

## Investimentos do Estado em seus próprios veículos de comunicação: um mapeamento da Comunicação Pública no Espírito Santo

**Alexandre Lemos Junior**  
(Universidade Federal do Espírito Santo)  
([alexandrelemos.jr@gmail.com](mailto:alexandrelemos.jr@gmail.com))  
ORCID: 0009-0005-9890-4183

**José Edgard Rebouças**  
(Universidade Federal do Espírito Santo)  
([edgard.reboucas@ufes.br](mailto:edgard.reboucas@ufes.br))  
ORCID: 0000-0003-1102-5396

**Alexandre Lemos Junior (short bio):** Jornalista formado pela Universidade Federal do Espírito Santo em 2011, possui mestrado em Comunicação e Territorialidades. Atuou na Assessoria de Comunicação do Senado Federal, na Prefeitura Municipal de Vitória e no Governo do Estado do Espírito Santo. Coordenou a Central de Notícias da Rádio América, veículo da Arquidiocese de Vitória no ES. Foi repórter do Portal Gazeta Online e do Jornal A Gazeta, na seção Cidades. Foi editor da Central Brasileira de Notícias (CBN Vitória), onde também atuou como editor.

**José Edgard Rebouças (short bio):** Graduado em Comunicação Social/Jornalismo pela Universidade Federal do Espírito Santo (1996-1990), possui mestrado em Ciências da Informação e da Comunicação pela Université Grenoble 3 (1992-1994) e doutorado em Comunicação Social pela Universidade Metodista de São Paulo, com estágio de pesquisa na Université du Québec à Montréal (1999-2003) e estágios de pós-doutorado na Universidade Federal de Pernambuco (2005-2006) e na Université du Québec à Montréal (2021-2022). É professor titular da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e coordenador fundador do centro de pesquisa e ação Observatório da Mídia: direitos humanos, políticas, sistemas e transparência.

**Submissão: 17/06/2024**

**Aceitação: 20/04/2025**

# **Investimentos do Estado em seus próprios veículos de comunicação: um mapeamento da Comunicação Pública no Espírito Santo**

**Resumo** (PT): O presente artigo elabora um mapeamento dos veículos de comunicação do Estado do Espírito Santo, Brasil, além de fazer um levantamento os investimentos do Estado nesses próprios veículos, para que futuramente os dados sejam comparados com os gastos com a mídia privada realizada no mesmo período analisado e, assim, identificar a prioridade no investimento em comunicação. Para atingir os objetivos, a elaboração do artigo baseia-se em pesquisa bibliográfica e pesquisa documental, configurando-se como um estudo descritivo. Algumas dificuldades no levantamento de dados para a construção da pesquisa corroboraram a urgente necessidade de estudos sobre o tema. A categorização dos dados no *site* do Governo do Estado gerou a impossibilidade de cruzá-los, inviabilizando algumas análises. Porém, essa é uma falha da própria lei que rege a forma como deve ser dada transparência aos contratos de execução de publicidade. Ao longo de oito anos (2011–2018), foram investidos nos veículos de Comunicação Pública os seguintes valores: R\$ 46,2 milhões na RTV-ES; e R\$ 104,6 milhões com o Diário Oficial.

*Palavras-chave* (max. 5): Comunicação Pública, Gastos com publicidade, Financiamento da mídia, Investimentos em Comunicação Pública.

## **State investments in its own communication vehicles: a mapping of Public Communication in Espírito Santo**

**Abstract** (EN): This article draws up a mapping of the communication vehicles in the State of Espírito Santo, Brazil, in addition to raising the State's investments in these vehicles, so that in the future the data can be compared with the expenses related to the private media carried out in the analyzed period and, thus, priority should be given to investment in communication. To achieve the objectives, the elaboration of the article is based on bibliographic research and documental research, configuring itself as a descriptive study. Some difficulties in collecting data for the construction of the research corroborated the urgent need for studies on the subject. The slicing of data on the State Government website made it impossible to cross-reference them, making some analyzes unfeasible. However, this is a failure of the law itself, which governs the way in which transparency must be given to advertising execution contracts. Over eight years (2011–2018), the following amounts were invested in public communication vehicles: R\$46.2 million in RTV-ES; and R\$104.6 million with the Official Gazette.

*Keywords (up to 5):* Public communication, Advertising spending, Media financing, Investments in Public Communication.

---

## Introdução

Este artigo apresenta um mapeamento da Comunicação Pública no Espírito Santo, no que diz respeito aos veículos utilizados pelo Governo do Estado para garantia da transparência, exigida por lei, e da divulgação de suas ações para a população. Mesmo com uma lei em vigência desde 2011, que regulamenta no Brasil o acesso às informações públicas, já previsto no artigo 5.º da Constituição Federal, ainda é um desafio para a comunicação institucional pública tornar públicas suas informações.

É válido lembrar que o Espírito Santo foi o primeiro Estado do Brasil a ter uma Lei de Acesso à Informação sancionada — Lei n.º 9.871/2012, regulamentada em 26 de novembro de 2012. Por se tratar, então, de uma lei ainda nova, é importante que haja um monitoramento com o intuito de ser verificado o quanto os órgãos públicos estão se adequando a ela, sobretudo no âmbito Legislativo, pela função que o próprio poder deveria exercer, o de fiscalizar.

A Lei de Acesso à Informação (LAI) estabelece duas formas de transparência: a ativa e a passiva. Nesta última, as informações devem ser colocadas à disposição, a partir de uma demanda externa, ou seja, um pedido deve ser realizado por parte do cidadão ao órgão público. Já a ativa, que é o foco deste trabalho, é o dever de entidades e órgãos públicos de divulgarem de forma proativa e espontânea informações “de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas” (Lei n.º 12.527/2011) em local físico de fácil acesso e via internet, como consta no Artigo 8.º da LAI:

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

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

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

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

III – registros das despesas;

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

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

VI – respostas às perguntas mais frequentes da sociedade ( Lei n.º 12.527, 2011).

Roberto DaMatta (2011, p. 9), ao diagnosticar a cultura de acesso à informação pública no Executivo Federal, em um relatório para a Controladoria-Geral da União, explicita a existência de uma cultura do segredo e opacidade das informações dentro dos órgãos públicos, o que torna o que é de interesse público, e deveria ser publicizado, em omissões e invisibilidades, dificultando a compreensão dos espaços públicos por parte da população. Para ele, os receios por parte dos servidores são: “má utilização das informações obtidas” e as “vantagens desproporcionais e indevidas para grupos de interesse bem situados para obter essas informações e usá-las para seus fins privados”, bem como o “uso político das informações obtidas”.

Estudiosos da LAI acreditam que a sua promulgação, após a regulamentação de legislações semelhantes em diversos outros países, foi um grande passo dado pelo Brasil para a consolidação de seu regime democrático. Isso porque seus objetivos vão ao encontro de consolidar as políticas de transparência governamental e fortalecer os instrumentos de controle da gestão pública, além de ampliar a participação do cidadão.

