

# Contribuições à análise de qualidade do jornalismo na comunicação pública digital

## *Contributions to the analysis of quality of journalism in the digital public communication*

**Danilo Rothberg\***

**Kátia Viviane da Silva Vanzini\*\***

### RESUMO

A pesquisa científica tem apresentado notáveis avanços na delimitação de critérios de avaliação de qualidade do jornalismo praticado em mídias comerciais e na radiodifusão pública, abrangendo aspectos como modelos de gestão, princípios de atuação, parâmetros de verificação de resultados e exercício de responsabilidade social. Mas permanece pouco investigada a prática do jornalismo nos formatos de comunicação pública digital explorados pelos portais eletrônicos de governo. A contribuição deste artigo reside na formulação de elementos para a construção de uma proposta de parâmetros de avaliação de qualidade do jornalismo na comunicação pública digital. A proposta é inspirada em critérios de avaliação de qualidade das mídias comerciais e de radiodifusão pública e sugere meios para sua aplicação no jornalismo praticado no âmbito dos portais eletrônicos de governo.

**Palavras-chave:** Qualidade no jornalismo. Comunicação pública. Democracia digital. Portais eletrônicos de governo.

### ABSTRACT

\* Doutor em Sociologia pela Unesp (Universidade Estadual Paulista). Docente no Departamento de Ciências Humanas da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Unesp (Bauru, SP), Brasil. *E-mail:* <danroth@uol.com.br>

\*\* Bacharel em Jornalismo. Mestranda em Comunicação na Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Unesp (Universidade Estadual Paulista), Brasil. *E-mail:* <katiavanzini@gmail.com>

Data da submissão: 3/dezembro/2013.

Data da aprovação: 27/janeiro/2014.

Scientific research has shown remarkable advances in the formulation of criteria for assessing the quality of journalism practiced in the commercial media and public broadcasting, comprising aspects such as management models, business principles, parameters to the assessment of results and exercise of social responsibility. However, there are fewer investigations on the practice of journalism in digital public communication formats explored by government web portals. The contribution of this paper lies in a proposal of elements for the construction of parameters for evaluating the quality of journalism in the digital public communication. The proposal is inspired by criteria for evaluating the quality of commercial media and public broadcasting and suggests means for its application in the journalism practiced in the context of government web portals.

**Keywords:** Quality journalism. Public communication. Digital democracy. Government web portals.

## Introdução<sup>1</sup>

A temática da qualidade no jornalismo tem sido crescentemente explorada pela pesquisa científica em comunicação, que assim acompanha desdobramentos industriais notados há pelo menos 20 anos, com a expansão das tecnologias de produção e veiculação de informações, fator responsável pela dramática ampliação da oferta e da procura e pela elevação das exigências de qualidade pelos diversos públicos.

Entretanto, atualmente, encontram-se consolidadas na Europa e nos Estados Unidos diversas métricas de apuração de qualidade jornalística produzidas por instituições de credibilidade (embora ainda pouco conhecidas no Brasil), no campo da comunicação pública digital os padrões de aferição são mais rarefeitos. Apesar do avanço das investigações na área de democracia digital, a produção de informação jornalística em portais eletrônicos de governo, ainda que sob a responsabilidade de jornalistas profissionais, com frequência enfrenta a escassez de orientações, guias e instrumentos de avaliação, em especial no caso brasileiro.

Enquanto nas democracias centenárias a tradição de pluralismo político e transparência de governo são importantes vetores de qualidade para a produção e veiculação de informações sobre políticas públicas, em portais eletrônicos de governo com abrangência, contexto e diversidade, nos

---

<sup>1</sup> Uma versão inicial deste artigo foi apresentada no 11º Encontro Nacional da SBPJor – Associação Brasileira de Pesquisadores em Jornalismo (Brasília, DF, 2013).

sistemas democráticos mais jovens como o brasileiro nota-se a dificuldade de encontrar referenciais seguros.

As evidências empíricas indicam que, com frequência, no Brasil a informação *online* ofertada pelo Poder Público é superficial e incompleta. Sua produção tende a ser uma tarefa exercida por jornalistas profissionais que empregariam o saber convencional das rotinas industriais de produção de notícias, com sua preferência por abordagens curtas e fragmentadas. Mas se as condições de produção e os objetivos no campo da comunicação pública digital são bastante diferenciados, torna-se relevante a produção de saberes adequados à prática do jornalismo na geração e veiculação *online* de informações sobre gestão pública, entre os quais se incluem procedimentos de verificação de qualidade.

