

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE BIBLIOTECONOMIA E COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO – NÍVEL DOUTORADO

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E MEMÓRIA COMUNICACIONAL

Revelações e apagamentos sobre o governo da presidenta Dilma Rousseff

ANA JAVES ANDRADE DA LUZ

PORTO ALEGRE

2021

ANA JAVES ANDRADE DA LUZ

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E MEMÓRIA COMUNICACIONAL

Revelações e apagamentos sobre o governo da presidenta Dilma Rousseff

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Linha de Pesquisa Culturas, Política e Significação, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Comunicação e Informação.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Helena Weber

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Ana Regina Barros Rêgo Leal
PPGCOM/UFPI

Prof. Dr. Emerson Urizzi Cervi
PPGCP-PPGCOM/UFPR

Prof. Dr. Moisés Rockembach
PPGCOM/UFRGS

Profa. Dra. Silvia Capanema
PLÉIADE/Université Paris 13

Prof. Dr. Carlos Locatelli
PPGJOR/UFSC - Suplente

Porto Alegre, 02 de dezembro de 2021

CIP - Catalogação na Publicação

Andrade da Luz, Ana Javes
COMUNICAÇÃO PÚBLICA E MEMÓRIA COMUNICACIONAL:
revelações e apagamentos sobre o governo da presidenta
Dilma Rousseff / Ana Javes Andrade da Luz. -- 2021.
253 f.
Orientador: Maria Helena Weber.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Faculdade de Biblioteconomia e
Comunicação, Programa de Pós-Graduação em Comunicação
e Informação, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Memória Comunicacional. 2. Comunicação Pública.
3. Comunicação Governamental. 4. Arquivamento da web.
5. Dilma Rousseff. I. Weber, Maria Helena, orient.
II. Título.

*Dedicada ao meu pai, José da Luz Neto,
que partiu no início de 2021,
antes que eu pudesse dizer:
pai, sou doutora.*

AGRADECIMENTOS

Esta tese não teria sido possível sem o apoio incondicional da minha companheira, Carmen Oliveira, fonte inesgotável de amor, de compreensão e de trocas, que me engrandecem e me transformam cotidianamente.

Foi possível igualmente pelo apoio incondicional de minha mãe, Ana, exemplo de generosidade, de persistência e de transformação.

Agradeço à Maria Helena Weber, Milena, orientadora e amiga, que me acolheu, me instigou e me conduziu nessa jornada de conhecimento e de tantas conquistas. Obrigada por toda confiança e partilha. Obrigada por ser inspiração e norte nesse Sul.

À Fiorenza Carnielli, dupla mais do que especial e com quem pretendo escrever ainda muitos capítulos da vida. Obrigada por estar sempre perto, segurar na mão, me fazer rir, me fazer acreditar.

À Anelise De Carli, pela amizade, pela leitura atenta e compromissada, pela inspiração.

Aos colegas do grupo de pesquisa Nucop, pelos debates, aprendizados e alegrias.
Juntos somos muito mais.

Às amigas de muitas vidas, em especial àquelas que, não importando a distância, estiveram e estão sempre perto. Vocês sabem quem são e eu não sou inteira sem vocês.

Às professoras Vera Veiga França e Jennifer Cutty, pelas indispensáveis contribuições oferecidas a este trabalho na etapa de qualificação. À Vera, em especial, pelas tantas escutas e conselhos a acalmar esse meu coração sobressaltado.

Ao professor Moisés Rockembach, pelas contribuições na banca de qualificação, pelas pesquisas inspiradoras e por aceitar retornar à banca final de avaliação.

À professora Ana Regina Rêgo e ao professor Emerson Urizzi Cervi, por aceitarem compor a banca final de avaliação. É uma honra contar com suas leituras e contribuições.

À professora Silvia Capanema, que me acolheu prontamente quando pleiteei sua orientação em estágio doutoral na Universidade Sorbonne Paris Nord, etapa precoce e bruscamente interrompida pela pandemia. É uma grande alegria e um privilégio tê-la como avaliadora.

Aos professores, técnicos e colegas do PPGCOM/UFRGS, que fizeram da vivência acadêmica um tempo rico e de muito aprendizado.

À Capes, agência de fomento do Governo Federal, que permitiu a dedicação necessária para o desenvolvimento desta pesquisa.

À Universidade brasileira, porque só o livre conhecimento é emancipador.
Que siga pública, gratuita, laica e de qualidade.

Pasmada de terror, perseguida pela fatalidade do destino, Visitación reconheceu nos olhos os sintomas da doença cuja ameaça os havia obrigado, a ela e ao irmão, a desterrarem-se para sempre de um reino milenário no qual eram príncipes. Era a peste da insônia [...] o mais temível da doença não era a impossibilidade de dormir, pois o corpo não sentia cansaço nenhum, mas sim a sua inexorável evolução para uma manifestação mais crítica: o esquecimento.

Gabriel García Márquez, Cem anos de solidão

RESUMO

Esta tese defende a hipótese da Memória Comunicacional, investigando a relação entre comunicação e memória a partir do percurso de identificação e análise da comunicação dos mandatos da presidenta Dilma Rousseff (2011–2014 e 2015–2016) disponibilizada no site oficial da Presidência da República do Brasil. Balizada pelos princípios da Comunicação Pública, compreende que os produtos da comunicação governamental (notícias, propagandas, entrevistas, discursos, produtos e registros audiovisuais) registram de maneira única a política, a administração pública, a cultura e a sociabilidade de um determinado momento histórico. Esses produtos, quando preservados e publicamente acessíveis, permitem constituir o que denominamos Memória Comunicacional. Teoricamente, a pesquisa articula postulados vinculados às teorias democráticas, à Democracia Digital, à Comunicação, à Ciência da Informação e à História. Metodologicamente, realiza pesquisa e revisão bibliográfica, pesquisa histórica, pesquisa documental e estudo de caso. Empiricamente, apresenta modelos de preservação de sites oficiais desenvolvidos em seis países (Estados Unidos, México, França, Portugal, Chile e Brasil), a fim de desenhar o percurso que permitiu identificar e analisar a preservação e o apagamento da comunicação dos mandatos da presidenta Dilma Rousseff no site oficial da Presidência da República, avaliando o acervo disponível quanto à sua qualidade democrática, comunicacional, informacional e memorialística. Os resultados apontaram haver negligência do Estado brasileiro quanto à preservação e ao acesso às informações oficiais na forma de produtos comunicacionais. Apesar de tematicamente plural, a publicidade se mostrou parcial, sem favorecimento à *accountability*. A crítica e o debate são comprometidos, as estratégias de comunicação apenas parcialmente identificáveis, o acesso ao repositório é parcial, prevalecendo a opacidade informacional. Dessa forma, conclui-se que o site oficial da Presidência da República do Brasil não atende plenamente aos direitos à informação e à memória esperados nas democracias, reforçando a importância da adoção de uma política de Memória Comunicacional, proposta e defendida nesta tese.

Palavras-chave: Memória Comunicacional; Comunicação Pública; Comunicação Governamental; Arquivamento da web; Dilma Rousseff.

ABSTRACT

This thesis defends the hypothesis of Communicational Memory, investigating the relationship between communication and memory by identifying and analyzing President Dilma Rousseff's communication available on the Presidency's official website during her terms in Office (2011-2014 and 2015-2016). Based on the principles of Public Communication, this thesis understands that government communication products (news, advertisements, interviews, speeches, audiovisual products, and records) uniquely register the politics, public administration, culture, and sociability of a given historical moment. These products, when preserved and public accessible, allow the constitution of what we call Communicational Memory. Theoretically, this research articulates postulates linked to democratic theories, Digital Democracy, Communication, Information Science, and History. Methodologically, it conducts literature review and research, historical research, documentary research and case study. Empirically, it presents models of preservation of official websites developed in six countries (United States, Mexico, France, Portugal, Chile and Brazil), in order to draw the path that allowed us to identify and analyze the preservation and effacement of President Dilma Rousseff's government communication, evaluating it for its democratic, communicational, informational and memorialistic preservation quality. The results indicate that the Brazilian State has neglected to preserve and provide access to official information in the form of communication products. Despite being thematically plural, publicity has proven to be partial, not promoting accountability. In addition, criticism and debate are compromised, communication strategies are only partially identifiable, access to the repository is partial, and informational opacity prevails. Thus, we conclude that the official website of the Brazilian Presidency does not fully comply with the legal right to information and memory, expected in democracies, restating the importance of enforcing a Communicational Memory policy proposed and defended in this thesis.

Keywords: Communicational Memory; Government Communication; Public Communication; Web Archiving; Dilma Rousseff.

RÉSUMÉ

Cette thèse défend l'hypothèse de la Mémoire Communicationnelle, en interrogeant la relation entre communication et mémoire au travers de l'identification et de l'analyse de la communication des mandats de la présidente Dilma Rousseff (2011-2014 et 2015-2016) disponible sur le site officiel de la Présidence de la République du Brésil. Fondée sur les principes de la communication publique, cette thèse comprend que les produits de communication gouvernementale (actualités, publicités, interviews, discours, produits et enregistrements audiovisuels) documentent de façon unique la politique, l'administration publique, la culture et la sociabilité d'un moment historique précis. Ces produits, lorsqu'ils sont préservés et accessibles au public, permettent de constituer ce que nous appelons la Mémoire Communicationnelle. Sur le plan théorique, cette recherche articule des postulats liés aux théories démocratiques, à la démocratie numérique, à la communication, aux sciences de l'information et à l'histoire. Concernant la méthodologie, elle effectue des recherches bibliographiques et réalise une revue de littérature, des recherches historiques, des recherches documentaires et une étude de cas. Sur le plan empirique, la thèse présente des modèles de préservation de sites web officiels développés dans six pays (États-Unis, Mexique, France, Portugal, Chili et Brésil). Ceci ayant pour but de retracer le parcours qui a permis d'identifier et d'analyser la conservation et l'effacement de la communication des mandats de la Présidente Dilma Rousseff sur le site officiel de la Présidence de la République, en évaluant les archives disponibles quant à leur qualité démocratique, communicationnelle, informationnelle et mémorielle. Les résultats ont montré que l'État brésilien a été négligent quant à la préservation et à la mise à la disposition du public des informations officielles sous forme de produits de communication. Bien que plurielle d'un point de vue des thématiques, la publicité s'est révélée partielle, sans pour autant favoriser l'obligation de rendre des comptes. La critique et le débat sont limités, les stratégies de communication ne sont que peu identifiables, l'accès au fonds d'archives est restreint et l'opacité informationnelle prévaut. La conclusion est donc que le site officiel de la Présidence de la République du Brésil ne répond pas pleinement aux droits à l'information et à la mémoire attendus dans les démocraties, cela renforçant l'importance de promouvoir une politique de mémoire communicationnelle, tel qu'il est proposé et défendu dans cette thèse.

Mots-clés: Mémoire Communicationnelle; Communication Publique; Communication Gouvernementale; Archivage du Web; Dilma Rousseff.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Representação gráfica do cruzamento entre publicidade, responsividade e porosidade através de seus níveis qualitativos	57
Figura 2: Página de acesso aos sites arquivados da Presidência dos Estados Unidos (início)	101
Figura 3: Página de acesso aos sites arquivados da Presidência dos Estados Unidos (cont.)	102
Figura 4: Página do projeto Archivo Sitios Web Gubernamentales mexicanos 2018	104
Figura 5: Página das publicações oficiais francesas no site da Biblioteca Nacional da França	106
Figura 6: Página www.archives.elysee.fr	108
Figura 7: Página de arquivo dos sites de governo de ex-primeiros ministros da França	110
Figura 8: Página do Arquivo Histórico do XX Governo Constitucional de Portugal	113
Figura 9: Página das coleções salvas pelo projeto Arquivo da Web Chilena	115
Figura 10: Página de entrada do site do Palácio do Planalto durante mandato do ex-presidente Michel Temer.....	119
Figura 11: Estrutura Organizacional da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República	139
Figura 12: Linha do tempo de implementação do governo eletrônico brasileiro.....	145
Figura 13: Menu inicial do site do Palácio do Planalto.....	146
Figura 14: Página de acesso à Galeria dos Ex-Presidentes no site do Palácio do Planalto ...	147
Figura 15: Fase de transição de governos do site do Palácio do Planalto	179
Figura 16: Notícias com o termo “Dilma Rousseff” no site do Planalto em novembro de 2017	181
Figura 17: Notícias disponíveis com o nome Dilma Rousseff no site do Planalto em maio de 2018	182
Figura 18: Total de itens com o nome Dilma Rousseff no site do Planalto em maio de 2018	182
Figura 19: Resultado da busca por “Dilma Rousseff” do site do Planalto em novembro de 2019	183
Figura 20: Conteúdo da busca por “Dilma Rousseff” do site do Planalto em novembro de 2019	184
Figura 21: Topo da página “últimas notícias” do site do Planalto em 05 de maio de 2016 ..	185
Figura 22: Base da página “últimas notícias” do site do Planalto em 05 de maio de 2016 ..	186
Figura 23: Página “A Presidenta” no site do Palácio Planalto	187
Figura 24: Página Imprensa no site do Palácio Planalto	187
Figura 25: Página Café com a Presidenta no site do Palácio Planalto	188
Figura 26: Página Conversa com a Presidenta no site do Palácio Planalto.....	189
Figura 27: Página Brasil em Pauta no site do Palácio Planalto	189
Figura 28: Página Blog do Planalto no site do Palácio Planalto	190
Figura 29: Página Bom dia Ministro no site do Palácio Planalto.....	190
Figura 30: Página do Acervo de Dilma Rousseff na Galeria de Ex-Presidentes.....	192
Figura 31: Página do Acervo de Dilma Rousseff na Galeria de Ex-presidentes (cont.)	193
Figura 32: Página do Acervo de Dilma Rousseff na Galeria de Ex-presidentes	194

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Preservação dos principais conteúdos de comunicação associados à visibilidade dos governos nos sites oficiais das 27 capitais brasileiras	116
Gráfico 2: Caminho de acesso ao acervo da ex-presidenta Dilma Rousseff no site do Planalto	195
Gráfico 3: Qualidade do acervo do governo Dilma no site do Planalto	205
Gráfico 4: Memória Comunicacional	209

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Chaves conceituais dos conceitos de memória organizacional	32
Quadro 2: Categorias instrumentais de identificação da Comunicação Governamental	128
Quadro 3: Categorias normativas de análise da Comunicação Governamental.....	131
Quadro 4: Quadro de apresentação do objeto empírico	132
Quadro 5: Ação de Comunicação e Transmissão de Atos e Fatos do governo federal.....	142
Quadro 6: Ação de Publicidade Institucional	143
Quadro 7: Ação de Publicidade de Utilidade Pública.....	143
Quadro 8: Ação de Capacitação de Agentes para o Sistema de Comunicação de Governo no poder Executivo Federal (SICOM).....	144
Quadro 9: Número de acessos aos sites vinculados à Presidência e à Secom	148
Quadro 10: Busca pelo nome dos ex-presidentes no atual no site do Planalto	162
Quadro 11: Produtos de comunicação disponíveis no acervo da biblioteca do Planalto	163
Quadro 12: Ações e produtos de comunicação do governo Dilma Rousseff.....	172
Quadro 13: Principais campanhas de Publicidade Institucional do governo Dilma (2011-2016)	174
Quadro 14: Principais campanhas de Publicidade de Utilidade Pública do governo Dilma (2011-2016)	175
Quadro 15: Despesas de comunicação da Presidência da República nos governos Dilma...	177
Quadro 16: Análise do acervo do governo Dilma Rousseff no site do Planalto	198

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Tempo x Identidade x Memória	80
Tabela 2: Tipos de políticas de comunicação por intensidade de produção de conteúdos	155
Tabela 3: Produção e distribuição de recursos por tipo-ideal de política de comunicação ...	155

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	15
INTRODUÇÃO	17
1 DEMOCRACIA E COMUNICAÇÃO	28
1.1 LOCALIZAÇÃO HISTÓRICA E CONCEITUAL DA PESQUISA.....	29
1.2 DEMOCRACIA	39
1.2.1 Informação como um direito.....	40
1.2.2 Modelos democráticos e a comunicação.....	42
1.2.3 Democracia digital	47
1.2.3.1 <i>Accountability</i> : transparência versus opacidade informacional.....	48
1.2.3.2 A institucionalização dos sites oficiais.....	54
1.3 COMUNICAÇÃO PÚBLICA.....	57
1.3.1 O conceito no Brasil.....	60
1.3.2 Comunicação Governamental.....	67
2 MEMÓRIA E HISTÓRIA PÚBLICA.....	78
2.1 MEMÓRIA E DEVER DE MEMÓRIA	79
2.2 HISTÓRIA PÚBLICA	86
2.3 OS ARQUIVOS NA ERA DIGITAL	88
2.3.1 Arquivos digitais e a era pós-custodial	90
2.3.2 Políticas de preservação digital.....	91
2.3.3 O arquivamento de websites	93
3 PRESERVAÇÃO DE SITES OFICIAIS: MODELOS INTERNACIONAIS E O CENÁRIO BRASILEIRO	98
3.1 ESTADOS UNIDOS	99
3.2 MÉXICO	102
3.3 FRANÇA.....	105
3.4 PORTUGAL.....	111
3.5 CHILE	114
3.6 BRASIL.....	115
3.7 PROJETO DE LEI 2.431/2015	120
4 PERCURSO E ABORDAGEM ANALÍTICA.....	124
4.1 PARADIGMAS.....	126
4.2 CATEGORIAS DE ANÁLISE	127
4.2.1 Categorias instrumentais	127
4.2.2 Categorias normativas.....	129
4.3 UNIVERSO E <i>CORPUS</i> DE PESQUISA.....	131
4.4 ETAPAS DA PESQUISA EMPÍRICA	133
5 A COMUNICAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL	136
5.1 A SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL - SECOM	137
5.2 O SITE DO PLANALTO	144
5.3 OS PRESIDENTES E SEUS MODOS DE COMUNICAR	149
5.4 O ACERVO COMUNICACIONAL DOS EX-PRESIDENTES BRASILEIROS	158

6	A COMUNICAÇÃO DO GOVERNO DILMA.....	165
6.1	DILMA ROUSSEFF, A PRIMEIRA PRESIDENTA BRASILEIRA	165
6.2	COMUNICAÇÃO REVELADA	171
6.3	COMUNICAÇÃO APAGADA	178
7	A MEMÓRIA COMUNICACIONAL.....	197
7.1	O ACERVO DO GOVERNO DILMA NO SITE DO PLANALTO	197
7.2	DEMOCRACIA	199
7.3	COMUNICAÇÃO PÚBLICA.....	200
7.4	INFORMAÇÃO	202
7.5	MEMÓRIA.....	204
7.6	A HIPÓTESE DA MEMÓRIA COMUNICACIONAL	206
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	212
REFERÊNCIAS	219	
	DOCUMENTOS E LEGISLAÇÃO CONSULTADOS	230
	SITES CONSULTADOS.....	232
	REFERÊNCIAS DO ESTADO DA ARTE	233
	Livros	233
	Artigos e capítulos de livro.....	233
	Teses e dissertações	235
	Sites consultados.....	236
ANEXOS	237	
	ANEXO 1 – TABELA DE TEMPORALIDADE E DESTINAÇÃO DE DOCUMENTOS RELATIVOS ÀS ATIVIDADES-MEIO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL – COMUNICAÇÃO SOCIAL	237
	ANEXO 2 – TEXTO DO PROJETO DE LEI 2431/2015	238
	ANEXO 3 – VOTO DO RELATOR NA COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA SOBRE PL 2431/2015	241
	ANEXO 4 – VOTO DO RELATOR NA COMISSÃO DE CULTURA SOBRE PL 2431/2015	246
	ANEXO 5 – TERMO DE CONSENTIMENTO DE LARISSA CANDIDA COSTA	253

APRESENTAÇÃO

No dia 22 de maio de 2021, o Brasil ganhou o seu primeiro museu inteiramente virtual: o Museu das Memórias (In)Possíveis¹. Projeto da Associação Psicanalítica de Porto Alegre (Appoa), o museu recolhe, agrega e expõe narrativas de pessoas e de grupos sociais cujas histórias, muitas vezes, não encontram espaços para serem contadas: moradores de rua, torturados das ditaduras, sobreviventes de guerras, povos indígenas em luta por seus territórios, atingidos por barragens etc. Em artigo publicado às vésperas da inauguração, dois dos organizadores afirmavam: “a memória aciona os faróis da história, abrindo espaço para futuros que não sejam meras repetições do vivido” (RIECK; SOUZA, 2021, s/p).

Esta tese fala de memórias. De memórias possíveis. Possíveis pelo digital que tudo torna visível, amplifica, comunica, mas que também esconde, silencia, apaga. Esta tese fala das memórias que os arquivos da comunicação governamental nos permitem reconstituir, mas que por vezes a decisão política negligencia e impede que as acessemos. Esta tese fala das memórias do meu percurso como profissional e como pesquisadora da comunicação pública.

Em 2015, ainda em nível de mestrado, iniciei esta pesquisa sobre a relação entre comunicação governamental e memória. Inconformada com o apagamento de toda a comunicação realizada ao longo de oito anos de governo na Prefeitura Municipal de Fortaleza (CE), na qual fui coordenadora de comunicação entre 2005 e 2012, e inspirada pelos estudos da Comunicação Pública, sob orientação cuidadosa e sempre desafiadora da profa. Maria Helena Weber, compreendi que a pesquisa acadêmica pode e deve tensionar a realidade em direção a um horizonte ético que resulte em sociedades mais justas e democráticas. Esse foi o entendimento que guiou todo esse percurso acadêmico.

Em abril de 2016, defendi a dissertação que apontava a prática sistemática e disseminada de apagamento da comunicação dos sites das prefeituras de capitais brasileiras. O cenário era de preocupação e de alerta. Possivelmente, boa parte dos arquivos que haviam sido retirados daquelas mídias oficiais desapareceu definitivamente. Um ataque à memória das administrações, da política, das cidades, dos seus moradores. Nesse mesmo abril, teve início na Câmara dos Deputados o processo de *impeachment* da primeira mulher eleita presidenta no Brasil, Dilma Rousseff. Na ocasião, foi inevitável me perguntar: o que acontecerá com a comunicação desse governo, caso ela seja cassada. A partir de então, passei a monitorar e a

¹ Ver: <https://museu.appoa.org.br/site>. Acesso em 01 nov. 2021.

documentar o site oficial da presidência da República, em uma curiosidade cidadã e científica que se transformou em projeto de pesquisa de doutorado e que, agora, resulta nesta tese.

O percurso desta pesquisa foi enriquecido por muitos atravessamentos. Desde o privilégio de fazer parte do (então) único programa de pós-graduação do país a unir Comunicação e Informação em suas linhas de pesquisa, me permitindo aprofundar os conhecimentos fora da minha área de formação e que tanto contribuíram para o aprofundamento das discussões aqui propostas; passando pela experiência de ter provocado e ajudado a redigir um projeto de lei que tramita no legislativo federal com o objetivo de responsabilizar os gestores públicos que autorizarem ou forem negligentes com o apagamento de informações publicadas em sites oficiais; até a experiência de ajudar a criar e a coordenar o Observatório da Comunicação Pública (OBCOMP), projeto que desde 2015 entrega à sociedade brasileira um repositório único sobre a comunicação realizada pelo Estado, pela mídia, pela academia e pela sociedade sobre os temas que animam o debate público.

Esta tese é resultado desses atravessamentos porque o meu crescimento como pesquisadora passou, necessariamente, pelas trocas ocorridas nesses ambientes, bem como pelas trocas realizadas com os integrantes do nosso grupo de pesquisa, o Nucop – Núcleo de Comunicação Pública e Política. E é com muita alegria que apresento esta pesquisa, na certeza de que devolvo para a Universidade pública que me acolheu, e para a sociedade da qual faço parte, um trabalho movido pela sede de transformação, pela ética e pelo respeito à ciência.

Em tempos de enfraquecimento das democracias, a brasileira em especial, e de questionamentos ao valor do conhecimento científico, esta pesquisa é a afirmação de que é preciso conhecer e discutir o passado para que o presente e o futuro não sejam meras repetições. Muito menos que sejam repetições de tiranias, de opressão, de desrespeito aos direitos humanos. Um tempo sem memória é um tempo aberto a aventuras tiranas. Por isso, aqui, afirmamos a potência democrática da memória. Da memória como justiça, da memória como um direito.

Que possamos olhar para o futuro esperançados pelo que somos capazes de construir no presente, respeitando os aprendizados e as dores dos que abriram os caminhos antes de nós. Esta tese é uma resposta a muitas inquietações pessoais e coletivas e é um agradecimento: à Universidade e ao conhecimento que, em tempos obscuros, nos permitem abrir frestas e vislumbrar a luz.

INTRODUÇÃO

Esta tese investiga a relação entre comunicação e memória e a importância da preservação e do acesso público aos arquivos da comunicação governamental nos sites oficiais. Para isso, analisa exemplos de preservação de sites oficiais desenvolvidos em seis países, dentre eles o Brasil, e realiza um estudo de caso sobre a preservação e o apagamento da comunicação governamental dos mandatos da presidenta Dilma Rousseff (2011-2014 e 2015-2016) disponível no site da Presidência da República, a fim de apresentar e defender a hipótese da Memória Comunicacional.

Reconhecendo que a comunicação empreendida pelos governos democráticos, quando balizada pelos princípios da comunicação pública, produz informações de interesse público e de caráter único, o direito de acesso a essas informações está relacionado ao direito à memória. Trata-se de um repertório das características e dos comportamentos de grupos políticos, das administrações e das estratégias de comunicação que refletem a identidade, a cultura, a política e a relação de governos com os cidadãos.

Memória e Comunicação são áreas do conhecimento intrinsecamente relacionadas. Não se supõe lembrar de um acontecimento passado sem que ele, de alguma maneira, tenha sido compartilhado, comunicado, e sem que esse relato ou registro esteja disponível para rememoração e transmissão, a fim de que não se perca e não se esqueça. Rememorar é trazer ao presente um evento passado a partir de testemunhos, arquivos, rastros. Significa acessar arquivos, quaisquer que sejam os suportes – mentais, físicos, digitais – que permitam contar novamente, reviver e também ressignificar.

O interesse pelo tema da memória tem relação direta com processos de democratização, de defesa dos direitos humanos e de fortalecimento de esferas públicas da sociedade (HUYSSSEN, 2000). Testemunhamos a emergência de uma “cultura de memória” (HUYSSSEN, 2000), fenômeno que se evidencia no campo político, cultural e também acadêmico. Além disso, diversos estudos que transitam na interface entre comunicação e memória se empenham em pensar também a memória na era digital. A internet permitiu nossa imersão em um ambiente digital conectado, de modo que a produção e o consumo de informação foram amplificados e facilitados.

Para Rodrigues e Oliveira (2015), redes sociais, sites e blogs vieram somar-se aos espaços tradicionais de documentação conhecidos até então: bibliotecas, arquivos, museus. “Qualquer cidadão que tenha acesso à tecnologia e algum conhecimento técnico, [se transforma] em construtores, divulgadores e preservadores de memória em potencial”.

(RODRIGUES; OLIVEIRA, 2015, p. 95). Outrossim, o tempo de acesso à informação produzida foi encurtado. “Não o tempo que mede o espaço entre a emissão e a recepção da mensagem, tal como acontece em qualquer *media*, mas o tempo-memória, o espaço existente entre o momento do acontecimento e o momento da pesquisa” (CANAVILHAS, 2004, p. 4, grifo do autor), ou seja, a web comprimiu o tempo. E, com isso, trouxe inúmeros desafios às sociedades contemporâneas, dentre eles, o de garantir que esse manancial de conhecimento produzido esteja disponível para as gerações presentes e futuras.

Nesta tese, discutimos e analisamos a preservação e o acesso às informações produzidas pelo Estado, especificamente, as informações resultantes da atividade comunicativa governamental publicada nos sites oficiais. Analisamos esse tema a partir de dois pilares: o direito à informação e ao direito à memória nas democracias.

Muito se tem discutido, especialmente nos últimos 20 anos, sobre a crise das democracias (ROUBAN, 2018), sobre movimentos de desdemocratização de estados nacionais (TILLY, 2013) e até mesmo sobre formas alternativas de governança (ROSANVALLON, 2014) a esse regime de governo que, no século passado, parecia consolidado como a forma ideal de governança. Em 1974, ano que marca o início da “terceira onda de democratização global” a partir da Revolução dos Cravos, em Portugal, apenas 30% dos países independentes eram considerados democracias eleitorais, isto é, adotavam “um sistema no qual os cidadãos, por sufrágio universal, podem escolher e substituir seus líderes em eleições regulares, livres, justas e significativas” (DIAMOND, 2015, p. 141, tradução da autora). Nas três décadas seguintes, esse número sofreu um incremento constante, “como nunca antes visto” e, em 2006, atingiu o patamar de 60% das nações (DIAMOND, 2015, p. 142).

Mas a partir de 2006, a onda de crescimento atingiu um platô e a estagnação começou a preocupar cientistas políticos em diversos centros acadêmicos do mundo. “A democracia está em declínio?”, perguntava o dossiê temático que marcou os 25 anos da revista científica *Journal of Democracy*. Nessa edição, Francis Fukuyama (1989, p. 1, tradução da autora), cientista político que defendeu “a universalização da democracia liberal ocidental como a forma definitiva de governo humano” no ensaio “O fim da história?”, reconheceu os reveses democráticos dos anos recentes. Para o autor, eles têm a ver com o fracasso da institucionalização do Estado democrático, especialmente em “novas democracias”, pois seria “mais difícil passar de um estado patrimonial ou neopatrimonial para um estado moderno e impessoal do que passar de um regime autoritário para um que realiza eleições regulares, livres e justas” (FUKUYAMA, 2015, p. 12, tradução da autora).

Apesar disso, a democracia é o regime adotado na maioria dos países ocidentais – como, até o momento, é o caso do Brasil –, reconhecida como a forma de governo mais justa e inclusiva, que prevê espaços para o debate público e para a escuta da sociedade na tomada de decisão pela representação política. E mesmo que o estado de transformação seja sua condição natural (BOBBIO, 1986), em qualquer exercício de conceituação ou de observação das democracias não é possível excluir alguns pressupostos básicos, dentre os quais a exigência de visibilidade e de transparência pública do Estado. Isso porque, a democracia é “o governo do poder público em público” (BOBBIO, 1986, p. 84).

A transparência pública está associada à noção kantiana de publicidade, segundo a qual somente atos que possam ser defendidos publicamente são aceitos moralmente. Kant se refere a um “senso comum moral” (DELEUZE, 2018, p. 42) enquanto subordinação do interesse especulativo (olhar pelo seu próprio interesse) a uma ordem superior, o interesse da razão prática, que organiza os seres sob a lei moral, remetendo a eles o cuidado de legislar (DELEUZE, 2018). Em outras palavras, é necessário propiciar mecanismos de acompanhamento e de fiscalização dos negócios governamentais, a fim de evitar que interesses privados prevaleçam sobre o interesse público. Para isso, exige-se que governantes prestem contas à sociedade sobre seus atos e motivações, através da oferta continuada de informações. Fica evidente, nesse contexto, a indissociável relação entre Democracia e Comunicação.

Governos estão entre os maiores comunicadores em todo o mundo. Produzem e difundem dados estatísticos e comerciais, informações geográficas e meteorológicas, financiam e realizam pesquisas em diversas áreas do conhecimento e prestam contas de suas ações. A comunicação governamental é um robusto sistema que aciona técnicas, tecnologias, mídias e uma cadeia de produção operada por profissionais capacitados para produzir e difundir, cotidianamente, esse grande volume de informações de interesse público na forma de notícias, entrevistas, discursos, propagandas, publicações, notas oficiais, conteúdos audiovisuais (fotos, áudios, vídeos), dentre outros.

Por isso, as “comunicações governamentais são uma grande indústria em crescimento em muitos países e estão sujeitas a uma atenção crescente de profissionais e teóricos” (HOWLETT, 2009, p. 23, tradução da autora). Nesta pesquisa, a atenção se volta ao questionamento sobre como essas informações são ofertadas ao conjunto de cidadãos, permitindo o acesso, a compreensão e o uso. Afinal, a participação em processos consultivos e/ou decisórios e a fiscalização do poder público dependem dessa difusão e acesso (JANSSEN, 2011). Trata-se de cumprir o princípio da transparência pública, fundamental das democracias. Sem ela, outro princípio igualmente fundante, a participação social, não se realiza. A

disponibilização pública de dados e de informações a qualquer tempo – presente e futuro – é garantidora dos direitos cidadãos.

A comunicação entre governo e sociedade, que atende aos requisitos de publicidade e de promoção da transparência dos atos oficiais e suas justificações, deve se pautar pelo interesse público, fomentar o debate público, colaborar para a formação da opinião pública. Esse é o entendimento da comunicação exigida nas democracias – a Comunicação Pública –, capaz de mobilizar a comunicação institucional do Estado, a comunicação *mediática* e a comunicação da sociedade, gerando disputa de opiniões, ações coletivas, associações e mobilizações (WEBER, 2017). A comunicação é essencial aos esforços governamentais, interferindo diretamente na qualidade do debate público. Ainda que necessariamente estratégica (WEBER, 2011) e que privilegie os feitos positivos dos governos que a assinam, a comunicação governamental documenta as administrações e, como tal, importa à memória de um país.

Para Huyssen (2000), a cultura da memória preenche uma função importante nas transformações atuais da experiência temporal, no rastro do impacto da nova mídia na percepção e sensibilidades humanas. O autor (HUYSSSEN, 2000, p. 32), ao indagar como poderiam ser garantidas, estruturadas e representadas as memórias locais, regionais e nacionais, aponta que “esta é uma questão fundamentalmente política sobre a natureza da esfera pública, sobre a democracia e o seu futuro e sobre a forma mutante da nacionalidade, da cidadania e da identidade”. Tendo isso em mente, surgem as primeiras questões que animam esta pesquisa: a quem cabe proteger os documentos e os registros sobre a política e a governança de um país? A quem cabe promover a salvaguarda e o acesso a essas fontes históricas? Poderíamos excluir o papel do Estado na preservação das suas informações?

Nora (1993), que cunhou a expressão “lugares de memória” para denominar espaços, registros e práticas de rememoração de acontecimentos do passado, afirma que esses lugares são, antes de tudo, restos que nascem do sentimento de que não existe memória espontânea. Essa compreensão também pode ser encontrada em Halbwachs (2003 [1950]), que afirma não bastarem as trocas oriundas das vivências sociais para favorecer a memória coletiva, o papel de fixar esses relatos é igualmente necessário. Mas, quem define quais relatos são fixados, preservados, acessados e quais são apagados, escondidos, silenciados? Além disso, o que precisa ser preservado?

O acesso à comunicação de governos já encerrados, tema desta pesquisa, é uma questão que precisa ser enfrentada de modo urgente. Especialmente em virtude da comunicação ser produzida e divulgada, nos dias atuais, quase inteiramente em formato de origem digital. Por isso, ainda que os sites oficiais tenham se constituído em importantes acervos de memória dos

governos (WEBER, 2011), a falta de uma política de salvaguarda desses conteúdos tem gerado perdas sistemáticas de informações. Dito de outra forma, ao mesmo tempo que as Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs) facilitaram a produção, o armazenamento e a veiculação de informações, não há nenhuma garantia de que encontraremos essas informações no presente e futuro.

É o caso da comunicação produzida pelo governo da presidenta Dilma Rousseff, ocorrido entre janeiro de 2011 e dezembro de 2014 (primeiro mandato) e entre janeiro de 2015 e maio de 2016 (segundo mandato) – recorte temporal do nosso estudo de caso. Rousseff foi a primeira mulher a governar o Brasil. Seu governo foi marcado pela implementação de políticas públicas inovadoras, como o programa Mais Médicos, e também por importantes e controversos acontecimentos políticos e midiáticos, como as manifestações conhecidas como Jornadas de Junho, em 2013; a Copa do Mundo, em 2014; e o *impeachment* que abreviou seu segundo mandato, em 2016. Muito do que a comunicação governamental produziu nesse período foi excluído do site oficial da Presidência da República e não se encontra mais disponível para consulta pública, como demonstraremos nesta tese.

A preservação da comunicação governamental e dos sites oficiais é um tema recente na academia brasileira. A discussão sobre o apagamento da comunicação governamental em sites oficiais adentrou o debate acadêmico com o início desta pesquisa em nível de mestrado, em 2015 (LUZ, 2016). Dois anos depois, em 2017, a preservação de *websites* ganha seu primeiro grupo de pesquisa no Brasil, o Nuaweb². De lá para cá, o debate tem crescido e outras esferas de discussão política, administrativa e científica se estabeleceram. O Arquivo Nacional aprovou, em outubro de 2021, a criação de uma Câmara Técnica Consultiva para a elaboração de estudos, proposições e soluções para a preservação de *websites* e mídias sociais no Brasil. Já no legislativo federal, um projeto de lei derivado dos resultados da dissertação de mestrado desta pesquisadora (LUZ, 2016) tramita sobre o tema.

Esta pesquisa de doutorado se justifica, assim, pela inovação, pela atualidade, pela urgência do tema e pela sua indubitável vinculação ao interesse público. Além disso, está inserida e colabora com a robusta tradição de pesquisa do Núcleo de Comunicação Pública e Política (NUCOP/UFRGS)³, com as pesquisas desenvolvidas no Instituto Nacional Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT.DD)⁴ e com as atividades desempenhadas pelo

² Núcleo de Pesquisa em Arquivamento da Web e Preservação Digital, sediado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), fundado e coordenado pelo prof. Dr. Moisés Rockembach. Disponível em: www.ufrgs.br/nuaweb. Acesso em 21 out. 2021.

³ Ver <http://www.ufrgs.br/obcomp/nucop>. Acesso em 21 out. 2021.

⁴ Ver <http://www.inctdd.org>. Acesso em 21 out. 2021.

Observatório da Comunicação Pública (OBCOMP)⁵, projeto de repositório único de sistematização da produção acadêmica, midiática e governamental sobre comunicação pública no Brasil.

As questões de pesquisa que norteiam este estudo partem de reflexões, exercícios teóricos e observações empíricas nos campos da Comunicação, da Informação, da Ciência Política e da História, bem como da relação entre democracia, comunicação governamental e memória. É o reconhecimento da dimensão pública da comunicação governamental nas democracias e da importância do seu funcionamento para a memória que nos permitem problematizar a relação entre comunicação pública e memória, a partir dos seguintes pressupostos:

- a) A democracia exige visibilidade e transparência do Estado (BOBBIO, 1986; 1987), sendo o direito à informação um direito civil, político e social (CEPIK, 2000);
- b) Os arquivos relativos à informação governamental de domínio público (UHLIR, 2006) devem ter acesso facilitado, através de condições definidas e transparentes, como preconiza o paradigma pós-custodial (SILVA, 2009).
- c) Comunicação pública é a categoria necessária para analisar as ações comunicativas do Estado democrático (WEBER, 2011) e é parâmetro indicador de qualidade das democracias (WEBER, 2017; 2020);
- d) Comunicação governamental se relaciona com a constituição da memória coletiva (HALBWACHS, 2003), cultural (HUYSSSEN, 2000) e política (LUZ, 2016).
- e) Assim, nas democracias, Memória e Comunicação Pública estão intrinsecamente relacionadas e concorrem para a efetivação de direitos fundamentais.

