores informações sobre as políticas, as ações e o dia a dia do Poder Executivo”⁶. A NBR surge no contexto do desenvolvimento da televisão a cabo e da segmentação dos canais, característica dos anos noventa, assim como as tevês do Senado, da Câmara Federal e TV Justiça, no âmbito federal e, também, nas esferas estaduais e municipais. A emissora está atualmente vinculada à Diretoria de Captação e Serviços da EBC (Empresa Brasil de Comunicação), que substituiu a Radiobrás a partir de 2007, e que presta serviços à Secretaria de Comunicação da Presidência da República (SECOM). Entre os mais de 20 serviços prestados à Secom, nas áreas de televisão, rádio, clipping e publicidade, estão a operação da NBR, a produção e a veiculação do bloco de notícias do Poder Executivo de *A Voz do Brasil*, a produção e a distribuição do programa de rádio semanal *Café com a Presidenta*, a cobertura e a transmissão dos atos da Presidência da República, a intermediação de toda a Publicidade Legal do Governo Federal e a edição da *Mídia Impressa*, serviço de clipagem de jornais, revistas e telejornais em formato impresso. Segundo informações obtidas diretamente com a EBC através do sistema de acesso à

⁵ Lei 6.301, de 15 de setembro de 1975. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6301.htm. Acesso em: 21/10/2012.

⁶ A TV do Governo Federal. Disponível em: <http://www.ebcservicos.ebc.com.br/veiculos/nbr>. Acesso em: 23/10/2012.

informação da Controladoria Geral da União⁷, atualmente trabalham na empresa 1.762 empregados, dentre os quais 351 estão lotados especificamente na EBC Serviços.

A Lei Orçamentária Anual - LOA, que estima a receita e fixa a despesa anualmente da União, no caso da EBC, não faz divisão por veículo de comunicação. Subdividida em ações orçamentárias, insere sob o rótulo “Fortalecimento do Sistema Público de Radiodifusão e Comunicação” toda a despesa prevista para custeio e investimento nas ações de comunicação pública, o que envolve a TV Brasil, programas radiofônicos públicos e coberturas jornalísticas realizadas pela EBC, entre outras despesas. Segundo o Relatório de Gestão da Secretaria de Comunicação da Presidência relativo ao exercício de 2011, R\$ 63 milhões foram disponibilizados para o programa “Democratização do Acesso à Informação Jornalística, Educacional e Cultural” cujos objetivos incluem “estabelecer uma interação comunicativa com a sociedade” e “ampliar o acesso da população a informações jornalísticas, educacionais e culturais, contribuindo para a inserção social e desenvolvimento de sua cidadania”, e que inclui a ação “Comunicação e Transmissão de Atos e Fatos do Governo Federal” relativa à execução dos contratos 04 e 05/2010, firmados pela SECOM com a EBC⁸.

Quanto ao alcance, temos que a NBR não é transmitida por sinal aberto terrestre. Sua programação está disponível apenas nas grades de distribuidoras de sinal fechado (cabo e satélite) e pode ser sintonizada por antenas parabólicas ou pela Internet. Detalhes da programação e programas completos podem ainda ser acessados através dos perfis da emissora nas redes sociais (Twitter e Youtube). A NBR ainda não possui um sistema de verificação regular de audiência como o das emissoras de sinal aberto terrestre. Segundo informações da EBC, a empresa estaria estruturando um departamento de pesquisa para aferir, analisar e encomendar pesquisas de audiência de seus veículos e canais. Em pesquisa sobre a NBR (2010) encomendada pela SECOM, sobre hábitos de informação e formação de opinião da população brasileira, registrou

⁷ Disponível em: <http://www.acessoinformacao.gov.br/acessoinformacao.gov/index.asp>. Acesso em: 23/10/2012.

⁸ O Contrato nº 04/2010 tem como objeto a prestação de serviços de radiodifusão, compreendendo produção de conteúdo audiovisual multimídia e serviços conexos, em que se incluem os telejornais diários e semanais, programas sobre políticas públicas, programas de entrevistas com ministros e outras autoridades e programas com a presidenta da República, com destaque para a coluna Conversa com a Presidente e os programas Café com a Presidenta, Brasil em Pauta, Bom Dia Ministro e Brasileiras. O Contrato nº 05/2010 tem por objeto a prestação de serviços de captação, gravação, transmissão, distribuição de sinal de TV e outros serviços de comunicação audiovisual, prestação de serviços de áudio, incluindo gravação, sonorização e locução, transmissão de atos, solenidades e eventos que envolvam a presença do presidente da República ou seu substituto, no Brasil e no exterior. (SECOM, 2012, p.44).

que 1,3% dos entrevistados tem o hábito de assistir a TV NBR. A pesquisa ouviu 12 mil pessoas a partir de 16 anos em todos os 26 estados e Distrito Federal. Dos 17% que disseram conhecer ou ter ouvido falar na NBR (1.925 pessoas), 8,1% informaram ter o hábito de ver sua programação (156 entrevistados). Fazendo uma projeção desse índice, chegaríamos a cerca de 1,7 milhão de telespectadores⁹.