Norberto Bobbio (1986) alerta para a importância da participação cidadã, construindo de forma efetiva a democracia e trabalhando pelo seu fortalecimento, a partir do acompanhamento e fiscalização das ações dos governos em todos os âmbitos.

“Quem custodia os custódios?” — hoje pode ser repetida com esta outra fórmula: “Quem controla os controladores?” Se não conseguir encontrar uma resposta adequada para esta pergunta, a democracia, como advento do governo visível, está perdida. Mais que uma promessa não cumprida, estaríamos aqui diretamente diante de uma tendência contrária às premissas: a tendência não ao máximo controle do poder por parte dos cidadãos, mas ao máximo controle dos súditos por parte do poder (Bobbio, 1986, p. 31).

O mapeamento da Comunicação Pública no Espírito Santo, para este artigo, foi realizado por meio de uma abordagem descritiva e coleta documental, identificando os veículos e plataformas de comunicação utilizados pelo Governo do Estado para a divulgação de suas ações e serviços ofertados para a população, tendo suas características (estrutura, produção e circulação) analisadas, fundamentando-se em uma pesquisa bibliográfica e documental e configurando-se como um estudo descritivo.

Dessa forma, foram coletados dados que possibilitaram uma reconstrução empírica da realidade, conforme é destacado por Vassalo de Lopes (2014). As técnicas de coleta de dados, conforme explicadas por Maria Cecília de Souza Minayo (2007), diferenciam-se

das técnicas de análise, sendo essenciais para a obtenção de informações brutas que sustentam a pesquisa.

A coleta foi realizada através de solicitações à Superintendência de Comunicação Social do Espírito Santo e ao Portal de Transparência do Governo do Estado. Por fim, as fases descritiva e interpretativa foram desenvolvidas a partir dos dados levantados, estabelecendo relações com o contexto histórico e a fundamentação teórica.

Além disso, foi realizado um cruzamento da proporcionalidade dos valores empregados entre o que será chamado, neste artigo, de investimentos em veículos próprios e de gastos na mídia privada.

Torna-se necessário refletir sobre a importância dos investimentos nos veículos públicos próprios e da busca da autonomia das empresas públicas de comunicação, como problematiza a pesquisadora Mariana Carvalho (2019, p. 21):

Boa parte das empresas públicas de comunicação no mundo, às quais nos referimos quando queremos falar sobre independência e jornalismo de qualidade, passaram em algum momento por afrontas à sua autonomia, e o que as fizeram responder melhor ou pior à usurpação do seu caráter público foi justamente o lastro social e a maturidade ou não da democracia enquanto forma de governo em que estavam inseridas e que as sustentava.

Para Mariana Carvalho (2019), a maioria das pesquisas aponta para a prática do patrimonialismo por parte dos governantes brasileiros, distribuindo concessões para políticos e instituições que atendam seus interesses. Ela aponta que as formas de financiamento e gestão administrativa desse meio ficam prejudicadas e somam forças para que o Estado mantenha sob seu controle a programação das emissoras, denominadas por lei, públicas.

Há autores que defendem que tanto a construção da Comunicação Pública de forma geral (investimentos em veículos próprios) quanto o monitoramento da divisão de verba pública para publicidade devem ser acompanhados de forma direta pela população. Heloiza Matos (2009, p. 47), por exemplo, destaca a exigência da participação dos cidadãos como “produtores ativos no processo”.

Heloiza Matos (2012) defende ainda que, para que a interlocução entre cidadãos e Poder Público aconteça, é preciso criar espaços de discussão e deliberação sobre temas políticos

e sociais, espaços capazes de viabilizar a formulação de demandas e sua consequente repercussão no governo, na sociedade e na mídia.

Jamil Marques (2016) contribui para essa discussão ao ressaltar que a Comunicação Pública no Brasil sofre com a fragilidade de suas instituições e com a ausência de uma cultura democrática consolidada que favoreça a transparência e a responsabilização. Para o autor, a dependência estrutural da Comunicação Pública em relação aos interesses do Estado impede que ela atue com autonomia suficiente para promover o debate público plural.

Edina Miola (2013) também enfatiza a importância de fortalecer os mecanismos de participação e controle social sobre os meios de comunicação públicos. Segundo ela, a ausência de instâncias permanentes e efetivas de participação popular contribui para o distanciamento entre os cidadãos e os processos de tomada de decisão, mantendo a lógica verticalizada e hierárquica na condução das políticas de comunicação. Para Miola, é preciso fomentar práticas deliberativas que não apenas consultem, mas envolvam ativamente a sociedade civil organizada na construção de uma Comunicação Pública verdadeiramente democrática.

Nesse sentido, tanto Marques quanto Miola apontam que a construção de uma Comunicação Pública comprometida com o interesse coletivo requer reformas institucionais e culturais. É necessário romper com o ciclo de patrimonialismo e clientelismo que historicamente marcou as relações entre Estado e mídia no Brasil, estabelecendo políticas públicas baseadas em critérios de interesse público, diversidade e pluralidade.

## **1. Mapeamento dos Veículos Públicos do ES**

Para divulgação de suas ações para a população, o Governo do Estado do Espírito Santo conta, no momento da investigação, com três perfis em redes sociais (Instagram, Facebook e X), um *site* institucional, um canal no YouTube e duas autarquias: o DIO/ES — Departamento de Imprensa Oficial, que publica o Diário Oficial do Espírito Santo; e a RTV/ES — Rádio e Televisão Espírito Santo, que mantém a Rádio ES e a TV Educativa.

Além desses veículos oficiais já citados, as secretarias, órgãos e empresas públicas do Estado possuem plataformas de informação, que compõem os espaços de comunicação do Estado. Ao todo, 55 órgãos (secretarias, autarquias e empresas públicas) possuem 52 *sites* de notícias, 30 perfis no Facebook, 23 perfis no Instagram, 17 canais no YouTube, 9 perfis no Twitter, 01 canal no Vimeo e 02 perfis no LinkedIn, como é descrito na Tabela 1.