Este artigo traz uma contribuição ao aperfeiçoamento dos processos de produção jornalística na comunicação pública digital, na forma de elementos normativos para a construção de uma proposta de parâmetros de avaliação de qualidade. A proposta é inspirada em critérios de avaliação das mídias comerciais e de radiodifusão pública e sugere meios para sua aplicação no jornalismo praticado no âmbito dos portais eletrônicos de governo.

No percurso aqui adotado, em primeiro lugar são revisados aspectos teóricos que fundamentam a proposta do artigo. Em segundo lugar, questões estratégicas pertinentes para as avaliações de qualidade das mídias jornalísticas são revisadas, de maneira a se indicar meios para sua apropriação por procedimentos de verificação da performance da comunicação pública digital. Considerações finais sintetizam o raciocínio construído.

## Fundamentos teóricos

Na perspectiva da análise sistemática da temática da qualidade no jornalismo, trabalhos como os de Cerqueira (2010), Guerra (2010), Christofolletti (2010), Rothberg (2010a) e Intervezes (2010) trouxeram para o caso brasileiro as contribuições da Unesco (2010) para o debate, que nacionalmente já vinha se intensificando desde a publicação da tradução para o português de Bertrand (2002) e passou a se aprofundar com autores como Gentilli (2005), Silva e Paulino (2007), Christofolletti e Motta (2008), Paulino (2009) e Canela e Nascimento (2009).

Os esforços teóricos de compreensão do estado atual da temática se situam na esteira da crescente vigilância realizada, com o apoio de agências de governo e através de iniciativas de organizações sociais sobre a qualidade das mídias em todo o mundo, da qual são exemplos os relatórios de

instituições como *Global Forum on Media Development* (GFMD, 2006) e *International Research & Exchanges Board* (Irex, 2013). Para a aferição de qualidade, estão disponíveis sistemas de avaliação produzidos por organizações como *International Standardization and Accreditation Services* (Isas, 2010) e *Global Reporting Initiative* (GRI, 2012). Uma síntese das práticas na área está em Puddephatt (2008).

Embora o foco majoritário da enorme quantidade e qualidade de métricas de avaliação e dos resultados demonstrados por relatórios periódicos se concentre sobre a radiodifusão – tanto aquela mantida por recursos públicos quanto a explorada comercialmente – e a imprensa comercial, incluindo portais na internet, a informação sobre gestão pública produzida e veiculada por governos eventualmente também é abrangida, mas em geral apenas por orientações difusas, que não contam com a sistematização do tratamento conferido às diversas mídias. Isso a despeito de a internet ter motivado o crescimento exponencial da oferta de informações sobre políticas públicas nos portais eletrônicos de governo.

A pesquisa científica não ignora, naturalmente, os avanços da democracia digital em toda parte. Nesta área, a produção já é relativamente extensa (POLAT, 2005; WRIGHT; STREET, 2007; COLEMAN; BLUMLER, 2009; UNITED NATIONS, 2012; GIRARD; LARA, 2012), também no Brasil (BRAGA, 2007; BRAGATTO; VEIGA, 2006; BEZERRA; JORGE, 2010; MAIA; GOMES; MARQUES, 2011; SAMPAIO; MAIA; MARQUES, 2011; FARIA, 2012). Mas há espaço para o aperfeiçoamento das perspectivas de análise das realizações de comunicação pública e democracia digital, a se dar inclusive com o aporte da literatura sobre qualidade do jornalismo.

Comunicação pública digital, neste contexto, se refere às ações comunicativas realizadas por governos, a fim de disponibilizar através da internet informações úteis aos diversos segmentos sociais, para facilitar o acesso a serviços públicos; proporcionar conhecimento sobre a atuação governamental na execução de políticas públicas; prestar contas e reconhecer o pertencimento à cidadania. (DUARTE, 2011; MATOS, 2011; ZÉMOR, 2009). A comunicação pública inclui tanto a dimensão governamental, que “trata dos fluxos de informações e padrões de relacionamento envolvendo o Executivo e a sociedade”, quanto a dimensão política, que “diz respeito ao discurso e à ação na conquista de opinião pública em relação a ideais ou atividades que tenham relação com o poder”, de maneira a permitir a “viabilização do direito social individual e coletivo à informação, à expressão, ao diálogo e à participação”. (DUARTE, 2011, p. 126).

O fator essencial que permite a conexão entre os dois domínios – mídias sujeitas à exploração comercial e a comunicação pública digital – reside na determinação dos critérios de verdade e relevância dos fatos noticiados, subjacentes às preocupações que rondam aqueles que se dedicam ao jornalismo como profissão. Verdade, aqui, não implica a idealização do jornalismo ou a tentativa de vencer as amarras ideológicas da linguagem. Trata-se apenas de afirmar a exigência democrática de um tratamento contextualizado, abrangente e plural dos fatos e acontecimentos, para fazer jus à sua complexidade e às demandas contemporâneas pela formação da cidadania em sua dimensão do direito à informação. O conceito de verdade é aquele que “está em conformidade com o fato do qual trata”; a relevância diz respeito a informações “adequadas às expectativas dos indivíduos para os quais se destina”. (GUERRA, 2008, p. 109).