5 O telejornalismo do NBR Notícias entre o público e o governamental

A apresentação e o desenvolvimento do telejornal *NBR Notícias* obedecem aos padrões dos telejornais quanto ao papel dos apresentadores, âncoras, repórteres, abordagem dos temas em blocos, enquadramentos, quadros, vinhetas, uso de imagens e cenários próprios da estética televisiva.

Para a análise específica do noticiário foram consideradas as características e parâmetros de avaliação do gênero telejornalismo, ainda que com a ressalva de se tratar de um modelo comercialmente concebido. Independentemente da natureza da emissora, parecem ser semelhantes os pactos estabelecidos com o público em relação ao jornalismo, o compromisso com a verdade, a objetividade e a credibilidade, bem como os elementos estéticos e de sentido que caracterizam historicamente os telejornais.

O jornalismo tradicionalmente opera com base em determinados princípios, entre eles os conceitos de “verdade” e “real” apreendidos pelas técnicas da profissão e transformada em relato noticioso (FRANCISCATO, 2005). Com o desenvolvimento do que se vem a denominar de jornalismo institucional, no contexto das relações entre Estado e mídia, o campo do jornalismo modifica-se, expande e se dispersa (COELHO; WEBER, 2011), de modo a reconfigurar as relações comunicativas que envolvem fontes, jornalistas e públicos, com implicações para a política, sobretudo quando pensamos o lugar do Estado e de seus agentes não apenas enquanto fontes interessadas, mas também como produtores de notícias. A relação com o real, porém, deve se manter intacta, e é na ausência do contraditório que se coloca a característica principal deste tipo de produção jornalística.

O principal programa telejornalístico da TV NBR é o *NBR Notícias*, telejornal apresentado de segunda à sexta-feira às 19h30, com reprise às 21h30, disponível para

⁹ Informações prestadas pela EBC através do Sistema de Acesso à Informação da CGU, via e-mail, em 12 de outubro de 2012.

um universo de mais de dezessete milhões de domicílios com acesso à internet e doze milhões com acesso à TV por assinatura, segundo o Ministério das Comunicações¹⁰.

A análise do *NBR Notícias* foi realizada a partir dos fundamentos teóricos relacionados da comunicação pública, comunicação estatal e comunicação governamental. Fizeram parte da amostra da análise de conteúdo apresentada neste trabalho 26 reportagens veiculadas nas edições do NBR Notícias de 6 de agosto de 2012 (segunda-feira), 14 de agosto de 2012 (terça-feira), 22 de agosto de 2012 (quarta-feira), 30 de agosto de 2012 (quinta-feira) e 14 de setembro de 2012 (sexta-feira). Todas as edições se encontram disponíveis, na íntegra, no canal da emissora no site Youtube. A amostra para a análise foi selecionada a partir da técnica da semana artificial, pela confiabilidade e garantia de variedade, com distribuição equitativa e o mínimo possível de distorções (HERSCOVITZ, 2007). A edição de 7 de setembro, sexta-feira, foi propositalmente excluída e substituída pela edição de 14 de setembro, para evitar distorções da análise possivelmente causadas pela cobertura das festividades do feriado de independência. A análise de conteúdo limitou-se ao formato reportagem em função do grau de elaboração e do apuro técnico, da predominância do texto dos mediadores, da ênfase nos assuntos e da possibilidade de ouvir diversas fontes sobre um mesmo tema, o que difere a reportagem, por exemplo, das notas (cobertas ou peladas) e das entrevistas.

Os fundamentos teóricos em torno do debate sobre os limites dos conceitos Comunicação Pública e Comunicação Governamental geraram cinco pares de categorias de análise. Estas foram relacionadas a diferentes expectativas em relação às reportagens consideradas à luz dos conceitos de comunicação pública e comunicação governamental cuja operação é demonstrada por 5 indicadores, a saber: tema das reportagens, atores sociais representados, vozes e fontes ouvidas no decorrer das matérias, papel dos mediadores (apresentadora e repórteres) e enquadramento, conforme demonstra o **Quadro 1**. A análise privilegiou, também, outros elementos próprios do telejornalismo tais como tempo, cabeça¹¹ e escolha das imagens no momento da edição.

¹⁰ Ministério das Comunicações (cartilha). 2011. Disponível em: <http://www.mc.gov.br/publicacoes>. Acesso em: 10/10/2012.

¹¹ A cabeça, no jargão jornalístico é o texto de apresentação da matéria lido pelo apresentador ou âncora do telejornal antes da veiculação do videoteipe. A cabeça pode fornecer indícios do encaminhamento da matéria, chamando a atenção do espectador para aspectos específicos do texto dos mediadores.

Quadro 1. Síntese das categorias e indicadores.

CATEGORIAS DE ANÁLISE		INDICADORES
<i>COMUNICAÇÃO PÚBLICA</i>	<i>COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL</i>	1. Tema 2. Atores 3. Fontes/Vozes 4. Mediadores 5. Enquadramento
Demandas sociais	Divulgação de programas e projetos	
Cidadania	Benefícios sociais	
Informação sobre ações de governo	Promoção da ação governamental	
Multiplicidade de vozes	Homogeneidade de Vozes	
Participação pública	Agir estratégico	

A primeira categoria (*demandas sociais vs. divulgação de programas projetos*) diz respeito principalmente à temática do telejornal e ao tratamento das reportagens quanto à diferenciação sobre as demandas sociais, de sujeitos e grupos de sujeitos diversos da sociedade brasileira, da divulgação de programas e projetos de governo: a temática da matéria privilegia demandas da população expressas pelos atores nela presentes e acontecimentos exteriores ao governo, ou privilegia os atos e ações das pessoas e das instituições que compõem o governo, expressos em seus programas e ações? Aqui, cabe notar se o foco principal da matéria, ainda que ela trate de uma ação governamental, é uma demanda da sociedade, ou se a reportagem é motivada e se justifica pela ação do governo em si. Afinal, a reportagem fala predominantemente sobre um assunto de interesse público, ao qual respondem as ações de governo, ou sobre o ato governamental?