Partindo desses pressupostos, sistematizamos as seguintes questões de pesquisa:

- Como se organiza, quais os objetivos e como funciona a comunicação da Presidência da República do Brasil?
- Os arquivos dessa comunicação são preservados e têm acesso público permitido?

⁵ Ver <http://www.ufrgs.br/obcomp>. Acesso em 21 out. 2021.

- Os arquivos atualmente disponíveis no portal do governo federal permitem reconstituir a comunicação dos ex-presidentes brasileiros?

Esse conjunto de questões leva ao problema central de pesquisa: *como o acesso aos produtos derivados da comunicação da Presidência da República do Brasil contribui para a formação das memórias política, social e cultural do país, entendidas como Memória Comunicacional? Qual a importância dessa memória para as democracias?*

E, como questões secundárias, o que a comunicação da Presidência da República revela sobre as estratégias comunicacionais de cada presidente do país? Como a comunicação governamental realizada durante os mandatos da presidenta Dilma Rousseff colabora para a reconstituição histórica do seu período de governo e de acontecimentos da política brasileira? Como se dá a preservação do site oficial da Presidência da República, principal repositório dos arquivos dessa comunicação, hoje majoritariamente nascida digital? Como os avanços das TICs e da área de arquivamento da web podem colaborar com a preservação desses acervos digitais?

Para Casalegno (2006, p. 32): “se a partilha da memória é uma das condições *sine qua non* para a formação das comunidades, as modalidades evoluem com a transformação dos suportes sobre os quais a memória se inscreve”. A memória é, portanto, cada vez mais afetada pelas dinâmicas da preservação digital, e da possibilidade de acessarmos, a qualquer tempo, o vasto volume de informações que se produz e se consome cotidianamente nesse formato.

Com esse entendimento, a hipótese que norteia esta pesquisa e nos permite perseguir as respostas a essas questões está sustentada na compreensão de que a comunicação pública é imanente à publicidade exigida em estados democráticos. Além disso, ela é normativa ao desenvolvimento de processos e de produtos da comunicação governamental, dirigidos à sociedade em nome do interesse público.

São registros produzidos e divulgados estrategicamente que contêm as ações governamentais, a tradução do projeto político, as características estéticas, visuais e sonoras da época, comportamentos e padrões de sociabilidade vigentes. Esses documentos expressam de modo singular e único a cultura de um determinado momento político em determinado espaço geográfico e, assim, deveriam estar disponíveis aos cidadãos, permitindo o acesso a informações distintas, o confronto de visões, a reconstituição desse tempo histórico a partir das muitas vozes e ideias que atuaram naquele período – algo especialmente esperado no que diz respeito às informações produzidas pelas estruturas do Estado democrático.

Sob essa perspectiva, a hipótese de pesquisa está assim formulada: *a visibilidade e a transparência necessárias à governabilidade nas democracias exigem a adoção de investimentos, tecnologias e especialistas com o objetivo estratégico de produzir e de veicular*

peças e registros jornalísticos, publicitários, eventos, manifestações e discursos. Juntos, esses arquivos formam uma Memória Comunicacional.

Trata-se de reconhecer a amplitude da comunicação governamental, constituída por informações e registros políticos (ideologia, projetos, campanhas publicitárias, protocolos, burocracia); relações sociais (eventos, discursos); história (notícias, entrevistas) e produção cultural (arte, estéticas, regionalidades). Dessa complexa tessitura se forma uma tipologia específica de memória, a Memória Comunicacional, constituída pelas memórias políticas, sociais e culturais de um país, a partir dos registros que produz e disponibiliza publicamente.

A Memória Comunicacional pode ser observada em duas dimensões. A primeira abriga as manifestações dos governantes, em forma de discursos, entrevistas, pronunciamentos; a segunda é composta pelos produtos derivados das atividades profissionais em seus formatos específicos à linguagem jornalística, à estética publicitária e a protocolos promocionais.

O reconhecimento e a preservação dos arquivos daí derivados permitem reconhecer a história e as características da comunicação de governos associadas à política, à cultura e à sociabilidade de um determinado momento histórico. Compreendida dessa forma, a comunicação governamental deixa de ser analisada apenas como um instrumental da política e dos governos para ser reconhecida como fonte histórica, cujo acesso público e perene responde aos direitos à informação e à memória, associados às democracias.

Dito isso, o objetivo geral desta tese é *desenvolver e defender a hipótese denominada Memória Comunicacional, balizada pelos princípios da Comunicação Pública, a partir do percurso para a identificação e análise da comunicação realizada durante os mandatos da presidenta Dilma Rousseff (2011–2014 e 2015–2016), disponível no site oficial da Presidência da República do Brasil.*

E, a fim de alcançar o objetivo geral, esta pesquisa elegeu os seguintes objetivos específicos:

- Identificar e analisar modelos de preservação de sites oficiais em outros países, comparando-os com a realidade brasileira;
- Caracterizar a comunicação governamental empreendida pela Presidência da República do Brasil, através da Secretaria de Comunicação Social (Secom-PR);
- Identificar a comunicação governamental de ex-presidentes brasileiros disponível para consulta pública na página do Palácio do Planalto na internet;
- Identificar a comunicação produzida durante os mandatos da presidenta Dilma Rousseff (2011–2014 e 2015–2016), disponível no site oficial da Presidência da

República do Brasil e analisar sua importância para a conformação da Memória Comunicacional do período.

Como objeto de pesquisa, elegemos *a comunicação da Presidência da República do Brasil identificada no site oficial do Palácio do Planalto produzida durante os dois mandatos da presidenta Dilma Rousseff, ocorridos entre janeiro de 2011 e dezembro de 2014 (primeiro mandato) e janeiro de 2015 e maio de 2016⁶ (segundo mandato)*. A justificativa da esfera federal para análise das características, produtos e importância da comunicação governamental se dá por esse se tratar do maior e melhor estruturado sistema de comunicação governamental instituído no país (WEBER, 2017). Centralizada na Secretaria de Comunicação Social (Secom), a comunicação do Palácio do Planalto reúne significativo número de profissionais, tecnologias, estrutura e uma legislação de referência que serve de modelo aos demais sistemas de comunicação instituídos nas outras esferas de poder do Estado brasileiro, tais como estados e municípios, parlamentos, órgãos e autarquias vinculadas. Além disso, para seu funcionamento, milhões de reais são investidos anualmente, favorecendo a constante qualificação das atividades desempenhadas.

O *locus* de pesquisa é o endereço web oficial ligado à Presidência da República: o site do Palácio do Planalto⁷. Como espaço de publicação e de armazenamento da comunicação oficial relacionada ao exercício do cargo, espera-se que haja preservação das informações oficiais nele publicadas, especificamente, das informações relacionadas aos mandatos presidenciais.

Para apresentar esta pesquisa, a tese foi organizada da seguinte forma: além dessa introdução, contém mais sete capítulos, as considerações finais, as referências e os anexos. Nos capítulos 1 e 2, apresentamos os fundamentos teóricos que sustentam a tese. O primeiro, intitulado Democracia e Comunicação, traz os principais resultados da realização do estado da arte e da revisão bibliográfica – as primeiras etapas realizadas na pesquisa – e, a partir dessas leituras, fazemos a discussão e a articulação crítica dos conceitos que permitem compreender a relação indissociável entre Democracia e Comunicação. No segundo capítulo teórico, intitulado Memória e História Pública, apresentamos os principais conceitos acionados nas áreas da Informação e da História que permitiram completar o quadro teórico da tese.

⁶ Em virtude do seu afastamento do cargo em 12 de maio de 2016, para responder ao processo de *impeachment* aberto pelo Congresso Nacional, a comunicação oficial do governo Dilma Rousseff será analisada até esta data.

⁷ Ver <http://www.gov.br/planalto>. Acesso em 21 out. 2021.

O terceiro capítulo, nomeado Preservação de sites oficiais: modelos internacionais e o cenário brasileiro, apresenta a pesquisa histórico-descritiva realizada para contextualizar o cenário da preservação digital e de iniciativas de arquivamento web no Brasil e no mundo. Contempla iniciativas adotadas em países de três diferentes continentes – América do Norte (Estados Unidos e México), Europa (França e Portugal) e América do Sul (Chile e Brasil) – e ajuda a compreender os desafios políticos e tecnológicos que envolvem o tema e permitiu antever o percurso necessário para realização do estudo do nosso objeto: a comunicação dos mandatos da presidenta Dilma Rousseff disponibilizados no website oficial do Palácio do Planalto. Ao final desse capítulo, apresentamos o Projeto de Lei Federal Nº 2.431/2015, de iniciativa da deputada federal Luizianne Lins (PT/CE) que, inspirado em pesquisa desta autora, propõe responsabilizar gestores públicos que sejam responsáveis ou negligentes diante da supressão de informações oficiais nos sites governamentais.

No capítulo 4 – Percurso e abordagem analítica – expomos os paradigmas teóricos aos quais esta pesquisa se filia e detalhamos o desenho metodológico desenvolvido para abordagem do nosso objeto. Nele, estão presentes as categorias de análise constituídas a partir da teoria, a conformação do universo e do *corpus* de pesquisa, e os procedimentos de pesquisa e de análise realizados.

A comunicação da Presidência da República e como os presidentes que governaram o Brasil se comunicam desde a redemocratização do país, em 1989, compõem o capítulo 5. Nele, além de apresentar o histórico de criação da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, indicamos as principais sessões do site do Palácio do Planalto e a seção deste site que se propõe a disponibilizar toda a comunicação produzida por ex-presidentes brasileiros. O resgate dos modos de comunicar dos ex-presidentes foi predominantemente realizado a partir dos dados obtidos em estudos acadêmicos do campo da Comunicação que se dedicaram ao tema em geral ou àqueles gestores em especial.

No capítulo 6, apresentamos nosso objeto de pesquisa, a partir da história pessoal e política da presidenta Dilma Rousseff e de alguns dos principais acontecimentos que marcaram seus mandatos. Em seguida, reconstituímos a comunicação realizada nos seus governos, dividindo-a em duas partes, a primeira abordando a comunicação governamental a partir do acesso a documentos oficiais, tais como relatórios de gestão, normas e peças orçamentárias; e a segunda trazendo o resultado do acompanhamento do site do Palácio do Planalto realizado ao longo dos últimos seis anos por esta pesquisadora, a fim de observar a preservação ou o apagamento – sistemático, como se constatou – da comunicação da presidenta nesse espaço oficial. Esse levantamento é também complementado com estudos científicos que tiveram como

tema a comunicação presidencial do governo Dilma, nos permitindo confirmar e ampliar os achados da pesquisa própria.

No capítulo 7, analisamos a comunicação do governo Dilma disponível ou apagada do site do Palácio do Planalto, considerando sua importância para a memória da democracia brasileira. É essa análise que nos permite apresentar e propor a delimitação conceitual da nossa hipótese de pesquisa: a existência de uma Memória Comunicacional, composta por suas dimensões política, cultural, social e comunicacional.

Por fim, encerramos a tese com as Considerações Finais, nas quais recuperamos nosso percurso de pesquisa e compromissos assumidos, a fim de sistematizar os principais achados. A elas, seguem-se as Referências Bibliográficas, referências do Estado da Arte e os Anexos, compostos da tabela de temporalidade e destinação de documentos relativos às atividades de Comunicação Social do Poder Executivo Federal, que indica os tempos de guarda e a destinação final desses documentos na administração pública federal; do texto original do Projeto de Lei 2.431/2015, da sua justificativa pela deputada proponente, dos pareceres dos deputados relatores nas duas comissões em que foi analisado e dos projetos substitutivos aprovados até a conclusão desta tese; e do termo de consentimento de entrevista com Larissa Candida Costa.

1 DEMOCRACIA E COMUNICAÇÃO

Como argumenta Jacques Marre (1991, p. 42), “a teoria é necessária para a colocação do problema de pesquisa [...] para formular a relação mais fundamental através da qual e sem a qual não há construção do objeto científico”. Assim, os fundamentos teóricos que sustentam esta pesquisa e oferecem as chaves de leitura necessárias à análise do objeto empírico se encontram em quatro grandes áreas do conhecimento: na Comunicação, especificamente nos estudos sobre Comunicação Pública e Comunicação Governamental; na Ciência Política, com base nas teorias democráticas; nas Ciências da Informação, abordando o direito à informação e as pesquisas sobre preservação digital; e na História, com foco no conceito de Memória.

Trata-se de uma pesquisa transdisciplinar, cujo desafio teórico-metodológico se constitui em realizar a indispensável revisão bibliográfica em cada área, iniciada na realização do Estado da Arte, e na posterior articulação dos conceitos-chave a fim de tratar o tema da preservação da comunicação governamental nos sites oficiais. Por isso, esse capítulo teórico está dividido em quatro seções.

Na primeira, apresentamos o Estado da Arte, a partir da recuperação das principais correntes teóricas, obras de referência e trabalhos acadêmicos produzidos nos anos recentes sobre as temáticas que fazem parte desta pesquisa – especificamente, comunicação pública e comunicação governamental, democracia e memória – permitindo compor um quadro de observação sobre se e como o tema e o objeto de pesquisa vêm sendo abordados na academia brasileira. Ele é resultado da leitura continuada de livros, artigos, teses e dissertações, bem como do levantamento atualizado em repositórios acadêmicos, periódicos científicos e anais de congressos das áreas de conhecimento relacionadas, permitindo contextualizar cientificamente a pesquisa e sua contribuição para o campo da Comunicação. Afinal, mais uma vez citando Marre (1991), uma pesquisa empírica não é um ato a-histórico. “Pelo contrário, ela é parte da própria continuação da história da ciência. Ela é a parte que, de um modo descontínuo, faz com que essa história continue” (MARRÉ, 1991, p. 45).

Na seção seguinte, tratamos das teorias democráticas e da relação histórica e indissociável entre comunicação e democracia. Para isso, abordamos a conceituação em torno do direito de acesso à informação, dos diferentes modelos democráticos e como a comunicação é identificada em cada um. Além disso, entramos na mais recente área de estudos deste tema, a Democracia Digital, na qual discutimos temas como transparência governamental, *accountability* e a importância dos sites oficiais nesses regimes.

Por fim, abordamos uma das conceituações-chave desta tese: a Comunicação Pública. Nela, analisamos como sua normatividade nos permite avaliar as ações comunicativas do Estado democrático. Trazendo um resgate dos principais teóricos da área e como o conceito é desenvolvido no Brasil, essa articulação nos permite, em seguida, conceituar e caracterizar a comunicação governamental. Permite, ainda, entender como ela está diretamente relacionada às demandas por transparência e informação, necessárias para o acompanhamento dos negócios públicos.

1.1 LOCALIZAÇÃO HISTÓRICA E CONCEITUAL DA PESQUISA

A leitura de livros, artigos, teses e dissertações, bem como as pesquisas realizadas em periódicos acadêmicos e em sites de associações científicas permitiram situar esta pesquisa, em um sentido histórico, diante do que foi produzido sobre o tema até aqui. Além disso, obras clássicas e contemporâneas, que compuseram a revisão bibliográfica que sustenta teoricamente esta tese, foram fundamentais para guiar o olhar na hora de realizar os levantamentos do Estado da Arte. Por isso, iniciamos essa seção pela apresentação geral dos principais postulados que compõem nossa agenda de pesquisa e, em seguida, apresentamos o resultado dos levantamentos realizados nos repositórios acadêmicos.

A primeira e principal área que sustenta teoricamente esta tese é a Comunicação Pública. Compreendida como a comunicação desejada nas democracias (WEBER, 2011; 2017), sua conceituação e normatividade vem sendo construída na agenda de pesquisa brasileira desde a redemocratização do país, a partir do final da década de 1980. Importantes obras (DUARTE, 2009; KUNSCH, 2011; MATOS, 2012; RAMOS et al., 2016; WEBER,; COELHO; LOCATELLI, 2017), que reúnem artigos e resultados de pesquisas sobre o tema, permitem observar a evolução do conceito em direção a uma conceituação mais normativa e próxima das teorias democráticas, associando Comunicação Pública àquela vinculada ao interesse público e à promoção da cidadania.

Para Weber (2011), a comunicação pública é a categoria necessária para analisar as ações comunicativas do Estado democrático. Sua normatividade oferece categorias de análise que permitem observar a comunicação empreendida pelos governos, objeto desta tese. Nesse sentido, tensionar, quando da verificação fática, a correlação da comunicação governamental com o interesse público e a promoção do debate público é o que permite falar em uma comunicação qualificadora das democracias (WEBER, 2017).

Além da vinculação à Comunicação Pública, outro aspecto que aproxima a comunicação governamental das teorias democráticas é sua importância para a promoção da transparência pública e da *accountability* (WEBER, 2017; SILVA, 2017; DUARTE, 2009; 2011). Nesse ponto, os contributos teóricos do campo da Democracia Digital permitem analisar a qualidade dessa comunicação em tempos de oferta de informações governamentais em *websites* e plataformas digitais (e-transparência ou transparência digital). É o caso dos estudos de Amorim (2012) e de Almada e Carreiro (2014), que apontam a necessidade de criar categorias analíticas e mecanismos que permitam avaliar a qualidade dos sites oficiais na oferta de informações associadas às boas práticas de transparência pública. Vale também ressaltar que a própria noção de transparência pública vem sendo rediscutida, a fim de melhor observar as práticas de *accountability* do Estado democrático (GOMES, AMORIM; ALMADA, 2018).

Tangenciando a área da Democracia Digital e da transparência pública, outro campo de pesquisa que dialoga com o tema das informações oferecidas em sites oficiais são os estudos sobre Arquivamento da Web (*Web Archiving*), que envolve analisar os processos de “coletar, armazenar e disponibilizar a informação retrospectiva da World Wide Web para futuros pesquisadores” (ROCKEMBACH, 2018a). Trata-se de garantir a possibilidade de que, mesmo que um site saia do ar, seus conteúdos permaneçam disponíveis para quem desejar acessá-los.

Majoritariamente localizados na área da Ciência da Informação, é um tema ainda recente na agenda da pesquisa brasileira. De acordo com Rockembach (2018a), que realizou levantamento de estudos sobre *web archiving* na base de dados *Scopus*, compreendendo um intervalo de 15 anos (2002 a 2016), não há, no período analisado, iniciativas de arquivamento da web em andamento no Brasil. Já em pesquisa sobre grupos ou núcleos de pesquisa nacionais, utilizando o termo “preservação digital” na busca do Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq, apenas 23 registros foram identificados (ROCKEMBACH, 2018b). O pesquisador detalha: “apesar de encontrarmos grupos de pesquisa que se dediquem à preservação digital, não foi identificado nenhum grupo que investigue especificamente a temática arquivamento da web em panorama nacional” (ROCKEMBACH, 2018b, p. 251). Além disso, mesmo quando observada a plataforma *Internet Archive*⁸, considerada o maior arquivo de web do mundo, os sites brasileiros arquivados são encontrados de forma esparsa (ROCKEMBACH, 2018b).

A escassez de pesquisas acadêmicas e de projetos de arquivamento da web em âmbito nacional aponta para o risco de perda de grande volume de informações, a maioria nascida digital, publicadas em sites brasileiros, oficiais ou não. No caso dos sites governamentais, foco

8 Disponível em: <https://archive.org/web>. Acesso em: 20 set. 2021.

desta tese, trata-se de informações de inegável interesse público que podem estar se perdendo definitivamente, comprometendo a transparência pública e a memória do país.

Os estudos da memória, em franca ascensão desde a metade do século passado, oferecem importantes conceituações que permitem relacionar a importância da comunicação governamental, e de sua preservação, para a memória das democracias. Dentre os clássicos, importa o conceito de memória coletiva, desenvolvido por Halbwachs (2003), cuja teoria se centra nas relações sociais e na importância de fixar relatos para garantir acesso às gerações futuras. Outros autores também importantes ao tema desta pesquisa irão abordar as disputas em torno da constituição das memórias coletivas e o papel das relações de poder que permeiam esses processos. Nesse grupo, destacam-se Le Goff (1990), para quem a memória coletiva é uma conquista, mas também instrumento e objeto de dominação, e Pollak (1992, p. 207), que alerta: “se a memória é socialmente construída, é óbvio que toda documentação também o é”.

Por isso, importa analisar quem define quais documentos são preservados e quais serão apagados ou terão acesso negado ao conjunto de cidadãos. Assim, chegamos a autores mais recentes, como Todorov (2015), para quem conservar sem escolher não é um trabalho de memória. Ou seja, garantir o direito de memória não significa preservar tudo, por tempo indefinido, mas observar quem se arroga o direito de controlar a escolha do que será guardado. Segundo o autor, isso é “da própria definição da vida em democracia: os indivíduos, como os grupos, têm o direito de saber e, também, de conhecer e de fazer conhecer sua própria história” (TODOROV, 2015, p. 15).

Não obstante esse importante acúmulo teórico no campo da Memória, e de uma crescente retomada de pesquisas e de publicações nos anos recentes sobre o tema (HUYSSSEN, 2000), poucas são as pesquisas brasileiras que relacionam memória e comunicação. Dentre as já realizadas, a maioria está localizada na área específica da comunicação organizacional, na qual a memória é o insumo e a comunicação é o instrumento através da qual identidades e narrativas podem ser construídas. É o que apontam os levantamentos realizados por Cruz (2014; 2013) e Andreoni (2018).

De acordo com Cruz (2014), que pesquisou 7.716 teses de doutorado, dissertações de mestrado, artigos em periódicos e trabalhos apresentados em congressos da área de comunicação no Brasil, entre 1980 e 2013, “menos de 1% dos artigos, teses, dissertações, monografias de especialização e *papers* científicos do campo da comunicação no Brasil tem como objeto de estudo a relação entre memória organizacional e comunicação organizacional” (CRUZ, 2014, p. 180). De acordo com a autora, o período escolhido se justifica por ser a partir de 1980 que a memória começa a ser um tema consistente nas Ciências Sociais, especialmente

nos estudos da História e da Museologia. Outro motivo é o fato de ter sido naquela década que a comunicação organizacional iniciou sua consolidação no país.

Cruz (2014) identificou, dentre os estudos mapeados, cinco chaves conceituais presentes na produção acadêmica brasileira que relaciona memória e comunicação organizacional (Quadro 1). Segundo a autora, a chave conceitual mais frequente é aquela que vê a memória como uma estratégia de comunicação. Dito de outro modo, a comunicação como uma ferramenta de promoção da memória organizacional (CRUZ, 2014, p. 181).

Quadro 1: Chaves conceituais dos conceitos de memória organizacional

Chave conceitual		Uso
1	Memória como estratégia de comunicação	Ferramenta de disseminação dos valores das organizações e como meio de ampliar o seu reconhecimento perante a sociedade.
2	Memória como cultura organizacional	Gestão de pessoas, desenvolvendo o senso de identificação e de pertencimento, por meio da transmissão de valores institucionais.
3	Memória como gestão do conhecimento	Função utilitária da memória no processo de preservação do conhecimento construído na organização, sua recuperação e compartilhamento.
4	Memória como trajetória institucional	Resgate da história de uma organização.
5	Memória como saber coletivo	Sentido próximo à abordagem antropológica de cultura, como o conjunto de valores, crenças, símbolos e significados de uma coletividade.

Fonte: Cruz, 2014, p. 8.

O estudo de Andreoni (2018) confirmou ser esse o enquadramento prevalecente na academia brasileira, ou seja, a comunicação como *medium*, ferramenta instrumental das organizações para trabalhar narrativas de memória. Em sua tese de doutoramento, dentre outras análises, a pesquisadora mapeou trabalhos publicados nos anais de dois importantes congressos do campo da Comunicação no Brasil – Compós e Intercom –, a fim de identificar estudos com abordagens possíveis sobre as interfaces entre memória e comunicação. De um contingente de 602 trabalhos analisados, apenas 12 artigos trouxeram essa interface, representando menos de 2% do total (ANDREONI, 2018).

Além de confirmar a escassez de estudos que abordam a relação entre comunicação e memória, Andreoni (2018, p. 165) conclui, em sua tese, que, quando identificada, “a interface

se estabelece sobre uma abordagem instrumental, baseada no paradigma informacional, na qual a memória se constitui enquanto um recurso à retórica da narrativa organizacional”. Para a autora, memória deveria ser “compreendida como uma dimensão do fenômeno comunicacional, ao invés de [a comunicação] apreendê-la como um recurso” (ANDREONI, 2018, p. 167).

Compreender a memória como inerente à comunicação, e não a comunicação como meio de propagação de discursos de memória, é a abordagem que mais se aproxima do que propomos nesta pesquisa, na medida em que buscamos observar como os produtos derivados da atividade comunicacional são, eles próprios, fontes históricas. E já que o objeto desta tese é a comunicação empreendida pela Presidência da República brasileira, é importante voltar o olhar para os estudos sobre Comunicação Governamental. Nesse sentido, além do breve resgate dos principais autores e conceitos das áreas de conhecimento que embasam a tese (os quais serão retomados na proposta teórica do presente trabalho) e da recuperação de levantamentos já realizados sobre estudos que abordam a interface entre comunicação e memória, é importante pensar um conceito mais minucioso dentro desse campo. Por isso, a seguir, apresentamos os resultados de levantamentos próprios feitos com foco na subárea de estudo chamada de Comunicação Governamental.

Os levantamentos foram realizados no Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), no Portal de Periódicos da mesma Fundação, no portal da Revista Morpheus⁹ e nos anais de três importantes congressos brasileiros na área da Comunicação, a saber: Compós, Intercom e Alcar.

A pesquisa no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes¹⁰ deu-se por meio da busca da palavra-chave “comunicação governamental” e resultou em apenas 42 trabalhos listados. Considerando que a plataforma cataloga trabalhos defendidos em nível de mestrado e de doutorado desde 1997, dentre os disponibilizados online e aqueles depositados unicamente em formato impresso nas bibliotecas universitárias, o número é surpreendentemente baixo. Talvez, o resultado decorra do sombreamento conceitual entre as áreas de pesquisa, ou seja, de uma espécie de ambiguidade com outros termos possíveis de abarcar o assunto. Nesse caso, trabalhos que abordam a comunicação empreendida por governos não sinalizam a própria produção como “comunicação governamental”, mas sim como “comunicação pública” ou “comunicação política”, por exemplo. Não obstante, comunicação governamental é a

9 Publicação acadêmica voltada aos estudos interdisciplinares em memória social, ligada ao Programa de Pós-Graduação em Memória Social da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

10 Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br>. Acesso em: 17 out. 2019.

nomenclatura majoritariamente utilizada na literatura de referência, por isso esse foi o termo mantido no levantamento.

Dentre os 42 trabalhos exibidos como resultado da busca, 50% está indisponível online, não sendo possível acessar seu conteúdo. Observando os títulos, no entanto, verifica-se que apenas dois dos 42 trazem a palavra “memória”: o primeiro sendo a minha dissertação de mestrado (LUZ, 2016); o segundo, uma tese intitulada “Narrativas Desenraizadas: comunicação pública e representação da memória social na Linha Imaginária do Equador” (BARBOSA, 2014), que faz uma análise de como as notícias – compreendidas como narrativas – postadas pela Agência Amapá de Notícias “enquadra e representa a memória do [Estado do] Amapá” (BARBOSA, 2014).

O trabalho de Barbosa (2014) defende que através da comunicação governamental o governo tem “poder de pautar e agendar os temas lançados à opinião pública” e que “a Agência é a instância que dissemina as narrativas oficiais a jornalistas e veículos de comunicação [...] bem como aos cidadãos e cidadãs que procuram acompanhar os ritos cotidianos do governo e do Estado” (BARBOSA, 2014, p. 24). Ao classificar e analisar as postagens feitas pela agência de notícias ao longo de um ano (entre 2011 e 2012), a partir de nove eixos interpretativos – (1) Parteiras Tradicionais; (2) Vítimas de Escalpelamento; (3) Brasil Amapá x França; (4) Datas Representativas; (5) Meio do Mundo; (6) Comunidades Quilombolas, Vida Ribeirinha e Povos Indígenas; (7) Espaço Ambiental e Sustentabilidade; (8) Festas Religiosas Tradicionais; e (9) O estado Vai à Feira –, Barbosa afirma:

As narrativas da Agência Amapá de Notícias, quando vistas a partir dos movimentos metodológicos que orientaram esta tese, acabam tornando visíveis, por meio de uma linguagem e de técnicas de produção do jornalismo contemporâneo, ocorrências mnemônicas dos três momentos distintos do Amapá: enquanto área integrante do Estado do Pará, até setembro de 1943; como Território Federal estabelecido por determinação da ditadura Vargas, em 13 de setembro de 1943; e na sua condição de Estado, desde 5 de outubro de 1988, como definiu a atual Constituição Federal. Esta visibilidade, todavia, é repleta de omissões e silenciamentos [...] e, num movimento oposto, é uma visibilidade decidida a perenizar a memória de outras figuras, também públicas, tratando-as como estadistas ou heróis (BARBOSA, 2014, p. 91).

Ao identificar o caráter político e estratégico da comunicação empreendida pelo governo em análise, Barbosa afirma que a “Agência Amapá de Notícias faz assessoria de imprensa para um governo e um governante, não para um Estado”, e sentencia:

O governo do Estado do Amapá, se consideradas as narrativas postadas por sua Agência de Notícias, não faz Comunicação Pública – não zela pelo conteúdo informativo, educativo e de orientação daquilo que é divulgado; não usa as narrativas como instrumentos capazes de estampar as opiniões conflitantes, o que contribuiria para a constituição de uma democrática opinião pública (BARBOSA, 2014, p. 93).

O pesquisador reconhece, no entanto, que os relatos produzidos e divulgados pela agência de notícias, “por meio de uma linguagem e de técnicas de produção do jornalismo contemporâneo” ajudam a compor a memória social do Estado.

Dentre os demais trabalhos resultantes da busca pela palavra-chave “comunicação governamental”, quatro abordam a interface entre comunicação governamental e internet, relação que importa a esta investigação na medida em que o *locus* de observação do objeto empírico é o site oficial do Palácio do Planalto, reconhecendo que essa comunicação é, já há algumas décadas, produzida e acessada majoritariamente em formato digital. Mas, apesar desses quatro estudos terem como objeto de pesquisa portais oficiais de governos na internet, nem o título do primeiro trabalho (ARAÚJO, 2004), que é a única informação disponível para análise online, dado que o trabalho é anterior à plataforma; nem os três restantes (ALVES, 2013; AMARAL, 2014; LESSA, 2017) abordam a dimensão da memória ou da preservação dos conteúdos publicados nesses sites – mais uma vez evidenciando o ineditismo da investigação da qual trata esta pesquisa.

Reconhecendo que a consolidação dos estudos sobre Comunicação Governamental ainda está em desenvolvimento, também busquei no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes a ocorrência de trabalhos defendidos com a palavra-chave “Comunicação de Estado” (nenhum trabalho listado) e “Comunicação de Governo” (quatro trabalhos listados). Desses quatro resultados (SILVA, 2005a; SILVA, 2005b; MACHADO, 2015 e FIGUEIREDO, 2016), nenhum aborda a relação entre comunicação e memória, internet ou preservação da comunicação de governo.

Dando seguimento à pesquisa de Estado da Arte, a busca no Portal de Periódicos da Capes¹¹ por artigos relacionados ao tema desta tese nos levou ao artigo de Carnielo (2015), no qual são propostos parâmetros de análise para avaliação da comunicação governamental oficial em ambiente digital. No trabalho, a autora adota como pressuposto o entendimento de que “a mera disponibilização de recursos de tecnologia da informação é insuficiente para garantir amplo acesso à informação e, principalmente, participação cívica” (CARNIELO, 2015, p. 4). Por isso, estabelece cinco dimensões de análise para os portais governamentais: navegabilidade; disponibilização de informações governamentais, serviços, controle público e participação.

Buscando diálogo entre o trabalho acima e esta pesquisa de doutorado, verifica-se que a dimensão da proteção aos dados disponibilizados contra apagamento ou supressão não estão contemplados no modelo analítico. Mais uma vez, encontramos um estudo voltado às etapas de

11 Disponível em: www.periodicos.capes.gov.br. Acesso em: 27 out. 2019.

produção e de disponibilização de informações oficiais, mas que não aborda a seguinte questão: por quanto tempo essas informações ficam publicamente acessíveis aos cidadãos?

Conforme reconhece Carnielo (2015, p. 14), o modelo proposto permite avaliar a “existência de um sistema midiático que disponibiliza ferramentas e recursos tecnológicos para o estabelecimento de diálogo entre governo e sociedade, passo fundamental para o ambiente democrático”. No entanto, esse modelo “não garante o uso adequado do discurso nem sua legitimidade” (CARNIELO, 2015, p. 14).

A busca por artigos da área da comunicação, realizada no portal da Revista Morpheus¹², resultou em sete trabalhos, mas nenhum voltado para a comunicação governamental. O mesmo resultado ocorreu na busca realizada no Banco de Teses e Dissertações do Programa de Pós-Graduação em Memória Social da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)¹³, PPG de referência na área. Das teses e dissertações defendidas a partir de 2001, apenas duas trazem comunicação no título e nenhuma delas possui relação com o tema desta tese.

Os levantamentos feitos nos anais dos congressos Compós, Intercom e Alcar em busca de trabalhos que capazes de colaborar teórica e/ou metodologicamente com esta pesquisa, foram restritos aos anos de 2016 a 2019, de forma a complementar o estado da arte já realizado na pesquisa de mestrado (LUZ, 2016). Os resultados são apresentados a seguir.

No site da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Comunicação (Compós)¹⁴, os grupos de trabalho pesquisados foram: Comunicação e Política, Comunicação Organizacional (que retornou ao Congresso em 2019), Cibercultura e Memória das Mídias. Em grande parte dos trabalhos encontrados, não reconhecemos uma abordagem que desse conta da relação entre comunicação governamental e memória, preservação da comunicação governamental ou comunicação governamental em sites oficiais. Entretanto, a exceção foi o artigo apresentado no GT de Comunicação e Política (LUZ; WEBER, 2017) que consolidou os principais resultados da pesquisa de mestrado que embasa esta investigação.

A busca feita no site da Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação (Intercom) focou em quatro grupos de pesquisa: Relações Públicas e Comunicação Organizacional, Políticas e Estratégias de Comunicação, Cibercultura, Conteúdos Digitais e Convergências Tecnológicas. Dos 22 trabalhos que inicialmente pareceram relevantes para esta pesquisa, a maioria trouxe abordagens distantes daquelas aqui

12 Disponível em: www.seer.unirio.br/index.php/morpheus. Acesso em: 27 out. 2019.

13 Disponível em: <http://www.memoriasocial.pro.br/proposta-area.php>. Acesso em: 11 out. 2019.

14 Disponível em: http://compos.org.br/anais_encontros.php. Acesso em: 27 out. 2019.

propostas, ainda que se tenha verificado uma ocorrência significativa de trabalhos que têm como objeto de análise a comunicação empreendida por governos ou empresas estatais. Boa parte, no entanto, foca em (1) estratégias de comunicação alinhadas à teoria das organizações; e em (2) gerenciamento de crises pelo setor de comunicação ou em estratégia de comunicação governamental nas mídias sociais, com foco nas características da mídia em análise, como Facebook ou Instagram. Na busca por trabalhos que abordam a interface entre comunicação e memória, os quatro trabalhos sobre o tema reforçam o entendimento já tratado nesse Estado da Arte, isto é, a comunicação como ferramenta de propagação da memória, não constituidora, pelas suas narrativas, da memória da organização em estudo.

Ainda assim, cabe destacar dois trabalhos cujas abordagens oferecem contributos a esta pesquisa. O primeiro é o artigo de Neta (2016), intitulado “Wayback Machine: Interfaces entre a produção de memória e a produção de presença”, que analisa o site do brinquedo Lego em suas versões anteriores. Em seu trabalho, a autora utiliza a ferramenta online de arquivamento da web chamada *Wayback Machine*, da qual fazemos uso nesta pesquisa para navegar nos sites oficiais governamentais em versões indisponíveis. O trabalho de Neta (2016) aborda as potencialidades e os obstáculos que a ferramenta apresenta para acessar e reproduzir experiências de navegabilidade em *websites* desativados e como isso compromete a possibilidade de rememoração.

O trabalho também alerta para o fato de que mesmo a existência de uma plataforma de captura e de arquivamento de *websites* como a *Wayback Machine*, que hoje disponibiliza acesso a mais de 391 bilhões de sites arquivados, não significa que tudo foi completamente salvaguardado e que a experiência de navegabilidade pode ser inteiramente recuperada. Conforme aponta a autora, quando links são modificados, arquivos são mudados de lugar ou apagados, o acesso e a rememoração são comprometidos. Tal alerta aponta, no caso desta tese, para a necessidade de observar em que medida o governo brasileiro adota tais práticas de alteração dos *websites* ao longo do tempo, dificultando ou impossibilitando o acesso a conteúdos outrora disponíveis, ainda que façamos uso de ferramentas de arquivamento dessas páginas.

Outro trabalho que se aproximou da relação entre comunicação governamental e memória é o de Silva (2019), intitulado “A produção audiovisual como ferramenta documental da gestão pública”. No trabalho, o autor analisa se as publicações feitas pela Prefeitura de Curitiba em sua página no Facebook seriam capazes de contar a história da gestão municipal e resultar em possível material a ser utilizado na produção de um documentário. O autor analisou postagens feitas no intervalo de 72 horas – entre 19 e 21 de junho de 2019 – e, apesar do curto

período, afirma que as hipóteses que nortearam o trabalho foram testadas. Para Silva (2016, p. 14), não é possível observar uma narrativa linear pronta na sequência de postagens, até porque tratam de diferentes temas. Mas isso não impede que essa narrativa seja construída, na medida em que esses conteúdos apresentam os conceitos adotados pela administração.

Silva (2016) não trata a comunicação apenas como meio transmissor de memória, mas se volta à análise dos conteúdos rotineiros da comunicação governamental e em que medida essas informações – que respondem aos fazeres profissionais do Jornalismo, das Relações Públicas e da Publicidade e Propaganda – podem constituir narrativas de memória de uma administração pública. O trabalho dialoga, portanto, com esta tese e com outro trabalho citado anteriormente nesse estado da arte, no caso, o trabalho de Barbosa (2014).