Os parâmetros de verdade e relevância podem ser úteis para se verificar a qualidade da notícia e do desempenho do trabalho jornalístico de forma geral, pensados nos termos da mediação que operam entre fato e receptor.

A mediação, segundo Guerra (2008, p. 139-141), deve se ajustar à função da informação, que “consiste em cumprir a obrigação com o factual, pois é esse compromisso inicial que justifica a mediação pressuposta”, e ao uso da informação, dependente dos desígnios dos diferentes públicos, de forma que a “relevância torna-se um parâmetro contextual, a depender do contrato de uso” entre emissores e receptores.

A construção de um percurso interpretativo caracteriza a mediação, nos termos de um “processo de conhecimento do fato realizado pelo jornalista, no qual ele parte de um problema inicial que será objeto de apuração, desenvolve hipóteses e investigações com vias a solucioná-lo até chegar a um entendimento [...] a ser expresso na forma de notícia”. (GUERRA, 2008, p. 189). Para orientar o percurso interpretativo, “entram em cena” as técnicas cognitivas, que são o conjunto de conhecimentos do jornalista para a interpretação dos fatos a serem narrados no processo de mediação.

A mediação também é orientada por um contrato de uso que subjaz tacitamente entre emissores e receptores e supõe determinada competência de recepção, por sua vez influenciada por fatores como ambiente social, nível de instrução formal, necessidades, preferências, consciência das escolhas disponíveis, tempo livre e oportunidade de uso. A gestão de qualidade no jornalismo deve estar atenta a estes aspectos e, assim, envolver preocupações e um desenho administrativo específicos, que serão objeto da próxima seção.

## Anotações para uma proposta de parâmetros de análise de qualidade do jornalismo na comunicação pública digital

Guerra (2009) delinea três eixos de uma proposta de gestão de qualidade no jornalismo: compromissos e estrutura organizacional; processos de produção; produtos. Cada um deles será aqui apreciado em suas possíveis correspondências com uma proposta de avaliação do jornalismo praticado no âmbito da comunicação pública digital (CPD).

O estabelecimento do primeiro eixo (compromissos e estrutura organizacional) depende dos seguintes fatores: a) condições objetivas oferecidas pelo empregador para o exercício profissional, como recursos tecnológicos e oportunidades de treinamento e qualificação; para a CPD, são aspectos igualmente válidos, que, no entanto, devem ser analisados considerando-se que o interesse público na eficiência da gestão pública exige o equilíbrio entre economia de recursos e oferta de condições adequadas para a prestação de serviços; b) princípios de ação editorial e valores democráticos; o interesse público como valor de referência universal adquire, na prática do jornalismo nos portais de governo, a adaptação de guias de produção para orientar a busca da maximização do próprio papel de cidadão nas democracias contemporâneas, com suas exigências de acesso à informação sobre gestão pública de maneira objetiva e impessoal, inclusive de maneira a desencorajar abordagens que possam instrumentalizar a CPD para a promoção pessoal de governantes.

Como balizas operacionais, o primeiro eixo abrange os seguintes aspectos:

1. Foco nas necessidades e expectativas da sociedade e da audiência: buscar e manter sintonia às demandas dos diferentes públicos também é exigência das atividades realizadas pela CPD. O valor de uso da informação deve ser definido com respeito à necessidade de formação da cidadania, pensada como permanente construção de sujeitos críticos e capazes de submeter a atento escrutínio a adequação de políticas públicas às suas demandas de curto, médio e longo prazo. Deve-se evitar o foco sobre o indivíduo apenas como eleitor; é preciso pensá-lo como sujeito de direitos de cidadania, especificamente o direito à informação.
2. Definição clara e precisa de diretrizes editoriais: visão, missão e diretrizes do jornalismo praticado no âmbito da CPD devem estar consubstanciadas em resoluções, normas e políticas destinadas à área, aprovadas com legitimidade em fóruns democráticos e

constantemente revistas em função de novos desdobramentos e situações.