A segunda categoria (*direitos vs. benefícios sociais*) diz respeito às ações do governo e de suas instituições e ao modo como são traduzidas nas matérias em termos de direitos e deveres da população: de modo a promover a cidadania e o empoderamento do sujeito enquanto protagonista da realidade social e política, ou tratá-lo como simples *beneficiário* das políticas instituídas pelos agentes governamentais. Cabe aqui a análise do modo como são tratados os atos de governo nas reportagens, por exemplo, com a expressão dos direitos e deveres dos cidadãos e dos modos de efetivá-los, no primeiro caso, ou com a utilização de adjetivos qualificativos e frases de efeito no segundo. A cidadania efetiva-se através da participação plena nos processos pelos quais são formadas a opinião e a vontade coletivas, materializadas no direito (GOMES, 2008). A comunicação pública, enquanto paradigma da comunicação estatal nos regimes democráticos, tem em conta a cidadania, enquanto a comunicação governamental, não necessariamente dialoga com o cidadão, mas busca, estrategicamente, a captura da vontade do eleitor nas democracias.

A terceira categoria (*informação e propaganda*), refere-se a discursos de natureza informativa e persuasiva, respectivamente. Trata-se de informação *versus* promoção da atividade governamental: as atividades de governo mostradas nas reportagens são apresentadas com neutralidade e transparência, de modo a prestar contas e aproximar as instituições do cidadão, ou são exaltadas e positivamente qualificadas pelos atores e mediadores que conduzem a reportagem? Esta categorização se relaciona com a anterior à medida que, na análise, ambas tendem à comunicação governamental: uma vez que as ações de governo são tratadas nas reportagens como benefícios concedidos à população, e não enquanto promoção de direitos, os atos tendem a ser qualificados de forma favorável, um indício do jogo de sedução entre atores políticos governamentais e seu eleitorado.

O objetivo desta categorização é tentar compreender em que medida o governo informa os cidadãos a respeito de suas ações, aproximando-se deles e tornando-se mais transparente, e em que medida promove a si próprio no processo. Esta é uma das análises mais sutis e delicadas a que este trabalho se propôs. Para fins de análise, procurou-se classificar como promoção apenas aquelas reportagens que expressam de forma direta qualificações ou julgamentos de valor *favoráveis* às políticas governamentais, através de adjetivos, por exemplo, que exaltassem a ação, índice preponderante também na análise dos enquadramentos das reportagens. Outra forma recorrente nos textos das reportagens é a ideia de que, depois da implementação da política pública, tudo mudou, tudo melhorou, ou tudo ainda vai melhorar.

A penúltima categoria (*heterogeneidade vs. homogeneidade de vozes*) diz respeito ao confronto possível entre uma *multiplicidade de vozes* e as *vozes unificadas de governo*: a multiplicidade de vozes é característica da comunicação pública. A comunicação do Estado aproxima-se do conceito de comunicação pública à medida que abre espaço para as demandas sociais, através de canais de deliberação diretos, por exemplo, e para a pluralidade de atores sociais envolvidos no processo de comunicação, baseado no princípio de competência dialógica de que parte a ideia de agir comunicativo. Por outro lado, afasta-se da comunicação pública à medida que se propõe a apresentar suas próprias versões para os fatos, sem ouvir representantes dos públicos diretamente envolvidos nas temáticas. Nesse sentido, a comunicação pública vai muito além da mera apresentação do contraditório: reconhece a existência de populações marginalizadas nos discursos midiáticos tradicionais e responde à altura de suas

demandas. São indicadores desta pluralidade a existência, nas matérias, de vozes e fontes representativas de atores sociais diversos exteriores às instituições governamentais. A utilização de “cases” ou “personagens” beneficiados pelas ações não necessariamente representam atores sociais exteriores ao governo: pelo contrário, reiteram as versões governamentais e contribuem para uma abordagem das políticas públicas que privilegia a promoção dos atores políticos em detrimento da cidadania. Assim, temos que não necessariamente haverá correspondência entre fontes/vozes e atores da matéria, uma vez que diversas vozes podem falar pelo mesmo ator. Neste item o objetivo é saber quem fala através das reportagens do NBR Notícias. Como já dissemos, o número de atores com voz em uma reportagem, em nossa concepção, não necessariamente coincide com as fontes, podendo haver exemplos em que estas fontes falam por um mesmo ator ou exemplificam as teses deste, como no caso dos “cases” beneficiados pelas políticas públicas.