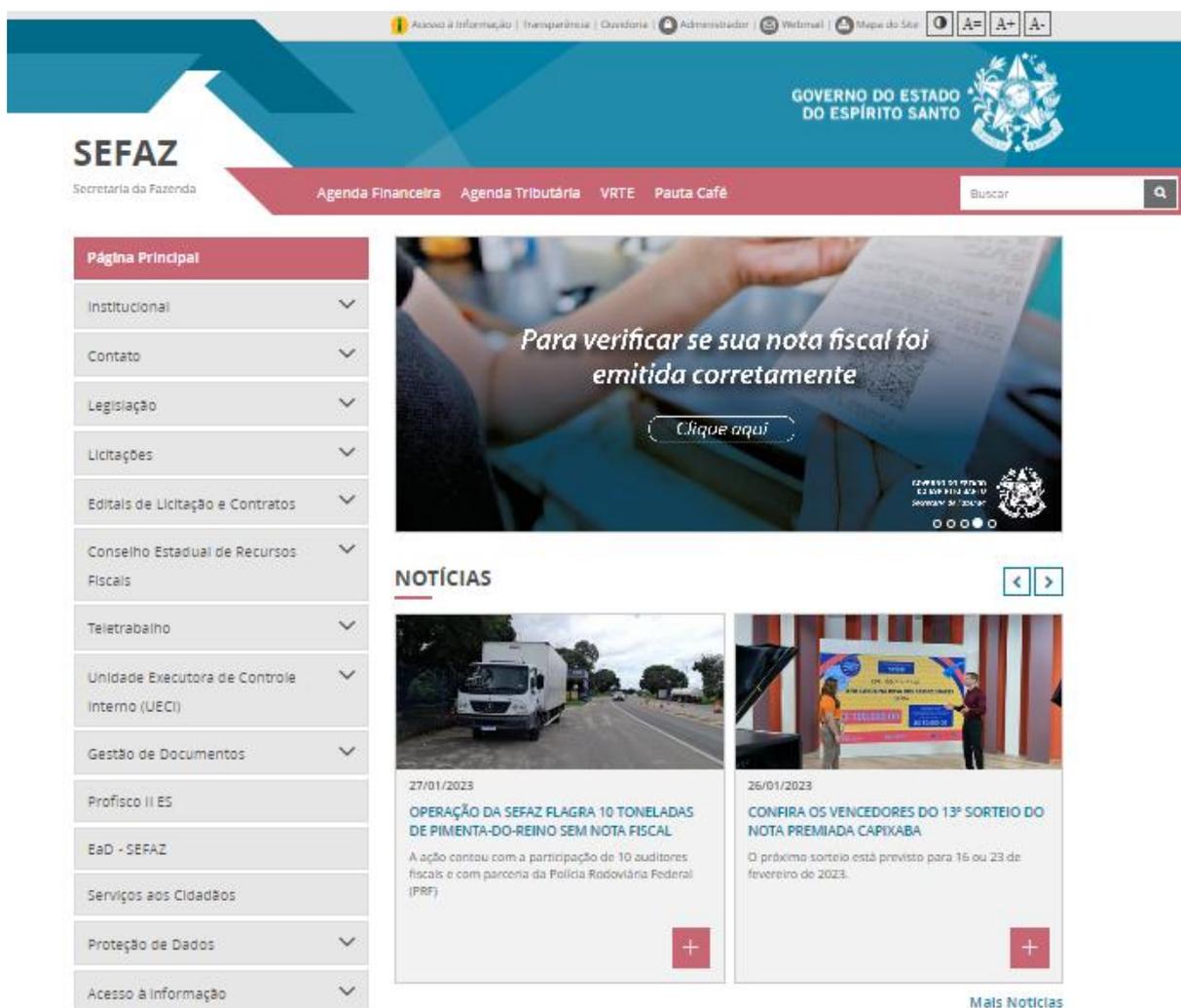
Tabela 1

	Secretarias	Autarquias e órgãos	Empresas Públicas	Total
Quantitativo	24	26	5	55
<i>Sites</i>	23	24	5	52
Facebook	8	18	4	30
Instagram	6	13	4	23
YouTube	4	11	2	17
Twitter	2	6	1	9
Vimeo	0	1	0	1
LinkedIn	0	1	1	2

Fonte: Levantamento próprio elaborado em agosto de 2020.

Os 52 *sites* de notícias possuem *layouts* padronizados, contando com as abas Institucional, Contato, Legislação, Licitações, Controle Interno e Acesso à Informação, além de outras específicas nos portais eletrônicos, como pode ser observado abaixo na Figura 1, retirada do *website* da Secretaria de Estado da Fazenda.

Figura 1



Fonte: *Site* da Secretaria de Estado da Fazenda do Espírito Santo. Disponível em:  
<https://sefaz.es.gov.br/>.

Em todos eles, há espaço para um *banner*, sendo ocupado por propagandas gerais do Governo do Estado e específicas de cada órgão. As notícias publicadas em cada um deles são replicadas no *site* oficial do Governo do Estado, e adaptadas para as redes sociais. No Anexo 3 há a relação de endereços eletrônicos que compõem o mapeamento da Rede de Comunicação do governo estadual.

A partir do levantamento do quantitativo de veículos e plataformas de comunicação do Governo do Estado foi construído o mapeamento proposto para este artigo. Como ponto de partida, foi realizada a busca dos valores de investimentos do Estado em seus próprios

veículos de comunicação. Foi considerada a destinação do Orçamento do Executivo para Secom, DIO/ES e RTV-ES, além dos valores alocados nestes, a partir dos gastos com publicidade e propaganda.

No decorrer da pesquisa, foi resgatado o percurso histórico desses veículos e sua importância para a constituição da Comunicação Pública no Espírito Santo. De acordo com o *site* institucional do DIO/ES, o Diário Oficial começou a circular em 23 de maio de 1890. O então governador Affonso Cláudio de Freitas Rosa criou a publicação, a segunda mais antiga do país, ao editar o Decreto n.º 14, de 20 de fevereiro de 1890, tendo como objetivo divulgar os atos dos poderes constituídos: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Segundo as informações do *site*, a publicação chegou a ter sua circulação suspensa por motivos políticos, administrativos e técnicos; porém, existe até os dias de hoje, em sua versão digital. Já a Rádio Espírito Santo AM foi inaugurada em 1936, sendo a primeira emissora de radiodifusão capixaba. Em agosto de 2020 opera na frequência 1.160 AM e tem uma programação mesclada com música, entretenimento, esportes e notícias, dirigidas a público popular.

De acordo com o seu *site* institucional, a TV Educativa do Espírito Santo, mais conhecida como TVE, surgiu com a ideia de levar aos telespectadores a educação, entrando no ar pela primeira vez no dia 13 de junho de 1974, por meio da iniciativa do Governo do Estado. À época, também segundo informações do *site*, era importante que a TVE-ES produzisse programas próprios para os intercalar na grade de programação da TV Cultura de São Paulo, que era a emissora cabeça de rede.

A institucionalidade na Rádio Espírito Santo é histórica. Desde sua origem, em 1936, a emissora esteve atrelada ao Governo do Estado. Foi a partir da incursão do Poder Executivo como sócio majoritário, em 1939, que o Governo do Estado passou a indicar os superintendentes da rádio e fiscalizar a emissora.