3. Conceitos e especificações de processos e produtos: cabe aos gestores da CPD esclarecer atributos de cada produto ofertado e suas formas de administração e responsividade (*accountability*) diante do usuário da informação, como forma de garantia de transparência. Neste quesito, relações com a literatura sobre avaliação da informação em portais eletrônicos de governo devem ser operadas, buscando-se a formulação de guias adequadas para a construção de produtos. Categorias de informações sobre políticas públicas referentes a diagnósticos, planejamento, objetivos, metas, recursos investidos, critérios de eficiência, eficácia e efetividade, custos, alternativas, resultados e equidade devem ser observadas. (ROTHBERG, 2010b; BRAGA, 2007).
4. Existência de mecanismos gerenciais para promover efetividade da avaliação das práticas: assim como qualquer organização jornalística, gestores de funções jornalísticas nos portais de governo devem divulgar planos de trabalho, metas, responsabilidades, recursos e indicadores de mensuração de qualidade e desempenho.

Quanto aos processos de produção, também na CPD podem ser aplicadas diretrizes apontadas por Guerra (2009):

1. Níveis de eficiência e eficácia dos processos de produção: devem estar voltados para a concretização de produtos que atendam requisitos de verdade, pluralidade, publicidade, transparência, impessoalidade e legalidade.
2. Ferramentas adequadas e ajustadas aos processos: a CPD deve disponibilizar um leque de possibilidades para a concretização de sua missão. O dimensionamento e a manutenção de um portal eletrônico de governo deve obedecer regras de *design*, navegabilidade e acessibilidade, além de princípios de maximização da informação para o exercício da cidadania, o que exige recursos humanos, materiais e financeiros apropriados.
3. Procedimentos compatíveis com as especificações: a CPD não deve sofrer a influência indiscriminada dos padrões industriais de produção da notícia. Suas práticas e instrumentos possuem caráter especializado, e seu compromisso como prestação de serviço público, originado em iniciativas e fundos públicos, justifica o

desenho de códigos de conduta e operação próprios. Houve um avanço recente no Brasil na formulação de guias editoriais, mas há importantes lacunas a serem supridas, em especial no campo da definição de valores que orientem a busca pela divulgação de conteúdos adequados à formação da cidadania. (BRASIL, 2010; 2013).

4. Pessoas adequadamente preparadas: a formação e a especialização dos profissionais que atuam na CPD requerem valores e conteúdos diferenciados. Diante da relativa ausência, nos cursos brasileiros de graduação em Jornalismo, de disciplinas e oportunidades para tal qualificação, cabe ao Poder Público manter cursos e programas permanentes de treinamento.

Em trabalho posterior, Guerra (2010, p. 47) se baseia na literatura especializada para avançar na delimitação de um sistema de gestão de qualidade para organizações jornalísticas, que abranja a produção de documentos sobre “funcionamento do sistema, política de qualidade, objetivos de qualidade e manual de qualidade”. A aplicação dos princípios de um sistema semelhante para a CPD se apresenta necessária, a ser pautada pelos princípios que regem a administração pública, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade (transparência e *accountability*) e eficiência. Um sistema de aferição de qualidade de CPD deve observar os seguintes aspectos:

1. Responsabilidade da direção e liderança organizacional: no âmbito industrial, as organizações jornalísticas devem ser avaliadas em três dimensões, segundo Guerra (2010): visão estratégica e planejamento organizacional; ética corporativa, transparência gerencial e credibilidade; planejamento de cobertura e gestão dos processos de produção e conteúdo. “Para essas três dimensões, avalia-se a capacidade da direção em liderar, motivar, propor, comunicar, implementar e avaliar o desempenho organizacional.” (GUERRA, 2010, p. 47). De forma análoga, o jornalismo praticado na CPD deve explicitar a ética da administração pública e zelar pela credibilidade das políticas públicas. A liderança de uma equipe de jornalistas profissionais, responsável pela alimentação de informações em um portal eletrônico de governo, deve ser avaliada por sua capacidade de inspirar a confiança dos vários públicos em torno da responsabilidade e do compromisso do gestor público, no atendimento das demandas sociais.