Por fim, apresentamos os resultados da busca por artigos no site da Associação Brasileira de Pesquisadores de História da Mídia (ALCAR)¹⁵, cujos congressos nacionais são realizados a cada dois anos. Pesquisamos nos anais dos congressos realizados em 2017 e 2019. Desses, apenas dois trabalhos de 2019 serão destacados aqui, por dialogarem com perspectivas de comunicação e memória que interessam a esta pesquisa.

O primeiro, apresentado no grupo de trabalho nomeado História da Publicidade e da Comunicação Institucional, intitula-se “Comunicação pública no interior: possibilidades de memória da Ascom PMCA” (LOPES, 2019). Nesse trabalho, o autor analisa a página no Facebook da Prefeitura Municipal de Cachoeira (PMCA), cidade do Recôncavo Baiano, a fim de verificar como a memória da cidade é trabalhada na rede social e quais as potencialidades da ferramenta utilizada. O autor analisou postagens feitas pela assessoria de comunicação da Prefeitura entre janeiro e março de 2019, perfazendo um total de 105 publicações.

Dessas, 61 são postagens de releases ou divulgações prévias de ações, eventos e serviços em geral – trata-se de informações que são trazidas na página acompanhadas de cards ou uma imagem simbólica referente ao assunto. Outros 39 posts referem-se à publicização de eventos, ações e atividades como um todo próprias da página oficial da prefeitura – são publicações acompanhadas de imagens (em sua maioria) ou vídeos. Outros 5 conteúdos aparecem apenas com texto (LOPES, 2019, p. 9).

Após a análise das postagens, Lopes (2019) constata que o grande destaque dos textos é voltado para a memória institucional da Prefeitura. Nas postagens, o povo aparece falando “sobre uma obra, reforma e/ou aparelhamento daquela comunidade por intermédio do governo municipal. Nesse sentido, a memória da organização é trabalhada e construída com a participação de sujeitos que a integram direta ou indiretamente” (LOPES, 2019, p. 10). No

15 Disponível em: <http://www.ufrgs.br/alcar/encontros-nacionais-1/encontros-nacionais>. Acesso em: 27 out. 2019.

entanto, “estes atores não são posicionados enquanto protagonistas de suas memórias, e sim como potencializadores de um registro institucional” (LOPES, 2019, p. 10). O autor conclui que é evidente a falta de espaços para a “memória do povo cachoeirano, de comunidades ou mesmo de uma manifestação popular, de um personagem marcante ou um cidadão que presta um serviço voluntário, por exemplo” (LOPES, 2019, p. 11), posto que o foco da comunicação governamental está nos feitos da gestão e do prefeito da cidade.

O tensionamento entre as narrativas da comunicação governamental que podem favorecer a memória do governo e de seus titulares e aquelas que favorecem a memória dos cidadãos e dos locais governados se mostrou recorrente nesse tipo de análise. O trabalho de Barbosa (2014), já citado anteriormente, também trouxe o conflito em suas considerações.

Para esta tese, importa o reconhecimento de que a comunicação governamental favorece processos de memória, na medida em que seus conteúdos documentam determinados períodos históricos das administrações públicas. Essa é a hipótese que perseguimos nesta tese. Ampliada pelo entendimento de que somente com a preservação desses arquivos de comunicação e a sua disponibilização pública será possível garantir o direito à informação e à memória.

1.2 DEMOCRACIA

Democracia é um conceito que caracteriza os regimes políticos, em permanente evolução do ponto de vista normativo. Significa dizer que os princípios e as diretrizes que permitem caracterizá-la são horizontes a serem buscados. Não há um Estado democrático que atenda na integridade a todos os requisitos democráticos aceitos como ideais, por isso, o que se pode afirmar é que quanto mais próximo da normatividade, melhor a democracia.

Mesmo quando o exercício analítico é observar democracias reais, não há uma forma única de fazê-lo. Ao contrário, é preciso primeiro reconhecer as diversas correntes de pensamento político que levaram a distintas maneiras para sua implementação. Para Norberto Bobbio (1989), o único acordo quando se fala de democracia “é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos*” (BOBBIO, 1989, grifos no original).

Robert Dahl (2001), buscando elencar as regras consensuais que caracterizam o regime democrático de governo, aponta para a escolha dos governantes através de eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informação diversificadas; autonomia para as associações e cidadania inclusiva (DAHL, 2001). Essas “instituições”, tomadas em conjunto,

dão forma ao que Dahl cunhou como democracia poliárquica ou poliarquia – uma proposta do que seria a democracia real.

Ainda que não seja o propósito desta tese investigar o melhor modelo entre uma democracia ideal e real, cabe reconhecer que “o que a democracia é não pode ser separado do que a democracia deve ser. Uma democracia só existe à medida que seus ideais e valores dão-lhe existência” (SARTORI, 1994, p. 23).

1.2.1 Informação como um direito

O direito à informação pode ser visto como um direito civil, político e social a um só tempo (CEPIK, 2000), assim como o acesso a essas informações deve ser garantido pelo Estado.

Um dos principais fundamentos da transparência dos atos governamentais é a garantia de acesso dos cidadãos às informações coletadas, produzidas e armazenadas pelas diversas agências estatais. Por garantia, entende-se aqui não apenas o reconhecimento de uma prerrogativa, mas também o provimento de meios e condições para a efetivação desse acesso. As duas dimensões, na medida em que se realizam socialmente, conformam o chamado direito à informação (CEPIK, 2000, p. 43).

Em 2003, a UNESCO publicou um documento intitulado “Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público”, contendo orientações para assessorar os Estados-membros – o Brasil incluso – sobre a adoção de políticas de oferta de informação de domínio público em nível governamental, com particular atenção à informação em formato digital. Redigido por Paul F. Uhlir, historiador e consultor de política e gestão de informação pública, o documento ganhou versão em português em 2006.

Segundo Uhlir (2006), cada vez mais a informação governamental está sendo produzida e disponibilizada por meio da internet. E ainda que algumas dessas informações possuam restrições relativas ao acesso e ao uso público, devido a questões como proteção de propriedade intelectual, segurança nacional, privacidade e confidencialidade, a maioria pode ser abertamente ofertada aos cidadãos e às instituições. Trata-se, portanto, de:

Informação de natureza intrinsecamente pública; ou seja, certos tipos de informação que são produzidos por autoridades públicas (“governo” no sentido amplo) no cumprimento de suas funções, e que são vistos como um bem público. Essa “informação governamental de domínio público”, nos níveis nacional e subnacional – à qual podem ser agregadas algumas informações de domínio público produzidas por organizações internacionais públicas – não está, em princípio, sujeita à apropriação (UHLIR, 2006, p. 14).

O documento destaca que alguns dos maiores benefícios associados à disseminação da informação governamental de domínio público são a transparência da governança e a promoção

dos ideais democráticos: “quanto maior for a quantidade de informação disponível abertamente pelo governo e sobre o governo, menor será a possibilidade de este governo conseguir ocultar atos ilegais, corrupção e má administração” (UHLIR, 2006, p. 30). Além disso, essas informações podem servir à pesquisa científica e técnica da sociedade, sendo seu valor associado à utilização pelo público.

As bases de dados factuais, muitas das quais são coletadas por entidades governamentais ou com o financiamento do governo, são fundamentais ao progresso da ciência, ao avanço das inovações tecnológicas e para um sistema educacional efetivo. A disponibilidade aberta dos dados científicos financiados com recursos públicos e o status de domínio público das informações factuais desprotegidas constituem um dos alicerces, uma das pedras fundamentais da pesquisa básica (UHLIR, 2006, p. 31).

O referido autor alerta que a compreensão do termo “informação” não deve ser limitada a apenas “notícias” ou “fatos”. Por isso, as diretrizes da UNESCO seguem a definição adotada pela Comissão Europeia, segundo a qual informação é “qualquer conteúdo, qualquer que seja seu meio (escrita em papel, ou armazenada em formato eletrônico, ou como gravação de som, imagem ou audiovisual)” (UHLIR, 2006, p. 27).

O documento prossegue defendendo ser essencial que governo e demais órgãos públicos envolvidos na criação e disponibilização de informação “minimizem os custos dessas atividades para o público e maximizem a utilidade da informação disponibilizada” (UHLIR, 2006, p. 38). Além disso, devem se comprometer com sua preservação e acesso permanente, na medida em que “a preservação desses dados a longo prazo protege os registros históricos de entidades públicas, ajuda a garantir a responsabilidade pública e protege os direitos legais e financeiros do setor público e do público em geral” (UHLIR, 2006, p. 38). Além disso, afirma:

A disponibilidade de informações do setor público em diversos meios, especialmente em formato digital, permite maior flexibilidade na utilização da informação, tanto pelos servidores do governo como pelo público. Nesse contexto, as entidades públicas devem estar conscientes da importância de se escolher o formato mais adequado para assegurar a preservação da informação a longo prazo. (UHLIR, 2006, p. 38).

O documento encomendado pela UNESCO foi uma resposta à inclusão do tema no programa da entidade para o biênio 2002-2003 e oferece importantes contribuições ao debate sobre o papel dos governos na oferta, garantia de acesso e de proteção à informação produzida pelas instituições públicas, por entidades externas com financiamento público ou sob a sua guarda. Cabe ressaltar que a palavra “governamental” somente entrou no título da publicação em sua versão final, após contribuição de diversos países-membros – o Brasil não foi um deles

– a fim de demarcar a “ênfase crescente das responsabilidades dos governos em tornar a informação do setor público disponível aos cidadãos” (RADOYKOV, 2006, s/p).

1.2.2 Modelos democráticos e a comunicação

Conforme Wilson Gomes e Rousiley Maia (2008, p. 13), “há praticamente um modelo ou, no mínimo, uma versão da democracia para cada filosofia política digna deste nome, pelo menos desde a Idade Moderna”. Por isso, conceituar algumas dessas correntes e seus valores, localizando-os nas respectivas tradições políticas, permite evidenciar o que aqui interessa: a relação entre democracia e comunicação

Gomes e Maia (2008) destacam que, na tradição liberal, a democracia tem como centro de suas preocupações a autonomia privada dos cidadãos, materializada na proteção de direitos, igualdade de acesso à justiça e oferta de meios normativos para proteger os cidadãos contra o autoritarismo do Estado. Nesse modelo democrático, de acordo com os autores, os problemas concernentes ao tema “comunicação e democracia” dizem respeito ao papel dos meios de comunicação para a garantia dos direitos de expressão, de liberdade e pluralidade de opiniões, além de assegurar uma vigilância “constante e hostil” contra “governos invisíveis” e contra o uso patrimonialista do Estado (GOMES; MAIA, 2008, p. 13-14).

Já a tradição republicana tem foco na cidadania. Nesse modelo, a questão central são os direitos igualitários e as oportunidades de participação política e de engajamento na vida coletiva por parte da esfera civil, tanto nos assuntos de interesse coletivo quanto nos negócios públicos (GOMES; MAIA, 2008, p. 14). Aqui, o binômio comunicação e democracia se revela a partir de dois aspectos: a identificação de um “*ethos* comunitarista”, isto é, que “favorece a existência de cidadãos preocupados com a vida pública, engajados na formulação de questões e nas resoluções de problemas relacionados à comunidade política” (GOMES; MAIA, 2008, p. 14-15); e os meios e as oportunidades desse engajamento cívico ocorrerem. À comunicação de massa, compete cumprir o papel de favorecer a participação política de acordo com esse *ethos* (GOMES; MAIA, 2008, p. 15).

Por fim, há a tradição deliberacionista, mais recente, cujo foco é a existência de uma arena discursiva que funcione como intermediária entre Estado e sociedade. “Os deliberacionistas acreditam que o meio fundamental para a produção de decisões políticas legítimas é o debate razoável” (GOMES; MAIA, 2008, p. 16) e que a “legitimidade de um Estado democrático depende em grande parte do modo como o centro produtor de decisão política se relaciona e se vincula ao corpo da sociedade civil” (GOMES; MAIA, 2008, p. 17).

Nesse modelo, o papel da comunicação é ainda mais evidente, na medida em que “quem quer que decida deve fazê-lo levando em consideração os fluxos de comunicação circulantes em arenas discursivas públicas, por meio dos quais os problemas sociais serão percebidos, formulados e discutidos” (GOMES; MAIA, 2008, p. 17). Em outras palavras, o papel da comunicação consiste em favorecer a “constituição de uma esfera pública forte, extensa, efetiva e definitivamente arraigada na esfera civil” (GOMES; MAIA, 2008, p. 18).

Esse panorama das interfaces entre modelos democráticos e o papel da comunicação permite afirmar, tomando uma expressão do campo das Ciências Biológicas, que a relação entre comunicação e democracia é simbiótica, isto é, há um beneficiamento mútuo em que, quando uma está fortalecida, a outra também se fortalece. É o que defende Maria Helena Weber (2017; 2020), em sua hipótese que aponta a comunicação pública como indicador de qualidade das democracias.

Identificar e qualificar os processos de visibilidade e comunicação inerentes aos regimes democráticos significa atribuir a instituições, públicos e atores sociais e através do Estado, poderes de debater e deliberar sobre temas e ações de interesse público. Essa premissa permite compreender processos e trabalhar com a hipótese de que a identificação do movimento permanente de redes de comunicação pública (Weber, 2007) seria o procedimento necessário para a compreensão e avaliação da qualidade das democracias (WEBER, 2017, p. 25).

O debate público democrático é, assim, a concretude da comunicação pública (WEBER, 2017; 2020), aquela esperada – normativa e faticamente – nas democracias. Ele deve ocorrer na esfera pública, oportunizando que cidadãos propriamente informados, com subsídios plurais e confiáveis, possam realizar uma troca justa de argumentos e formar opinião – ou, usando termos da tradição habermasiana, deliberar a respeito da coisa pública.

Se está evidente que governar pressupõe comunicar, o mesmo pode ser dito da prática política. Não há debate ou disputa política que prescindia de fluxos comunicacionais. E foi o reconhecimento dessa centralidade que pavimentou o surgimento do campo Comunicação e Política – no qual esta tese se localiza. Conforme Weber (2020, p. 11), esse campo “permite entender a inevitável dependência da política em relação à comunicação”. A autora é ainda mais taxativa quando afirma não ser possível “compreender fenômenos da política e da sociedade quando isolados da interferência comunicacional e midiática que detém o poder de mostrar, ampliar, restringir ou anular a visibilidade destes fenômenos” (WEBER, 2020, p. 11).

A visibilidade é outro conceito central da teoria democrática que importa a esta tese, pois problematiza a presença e a atenção destinada aos temas e atores do debate público. É associado à noção de publicidade, isto é, àquilo que está presente na esfera pública. E é no

pensamento fundante de Hannah Arendt (2007 [1958]), sobre a dimensão pública da vida social e a importância da esfera pública para as democracias, que melhor se compreende a importância da visibilidade pública em regimes democráticos.

Arendt, ao definir o sentido do termo público, afirma que ele está relacionado a dois fenômenos distintos, mas intimamente correlatos. O primeiro significa que “tudo o que vem a público pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível” (ARENDR, 2007, p. 59). Nas palavras da filósofa, a aparência é a própria realidade pois “a presença de outros que veem o que vemos e ouvem o que ouvimos garante-nos a realidade do mundo e de nós mesmos” (ARENDR, 2007, p. 60). Dito de outra forma, é preciso vir a público, ver e ser visto, a fim de que essa realidade – pública, da esfera pública – se constitua.

O segundo sentido do termo “público” significa o mundo em si, esse mundo comum a todos que é, ao mesmo tempo, diferente no lugar que cada um ocupa nele. Não se trata do mundo entendido como o espaço do planeta ou da natureza, mas daquilo que é produzido por mãos humanas. Conviver nesse mundo significa ter esses artefatos em comum, interpostos entre as pessoas, compondo a esfera pública que une e, ao mesmo tempo, evita “que colidamos uns com os outros, por assim dizer” (ARENDR, 2007, p. 62).

Compreende-se, assim, que a esfera pública é o espaço central da vida em democracia e que o debate público sobre temas de interesse comum conforma uma de suas principais instituições. Como aponta Gomes (2008), a partir da leitura e interpretação de Habermas em *Direito e democracia*:

O debate público pressupõe que as posições e interesses dos debatedores devam, imprescindivelmente, apresentar-se na forma de enunciados e submeter-se ao jogo argumentativo [...] Em segundo lugar, o debate deve ser público ou aberto no sentido de que o objeto que se debate e os argumentos que se apresentam, bem como as razões que presumivelmente os sustentam, ganham *exposição* ou *visibilidade* e, por consequência, *disponibilidade* ou *acessibilidade* (GOMES, 2008, p. 120, grifo do autor).

Refletindo de forma articulada com o papel da comunicação nas democracias, a visibilidade pública deve ser pensada e analisada em termos de arenas (GOMES, 2014), isto é, espaços em que os temas de interesse público ganham evidência. Essas arenas podem ser os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; organizações religiosas; Universidades e demais Instituições científicas; movimentos sociais; meios de comunicação massivos e digitais, dentre outras.

Mas, apesar de amplamente espalhadas no tecido social, e em dinâmico e permanente funcionamento, elas não podem absorver e tratar, de forma ilimitada, todos os temas

interessantes aos atores sociais, seja pela dificuldade em adentrá-las, seja pelo limite de atenção disponível. Por isso, falar de visibilidade pública em regimes democráticos contemporâneos exige, também, que se lance luzes sobre os mecanismos necessários para se obter essa visibilidade (GOMES, 2014, p. 194-195). Ainda, nas palavras de Weber (2020), atentar para as dificuldades de garantir visibilidade de todos envolvidos em um debate, assim como a repercussão de suas reivindicações e argumentos. Para a autora, as transformações do regime democrático “com o que se pode chamar de privatização dos poderes públicos” e o poder político e institucional dos meios de comunicação e das novas tecnologias não podem ser deixados a par dessa discussão (WEBER, 2020, p. 35).

Segundo Gomes (2014, p. 202), os meios de comunicação de massa, as mídias sociais digitais e suas plataformas são o centro da visibilidade pública, sendo essas últimas a “arena das arenas”, nas quais “a atenção e o debate público se dão ao mesmo tempo”, ou seja, a esfera de visibilidade pública é, ao mesmo tempo, a própria esfera pública (GOMES, 2014, p. 210). Já no caso dos meios massivos, especificamente do jornalismo profissional, a dinâmica é diferente e o “ativo” da visibilidade é mais limitado. Isso porque a autonomia do campo jornalístico determina a adoção de critérios seletivos para definir o que merecerá sua atenção/publicação (TRAQUINA, 2004, 2005; TUCHMAN, 1978; WOLF, 1995). Como resume Weber (2006):

A visão midiaticizada privilegia a fragmentação do privado sobre a totalidade do público. O excesso ou a restrição de visibilidade sobre fatos, sujeitos e instituições da política dependem, obviamente, das linhas editoriais dos veículos de comunicação, dos investimentos publicitários e dos interesses privados, de ordem política e institucional. Os graus de opacidade dependerão dos interesses entre sujeitos, instituições e a valoração obtida junto aos *media*, cuja visibilidade ou opacidade é definida em sua própria linguagem conformadora da aparência do fato (WEBER, 2006, p. 124).

Quanto à arena de visibilidade governamental, foco desta tese, interessam os espaços comunicacionais do poder executivo e quais os critérios de inserção, promoção, manutenção ou invisibilização de informações nesses veículos. Afinal, a comunicação governamental é parte indispensável ao acompanhamento e à fiscalização dos negócios públicos, onde se exige que Estados democráticos adotem políticas de oferta de informações e de transparência pública. Sobre isso, Gomes, Amorim e Almada (2018) explicam:

Há transparência quando há controle cognitivo externo de um ato, ou do que dele resulta, para além do agente que o praticou. Por controle cognitivo entende-se uma adequada compreensão de um comportamento ou do seu resultado por meio de volumes apropriados de dados, informações e conhecimento. Há transparência quando sujeitos independentes do agente ou dos agentes públicos que praticaram determinada ação têm acesso à informação necessária para saberem, pelo menos, que

ato foi praticado, por quem e com qual escopo (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2018, p. 5).

Nesse caso, seja qual for o modelo de democracia em questão, a comunicação – como forma discursiva ou como *media* – é a atividade necessária para fiscalizar o Estado e os atores políticos; para a oferta e acesso a informações de interesse público; para constituir espaços de discussão, favorecendo a participação política; e, acima de tudo, para conformar as arenas de visibilidade da esfera pública contemporânea que hospedam o debate público.

O campo da política é sempre atravessado por processos comunicacionais. Política é, em essência, comunicação, e o poder da comunicação reside na visibilidade dada aos discursos e às estratégias políticas – indispensáveis para as disputas por uma imagem pública favorável, para a defesa de projetos políticos, para a formação da opinião e para a definição do voto em períodos eleitorais. É essa dimensão pública do discurso político que conforma o poder da comunicação nas democracias, como aponta Esteves:

A relação poder-comunicação é a face luminosa dessa dimensão instituinte da política. Nela, o discurso e a linguagem não são meros dispositivos de redução da complexidade – o poder como *medium* sistêmico e simples “marcador” de unidades sociais (sejam estas os indivíduos ou outras de qualquer tipo); mas sim *media* através dos quais se forma o próprio poder (ESTEVES, 2003, p. 131).

O engajamento político dos cidadãos depende dos meios e fluxos comunicacionais instituídos nas democracias. Nessa esteira, tal engajamento pode ocorrer de diversas formas, como por meio da participação em debates sobre assuntos públicos, da escolha de seus representantes de tempos em tempos em períodos eleitorais, do engajamento dos atores da disputa política, isto é, daqueles que se pretendem representantes da sociedade civil nas instâncias de decisões legislativas e governamentais e das ações de transparência pública dos órgãos e instâncias do Estado democrático. Portanto, todas essas ações dependem dos meios e fluxos comunicacionais instituídos nas democracias.

Como trataremos a seguir, essa comunicação vinculada ao fortalecimento da cidadania é o que se entende por Comunicação Pública, um conceito que, não obstante as variadas abordagens identificadas no campo brasileiro da Comunicação e Política, possui uma clara normatividade comum, constituída a partir das tradições democráticas. Sua normatividade afirma o interesse público como norte e o debate público como instituição-fim.

Esse é o poder da comunicação nas democracias, sem a qual o debate inexistente, o segredo impera, as informações se mantêm inacessíveis e o Estado é opaco. É contra esse estado de coisas que a Comunicação Pública se apresenta e é a ela que o próximo capítulo está dedicado.

1.2.3 Democracia digital

Nunca se produziu e se fez circular tanta informação, ao mesmo tempo em que nunca se perdeu tanta informação como na era da comunicação digital. Se por um lado, as TICs e o desenvolvimento da internet facilitaram a produção, a difusão e o armazenamento de dados, por outro tornaram muito mais simples e rápido o apagamento ou a exclusão de conteúdos. Essas são características dos ambientes digitais: dinâmicos e efêmeros. Segundo Formenton e Gracioso (2020), esses ambientes “impõem perdas rápidas e definitivas de registros importantes disponíveis online, retratando um dos desafios globais do século XXI de garantir a preservação e o acesso contínuo a uma memória pessoal, corporativa e cultural digital” (FORMENTON; GRACIOSO, 2020, p. 3).

O ambiente digital conectado também transformou as formas de governança, de acompanhamento e de participação da sociedade nos negócios públicos. Possamai (2014) resgata que foi a partir dos anos 1990 que governos passaram a fazer uso das TICs, quando:

Foram criadas as primeiras páginas oficiais na web, com informações sobre serviços públicos, contas e gastos governamentais, com vistas a ampliar a *accountability* e a transparência. Na Internet, novos canais de comunicação foram criados a fim de ampliar a atenção e a interação com cidadãos, empresas e organizações não estatais, 24 horas por dia, 7 dias por semana. *Softwares* governamentais foram programados para facilitar e otimizar a arrecadação tributária. Sistemas de informação, correio eletrônico e intranets foram implantados no intuito de reduzir os custos transacionais e financeiros dos procedimentos burocráticos internos e melhorar a prestação de serviços (POSSAMAI, 2014, p. 51).

Com efeito, a oferta de informações oficiais para acesso público em canais digitais, seja em forma de pacotes de dados abertos ou de conteúdos já processados, cresceu significativamente nas últimas décadas. Isso é resultado do desenvolvimento e da adoção de políticas públicas de transparência em diversos países (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2015).

Os impactos dessas inovações nas democracias passaram a ser analisados pela área de estudos denominada Democracia Digital, em torno da qual, segundo Gomes (2005), articulam-se três palavras-chave: internet, esfera pública e democracia. Basicamente, se refere às práticas e possibilidades que derivam das novas tecnologias informacionais e comunicacionais a partir da internet, entendidas desde a infraestrutura (computadores em rede e demais dispositivos tecnológicos de comunicação, processamento, armazenamento, oferta de dados e informações online) até as novas possibilidades participativas e interacionais para a prática democrática (GOMES, 2005).

Para Silva, Sampaio e Bragatto (2016, p. 26), por se tratarem de “fenômenos relativamente novos, na forma de objetos culturais altamente dinâmicos, inovadores e

impactantes na vida pública”, há uma série de desafios que caracteriza a Democracia Digital. Dentre eles, o fato de que, embora largamente difundidas em diversos países e em diversos níveis da administração pública, essas iniciativas ainda não estão institucionalizadas na mesma proporção.

Na maioria dos casos, são projetos que existem menos como uma política de Estado e mais como políticas de governo, ocorrendo assim avanços ou retrocessos a depender do tipo de governo e sua perspectiva ideológica. Não por acaso, projetos de e-democracia aparecem basicamente na forma de programas e excepcionalmente na forma de leis (SILVA, SAMPAIO E BRAGATTO, 2016, p. 27).

É por isso que Gomes (2010, p. 14), alerta “não existem, a rigor, democracias digitais, existem iniciativas e experiências digitais pró-democracia em Estados democráticos reais”. Dito de outro modo, mesmo experiências ou projetos cujos resultados colaboram para melhores democracias podem ser descontinuados, motivados apenas por uma troca governamental.

Nessa direção, cabe mais uma vez retomar os princípios que regem os regimes democráticos. Afinal, Democracia, tal como Comunicação Pública, é conceito de ordem ética e normativa, formado por um conjunto de horizontes ideais a serem perseguidos. Significa dizer que quanto mais próxima das diretrizes normativas, mais qualificada a democracia. Esse é o norte.

E, dentre os princípios que se exigem observar em um Estado democrático, cabe a esta pesquisa destacar aqueles cujas práticas estão diretamente associadas à comunicação: publicidade, transparência e participação social. São princípios interligados e que devem estar presentes, igualmente, nas experiências democráticas baseadas em ambientes digitais.

1.2.3.1 *Accountability*: transparência versus opacidade informacional

O princípio da publicidade é central nas democracias. Compreendida como a obrigação dos governos de exporem publicamente suas ações e motivações, permitindo a vigilância e fiscalização por parte dos cidadãos, é através da publicidade que se criam as condições para um Estado transparente (GOMES, 2007; 2008). A concepção kantiana de publicidade já afirmava que somente atos que podem ser defendidos publicamente são aceitos moralmente. Para Kant (1724-1804), a publicidade deveria ser a característica do Estado democrático.

Em outro texto referencial sobre o tema, Jeremy Bentham (2011 [1791]), atrelado à teoria política do utilitarismo, defendeu a publicidade como “a lei mais adequada para se assegurar a confiança pública” nas democracias:

Na mesma proporção em que é desejável pelos governados conhecer a conduta de seus governantes, também é importante aos governantes ter conhecimento dos reais desejos dos governados. Sob a orientação da publicidade, nada pode ser mais fácil. O público é colocado numa situação tal a ponto de poder formar uma opinião esclarecida, e o curso desta opinião é facilmente marcado (BENTHAM, 2011, p. 281).

A vinculação da noção de publicidade à transparência dos negócios públicos é de inegável teor normativo, ou seja, tratam-se de princípios e de valores que devem ser buscados constantemente, ainda que a realidade se mostre distante do modelo ideal. Nesse sentido, Almada e Carreiro (2014) alertam que a simples oferta e obtenção de informação não significa, necessariamente, transparência. Nesse caso, poderiam ser apenas visibilidade e publicidade governamental. Uma política de transparência pública deve se preocupar também com a cognoscibilidade da informação por parte do cidadão comum e é isso que permite processos efetivos de *accountability*.

Entende-se por *accountability*¹⁶ o conjunto de mecanismos e de procedimentos através dos quais governos prestam contas de suas ações e podem ser responsabilizados por elas. Schedler (1999, p. 14), que designou uma das definições mais utilizadas para o termo, é defensor dessa dupla dimensão da *accountability*, isto é, não basta dar visibilidade aos atos de governo (*answerability*), é preciso igualmente disponibilizar mecanismos que permitam a imposição de sanções (*enforcement*) em casos de adoção de medidas que firam o interesse público.

O autor esclarece ainda que a *answerability* pode se dar de duas formas, podendo ter caráter meramente informativo, isto é, quando se faz a publicidade dos atos e medidas públicas; ou pode ter caráter argumentativo, quando os representantes não apenas tornam públicas mas, também, justificam suas ações perante à sociedade (SCHEDLER, 1999, p. 14).

José Maria Jardim (1999a), que analisou a transparência e opacidade do Estado brasileiro, tem compreensão similar. Para o autor, “um governo seria *accountable* quando os cidadãos podem discernir se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sancioná-los apropriadamente” (JARDIM, 1999a, p. 57).

A efetividade dos mecanismos de *accountability* dependeria do grau de acesso do cidadão à informação governamental. A indisponibilidade de informações sobre as ações e responsabilidade de governo implicaria na produção de um déficit de

16 O termo *accountability* ainda não possui tradução ou equivalência em português. Analisando o assunto durante o processo de redemocratização do Brasil, Ana Maria Campos (1990) afirmou que a dificuldade da tradução do termo anglo-saxão para o português, bem como de sua aplicabilidade para a realidade brasileira, residia no fato de que *accountability* enseja mais de uma ação em relação à atuação do Estado, a saber: transparência, engajamento do governo com a prestação de contas e, quando aplicado, responsabilização dos governantes pelos seus atos. “Não haverá tal condição enquanto o povo se definir como tutelado e o Estado como tutor” (Campos, 1990, p. 35). Para ler mais sobre a discussão em torno da tradução do termo para o português, ver Pinho e Sacramento (2016).

accountability. Cabe, portanto, ao Estado, produzir meios que estimulem os governantes a, publicamente, justificarem o curso de suas ações, relacionando as políticas adotadas com os efeitos que produzem ou esperam produzir (JARDIM, 1999a, p. 57).

Jardim (1999a) cunhou a expressão *opacidade informacional* em oposição à *transparência informacional* exigida nas democracias. Enquanto a transparência envolve práticas do Estado que favorecem a “interação informacional” entre sociedade civil e governo e, assim, “ampliam as possibilidades de controle democrático da sociedade política pela sociedade civil”, em cenários de *opacidade informacional*, “os elementos que densificam este território são a ausência (total ou quase total) de *interação informacional* envolvendo o aparelho de Estado (via os seus agentes) e a sociedade civil” (JARDIM, 1999a, p. 72, grifo do autor).

Tanto a *transparência* como a *opacidade informacional* encontram-se presentes não só na relação Estado-sociedade civil, como no interior dos aparelhos de Estado, configurando-o como “campo de batalhas estratégico” ou “arena de lutas” e contribuindo para o desenho de seus “núcleos de poder”. Ambos fenômenos, processos e produtos dos modos de geração e uso da informação, envolvem diversos atores, particularmente *o administrador público, o profissional da informação e o cidadão*. Trata-se, como tal, de fenômenos políticos, cujas teias constituem-se e são constituídas pelas *redes de poder* no interior e no exterior do aparelho de Estado (JARDIM, 1999a, p. 73, grifo do autor).

Percebe-se que o autor pontua a existência de mecanismos e de agentes, no âmbito da administração pública, que agem em prol da opacidade ao invés da transparência. Envoltos em uma “rede de poder”, essa atuação comprometeria a garantia do direito à informação e a própria democracia. Por isso, ainda no final do século passado, Jardim (1999b) se voltou ao papel das tecnologias digitais e da internet na facilitação da transparência informacional, a fim de que as novas formas de comunicação favorecessem o acesso à informação. Para ele, a ênfase na gestão da informação pública precisava se deslocar “do acervo para o acesso, do estoque para o fluxo da informação, dos sistemas para as redes” (JARDIM, 1999b, s/p). Na era da internet, “onde a informação se encontra não é o mais importante, e sim o acesso à informação” (JARDIM, 1999b, s/p).

Segundo Maria Paula Almada (2017), há diversos benefícios decorrentes do aumento da transparência por meio da internet. A partir do resgate e articulação de diversos autores de referência nos estudos sobre transparência digital, dentre os principais benefícios a autora destaca (ALMEIDA, 2017, p. 78-80):

a) a aceitação e expansão do *right to know*, em que a ideia de que as pessoas têm o direito de saber o que se passa na esfera governamental é amplamente aceita e difundida;

b) a provisão, a recuperação e a troca da informação política governamental, já que quase todos os governos e administrações públicas em seus diversos níveis, partidos políticos, organizações de cidadãos etc. oferecem *websites* com informação política e pública. Com a mediação digital, aponta, é mais fácil para os governos armazenar e disseminar informação e que há hoje um estoque enorme de informação relevante disponível online aos cidadãos, jornalistas, etc.;

c) a promoção de insumos para a deliberação e discussão pública, já que a qualidade dos processos deliberativos e das discussões públicas está atrelada à ampla circulação de informação pertinente sobre aquilo que será debatido;

d) o aumento do nível de interesse e envolvimento dos cidadãos na política e qualificação da participação civil nos negócios públicos, haja vista que engajamento político do cidadão está condicionado à circulação de informação;

e) o aumento da eficiência estatal, na medida em que projetos de transparência podem tornar o governo mais eficiente por meio da geração de informações novas e livres pelos próprios cidadãos e do fenômeno do ‘*crowdsourcing*’. Ao passo em que a transparência expõe deficiências dos governos, permite identificar méritos e reconhecer as boas práticas dos agentes governamentais;

f) o fortalecimento da atividade jornalística e de grupos da sociedade civil organizada que, de posse de informações políticas atualizadas e pertinentes, teriam mais e melhores ferramentas, instrumentos e substratos para cumprir suas funções no sistema político;

g) um maior acesso à informação e instrumentos para pressionar os governos mediante sites de redes sociais e, por último,

h) o fortalecimento dos processos de *accountability* política, na medida em que as ferramentas disponíveis pela web facilitam o monitoramento dos serviços públicos e dos comportamentos dos funcionários por parte dos cidadãos.

É imprescindível reforçar, portanto, que o simples acesso a informações públicas não garante ao cidadão o pleno acompanhamento e fiscalização das ações de um governo. Compreender peças orçamentárias e dados brutos de execução fiscal, por exemplo, exige conhecimentos mínimos sobre finanças públicas que a maioria da população não detém. Além de poder acessar ou solicitar as informações desejadas, é importante que o cidadão detenha igualmente possibilidade de interpretá-las.

Nas palavras da pesquisadora Débora Almeida (2016), não se trata apenas de saber o que os representantes fazem, mas como e porquê. Dito de outro modo, é preciso ter acesso às

informações e, igualmente, conhecer as razões pelas quais alguma decisão foi tomada para que os cidadãos possam “sancionar” ou não as ações dos seus representantes.

É por isso que a comunicação governamental desempenha papel central nos processos de publicidade, transparência e *accountability*, na medida em que sua função é interpretar as informações brutas produzidas pelo Estado e divulgá-las de forma compreensível a um público abrangente – a sociedade civil. Seus produtos e conteúdos são ferramentas de incremento às ações de transparência, dando-lhe cognoscibilidade e alcance.

Para Frey et al (2002), uma política informacional ativa por parte dos governos é essencial para a prática transparente e responsável de planejamento que, por sua vez, é precondição para a sociedade civil e os cidadãos poderem exercer sua função de controle social.

A apresentação clara e transparente dos objetivos, dos recursos aplicados e de outras informações necessárias para a compreensão dos processos decisórios é fundamental para que a sociedade possa cobrar resultados e criticar omissões de seus governantes e representantes políticos. Além disso, as crescentes exigências e demandas de transparência e abertura são incompatíveis com organizações pouco comunicativas, orientadas pelo princípio de controle no que tange aos processos informacionais internos. Para poder viabilizar um controle externo eficiente, é preciso, também, uma cultura administrativa interna aberta e transparente (FREY et al., 2002, p. 381).

O Brasil possui atualmente importantes marcos legais que favorecem processos de transparência e de oferta e acesso a informações oficiais. A começar pela Constituição Federal que, de acordo com o artigo 216, parágrafo 2º, determina: “cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem” (BRASIL, 1988).

A Lei Complementar 131/2009, conhecida como “Lei da Transparência”, e a Lei 12.527/2011, conhecida como “Lei de Acesso à Informação” (LAI), são os dois dispositivos mais recentes que incrementaram os processos pelos quais cidadãos brasileiros podem acessar ou requisitar informações produzidas pelo (ou sob a custódia do) Estado brasileiro.

De acordo com a Lei da Transparência, a administração pública brasileira deve promover a “liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público” (BRASIL, 2009). Essa lei é um acréscimo à Lei Complementar 101/2000, que já estabelecia normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Com o texto complementar de 2009, o Estado brasileiro ficou obrigado a prestar contas sobre o custeio e funcionamento do Estado em tempo real através da internet (sites oficiais e/ou outras ferramentas eletrônicas).

Já a Lei de Acesso à Informação, à qual estão submetidos os órgãos públicos integrantes dos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e do Ministério Público, bem como as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, afirma, em seu artigo 6º, caber aos órgãos do poder público assegurar:

I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação; II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade e III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso (BRASIL, 2011).

Conforme o art. 7º, incisos V e VI, da mesma lei (BRASIL, 2011), o acesso à informação compreende os direitos de obter informação sobre “atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços”, bem como informações pertinentes à “administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos”, à “implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos”, dentre outras.

A LAI assegurou acesso a um escopo bem mais amplo de informações, indo além de dados brutos sobre execução fiscal e orçamentária presentes na legislação anterior, e estipulou que os órgãos governamentais deverão manter, em seus sites oficiais, ferramentas de pesquisa que permitam o acesso à informação de forma “objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (BRASIL, 2011, Art. 8, § 3º, I), permitindo a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, de modo a facilitar a análise das informações.

Dez anos após sua sanção, a LAI elevou o patamar de transparência do Estado brasileiro, em consonância com o que já vinha ocorrendo em outros países democráticos. O governo se tornou mais passível de ser fiscalizado por seus cidadãos. Não obstante, Uhlir (2006) alerta que leis de liberdade de informação não são suficientes em si mesmas. Muitas vezes elas acarretam um processo “burocrático, enfadonho e relativamente dispendioso” (UHLIR, 2006, p. 16), sem falar na exigência de conhecimento dos trâmites de uso que o cidadão tem de enfrentar para obter a informação desejada.