Por fim, a última categoria (*participação pública vs. agir estratégico de governo*) problematiza todos os outros itens, porque esta dicotomia diz respeito à participação livre dos diversos atores sociais e suas redes de comunicação nos processos de comunicação pública, complexos e plurais, contraposta a um agir estratégico dos agentes públicos, de sentido único e cujo objetivo é a manutenção do próprio poder. Índícios de uma e de outra abordagem estão presentes nas demais categorizações.

4.1 O conteúdo do telejornal

A identificação das categorias de análise no telejornal NBR exigiu a aplicação da análise de conteúdo, que privilegia a objetividade e a sistematização, a partir de categorias e escalas, dirigidas à análise da comunicação pública, a saber: quais assuntos tratados nas reportagens do NBR Notícias? Como as informações são apresentadas e o que dizem sobre o papel do Estado em relação aos direitos e deveres dos cidadãos? Que tipo de enquadramentos e fontes são privilegiados? Que sujeitos e grupos estão representados nestas pautas e quais chegam a ter voz nas trocas de razões? Que interesses legitimam e são legitimados pela divulgação destas informações?

O **Quadro 2** sintetiza a análise das notícias no telejornal *NBR Notícias*, durante 6 dias de análise de semana composta (6, 14, 22 e 30 de agosto e 14 de setembro), seguido pelas análises específicas, pelas categorias.

Quadro 2. Síntese da análise de conteúdo (NBR Notícias)

MATÉRIAS		COMUNICAÇÃO PÚBLICA					COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL				
		DEMANDAS SOCIAIS	CIDADANIA	INFORMAÇÃO	MÚLTIPLAS VOZES	PARTICIPAÇÃO	DIVULGAÇÃO DE PROJETOS	BENEFÍCIOS SOCIAIS	PROMOÇÃO DE GOVERNO	VERSÃO DE GOVERNO	AGIR ESTRATÉGICO
1	Creches						X	X	X	X	X
2	Medicamentos SUS						X	X	X	X	X
3	Operação estradas						X	X	X	X	X
4	Donas de Casa Previdência	X	X					X	X	X	
5	Cooperação Reino Unido						X	X	X	X	X
6	Centro Ginástica						X	X	X	X	X
7	Vacinação		X				X		X	X	X
8	Reutilização da Água		X	X	X		X				X
9	Medidores Energia						X	X	X	X	X
10	Atletas com Dilma						X	X	X	X	X
11	Lixo Manaus		X				X		X	X	X
12	Blitz Saúde		X				X		X	X	X
13	Campanha Queimadas		X	X			X			X	X
14	Detentos ProUni						X	X	X	X	X
15	Maracujá Embrapa						X	X	X	X	X
16	Reunião Conselho						X	X	X	X	X
17	Desconto IPI		X		X		X		X		X
18	Livros FNDC						X	X	X	X	X
19	Parceria Paralimpíadas						X	X	X	X	X
20	Paratleta Heitor	X	X	X	X						X
21	Micro e Pequena Empresa						X	X	X	X	X
22	Idosos no Mercado	X	X	X						X	X
23	Verba ginásios						X	X	X	X	X
24	Jovens Talentos						X	X	X	X	X
25	Protocolo de Montreal						X	X	X	X	X
26	Cerrado	X	X	X	X						X
Total Parcial		4	10	5	4	0	22	16	21	22	26
Total		23					107				

a) Demandas sociais vs. ações de governo

A análise de conteúdo permite afirmar que o NBR Notícias privilegia pautas geradas no Poder Executivo. Das vinte e seis matérias analisadas, apenas quatro tiveram como pauta algum tipo de demanda social externa. A divulgação de programas, políticas e projetos tem espaço privilegiado no telejornal, o que o aproxima da perspectiva de comunicação governamental e indica que, quando às pautas, o telejornal não consegue romper a barreira institucional em direção a um processo de comunicação pública mais complexo, em que as fontes do Poder Executivo trouxessem, através do jornal, respostas a fenômenos sociais e indagações da sociedade.

Mesmo em relação às matérias que indicam tratar de pauta externa à agenda do Executivo, há que se fazer ressalvas.

A primeira é a reportagem sobre as donas de casa de baixa renda que têm acesso à previdência (Donas de Casa Previdência), de 06/08/2012. Ainda que a reportagem dê margem à interpretação de que este acesso aos direitos foi possibilitado por uma política de governo (redução do percentual mínimo de contribuição para cinco por cento do salário mínimo), o que, no sentido geral, empresta à reportagem um tom favorável ao governo, a notícia neste caso está relacionada com o número de donas de casa que passou a ter acesso a este direito, que foi, segundo a reportagem, maior do que o esperado. Não é, portanto, um fato de governo por um lado, uma vez que diz respeito a fenômeno exterior à instituição (a quantidade de donas de casa de baixa renda que contribui com a previdência). Por outro lado, é um fenômeno positivo para o governo e que é atribuído, na reportagem, à política pública, o que torna a escolha da pauta estratégica para o governo no sentido de demonstrar o sucesso da política implementada.

A segunda reportagem cuja pauta advém de uma demanda social mais do que de uma ação de governo é a reportagem sobre o paratleta Heitor (30/08/2012). A reportagem também apresenta enquadramento favorável ao governo, ainda que de maneira sutil.