Em 1947, o Governo já havia adquirido todas as ações da Sociedade e, em 1949, incorporou a emissora oficialmente ao patrimônio do Estado, por meio do Decreto n.º 187/1949. O artigo 2.º do decreto observa que o Estado deveria explorar diretamente a estação radiodifusora, subordinada à Secretaria de Governo, devendo o superintendente designado pelo governo prestar contas diretamente à Secretaria. Segundo consta no

relatório entregue ao Governo em janeiro de 1951, os superintendentes indicados pelo Governo do Estado tinham a função de decidir os destinos da programação, dos investimentos e do corpo de funcionários, não apenas supervisionando o trabalho, como também fiscalizando a utilização dos recursos públicos e reportando a atuação da emissora diretamente ao secretário de Governo.

Em 1967, por meio da Lei n.º 2.307, o Governo do Estado criou aquele que seria o primeiro órgão de Cultura do Estado, a Fundação Cultural do Espírito Santo, com o objetivo de fomentar a arte, a cultura e a ciência e tendo como patrimônio a Rádio Espírito Santo, a Biblioteca Pública e o Teatro Carlos Gomes. A Fundação previa na sua estrutura organizacional um Conselho Deliberativo, composto por membros do executivo e da sociedade, indicados pelo governador.

A Fundação atuou até 1980, quando o Decreto n.º 1.469-N determinou a nova estrutura do Estado, extinguindo a Fundação e criando o Departamento de Comunicação, órgão autárquico ligado à Secretaria Extraordinária de Comunicação. O órgão passou a gerir a Rádio Espírito Santo e a Televisão Educativa (TVE-ES), outorgada em fevereiro de 1976. Seis anos mais tarde a TVE-ES passaria a ser uma autarquia autônoma, ligada à Secretaria de Educação.

É sob a tutela do Departamento de Comunicação que a Rádio Espírito Santo perdeu também a licença para operar em Ondas Tropicais, pelo Decreto n.º 89.323/1984. Foi somente em 1989 que a RTV-ES foi criada, pela Lei n.º 4.256/1989, que reúne a Rádio Televisão Educativa na mesma entidade novamente, vinculada à Casa Civil. Em 1991, com a criação da Superintendência Estadual de Comunicação, o novo órgão passa a gerir a autarquia, com a finalidade de operar os canais de rádio e televisão.

A Rádio e Televisão do Espírito Santo (RTV-ES) é autarquia do Governo do Estado, subordinada, pela Lei n.º 11/1991, à Superintendência de Comunicação Social. A Superintendência agrupa sob sua responsabilidade, desde a Lei n.º 222/2001, além da RTV-ES, o Diário Oficial do Estado, sendo as duas, no entanto, autarquias distintas. Somente a partir da Lei Complementar n.º 250/2002 as competências da emissora foram definidas, incorporando aos objetivos da autarquia os princípios do artigo 221 da Constituição Federal de 1988 e diretrizes propostas na Lei n.º 11.652/2008, que criou a Empresa Brasil de Comunicação.

Não há, no entanto, abertura para a participação direta da sociedade na gestão da emissora. Apesar de a lei de 1989 determinar a criação de um Conselho Administrativo para auxiliar na direção da autarquia, é somente a partir da Lei Complementar n.º 250/2002 que o órgão é formado. Composto pelo Superintendente Estadual de Comunicação, o Diretor da RTV-ES, por membros das Secretarias de Educação, Planejamento, Cultura e Esportes, Administração, e, ainda, por um representante dos empregados da Rádio, o órgão não abre espaço para um representante da sociedade civil.

Há a reivindicação dos Sindicatos dos Jornalistas, dos Radialistas e Servidores Públicos e da Universidade Federal do Espírito Santo para participar da gestão por meio do Conselho, mas a promessa não vai além das campanhas eleitorais. Assim, a forma de participação da sociedade na autarquia se dá a partir do registro na Ouvidoria do Estado, ou por meio das redes sociais da RTV-ES.

#### **1.1. Os investimentos do Estado em veículos próprios**

A partir de agora, será analisada, em um primeiro momento, a destinação do orçamento do Executivo para Superintendência de Comunicação (Secom), DIO/ES e RTV-ES, ao longo de 2011 a 2015, além dos valores alocados nestes, a partir dos gastos com publicidade e propaganda. É válido lembrar que os anos de 2011 a 2014 correspondem ao primeiro mandato do governador Renato Casagrande; e os de 2015 a 2018 ao terceiro mandato do governador Paulo Hartung.

Na Tabela 2 podem-se observar os valores absolutos do Orçamento do Executivo Estadual, bem como o que foi destinado à Secom, à RTV-ES e ao DIO/ES. Foram somados os valores destinados aos três órgãos, considerando os investimentos em Comunicação Pública. Temos em separado as cifras ano a ano e, também, no conjunto de cada mandato.

Tabela 2

	<b>Orçamento Executivo</b>	<b>Secom</b>	<b>RTV-ES</b>	<b>DIO</b>
2011	R\$ 10.085.850.872,00	R\$ 10.993.139,00	R\$ 4.306.916,00	R\$ 15.898.000,00
2012	R\$ 9.461.510.514,00	R\$ 17.212.776,00	R\$ 1.584.117,00	R\$ 15.658.779,00
2013	R\$ 10.771.016.894,00	R\$ 18.721.581,00	R\$ 9.661.695,00	R\$ 18.550.000,00
2014	R\$ 10.952.896.016,00	R\$ 18.272.995,00	R\$ 1.581.334,00	R\$ 20.795.376,00
2011– 2014	R\$ 41.271.274.296,00	R\$ 65.200.491,00	R\$ 17.134.062,00	R\$ 70.902.155,00
2015	11.615.387.841,00	R\$ 16.939.076,00	R\$ 460.199,00	R\$ 23.184.531,00
2016	12.743.947.873,00	R\$ 17.894.000,00	R\$ 8.280.000,00	R\$ 23.669.000,00
2017	14.096.360.647,00	R\$ 16.349.000,00	R\$ 9.251.000,00	R\$ 22.626.000,00
2018	15.105.103.708,00	R\$ 17.897.000,00	R\$ 8.980.000,00	R\$ 12.583.200,00
2015– 2018	R\$ 55.532.034.422,00	R\$ 69.079.076,00	R\$ 26.971.199,00	R\$ 82.062.731,00