2. Estratégias e planos: as organizações jornalísticas em âmbito industrial devem avaliar-se periodicamente com foco em suas estratégias organizacionais (com a elaboração de cenários, perspectivas, metas e resultados esperados) e editoriais (através da sondagem de expectativas e necessidades dos públicos consumidores e da sociedade e formulação de planos de conteúdos e processos para atendê-las de forma inovadora). Na CPD, a avaliação de estratégias organizacionais aplica-se para antecipar o reconhecimento das necessidades de usuários-cidadãos em um cenário de aprofundamento da cidadania, no qual se intensificam as pressões populares por qualidade dos serviços públicos, em particular nos campos da saúde, educação, do transporte e da moradia. Já nas estratégias editoriais, os gestores de portais eletrônicos de governo devem se preocupar em definir áreas temáticas para atender às necessidades de informação advindas do processo de amadurecimento da luta pela qualidade dos serviços públicos. De certa forma, já é possível verificar um constante processo de renovação da CPD no Brasil, através do qual portais são redesenhados, seções são extintas e outras são criadas, a experiência de navegação é aprimorada e assim por diante (PENTEADO; SANTOS; ARAÚJO, 2010; ROTHBERG, 2010b). Mas o processo parece ainda se ressentir da relativa ausência de planejamento e sistematização.
3. Audiência e sociedade: organizações jornalísticas industriais devem investir sistematicamente no conhecimento de seus públicos e das expectativas sociais em relação à sua atuação, o que implica a realização de pesquisas “sobre as necessidades de informação da sociedade, como a agenda pública e política, o desenvolvimento social, e temas particularmente sensíveis na área de atuação da organização”. (GUERRA, 2010, p. 47). Responder às necessidades de informação da sociedade, cumprir uma agenda pública de temas relevantes e buscar o desenvolvimento social são funções integrantes do jornalismo praticado através dos portais do governo, que exigem dispor de conhecimento consistente sobre os públicos a serem atendidos. No entanto, ao passo que o jornalismo industrial foca segmentos mais facilmente delimitáveis, a CPD volta-se para setores sociais mais amplos, não necessariamente sujeitos à mensuração estatística. A formulação de perfis idealizados segundo aspectos normativos pode substituir a realização de sondagens qualitativas. A função de educação não formal para o exercício da cidadania exercida pela CPD ainda justifica a idealização das potencialidades dos usuários da informação para o engajamento cívico, a exemplo do que faz o próprio sistema educacional, que

opera não exatamente segundo uma imagem efetivamente apurada dos aprendizes, mas sim de acordo com a normatividade fixada pelos currículos escolares.

4. Informações e conhecimento: atuando em um mercado competitivo, as organizações jornalísticas industriais precisam viabilizar a “circulação e o acesso à informação interna e externas necessárias para o trabalho” através de “sistemas de informação voltados para dar eficiência e eficácia ao planejamento de cobertura” e à gestão de processos de produção, conteúdo e qualidade. (GUERRA, 2010, p. 47). A produção de orientações formais em documentos sistematicamente organizados (BRASIL, 2010; 2013) atende em parte a este requisito aplicado à CPD, mas é necessário suprir lacunas e aprofundar diretrizes, inclusive diante das características das diversas instâncias de governo (municipal, estadual e federal) e graus de autonomia em relação ao poder central [desde ministérios, secretarias e departamentos de governo até autarquias, fundações, institutos, etc.], que requerem a formulação de guias próprias.
5. Gestão de recursos: abrangem, para os recursos materiais, “o fornecimento de meios necessários aos processos de produção para garantir [...] a satisfação da audiência e da sociedade (e) o correto funcionamento do sistema de gestão”, e, para os recursos humanos, “organização do trabalho, seleção, contratação e promoção de pessoas; estímulo às pessoas e às equipes; capacitação; construção de um ambiente propício à inovação e à qualidade de vida das pessoas tanto interna quanto externamente”. (GUERRA, 2010, p. 47). Para a CPD, analogamente os recursos precisam ser administrados com rigor, respeitando-se suas peculiaridades, relativas aos modos de previsão orçamentária, licitação e contratação, que podem trazer rigidez à gestão, mas também proporcionam estabilidade e segurança para a qualificação continuada.
6. Realização de produto e processos: industrialmente, corresponde à avaliação de: “a) o planejamento de produtos e de processos, visando a melhoria contínua; b) a execução dos processos; e c) a conformidade dos produtos às expectativas e necessidades da audiência”. (GUERRA, 2010, p. 47). Na CPD, as condições de estabilidade permitiriam, em tese, o atendimento mais eficiente destes vetores de qualidade.
7. Medição, análise e melhoria de resultados: de forma geral, este quesito, que também se aplica à CPD, “implica o desenvolvimento de indicadores destinados à avaliação dos produtos em seus aspectos formais e de conteúdo” e “avalia a percepção da audiência e da sociedade sobre o nível de atendimento da organização a suas

expectativas e necessidades”. (GUERRA, 2010, p. 57). Para a comunicação pública, este aspecto deve ser ampliado considerando-se a exigência de atender o direito à informação.