A terceira reportagem que não faz menção a atos de governo é a divulgação dos dados da pesquisa do IBGE que demonstra o aumento do número de idosos no mercado de trabalho (Idosos no Mercado, exibida em 14/09/2012). A pesquisa do IBGE é sobre hábitos de consumo e o telejornal deliberou no sentido de destacar a questão dos idosos. Na reportagem, vemos três cases diferentes, três idosos que afirmam trabalhar mesmo

podendo optar pela aposentadoria, principalmente em função do sustento da família. Entretanto, não são problematizadas as consequências da permanência destes idosos no mercado de trabalho em termos de qualidade de vida, nem em relação às necessidades de infraestrutura (de saúde, por exemplo). Muito menos é discutida a questão previdenciária, que obriga estes indivíduos a continuar trabalhando mesmo depois de muitos anos de contribuição. A reportagem foi considerada neutra em relação ao governo simplesmente porque nela não há menção a ele. Uma questão de interesse público foi tratada pelo telejornal da emissora do Poder Executivo como uma curiosidade. Há uma demanda social implícita na matéria, mas ela não é respondida pelo governo.

A quarta e última matéria (Cerrado, exibida em 14/09/2012) se aproxima mais de um ideal de comunicação pública. Trata-se da cobertura do Encontro dos Povos do Cerrado. Mesmo com a utilização de duas fontes oficiais do poder executivo, representantes do Ministério da Agricultura e do Ministério do Meio Ambiente, o enquadramento da reportagem é neutro em relação ao governo e a fala destes atores (coordenador de Agroecologia do Ministério da Agricultura, Secretário Executivo do Ministério do Meio Ambiente) se relaciona à necessidade de preservação do bioma cerrado. As declarações vão ao encontro das demandas da sociedade civil, também representada na reportagem pela fala do Coordenador geral do evento, representante da Rede Cerrado, entidade que reúne mais de trezentas organizações.

A fala dos representantes do Poder Executivo, nesse caso, pode servir de estímulo à cobrança, por parte da sociedade civil, por ações e políticas que efetivem as concepções de deliberação pública e participação social afirmadas, o que consiste num exemplo positivo de como as pautas do telejornal podem se aproximar da efetivação de um processo de comunicação pública.

No entanto, como demonstrado no **Quadro 1**, a grande maioria das matérias analisadas privilegia as ações do governo enquanto justificativa e tema central da reportagem, indício que alinha o telejornal à perspectiva da comunicação governamental e não permite que sejam discutidos os temas de interesse público concernentes às ações de governo. Obstrui-se, portanto, a efetivação da comunicação pública pautada pela deliberação.

b) Direitos vs. benefícios

A comunicação pública, enquanto paradigma da comunicação estatal nos regimes democráticos, tem em conta a cidadania, enquanto a comunicação governamental não necessariamente dialoga com o cidadão, mas busca, estrategicamente, a captura da vontade do eleitor nas democracias.

A análise de conteúdo permite dizer que a maioria das matérias analisadas não privilegia a noção de cidadania através do reconhecimento do cidadão enquanto sujeito de direitos. Em dezesseis matérias (Creches, Medicamentos SUS, Operação Estradas, Cooperação Reino Unido, Centro Ginástica, Medidores Energia, Atletas com Dilma, Detentos ProUni, Maracujá Embrapa, Reunião Conselho, Livros FNDC, Parceria Paralimpíadas, Micro e Pequena Empresa, Verba Ginásios, Jovens Talentos e Protocolo de Montreal), a noção predominante é a de benefício social: em busca da aprovação da opinião pública, os governos concedem benefícios à população, que pode, assim, usufruir passivamente da benevolência do poder público. Porém, em outras dez matérias (Donas de Casa Previdência, Vacinação, Reutilização da água, Lixo Manaus, Blitz Saúde, Campanha Queimadas, Desconto IPI, Paratleta Heitor, Idosos no Mercado e Cerrado) existe a noção de direitos (e, sobretudo, deveres), o que faz com que esta seja a categorização em que é verificado um maior avanço do NBR Notícias em direção ao paradigma da comunicação pública.

Na matéria sobre as donas de casa já mencionadas no item anterior, por exemplo, já na cabeça a âncora explicita que “mais de 280 mil donas de casa têm *direito* aos benefícios da previdência”. No decorrer da matéria, a repórter afirma: “Desde outubro do ano passado, quem não tem renda própria e realiza trabalho doméstico na própria residência tem *direito* a pagar uma alíquota previdenciária menor”.

Já o Secretário de Políticas da Previdência Social afirma que “além da aposentadoria por idade quando ela completar 60 anos, ela tem *direito* ao auxílio-doença, [...], vai receber o salário-maternidade, [e] pode gerar uma pensão por morte para os seus dependentes [...], além do auxílio reclusão”.

Em contraposição, uma matéria sobre detentos do regime semiaberto que são bolsistas do ProUni no ensino superior trata o “case” da matéria como um beneficiado pela política pública. Embora se fale em ressocialização e da importância do estudo para o entrevistado “mudar de vida”, o tom preponderante da matéria traz a bolsa do ProUni como uma “ajuda”, uma “oportunidade” concedida através da política pública, “somente

a partir da qual” o jovem pode vislumbrar alguma esperança de reinserção na sociedade. A repórter afirma que “a oportunidade de estudar só foi possível graças à bolsa de 50%, que ele recebe pelo programa Universidade para Todos, o ProUni”, e o rapaz reitera: “a bolsa me ajudou bastante. Se não fosse esse ProUni com certeza eu não estaria na faculdade”.