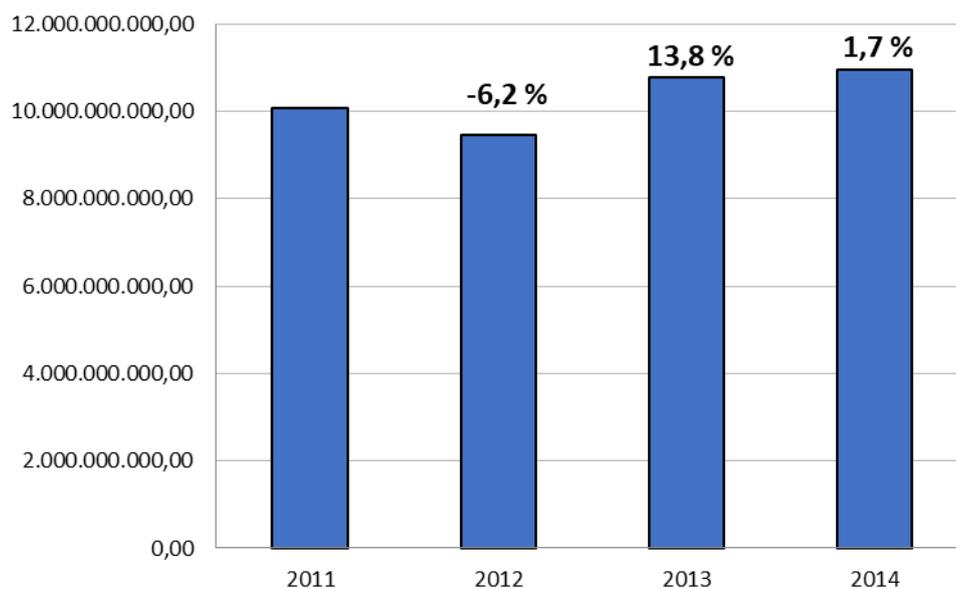
Fonte: Portal da Transparência do Estado do Espírito Santo.

Na comparação dos períodos de 2011 a 2014 e de 2015 a 2018, constata-se que no primeiro a soma dos orçamentos de todos os anos para a Comunicação Pública é de R\$ 153.236.708,00. Já de 2015 a 2018, esse valor é de R\$ 178.113.006,00, 16,2% a mais. Já o orçamento geral do Estado foi de R\$ 41.271.274.296,00 no período de 2011 a 2014, e de R\$ 55.532.034.422,00 no período de 2015 a 2018, uma variação positiva de 73,5%.

Quando analisamos o período de 2011 a 2014, constatamos que o período de maior alocação de recursos na Comunicação Pública se deu em 2013, no terceiro ano de mandato do Governo Renato Casagrande, quando foram previstos R\$ 46.933.276,00 ao setor no orçamento do Estado, 50,4% a mais do que o orçamento previsto para a área no primeiro ano de governo, em 2011.

Em 2012, ano de eleições municipais, o orçamento da área de Comunicação Pública já havia crescido 10,4% em relação ao ano anterior, apesar da queda expressiva do orçamento estadual, de R\$ 10.085.850.872,00 em 2011 para R\$ 9.461.510.514,00 em 2012, uma diminuição de 6,2% nos valores, como podemos observar na Figura 2.

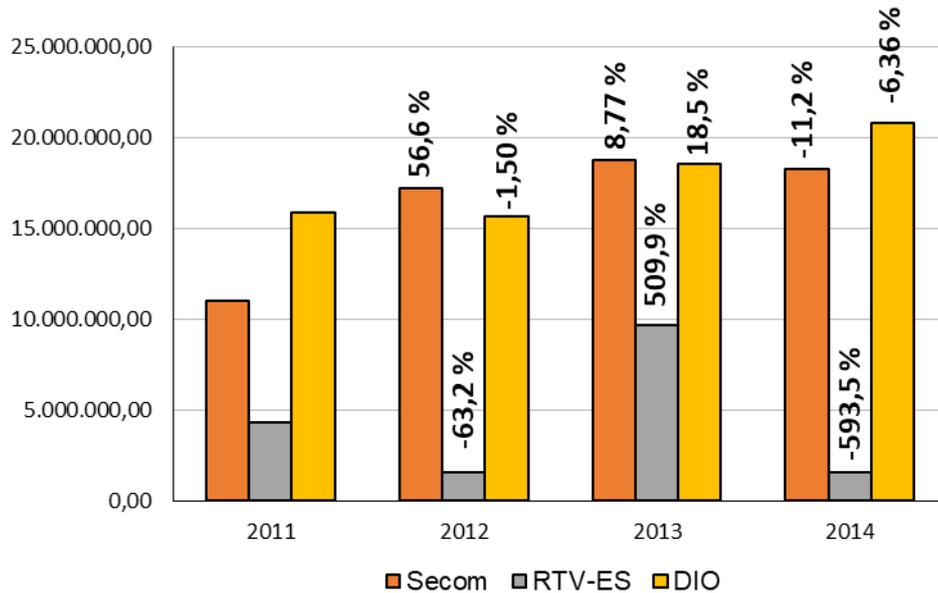
Figura 2



Fonte: Portal da Transparência do Estado do Espírito Santo.

No período de 2011 a 2014, a maior variação no orçamento da Secom se deu de 2011 para 2012, com aumento de 56,6%, como podemos observar na Figura 3.

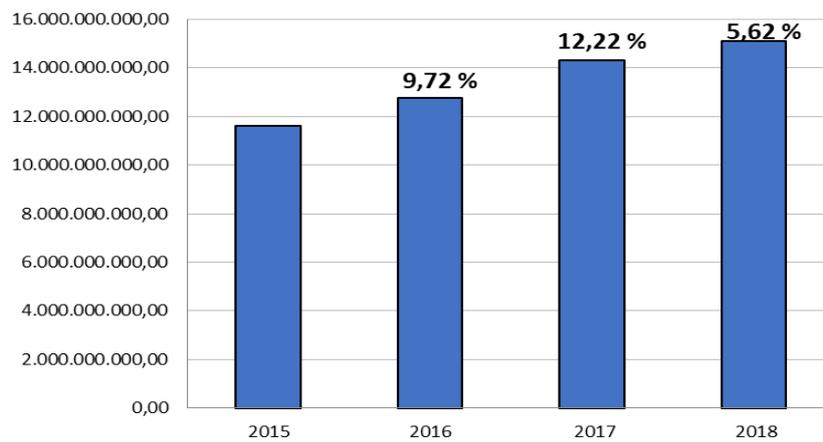
Figura 3



Fonte: Portal da Transparência do Estado do Espírito Santo.

Na análise do período de 2015 a 2018, vemos que, no primeiro ano de governo, em 2015, o valor geral orçado para 2014 foi mantido. Nesse período, o orçamento engordou mais nos anos de 2016 e 2017, sendo que em 2016, ano de eleições municipais, foi registrado o maior valor em todo o período de 2011 a 2018: R\$ 49.843.000,00. Em 2017 foi registrado o segundo maior valor para o período, de R\$ 48.226.000,00. Na Figura 4 podemos observar os valores percentuais de aumento do orçamento do período.