8. Determinantes internos: no âmbito interno das realizações de CPD, são essenciais os fatores de missão e visão organizacional; devem ser de conhecimento objetivo as diretrizes de trabalho, resoluções e políticas de comunicação. O mapeamento de competências disponíveis e desejáveis, a exemplo das práticas de gestão de recursos humanos nas organizações jornalísticas, deve ser realizado com precisão e transparência, buscando-se tanto a identificação acurada de potenciais quanto a garantia de atendimento de direitos trabalhistas.
9. Condições conjunturais: incidem sobre os determinantes internos e podem ser descritas através de análises de ambientes externos e suas características sociais, demográficas e ecológicas. Envolve aspectos:
  - a) políticos: na CPD, a relação entre autonomia e dependência apresenta contornos diferenciados. Se os produtores de informação nos portais eletrônicos de governo podem eventualmente ser afetados por pressões do governante de plantão, sua função profissional exige a adesão à ética do serviço público, com seus princípios de impessoalidade e transparência. Está presente, no ordenamento constitucional brasileiro, a proibição de promoção pessoal de governantes na comunicação pública oficial. O compromisso da CPD é com o público e a cidadania, e sua credibilidade depende de como esse compromisso será sustentado ao longo do tempo;
  - b) econômicos: a CPD não depende de sua comercialização para sobreviver, e sua fonte regular de recursos advém do orçamento público, comumente sujeito a um sistema complexo de formulação, avaliação e execução em instâncias dos poderes Executivo e Legislativo. Os recursos necessários devem estar descritos em previsões orçamentárias, para evitar prejuízos à capacidade de produção e manutenção de um portal eletrônico de governo;
  - c) legais: os atos da administração pública devem obedecer parâmetros de legalidade, como a exigência de licitação para a contratação de agências de comunicação e aquisição de equipamentos e de concurso público para preenchimento de cargos em assessorias. A inflexibilidade das regras é um fator a ser considerado, nos termos de suas implicações para a

qualidade dos recursos materiais e humanos a serem obtidos. Em geral, o aperfeiçoamento pessoal se torna possível somente através de rígidos planos de carreira, nem sempre compatíveis com as exigências de desenvolvimento de competências.

Por fim, dois aspectos ainda devem ser considerados na construção de um sistema de avaliação da qualidade da comunicação pública digital (CPD) praticada em portais eletrônicos de governo: a) especificidade de públicos-alvo; b) formulação de valores editoriais;

- a) especificidade de públicos-alvo: embora a tarefa de atrair o interesse de qualquer usuário da informação *online* possa ser pensada nos termos de uma operação mercantil com dividendos e prejuízos, o alvo da CPD não é o consumidor mas o cidadão. Um portal eletrônico de governo não é concorrente das mídias de massa de grande alcance ou de *blogs* populares. Naturalmente, um portal público pode confrontar informações que tenham circulado no cenário midiático, a fim de resguardar determinadas perspectivas oficiais. Mas o objetivo de atrair e sustentar o interesse do cidadão deve se pautar pela oferta de informação com contexto, pluralidade e autonomia em relação à exploração simultânea dos mesmos fatos pelo jornalismo comercial.

Os diversos segmentos sociais a serem contemplados pela CPD são diferenciados em seus repertórios e nas competências cognitivas. Também são diversos o interesse e o uso das informações. Daí a necessidade de a segmentação de conteúdo ser pensada de forma específica. Com frequência, os portais eletrônicos de governo organizam-se de acordo com a divisão por secretarias e demais instâncias de governo, o que não facilita necessariamente ao usuário a tarefa de encontrar as informações buscadas. Recentemente, experiências internacionais têm se destacado por criar divisões temáticas, que dispõem dados em função de expectativas de uso e registro dos percursos mais usuais de navegação. (UNITED NATIONS, 2012). Os desafios de atender à especificidade dos públicos exigem a formação de equipes interdisciplinares de *design*, comunicação e ciências sociais, para as quais raramente os jornalistas profissionais estarão preparados, em função de sua formação superior tradicionalmente compartimentalizada em disciplinas isoladas.

- b) formulação de valores editoriais: os usuais roteiros empregados na definição de valores de noticiabilidade em um dado veículo jornalístico têm pouca utilidade no jornalismo exercido na CPD. (TRAQUINA, 2004). Os valores de noticiabilidade correspondem aos critérios corriqueiramente adotados pelos jornalistas para separar aquilo que merece ser noticiado, em função de expectativas presumidas dos interesses dos públicos-alvo. Segundo Guerra (2008, p. 236), a subsunção de uma noção ampla de interesse público em um valor de notícia universalmente válido tende a eleger “fatos que atinjam potencialmente todo o público”; “fatos que atinjam uma única pessoa, mas nos direitos ou deveres decorrentes do exercício da cidadania”; “fatos que, mesmo não se ajustando à categoria de interesse público, possam conter aspectos secundários que atentem contra eles nas duas dimensões acima afirmadas”.