No caso brasileiro, ainda se enfrentam as tentativas recentes do governo federal de impor limites à essa legislação¹⁷. Por isso, afirma o autor, “o governo deveria desenvolver também uma estrutura compreensiva de Política de Informação para a gestão e disseminação ativa das informações governamentais” (UHLIR, 2006, p. 16).

São informações que, conforme os governos adentraram no ambiente digital conectado e a comunicação transformou-se em uma atividade eminentemente digital, passaram a ser oferecidas e armazenadas nos sites oficiais. Extensão institucional dos governos, esses espaços permitem a ampliação da ação governamental pela oferta de serviços públicos, abertura de canais de participação, além de serem mídias e, ao mesmo tempo, repositórios das informações produzidas pela esfera pública, conforme discorreremos a seguir.

1.2.3.2 A institucionalização dos sites oficiais

Desde que os governos passaram a fazer uso das TICs para a oferta de serviços públicos e de informações, os sites oficiais ganharam centralidade nas estratégias de comunicação governamental. Do “governo eletrônico”, nos primórdios da década de 1990, à internet móvel no século XXI, a comunicação se tornou atividade majoritariamente digital e os sites e redes sociais passaram a ser suas principais mídias de difusão.

De acordo com Silva (2017), sites e portais oficiais são mídias “capazes de influir no aumento do engajamento político do cidadão; capazes de tornar o Estado mais transparente; de fortalecer processos de *accountability* e de criar uma ambiência propícia para a deliberação pública” (SILVA, 2017, p. 121). Além disso, como esta pesquisa evidencia, são importantes repositórios para notícias, discursos, entrevistas, agendas oficiais, fotos, vídeos, campanhas publicitárias, entre tantos outros produtos derivados das atividades referentes à comunicação governamental.

Silva (2017, p. 124), visando responder “quais os requisitos a serem cumpridos pelos sites governamentais para bem atingir o horizonte democrático ou para contribuir com o bom

17 Em janeiro de 2019, menos de um mês após início da atual gestão do Governo Federal, o vice-presidente da República, Hamilton Mourão, no exercício do cargo de presidente, publicou um decreto alterando a Lei de Acesso à Informação em suas regras de classificação de dados do Governo Federal como informações ultrassecretas. No texto original da Lei, isso só poderia ser feito pelo presidente, vice-presidente, ministros de Estado, comandantes das Forças Armadas e chefes de missões diplomáticas ou consulares permanentes no exterior. Pelo decreto, ocupantes de cargos comissionados da gestão também passariam a poder alterar essas classificações. No mês seguinte, após repercussão negativa da mudança, o presidente Jair Bolsonaro revogou o decreto. Pouco mais de um ano depois, em março de 2020, mais uma vez o presidente tentou modificar essa mesma lei. Através de Medida Provisória, suspendeu os prazos de resposta para pedidos feitos via Lei de Acesso à Informação. Um mês depois, o Supremo Tribunal Federal (STF) derrubou a medida por unanimidade.

funcionamento do sistema democrático contemporâneo”, defende que é preciso trabalhar três exigências: (1) publicidade; (2) responsividade e (3) porosidade. Esses requisitos formam um tripé sobre o qual esses sites deveriam se apoiar a fim de atender aos princípios democráticos da transparência e *accountability*.

Conforme o autor, o primeiro requisito, a publicidade, diz respeito à demanda de tornar o Estado mais transparente, ou seja, dar conhecimento público às decisões governamentais. Assim, um portal governamental materializa o requisito da publicidade quando “consegue arregimentar um vasto, diversificado e relevante conjunto de informações institucionais, administrativas, financeiras e políticas em diversas linguagens (textual, fotográfica, audiovisual); virtualmente disponíveis para um número substancial de cidadãos” (SILVA, 2017, p. 126).

Para Silva (2017), dentre os três requisitos, a publicidade foi o que mais se desenvolveu nos sites oficiais em grande parte das democracias ocidentais, constituídos por grandes bases de dados organizados através de sistemas de indexação de conteúdo que estão à disposição dos cidadãos.

Esse repositório de informação *online* tem crescido gradativamente a cada dia e significa hoje uma melhor capacidade do cidadão em compreender o funcionamento de um estado cada vez mais complexo; e, ao mesmo tempo, tem possibilitado meios para controlar e monitorar as ações dos agentes governamentais e representantes eleitos, acerca do gerenciamento da coisa pública (SILVA, 2017, p. 126).

O segundo requisito, a responsividade, diz respeito à capacidade dialógica, isto é, de promover o diálogo entre Estado e cidadão. Em um site oficial, cumprir esse requisito pode significar desde enviar uma resposta por e-mail e ofertar um formulário online para solicitação de serviço público até disponibilização de um chat ou fórum em que representantes da instância governamental debatam com os cidadãos.

Ser responsivo está fortemente vinculado ao mecanismo da representatividade. Uma das exigências impostas aos representantes (presidente, prefeito, deputado, senador etc.), no atual arranjo democrático, é o estabelecimento de canais de diálogo, seja com seus eleitores, seja, também, com os cidadãos de modo mais amplo (uma vez que o cargo é de caráter público e delibera sobre questões de interesse geral). Em alguns casos, o não cumprimento deste dever incorrer em punições, ou pode minar a confiança entre mandantes e mandatários (SILVA, 2017, p. 127).

Por fim, o terceiro requisito, a porosidade, diz respeito a um Estado mais aberto à participação e a receber a opinião do cidadão. São, segundo Silva (2017), os *inputs* na produção da decisão política, tais como a possibilidade de voto *online*, as consultas públicas e as sondagens de opinião via internet ou o monitoramento da navegação (*feedbacks*) do cidadão

nos *websites*. Tudo isso pode servir de modelo de porosidade em sites oficiais, influenciando os processos de tomada de decisão.

Este é o requisito democrático que mais incorpora as demandas de participação, pois se trata da abertura de *inputs* na produção da decisão política, isto é, a participação *stricto sensu*. [...] Um sítio governamental que sustenta um vasto leque de informações e eficiente canal de respostas pode não ser considerado participativo: apenas transparente e dialógico. Se um site for poroso, isto é, com aberturas para receber e incorporar a opinião do cidadão, haverá maiores indícios de participação (SILVA, 2017, p. 130).

Ao propor esses três requisitos de avaliação dos sites governamentais, Silva (2017) reconhece que é preciso analisar também como cada um é implementado, a fim de verificar sua qualidade. “Há diferentes formas de materialização em cada um deles. [...] Acredita-se que isso se dê devido a um traço em comum: tais variações estão ligadas aos tipos de relações comunicativas (mais densas ou menos densas) que podem ser estabelecidas no ambiente digital” (SILVA, 2017, p. 132-133).

Por isso, o autor propõe um cruzamento entre os três requisitos com cinco níveis qualitativos – ou “cinco tipos de relações comunicativas” – através das quais eles podem ser mediados. São elas, de acordo com o autor (SILVA, 2017, p. 133):

- a) utilitária: a comunicação instrumental estabelecida entre Estado e cidadão.
- b) informativa: a utilização dos sites como canal de oferta de informação, ou seja, comunicação como mensagem.
- c) instrutiva: é quando “a comunicação ocorre em torno de uma relação didático-instrutiva”, ou seja, quando oferece informações que permitem ao cidadão compreender o funcionamento do Estado, um projeto ou uma ação.
- d) argumentativa: o debate baseado na justificação dos atos de governo e nas trocas de argumentos através dos sites.
- e) decisória: possibilita ao cidadão interferir na tomada da decisão pública através da escuta da sua opinião.

É importante ressaltar que os requisitos não são excludentes ou possuem uma relação de hierarquia entre si, assim como os níveis qualitativos também não são antagônicos. “Diferentes tipos de relações comunicativas (utilitária, informativa, instrutiva, argumentativa e decisória) podem e devem ser estabelecidos simultaneamente para o bom desempenho desses requisitos, algo que deve ser exigido nos portais governamentais” (SILVA, 2017, p. 137). Dessa forma, cada um dos requisitos pode ser observado com base em um ou mais níveis, indicando a qualidade dos sites oficiais (Figura 1).

Figura 1: Representação gráfica do cruzamento entre publicidade, responsividade e porosidade através de seus níveis qualitativos

	PUBLICIDADE	RESPONSIVIDADE	POROSIDADE	
			Nível decisório	
Nível argumentativo				
Nível instrutivo				
Nível informativo				
Nível utilitário				

Fonte: Silva, 2017, p.133.

Os requisitos e os níveis propostos por Silva (2017) para verificar a qualidade dos sites governamentais evidenciam também como esses canais de comunicação se modificaram e evoluíram ao longo do tempo. Das páginas iniciais com oferta de informações burocráticas, serviços e cobertura noticiosa dos atos dos governos, aos atuais portais que unificam páginas dos diversos órgãos públicos e oferecem complexos serviços online, bancos de dados abertos e ferramentas de participação, esses canais se tornaram indispensáveis aos esforços de transparência pública e de *accountability* governamental.

A questão que se impõe atualmente é como esse grande repositório de informações oficiais será preservado, na medida em que os sites se tornaram ambientes privilegiados para o armazenamento, a difusão e o compartilhamento de informações oficiais. Os ideais democráticos que devem guiar essa discussão guiam, igualmente, o conceito de Comunicação Pública, a comunicação das democracias e à qual dedicamos o tópico seguinte.

1.3 COMUNICAÇÃO PÚBLICA

“A Comunicação Pública é da ordem da normatividade e em seus diferentes formatos pode ser entendida como parâmetro de qualidade das democracias contemporâneas, considerando que o interesse público é fundante das decisões do Estado republicano” (WEBER, 2020, p. 37-38). A formulação da autora é ponto de partida desse tópico, pois proclama a importância de se compreender o papel normativo/ideal da Comunicação Pública – por onde é

imperioso iniciar –, e antecipa também sua força empírica, pois ela pode ser um indicador de qualidade das democracias.

Para a compreensão normativa da Comunicação Pública, recorro inicialmente ao autor português João Pissarra Esteves (2011), que desenha sua formulação embasado nas obras de Hannah Arendt (1906-1975), Jurgen Habermas (1929-), Gabriel Tarde (1843-1904), Immanuel Kant (1724-1804) e Norberto Bobbio (1909-2004). Esteves se ancora na sociologia da comunicação para discutir o caráter simbólico dos públicos – definindo-os como “redes de comunicação e espaços sociais fortemente personalizados”, isto é, que permitem a afirmação das características individuais dos seus integrantes –; e apresentar o componente comunicacional do espaço público, “poderosa rede de fluxos de comunicação que se destina a processar opiniões e a formar uma opinião pública qualificada” (ESTEVES, 2011, p. 158-200). Assim, para o autor, a Comunicação Pública ocupa lugar central nas nossas sociedades. Ela se observa no espaço público e é veiculada pela (ou para a) opinião pública, exercendo “um efeito estruturante sobre a generalidade das práticas comunicacionais e simbólicas” (ESTEVES, 2011, p. 146).

A compreensão da comunicação como *medium* de cidadania remonta às teorias democráticas já abordadas no início desta seção e, mais uma vez, reafirma o papel da comunicação nesses regimes. Fortemente influenciado pelo pensamento habermasiano e pela teoria da democracia deliberativa, Esteves (2011) desenha seu modelo normativo para a Comunicação Pública a partir de práticas e de princípios que, observados em conjunto, permitem avaliar a qualidade da comunicação empreendida. Agora, discutiremos brevemente cada um deles.

Publicidade, crítica e debate são, segundo Esteves (2011, p. 190) as práticas comunicacionais desse modelo, que oferecem legitimidade e credibilidade ao processo comunicacional democrático. A publicidade é o ato de tornar público, ou seja, é a visibilidade do tema e do debate. Está fundamentalmente ancorada na razão, na medida em que não se leva a público aquilo que não é publicamente defensável. A crítica é a tomada de posição em relação ao tema debatido. Para isso, mais uma vez, é esperado o uso da razão, na medida em que se trata do processo de formação da opinião pública. E o debate é a união das duas primeiras práticas, isto é, a dinâmica deliberativa em que se faz uso público da razão para a formação da opinião pública.

A essas práticas, Esteves (2011, p. 210) propõe unir três “critérios formais ideais” para que se chegue a uma “estrutura propriamente dita da comunicação pública”. São eles: (1) o de

não fechamento do público; (2) o de não fechamento temático e (3) o da paridade argumentativa.

O princípio do não fechamento do público diz respeito à liberdade de participação dos interessados ou atingidos pelo tema que está em debate. Em outras palavras, não deve haver, *a priori*, restrição de participação no debate público, assegurando a qualquer cidadão a possibilidade de se informar, de debater e de deliberar – desde que assim o deseje.

O segundo princípio, do não fechamento temático, refere-se à garantia de se tratar sobre qualquer tema que seja de interesse público. Mais uma vez, não pode haver restrição no debate público – nesse caso, a liberdade é temática. “Não significa que todas as matérias sejam (ou possam vir a ser) objeto de debate público”, esclarece o autor, “mas sim que a sua definição deixa de estar limitada, à partida, por qualquer critério de censura” (ESTEVES, 2011, p. 209).

Por fim, o terceiro marco formal, da paridade argumentativa, prevê a igualdade entre todos os participantes do debate. Dito de outro modo, a única distinção entre os cidadãos que optaram por compor o processo deliberativo deve ser a força ou a razoabilidade dos seus argumentos. Nenhum outro critério, tal como classe social, gênero, cor da pele, idade etc., pode ser motivo de diferenciação entre os participantes.

A adoção desse conjunto de princípios e práticas “incorpora uma força crítica fundamental” à Comunicação Pública, permitindo observar “quais as condições que favorecem a possibilidade dessa comunicação, quais as condições que a bloqueiam e quais as condições que podem potenciar sua afirmação mais decisiva” (ESTEVES, 2011, p. 211-212).

Esse desenho normativo possui, assim, forte caráter ideal e crítico a serem perseguidos. Como resume Weber (2020, p. 37), Esteves propõe uma perspectiva ético-moral da “dinâmica ideal de atuação do Estado no processo de governabilidade, de legislar e de fazer justiça visando o interesse público, porquanto exige que os poderes representem a sociedade que os elegeu e vigiem o cumprimento dos princípios democráticos”.

Outro autor que se dedica aos estudos da Comunicação Pública, também ancorado na teoria habermasiana, é o colombiano Juan Camilo Jaramillo López. Acionando a teoria da ação comunicativa “não no plano ideal, como sucede na compreensão utópica de uma esfera pública alheia aos conflitos próprios dos exercícios do poder”, mas no que chama de “plano real” de “construção de significado e sentido” em um processo de negociação visando interesses comuns (JARAMILLO LÓPEZ, 2011, p. 64), o autor defende que a Comunicação Pública pode ser identificada quando se cumprem duas condições: “1) que resulte de sujeitos coletivos, ainda que estejam representados ou se expressem por meio de indivíduos; e 2) que esteja referida à construção do que é público” (JARAMILLO LÓPEZ, 2011, p. 64). Para o autor, a dimensão

pública como aquilo que é visto e ouvido na esfera pública e a busca do interesse público, isto é, o interesse comum aos diversos atores do debate, é o que deve marcar essa comunicação.

Complementarmente, o autor defende ainda que a Comunicação Pública possui, pelo menos, cinco “dimensões”, a saber:

- a) *Política*, a comunicação relacionada à construção de bens públicos e propostas políticas;
- b) *Midiática*, aquela promovida pelos meios de comunicação e orientada para a gestão de informação e criação de agenda pública, na qual o autor destaca o papel do que chama de jornalismo público ou jornalismo de advocacia (*advocacy*);
- c) *Estatal*, que envolve as ações comunicativas entre governo e sociedade;
- d) *Organizacional*, em que se observa a comunicação de organizações privadas que envolve os temas de interesse de grupos que disputam seus sentidos; e
- e) *Da vida social*, que se refere às interações comunicativas de movimentos e de organizações sociais sobre temas de interesse coletivo.

Dentre as dimensões elencadas, a esta tese importa particularmente a comunicação pública *estatal*, pensando como é preciso atentar para a compreensão do termo “público” nessa denominação. Segundo Jaramillo López:

A comunicação estatal é comunicação pública não porque se dá a partir de uma instituição pública, mas porque, pela própria definição, corresponde ao que envolve todos os atores sociais e remete ao interesse comum representado e gerenciado pelos governos (JARAMILLO LÓPEZ, 2011, p. 65).

Como já abordado, na tradição acadêmica brasileira, especialmente nas últimas décadas do século XX, muitos autores denominaram a comunicação pública como a comunicação produzida pelo instituições públicas e/ou governamentais. Atualmente, o conceito de Comunicação Pública, ainda que não haja consenso entre as diversas linhas de pesquisa em atuação, está mais fortemente vinculado às teorias democráticas e ao papel da comunicação para a participação social. A evolução da aplicação do conceito é o que buscaremos resgatar a partir de revisão de literatura de autoras e autores brasileiros, no item a seguir.

1.3.1 O conceito no Brasil

Nas universidades brasileiras, conforme resgata Ramos (2014), a relação entre comunicação e democracia começou nos anos 1970, especialmente em função de dois acontecimentos. Primeiro, no âmbito internacional, as discussões promovidas pela UNESCO sobre uma nova ordem mundial da informação e comunicação. Segundo, no Brasil, a criação,

em 1972, da entidade acadêmico-científica Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa da Comunicação (Abepec). “O pano de fundo desses processos, no Brasil, era dado pela repressão totalitária à cidadania imposta por uma ditadura civil-militar e por um outro tipo de repressão, menos visível, menos totalizante, imposta por jornais, rádios e televisões que apoiavam a ditadura” (RAMOS, 2014, p. 9).

Daí se compreende porque, a partir do final da década seguinte, com o fim da ditadura e a promulgação de uma nova constituição em 1988, conhecida como A Constituição Cidadã, as pesquisas em comunicação no país se interessaram em estudar como os novos processos comunicacionais e as instituições democráticas atendiam à crescente demanda por informação, por transparência do Estado e por espaços e mecanismos de participação social. Além disso, havia também a necessidade do Estado e dos governos eleitos a partir de então, de retrabalharem sua imagem, alinhando-a aos valores democráticos que se restabeleciam.

O novo marco legal brasileiro – a Constituição de 1988 – indicava a direção. Em seu capítulo sobre Direitos e Garantias Fundamentais, assegura a todos os brasileiros o acesso à informação (BRASIL, 1988, Art. 5º); no capítulo que trata da Comunicação Social, garante que “a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição” (BRASIL, 1988, Art. 220) e, no capítulo sobre a Administração Pública, assevera que a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos “deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos” (BRASIL, 1988, Art. 37).

É nesse contexto político e social que o conceito de comunicação pública começou a ser delineado entre pesquisadores brasileiros. Segundo Liedtke e Curtinovi (2016), havia até então uma escassa bibliografia especializada na área, cenário que começou a mudar quando a pesquisadora Heloiza Matos trouxe da França, em 1998, o livro *La Communication Publique* (1995), de Pierre Zémor. O autor francês logo assumiu posição de referência para quem pesquisava a ação comunicativa das instituições públicas/governamentais – entendimento sobre Comunicação Pública que predominou nesse período inicial. Nas palavras de Zémor:

A comunicação pública assume diferentes formas ligadas às missões das instituições públicas. Ela é encarregada de tornar a informação disponível ao público, de estabelecer a relação e o diálogo capazes de tornar um serviço desejável e preciso, de apresentar os serviços oferecidos pela administração, pelas coletividades territoriais e pelos estabelecimentos públicos, de tornar as próprias instituições conhecidas, enfim, de conduzir campanhas de informação e ações de comunicação de interesse geral. A esses registros, soma-se aquele de natureza mais política, ou seja, da comunicação do debate público que acompanha os processos decisórios (ZÉMOR, 2009, p. 214).

Nessa definição, a aplicação do termo fica restrita à comunicação produzida pelas instâncias oficiais da administração pública: o Estado é devedor de informação à sociedade (e, portanto, tem o papel de emissor) e a sociedade é credora de informação (no papel de receptora). Ainda que o autor mencione o debate público como desejável em processos decisórios, sua conceituação e observação empírica estavam focadas na comunicação do Estado.

Koçouski (2012) afirma que a distinção entre “público” e “estatal” é o ponto nevrálgico da definição de comunicação pública no Brasil. Para a autora, uma das dificuldades para uma visão mais abrangente do termo é o fato dele estar associado “quase que exclusivamente à existência de um sistema de radiodifusão pública” (KOÇOUSKI, 2012, p. 87).

Nessa mesma direção, Weber (2020) destaca que a apropriação do conceito para se referir apenas à comunicação das instituições públicas é simplificadora. Weber alerta: “a associação sumária do conceito ‘público’ às instituições do estado democrático pode mascarar e subverter ações de interesse privado, entendido este como privilegiando determinados governantes e seus dependentes familiares ou políticos” (WEBER, 2020, p. 26).

Heloiza Matos (2011, p. 45) é outra autora que adverte sobre o entendimento de comunicação pública, de modo que “não pode se restringir ao fluxo de mensagens institucionais que, hierarquizadas, partem das esferas governamentais para atingir cidadãos que não encontrem espaços de interlocução com seus dirigentes”. Referenciando Nobre (2011), Matos defende que a ideia norteadora do conceito precisa incluir todos os atores sociais que integram a esfera pública. Ancorada na teoria do reconhecimento, especialmente a partir de Honneth (2009 apud MATOS, 2011), a autora aponta que “o crescente envolvimento de novos atores sociais na esfera pública contribui para a emergência de um novo conceito de comunicação pública – que passa a incluir as demandas de segmentos sociais antes ‘inexistentes’, porque não reconhecidos” (MATOS, 2011, p. 41).

Sobre isso, Matos (2016, p. 16) afirma ainda que o “futuro da comunicação pública” estaria no empoderamento das pessoas comuns, tanto a partir de mais oportunidades de engajamento cívico e político, quanto de reconhecimento dessas pessoas, especialmente no caso de grupos tradicionalmente silenciados no debate público, como “deficientes físicos, idosos, enfermos, pobres e miseráveis”. Para a autora, a teoria do reconhecimento, a teoria da dádiva e a teoria do capital social podem contribuir sobremaneira para a comunicação pública. (MATOS, 2016, p. 16). Conforme obra anterior:

Daí resultaria uma convergência entre comunicação pública e comunicação política: os temas, assuntos e interesses envolvendo questões de poder na sociedade precisam implicar a mobilização, o engajamento e participação de todos os atores sociais em

todas as fases dos processos deliberativos e de implementação, levando em conta os custos e benefícios para cada um dos agentes – sendo todos igualmente reconhecidos como cidadãos com direito a voz e voto/veto (MATOS, 2011, p. 45).

Elizabeth Brandão (2009) é outra referência importante nos estudos brasileiros sobre Comunicação Pública. Sua proposição de observar essa comunicação a partir das áreas de conhecimento, das atividades profissionais ou pelas suas funções é largamente citada e utilizada para exemplificar o alcance e formatos possíveis que a Comunicação Pública possui nas democracias. Segundo Brandão (2009), ela pode ser classificada em cinco tipologias:

- a) Comunicação Organizacional: a comunicação no interior das organizações e entre essas e seus públicos;
- b) Comunicação Científica: os canais de integração entre a ciência e a vida cotidiana;
- c) Comunicação da Sociedade Civil: as práticas desenvolvidas pelas comunidades, por integrantes do terceiro setor e por movimentos sociais ou populares;
- d) Comunicação do Estado ou Governamental: o fluxo informativo entre governo e cidadãos); e
- e) Comunicação Política: no entendimento da autora, o sentido mais conhecido da comunicação pública, caracterizada pela expressão pública de ideias, crenças e posicionamentos políticos tanto de governos como de partidos ou, sob outro ângulo, pela responsabilidade do Estado de gerir políticas públicas de comunicação.

Dentre os múltiplos significados da expressão *comunicação pública*, é possível encontrar um ponto em comum de entendimento, que é aquele que diz respeito a um processo comunicativo que se instaura entre o Estado, o governo e a sociedade com o objetivo de informar para a construção da cidadania (BRANDÃO, 2009, p. 9).

Essa proposição de Brandão está presente na coletânea “Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público”, organizada por Jorge Duarte (2009), ao lado de outros textos assinados por professores, pesquisadores e profissionais da área que abordaram o tema sob perspectivas diversas. A obra evidencia que Comunicação Pública é, ainda nos dias correntes, um conceito em construção. Não obstante, Duarte identifica um entendimento comum em grande parte dos textos: a centralidade da Comunicação Pública está no cidadão.

Não apenas por meio da garantia do direito à informação e à expressão, mas também do diálogo, do respeito a suas características e necessidades, do estímulo à participação ativa, racional e corresponsável. Portanto, é um bem e um direito de natureza coletiva, envolvendo tudo o que diga respeito a aparato estatal, ações governamentais, partidos políticos, movimentos sociais, empresas públicas, terceiro setor e, até mesmo, em certas circunstâncias, às empresas privadas (DUARTE, 2009, p. 61).

Resta evidente, pela revisão bibliográfica realizada até aqui, que a relação entre comunicação pública e o exercício ou fortalecimento da cidadania se firmou como o caminho predominante na pesquisa brasileira. É também essa compreensão que permite a Weber (2017; 2020) propor a hipótese, à qual nos filiamos e com a qual buscamos o contribuir com esta tese, de que observar a presença e a intensidade desses critérios comunicacionais permite indicar a qualidade da própria democracia.

A hipótese de Weber (2017; 2020) deriva da compreensão de que a Comunicação Pública é, em si, o debate público. Em outras palavras, quando executada segundo os princípios normativos que a orientam, essa comunicação deve ser capaz de mobilizar a comunicação institucional do Estado, a comunicação mediática e a comunicação da sociedade em torno de temas de interesse público (WEBER, 2017, p. 23), fazendo com que, a partir da troca de informações e de argumentos, a sociedade forme sua opinião e possa influenciar a decisão de atores políticos e governamentais.

Além dessa dimensão normativa, Weber (2017, p. 38) desenha um modelo mais complexo para observar e analisar a Comunicação Pública nas sociedades contemporâneas, propondo que é possível verificá-la e analisá-la a partir das três dimensões propostas por Esteves (2011): *normativa, fática e crítica*.

A dimensão *normativa* já foi amplamente abordada neste capítulo. Embasada nas teorias democráticas, se realiza através dos princípios republicanos e oferece um modelo ideal a ser perseguido, visando um processo comunicacional inclusivo e justo entre as diversas instâncias sociais.

A dimensão *fática*, explica Weber (2017), é definida pelas ações e pela visibilidade obtida através da publicidade que projetos políticos e políticas públicas ganham na comunicação do Estado e suas instituições. Essa comunicação, por um lado, favorece processos de acompanhamento, fiscalização e responsabilização dos poderes (*accountability*) e, por outro, são também acompanhadas e fiscalizadas pela imprensa e pela sociedade através de ações e discursos que tensionam, ampliam ou reduzem a visibilidade desejada pelo Estado.

Por fim, a dimensão *crítica* está no lado da recepção. É marcada pela reação dos públicos e instituições ao debate público. Nesta dimensão, afirma Weber (2017), a manifestação dos públicos, a mobilização social e o movimento das Redes de Comunicação (WEBER, 2007; 2017) funcionam como vigilância dos poderes republicanos.

Compreender e analisar a Comunicação Pública a partir dessas três dimensões acrescenta ao conceito um grau de complexidade que se fazia necessário, na medida em que elas reconhecem e permitem identificar os constrangimentos, as relações de poder e as

desigualdades tantas vezes presentes, ainda que indesejadas, no debate público. São elementos que vão de encontro aos princípios normativos elencados até aqui, mas que, justamente por isso, precisam ser nomeados e enfrentados, se o que se busca é uma comunicação democrática.

De maneira complementar a essas dimensões, Weber (2017) também é autora de outra importante proposição sobre o conceito de Comunicação Pública: seu funcionamento em formato de rede. Segundo a autora, que propôs a tipologia “Redes de Comunicação Pública” (WEBER, 2007; 2017), essas redes entram em funcionamento quando um sistema de comunicação – midiático, governamental ou da sociedade – provoca, de forma espontânea ou planejada, o debate sobre um tema de interesse coletivo na esfera pública ou de interesse específico à rede. Iniciado a partir de um ator ou instituição social, o debate extrapola seu espaço inicial e instiga outros atores e instituições a se posicionarem, desencadeando um movimento contínuo de discussão pública.

A democracia tem na sua natureza essa comunicação. Ao criar a tipologia das redes para identificar a circulação de opiniões e ações em torno de temas de interesse público, defende-se o poder destas instâncias e sua capacidade e necessidade de intervenção nas coisas da vida (WEBER, 2017, p. 54).

O funcionamento da Comunicação Pública em formato de rede permite compreender não apenas o fluxo comunicacional que marca a comunicação nas democracias contemporâneas, mas também identificar os complexos sistemas de comunicação em funcionamento nessas sociedades. Segundo Weber (2017), as redes capazes de desencadear, desenvolver e incidir sobre decisões de interesse público estão divididas em três âmbitos:

- 1) Âmbito do Estado (poder legal de governar e intervir):
 - Redes de Comunicação do Poder Executivo
 - Redes de Comunicação do Poder Legislativo
 - Redes de Comunicação do Poder Judiciário
 - Sistemas de Comunicação e Radiodifusão Pública
- 2) Âmbito da sociedade (poder de organização e manifestação):
 - Redes de Comunicação Política
 - Redes de Comunicação Social
 - Redes de Comunicação Mercadológica
 - Redes de Comunicação Científico-educacional
 - Redes de Comunicação Religiosa
- 3) Âmbito da Mídia (poder de visibilidade e centralização)
 - Redes de Comunicação *Mediática*

Conforme a autora, reconhecer o funcionamento dessas Redes de Comunicação indica que o estudo sobre o debate público, temas de interesse público e o poder das Instituições e públicos (ou seja, sobre a Comunicação Pública) deve se voltar à comunicação desenvolvida pelas instituições e pela sociedade nas suas diversas formas de organização.

O entendimento que esta tese adota sobre Comunicação Pública está, portanto, fortemente centrado nas teorias democráticas. Articulando as proposições de Esteves (2011) e de Weber (2017; 2020), tratamos a Comunicação Pública como a concretização do debate público entre as diversas instituições democráticas do Estado, da mídia e da sociedade sobre temas de interesse coletivo – isto é, como *medium* voltado à promoção da cidadania. Observando os princípios da publicidade, crítica e debate (ESTEVES, 2011), bem como seu funcionamento em rede, a partir da ação de diversos sistemas de comunicação (WEBER, 2007), essa comunicação poderá ser analisada quanto ao seu caráter normativo, fático ou crítico (WEBER, 2017), permitindo relacioná-la à qualidade das democracias.

Nesta pesquisa, o foco está no âmbito das Redes de Comunicação do Estado, especificamente no sistema de comunicação do poder Executivo. Composto por centenas de instituições em nível federal, estadual e municipal, que abrigam outras centenas de estruturas de comunicação, elas são “capazes de acionar estrategicamente ações promocionais, campanhas publicitárias, matéria jornalística, informações e serviços, através de redes sociais, mídias exclusivas, ou de massa” (WEBER, 2017, p. 46). Esse é o poder da Comunicação Governamental.

Um poder que tem impactos evidentes na política, na administração pública, na aprovação e alcance de políticas públicas e, em última instância, na vida dos cidadãos governados. Por isso, a Comunicação Pública deve ser, necessariamente, “a categoria de análise das ações comunicativas do Estado democrático” (WEBER, 2011, p. 105). Essa é a chave teórica e analítica indispensável a esta pesquisa.

Significa dizer que o conceito de comunicação pública é argumento fundamental para demarcar as diferenças – e não para sublimá-las – entre o direito à informação e a responsabilidade (pública ou privada) de gerar e difundir essa informação que abrange questões de ordem financeira, tecnológica, estética e de regulamentação. [...] para avaliar a comunicação gerada pelos órgãos públicos em centenas de mídias e milhares de notícias e eventos, diariamente relacionados a processos de *accountability* mas, também, à promoção de ações e interesses privados (WEBER, 2017, p. 40).

É nesse sentido que a análise da comunicação empreendida pelo Estado democrático, na forma de comunicação governamental, deve ser sempre tensionada quanto à sua associação com o interesse público, não obstante a paradoxal e inevitável presença de interesses privados. Nomeadamente, nos referimos às ambições pessoais, políticas e eleitorais dos governantes à frente dos cargos públicos, que também marcam essa comunicação. Esse é o desafio de executar a comunicação governamental nas democracias e, por isso, dedicamos o próximo tópico ao conceito.

1.3.2 Comunicação Governamental

Governo transparente, que presta contas dos seus atos e se sujeita ao escrutínio público, é característica esperada do poder executivo nas democracias. Tendo como princípio norteador a defesa do interesse público (BOBBIO, 1986), um governo democrático deve ser capaz de justificar suas medidas na esfera pública e, para isso, a comunicação entre governo e sociedade desempenha papel central.

Esteves (2011, p. 190) destaca que “é precisamente como uma forma de comunicação pública que a publicidade dá visibilidade à política” e que essa é uma obrigação do Estado, exigida nas sociedades democráticas.

A prática comunicacional da publicidade acolhida pelo espaço público, e reconhecida publicamente de uma forma muito ampla, conquistou consagração institucional e transformou-se mesmo em princípio político propriamente dito, cuja obrigatoriedade passou a vincular não apenas os sujeitos enquanto tais, mas também as instituições coletivas, tornando-se, nomeadamente, uma obrigação do Estado e da administração, do sistema de direito e de outras organizações políticas (como os partidos, por exemplo) (ESTEVES, 2011, p. 190-191).

De um lado, a sociedade cobra informações confiáveis para acompanhar e fiscalizar os governos, bem como demanda a criação de espaços de debate e de participação que permitam influenciar nas decisões políticas; de outro, governantes precisam vir a público prestar contas e justificar suas ações, a fim de conquistarem avaliação favorável para que, no momento chave das democracias – as eleições – sejam aprovados pelos cidadãos.

É assim que a comunicação ocupa espaço cada vez mais estratégico nas estruturas governamentais. Conforme diagnosticou Gomes (2004), a interface entre comunicação e política resultou na profissionalização do campo, fazendo com que um número cada vez maior de jornalistas, publicitários, relações públicas, especialistas em sondagens e pesquisas de opinião, consultores de imagem, entre outros profissionais da área, passassem a compor a estrutura governamental.

A profissionalização da comunicação política no Brasil foi também influenciada por dois importantes cenários: no âmbito nacional, conforme abordado no capítulo anterior, o fim da ditadura militar que comandou o Brasil entre 1964 e 1985 e o restabelecimento da democracia, com conseqüente liberdade de associação e de expressão; e no âmbito mundial, com a midiatização crescente da sociedade, impulsionada pelo desenvolvimento das Tecnologias da Comunicação e da Informação, em especial, da internet. A necessidade de estabelecer um diálogo com credibilidade junto aos cidadãos-eleitores e de se adequar ao novo instrumental da área marcam esses momentos.

Para que se delimite corretamente do que trata a comunicação governamental, no entanto, é importante retomar o alerta contra a sobreposição das noções de Comunicação Pública e de comunicação das instituições públicas, evitando simplificações que não colaboram para a reflexão que o tema exige. Por isso, é bom lembrar que, enquanto a Comunicação Pública é composta por sistemas de comunicação tanto do Estado, quanto da mídia e da sociedade (portanto, envolvendo instâncias públicas e privadas), a comunicação das instituições públicas se refere especificamente ao poder público (Executivo, Legislativo e Judiciário), em suas três esferas (Federal, Estadual e Municipal). Do ponto de vista da organização que a coloca em prática, a comunicação governamental – ou comunicação de governo – é aquela promovida pelo poder Executivo.

Compreender a comunicação governamental não se resume a identificar sua instância promotora. Diferentes regimes de governo – democracia ou autocracia, para citar apenas dois dos mais observados atualmente –, e diferentes sistemas políticos – presidencialismo ou parlamentarismo –, resultam em formas de comunicação governamental bastante distintas umas das outras. Assim, além do esforço teórico para reconhecer noções comuns que permitam

conceituar o termo, é necessária acurada observação empírica que permita caracterizá-lo faticamente.

Ao elaborar um estado da arte da pesquisa internacional sobre comunicação de governo, as pesquisadoras María José Canel e Karen Sanders (2010) afirmam que o tema ainda é pouco estudado se comparado ao grande volume de pesquisas voltadas à comunicação eleitoral e ao marketing político. Para as autoras, a comunicação que os poderes executivos produzem nos intervalos eleitorais, isto é, no decurso dos mandatos, merece maior atenção, pois têm características próprias que conferem complexidade à sua delimitação conceitual.

Dentre essas características, Canel e Sanders (2010) citam a diferença entre a comunicação de governo realizada no presidencialismo ou parlamentarismo. No caso do primeiro, afirmam, é mais fácil diferir a comunicação do poder Executivo e do Legislativo, enquanto no segundo essas fronteiras são mais fluidas, pois a função de um primeiro-ministro também é executiva. Outras características que as autoras sugerem observar são a abrangência do poder estudado, ou seja, se nacional, regional ou local; a limitação temporal, já que se trata de uma comunicação atrelada aos mandatos, isto é, os planos de comunicação não devem ultrapassar esses períodos e o contexto de elevado escrutínio público e de alta midiaticização da sociedade (CANEL; SANDERS, 2010, p. 12-14).

Para a Enciclopédia Internacional de Comunicação, Canel e Sanders propuseram a seguinte definição de Comunicação Governamental:

Se refere aos objetivos, papel e prática de comunicação implementados por políticos executivos e funcionários de instituições públicas a serviço de uma lógica política, constituídos com base no consentimento indireto ou direto do povo e encarregados de promulgar a vontade do povo. Essa comunicação executiva é contrastada com a comunicação deliberativa que os legisladores usam para decidir a política pública através da determinação da lei, e com o judiciário, cuja função é fazer julgamentos em relação a disputas sobre a aplicação da lei (CANEL; SANDERS, 2011, não paginado, tradução da autora).

As autoras defendem também que os fundamentos teóricos da comunicação de governo podem ser mais desenvolvidos se combinadas abordagens da comunicação política e da comunicação organizacional (CANEL; SANDERS, 2010).

Nessa direção, o trabalho do cientista político norte-americano Michael Howlett (2009), por exemplo, discute o conceito de comunicação governamental a partir do campo das Políticas Públicas. Segundo Howlett (2009, p. 24, tradução da autora), a comunicação governamental poderia ser pensada como uma “ferramenta”, ou como “um nome genérico para uma grande variedade de tipos ou categoria específica de instrumentos de governo”, cujo objetivo é estreitar não apenas a relação entre governo e sociedade – compreensão majoritária no campo da

Comunicação – mas também promover o diálogo entre governo e demais atores políticos, estatais e não estatais.