A partir destes dois exemplos, fica evidente a diferença de tratamento em relação à política pública e ao próprio governo, que assume, no segundo caso, certo paternalismo, uma posição superior numa relação de dependência estrategicamente construída para seduzir o eleitor, que, sem a ação deste governo, não teria “ajuda” nem “oportunidade”. Ao se reforçar a cidadania, por outro lado, há uma relação de empoderamento, de consolidação do protagonismo político dos sujeitos, que os capacita não apenas a exigir a ação por parte do Estado, mas a participar ativamente do processo para defender os direitos que possui e concretizar os que almeja possuir.

c) Informação vs. Promoção

O objetivo desta categorização é tentar compreender em que medida o governo informa os cidadãos a respeito de suas ações, aproximando-se deles e tornando-se mais transparente, e em que medida promove a si próprio enquanto faz isto. Esta é uma das análises mais sutis e delicadas a que este trabalho se propõe. Se levarmos em conta, por exemplo, a opinião de Bucci (2007) de que sempre que divulga uma ação, o governo está promovendo a si próprio, jamais será possível superar a comunicação governamental em direção a um processo de comunicação pública, uma vez que este não parece poder ser efetivado através do silêncio do governo.

Para fins de análise neste trabalho, procura-se classificar como promoção apenas aquelas reportagens que expressam de forma direta qualificações ou julgamentos de valor favoráveis às políticas governamentais, através de adjetivos, por exemplo, que *exaltem* a ação, índice preponderante também na análise dos enquadramentos das reportagens. Outra forma recorrente nos textos das reportagens é a ideia de que, depois da implementação da política pública, tudo mudou, tudo melhorou, ou tudo ainda vai melhorar. De vinte e seis reportagens analisadas, apenas cinco não apresentavam este tipo de qualificação.

A matéria sobre um edital de financiamento para projetos de reutilização de água, por exemplo, apenas reforça a preocupação da Agência Nacional de Águas com o a entrevista com o Gerente de uso Sustentável de Água e Solo da ANA.

A matéria sobre a campanha de Furnas quanto às queimadas (Campanha Queimadas) é igualmente informativa: limita-se a apresentar dados sobre as queimadas e falar sobre a campanha institucional lançada para conscientizar os agricultores a respeito do tema. Entretanto, a matéria é bastante curta, quase uma nota coberta, e não apresenta sonoridade a respeito do tema, o que parece contribuir para o tom essencialmente informativo mais do que qualquer tipo de preocupação conceitual.

A matéria Paratleta Heitor chega a exaltar o trabalho dos centros olímpicos (que não pertencem ao governo federal e não são atribuídos a nenhum órgão durante a reportagem) e mencionam, muito sutilmente, a concessão da cadeira de rodas utilizada por Heitor por “um programa do SUS”, motivo pelo qual foi considerado favorável ao governo. Mas a centralidade da matéria não é a promoção desta nem de qualquer outra política pública, sendo marcada principalmente pela temática da inclusão, motivo pelo qual foi considerada predominantemente informativa.

A matéria Idosos no Mercado, como já afirmamos, também não faz nenhuma referência ao governo. Por fim, a última matéria analisada considerada informativa é a reportagem Cerrado, sobre a qual também já discorremos.

Por outro lado, um fator positivo é digno de nota. Pouco se verifica, ao longo das reportagens, a exaltação direta dos chefes do Poder Executivo. A presidenta da república é fonte em apenas duas das vinte e seis reportagens analisadas, Atletas com Dilma e Reunião do Conselho de Desenvolvimento, e apenas na primeira as imagens e o texto sugerem um protagonismo da presidenta na reportagem e a exaltação de sua imagem – ela chega a posar com as medalhas olímpicas ao pescoço. Além disso, um retrato da presidenta aparece ao fundo em uma das sonoridades na matéria sobre o Lixo em Manaus realizada em uma repartição pública, mas a imagem é pequena, desfocada e não tem relação nenhuma com a fala da fonte. As fontes falam sempre em nome de suas instituições e mesmo os ministros de Estado quase sempre são identificados apenas pelos caracteres que aparecem na tela, e não pelo texto dos mediadores. A única exceção é na matéria sobre a reunião do Conselho de Desenvolvimento, em que o Ministro da Fazenda recebe maior destaque.

Ainda assim, o tom das reportagens é predominantemente de promoção das políticas governamentais, tratando-se assim de comunicação de governo, havendo pouca

objetividade no tratamento da informação. A maioria das reportagens visa à promoção da ação de governo e não ao fornecimento de dados para qualificar o debate público.

d) Múltiplas Vozes vs. versões do governo

Neste item o objetivo é saber quem fala através das reportagens do NBR Notícias. Como já dissemos, o número de atores com voz em uma reportagem, em nossa concepção, não necessariamente coincide com as fontes, podendo haver exemplos em que estas fontes falam por um mesmo ator ou exemplificam as teses deste, como no caso dos “cases” beneficiados pelas políticas públicas. Partindo deste pressuposto, a pluralidade de vozes, ainda que tímida, em relação ao governo foi observada em apenas quatro das vinte e seis reportagens analisadas. A análise reforça a tese de que, no jornalismo da NBR, há o predomínio das fontes institucionais do Poder Executivo, por um lado, e dos cidadãos que são ou virão a ser beneficiários dos programas de governo, por outro.