Uma das estratégias da CPD será buscar uma especificação diferenciada dos valores de notícia, através da concepção de abordagens dirigidas a outras dimensões da cidadania; em especial, cabe à CPD proporcionar aos cidadãos oportunidades igualitárias de participar do jogo democrático. Neste sentido, administrar o atendimento a diferentes repertórios e competências cognitivas requer “criatividade e competência enunciativa das equipes jornalísticas para adequar a informação de uso público relevante para os cidadãos a mecanismos capazes de acionar contextos cognitivos a partir dos quais a audiência reconheça a relevância da mensagem e possa entendê-la”. (GUERRA, 2008, p. 238).

Ou seja, a adequação da notícia à competência cognitiva do usuário é requisito primeiro que a CPD deve assimilar das rotinas industriais de produção da notícia, mas não sem importantes adaptações. Novamente, o caráter de educação não formal para a cidadania exige do jornalismo praticado em portais eletrônico de governo a recusa à simplificação excessiva de dados. A despeito da escassez de parâmetros para operacionalizar uma escala viável que determine o quão excessiva pode ser uma dada tradução da política pública, nota-se em muitos países, inclusive no Brasil, um processo de experimentação criativa por formatos, padrões e abordagens capazes de sustentar o interesse dos diversos públicos, com variados graus de profundidade e contextualização. Felizmente, a comunicação *online* dispõe de recursos multimídia, hipertexto e *design* cada vez mais sofisticados, de modo que o percurso avança em ritmo constante. Portais eletrônicos de governo já recebem prêmios de *design*, ao passo que a CPD ainda luta por sintonizar corretamente o canal com seu público. (BBC, 2013).

## Considerações finais

Ao passo que a qualidade do produto jornalístico industrial tem sido objeto de numerosos estudos e normatizações produzidas por instituições globais de credibilidade, a produção e a veiculação de informações pelos governos sobre gestão e políticas públicas se ressentem da escassez de referenciais seguros, apesar de, com frequência, especialmente no Brasil, se encontrarem sob responsabilidade de jornalistas profissionais.

Este artigo buscou referências da literatura sobre avaliação de qualidade de organizações jornalísticas comerciais, a fim de indicar elementos para a construção de uma proposta de avaliação de qualidade da comunicação pública digital, em particular o jornalismo praticado em portais eletrônicos de governo.

Aspectos como liderança, gestão de recursos, determinantes internos e externos, condições conjunturais e especificidades de públicos-alvo foram examinados em sua possível aplicação para as equipes de produção dos portais, de forma a trazer uma contribuição ao processo de aperfeiçoamento da comunicação pública que se tornou necessário na atualidade, diante da ampla disseminação do uso das tecnologias para a veiculação de informações sobre políticas públicas. As observações oferecidas indicam aspectos que merecem aprofundamento, o que coloca a necessidade de novas abordagens e investigações na área.

## Referências

BBC. *Gov.uk wins Design of the Year award. 2013*. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/news/entertainment-arts-22164715>>. Acesso em: 17 abr. 2013.

BERTRAND, C. J. *O arsenal da democracia: sistemas de responsabilização da mídia*. Bauru: Edusc, 2002.

BEZERRA, H. D.; JORGE, V. L. Democracia digital e participação política no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS (ASSOCIAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 34., 2010, Caxambu, MG. *Anais...* Caxambu, MG, 2010.

BRAGA, S. S. Podem as novas tecnologias de informação e comunicação auxiliar na consolidação das democracias? Um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul. *Opinião Pública*, v. 13, n. 1, p. 1-50, 2007.

BRAGATTO, R. C.; VEIGA, L. Participação democrática e novas tecnologias de comunicação: mapeando diretrizes políticas e o uso da internet pelos governos do Brasil e da Argentina. In: CONGRESSO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES DE COMUNICAÇÃO E POLÍTICA, 1., 2006, Salvador. *Anais...* Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2006.

BRASIL. *Padrões web em governo eletrônico: cartilha de redação web*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010.

\_\_\_\_\_. *Manual de orientação para atuação em redes sociais*. Brasília: Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, 2013.

CANELA, G.; NASCIMENTO, S. (Org.). *Acesso à informação e controle social das políticas públicas*. Brasília, DF: Andi; Artigo 19, 2009. 132 p.

CERQUEIRA, L. A. E. Qualidade jornalística: ensaio para uma matriz de indicadores. *Série Debates CI Unesco*, Brasília: Unesco, n. 6, p. 1-31, 2010.

CHRISTOFOLETTI, R. Indicadores da qualidade no jornalismo: políticas, padrões e preocupações de jornais e revistas brasileiros. *Série Debates CI Unesco*, Brasília: Unesco, n. 3, p. 1-61, 2010.