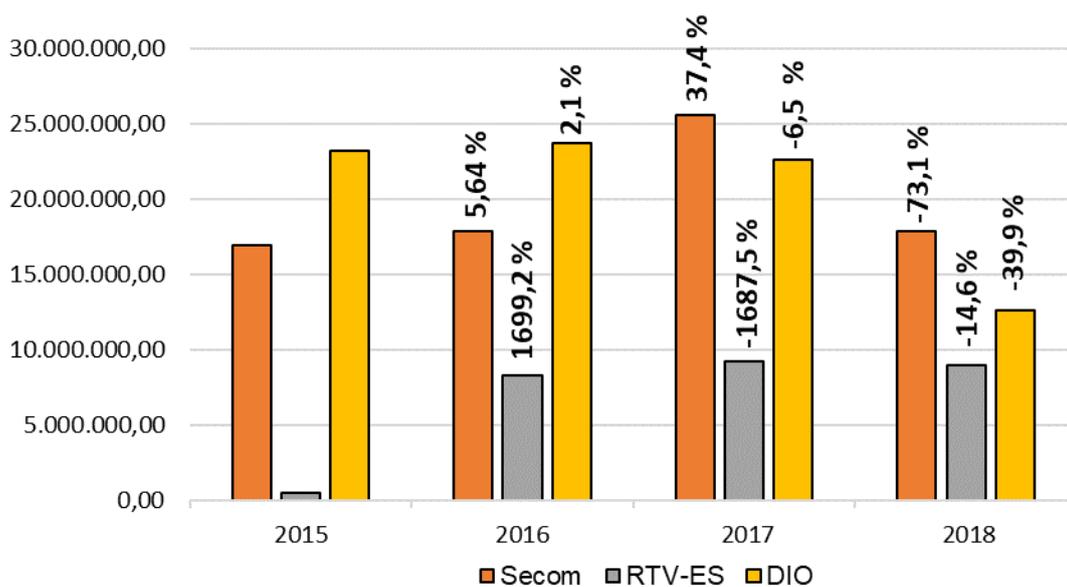
Figura 4



Fonte: Portal da Transparência do Estado do Espírito Santo.

De 2015 a 2018, o orçamento da Secom aumentou nos anos de 2016 e 2017, respectivamente anos de eleições municipais e campanha pré-eleitoral estaduais/federais. De 2015 para 2016, a variação foi de 5,64%; de 2016 para 2017, 37,4%, como podemos observar na Figura 5.

Figura 5



Fonte: Portal da Transparência do Estado do Espírito Santo.

Chama a atenção no período de 2015 a 2017 o aumento do orçamento destinado ao DIO, com o pico sendo atingido em 2016: R\$ 23.669.000,00. Esse valor cai quase para metade em 2018, ano em que o Diário Oficial deixa de circular em papel: R\$ 12.583.200,00, o menor orçamento do órgão para todo o período de 2011 a 2018, uma queda de 39,9%, como podemos observar na Figura 5.

Em 2014, no entanto, no último ano de governo, houve redução de 13,4% em relação a 2013, tendo a maior queda sido registrada no orçamento da RTV-ES, que caiu de R\$ 9.661.695,00 em 2013 — recorde para todo o período analisado, de 2011 a 2018 — para R\$ 1.581.334,00 em 2014, 83,6% a menos. O movimento foi contrário ao orçamento geral do Estado, que apresentou pouca variação, com ligeira subida, de 2013 para 2014.

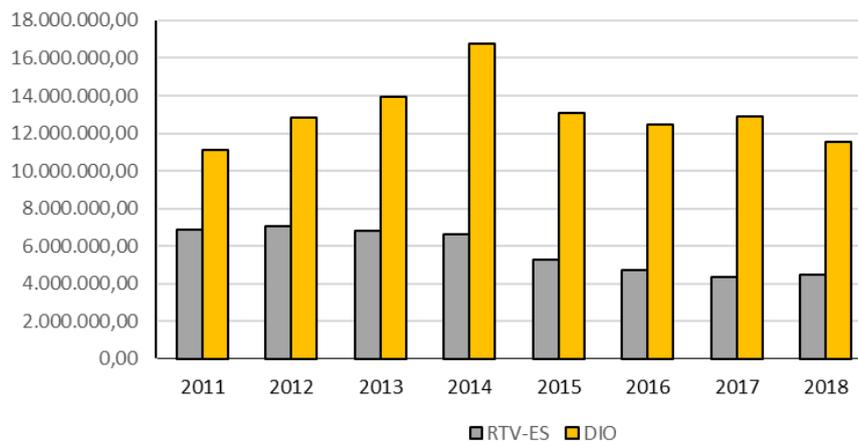
Quando analisamos a destinação de recursos para a Comunicação Pública, chama a atenção a enorme variação de orçamento, ano a ano, na RTV-ES. O maior orçamento foi em 2013, com R\$ 9.661.695,00, e o menor, em 2015: R\$ 460.199,00, 95,2% a menos. No ano de 2015 o orçamento geral do Estado registrou recorde no período em volume de recursos: R\$ 291.195.072,00.

## **1.2. Gastos com publicidade nos órgãos de comunicação públicos**

Além dos valores destinados em orçamento para os veículos públicos de comunicação do Espírito Santo, também analisamos os valores gastos pelo próprio Estado com publicidade e propaganda nesses mesmos veículos.

Na Figura 6 podemos acompanhar os gastos de publicidade e propaganda de órgãos governamentais nos próprios veículos do Estado.

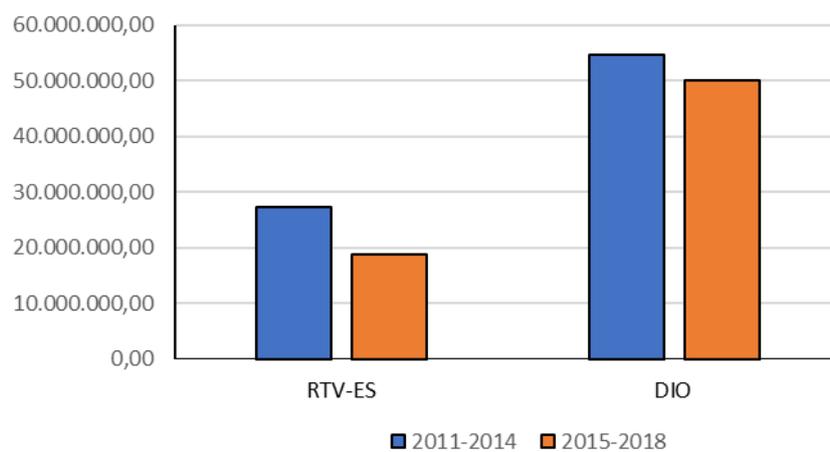
Figura 6



Fonte: Portal da Transparência do Estado do Espírito Santo.

No recorte dos gastos com publicidade nos órgãos públicos do Estado (Figura 7), constatamos que em todo o período analisado (2011 a 2018) foram gastos R\$ 150.910.150,00. Destes, R\$ 104.666.552,50 foram despendidos em publicações no Diário Oficial do Estado (69,36%) e R\$ 46.243.597,21 (30,64%) na RTVES (Rádio e Televisão ES).