Howlett (2009) centra sua abordagem especificamente no segundo objetivo: a comunicação entre governo e atores políticos, a fim de compreender como o uso da comunicação governamental pode influenciar no processo de elaboração, aprovação e implementação de políticas públicas. Dessa forma, propõe o autor, a comunicação governamental seria um instrumental para influenciar o comportamento de atores direta ou indiretamente envolvidos com temas de políticas públicas cuja aprovação e implementação interessa ao governo. Trata-se, evidentemente, de uma ação estratégica para uso de informações oficiais com vistas a um ganho político e/ou governamental. Para o autor, pensar a comunicação dos governos a partir desse prisma ajudaria a classificar seus diferentes objetivos e propósitos, sendo o primeiro passo para estabelecer uma tipologia de suas atividades em direção à efetiva análise empírica e construção teórica do termo.

De fato, as diferentes conceituações encontradas na literatura nacional e internacional indicam que há mais de uma entrada possível para abordar a comunicação governamental. Stefano Rolando (2011) ancora seus estudos sobre o tema no papel das organizações públicas e atribui a “redescoberta” da comunicação nos Estados modernos e em suas instituições a três razões fundamentais: não depender totalmente da mídia e de sua mediação crítica; atender às necessidades de identidade e de pertencimento dos cidadãos; e conceber o Estado como um “sistema-país”, que deve “representar a si mesmo para competir” (ROLANDO, 2011, p. 27). Essas razões responderiam a uma “bandeira estética” em defesa da democracia, através da qual se busca promover as leis e suas aplicações, o acesso a serviços públicos e suas estruturas e a promoção de interesses coletivos.

A estética da democracia, se assim se pode dizer, tem o seu próprio pluralismo semiótico, mas depende da comunicação pública. Esta é gerida por instituições, administrações públicas, empresas de serviços públicos, indivíduos que representam interesses coletivos e orientados em função do mandato conferido pelo eleitorado e da política que o rege pro-tempore. Trata-se de uma tarefa quase sempre claramente identificada no plano social: *diminuir a distância entre instituições e cidadãos* na via cotidiana (ROLANDO, 2011, p. 27, grifo do autor).

Nessa perspectiva, Rolando (2011, p. 34) acrescenta que as instituições redescobrem as necessidades da comunicação não apenas para “representar o poder”, mas também para “fazê-lo funcionar” – o que remonta à proposição de Howlett (2009), abordada anteriormente, de enxergá-la como uma ferramenta. Rolando (2011, p. 34), por seu turno, nomeia os

comunicadores de “arquitetos sociais”, em um contexto em que “fazer funcionar” significa que as diversas “ferramentas de gestão” devem ter seu lugar e função.

Nesse esquema, a comunicação interna é decisiva para criar condições de participação em um processo organizacional no qual velocidade e conscientização se combinam de forma verificável. E comunicação externa também é fundamental, porque as três áreas da prestação de serviço que prevalecem no sistema institucional e público (regular a execução, prestar serviços, promover o acesso) exigem uma ampla e variada gama de compreensão e de participação (ROLANDO, 2011, p. 35).

Também no Brasil, os esforços para conceituar a comunicação de governo estão atrelados ora ao campo da comunicação política, ora ao campo da comunicação organizacional, mas sempre na interface entre ambos. A autora Elizabeth Brandão (2009) foi uma das primeiras a propor uma ampla caracterização do termo, considerando princípios normativos e observação empírica.

Segundo Brandão (2009), a comunicação governamental pode estar voltada a despertar sentimentos e comportamentos cívicos como, por exemplo, quando produz e veicula campanhas sobre solidariedade, patriotismo, combate à fome etc.; pode almejar a mobilização da sociedade para uma ação específica, como aderir a uma campanha de vacinação, realizar matrícula escolar das crianças da família, participar das eleições etc.; ou pode ter o objetivo de informar e de prestar contas das realizações do governo. De todas as formas, afirma (BRANDÃO, 2009), a Comunicação Governamental é um instrumento de responsabilidade do Estado e do governo para a construção da agenda pública que, como tal:

Direciona seu trabalho para a prestação de contas, o estímulo para o engajamento da população nas políticas adotadas, o reconhecimento das ações promovidas nos campos políticos, econômico e social, em suma provoca o debate público. Trata-se de uma forma legítima de um governo prestar contas e levar ao conhecimento da opinião pública os projetos, ações, atividades e políticas que realiza e que são de interesse público (BRANDÃO, 2009, p. 5).

Outro autor brasileiro dedicado à comunicação pública e à governamental é Jorge Duarte (2009; 2011). Tendo atuado na Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República do Brasil entre os anos de 2004 e 2012 como diretor do Núcleo de Comunicação Pública, Duarte (2011, p. 126) resume a comunicação governamental como a atividade que trata dos fluxos de informação e padrões de relacionamento envolvendo o poder executivo (empresas públicas, os institutos, as agências reguladoras e a área militar) e a sociedade.

O autor alerta que governos eleitos são gestores transitórios dessa comunicação. Não obstante, em razão do seu “poder de ação” e pelo compromisso com o interesse público, Duarte defende:

Os governos devem ser os principais indutores da comunicação pública, assumindo o compromisso de promover políticas públicas, desenvolver uma gestão aberta e qualificar canais, meios e recursos que permitam a viabilização da comunicação de interesse público e o envolvimento de todos os interessados (DUARTE, 2011, p. 128).

Duarte é mais um autor a tratar a comunicação governamental como um “instrumento” de gestão, isto é, ferramenta a serviço do governo cujos objetivos devem ser: a) contribuir para a viabilização das políticas públicas; b) qualificar os processos de comunicação da organização; c) apoiar o cidadão em sua relação com o Estado e d) expressar conceitos e ações do governo (DUARTE, 2011, p. 131). Segundo o autor, esses “instrumentos de comunicação pública” (DUARTE, 2011, p. 131) podem ainda ser classificados em dois tipos: *operacionais* e *estruturais*.

Os instrumentos *operacionais* possuem ênfase no acesso a informações (notícias, publicidade, sites, boletins eletrônicos, publicações institucionais, discursos, banco de dados) e na promoção do diálogo (atendimento ao cidadão, ouvidorias, listas de discussão, fóruns, conselhos, mesas de negociação, eventos dirigidos). Já os *estruturais* subsidiam e orientam a ação do governo, a exemplo de pesquisas de opinião, planos operacionais, diretrizes, programas, manuais, normas de atuação e as políticas de comunicação.

Cabe ressaltar que as políticas de comunicação recebem atenção especial do autor. Como “conjunto de definições, parâmetros e orientações organizadas em um corpo coerente de princípios de atuação e normas aplicáveis a processos e atividades de comunicação” (DUARTE, 2011, p. 131), elas devem universalizar o acesso à informação, à expressão e à participação cidadã.

Com efeito, definir e dar publicidade às políticas de comunicação que serão adotadas pelo governo responde à demanda por transparência governamental exigida nas democracias. Essa medida permite que a comunicação seja acompanhada e fiscalizada quanto aos princípios que deve respeitar e aos objetivos que se propõe a atingir. Conforme apontam Weber e Luz (2017):

É a política pública que permite avaliar a qualidade ou os déficits da democracia, mas é o debate sobre ela que permite identificar os limites entre interesse públicos e privados do próprio Estado, da mídia e das organizações direta e indiretamente atingidas (WEBER; LUZ, 2017, p. 5).

Conforme já mencionado, a comunicação governamental é fortemente marcada por seu caráter estratégico, sempre em busca de conquistara aprovação do governo, do governante e do projeto político que representam. Weber e Carnielli (2013, p. 6) nomeiam essa relação de “paradoxo da visibilidade”, isto é, ao mesmo tempo em que se exige a prestação continuada de

contas, a comunicação dos atos do governo poderá privilegiar ações estratégicas visando uma imagem pública favorável. As autoras explicam:

A visibilidade estratégica pode alterar os princípios normativos da comunicação pública quando rompe com a rotina de registros sobre a instituição (agendas, imagens, notícias, publicidade, mídias, eventos e ações diversas) e insere objetivos dirigidos à formação da imagem pública favorável para seus dirigentes e governantes; quando a promoção de partidos e políticos se sobrepõe às ações. Nesse processo, os limites se confundem entre o que é tornado visível (para promover a instituição e atores) e a visibilidade necessária a ações imanentes às instituições públicas republicanas voltadas a direitos e deveres do cidadão (WEBER; CARNIELLI, 2013, p. 6).

Nesse sentido, refletir criticamente sobre a comunicação governamental exige tensionar faticamente seus princípios normativos, no momento de sua execução. Como bem sintetiza Weber (2011, p. 105), “o Estado cumpre os princípios da comunicação pública regida pelo interesse público ao informar, explicar, disponibilizar, treinar, habilitar, ouvir e contribuir para o exercício da cidadania”. Não obstante:

A comunicação do Estado é necessariamente estratégica, pois a política e a criação e circulação de produtos e discursos obedecem aos legítimos interesses das instituições do Estado e devem alcançar objetivos. Isso não significa dizer que a ética ou a verdade estejam sendo burladas (WEBER, 2011, p. 105-106).

Segundo a autora, são seis as estratégias adotadas na comunicação do Estado: (1) *visibilidade*, (2) *credibilidade*, (3) *autonomia*, (4) *relacionamento direto*, (5) *propaganda* e (6) *imagem pública*. Elas envolvem o poder da comunicação nos processos de disputa de opinião, apoio e voto e servem como referência para localizar e tipificar os sistemas de comunicação governamental. A seguir, cada uma delas será apresentada brevemente, a partir da proposição da obra de Weber (2011).

A primeira estratégia é a *visibilidade*, associada à repercussão das ações do governo e diretamente ligada às atividades profissionais empreendidas pelos sistemas de comunicação governamental, pois busca produzir e manter a visibilidade do governo por meio da veiculação de informações para a sociedade, proporcionando, igualmente, a formação de um acervo sobre projetos políticos, ações e discursos oficiais.

Mas a visibilidade a partir da apropriação das informações fruto da comunicação pública depende de fatores como sua disponibilidade, oportunidade de acesso ou até mesmo do conhecimento de sua existência. Duarte (2009, p. 63) exemplifica: “informações podem estar em local incerto e não sabido, não chegar ao destino, ser mal-interpretadas, estar equivocadas, distorcidas ou não ser apresentadas no momento adequado”.

A segunda estratégia, da *Credibilidade*, é associada ao reconhecimento e à legitimidade do governo. Está relacionada à amplificação de temas e informações no âmbito do debate público, a fim de ratificar as qualidades do eleito e das suas ações de governo, com o objetivo de criar um vínculo com o cidadão-eleitor.

A terceira, *autonomia*, está relacionada à burocracia e à instrumentalização do sistema de comunicação. Visa manter a produção contínua de informações por meio da organicidade, da estruturação e da hierarquia do sistema, bem como pela capacitação dos profissionais envolvidos. Os sistemas de comunicação dos governos promovem a autonomia na medida em que definem políticas de comunicação e as implementam, fazendo uso dos recursos humanos, financeiros e estruturais.

A quarta estratégia é o *relacionamento direto*, que faz referência à interatividade e à participação dos cidadãos, permitindo o acesso facilitado a documentos, notícias, projetos etc., e estabelecendo linhas diretas de comunicação com os governados. Faz uso das informações disponíveis nos sites e, via Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), estreita a relação entre governantes e governados.

A quinta, *propaganda*, aciona profissionais e técnicas especializadas para a difusão ininterrupta de informações, notícias, programas, ações, discursos, eventos etc., sempre associando informação a um discurso persuasivo, utilizando-se dos poderosos sistemas de comunicação governamental, que dispõem de profissionais e recursos para fazer uso destes conteúdos através da estética publicitária contemporânea.

Por último, a *imagem pública*, que, como afirma Weber (2011), é a soma de todas as demais, aquela que afere a vitalidade das instituições e dos sujeitos políticos. Trata-se da combinação da representação política (objetiva, tangível) com a representação simbólica (subjéctiva, intangível), esta última associada aos modos de representar a política nos espaços de visibilidade – especialmente os midiáticos.

Essas estratégias se materializam nos sistemas de comunicação governamental, configurando a maior rede de comunicação de qualquer país (WEBER, 2007; 2017). Além disso, os sistemas de comunicação recebem diferentes denominações de acordo com a esfera de poder ao qual estão atrelados, com a sua constituição legal e com os mecanismos jurídicos que os justificam e mantêm, podendo ser um ministério, secretaria, departamento, assessoria, coordenadoria etc.

Para esta tese, o entendimento adotado sobre comunicação governamental irá considerar suas dimensões normativa e fática. Sob a lente da normatividade, acionando os princípios da Comunicação Pública, a fim de demarcar seu lugar em regimes democráticos; sob a lente da

faticidade, considerando seu instrumental e estratégias que configuram os sistemas de comunicação dos poderes executivos. Desta forma, comunicação governamental será reconhecida como as práticas comunicacionais identificadas no âmbito do poder executivo que, balizadas pelo interesse público, dão visibilidade aos atos e políticas públicas de uma gestão. Essas práticas compreendem estratégias de visibilidade e de disputa por credibilidade e imagem pública favorável, e são identificadas pelos instrumentos que a deontologia profissional do campo – jornalismo, publicidade & propaganda e relações públicas – oferecem, tais como produção de notícias, discursos, eventos, entrevistas, campanhas publicitárias, publicações etc.

Em busca de melhor caracterizar essas práticas propomos, baseadas em Luz (2016), a tipologia apresentada abaixo para os Sistemas de Comunicação Governamental. Em cada uma, indicamos a descrição e os produtos que, nas atividades cotidianas, essa comunicação entrega à sociedade. São elas:

a) *Estrutura de Comunicação*: caracteriza e define o funcionamento do sistema de comunicação a partir da identificação dos recursos humanos (gestores, profissionais e especialistas, concursados e terceirizados) e recursos financeiros (orçamentos e verbas próprias ou gerenciadas, quando há gestão centralizada etc.);

b) *Políticas de Comunicação*: definição normativa de princípios, conceitos, perspectivas e objetivos de comunicação, na forma de orientações e normas às práticas. Podem estar organizadas em um documento oficial (uma publicação) ou serem apresentadas de maneira difusa (no site oficial, por exemplo); compreender todas as áreas da comunicação ou estar segmentadas por temas como comunicação popular, comunicação digital, relacionamento com a imprensa, atendimento ao cidadão etc.;

c) *Jornalismo Institucional*: refere-se às atividades desenvolvidas pelos jornalistas das estruturas de comunicação do Estado, com o objetivo de divulgar políticas públicas, ações do governo, agenda dos gestores e avaliar sua repercussão. São atividades que abrangem a produção de notícias, entrevistas, reportagens, artigos e publicações, a partir de fontes institucionais. Envolve também as atividades de assessoria de imprensa, voltada ao relacionamento com os veículos de comunicação e seus profissionais, visando ao acesso ao espaço midiático. Seus principais produtos são os avisos de pautas, as notas oficiais, a intermediação de entrevistas com gestores públicos e a divulgação de agendas e eventos;

d) *Relações Públicas*: envolve o planejamento da comunicação institucional estratégica e as relações com públicos e a opinião pública. As atividades operacionalizam eventos, cerimoniais e protocolos; prestam assessoria na redação de discursos e pronunciamentos

oficiais; coordenam a realização de pesquisas de opinião; avaliam a imagem pública e coordenam ações promocionais;

e) *Publicidade e Propaganda*: área responsável pela propaganda da instituição, especialmente as campanhas de utilidade pública, a publicidade institucional e mercadológica (órgãos públicos com produtos em concorrência no mercado, como os bancos), e pela publicidade legal. Pode constituir itens de propaganda, campanhas completas ou peças isoladas como cartazes, banners, outdoors, jingles, etc.;

f) *Mídias Públicas*: denominação para rádios e televisões integradas aos sistemas de radiodifusão pública, que respondem à legislação específica e habilitam as mídias vinculadas aos governos municipais, estaduais ou federal, assim como aos poderes legislativos e judiciários. Essas mídias veiculam notícias, propagandas e programas principalmente pautados por objetivos e temas institucionais;

g) *Acervos Multimídia*: são os repositórios digitais de produtos derivados das práticas profissionais, em seus múltiplos formatos, como galerias de fotos, vídeos, áudios e publicações impressas em seus formatos digitais, como livros, jornais, revistas, cartilhas, guias, manuais, entre outros;

h) *Redes Sociais Digitais*: plataformas de mídia e relacionamento como Facebook, Instagram, Twitter, Youtube, Flickr, Soundcloud etc., nas quais o poder público se faz presente por meio de perfis oficiais, permitindo a comunicação direta entre instituição e sociedade e permitindo interações instantâneas;

i) *Fóruns de Participação*: instrumento dedicado a promover o debate de políticas e temas de interesse público por meio da criação de fóruns, enquetes, chats, webconferências, consultas públicas, entre outros. Visa facilitar o diálogo entre governantes e governados;

j) *Ouvidoria*: instrumento de comunicação entre poder público e sociedade, tem a função de receber, examinar e encaminhar, aos setores competentes, as denúncias, as reclamações, as sugestões e os elogios dos cidadãos. Além disso, a ouvidoria deve acompanhar as providências adotadas a fim de fornecer resposta ao manifestante. Com os sites oficiais, os governos passaram a oferecer o serviço também nesses espaços. São as chamadas ouvidorias eletrônicas;

k) *Prestação de Contas ou Accountability*: trata-se de disponibilizar conteúdos que permitam o acompanhamento das ações e dos procedimentos técnicos, legais e orçamentários sob a responsabilidade do governo, como relatórios de gestão, orçamentos anuais e execução orçamentária, planos plurianuais, editais, contratos, diários oficiais etc.

Observar esse conjunto de tipologias dá a dimensão do tamanho, investimento envolvido e impacto potencial que a comunicação governamental tem nas administrações públicas. São milhares de informações e de dados produzidos e divulgados cotidianamente na forma de textos noticiosos, campanhas publicitárias, discursos, pronunciamentos, notas oficiais, vídeos, áudios e coberturas fotográficas, publicações impressas e digitais, dentre outros produtos que dão visibilidade às ações dos governos.

Cabe ressaltar que nem todas as tipologias, instrumentos e estratégias detalhadas são utilizadas por todos os governos. Os sistemas de comunicação governamental podem ser bastante diferenciados entre si, a depender do órgão ao qual está vinculado, do alcance da instância governamental, do volume de recursos disponíveis ou do nível de profissionalização envolvido. A atribuição de excelência e/ou qualidade a um sistema de comunicação depende, assim, da identificação da maioria desses itens (LUZ, 2016).

Além disso, essas tipologias exigem constante revisão e atualização, na medida em que as práticas mudam constantemente – inclusive algumas tornando-se obsoletas e caindo em desuso, especialmente com o avanço das Tecnologias da Comunicação e da Informação (TICs) e da internet. A transformação nas práticas e políticas de comunicação pode ser constatada ao se observarem os diferentes sistemas de comunicação implementados nos governos brasileiros das últimas décadas. Um registro que exemplifica o percurso e o poder da comunicação governamental na política e na sociedade brasileira.

A comunicação executada por diferentes governos brasileiros também ajuda a compreender a comunicação governamental enquanto prática integrante da política e lança luz sobre a importância do registro documental e da preservação do acervo derivado dessa comunicação para a memória democrática. Afinal, como indaga esta tese em uma de suas questões centrais: de que forma tal reconstituição histórica seria possível caso os arquivos da comunicação governamental não estivessem preservados nem publicamente acessíveis?

O debate sobre o direito à informação e à memória está, cada vez mais, imbricado ao debate sobre o fortalecimento da democracia. E é sobre o processo de constituição da memória e de como ela se relaciona com esses direitos democráticos que a seção a seguir é dedicada.

2 MEMÓRIA E HISTÓRIA PÚBLICA

O propósito deste capítulo é cotejar algumas das principais correntes teóricas sobre os estudos da memória, a fim de identificar categorias de análise que permitam tratar o objeto de pesquisa desta tese, no caso, a memória da comunicação governamental produzida durante os mandatos da ex-presidenta Dilma Rousseff (2011-2014, 2015-2016). Serão abordadas desde a maneira como a memória coletiva se constitui, que papel desempenha na sociedade até as disputas de poder que a envolvem. Refletimos ainda sobre o papel dos arquivos e a atual era pós-custodial da arquivologia, na qual tão importante quanto preservar os arquivos é lhes facultar acesso público, bem como apresentamos os estudos e conceitos vinculados à preservação de arquivos digitais e de páginas web.

Desde o tempo em que arquivos eram tutelados sob a proteção de guardiões à chamada era “pós-custodial”, a memória tem sido objeto de estudo em diversas áreas de conhecimento: Filosofia, Biologia, Psiquiatria, Sociologia, História, Arquivologia. A “cultura de memória”, que predomina atualmente (HUYSSSEN, 2000), e o entendimento sobre sua importância nas sociedades contemporâneas, foi influenciada, em maior ou menor medida, por cada uma dessas linhas de pensamento.

Mas se vivemos hoje um “boom de memória” (HUYSSSEN, 2014), nem sempre foi assim. Em boa parte do Ocidente, especialmente entre o final da década de 1940 e até meados dos anos 1980, o trauma resultante dos horrores vividos nas duas grandes guerras europeias direcionou governos e sociedades a focar no futuro, significando, em muitos aspectos, um silenciamento quase total sobre o passado recente. Foi somente pelo final da década de 1980 que a memória passou a ocupar os debates políticos, sociais e acadêmicos, tal como assistimos atualmente.

Esse interesse pelo passado, não obstante, voltou envolvido em um paradoxo: a “cultura da memória” é acusada de sofrer de amnésia, de anestesia ou de dormência (HUYSSSEN, 2014), acusação que, invariavelmente, vem também acompanhada de uma crítica aos *media*, “quando são precisamente esses *media* – desde a imprensa e a televisão até ao CD-ROM e à internet – que fazem com que cada vez mais memória esteja disponível de dia para dia” (HUYSSSEN, 2014, p. 14).

2.1 MEMÓRIA E DEVER DE MEMÓRIA

O processo de rememoração, isto é, ter memórias, é um processo de atualização de eventos ocorridos no passado. Conforme Le Goff (1990, p. 419), essa “propriedade de conservar certas informações remete-nos, em primeiro lugar, a um conjunto de funções psíquicas, graças às quais o homem pode atualizar impressões ou informações passadas, ou que ele representa como passadas” no tempo presente.

De acordo com Halbwachs (2003), a memória sempre é fruto de uma construção coletiva, ainda que o acontecimento ao qual a memória se refira tenha sido vivido individualmente. “Nossas lembranças permanecem coletivas, e elas nos são lembradas pelos outros, mesmo que se trate de acontecimentos nos quais só nós estivemos envolvidos, e com objetos que só nós vimos. É porque, em realidade, nunca estamos sós” (HALBWACHS, 2003, p. 30).

A teoria sociológica de Halbwachs enaltece dois aspectos importantes sobre o processo de rememoração: (a) ele é coletivo, isto é, depende das relações sociais para sua constituição e (b) ocorre no tempo presente, ou seja, sua formação se dá entre membros de um grupo social que compartilham o passado atualmente. Para o autor, além das trocas sociais, fixar esses relatos é igualmente necessário, pois:

Quando a memória de uma sequência de acontecimentos não tem mais por suporte um grupo, o próprio evento que nele esteve envolvido ou que dele teve consequências, que a ele assistiu ou dele recebeu uma descrição ao vivo de atores e espectadores de primeira mão [...] o único meio de preservar essas lembranças é fixá-las por escrito em uma narrativa, pois os escritos permanecem, enquanto as palavras e os pensamentos morrem (HALBWACHS, 2003, p. 101).

O historiador e pesquisador na área de estudos culturais Jan Assmann (2016) propõe a observação da interação entre tempo, identidade e memória (Tabela 1) para conceituar três tipos de memória: a memória individual, a memória cultural e a memória comunicativa.

Tabela 1: Tempo x Identidade x Memória

<i>Nível</i>	<i>Tempo</i>	<i>Identidade</i>	<i>Memória</i>
interno (neuromental)	interno, tempo subjetivo	<i>self</i> interno	memória individual
social	tempo social	<i>self</i> social, pessoa como portadora de papéis sociais	memória comunicativa
cultural	tempo histórico, mítico, cultural	identidade cultural	memória cultural

Fonte: Assmann, 2016, p.117.

Na Tabela 1, Assmann (2016) explica que há, primeiro, a memória *individual*, a única forma de memória reconhecida como tal até os anos 1920. Ela se dá em um nível interno, neuromental. É uma memória que não exige trocas sociais para sua concretização, possuindo um tempo subjetivo, atinente a cada indivíduo.

Já no nível social, Assmann (2016) aciona o trabalho de Halbwachs (2003), indicando que é a vida em grupos ou comunidades que capacita a construção de uma memória coletiva. Essa memória, “de comunicação e interação social”, dá origem ao que o autor chamou de memória comunicativa (ASSMANN, 2016, p. 117).

Por fim, o nível cultural se refere à produção de imagens e de outras expressões culturais como objetivação da memória. Segundo o autor, o próprio termo “memória cultural” só foi explicitamente desenvolvido durante os últimos 20 anos. Contudo, a partir de então, “a conexão entre tempo, identidade e memória, em suas três dimensões, a pessoal, a social e a cultural, tornou-se cada vez mais evidente” (ASSMANN, 2016, p. 118).

A principal diferença entre as memórias propostas pelo autor está na sua duração, entendida como a capacidade de transmissão através de gerações. Para Assmann (2016), a memória cultural se conforma em um tipo de instituição e, por isso, pode ser ensinada, transferida de uma geração a outra. Ela é “exteriorizada, objetivada e armazenada em formas simbólicas que, diferentemente dos sons de palavras ou da visão de gestos, são estáveis e transcendentem à situação” (ASSMANN, 2016, p. 118). Já a memória comunicativa seria aquela transmitida no diálogo interpessoal, no relato entre dois ou mais indivíduos. Consequentemente, enfrentaria a limitação temporal, pois:

Não é institucional; não é mantida por nenhuma instituição que vise ensinar, transmitir ou interpretar; não é cultivada por especialistas e não é convocada ou celebrada em ocasiões especiais; não é formalizada ou estabilizada por nenhuma forma de

simbolização material; ela vive na interação e na comunicação cotidiana e, por essa única razão, tem uma profundidade de tempo limitada, que normalmente alcança retrospectivamente não mais que 80 anos, o período de três gerações que interagem (ASSMANN, 2016, p. 119).

As limitações temporais do testemunho oral fazem com que haja preocupação com a criação de arquivos, monumentos, data comemorativas etc., para que um acontecimento não se perca com a morte daqueles que o vivenciaram. É necessário fixar os relatos e conservar seus registros, bem como permitir o acesso a esses documentos às gerações futuras. Nesse sentido, a proposição de Pierre Nora (1993) sobre os “lugares de memória” dialoga com Halbwachs (2003). Para Nora, por não haver memória espontânea criam-se os “lugares de memória”.

Nora (1993), historiador francês, desenvolveu sua problemática sobre “lugares de memória” instigado pela comemoração do bicentário da revolução francesa – celebrado em 1989. Preocupado com o que entendia ser um período em que a memória estava em declínio, propôs o reconhecimento de lugares de comemoração da história nacional, a partir dos quais a memória coletiva se beneficiaria.

O autor parte da diferenciação entre história e memória para apontar o fim do que chama de memória-história. Essa dicotomia traz, de um lado, a história como uma operação intelectual e laicizante de reconstituição do passado que privilegia a versão de grupos sociais dominantes, enquanto a memória seria a “vida, sempre carregada por grupos vivos e, nesse sentido, está em permanente evolução, aberta à dialética da lembrança e do esquecimento” (NORA, 1993, p. 9). É também, conforme o autor, o reconhecimento de que a memória ligada às tradições e a grupos sociais “arcaicos” estaria em desuso e, em seu lugar, surge uma história acelerada, como uma “reconstrução problemática e incompleta do que não existe mais” (NORA, 1993, p. 9).

A recuperação do contexto social e histórico no qual o conceito de “lugar de memória” se desenvolve importa sobretudo em virtude da grande repercussão que ganhou, gerando amplo uso e, também, questionamentos e ponderações (BARBOSA, 2016; RÊGO, 2014). A proposição dos lugares de memória reconhece a existência de suportes físicos ou simbólicos através dos quais se rememoram acontecimentos cuja lembrança se deseja perpetuar ao longo do tempo. Eles surgem pela “consciência da ruptura com o passado” que “se confunde com o sentimento de uma memória esfacelada” (NORA, 1993, p. 7). Para Nora, “há locais de memória porque não há mais meios de memória” (NORA, 1993, p. 7). Em outras palavras, eles existem para que determinados acontecimentos não sejam esquecidos.

Nora (1993) destaca que os lugares de memória são “lugares” nos três sentidos da palavra: material, simbólico e funcional.

É material por seu conteúdo demográfico; funcional por hipótese, pois garante ao mesmo tempo, a cristalização da lembrança e sua transmissão; mas simbólica por definição, visto que caracteriza por um acontecimento ou uma experiência vividos por um pequeno número uma maioria que dele não participou (NORA, 1993, p. 22).

Os lugares de memória são, portanto, lugares de resistência, de resistir ao tempo. A partir deles, a memória sobrevive ao esquecimento, ainda que não tenha sido reconhecida e validada pela história. Lugares de memória podem ser datas, calendários, monumentos, espaços públicos ou privados que remetam àquilo que se deseja lembrar e fazer permanecer. Estão ligados à memória coletiva que, como demonstrou Halbwachs (2003 [1950]), é construída socialmente no presente e apontam em direção ao futuro. Conforme destaca Rêgo (2014), os lugares de memória não devem ser entendidos como repositórios frios, duros, mas como lugares onde a memória é trabalhada. E é nesse olhar em direção ao futuro que propomos um entendimento alargado e atualizado do conceito, a partir do diálogo com a proposição de “dever de memória” (RICŒUR, 2003; MATE, 2009 e 2011; TODOROV, 2015).

O conceito de dever de memória está ligado à reparação, à memória de grupos vitimados, derrotados e silenciados. Aqui, cabe ressaltar que, se ao conceituar a memória coletiva, Halbwachs (2003) privilegiou aspectos positivos da memória, tais como a adesão a uma “comunidade afetiva” que permite a conciliação entre as lembranças individuais e favorece a coesão social; o autor não abordou, por outro lado, temas como disputas de poder, práticas de coerção ou de imposição de silêncio sobre o passado, que também estão presentes em políticas de memória.

Para falar sobre disputas pela memória, são os estudos de Michael Pollak (1992) que oferecem um importante contributo. Para Pollak, memória e identidade, ainda que possam “perfeitamente ser negociadas”, sendo um elemento constituinte do sentimento de identidade e fator de “continuidade e de coerência de uma pessoa ou de um grupo em sua reconstrução de si” (POLLAK, 1992, p. 204), a memória é muitas vezes alvo de disputas em conflitos sociais que opõem grupos políticos diversos (POLLAK, 1992, p. 205).

Pollak alerta para a ação deliberada de preservar determinados fatos sociais em detrimento de outros. Para o autor, se a memória é socialmente construída, toda documentação também o é (POLLAK, 1992), por isso, “não se trata mais de lidar com os fatos sociais como coisas, mas de analisar como os fatos sociais se tornam coisas, como e por quem eles são solidificados e dotados de duração e estabilidade” (POLLAK, 1989, p. 4).

Além disso, o autor se preocupa com outro aspecto potencialmente problemático da memória coletiva, a saber: a memória coletiva nacional, que possui um “caráter destruidor, uniformizador e opressor” (POLLAK, 1989, p. 4) das culturas minoritárias. Portanto, a

memória também deve ser compreendida como uma construção social, muitas vezes afetada por disputas políticas, entre grupos de *status* e forças desiguais, especialmente quando se trata da memória de grupos socialmente minoritários ou politicamente perseguidos.

A noção de dever de memória para os derrotados, as vítimas e os vencidos é abordada pelo pensador Reyes Mate (2011; 2009), filósofo espanhol. Para ele, “se levarmos a sério a justiça, é preciso fazer memória da injustiça” (MATE, 2011, s/p). O autor defende que a memória das vítimas, além de um dever de justiça, é um dever moral que, “se não se faz, é porque os vitimadores continuam sendo poderosos ou porque continua havendo medo, ou porque falta uma cultura da memória nos formadores de opinião pública” (MATE, 2011, s/p).

Há dois tipos de passado: um passado que está presente e outro que está ausente. O passado dos vencedores, por exemplo, está presente agora, porque o presente se constrói sobre o patrimônio, categorias e decisões que os vencedores tomaram. Entretanto, nesse presente há um passado ausente. Um passado dos perdedores, daqueles que não puderam chegar a ser. É o passado das vítimas. E o único “advogado” que elas têm é a memória (MATE, 2009, s/p).

Há inegável prejuízo para as democracias quando o passado de grupos tradicionalmente à margem das narrativas oficiais, ou de grupos políticos em minoria na arena de disputas da esfera pública, têm suas memórias impedidas e silenciadas. Mate (2011; 2009) fala de dever de justiça porque acredita que a coesão social em regimes democráticos passa pelo reconhecimento dos acontecimentos e memórias concernentes tanto aos seguimentos sociais dominantes quanto aos dominados.

O autor fala de vítimas e de vencidos porque seu trabalho está, em grande parte, voltado para a defesa de uma política de memória como processo de justiça restaurativa. Por isso, seus estudos são acionados para analisar sociedades que enfrentam traumas recentes em suas histórias, tais como o fim de regimes autoritários em seu país natal, a Espanha, ou em países latino-americanos pós-regimes ditatoriais.

No caso do Brasil, onde a Lei da Anistia foi duramente questionada por isentar de futuros processos legais tanto quem lutou clandestinamente a favor do retorno do regime democrático, quanto os militares que estavam à frente das duras políticas de repressão, momento em que essa discussão se faz ainda mais necessária. Quase trinta anos após a aprovação da Lei da Anistia, foi criada a Comissão Nacional da Verdade¹⁸ (Lei 12.528/2011,

18 Após sancionada a lei de sua criação, a Comissão Nacional da Verdade foi instalada em 16 de maio de 2012 e teve prazo de dois anos para apurar violações aos direitos humanos ocorridas no período entre 1946 e 1988, incluindo a ditadura militar que governou o país entre 1964 e 1985. O relatório final da comissão está disponível em: <http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/index.php>. Acesso em: 22 mar. 2021.

sancionada pela ex-presidenta Dilma Rousseff), e outra vez o debate sobre a memória das vítimas da ditadura brasileira foi conflituoso e boicotado, especialmente por aqueles que viram na Comissão uma ameaça de futuros processos contra quem promoveu perseguições, mortes e desaparecidos políticos. Diferentemente de outros países sul-americanos – como Chile e Argentina –, o Brasil avançou muito pouco no processo de reconciliação com seu passado autoritário.

Resta evidente que memória, política e política de memória estão intrinsecamente ligadas, tanto em regimes democráticos (para favorecê-la), quanto em autoritários (para barrá-la e/ou manipulá-la). Ricœur (2000) e Todorov (2015; 2002) são dois autores que ajudam a elucidar essas estratégias de “usos e abusos” em relação à memória coletiva e política. Para ambos, o esquecimento é compreendido como parte da memória, mas suas estratégias – dentre elas, a anistia política – precisam ser esmiuçadas para que se compreenda quando são usos ou abusos.

A fim de responder quais modalidades de esquecimento podem ser reveladas pelas práticas conjuntas de memória e do esquecimento, Ricœur (2000) classificou e denominou três formas de esquecimento vinculadas à memória:

a) A memória impedida (*mémoire empêchée*) deriva da psicanálise freudiana e está relacionada ao inconsciente, ou seja, quando o indivíduo está impedido da tomada de consciência do acontecimento traumático e sua rememoração se dá pela repetição compulsiva do ocorrido. Ricœur propõe avançar da dimensão individual à coletiva e propõe a memória impedida como:

Essa mesma habilidade, aninhada em dimensões inconscientes, que se deixa reconhecer numa outra vertente da vida cotidiana, que é a dos povos: esquecimentos, lembranças encobridoras, atos falhos assumem, numa escala da memória coletiva, proporções gigantescas, que apenas a história, mais precisamente a história da memória, é capaz de trazer à luz (RICŒUR, 2000, p. 579, tradução nossa).

b) A memória manipulada (*mémoire manipulée*), que está relacionada às possibilidades inerentes a qualquer narrativa de sempre poder ser contada de maneira diferente, pois é impossível narrar tudo. As narrativas pressupõem seleção, supressão e deslocamentos dos fatos, por isso, devem ser reconhecidas como ações deliberadas e passíveis de responsabilização.

Esse esquecimento acarreta o mesmo tipo de responsabilidade que a imputada aos atos de negligência, de omissão, de imprudência, de imprevidência, em todas as situações de não-agir, nas quais, posteriormente, uma consciência esclarecida e honesta reconhece que se devia e se podia saber ou buscar saber, que se devia e se podia intervir (RICŒUR, 2000, p. 580, tradução nossa).

c) O esquecimento comandado (*L'oublie commandé*), as formas institucionais de esquecimento. Trata-se dos atos discricionários do poder, mais conhecidos como anistia, isto é, quando se institui o esquecimento em nome de uma paz civil.

A anistia, enquanto esquecimento institucional, toca nas próprias raízes do político e, através deste, na relação mais profunda e mais dissimulada com um passado declarado proibido. A proximidade mais que fonética, e até mesmo semântica, entre anistia e amnésia aponta para a existência de um pacto secreto com a denegação da memória (RICŒUR, 2000, p. 586, tradução nossa).

Apesar de reconhecer o caráter “útil” da anistia para evitar revanches e excessos, Ricœur (2000) alerta que o defeito dessa “unidade imaginária” é apagar crimes que poderiam proteger o futuro das faltas do passado. Além disso, termina por privar a opinião pública dos benefícios do dissenso: “ao se aproximar assim da amnésia, a anistia põe a relação com o passado fora do campo em que a problemática do perdão encontraria com o *dissensus* seu justo lugar” (RICŒUR, 2000, p. 589, tradução nossa).

Mais uma vez, retomando o exemplo brasileiro e, nesse caso, também o objeto de análise desta tese, a classificação de Ricœur (2000) de esquecimento comandado poderia se relacionar com o debate em torno da acusação de golpe de Estado que recai sobre o processo de *impeachment* de Dilma Rousseff. Afinal, parte dos discursos oficiais proferidos pela ex-presidenta deixaram de ter acesso facultado aos cidadãos brasileiros, comprometendo o saudável dissenso, nas palavras do autor, em contraposição ao discurso do governo que a sucedeu.