Há vozes que não a do governo nas matérias Desconto IPI, Reutilização da Água, Paratleta Heitor e Cerrado.

Na reportagem Desconto IPI, a contribuição do especialista, identificado apenas como economista, é no sentido de alertar a população para o cuidado com os gastos mesmo com o imposto reduzido. Ele afirma: “a análise cuidadosa para ver se houve realmente redução de preço, se os juros estão menores, é muito importante”. Por outro lado, mesmo que seja feita uma ressalva em relação ao consumo, a opinião geral do economista vai ao encontro da medida do governo (ele atribui diretamente o momento favorável da economia à política governamental), o que indica a escolha estratégica da fonte, ainda que não seja uma fonte institucional.

No caso de Paratleta Heitor, a voz é a do próprio Heitor, portador de deficiência, ao revelar, sem vitimizar-se, as peculiaridades de sua rotina. A reportagem confere protagonismo a um grupo social marginalizado (o dos portadores de deficiência), ainda que não problematize mais a fundo outras dificuldades encontradas por pessoas deste grupo.

No terceiro caso, Cerrado, é ouvido um representante da sociedade civil e alguns artesãos. Cabe salientar, porém, que nenhum destes atores expressa opinião divergente à de governo, indicando novamente um sentido estratégico na seleção das fontes.

Uma quarta matéria traz um especialista de fora das instituições de governo. Trata-se da reportagem Reutilização da Água, de que já tratamos. O engenheiro da UnB

ouvido esclarece detalhes técnicos sobre a possibilidade de reutilização dos recursos hídricos e sobre o mecanismo de coleta da água da chuva. São contribuições relevantes, mas que, da mesma forma do exemplo anterior, apenas reforçam a posição governamental expressa na matéria.

Temos assim que, mesmo nas matérias em que há multiplicidade de vozes e diferentes versões para os fatos que não as de governo, estas versões tendem a não contradizer as versões de governo, ou serem indiferentes a elas, como no caso do paratleta Heitor.

e) Participação pública vs. agir estratégico

Todas as reportagens analisadas apresentam indicadores que permitem afirmar seu sentido estratégico para o governo. A estratégia visa à manutenção do poder pela sedução do voto, e é evidente nas matérias que apresentam enquadramento favorável ao governo e promoção das ações governamentais. Quanto às cinco matérias que apresentam um tom predominantemente informativo (Paratleta Heitor, Reutilização da Água, Campanha Queimadas, Cerrado e Idosos no Mercado), viu-se que a matéria sobre o paratleta apresenta sim um enquadramento favorável ao governo, ainda que sutil. Duas outras (Reutilização da Água e Campanha sobre Queimadas), apesar de neutras no enquadramento e predominantemente informativas, são motivadas por ações de governo. Na matéria sobre o cerrado, as fontes ouvidas exprimem opiniões afins com as das fontes de governo. Finalmente, na matéria sobre os idosos no mercado de trabalho, o governo sequer é mencionado, e essa omissão tem sentido estratégico uma vez que o governo deveria dar resposta a respeito da problemática – afinal, se os idosos estão no mercado de trabalho, não seria porque há problemas com a previdência social, responsabilidade do governo?

Assim, temos que as reportagens do NBR notícias privilegiam o agir estratégico, em detrimento de uma participação pública enraizada no conceito habermasiano de agir comunicativo cooperativo. O jornalismo baseado na participação pública deveria abrir mais espaços para grupos sociais vulneráveis ou marginalizados, confrontando suas demandas, bem como as demandas de toda a população, diretamente com os representantes dos órgãos responsáveis, não apenas quando instigados por fenômenos sociais aferidos por pesquisas, mas através da provocação direta dos próprios cidadãos.

6 Considerações Finais

Conclui-se que o jornalismo produzido pela TV NBR ainda não é capaz de superar o paradigma da comunicação governamental em direção à consolidação de um processo de comunicação pública efetivo. Isto porque (1) o jornal apresenta reportagens centradas nos atos de governo em si, e não nas demandas sociais implicadas nestes atos; (2) o telejornal apresenta atos do governo não em função da efetivação do acesso a direitos e deveres, a fim de estimular o protagonismo dos cidadãos, mas representa-o como mero beneficiário das políticas de governo; (3) a promoção dos atos governamentais ainda predomina no conteúdo do telejornal, rico em adjetivações; (4) as versões do governo preponderam – mesmo as fontes que falam por atores de fora das instituições governamentais jamais contradizem ou sequer confrontam as opiniões das fontes oficiais e o telejornal não aborda, em suas reportagens, nenhuma questão potencialmente polêmica, como, por exemplo, as greves nas universidades federais que aconteciam no período concomitante à coleta das amostras; (5) há o predomínio do agir estratégico, favorável ao governo e com vistas à manutenção do prestígio junto à opinião pública e, conseqüentemente, do próprio poder, em detrimento de uma participação pública que aproximasse mais efetivamente as instituições estatais dos cidadãos, o que parece tornar o telejornal menos significativo para o conjunto da sociedade brasileira do que ele poderia ser.