Figura 7



Fonte: Portal da Transparência do Estado do Espírito Santo.

Os valores absolutos podem ser observados na Tabela 3, que está dividida em períodos de quatro anos, de acordo com cada gestão estadual — de Renato Casagrande e de Paulo Hartung.

Tabela 3

<b>Ano (grupos)</b>	<b>Valor Pago</b>	<b>Favorecido</b>
2011 a 2014	R\$ 54.705.718,13	Departamento de Imprensa Oficial — DIO
2015 a 2018	R\$ 49.960.834,37	Departamento de Imprensa Oficial — DIO
2011 a 2014	R\$ 27.367.236,16	Rádio e Televisão Espírito Santo
2015 a 2018	R\$ 18.876.361,05	Rádio e Televisão Espírito Santo

Fonte: Portal da Transparência do Estado do Espírito Santo.

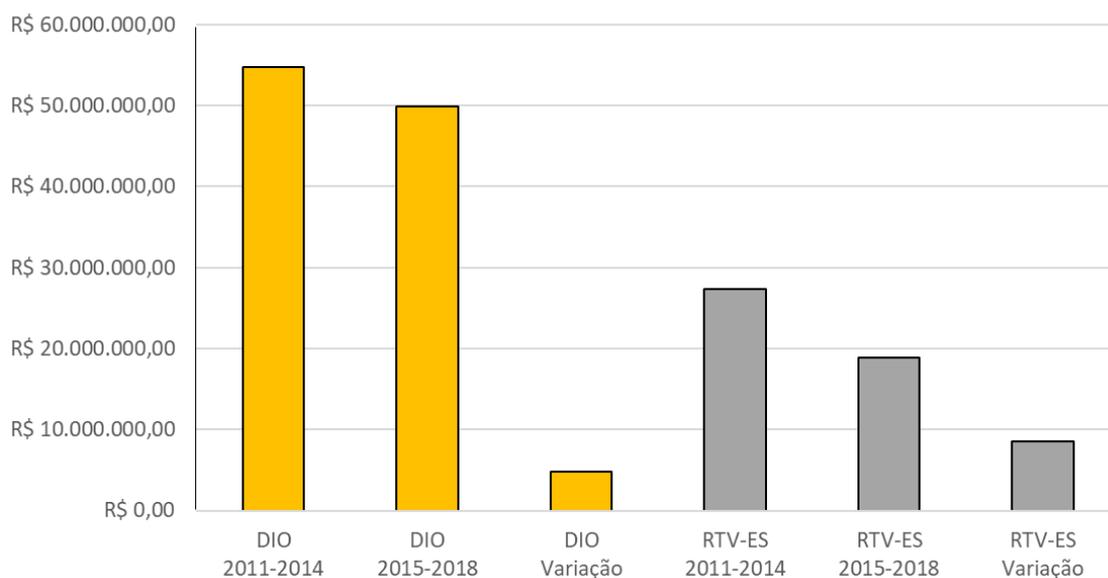
É válido lembrar que há a obrigatoriedade de publicação legal por parte dos órgãos no Diário Oficial, o que justifica o gasto maior com o DIO, não significando isso, necessariamente, que as gestões reconheçam a importância do investimento em veículos próprios.

No período de 2011 a 2014, foram gastos R\$ 82.072.954,29 em publicidade nos órgãos públicos do Estado; de 2015 a 2018, R\$ 68.837.195,42, 16,2% a menos. No primeiro período analisado os gastos no DIO aumentaram ano a ano, saindo de R\$ 11.113.798,50 no primeiro ano de governo para R\$ 16.770.407,93 no último ano.

Já o gasto com publicidade na RTV-ES variou menos, ficando entre R\$ 6,6 milhões e R\$ 7 milhões. No período de 2015 a 2018, o movimento foi inverso, com redução dos gastos em publicidade tanto na RTV-ES como no DIO, do primeiro para o último ano de governo.

É possível observar pela Figura 8 que, de modo geral, os gastos no quadriênio 2015–2018 foram menores tanto com os gastos do Departamento de Imprensa Oficial — DIO/ES como com investimentos na Rádio e Televisão Espírito Santo.

Figura 8



Fonte: Portal da Transparência do Estado do Espírito Santo.

Na Tabela 7 podem ser observados os valores investidos na RTV-ES por Unidade Gestora, ao longo de oito anos, sendo tabelados apenas os dez principais órgãos da lista. Observa-se que os maiores valores vêm da própria autarquia, seguida do Departamento Estadual de Trânsito (Detran), que é um órgão que utiliza parte da verba publicitária em campanhas educativas.

Tabela 4

Unidade Gestora	Valor Pago
Rádio e Televisão Espírito Santo	R\$ 45.612.540,41
Departamento Estadual de Trânsito	R\$ 366.782,50
Superintendência Estadual de Comunicação Social	R\$ 155.168,00
Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo	R\$ 60.836,30
Fundo Estadual de Saúde	R\$ 34.650,00
Departamento de Estradas de Rodagem do Estado	R\$ 8.400,00
Fundo Estadual de Defesa do Consumidor	R\$ 5.220,00

Fonte: Portal da Transparência do Estado do Espírito Santo.

Aparecem, também, Fundos Estaduais que desenvolvem trabalhos educativos durante o ano. Destaca-se a ausência de grandes secretarias, como as de Educação, Saúde e Segurança Pública, que figuram a seguir como as áreas que mais investem na mídia privada/comercial capixaba.

Já na Tabela 5, também em um somatório ao longo de oito anos, e fazendo o recorte dos dez maiores investimentos, pode ser observada a presença de valores de secretarias estratégicas investindo no Departamento de Imprensa Oficial; por conta de publicidade legal obrigatória de certames, licitações, etc.

Tabela 5

<b>Unidade Gestora</b>	<b>Valor Pago</b>
Departamento de Imprensa Oficial	R\$ 48.497.889,69
Fundo Estadual de Saúde	R\$ 6.518.258,53
Departamento Estadual de Trânsito	R\$ 5.590.332,03
Secretaria de Estado da Educação	R\$ 4.745.889,76
Secretaria de Estado da Fazenda	R\$ 3.829.866,35
Instituto de Previdência dos Servidores do Estado	R\$ 2.823.477,92
Departamento de Estradas de Rodagem do Estado	R\$ 2.541.260,52
Polícia Civil do Estado do Espírito Santo	R\$ 1.779.089,18
Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos	R\$ 1.375.214,29
Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal	R\$ 1.351.850,11

Fonte: Portal da Transparência do Estado do Espírito Santo.