Aqui, cabe também acionar Todorov (2015), outro autor que se dedica ao tema do esquecimento. Ele esclarece: “memória não é o oposto de esquecimento. Os termos que se contrastam são apagamento (esquecimento) e conservação. A memória é, sempre e necessariamente, uma interação dos dois” (TODOROV, 2015, p. 14, tradução nossa). A questão é que a memória é necessariamente uma seleção.

Conservar sem escolher não é um trabalho de memória. O que nós reprovamos nos algozes hitleristas ou stalinistas não é que eles retinham certos elementos do passado mais do que outros [...] mas que eles se arrogavam o direito de controlar a escolha dos elementos a guardar. Nenhuma instância superior, dentro do Estado, deveria poder dizer: você não tem o direito de procurar, por conta própria, a verdade dos fatos (TODOROV, 2015, p. 14, tradução nossa).

Em outras palavras, assegurar o direito de memória não significa preservar o todo, por tempo indefinido, mas observar quem se arroga o direito de controlar a escolha do que será guardado.

O trabalho do historiador, como qualquer trabalho sobre o passado, jamais consiste exclusivamente em estabelecer fatos, mas também em escolher alguns deles como mais salientes e mais significativos do que outros e em relacioná-los entre si; ora, esse trabalho de seleção e de combinação é necessariamente orientado pela busca não somente da verdade, mas do bem. A ciência, é claro, não se confunde com a política; ainda assim, a própria ciência humana tem finalidades políticas, e estas podem ser boas ou más (TODOROV, 2000. p. 150).

Por isso, se a memória não possui apenas aspectos positivos de coesão social, mas é também alvo de disputas políticas, a vigilância sobre quem determina as políticas de memória, e sob quais critérios, é fundamental para a democracia. Assim como é fundamental compreender o papel do historiador na sociedade.

2.2 HISTÓRIA PÚBLICA

As teses “Sobre o conceito de História”, de Walter Benjamin (2020 [1942]), completaram 80 anos de sua escrita em 2020 e seguem importante leitura crítica da história e do papel do historiador. Em suas teses, Benjamin, filósofo alemão influenciado tanto pela teologia quanto pelo materialismo histórico de Karl Marx, aponta para a necessidade de se contar a história do ponto de vista dos vencidos.

Para o autor, a verdadeira imagem do passado escapa rápido, por isso, “articular o passado historicamente não significa conhecê-lo ‘como ele foi de fato’. Significa apoderar-se de uma recordação, tal como ela relampejou no instante de um perigo” (BENJAMIN, 2020 , Tese VI, p. 70). O perigo, quando da escrita das teses, era o horror da segunda guerra, período em que nazismo e fascismo varriam a Europa. Mas, mesmo atualmente, e talvez mais do que em qualquer outra década pós-guerras, o perigo segue ameaçador.

O perigo ameaça tanto a sobrevivência da tradição quanto os seus destinatários. Para ambos ele é um e o mesmo: entregar-se como ferramenta da classe dominante. Em cada época, deve-se tentar liberar a tradição de um novo conformismo, que está prestes a subjugar-la. Pois o Messias não vem apenas como Redentor, ele vem como o vencedor do Anticristo. Apenas tem o dom de atizar no passado aquelas centelhas de esperança o historiógrafo atravessado por esta certeza: nem os mortos estarão em segurança se o inimigo vencer. E esse inimigo não tem cessado de vencer (BENJAMIN, 2020, Tese VI, p. 70).

O autor, judeu exilado na França, defendia assim a necessidade de um engajamento no fazer histórico, comprometido com os oprimidos, com os perseguidos e com os vencidos. Enquanto o historiógrafo, ligado ao historicismo clássico, tem empatia com o vencedor, Benjamin defende a postura do materialista histórico, cuja tarefa é “escovar a história a

contrapelo” (BENJAMIN, 2020, Tese VII, p. 74). Trata-se de “uma oportunidade única em favor do passado reprimido” (BENJAMIN, 2020, Tese XVII, p. 86).

A influência da teologia no pensamento benjaminiano está fortemente presente nas teses, na linguagem aforística, nas ideias metafísicas e na crença de que há um chamado que deve impelir o historiador rumo ao seu destino, qual seja: contar o passado de outra forma. O autor afirma haver um compromisso entre gerações, “um encontro secreto” (BENJAMIN, 2020, Tese II, p. 68), a partir do qual as gerações passadas confiaram às gerações atuais o dever de narrarem sua história. Um dever que se perpetua no tempo.

Então foi-nos dada, bem como a todas as gerações que nos precederam, uma *ténue* força messiânica, à qual o passado reivindica. O mais correto é não abrir mão dessa reivindicação. O materialista histórico sabe disso (BENJAMIN, 2020, Tese VI, p. 70).

Com essa proposição, Benjamin subverte o que se entende sobre o papel da história, tradicionalmente associado à cientificidade e à objetividade, enquanto a memória seria falha na tarefa de resgatar o passado, posto que a rememoração prevê lembranças e esquecimentos e que não se propõe apontar uma versão oficial sobre determinado acontecimento.

Le Goff é o historiador que resgata a ideia da História como história do homem, substituída pela ideia da história dos homens em sociedade, ou seja, que toda história deve ser uma história social (LE GOFF, 1990 [1924]). Nesse sentido, algumas técnicas historiográficas têm buscado essa aproximação entre o historiador, o fazer historiográfico e a sociedade. Mais recentemente, historiadores passaram a usar também o termo História Pública para se referir ao seu engajamento profissional com a vida pública (CARVALHO, 2016).

Para alguns autores, sobretudo norte-americanos, a História Pública fala fundamentalmente sobre a atuação do historiador fora da universidade – em museus, arquivos, curadorias, consultorias, empresas, órgãos governamentais, veículos de mídia etc. Já para os autores ingleses, falar de História Pública é uma forma de desconstruir a maneira como se formam as representações públicas do passado, ou seja, trata-se de uma história com verniz político. [...] A História Pública vive hoje um momento de otimismo e de pura inovação. A razão para tanto é o rápido avanço das tecnologias de informação e da comunicação, campo do qual, a propósito, a História Pública sempre foi tributária (CARVALHO, 2016, p. 39).

De fato, as TICs e a internet têm afetado o trabalho do historiador, sua relação com as fontes históricas, com a produção, a disponibilização e o consumo do conhecimento histórico. Como aponta Noiret (2015, p. 29), o digital remodelou a documentação do historiador e os instrumentos usados para seu acesso, armazenamento e trato. Atualmente, se fala em História Pública Digital.

São a própria história (fontes e historiografia) e a memória do passado que, de fato, tornaram-se digitais, prescindindo de como os historiadores, individualmente e/ou como grupo profissional organizado, relacionam-se atualmente com a “virada digital” (*digital turn*), as humanidades digitais e a “história (pública) digital” (NOIRET, 2015, p. 33).

Por isso, uma das preocupações dos historiadores atualmente está nas tecnologias e epistemologias que devem reger a guarda, a proteção, a conservação e o acesso a essa imensa quantidade de informações nascidas digitais. Na era da comunicação digital e da internet como principal plataforma de produção, armazenamento e difusão de conteúdos, arquivos nascidos digitais¹⁹ podem vir a ganhar, a depender de sua natureza informacional, o valor de “patrimônio digital” ou de “herança digital”, passando a exigir políticas públicas que assegurem sua preservação e disponibilização para acessos no presente e no futuro, ao maior número de pessoas.

2.3 OS ARQUIVOS NA ERA DIGITAL

A questão que se impõe quando tratamos de arquivos nascidos digitais ou digitalizados é que a promessa de que os supercomputadores armazenariam tudo e de que, com isso, não seria mais necessário se preocupar com a conservação de documentos tal como se observa em suportes analógicos, não se cumpriu. Por isso, os desafios vão desde a necessidade de espaço físico, até evitar sua deterioração com o passar do tempo.

Suportes e mídias digitais revolucionaram a forma de produção, de armazenamento e de difusão de informações, mas os arquivos digitais são, por sua vez, extremamente efêmeros, seja pela constante atualização dos softwares de produção e de leitura – que logo os tornam ultrapassados e ilegíveis –, seja pela facilidade de destruição, já que é muito mais simples deletar um arquivo digital com um comando de teclado do que descartar grandes volumes de documentos físicos.

Ao pensar a impermanência da memória e dos arquivos no “pós-digital”, Lúcia Santaella (2016) afirma que, mais do que a deterioração, é crucial observar a obsolescência e a impermanência das mídias digitais. “Tradicionalmente, o arquivo foi concebido como lugar e meio de armazenamento, preservação, classificação e acesso a fontes materiais e coleções de dados culturais e também dos discursos que governam os modos de pensar, expressar e agir”

¹⁹ Objetos nascidos digitais ou nato digitais são aqueles que foram criados originalmente em formato digital, isto é, uma vez perdido o arquivo, sua recuperação a partir de um original em outro formato não é possível.

(SANTAELLA, 2016, p. 210). Contudo, atualmente, os regimes de memória estão baseados em tecnologias e plataformas de software dinâmicas, mutáveis, líquidas (SANTAELLA, 2016). Por isso, a autora afirma: “sob o signo do efêmero, a informação exige novos procedimentos de preservação que envolvem até mesmo pontos de fuga em relação à noção de arquivo ela mesma” (SANTAELLA, 2016, p. 214).

É importante, portanto, refletir sobre o conceito de arquivo, desde sua origem. Jacques Derrida (1930-2004) foi um dos pensadores que recuperou a origem da palavra arquivo e defendeu ser necessário reelaborar o conceito, a fim de que ele possua, em uma única configuração, as dimensões técnica, política, ética e jurídica. Na obra “Mal de arquivo: uma impressão freudiana” (2001), Derrida resgata a palavra arquivo em sua origem grega, *arkhê*, o lugar onde residiam os magistrados superiores – os *Arkheions*/Arcontes –, reconhecidos como detentores do poder político e que tinham o direito de fazer ou de representar as leis. No seu lugar de morada se guardavam os documentos oficiais.

Os *arcontes* foram os seus primeiros guardiões. Não eram responsáveis apenas pela segurança física do depósito e do suporte. Cabiam-lhes também o direito e a competência hermenêuticos. Tinham o poder de *interpretar* os arquivos. Depositados sob a guarda desses arcontes, estes documentos diziam, de fato, a lei: eles evocavam a lei e convocavam à lei. Para serem assim guardados, na jurisdição desse *dizer a lei*, eram necessários ao mesmo tempo um guardião e uma localização. Mesmo em sua guarda ou em sua tradição hermenêutica, os arquivos não podiam prescindir de suporte nem de residência. Foi assim, nesta *domiciliação*, nesta obtenção consensual de domicílio, que os arquivos nasceram” (DERRIDA, 2001, p. 12-13, grifos do autor).

Em sua proposta de repensar o conceito de arquivo a partir de uma leitura freudiana, Derrida afirma que, para se falar de uma “comunicação dos arquivos” na atualidade é preciso tratar, primeiramente, do arquivo dos meios de comunicação. “A estrutura técnica do arquivo *arquivante* determina também a estrutura do conteúdo *arquivável* em seu próprio surgimento e em sua reação com o futuro. O arquivamento tanto produz quanto registra o evento” (DERRIDA, 2001, p. 29).

Derrida indica que o conceito de arquivo não deve fazer referência apenas ao passado, ao que ele registra/documenta. O arquivo deve ser compreendido também como sinalização do futuro. Elencando palavras do autor, trata-se de ver o arquivo como “um penhor do futuro”, como “experiência irreduzível do futuro”, como “a questão de uma resposta, de uma promessa e de uma responsabilidade para amanhã” (DERRIDA, 2001, p. 50).

Mais uma vez, vê-se a questão do arquivo – e da memória por ele proporcionada – ligada a uma responsabilidade e um dever com o porvir, ideia já vista em Benjamin (2020 [1942]), quando fala do chamado messiânico que as gerações passadas lançam em direção às gerações

atuais; em Mate (2011), que defende a necessidade de uma memória da injustiça; em Nora (1993), quando indica os Lugares de Memória como aqueles onde a memória trabalha; ou na proposição de Ricoeur (2000) sobre dever de memória. Esses autores apostam na memória como potência presente, ancorada no passado, mas voltada ao futuro.

2.3.1 Arquivos digitais e a era pós-custodial

A compreensão da palavra arquivo deve passar tanto pelo sentido de lugar (arquivo como endereço onde se guardam documentos), como de documento em si (suporte no qual se encontram as informações relativas a determinados fatos históricos). E é para evitar que o conceito siga restrito à ideia de um lugar de poder, de autoridade ou de comando (DERRIDA, 2001) que a noção de custódia, e de que vivemos em uma era pós-custodial (SILVA, 2009), fortemente marcada pelo desenvolvimento das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs), se mostra adequada.

Armando Malheiro da Silva é um dos principais teóricos da Ciência da Informação (CI) dedicado ao que se cunhou como era “pós-custodial”. Para o autor, o processo histórico da Arquivística pode ser dividido em três fases: (1) fase sincrética e custodial; (2) fase técnica e custodial; e (3) fase científica e pós-custodial. Acionando a noção de paradigma de Kuhn (1998), Silva (2009) aponta para um Paradigma Pós-custodial.

As principais diferenças entre os paradigmas custodial e pós-custodial são que enquanto o primeiro é historicista, patrimonialista e tecnicista, fortemente marcado pelo pensamento positivista, o segundo é informacional e tecno-científico, isto é, marcado pelo desenvolvimento das TICs e da internet (SILVA, 2009). O autor afirma ainda: o paradigma pós-custodial é quem coloca a Arquivística no campo da CI, na medida em que preconiza que seu objeto científico deixa de ser apenas o documento de arquivo e passa a ser a informação (SILVA, 2009). Essa, por sua vez, deve ter seu acesso facilitado ao máximo, através de condições definidas e transparentes, pois “só o acesso público [à informação] justifica e legitima a custódia e a preservação” (SILVA, 2009, p. 50).

Recuperando a noção de História Pública – a história como desconstrução da maneira como se formam as representações públicas do passado, aplicando-a um verniz político – e sua inextricável relação com o avanço das TICs e da internet, percebe-se que esse fazer histórico se beneficia diretamente da era pós-custodial e das suas características. Se somente o acesso público justifica a custódia, essa afirmação ganha ares normativos quando aplicado ao poder de

guarda e de preservação que o Estado detém sobre as informações de interesse público que produz e veicula.

Nessa direção, importa compreender o impacto das TICs e da internet na burocracia estatal, especificamente, na comunicação governamental, a fim de que o objeto desta tese possa ser corretamente analisado. Afinal, dados e informações são produzidos em todo o mundo em diferentes linguagens e suportes em volume que cresce exponencialmente. Em comum, há o formato, já que grande parte das informações produzida na atualidade é nascida digital e difundida na internet, especialmente, a informação governamental (UHLIR, 2006). Por isso, o tema da preservação digital e do arquivamento da web tem ganhado cada vez mais espaço nas agendas científicas e administrativas das democracias contemporâneas. Nesse esteira, as seguintes perguntas podem ser levantadas: seremos capazes de preservar todo o conhecimento que tem sido produzido pela humanidade e cujo único formato disponível é o digital? Como assegurar que, à despeito das mudanças tecnológicas, dados, informações e produtos estarão protegidos e poderão ser acessados e lidos?

Não há resposta para todas essas questões, mas há pistas possíveis. Os estudos sobre preservação digital e arquivamento da web, que abordaremos a seguir, bem como as experiências elencadas, empreendidas por instituições sediadas em países diversos – tema do próximo capítulo, apontam que é possível enfrentar a ameaça do apagamento da memória digital que ameaça o conhecimento contemporâneo.

2.3.2 Políticas de preservação digital

Em 2003, durante a 32^a Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), realizada em Paris, a organização divulgou a “Carta sobre a Preservação do Patrimônio Digital”, em que é reconhecido que “recursos de informação e de expressão criativa são cada vez mais produzidos, distribuídos, acessados e mantidos em formato digital, criando um novo legado – o patrimônio digital” (UNESCO, 2003, p. 1)²⁰.

O patrimônio digital é composto por recursos únicos nas áreas do conhecimento e da expressão humana, sejam eles de ordem cultural, educativo, científico e administrativo ou que contenham informações técnicas, jurídicas, médicas ou de outros tipos, criados digitalmente ou convertidos em formato digital a partir de fontes analógicas existentes. Quando se afirma que os recursos são “de origem digital” quer

20 O documento consultado encontra-se em idioma de origem. Disponível em: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=17721&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html. Acesso em: 15 nov. 2019.

dizer que eles existem apenas neste formato digital inicial(UNESCO, 2003, p. 84, tradução nossa).

Também em 2003, por ocasião da “Cúpula mundial sobre a sociedade da informação”, a UNESCO publicou o documento intitulado “A memória da sociedade da informação”²¹, no qual se lê:

A Internet radicaliza a questão do digital e a questão do patrimônio. Ela nos obriga a repensar todas as nossas certezas sobre o próprio significado da palavra conservar, um significado que nos chega desde as épocas mais distantes em que o homem, pela primeira vez, depositou sua inteligência em objetos mais resistentes do que ele a fim de que sua memória chegasse até nossas gerações. Para aquele homem, a informática seria o pior material de memória: os suportes são de baixa qualidade, destinados à distribuição em massa e não a serem conservados [...] O risco de que toda a nossa sociedade da informação exploda sem deixar vestígios é grande, se uma vontade política e medidas à altura dessas questões não forem adotadas rapidamente pelos tomadores de decisão (UNESCO, 2003, p. 14, tradução nossa).

Essa reflexão leva ao tema central desta tese na medida em que, diferente do que se verifica com os documentos e informações legais – como contratos, editais, peças orçamentárias, diários oficiais etc. – a preservação da comunicação governamental tem sido negligenciada no Brasil (LUZ, 2016; LUZ; WEBER, 2019). Em outras palavras, apesar de os produtos derivados da comunicação oficial oferecem informações de interesse público serem viabilizados com o investimento de vultosos recursos públicos e dotados de fé pública (posto que produzidos e veiculados pelo Estado), eles não estão submetidos a um criterioso processo de preservação e de garantia de acesso público facilitado aos cidadãos, assim como ocorre com a salvaguarda dos documentos de caráter legal.

O Brasil iniciou a discussão institucional sobre o tema da preservação digital logo após a UNESCO. Em 2004, por meio da Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos, pertencente ao Conselho Nacional de Arquivos (Conarq), o país aprovou a sua Carta para a Preservação do Patrimônio Arquivístico Digital, documento no qual o governo brasileiro se comprometeu a:

Definir procedimentos e estratégias de gestão arquivística de documentos quando da criação, transmissão e preservação de documentos em formatos digitais, com o objetivo de garantir a produção e manutenção de documentos fidedignos, autênticos, acessíveis, compreensíveis e preserváveis (CONARQ, 2005, p. 4).

Em 2010, com a criação do Programa Permanente de Preservação e Acesso a Documentos Arquivísticos Digitais do Arquivo Nacional do Brasil (AN Digital), o governo brasileiro afirmou que o Arquivo Nacional “vem se empenhando para enfrentar os desafios

21 Disponível no idioma original em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000135529>. Acesso em: 15 nov. 2019.

relativos a preservação e acesso aos objetos digitais, na preparação de sua infraestrutura, no presente, para garantir a preservação dos arquivos do futuro” (ARQUIVO NACIONAL, 2016, p. 3). No documento que apresenta o projeto admite-se, no entanto, que nem todos os documentos serão preservados:

Inicialmente, o AN Digital preservará os seguintes tipos de documentos: texto estruturado com formatação, imagem matricial, imagem vetorial, áudio, audiovisual, mensagem de correio eletrônico, apresentação (slides), planilha e base de dados relacional. *Em momento futuro*, outros tipos mais complexos de documentos em formato digital, *como multimídia e páginas web*, deverão ser também contemplados (ARQUIVO NACIONAL, 2016, p. 15, grifo nosso).

Cinco anos depois da publicação, o AN Digital ainda não divulgou diretrizes ou normas que incluam páginas web dentre os tipos de documentos digitais previstos na política de preservação do arquivo nacional. E, mesmo com os dispositivos legais existentes – Constituição Federal, Lei Nacional de Arquivos, Lei da Transparência e Lei de Acesso à Informação – o Brasil sofre com a perda de informações oficiais nascidas digitais e publicadas em sites oficiais, como será apresentado no capítulo 4.

A informação é um recurso político indispensável do Estado para a condução do processo político dentro de uma certa normalidade democrática (ESTEVEES, 2003). E na perspectiva de uma democracia deliberativa, na qual o debate público é indissociável de práticas de discursos que necessitam de informação para que a opinião pública seja construída, “cabe ainda realçar o caráter excepcional deste bem – a informação – que a internet passou a facultar na base de uma muito maior facilidade e igualdade social” (ESTEVEES, 2003, p. 178).

Ainda que as estratégias de visibilidade e disputa por credibilidade borrem a tênue fronteira entre interesse público e interesses privados, os discursos da comunicação governamental não são de interesse exclusivo dos governantes que os promovem e mesmo os produtos de caráter persuasivo, como a propaganda governamental, revelam importantes aspectos da política, carregam os discursos de um governo sobre si e interessam a pesquisadores, meios de comunicação e demais instâncias da sociedade. A ausência de políticas de preservação de sites governamentais e de seus conteúdos, portanto, impacta diretamente na garantia do direito à informação e, conseqüentemente, nos processos constitutivos da memória.

2.3.3 O arquivamento de websites

A discussão sobre como preservar e manter *websites* acessíveis ao longo do tempo tem ganhado protagonismo na agenda acadêmica e administrativa, especialmente em razão da

evolução de sistemas, linguagens e softwares que alteram constantemente os formatos de mídias e seus arquivos, implicando em desafios permanentes na área.

Ntoulas, Cho e Olston, em 2004, já alertavam: apenas 20% de um conjunto de endereços web se mantêm válidos na internet após um ano. Isso sem falar naqueles sites que, mesmo permanecendo válidos, têm seus conteúdos modificados, tornados inacessíveis ou excluídos. É evidente portanto que, na era dos governos conectados e da comunicação digital, não é possível falar em garantia do direito à informação sem falar na necessidade de preservar os arquivos dessa comunicação e em políticas de acesso. Atualmente, todo arquivo de comunicação é um objeto nascido digital²², o que significa que sem a preservação desses conteúdos e sem uma política clara de acesso a essas publicações, a memória democrática pode estar em risco.

Trata-se de uma questão que enseja respostas técnicas e políticas simultaneamente, na medida em que as tecnologias disponíveis atualmente – de modo específico, as ferramentas de arquivamento da web, que viabilizam a captura e a preservação digital de conteúdos disponibilizados em *websites*, procurando manter as mesmas características de navegabilidade do site original (ROCKEMBACH, 2019) –, podem não ser suficientes para atender ao desafio.

O arquivamento da web é uma área recente de estudo que investiga e desenvolve conhecimento e tecnologias para que seja possível preservar e seguir acessando páginas mesmo quando o site deixa de estar online. Apesar dos inegáveis avanços até aqui, os obstáculos para a entrega dessa promessa ainda são de muitas ordens.

[O arquivamento da web] envolve um processo que se inicia no estabelecimento de políticas de seleção e avaliação dos conteúdos a serem preservados, para então iniciar a captura, armazenamento e posterior disponibilização desses sites preservados. A rápida obsolescência tecnológica e dificuldades no armazenamento a longo prazo são as maiores dificuldades enfrentadas nessa preservação digital (ROCKEMBACH, 2019, p. 133).

Gharsallah (2008, p. 3) afirma que os sites estão hoje no centro da estratégia de comunicação e de informação das organizações, tornando-se um “candidato privilegiado para a conservação do patrimônio”. Por isso, eles adquirem importância cada vez maior nas políticas de coleta e de preservação dos documentos patrimoniais. O autor esclarece que há duas formas de captura dos arquivos publicados em páginas web:

A primeira, a abordagem abrangente, que tem por objetivo arquivar a integralidade dos documentos online. O principal argumento a favor dessa estratégia é de não especular, *a priori*, sobre o interesse histórico de um documento. A história vai decidir

²²“Objetos nascidos digitais ou nato digitais são aqueles que foram criados originalmente em formato digital, isto é, uma vez perdido o arquivo, sua recuperação a partir de um original em outro formato não é possível” (UNESCO, 2003, p. 84).

o que é interessante ou não. [...] É portanto o conjunto de um *corpus* que deve ser considerado como o reflexo da sociedade em um dado momento, e não cada documento ou grupo de documentos independentemente. [...] A segunda abordagem é seletiva. Ela propõe coletar informações que pareçam importantes. A vantagem é que elimina grande parte do ruído. Por outro lado, é muito onerosa. Além disso, ela implica uma classificação qualitativa dos documentos de acordo com os critérios atuais imaginados para as gerações futuras (GHARSALLAH, 2008, p. 6, tradução nossa).

É a curta vida das publicações eletrônicas – em média 75 dias (GHARSALLAH, 2008) – que precisa ser levada em conta na hora de escolher um ou outro método: a captura de instantâneos (*snapshots*) ou o método de coleta contínua. A coleta de *snapshots* consiste em pegar um número variável de imagens do site e considerá-lo como representativo de um determinado momento daquela página. É uma maneira de selecionar automaticamente os conteúdos e de reduzir consideravelmente o tamanho dos arquivos, mas o principal problema é que “deixamos passar publicações com uma vida útil muito curta, como as notícias, os fóruns e geralmente todo o conteúdo quentes” (GHARSALLAH, 2008, p. 7, tradução nossa).

Outro método similar, o de amostragem, também torna possível “atender a certas necessidades de preservação do patrimônio, mas não parece ser suficiente para o estabelecimento de um depósito legal” (GHARSALLAH, 2008, p. 7, tradução nossa). Dito de outro modo, para se ter acesso à totalidade das informações publicadas em um site atual ou do passado, seria necessário deixá-lo online, sem a retirada de conteúdos, ou realizar a captura continuada para um outro servidor.

O método de coleta utilizado pelos projetos integrantes do Consórcio Internacional para a Preservação da Internet (IIPC), iniciativa criada na França em 2003 agregando diversos países, prevê três etapas processuais: a coleta, a preservação e o acesso às informações. Na coleta, “os sites são coletados por meio de software que baixa códigos, imagens, documentos e outros arquivos essenciais para reproduzir fielmente o site no momento da captura” (IIPC, 2021 s/p). Ao mesmo tempo, os robôs de busca também coletam metadados sobre as condições do processo de coleta (*Harvest*)²³.

A preservação atende ao objetivo de “preservar a forma original do conteúdo coletado, sem modificação” (IIPC, 2021 s/p). Para isso “é necessário que haja ferramentas, padrões, políticas e práticas recomendadas que garantam o gerenciamento de arquivos da web ao longo do tempo” (IIPC, 2021 s/p). A página do projeto, no entanto, não especifica se há disponibilização de todos esses pré-requisitos para preservar os sites arquivados.

23 Traduções nossas. Documento disponível no idioma de origem. Disponível em: <http://netpreserve.org/web-archiving/about-archiving>. Acesso em: 15 nov.2019.

O **acesso** é quando “os pesquisadores podem visualizar sites arquivados página por página ou coleções inteiras podem ser processadas como dados, revelando amplas características das coleções” (IIPC, 2021 s/p). Segundo o IIPC, as organizações afiliadas estão comprometidas em garantir que suas coleções sejam preservadas e tornadas acessíveis para futuros pesquisadores, historiadores e o público em geral.

Rockembach e Pavão (2018, p. 173, grifos nossos), no entanto, alertam que “estes buscadores servem como indexadores da informação publicada, remetendo ao endereço do *website* e a responsabilidade de manter a informação disponível fica a cargo do dono do *website*”. Isso indica como é frequente que páginas coletadas pelas ferramentas de arquivamento da web não consigam tudo capturar e tudo disponibilizar:

Este sistema funciona como um backup limitado, pois é possível acessar a página web que por algum motivo não se encontra disponível, entretanto algumas funções da página pesquisada e mesmo a navegação entre os hiperlinks pode ser comprometida no uso do armazenamento em cache. Ainda é possível que a página esteja configurada pelo administrador do website para não ser arquivada com o uso de metatags e, portanto, o cache de armazenamento não estará disponível no motor de busca (ROCKEMBACH; PAVÃO, 2018, p. 173).

Ao evidenciar as limitações do ambiente e das ferramentas digitais disponíveis atualmente para promover a preservação de páginas web, fica clara a necessidade de se conciliar vontade política e desenvolvimento tecnológico no enfrentamento da questão. Em outras palavras, além de ferramentas eficazes, governos deveriam se comprometer a produzir sites que permitam sua captura por projetos próprios ou independentes e a não excluir ou a não tornar inacessíveis informações já publicadas. Com isso, as democracias dariam importante salto em direção à garantia dos direitos à informação e à memória na era digital.

Frey et. al (2002) afirmam que, do ponto de vista tecnológico, o Brasil é, ao mesmo tempo, vítima e beneficiário de sua condição de país periférico no desenvolvimento de novas tecnologias de informação e comunicação (TICs). Os autores explicam:

É vítima porque essa condição faz com que fiquemos atrelados às inovações realizadas nos países centrais e, na medida em que o acesso à rede mundial de computadores depende de uma permanente adequação aos novos requerimentos de software e hardware, estaremos sempre correndo atrás das inovações e pagando mais caro por elas. Por outro lado, é beneficiário porque sua condição periférica lhe permite pular etapas da inovação tecnológica, assim como adotar estratégias diferenciadas daquelas implementadas nos países centrais (FREY et. al., 2002, p. 397).

Essa afirmação, feita há quase 20 anos, segue atual quando se verifica a ausência de preservação de *websites* oficiais brasileiros, enquanto já existem diversas iniciativas implementadas por outras nações que poderiam ser replicadas aqui. Como veremos no capítulo

a seguir, governos, organizações independentes, universidades, dentre outras instituições, têm desempenhado importante papel na captura e disponibilização de sites oficiais e não oficiais através de projetos como Internet Archive, Archive-it, entre outros.

A pesquisa exploratória e documental apresentada no capítulo seguinte, além de localizar nossa pesquisa geopoliticamente, ajudou a problematizar a hipótese e a desenhar o percurso de pesquisa documental necessário ao estudo do nosso objeto: a comunicação dos mandatos da presidenta Dilma Rousseff disponibilizados no website oficial do Palácio do Planalto.

3 PRESERVAÇÃO DE SITES OFICIAIS: MODELOS INTERNACIONAIS E O CENÁRIO BRASILEIRO

O levantamento que apresentamos nesta seção tem por objetivo identificar iniciativas e políticas públicas de arquivamento de sites oficiais governamentais em diferentes países. É resultado de pesquisa documental realizada nas páginas de projetos integrantes do Consórcio Internacional para a Preservação da Internet (IIPC).

Agregando inicialmente 12 instituições de variados países que se uniram com a missão de “adquirir, preservar e disponibilizar conhecimentos e informações acessíveis na Internet para futuras gerações em qualquer lugar, promovendo o intercâmbio global e as relações internacionais” (IIPC, 2021, s/p, tradução nossa), o Consórcio possui atualmente 52 projetos filiados, espalhados em quatro continentes, sendo a África o único que não possui, até o momento, nenhum projeto associado. Europa e América do Norte são os continentes com maior número de iniciativas e, na América do Sul, apenas o Chile integra o IIPC²⁴.

O IIPC é aberto à adesão de bibliotecas, arquivos, museus e instituições de patrimônio cultural e define assim seus objetivos:

- a) Permitir que a coleção de um rico corpo de conteúdo da Internet de todo o mundo seja preservada de forma que possa ser arquivada, protegida e acessada ao longo do tempo;
- b) Promover o desenvolvimento e o uso de ferramentas, técnicas e padrões comuns que permitam a criação de arquivos internacionais e
- c) Incentivar e apoiar bibliotecas, arquivos e organizações de pesquisa nacionais em todos os lugares para tratar do arquivamento e preservação da Internet (IIPC, 2021, s/p, tradução nossa).

As iniciativas que serão apresentadas a seguir foram selecionadas pela sua relação com o tema e com o objeto desta tese. Os países Estados Unidos, México, França, Portugal e Chile são aqueles que realizam ou já realizaram projetos de preservação de sites oficiais, especificamente vinculados ao Executivo federal, a partir dos quais pretendemos analisar as potencialidades e barreiras que cada caso possui. Em seguida, apresentamos o único exemplo de preservação de site governamental presidencial brasileiro e o projeto de lei que, derivado da nossa pesquisa de mestrado, pretende oficializar uma política pública de preservação de websites oficiais no Brasil.

24 Disponível em: <http://netpreserve.org/about-us/members>. Acesso em: 16 set. 2021.

3.1 ESTADOS UNIDOS

Os Estados Unidos são o país pioneiro em desenvolver projetos de arquivamento da web. Seu maior projeto é o Internet Archive, referência em tecnologia para captura e preservação de páginas na internet. Trata-se de uma fundação sem fins lucrativos sediada em São Francisco (CA), criada em 1996, que hoje disponibiliza o maior acervo de páginas preservadas da internet no mundo, com mais de 614 bilhões de páginas arquivadas e publicamente disponibilizadas através do site do projeto²⁵. Além de coletar, armazenar e disponibilizar periodicamente centenas de bilhões de páginas de governos, empresas e grandes instituições, o projeto oferece ainda uma ferramenta de livre acesso que permite que qualquer pessoa capture uma página web que deseja preservar, para fins de pesquisa ou arquivo: a Wayback Machine²⁶.

Além do Internet Archive, projeto de escopo amplo, os Estados Unidos possuem pelo menos outros dois projetos específicos que dialogam intrinsecamente com o tema desta pesquisa: o Cyber Cemetery e o The President Electronic Records Archive.

O Cyber Cemetery é um projeto iniciado em 1999, quando as bibliotecas da Universidade do Norte do Texas (UNT), em parceria com o Escritório de Impressão do Governo Norte-Americano (GPO, sigla em inglês), começaram a arquivar os sites oficiais de agências e comissões federais que estivessem na iminência de terem suas atividades encerradas. Segundo os idealizadores do projeto (CYBER CEMETERY, 2009, s/p), o entendimento é que, mesmo que as atividades desses órgãos governamentais deixem de ser executadas, o histórico disponível nos sites oficiais deve permanecer acessível para consulta pública a qualquer tempo.

O Cyber Cemetery fornece atualmente acesso a 121 sites e publicações de agências e comissões já extintas do governo norte-americano (entre os poderes Executivo e Legislativo, além de agências independentes), coletadas ao longo dos últimos 22 anos. Sobre cada site arquivado é possível, antes de navegar na página, obter informações sobre a descrição da agência cuja página foi salva, os assuntos tratados por aquele órgão (como meio ambiente, saúde, comércio exterior etc.), a data de criação do arquivo e de adição ao acervo do projeto, o período capturado e a última atualização realizada²⁷.

Outro importante projeto de arquivamento da web governamental realizado no país é a salvaguarda do site Presidência da República dos Estados Unidos, a Casa Branca. Sob a

25 Disponível em: <https://archive.org>. Acesso em: 16 set. 2021.

26 Disponível em: <https://archive.org/web>. Acesso em: 16 set. 2021.

27 Disponível em: <https://digital.unt.edu/explore/collections/GDCC>. Acesso em: 16 set. 2021.

responsabilidade dos Arquivos Nacionais (National Archives and Records Administration – NARA), o site oficial da Presidência dos Estados Unidos é arquivado na íntegra a cada troca presidencial e todos os conteúdos publicados pelos ex-presidentes permanecem disponíveis para consulta *online* e de forma permanente. Isso porque, pela lei estadunidense de arquivos nacionais²⁸, o site presidencial é material documental vinculado ao desenvolvimento da atividade presidencial e, como tal, faz parte do escopo dos documentos preservados pelo Escritório Executivo de Arquivo de Registros Eletrônicos do Presidente (President Electronic Records Archive) – Figuras 2 e 3.

Na página de acesso aos sites de ex-presidentes é explicado que, apesar de “congelados no tempo” (NARA, 2017, s/p), para serem representações dos sites originais, esses endereços não são mais atualizados e alguns links para sites externos ou páginas internas podem não funcionar. Mas, ao navegar nas páginas salvas pelo projeto, a saber, dos ex-presidentes Bill Clinton (1993-2000), George W. Bush (2001-2008), Barack Obama (2009-2016) e Donald Trump (2017-2020), não houve nenhuma dificuldade de acessar os conteúdos.

De todos os exemplos deste capítulo, esse é o que melhor se coaduna com a compreensão da comunicação governamental como fonte histórica e relacionada à memória da democracia de um país. Diferente dos demais, que serão apresentados a seguir, não se trata de fazer capturas pontuais para permitir lembrar a aparência dos sites em determinado dia ou ter acesso a alguns dos seus conteúdos, mas de manter online todo o conteúdo publicado ao longo de um governo, garantindo a experiência de navegação e, também, permitindo acesso à totalidade dos conteúdos produzidos.

28 Disponível em: <https://www.archives.gov/about/laws/presidential-records.html>. Acessado em: 13 nov. 2019.

Figura 2: Página de acesso aos sites arquivados da Presidência dos Estados Unidos (início)

NATIONAL ARCHIVES

Search Archives.gov

RESEARCH OUR RECORDS VETERANS' SERVICE RECORDS EDUCATOR RESOURCES VISIT US AMERICA'S FOUNDING DOCUMENTS

Presidential Libraries

Home > Presidential Libraries and Museums > Archived Presidential White House Websites

Archived Presidential White House Websites

White House websites are **Presidential records**. The official files that make up a Presidential administration's website are preserved in our Executive Office of the President Electronic Records Archive. In order for the public to easily access the websites, the National Archives has taken an additional step to "freeze" the White House websites and make them available online. Because the archived websites are hosted by the National Archives and are historical material, they are no longer updated. Any broken links (internal or external) will not be updated.

The archived websites are an excellent resource for photographs, speeches, press releases, digital data and other public domain records.

Donald J. Trump

In January 2021, the following websites were archived as a way to preserve the online presence of the administration of President Donald J. Trump.