Resta claro que o artifício metodológico que opõe a comunicação pública à comunicação governamental ainda não é suficiente para tratar da complexidade do fenômeno, estando a segunda abarcada pela primeira à medida que a comunicação pública se desenvolve (ou deveria se desenvolver) como processo abrangente, que transcende sem excluir a comunicação institucional do Estado. O mais importante é diferenciar um conjunto de práticas de origem autoritária que ainda não foi superado de uma nova perspectiva de comunicação estatal, mais adequada aos processos democráticos contemporâneos. Os indicadores propostos neste trabalho materializam um esforço realizado a partir da pesquisa empírica em definir parâmetros e operadores de estudo que deem conta da profundidade do conceito.

Um desafio extra consiste em atentar para as linguagens e discursos específicos de cada uma das mídias que compõem os sistemas de comunicação pública do Estado. Com o desenvolvimento das tecnologias digitais de informação e comunicação, a tendência é que as instituições estatais procurem apoderar-se cada vez mais desses espaços de discurso, assim como o desenvolvimento e regulamentação das tevês a cabo na década de 1990 implicou no surgimento dos canais de televisão dos três poderes. Nesse movimento contínuo de adaptação às novas comunicabilidades, o Estado reforça seu poder, ainda que, ao mesmo tempo, também se torne mais poroso e conseqüentemente mais vulnerável. A pesquisa precisa criar condições e parâmetros objetivos levando em conta estas contradições e complexidades, para que sejam acionados no momento da execução da comunicação pública.

Cabe ressaltar, por fim, que as estruturas, competências e mídias a serviço da comunicação pública e da comunicação governamental convergem para a ocupação de espaços de visibilidade, formação de opiniões e, conseqüentemente, a constituição de imagem pública que incidirá na disputa eleitoral.

7 Referências Bibliográficas

- BUCCI, E. **Em Brasília, 19 horas**: a guerra entre a chapa-branca e o direito à informação no primeiro governo Lula. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- COELHO, M.; WEBER, M.H. Entre jornalismo e poderes. In: SILVA, Gislene [et al.] (org.) **Jornalismo Contemporâneo**: figurações, impasses e perspectivas. Salvador: EDUFBA; Brasília: Compós, 2011. p. 51-78.
- DE MASI, O. La Comunicación Gubernamental en perspectiva histórica. In: DE MASI, Oscar Andrés (org.) **Comunicación gubernamental**. 1ª ed. 1ª reimpressão. Buenos Aires: Paidós, 2006. p.19-32.
- DUARTE, J. Instrumentos de Comunicação Pública. In: DUARTE, Jorge (org.) **Comunicação Pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007. p. 34-46.
- FRANCISCATO, C. **A fabricação do presente**: como o jornalismo reformulou a experiência do tempo nas sociedades ocidentais. São Cristóvão (SE): Editora UFS/Fundação Oviedo Teixeira, 2005.
- GAUTIER, T.; WEBER, M. H. Mapeamento da Comunicação Pública dos Três Poderes do Estado Brasileiro. Anais da **Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos**

- Interdisciplinares da Comunicação.** XXXIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. Caxias do Sul, RS. 2 a 6 de setembro de 2010.
- GOMES, W. **As transformações da política na era da comunicação de massa.** São Paulo: Paulus, 2004.
- GOMES, W. Esfera Pública Política. In: GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C. M. **Comunicação e Democracia: problemas & perspectivas.** São Paulo: Paulus, 2008. p. 29-162.
- HABERMAS, J. **Mudança Estrutural da Esfera Pública.** 2ª ed. Tradução de Flávio R. Kohte. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- HARENDT, H. **A Condição Humana.** 10ª ed. 7ª reimpressão. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2008.
- HERSCOVITZ, H. Análise de Conteúdo em jornalismo. In: LAGO, C. BENETTI, M. **Metodologia de pesquisa em jornalismo.** 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2010. p. 123-142.
- MAIA, R. Deliberação Pública e Capital Social. In: GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C. M. **Comunicação e Democracia: problemas & perspectivas.** São Paulo: Paulus, 2008. p. 163-274.
- THOMPSON, J. **Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa.** 7ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.
- WEBER, Maria Helena. **Comunicação e Espetáculos da Política.** Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 2000.
- _____. Na Comunicação Pública, a captura do voto. **LOGOS 27: Mídia e Democracia.** Rio de Janeiro, ano 14, p. 21-42, 2º semestre de 2007.
- _____. Sobre a produção de comunicação pública do Estado e a disputa de opinião e visibilidade política. **Anais do 34º Encontro Anual da Anpocs.** Caxambu, MG: Anpocs, 2010a.
- _____. Políticas de comunicação dos Regimes Militares. In: INTERCOM. **Enciclopédia Intercom de Comunicação.** vol. 1. São Paulo: Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 2010b. p. 941-942.
- _____. Estratégias de 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, SP: Difusão, 2011.

ZÉMOR, P. A Comunicação Pública. Tradução e comentários de Elisabeth Brandão. In:
MARTINS, Luiz (org.). **Algumas Abordagens em Comunicação Pública**.
Brasília: Casa das Musas, 2003. p. 76-103.