Ao final, constatamos que o governo de Renato Casagrande (2011 a 2014) destinou mais verba de publicidade para veículos públicos de comunicação, enquanto o governo de Paulo Hartung (2015 a 2018) destinou mais verba de orçamento para veículos de comunicação corporativos privados.

## Conclusão

Como ponto de partida para as considerações finais do presente artigo, resgata-se Matos (2009, p. 6), que assinala que a Comunicação Pública é “um processo de comunicação instaurado na esfera pública que engloba Estado, governo e sociedade; um espaço de debate, negociação e tomada de decisões relativas à vida pública”, e não somente propaganda de gestão de governo.

A partir da leitura bibliográfica e da coleta documental, nota-se a essencialidade do acesso à informação pública para que os cidadãos possam interagir com os serviços ofertados pelo poder público, além de possibilitar uma participação mais ativa na política e na construção da cidadania.

Foram observadas algumas dificuldades no levantamento de dados para a construção da pesquisa, que corroboraram a urgente necessidade de estudos sobre o tema.

A categorização dos dados no *site* do Governo do Estado gerou uma impossibilidade de cruzá-los, inviabilizando algumas análises. Essa é uma falha da própria lei que rege a forma como deve ser dada transparência aos contratos de execução de publicidade, o que evidencia que a responsabilização da Comunicação Pública é precária, inviabilizando o controle público e a independência do sistema.

Diante disso, foi constatado que o que é previsto na Lei n.º 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e na Lei n.º 12.232/2010 (Normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda) foi cumprido pelo Governo do Estado, em ambas as gestões analisadas.

Mesmo que o Governo do Estado cumpra as exigências legais na transparência dos gastos com publicidade, não é possível atingir a finalidade legal, ou seja, permitir o controle social amplo, já que há uma falta de acesso aos formatos disponibilizados, além de não se permitir ao cidadão médio encontrar as informações, não se atendendo, também, ao pesquisador, que necessita de base aberta e filtrável para a experiência acadêmica.

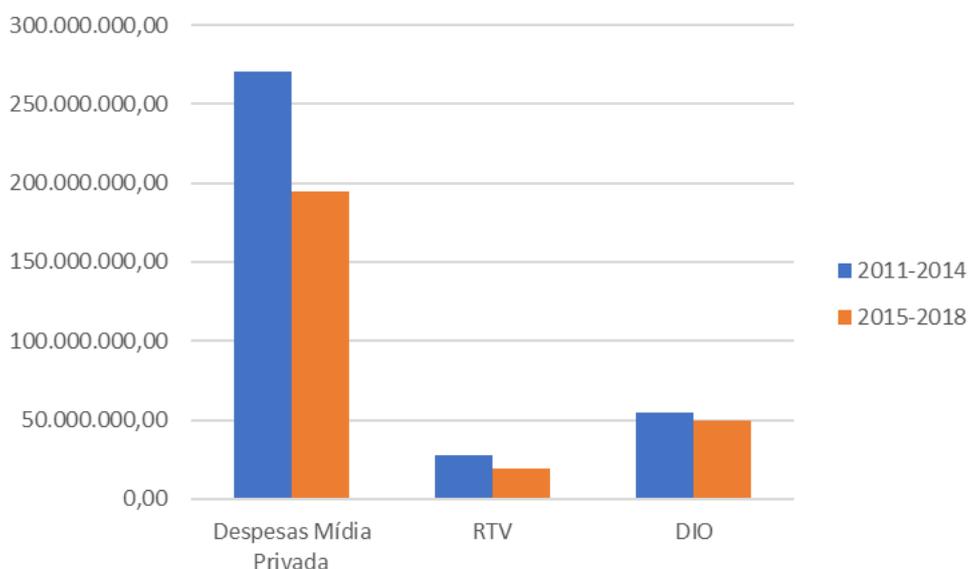
Porém, há avanços que dependiam apenas de boa vontade política e não obrigatoriedade por força de lei, como, por exemplo, especificação nas notas fiscais das agências de propaganda dos veículos de imprensa que receberam os recursos. Além disso, destaca-se a importância da implementação de um Conselho Estadual para Políticas de Comunicação Social, como ferramenta de controle social quanto ao monitoramento de investimentos

em veículos próprios de comunicação e gastos com a mídia privada. O Conselho em questão também teria o papel de propor como os recursos disponíveis deveriam ser destinados e avaliar o conteúdo das programações dos veículos próprios.

Ao longo da pesquisa também foi analisada qual foi a política adotada para a distribuição de recursos para publicidade em veículos de comunicação no Estado no período de 2011 a 2018, e como se procedia à distribuição de recursos, sendo percebido pouco interesse dos gestores no investimento em veículos próprios.

Constata-se que o governo de Renato Casagrande (2011 a 2014) destinou mais verba de publicidade a veículos públicos de comunicação, enquanto o governo de Paulo Hartung (2015 a 2018) destinou mais verba de orçamento a veículos públicos. Mas ambos gastaram mais com a mídia privada, como podemos observar na Figura 9.

Figura 9



Fonte: Portal da Transparência do Estado do Espírito Santo.

---

## REFERÊNCIAS

- Bobbio, N. (1986). *A era dos direitos* (2.<sup>a</sup> ed.). Elsevier.
- Decreto de Lei n.º 200/67, de 25 de fevereiro de 1967. (1967, fevereiro 27). Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília.
- Lei n.º 12.232, de 29 de abril de 2010. (2010, abril 30). Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília.
- Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília.
- Carvalho, M. M. de. (2019). *Comunicação Pública: função e legitimação das tevês legislativas federais*. [Tese de doutorado em Comunicação]. Universidade de Brasília.
- Constituição da República Federativa do Brasil. (1988). [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao)
- DaMatta, R. (2011). *O que faz o Brasil, Brasil?* Rocco.
- Espírito Santo. (2012). Lei 9.871/2012 — 26 de novembro de 2012.
- Governo do Estado do Espírito Santo. (2025, maio). Secretaria de Estado de Controle e Transparência, Portal da Transparência. <https://transparencia.es.gov.br>
- Marques, J. (2016). *Comunicação Pública e democracia no Brasil: institucionalidade e sociedade civil*. Paulus.
- Matos, H. (2009). *Capital social e comunicação: interfaces e articulações*. Summus.
- Matos, H. (2012). Sobre a emergência dos conceitos de Comunicação Pública. In M. M. K. Kunsch, *Comunicação Pública, sociedade e cidadania*. Difusão.
- Minayo, M. C. S. (2007). *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde* (10.<sup>a</sup> ed.). Hucitec.
- Miola, E. (2013). Comunicação Pública e cidadania: por uma mediação democrática. In J. Barros & A. Barros (org.), *Comunicação Pública: estado, mercado, sociedade e interesse público* (pp. 187–200).. Atlas.
- Vassallo Lopes, M. I. V. (2014). *Pesquisa em Comunicação*. Edições Loyola.