- Archived Trump White House Website**
The archived White House website is a useful resource for photographs, speeches, press releases, and other public domain records of the Trump Presidency from 2017-2021.
- Archived Be Best Website**
The "Be Best" Initiative was developed by First Lady Melania Trump to focus on major issues facing children today. It concentrated on three main pillars: well-being, online safety, and opioid abuse.
- Archived Artificial Intelligence for the American People Website**
The Artificial Intelligence for the American People website was a resource for those who want to learn more about how to take full advantage of the opportunities of AI.
- Archived Coronavirus Disease 2019 Website**
The Coronavirus Disease 2019 website is a resource of information related to the COVID-19 pandemic. The Trump administration's Coronavirus Disease 2019 website was preserved at the end of the administration. To avoid confusion, the National Archives has decided to delay release of a "frozen in time" copy of the website. When the current public health crisis has ended, the National Archives will make the preserved website available online.
- Archived Opioids: the Crisis Next Door Website**
The Crisis Next Door website was created as a portal for Americans to share their stories about opioid addiction or recovery.
- Archived Trump White House "We the People" Website**
The "We the People" site was a platform used during the administration that allowed the public to create a petition online, share it, and collect signatures. According to the website, if a petition gathered 100,000 signatures in 30 days, the White House reviewed the petition and issued an official response.
- Archived Women's Global Development and Prosperity Initiative Website**
The Women's Global Development and Prosperity Initiative was created and led by Ivanka Trump as the first whole-of-government effort to advance global women's economic empowerment.



Barack Obama

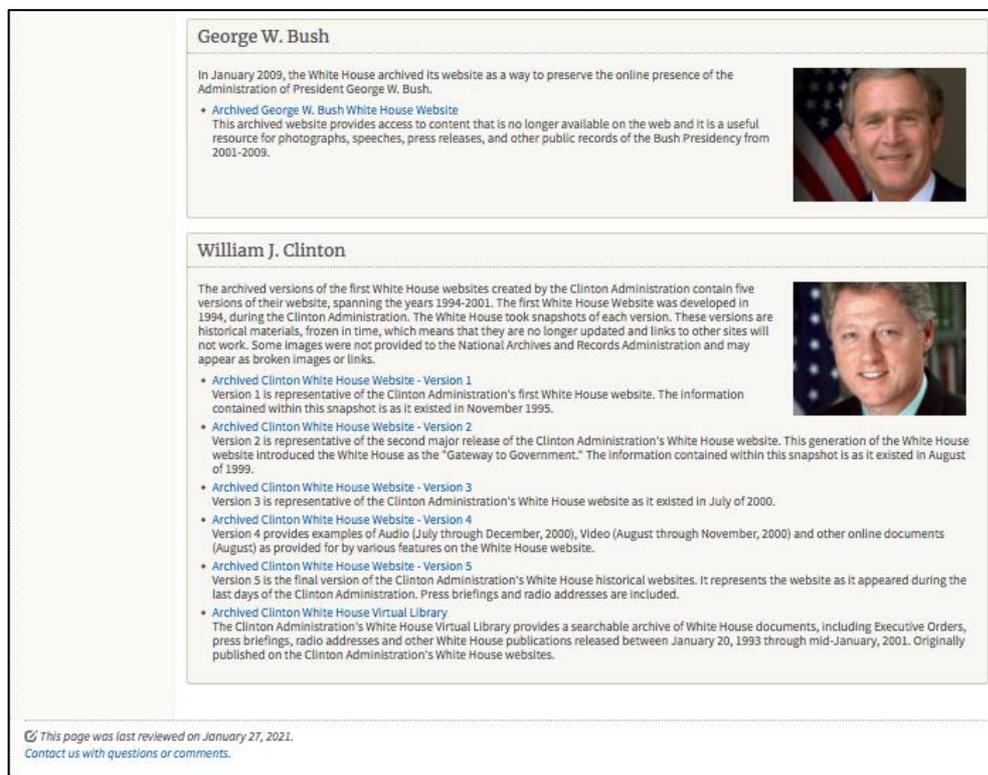
In January 2017, the White House websites were archived as a way to preserve the online presence of the administration of President Barack Obama.

- Archived Obama White House Website**
The archived White House website is a useful resource for photographs, speeches, press releases, and other public domain records of the Obama Presidency from 2009-2017.
- Archived Obama White House "We the People" Website**
The "We the People" site was a platform used during the administration that allowed the public to create a petition online, share it, and collect signatures. According to the website, if a petition gathered 100,000 signatures in 30 days, the White House reviewed the petition and issued an official response.
- Archived Obama White House Open Website**
The Open White House website provided access to a collection of open datasets.
- Archived Obama White House Let's Move Website**
The "Let's Move" program was developed by First Lady Michelle Obama to solve the epidemic of childhood obesity within a generation.



Fonte: Captura de tela da página National Archives, feita em 16 set. 2021.

Figura 3: Página de acesso aos sites arquivados da Presidência dos Estados Unidos (cont.)



The screenshot displays two sections of the National Archives website. The top section is for George W. Bush, featuring a portrait of him and text explaining that the White House archived its website in January 2009 to preserve its online presence. It includes a link to the 'Archived George W. Bush White House Website' and a brief description of the archive's content from 2001-2009. The bottom section is for William J. Clinton, featuring a portrait of him and text explaining that the White House archived five versions of its website from 1994-2001. It lists five versions with their respective dates and features, and includes a link to the 'Archived Clinton White House Virtual Library'.

George W. Bush

In January 2009, the White House archived its website as a way to preserve the online presence of the Administration of President George W. Bush.

- [Archived George W. Bush White House Website](#)
This archived website provides access to content that is no longer available on the web and it is a useful resource for photographs, speeches, press releases, and other public records of the Bush Presidency from 2001-2009.

William J. Clinton

The archived versions of the first White House websites created by the Clinton Administration contain five versions of their website, spanning the years 1994-2001. The first White House Website was developed in 1994, during the Clinton Administration. The White House took snapshots of each version. These versions are historical materials, frozen in time, which means that they are no longer updated and links to other sites will not work. Some images were not provided to the National Archives and Records Administration and may appear as broken images or links.

- [Archived Clinton White House Website - Version 1](#)
Version 1 is representative of the Clinton Administration's first White House website. The information contained within this snapshot is as it existed in November 1995.
- [Archived Clinton White House Website - Version 2](#)
Version 2 is representative of the second major release of the Clinton Administration's White House website. This generation of the White House website introduced the White House as the "Gateway to Government." The information contained within this snapshot is as it existed in August of 1999.
- [Archived Clinton White House Website - Version 3](#)
Version 3 is representative of the Clinton Administration's White House website as it existed in July of 2000.
- [Archived Clinton White House Website - Version 4](#)
Version 4 provides examples of Audio (July through December, 2000), Video (August through November, 2000) and other online documents (August) as provided for by various features on the White House website.
- [Archived Clinton White House Website - Version 5](#)
Version 5 is the final version of the Clinton Administration's White House historical websites. It represents the website as it appeared during the last days of the Clinton Administration. Press briefings and radio addresses are included.
- [Archived Clinton White House Virtual Library](#)
The Clinton Administration's White House Virtual Library provides a searchable archive of White House documents, including Executive Orders, press briefings, radio addresses and other White House publications released between January 20, 1993 through mid-January, 2001. Originally published on the Clinton Administration's White House websites.

🔗 This page was last reviewed on January 27, 2021.
Contact us with questions or comments.

Fonte: Captura de tela da página National Archives, feita em 16 set. 2021.

3.2 MÉXICO

Um projeto de arquivamento de sites governamentais mexicanos foi realizado no primeiro semestre de 2018 pela Biblioteca del Colegio de México (Colmex), instituição pública de ensino superior na área das Ciências Humanas e Sociais, em parceria com o Archive-it, serviço oferecido pelo Internet Archive (EUA) para projetos sob demanda. Segundo os idealizadores da iniciativa, intitulada “Archivo sitios web gubernamentales mexicanos 2018”²⁹, o que os motivou foi a realização, em 01 de julho de 2018, de eleições gerais no país, através das quais quase 89 milhões de mexicanos foram às urnas para escolher presidente, governadores, prefeitos e deputados locais e federais (COLEGIO DE MÉXICO, 2018, s/p). Eram mais de 18 mil cargos em disputa e, no âmbito presidencial, já era esperado que, pela primeira vez em mais de 80 anos, o México não seria governado pela maioria de um dos partidos que dominava a política nacional desde os anos 1930. Por isso, a Biblioteca Daniel Cosío

²⁹ Disponível em: <https://archive-it.org/collections/10298>. Acesso em: 16 set. 2021.

Villegas/Colmex decidiu contratar o Archive-it para desenvolver um projeto piloto de captura dos sites governamentais federais antes da transição política que se avizinhava.

O projeto centrou-se em três frentes: (1) a captura dos sites da Presidência da República, dos principais ministérios e de órgãos da administração federal; (2) os sites dos seis candidatos à Presidência da República na eleição de 2018; e (3) o site do Instituto Nacional de Acesso à Informação. No total, 45 *websites* foram capturados pelo menos uma vez entre abril e junho de 2018, dentre os quais 27 ligados ao governo federal do país (Figura 4).

Em que pese o reconhecimento à importância que possui um projeto dessa natureza, especialmente levando-se em consideração o contexto político-eleitoral que motivou sua idealização, o alcance da captura empreendida para compor o acervo de *websites* pode ser considerada pequena. Tomando como exemplo o site da Presidência da República³⁰, ele foi capturado apenas duas vezes, ambas no mesmo dia (24/04/2018) e com intervalo de menos de 15 minutos entre uma e outra³¹. O mesmo ocorreu com as demais páginas governamentais, pois todas foram capturadas entre duas e quatro vezes, com intervalo máximo de dois dias, indicando que o objetivo era ter um registro pontual do *website* para efeito de guarda da sua interface gráfica e de alguma experiência de navegação, mas sem garantir o acesso aos conteúdos do governo então em exercício, cujo site poderia ter ficado online para pesquisas futuras em um outro endereço, como no projeto estadunidense de salvaguarda do site da Casa Branca. Ainda assim, nas capturas disponibilizadas, foi possível ler notícias, ver fotos, acessar documentos, consultar a agenda presidencial etc.

30 Disponível em: <http://www.gob.mx/presidencia>. Acesso em: 16 set. 2021.

31 Disponível em: https://wayback.archive-it.org/10298/*/https://www.gob.mx/presidencia. Acesso em: 16 set. 2021.

Figura 4: Página do projeto Archivo Sitios Web Gubernamentales mexicanos 2018

Explore >> El Colegio de México >> Archivo sitios web gubernamentales mexicanos 2018



Archivo sitios web gubernamentales mexicanos 2018

Collected by: El Colegio de México

Archived since: abr, 2018

Description: Esta colección contiene capturas de los principales sitios web de los departamentos y gabinetes federales de México; de las páginas web de los candidatos presidenciales (de 2018); y del sitio web del Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI). Todos fueron capturados antes de las elecciones federales del 1 de julio de 2018.

Subject: Government, Politics & Elections, Government

Creator: Biblioteca Daniel Cosío Villegas, El Colegio de México

Date: 2018

Language: español

Contributor: [Natalie Baur](#), [Mariana Córdoba](#), [Tomás Bocanegra](#), [Micaela Chávez](#), [Victor Cid](#), [Máximo Domínguez](#), [Claudia Escobar](#), [Lourdes Guerrero](#), [Carmen Yasmína López](#), [Valentín Ortiz](#), [Camelia Romero](#), [Eduardo Ruvalcaba](#), [Guadalupe de Vega](#)

Narrow Your Results

Description Descripción

Sort By: Count | (A-Z)

Entity responsible for the economic policy of the Federal Government. (1)
 Government agency to develop conservation and restoration activities in forestry. (1)
 Mexican Council for the preservation and administration of water (1)
 Mexican Council in charge of developing and implementing State policies for physical, recreational and sports activities (1)
 Mexican government agency in charge of the nation's museums and monuments, and promotion of arts (1)

[More ▾](#)

Language Idioma

Sort By: Count | (A-Z)

Español (27)

Title Titulo **Sort By:** Count | (A-Z)

Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (1)
 Comisión Nacional Forestal (1)
 Comisión Nacional del Agua (1)
 Consejo Nacional de Cultura Física y Deporte (1)
 Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de Personas con Discapacidad (1)

[More ▾](#)

Type Tipo **Sort By:** Count | (A-Z)

Html (27)

Archived since Date Archivado desde Fecha

Sort By: Count | (A-Z)

2015- (14)
 2012- (5)
 2013- (4)
 2014- (2)
 2007- (1)

[More ▾](#)

Collector Coleccionista

Sort By: Count | (A-Z)

Sites for this collection are listed below. Narrow your results at left, or enter a search query below to find a site, specific URL or to search the text of archived webpages.

Contributor Contribuyente : [gob.mx](#)

Sites
Search Page Text

Page 1 of 1 (27 Total Results)

Sort By: Title (A-Z) | Title (Z-A) | URL (A-Z) | URL (Z-A)

URL: <https://www.gob.mx/policiafederal/>
 Captured 2 times between abr 24, 2018 and abr 24, 2018
Creator Creador: Policia Federal
Collector Coleccionista: Policia Federal
Description Descripción: Mexican police force.
Contributor Contribuyente: gob.mx
Type Tipo: html
Subject Tema: Police, Mexico
Archived since Date Archivado desde Fecha: 2015-
Language Idioma: Español
Title Titulo: Policia Federal

URL: <https://www.gob.mx/pgr/>
 Captured 4 times between abr 24, 2018 and abr 24, 2018
Creator Creador: Procuraduría General de la República
Collector Coleccionista: Procuraduría General de la República
Contributor Contribuyente: gob.mx
Type Tipo: html
Subject Tema: Crimes, Federal, Mexico
Archived since Date Archivado desde Fecha: 2015-
Language Idioma: Español
Title Titulo: Procuraduría General de la República

URL: <https://www.gob.mx/presidencia/>
 Captured 2 times between abr 24, 2018 and abr 24, 2018
Creator Creador: Presidencia de la República
Collector Coleccionista: Presidencia de la República
Description Descripción: Office of the president of Mexico
Contributor Contribuyente: gob.mx
Type Tipo: html
Subject Tema: President, Mexico
Archived since Date Archivado desde Fecha: 2012-
Language Idioma: Español
Title Titulo: Presidencia de la República

URL: <https://www.gob.mx/sagarpa/>
 Captured 3 times between abr 24, 2018 and abr 25, 2018
Creator Creador: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Collector Coleccionista: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Description Descripción: Secretariat dedicated to the promotion of the Mexican agricultural sector
Contributor Contribuyente: gob.mx
Type Tipo: html
Subject Tema: Agriculture, Mexico
Archived since Date Archivado desde Fecha: 2013-
Language Idioma: Español
Title Titulo: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

Fonte: Captura de tela da página Archivo Sitios Web Gubernamentales mexicanos 2018, feita em 13 nov. 2019.

3.3 FRANÇA

A França é o país pioneiro na abertura dos arquivos oficiais do Estado ao acesso de todos os cidadãos, medida adotada em julho de 1789, uma das primeiras instituídas pela Revolução Francesa (BELLOTTO, 2002). No segundo ano da Revolução, em setembro de 1790, foram criados os Archives Nationales, que passaram a centralizar os documentos de toda a administração pública do Estado Francês e são responsáveis, até hoje, por manter e comunicar sobre esses arquivos segundo três princípios fundadores: (1) a centralização dos arquivos da nação, (2) o seu livre acesso aos cidadãos e (3) a necessidade de uma rede nacional de arquivos³².

Foi também na França que se deu a fundação do Consórcio Internacional para a Preservação da Internet (IIPC), ponto de partida da pesquisa documental apresentada neste capítulo. No Consórcio, o país participa com duas instituições: a Biblioteca Nacional (Bibliothèque Nationale de France – BNF) e o Instituto Nacional do Audiovisual (Institut National de l’Audiovisuel – INA) – ambas responsáveis pelo depósito legal das publicações online francesas, que devem ser coletadas regularmente pelos órgãos públicos e enviadas a essas instituições.

Na BNF funciona o projeto Bibliothèque Nationale de France Web Archives, que captura e armazena páginas da internet francesa para o arquivo público nacional. Tendo iniciado com a coleta dos sites relativos à eleição presidencial daquele país em 2002, o projeto atualmente coleta páginas da web francesas regularmente, segundo seleção pré-definida³³.

Especificamente no que diz respeito a sites governamentais, a BNF arquivava os atos e discursos dos presidentes franceses desde 1996 (Figura 5). No entanto, esses arquivos não estão online e só podem ser acessados nos computadores do setor da pesquisa da biblioteca, em Paris, “em razão de restrições legais” (BNF, 2021, s/p). O site da BNF exemplifica: “os discursos do [ex] presidente [Nicolas] Sarkozy não estão acessíveis no atual site do Eliseu, mas é possível consultá-los nos arquivos da web [da biblioteca]” (BNF, 2021, s/p)³⁴, mas não informa sobre o tipo de informação disponibilizada para consulta ou, mesmo se as versões anteriores do site do

32 Disponível em: <http://www.archives-nationales.culture.gouv.fr>. Acesso em: 16 set. 2021.

33 O escopo da coleção é a web francesa (o domínio “.fr” e todo o material produzido no país ou por uma “editora” sediada na França), combinando coleta de domínio, temáticas e eventos, tais como diários on-line, blogs, sites literários, sites que documentam a história social da Web. Disponível em: <http://netpreserve.org/about-us/members/bibliothèque-nationale-de-france-national-library-france>. Acesso em: 16 set. 2021.

34 Disponível em: <https://bnf.libguides.com/c.php?g=659907&p=4659910>. Acesso em: 16 set. 2021.

Eliseu, relativas aos mandatos dos ex-presidentes, são arquivadas e estão acessíveis nos computadores da biblioteca.

Figura 5: Página das publicações oficiais francesas no site da Biblioteca Nacional da França

The screenshot shows the BnF website interface. At the top, there is a purple header with the BnF logo and the text 'Bibliothèque nationale de France' and 'Publications officielles France'. Below the header, there is a navigation menu with various categories like 'Accueil', 'Journal officiel (JORF) Présentation', 'JORF Lois et décrets', etc. The main content area is titled 'Présidence de la République' and features a section 'Les actes du président en ligne sur le site elysee.fr'. This section includes a small image of the Élysée Palace and a list of links such as 'Articles', 'Communiqués de presse', 'Conférences de presse', 'Conseil des Ministres', 'Discours', and 'Interviews'. There is also a search bar and a 'Chercher dans ce portail' button.

Fonte: Captura de tela da página Bibliothèque Nationale de France, feita em 16 set. 2021.

Ainda de acordo com a BNF, o site do Palácio do Eliseu³⁵ (Palais de l'Élysée) é referente ao presidente atualmente em exercício do cargo, ou seja, é associado ao governante e não à Instituição da Presidência. Por isso, disponibiliza apenas as informações produzidas no atual governo, tais como discursos, comunicados à imprensa, entrevistas coletivas, artigos etc. (Figura 5). A compreensão de que o site do Eliseu diz respeito apenas ao presidente em exercício e não ao cargo que representa não é consenso na política francesa. A posição, admitida no site da BNF e reforçada pelo dono da agência de comunicação que criou um novo site para a Presidência em 2012 (KERAM, 2017, s/p)³⁶, foi contestada por parlamentares daquele país.

35 Disponível em: <http://www.elysee.fr>. Acesso em: 16 set. 2021.

36 Em entrevista à rádio France Culture, em 26/01/2017, Nicolas Vanbremeersch, presidente da agência de comunicação Spintank, afirmou que “o site do Presidente da República tem algo de mais instantâneo, porque se trata mais do site do presidente do que do site da presidência” (KERAM, 2017, s/p, tradução nossa). Material disponível em idioma de origem. Disponível em: <https://www.franceculture.fr/numerique/obama-trump-sarkozy-hollande-mode-demploi-de-la-transition-numerique>. Acesso em: 13 nov. 2019.

Em junho de 2013, os deputados Alain Suguenot e Éric Straumann, ambos do partido UMP, do ex-presidente Nicolas Sarkozy, cobraram do presidente François Hollande, o sucessor no cargo pelo partido socialista, que o site que disponibilizava as versões anteriores do Palácio do Eliséu fosse colocado de novo online. Os deputados denunciavam que o presidente Hollande, então há pouco mais de um ano na Presidência, retirara do ar a página dedicada à memória do site presidencial – suprimindo, com isso, as informações relativas ao mandato do ex-presidente Sarkozy e dos demais que lhe antecederam³⁷.

A página de memória do site do Eliseu era hospedada no endereço oficial³⁸ e, além de não estar mais disponível online, as únicas três capturas feitas pelo projeto Internet Archive possuem falhas que impedem sua visualização e navegação. O único registro encontrado do projeto está em uma matéria publicada no site de notícias políticas da rádio Europe 1³⁹, na qual a retirada de conteúdos de governos anteriores é denunciada. Datada de dezembro de 2012, a matéria afirma:

Nicolas Sarkozy? Jacques Chirac? Não espere encontrar nenhum texto de discurso, nem foto, nem qualquer vídeo: todos esses conteúdos desapareceram e as URLs que antes levavam a esses conteúdos agora exibem o aviso para lá de frustrantes: ‘erro 404’ (LE LAB POLITIQUE, EUROPE 1, 2012, s/p).

Segundo Antoine Bayet, que assina a matéria, o mesmo ocorreu na transição presidencial anterior, entre os presidentes Jacques Chirac e Nicolas Sarkozy. Por isso, o jornalista aconselhou que, quem tiver interesse em guardar algum conteúdo dos sites presidenciais anteriores, deveria acorrer, rapidamente, ao site Archives Elysée. Naquela data, a página de memória do Eliseu ainda estava no ar, mas com indicação de que seria retirada em breve, segundo a equipe de comunicação digital da Presidência.

A imagem capturada pelo site Le Lab politique – Europe 1 foi o único registro visual preservado do projeto de memória do site da Presidência da República Francesa (Figura 6). Marcada por um “carimbo” indicando se tratar de um arquivo, a página destaca, logo abaixo da foto principal, a possibilidade de acessar conteúdos anteriores relativos a temáticas governamentais, tais como Educação, Saúde, Defesa etc., de modo que também preserva notícias, fotos, agenda presidencial, dentre outros conteúdos.

37 Disponível em: <https://www.nextinpact.com/news/80874-deux-deputes-reclament-retour-archives-site-l-elysee.htm>. Acesso em: 13 nov. 2019.

38 Disponível em: <http://www.archives.elysee.fr>. Acesso em: 13 nov. 2019.

39 Disponível em: <https://lelab.europel.fr/vous-avez-demande-la-memoire-de-l-elysee-erreur-404-6394>. Acesso em: 13 nov. 2019.

Figura 6: Página www.archives.elysee.fr

LES ACTUALITÉS
LES DOSSIERS
INTERNATIONAL
LA PRÉSIDENTE
ESPACE PRESSE
VIDÉOS & PHOTOS

Suivez en direct la retransmission vidéo de la passation de pouvoir à partir de 10H15 sur Elysée.fr

EN SAVOIR PLUS

Retrouvez les précédentes actions

<p><i>Etat & Institutions</i></p> <p>Vœux aux fonctionnaires et aux acteurs de la réforme</p>	<p><i>Santé & Solidarité</i></p> <p>Vœux à la France Solidaire (Mulhouse, 10 janvier 2012)</p>	<p><i>Éducation</i></p> <p>Vœux aux acteurs de l'Éducation nationale, de l'enseignement</p>	<p><i>Défense</i></p> <p>Vœux aux Armées (Lanvéoc-Poulmic, 3 janvier 2012)</p>	<p><i>Nation</i></p> <p>Vœux de M. le Président de la République aux</p>	<p><i>Santé & Solidarité</i></p> <p>Restos du Cœur (Vitry-sur-Seine, 22 décembre 2011)</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------

LES ACTUALITÉS

Publié le 11 mai 2012
 Communiqué de la Présidence de la République
 La cérémonie de passation de pouvoirs débutera mardi 15 mai 2012 à 10h00 au Palais de l'Élysée. [...]
 Classé sous : Nation

Publié le 10 mai 2012
 Communiqué de la Présidence de la République concernant la démission du Gouvernement de M. François Fillon
 M. François Fillon, Premier ministre, a remis ce jour la démission du Gouvernement au Président de la République, qui l'a acceptée. [...]
 Classé sous : Etat & Institutions

Publié le 09 mai 2012
 Compte rendu du Conseil des ministres du mercredi 9 mai 2012
 COMMUNICATIONS - Les résultats de l'élection présidentielle [...]
 Classé sous : Etat & Institutions

Publié le 08 mai 2012
 Ordre du jour du Conseil des ministres du mercredi 9 mai 2012
 Pour le Conseil des ministres du mercredi 9 mai 2012, le président de la République a arrêté l'ordre du jour suivant (parties A et C) : [...]
 Classé sous : Etat & Institutions

SUIVEZ LES DOSSIERS

- > Toutes les actions
- > Agriculture, Pêche et Ruralité
- > Culture
- > Défense
- > Développement durable
- > Diversité/Egalité des chances
- > Économie
- > Éducation
- > Emploi/Travail
- > Enseignement supérieur/Recherche
- > Etat/Institutions
- > Europe
- > Rendez-vous internationaux
- > Jeunesse
- > Justice
- > Outre-mer
- > Retraites
- > Ville/Logement
- > Santé/Solidarité
- > Sécurité
- > Mémoire nationale

L'AGENDA DU PRÉSIDENT

Semaine du 06 au 11 2012

mai

Elysée sur Facebook

J'aime 45,341

Suivre @Elysee 185K abonnés

Recherchez sur le site

Médiathèque

16 234 photos

Entretien avec M. Herman Van Rompuy, Président de l'Union européenne

Le Président de la République s'est entretenu, mercredi 9 mai 2012, avec M. Herman Van Rompuy, Président de l'Union européenne au Palais de...

Recevez la Newsletter de l'Élysée

Site officiel de la Présidence française

www.g20-g8.com

G20-G8 FRANCE 2011
NEW WORLD NEW IDEAS

Também foi na notícia publicada por Le Lab Politique que encontramos referência à política de guarda do *website* presidencial francês nos arquivos da Bibliothèque Nationale de France. Enquanto no site da BNF essa informação não está clara, na matéria sobre preservação digital dos conteúdos do site do Elisée, um bibliotecário que trabalha na instituição declara:

Como parte de sua missão de depósito legal da Internet, a instituição procede a um arquivamento regular dos sites da Internet, e ‘o site do *Elysée* é efetivamente um pouco mais arquivado do que outros’, diz Clément Oury, chefe do serviço de depósito legal digital da BNF (LE LAB POLITIQUE, EUROPE 1, 2012, s/p).

Segundo Oury, a questão da preservação digital era mais limitada durante o governo Chirac (1995-2007), mas adquiriram uma importância bem mais forte sob a Presidência de Sarkozy (2007-2012), marcada pela explosão da comunicação online. O bibliotecário esclarece que a captura do site é feita de forma automatizada, por robôs, e até mais de uma vez por dia. A guarda é offline, mas permite passar de uma página à outra reproduzindo a navegação online. No entanto, como informado no site da BNF, o acesso a esse conteúdo só pode ser feito localmente, nas salas de pesquisa da biblioteca.

Uma outra iniciativa de preservação da memória política e administrativa francesa na internet é a que oferece consulta online aos sites de mandatos de ex-primeiros ministros do país – que também corresponde ao executivo federal. Os sites arquivados oferecem exatamente a mesma estrutura do instante de captura dos originais e, do ponto de vista técnico, apesar de se tratarem de sites estáticos, a navegabilidade e sua compatibilidade com os futuros navegadores da internet é assegurada⁴⁰.

A página (Figura 7), que permite navegação nos sites de cada governo separadamente, arquivou a comunicação online governamental de nove mandatos, desde 1996 até 2014. Ao navegar em cada um dos sites disponíveis, é possível acompanhar a evolução das tecnologias digitais utilizadas na criação e manutenção de páginas web, bem como observar a evolução da comunicação governamental digital, que passou a oferecer cada vez mais conteúdos informativos e de acompanhamento do dia-a-dia dos governos. O projeto, assim como o de salvaguarda dos sites oficiais dos ex-presidentes dos Estados Unidos, colabora para a memória da política e da administração pública, assim como para a memória da comunicação governamental empreendida em cada país. Não encontramos, no entanto, justificativa sobre a interrupção do projeto de guarda do site dos ex-primeiros ministros franceses nos últimos cinco anos.

40 Disponível em: <http://www.archives.premier-ministre.gouv.fr>. Acesso em: 16 set. 2021.

Figura 7: Página de arquivo dos sites de governo de ex-primeiros ministros da França

ARCHIVES

gouvernement.fr

LA BASE DE DONNÉES DES SITES ARCHIVÉS DES PRÉCÉDENTS GOUVERNEMENTS

Le site archives.gouvernement.fr permet une recherche aisée des documents concernant les Premiers ministres et leurs gouvernements depuis 1996. Ces archives sont compilées et constituées par les équipes en place lors de la cessation de fonctions des chefs du Gouvernement.

1996-1997 • 1997-1998 • 1998-2000 • 2000-2002 • 2002-2004 • 2004-2005 • 2005-2007 • 2009-2012 • 2012-2014

2014
2012

SITE DES GOUVERNEMENTS DE
**JEAN-MARC
AYRAULT**

[▶ VOIR LE SITE](#)

2012
2009

VERSION 2
DU SITE DU GOUVERNEMENT DE
**FRANÇOIS
FILLON**

[▶ VOIR LE SITE](#)

2007
2005

SITE DU GOUVERNEMENT DE
**DOMINIQUE
DE VILLEPIN**

[▶ VOIR LE SITE](#)

Fonte: Captura de tela da página Archives Gourvenement Fr, feita em 16 set. 2021.

3.4 PORTUGAL

Portugal é o único país lusófono a integrar o Consórcio Internacional para a Preservação da Internet (IIPC), com seu projeto intitulado Arquivo.pt⁴¹. Em funcionamento desde janeiro de 2008 e disponibilizando páginas guardadas desde 1996⁴², o projeto é ligado à Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) do governo português e tem como objetivo arquivar periodicamente conteúdos da web portuguesa para posterior disponibilização ao público, através de um sistema de pesquisa integrado.

Também inspirado no projeto norte-americano Internet Archive e utilizando sua tecnologia, o Arquivo.pt captura sites da internet de Portugal para que seus usuários acessem páginas oficiais e não oficiais portuguesas, pesquisando por endereços de URLs, por temas e/ou palavras-chaves. A fim de preservar eventuais direitos autorais envolvidos nas páginas arquivadas, o projeto só as disponibiliza para consulta pública após um ano de sua captura.

Gozando do status de um projeto oficial do governo, o Arquivo.pt oferece formação periódica gratuita sobre o arquivamento da web para cidadãos leigos, estudantes e pesquisadores interessados – a exemplo dos cursos oferecidos para marcar anualmente o Dia Mundial da Preservação Digital, celebrado em sete de novembro. Além disso, disponibiliza estatísticas para subsidiar pesquisas e artigos científicos na área, permite a sugestão de páginas da web portuguesas que ainda não são arquivadas para entrar no escopo do projeto e incentiva que desenvolvedores independentes criem aplicações a partir do banco de dados do projeto, dando amplitude ao alcance dos conteúdos guardados.

Uma das ações de divulgação e de mobilização em torno da iniciativa portuguesa é o Prêmio Arquivo.pt⁴³, que incentiva a utilização do acervo do projeto para desenvolvimento de aplicações para uso da sociedade. Pelo quarto ano consecutivo (2018, 2019, 2020 e 2021), o governo português premiou, com valores entre dez mil euros (primeiro lugar), três mil euros (segundo lugar) e dois mil euros (terceiro lugar), desenvolvedores que criaram aplicações a partir do banco de dados do projeto.

O primeiro lugar do Prêmio Arquivo.pt, em 2018, foi o site “Conta-me Histórias”, que é um exemplo de como as páginas arquivadas pelo projeto do governo português podem ganhar

41 Disponível em: <https://arquivo.pt>. Acesso em: 16 set. 2021.

42 De 1996 até 2007, o conteúdo disponibilizado foi composto principalmente a partir do acervo do projeto estadunidense Internet Archive. A partir de janeiro de 2008, o Arquivo.pt passou a fazer as suas próprias capturas da web. Disponível em: <https://sobre.arquivo.pt/pt/ajuda>. Acesso em: 16 set. 2021.

43 Disponível em: <https://sobre.arquivo.pt/pt/conheca-os-vencedores-do-premio-arquivo-pt-2021>. Acesso em 16 set. 2021.

novos usos. A partir do site da aplicação⁴⁴, é possível digitar um tema e gerar uma linha do tempo que indica quando e como os jornais portugueses trataram daquele assunto. O projeto utiliza como fonte os sites de 24 jornais e portais de notícias nacionais arquivados pelo Arquivo.pt e os resultados podem ser explorados também pelo conjunto de palavras relevantes (nuvem de palavras) resultante da análise dos textos pesquisados.

Para concorrer ao prêmio, os desenvolvedores, vinculados à Universidade do Porto (Portugal), ao Instituto Politécnico de Tomar (Portugal) e à Universidade de Kyoto (Japão), inscreveram um vídeo demonstrativo no qual o exemplo utilizado é a ex-presidenta brasileira Dilma Rousseff e como ela foi abordada pelos jornais portugueses entre dezembro de 2014 e novembro de 2016, compreendendo aí o processo de *impeachment* sofrido pela ex-governante⁴⁵.

O Arquivo.pt também captura os sites oficiais do governo de Portugal. Pesquisa na página do projeto aponta que o site do governo federal português⁴⁶ é arquivado desde 2002, constando 1.129 disponíveis para navegação. Os anos com maior número de capturas da página do governo de Portugal foram 2017 e 2018, o primeiro com 295 e o segundo com 566 versões da página guardada. Com esse volume anual, é possível acompanhar quase todas as atualizações do site ocorrido no período, inclusive porque há, em alguns casos, mais de uma captura por dia.

Ao navegar aleatoriamente nas versões disponibilizadas, é possível constatar que boa parte do conteúdo existente no dia da captura foi guardado e permanece acessível, como notícias, fotos, documentos, comunicados etc. Os conteúdos mais antigos, no entanto, como notícias publicadas anos antes da captura, não estão armazenadas – o link de acesso direciona a uma página de aviso informando que o conteúdo não foi arquivado. Isso evidencia as limitações que esse tipo de tecnologia ainda enfrenta.

Vale ressaltar que o governo português possui em seu site oficial a seção Arquivo Histórico⁴⁷, na qual é possível acessar conteúdos relativos aos governos concluídos (Figura 8). Os sites desses governos não são disponibilizados, apenas determinados conteúdos, sendo que em alguns é possível conhecer apenas a composição ministerial e seu programa de governo, enquanto em outros são disponibilizadas também fotos, vídeos, notícias, pronunciamentos etc.

44 Disponível em: <https://contamehistorias.pt/arquivopt/?lang=pt>. Acesso em: 16 set. 2021.

45 Disponível em: https://youtu.be/hOJAMEW_yhI. Acesso em: 16 set. 2021.

46 Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt>. Acesso em: 16 set. 2021.

47 Disponível em: <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico.aspx>. Acesso em: 14 nov. 2019.

Figura 8: Página do Arquivo Histórico do XX Governo Constitucional de Portugal



Fonte: Captura de tela da página Governo de Portugal, na seção Arquivo Histórico, feita em 17 set. 2021.

Importante destacar que, comparando as versões disponíveis online do Arquivo Histórico com as versões anteriores do mesmo site, salvas pelo projeto Arquivo.pt, verifica-se que algumas páginas foram modificadas nos últimos anos e determinados conteúdos retirados. Mais uma vez, fica evidente que as ferramentas de arquivamento da web ainda não resolvem o problema de acesso integral aos sites capturados. Mas é indiscutível sua importância e seu efeito de prova para atestar a retirada de conteúdos de páginas oficiais, como no caso acima. Nesse sentido, o projeto de captura continuada dos sites governamentais, como faz o projeto Arquivo.pt, permite o acompanhamento e a fiscalização contra eventuais supressões e apagamentos desses conteúdos.

3.5 CHILE

No continente sul-americano, o único país que integra o IIPC é o Chile, com um projeto sediado na Biblioteca Nacional chamado Biblioteca Nacional Digital – Arquivo da Web Chilena⁴⁸. Segundo o site do projeto, trata-se de um serviço cujo objetivo é “armazenar e preservar vários sites oficiais nacionais a fim de garantir a disponibilidade de informações e de conhecimentos gerados em formato digital, antes de seu eventual desaparecimento” (CHILE, 2021, s/p, tradução nossa). Para isso, a Biblioteca Nacional do Chile desenvolveu um sistema de coleta, indexação e visualização de diferentes coleções de sites “a fim de dar conta de nossa história como país através de novos idiomas e plataformas digitais” (CHILE, 2021, s/p, tradução nossa).

Importante ressaltar que, em respeito à legislação chilena que regula direitos sobre propriedade intelectual, páginas salvas que não pertençam ao Serviço Nacional de Patrimônio Cultural (SNPC) chileno e só podem ser consultadas nos computadores localizados na sede da Biblioteca Nacional ou em pontos de acesso existentes em bibliotecas regionais. As demais coleções podem ser acessadas remotamente pelo site do projeto.