CHRISTOFOLETTI, R.; MOTTA, L. G. (Org.). *Observatórios de mídia: olhares da cidadania*. São Paulo: Paulus, 2008.

COLEMAN, S.; BLUMLER, J. G. *The internet and democratic citizenship: theory, practice and policy*. Cambridge, England: Cambridge University Press, 2009.

DUARTE, J. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. In: KUNSCH, M. M. K. (Org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão, 2011. p. 121-134.

FARIA, C. F. S. *O Parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?* Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

GENTILLI, V. *Democracia de massas: jornalismo e cidadania*. Porto Alegre: PUC-RS, 2005.

GLOBAL FORUM ON MEDIA DEVELOPMENT (GFMD). *Media matters: perspectives on advancing governance & development*. London, 2006.

GIRARD, B.; LARA, E. A. (Org.). *Impact 2.0: new mechanisms for linking research and policy*. Montevideo: Fundación Comunica, 2012.

GLOBAL REPORTING INITIATIVE (GRI). *Sustainability reporting guidelines. Media sector supplement*. Amsterdam, 2012.

GUERRA, J. L. Sistema de gestão da qualidade aplicado ao jornalismo: uma abordagem inicial. *Série Debates CI Unesco*, Brasília: Unesco, v. 5, p. 1-62. 2010.

\_\_\_\_\_. Notas sobre o desenvolvimento de pesquisa de avaliação de qualidade aplicada ao Jornalismo. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 32., 2009, Curitiba, PR. *Anais...* Curitiba, PR, 2009.

\_\_\_\_\_. *O percurso interpretativo na produção da notícia: verdade e relevância como parâmetros da qualidade jornalística*. São Cristóvão: Ed. da UFS; Aracaju: Fundação Oviêdo Teixeira, 2008.

INTERVOZES. Contribuições para a construção de indicadores do direito à comunicação. São Paulo: Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social, 2010.

IREX. *Media Sustainability Index 2013*. Washington DC, 2013.

INTERNATIONAL STANDARDIZATION AND ACCREDITATION SERVICES (ISAS). *Quality management systems: requirements for the media in broadcasting companies, Internet content producer, and the press*. New York, 2010.

MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (Org.). *Internet e participação política no Brasil*. Porto Alegre: Meridional; Sulina, 2011.

MATOS, H. A comunicação pública na perspectiva da teoria do reconhecimento. In: KUNSCH, M. M. K. (Org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2011.

PAULINO, F. O. *Responsabilidade social da mídia: análise conceitual e perspectivas de aplicação no Brasil, Portugal e Espanha*. Brasília: Casa das Musas, 2009.

PENTEADO, C. L. C.; SANTOS, M. B. P.; ARAUJO, R. P. A. O uso das NTICs na formulação e divulgação de políticas públicas: o caso do Ministério da Cultura. *Ponto-e-vírgula*, n. 8, p. 88-121, 2010.

POLAT, R. K. The internet and political participation: exploring the explanatory links. *European Journal of Communication*, v. 20, n. 4, p. 435-459, 2005.



PUDDEPHATT, A. Diagnostic tools and performance indicators. In: PROCEEDINGS OF HARVARD WORLD BANK WORKSHOP. Cambridge, MA, 2008. p. 1- 27.

ROTHBERG, D. Jornalistas e suas visões sobre qualidade: teoria e pesquisa no contexto dos 'Indicadores para o Desenvolvimento da Mídia' da Unesco. *Série Debates CI Unesco*, Brasília: Unesco, n. 4, p. 1-44, 2010a.

\_\_\_\_\_. Portais eletrônicos de governo e a contribuição da informação e da comunicação para a expansão da cidadania. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS), 34., 2010b, Caxambu, MG. *Anais...* Caxambu, MG, 2010b.

SAMPAIO, R. C; MAIA, R. C. M.; MARQUES, F. P. J. A. Deliberações ampliadas ou restritas: perspectivas de integração. *Comunicação & Sociedade*, v. 32, n. 55, p. 203-229, 2011.

TRAQUINA, N. *Teorias do jornalismo: por que as notícias são como são*. Florianópolis: Insular, 2004.

SILVA, L. M.; PAULINO, F. O. Media accountability systems: models, proposals and outlooks. *Brazilian Journalism Research*, v. 3, n. 1, p. 137-153, 2007.

UNITED NATIONS. *2012 Global E-Government Survey. E-Government for the people*. New York, 2012.

ZÉMOR, P. As formas de comunicação pública. In: DUARTE, J. (Org.). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2009. p. 214-245.

WRIGHT, S.; STREET, J. Democracy, deliberation and design: the case of online discussion forums. *New Media & Society*, v. 9, n. 5, p. 849-869, 2007.