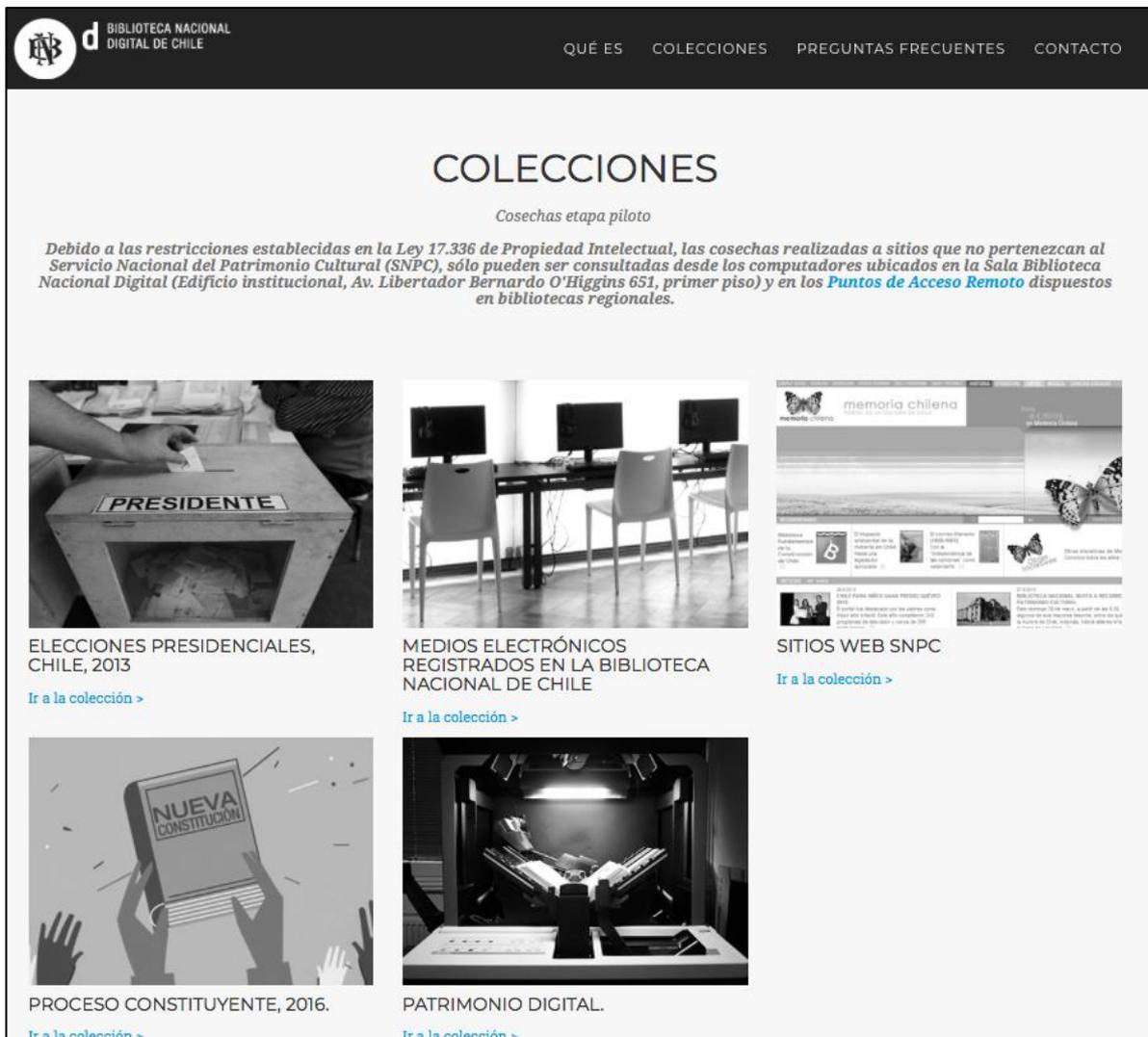
Entre as coleções disponíveis para consulta (Figura 9) estão, por exemplo, os sites dos 11 candidatos que concorreram à Presidência da República chilena em 2013⁴⁹. Ao indicar o percentual de integridade que conseguiu assegurar no processo de captura e de guarda desses sites, a página do projeto aponta que, dos 11 endereços preservados, 10 foram salvos com mais de 80% dos seus conteúdos originais – um material que permanece disponível nos computadores da biblioteca para historiadores, cientistas políticos e cidadãos em geral que desejam recuperar materiais sobre os temas debatidos naquela campanha eleitoral, as propostas dos candidatos, os compromissos e os posicionamentos assumidos.

Outra coleção disponível reúne sites das organizações que participaram processo constituinte realizado em 2016 naquele país, então sob o comando da presidenta Michelle Bachelet. O processo constituinte ocorreu por meio de consultas individuais, reuniões locais e regionais em todo o país e a referida coleção de sites preservados resgata o processo de participação e disponibiliza seus resultados. Dessa forma, na página da Biblioteca Nacional do Chile estão disponíveis as plataformas “Una Constitución para Chile”, “Consejo ciudadano de observadores”, “Comité de Sistematización”, “Portal de Datos Públicos”, “Tomo la palabra”, “Constituyente Indígena” e “Constitucionario”.

48 Disponível em: <http://archivoweb.bibliotecanacionaldigital.cl>. Acesso em: 10 set. 2021.

49 Disponível em: <http://archivoweb.bibliotecanacionaldigital.cl/#presidentes>. Acesso em: 10 set. 2021.

Figura 9: Página das coleções salvas pelo projeto Arquivo da Web Chilena



Fonte: Captura de tela da página Arquivo Web, feita em 10 set. 2021.

3.6 BRASIL

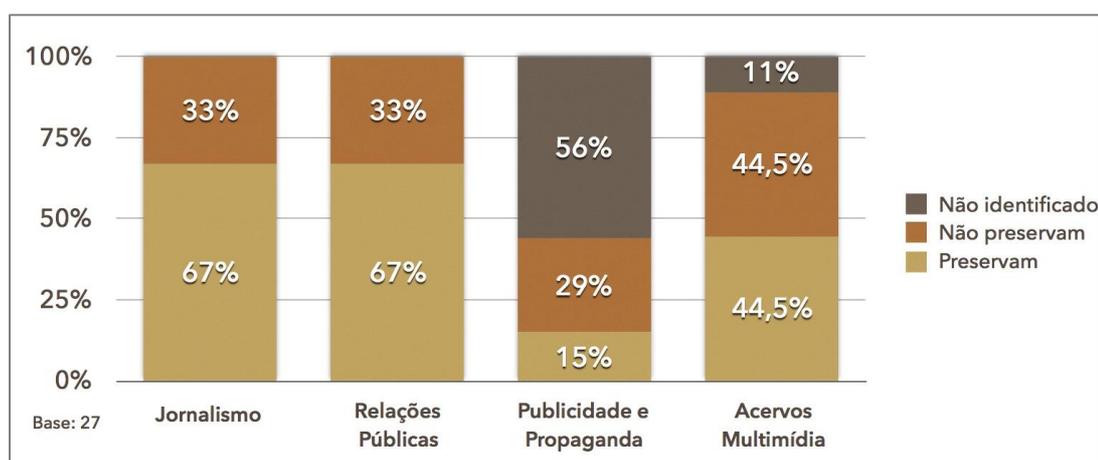
Diferentemente dos países listados acima, o Brasil não possui um programa de arquivamento da web dos seus sites oficiais. Como citado no início deste capítulo, em 2010, o Arquivo Nacional brasileiro instituiu o Programa Permanente de Preservação e Acesso a Documentos Arquivísticos Digitais (AN Digital), através do qual se comprometia com a preservação de diversos tipos de documentos nascidos digitais. Porém, a preservação de páginas web ficou para um “momento futuro” (ARQUIVO NACIONAL, 2016, p. 11).

Onze anos depois, em 25/08/2021, o Conselho Nacional de Arquivos (Conarq), aprovou a atualização do “Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística

de Documentos” (e-ARQ Brasil), não obstante, mais uma vez, adiou a discussão sobre os requisitos para gestão arquivística de *websites*. Segundo Cláudia Lacombe Rocha, técnica do Arquivo Nacional que, na ocasião, representou a câmara técnica consultiva responsável pela elaboração do documento, “esse trabalho [gestão arquivística de *websites*] seria muito complexo para ser desenvolvido pela câmara, que tinha um prazo curto para considerar todos os aspectos da versão atualizada” (ARQUIVO NACIONAL, 2021, s/p)⁵⁰. Finalmente, em 27/10/2021, o Conarq aprovou a instituição de Câmara Técnica Consultiva para a “elaboração de estudos, proposições e soluções para a preservação de *websites* e mídias sociais” (CONARQ, 2021, s/p)⁵¹.

Nota-se, então, que o tema é urgente. Em 2016, em pesquisa de mestrado (LUZ, 2016), diagnosticamos a situação de preservação e de apagamento da comunicação governamental nos sites das capitais brasileiras (LUZ, 2016). O estudo apontou que, em 33% das páginas pesquisadas até então, já não era possível encontrar notícias (jornalismo institucional), campanhas publicitárias, registros em vídeo, áudio ou foto de governos passados (Gráfico 1).

Gráfico 1: Preservação dos principais conteúdos de comunicação associados à visibilidade dos governos nos sites oficiais das 27 capitais brasileiras



Fonte: Luz, 2016.

50 Disponível em: https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/canais_atendimento/imprensa/copy_of_noticias/conarq-realiza-100a-plenaria-com-questoes-atuais-e-relevantes-para-o-cenario-arquivistico-brasileiro. Acesso em: 17 set. 2021.

51 Transmissão da reunião plenária extraordinária do Conarq de 27/10/2021. Disponível em: <https://fb.watch/8XObgWQ82A>. Acesso em: 27 out. 2021.

O levantamento, cuja coleta encerrou-se em fevereiro de 2016, apontou ainda que, mesmo em capitais cujos sites preservaram conteúdos de governos anteriores, esse arquivamento se dá de modo parcial, não tendo sido possível identificar um padrão ou política específica de preservação. Os sites das cidades de Belo Horizonte (MG), Cuiabá (MT), São Paulo (SP) e Vitória (ES) exemplificavam essa situação: em Belo Horizonte, enquanto era possível ler notícias publicadas até 2005, as campanhas publicitárias mais antigas datavam de 2009; em Cuiabá, as notícias mais antigas eram de 2009 e havia um único vídeo publicitário da gestão anterior à 2012; em São Paulo, enquanto as notícias retrocediam a 2004, a publicidade mais antiga datava de 2010; e, em Vitória, capital cujo site possuía maior incidência de conteúdos, as notícias estavam preservadas desde 2009; os vídeos, desde 2010; e as fotos, desde 2014 (LUZ, 2016).

Notícias, campanhas publicitárias e registros audiovisuais são os principais produtos derivados da comunicação governamental utilizados para promover a visibilidade dos poderes. Sua exclusão ou inacessibilidade nos sites oficiais comprometeu o resgate da memória dessas gestões. Além disso, o estudo evidenciou casos em que, além de excluírem conteúdos publicados pelos governos passados, as gestões seguintes produziram novas notícias questionando as ações dos ex-gestores. Nesse caso, além de não preservarem acervos de interesse público, alguns governantes autorizaram reescrever os registros concernentes a governos já encerrados, em uma clara promoção de interesses privados em detrimento do interesse público. Esses casos foram identificados nos sites das cidades de Belém (PA), Fortaleza (CE) e Maceió (AL) (LUZ, 2016).

Por fim, cabe destacar outro achado da pesquisa: o contexto político da sucessão de governos (envolvendo grupos políticos aliados ou adversários durante as eleições) não foi suficiente para explicar os casos de apagamento ou de preservação da comunicação de governos. A hipótese que guiou o trabalho, testada e não comprovada, era de que, em cidades cuja sucessão governamental envolvia grupos opositores, haveria maiores chances dos novos governos apagarem ou dificultarem o acesso aos discursos produzidos pelo governo anterior. Contudo, ao cruzar os dados político-partidário dos candidatos com os resultados de preservação e de apagamento, verificou-se casos de preservação em governos cuja sucessão envolveu grupos opositores, bem como governos que sucederam grupos aliados e ainda assim apagaram as informações dos antecessores.

Ocorre que, no Brasil, não há política de preservação dos arquivos da comunicação governamental publicada em sites oficiais, padecendo também de legislação específica para impedir a perda desses documentos. Os resultados da pesquisa, ainda em 2016, já evidenciavam

o paradoxo inerente a este tema. Por um lado, “o uso das TIC veio facilitar o desenvolvimento das práticas de organização e de controle dos acervos, estes milenares, e agilizar o acesso à informação” (ROCKEMBACH, 2012, p. 24), e por outro, faltam políticas de preservação e acesso aos diferentes tipos de informações produzidas pelo Estado.

Há um caso único de preservação de *website* oficial identificado no governo federal brasileiro que, no caso, é o site do governo do presidente Michel Temer (2016-2018). Antes da posse do atual presidente, Jair Bolsonaro, o governo anterior providenciou a salvaguarda e a disponibilização, com preservação da interface e navegabilidade, de todo o conteúdo do site oficial do Palácio do Planalto no ar naquela data (Figura 10). Conforme anunciado em notícia publicada no site do Palácio do Planalto na madrugada do dia 01/01/2019⁵²:

Alinhado com o compromisso de divulgar as ações e políticas públicas do Governo Federal e de manter a transparência da máquina pública, a reformulação do portal Planalto garante uma comunicação institucional ágil e informativa. Dessa forma, a população tem acesso a uma ferramenta importante no monitoramento dos processos do Poder Executivo. [...] Notícias e informações sobre a gestão de Michel Temer também estarão disponíveis e, posteriormente, poderão ser encontradas no site da Biblioteca da Presidência (BRASIL, 2019, s/p).

Com isso, Michel Temer é o único ex-presidente brasileiro a ter seu site oficial preservado e disponibilizado para navegação e pesquisa⁵³, através do qual todo o conteúdo dos quase 19 meses de governo está acessível (Figura 10). Dentre eles, destacam-se todas as notícias, os artigos, as entrevistas, os pronunciamentos, as notas oficiais, a agenda presidencial, as fotos e os vídeos produzidos e publicados entre maio de 2016 e dezembro de 2018. Trata-se de mais de 11 mil itens arquivados.

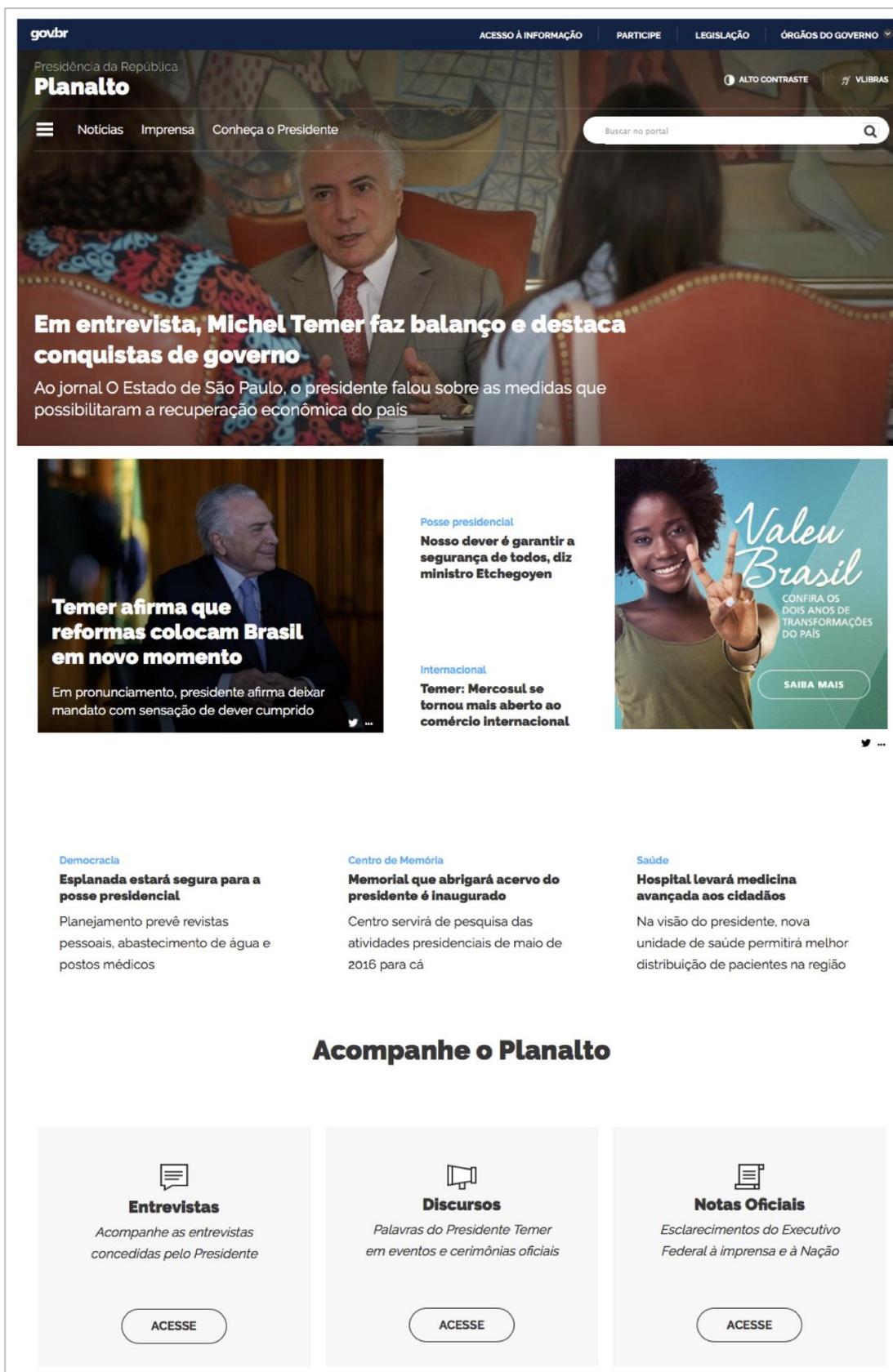
Todavia, este é um caso isolado. Além de não haver nenhuma referência no site do Planalto da existência desse portal preservado⁵⁴, será demonstrado nesta tese que os conteúdos da ex-presidenta Dilma Rousseff foram sistematicamente excluídos desde sua cassação em 2016, até os dias atuais. Aqui, importa reconhecer que, ao providenciar a salvaguarda do site oficial de Michel Temer e disponibilizá-lo para consulta pública online após o término do seu governo, a Presidência da República indica haver conhecimento, tecnologia e recursos disponíveis para garantir o acesso presente e futuro aos acervos da comunicação governamental presidencial.

52 Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/noticias/2019/01/planalto-reformula-portais-para-atender-a-novo-mandato-a-partir-de-terca-feira-1>. Acesso em: 13 nov. 2019.

53 Disponível em: <https://www2.planalto.gov.br/mandatomicheltemer>. Acesso em: 13 nov. 2019.

54 A referência existiu, por poucos meses, na página de Michel Temer na Galeria de Ex-presidentes, mas foi excluída na atual gestão.

Figura 10: Página de entrada do site do Palácio do Planalto durante mandato do ex-presidente Michel Temer



Fonte: Captura de tela da página do Planalto no mandato do ex-presidente Michel Temer, disponível no domínio do governo brasileiro, feita em 13 nov. 2019.

3.7 PROJETO DE LEI 2.431/2015

Enquanto o Brasil não possui uma política arquivística definida para preservação dos sites governamentais, a Câmara dos Deputados discute projeto de lei (PL) que trata do assunto. Trata-se do PL nº 2.431/2015, de autoria da deputada federal Luizianne Lins (PT-CE). Ele foi inspirado e teve sua justificativa redigida a partir da nossa pesquisa de mestrado (LUZ, 2016) e do artigo científico “Direito à informação e à memória: Uma análise sobre a preservação do patrimônio digital a partir do site da Prefeitura de Fortaleza” (LUZ, 2015).

No artigo, no qual os sites governamentais são reconhecidos como a principal porta de entrada dos cidadãos na busca por informações sobre o funcionamento e as ações do poder público, demonstramos que todo o conteúdo existente no site da Prefeitura de Fortaleza (CE), anterior ao ano de 2013, foi excluído. Em 08 janeiro de 2013, apenas uma semana após a posse do novo Prefeito, os dois principais jornais da cidade noticiaram o ocorrido.

Todas as notícias relacionadas às ações da Prefeitura de Fortaleza, anteriores ao dia 31 de dezembro de 2012, sumiram do site oficial. [...] Um fato curioso é que, ao realizar uma busca no portal de Prefeitura de Fortaleza com a "tag" Luizianne Lins, o usuário encontrará apenas uma mensagem dizendo: "No momento, não existe nenhum conteúdo classificado com este termo". Na tentativa de buscar qualquer notícia relacionada à gestão passada, ou serão elencados notícias da nova gestão, ou uma outra mensagem informando que a "página não foi encontrada" (REGISTROS, 2013, s/p).

A mudança de cores no site oficial da Prefeitura de Fortaleza - sai o vermelho, entra o amarelo - veio acompanhada do desaparecimento de quase todas as informações relativas à gestão da ex-prefeita Luizianne Lins (PT). [...] Na medida em que notícias da gestão RC eram publicadas no portal, informações do governo petista iam sendo deletadas, chegando nesta terça-feira, 7, a apenas duas notícias. [...] E nada mais se pode obter dos oito anos da gestão passada (INFORMAÇÕES, 2013, s/p).

O artigo (LUZ, 2015) demonstrou que não só as informações referentes à ex-Prefeita haviam sido excluídas, como também todas as informações sobre administrações mais antigas que governaram a cidade. O trabalho alerta que essa medida faz parecer que as ações do executivo municipal começaram a ser registradas pela comunicação governamental apenas a partir de janeiro de 2013, o que não corresponde aos fatos. O texto encerra defendendo a necessidade de estabelecimento de punições legais para evitar que ações como essas, que atentam contra o interesse público, sigam ocorrendo no Brasil.

Um caminho possível para evitar que danos como este continuem a ocorrer contra o patrimônio e a democracia brasileira, e que aqui se defende urgente, parece ser a constituição de dispositivos legais que assegurem a preservação deste tipo de patrimônio digital, focando especificamente nos conteúdos produzidos para e/ou armazenados na internet, seja em sites ou em outros canais de comunicação institucional dos governos nesta plataforma, como redes digitais sociais. Estamos

falando de instrumentos qualificadores da democracia, que devem ser promovidos e incentivados em todas as esferas de poder (LUZ, 2015, p. 12).

Com efeito, em julho de 2015, o projeto de lei foi redigido, com a colaboração desta autora, em seguida, foi iniciada sua apreciação pelo Legislativo federal. Pela redação original do PL, fica caracterizado como crime de responsabilidade o gestor público que “autorizar, permitir ou negligenciar a subtração de patrimônio digital institucional dos sítios oficiais sob a sua responsabilidade”, passando estes a serem “incumbidos da preservação e manutenção do conteúdo digital institucional em seu formato original disponível na rede mundial de computadores, garantindo o acesso público e facilitado aos usuários” (LINS, 2015, p. 1). O projeto de lei e sua justificativa podem ser conferidos na íntegra no Anexo 2.

A tramitação do PL prevê sua apreciação por quatro comissões permanentes da Câmara: Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI); Comissão de Cultura (CCULT); Comissão de Finanças e Tributação (CFT); e Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). Em seguida, o projeto segue para a votação em plenário e, caso aprovado pelos deputados, deve ser apreciado pelo Senado Federal. Aprovado na segunda casa, é encaminhado para sanção presidencial.

Em 16 de dezembro de 2015, a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados aprovou um texto substitutivo ao PL (Anexo 3), de autoria do deputado Fábio Sousa (PSDB-GO). O deputado, que relatou a proposição na CCTCI, reconheceu que “o Poder Público, em todas as suas frentes de atuação, deve ter atenção redobrada a essa necessidade de investimentos, pois qualquer apagamento de acervo significa, em última instância, destruição de um patrimônio público” (SOUSA, 2015, p. 3). Em seu parecer (Anexo 3), Sousa propôs dois ajustes à proposta inicial. O primeiro foi de não limitar os domínios que devem ser preservados, argumentando que “a redação atual, ao especificar as extensões utilizadas, tais como ‘gov.br’, ‘leg.br’, ‘jus.br’ e ‘mil.br’, pode terminar por restringir a aplicabilidade da lei, ao ignorar eventuais novas extensões que venham a ser criadas” (SOUSA, 2015, p. 3). A segunda medida, por sua vez, sugere a substituição da penalidade de “crime de responsabilidade”, considerada “exagerada”, para “conduta ilícita” (SOUSA, 2015, p. 3). Como resultado, o novo texto foi aprovado por unanimidade na comissão.

Em 23 de maio de 2018, em audiência pública realizada pela Comissão de Cultura, debateu-se o PL com os deputados. Participaram como convidados, além da autora desta tese, Vanderlei dos Santos, representante do Conselho Nacional de Arquivos (Conarq), Lincoln Macário, então presidente da Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABC Pública), o secretário-geral da Associação Nacional de História (Anpuh), Estevão Chaves de Rezende

Martins. Na ocasião, foram apresentados os resultados atualizados do trabalho de doutorado já em curso. O debate entre convidados e deputados propiciou ganhos a esta pesquisa e ao PL, que foi relatado na CCULT no ano seguinte pelo deputado David Miranda (PSOL-RJ)⁵⁵.

Em 24 agosto de 2021, a Comissão de Cultura aprovou, mais uma vez com unanimidade, o parecer do relator e sua proposição de texto substitutivo. Em seu parecer (Anexo 3), Miranda cita trabalhos publicados sobre o tema (LUZ, 2016; LUZ, WEBER, 2019), afirmando que:

Sob a égide da proteção à produção intelectual e ao patrimônio público digital, devemos envidar esforços para preservar as informações contidas nos portais oficiais da internet, com vistas a assegurar a gestão transparente da informação e garantir a sua disponibilidade, autenticidade e integridade. O Projeto em tela representa importante avanço, na medida em que disciplina, de modo específico, que compete aos agentes públicos detentores de cargos de direção, a preservação e manutenção do conteúdo digital institucional (MIRANDA, 2019, p. 4).

Na proposição substitutiva aprovada pelos deputados da CCULT, Miranda assegurou a extensão da proteção das informações oficiais àquelas publicadas pelas instituições públicas também em perfis oficiais mantidos em redes sociais e aplicativos de internet, tais como Youtube, Facebook, Twitter, Instagram etc. Determinou, ainda, que as contas em redes sociais pessoais dos chefes dos poderes públicos e de titulares de órgãos máximos dos poderes da União estejam, durante o exercício de seus mandatos, submetidas às mesmas regras que incidem sobre as contas de redes sociais de órgãos oficiais, uma vez que esses atores políticos são os principais porta-vozes dessas instituições.

Outra mudança inserida determina que gestores públicos não possam bloquear unilateralmente usuários que sigam as contas oficiais em redes sociais. Para o relator do projeto, isso poderia ocorrer em casos de usuários que utilizem esses canais para fazer críticas ou cobranças aos gestores públicos, tema que vem sendo tratado, inclusive, pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

A deputada Alice Portugal (PCdoB-BA), que presidiu a sessão deliberativa da Comissão de Cultura na qual o texto foi aprovado, ressaltou a importância do projeto: “ele joga um papel muito importante na preservação da memória histórica, na memória cívico-militar, na memória institucional, na memória das lutas sociais” (PORTUGAL, 2021, s/p). Para Portugal, que lembrou o caso do incêndio da Cinemateca brasileira no dia 29/7/2021, em São Paulo, é preciso pensar a questão da memória não apenas observando a proteção dos prédios físicos, mas também do patrimônio digital.

55 A audiência pública está disponível em: <https://youtu.be/-V9G2FzB8u4>. Acesso em: 17 out. 2021.

Em 07 de outubro de 2021, o projeto iniciou sua tramitação na Comissão de Finanças e Tributação, na qual foi designado, como relator, o deputado Afonso Florence (PT-BA). Não há prazo determinado para que o deputado apresente seu parecer sobre a proposta.

Ao fazerem um resgate sobre arquivamento da web de governo em diversos países e apresentarem uma visão geral do cenário brasileiro com relação ao tema, Melo e Rockembach (2021) analisam, dentre outros aspectos, a tramitação do PL 2.431/2015 na Câmara dos Deputados. Segundo os autores,

Embora as leis sejam claras quanto à necessidade de preservar documentos produzidos a nível governamental, há um entendimento por parte da comunidade científica de que os websites não são documentos que se enquadrariam nesse escopo. Entretanto, a opinião dos leigos às vezes também segue esta linha, como pode ser visto nos comentários dos deputados sobre o Projeto de Lei que trata da preservação de websites. O resultado é o apagamento permanente de informações digitais produzidas exclusivamente em websites governamentais, causando um apagamento da história política que poderia ser facilmente acessado por uma grande parte da população (MELO; ROCKEMBACH, 2021, p. 92, tradução nossa).

Os pesquisadores defendem que “para garantir a preservação deste conteúdo, o Estado deve definir sua política para a preservação de documentos digitais, incluindo aqueles produzidos em um ambiente web, na linha de projetos similares realizados em todo o mundo” (MELO; ROCKEMBACH, 2021, p. 93, tradução nossa). Alguns dos projetos, citados pelos autores como modelos que poderiam ser adotados no Brasil, também foram apresentados neste capítulo.

O registro da derivação desta pesquisa em projeto de lei federal, bem como o resgate da sua tramitação na Câmara dos Deputados, tem o propósito de exemplificar a importância da pesquisa acadêmica para interferir e provocar mudanças sociais a partir dos seus resultados. O debate suscitado com o PL colabora sobremaneira com esta pesquisa, assim como os avanços e o amadurecimento advindos do doutorado, os quais permitem dialogar com os deputados e colaborar com as melhorias que o texto original, apresentado em 2015, vem recebendo desde então.

Tratam-se de contribuições que esta pesquisa almeja deixar para as áreas de conhecimento envolvidas: a possibilidade de aprovação de um marco legal específico que assegure a proteção aos acervos da comunicação governamental e a proposição da Memória Comunicacional, objeto de aprofundamento e de análise nos capítulos seguintes.

4 PERCURSO E ABORDAGEM ANALÍTICA

Este capítulo se dedica à exposição da abordagem analítica da tese, apresentando os paradigmas aos quais nos filiamos, a articulação entre a teoria e a proposição de categorias de análise, a definição do recorte empírico e os procedimentos utilizados para inquirir e analisar o objeto a fim de testar a hipótese que norteia a pesquisa: a Memória Comunicacional.

José Braga (2008) afirma que a Comunicação é uma disciplina indiciária. O autor desenvolve essa perspectiva a partir da leitura do trabalho de Carlo Ginzburg (1989 apud BRAGA, 2008) e esclarece: “o indiciário não corresponde a privilegiar exclusivamente o empírico. A base do paradigma não é colher e descrever indícios – mas selecionar e organizar para fazer inferências” (BRAGA, 2008, p. 78).

Reconhecer essa característica na pesquisa em Comunicação implica cuidados redobrados para evitar que o senso comum, impregnado na realidade, prevaleça, em detrimento das revelações que o apropriado tensionamento do objeto possa oferecer.

Na realidade social, as questões comunicacionais aparecem de tal modo integradas no conjunto não analisado, mas sim vivenciado, de gestos e práticas, que a única perspectiva pertinente de senso comum é não distinguí-las mesmo – são apenas "parte" de uma movência mais ampla ditada por "outros" interesses e pertinências (BRAGA, 2004, p. 228).

Por isso, ainda conforme Braga (2004), uma questão central na pesquisa em Comunicação é desentranhar das demais questões do objeto o que nele há de propriamente comunicacional.

O desentranhamento corresponde a refletir sobre a presença do comunicacional na interface estudada, a observar as questões, problemas e aportes decorrentes. Portanto, explicitar e trabalhar o que este lado comunicacional da interface está aí fazendo (BRAGA, 2004, p. 228).

Priorizar o comunicacional não significa diminuir a importância das outras disciplinas em favor da construção do campo da Comunicação. Braga (2016, p. 96) reconhece que os estudos comunicacionais compartilham com as Ciências Humanas e Sociais “a multiplicação de metodologias, de técnicas de observação e de lógicas de inquirição que atravessam as ‘fronteiras’ entre disciplinas e que se diversificam no espaço de cada uma delas”. Esta tese é, nessa esteira, um exemplo de pesquisa transdisciplinar, na medida em que só se concretiza e avança ao acionar e relacionar pelo menos quatro importantes áreas do conhecimento: Comunicação, Informação, Ciência Política e História.

Vera França (2001), ao diferenciar interdisciplinaridade de transdisciplinaridade, afirma que enquanto a primeira se refere a temas ou objetos que são apreendidos e tratados por diferentes ciências, mas sem que haja um “deslocamento ou alteração no referencial teórico das disciplinas (eles não são ‘afetados’ pelo objeto, é o objeto que ‘sofre’ diferentes olhares)”; na transdisciplinaridade é diferente: variadas disciplinas são acionadas para abordar determinada questão ou problema, “mas essas contribuições são deslocadas de seu campo de origem e se entrecruzam num outro lugar – em um novo lugar” (FRANÇA, 2001, p. 7).

Segundo a autora, os estudos em Comunicação se originaram adotando uma indiscutível natureza interdisciplinar, a partir do aporte de diversas disciplinas (FRANÇA, 2001). Entretanto, atualmente:

Não se trata – ou tem pouca relevância para a discussão que estamos empreendendo – de entrar num debate quanto à interdisciplinaridade ou transdisciplinaridade. Mais importante é, aproveitando a distinção apontada acima, perguntarmo-nos como vem se dando essas contribuições; se as várias ciências se debruçam sobre os fenômenos comunicativos e constroem leituras específicas e paralelas, trazendo o objeto para seu próprio lugar; ou se há um deslocamento, se o instrumental teórico-metodológico das várias disciplinas se veem modificados pelo objeto e pelas interseções estabelecidas (FRANÇA, 2001, p. 7).

Nesta pesquisa sobre comunicação e memória na era digital, é a natureza transdisciplinar que se evidencia, na medida em que a inquirição e a análise do objeto provocam um deslocamento das teorias acionadas, oferecendo avanços ainda inéditos no campo da Comunicação ao propor a hipótese da Memória Comunicacional. Os temas situam a tese em uma nova área de conhecimento, no caso, nas Humanidades Digitais (HD) que, segundo Alves (2016), podem ser resumidas na investigação em humanidades que incorporam métodos e ferramentas das tecnologias digitais.

O tema desta tese é indiscutivelmente marcado pelo ambiente digital, que transformou a comunicação e as democracias contemporâneas. Pesquisar sob a perspectiva das HD é, portanto, reconhecer e equilibrar a força entre o ambiente e as ferramentas digitais e os acúmulos teóricos e metodológicos próprio das disciplinas das Humanidades, tais como a História, a Comunicação, a Arte, a Linguística e a Informação, para a investigação de fenômenos da contemporaneidade (ALVES, 2016).

A seguir, apresentamos os *paradigmas teóricos* aos quais nos filiamos, a articulação que permitiu a construção das *categorias e procedimentos de análise*, o processo de identificação do *universo*, a composição do *corpus* e a apresentação das *etapas de pesquisa*, visando a identificação e a análise do objeto, que nosso objeto abrange a comunicação do governo da presidenta Dilma Rousseff, no período de janeiro de 2011 a maio de 2016.

4.1 PARADIGMAS

A estreita relação entre a Comunicação e a Informação desempenha importante papel nesta pesquisa e indica os paradigmas aos quais nos filiamos. Weber e Stumpf (2015, p. 13) lembram que “Comunicação e Informação são as marcas da contemporaneidade, em uma sociedade dependente de informações e de processos comunicacionais ininterruptos, submetida à tecnologia e à supremacia da imagem”. De forma complementar, Silva e Liedtke (2016) afirmam que a comunicação não acontece sem a informação, pois se não há o que comunicar, não haveria porque, nem como, enviar uma mensagem.

Na Ciência da Comunicação, esta pesquisa se filia ao paradigma relacional que, segundo França e Simões (2016), trata da atenção e do acolhimento da complexidade, da globalidade e da variabilidade do processo comunicacional.

[...] não se trata de uma relação única (do emissor para o receptor), mas de uma dinâmica relacional múltipla – entre interlocutores, com o simbólico (linguagem), com o contexto, com os dispositivos. O papel e o lugar desses elementos também variam: não existe um emissor, mas o trabalho de produzir e emitir, que não é exclusivo de um polo; também cada elemento não está ali cumprindo uma única função (tipo: o receptor recebe; o meio veicula), mas várias, a serem identificadas em cada situação, e assim por diante (FRANÇA; SIMÕES, 2016, p. 205).

Esse paradigma permite reconhecer a identificação dos discursos comunicacionais e das formas simbólicas que trazem “as marcas de sua produção, dos sujeitos envolvidos, de seu contexto”. E, além disso, favorece a “apreensão de processos produzidos situacionalmente, manifestações singulares da prática discursiva e do panorama sociocultural de uma sociedade - em lugar do recorte de situações isoladas” (FRANÇA, 2001, p. 16).

Já na Ciência da Informação, é no paradigma pós-custodial (SILVA, 2009), emergente no final do século XX, e fortemente influenciado pelo paradigma tecnológico e pelo desenvolvimento das TICs no contexto das organizações (SILVA; LIEDTKE, 2016), que esta pesquisa está localizada. Essa perspectiva, já abordada na fundamentação teórica deste trabalho, pode ser resumida no entendimento de que o objeto científico não pode mais ser o documento de arquivo, de modo que ele é a própria informação.

Uma das mudanças mais significativas diz respeito às questões relacionadas à possibilidade de acesso, coleta e distribuição das informações, que anteriormente encontravam-se abrigadas sob a proteção de um paradigma custodial, e que passaram, praticamente, a ser de domínio público, bastando para isso o sujeito apenas possuir uma forma de acesso à internet e um equipamento adequado para navegar pelas várias plataformas, sites e aplicativos disponíveis (SILVA; LIEDTKE, 2016, p. 195).

Dito de outra forma, as informações não estão mais sob a custódia exclusiva de um arquivo, de um museu, de uma biblioteca ou de um governo. Ainda, não podem mais ser tratadas desta forma. Elas devem estar à disposição da humanidade, majoritariamente através da internet. Essa é a marca da contemporaneidade na Arquivística, na Ciência da Informação, e favorece a problemática trabalhada nesta de pesquisa.

4.2 CATEGORIAS DE ANÁLISE

A pesquisa empírica oferece a possibilidade de um tensionamento entre três elementos “que se apoiam e se cobram mutuamente” (BRAGA, 2011, p. 7): a problematização do objeto, a elaboração teórica e a ida à realidade para observação sistemática. “É a partir desse tensionamento triangular que se pode desenvolver sua necessária articulação e coerência” (BRAGA, 2016, p. 81).

A articulação teórica dos conceitos acionados na revisão bibliográfica, a partir de uma problematização que demanda respostas, resulta na definição de categorias analíticas – ou operadores analíticos (MARRE, 1991) – que permitirão inquirir o objeto. “O gesto de acionamento é o uso de teorias para perguntar, para planejar a observação sistematizada e para apoiar o trabalho de interpretação e inferências” (BRAGA, 2011, p. 19). Por isso, a seguir, extraídas dos principais conceitos teóricos explanados na primeira parte do trabalho, apresento as categorias que serão aplicadas na análise da comunicação do Governo Dilma Rousseff, identificada no site do Palácio do Planalto, cujos resultados embasam a proposição do conceito de Memória Comunicacional, hipótese desta tese.

As categorias utilizadas no tratamento e análise do objeto de pesquisa estão divididas em dois tipos: instrumentais e normativas. Essa diferenciação se justifica pela necessidade de conceber operadores que permitam, respectivamente: (1) reconhecer os produtos da comunicação governamental produzida pela Presidência da República e (2) analisá-los sob o prisma das teorias democráticas, bem como da Comunicação, da Informação e da Memória, a fim de compreender sua relação com a constituição de uma Memória Comunicacional.

4.2.1 Categorias instrumentais

As *categorias instrumentais* possibilitam reconhecer os produtos de comunicação disponíveis no site oficial da Presidência e da Secretaria de Comunicação Social (Secom), ambos *locus* desta pesquisa, a partir das suas características. Essas categorias estão baseadas

nas tipologias de produtos de comunicação governamental elaboradas por Brandão (2009), Duarte (2009, 2011), Weber (2011), Luz (2016, 2017) e pela legislação atinente (leis, notas técnicas, instruções normativas e outros documentos) indicada pela Secom⁵⁶. São elas:

- 1) *Comunicação da Presidência* – comunicação caracterizada por aspectos pessoais, estilo e aparência do/a presidente/a, tais como participação em eventos, discursos, entrevista concedidas, mensagens enviadas ao Congresso Nacional e outras manifestações que revelam a fala e a estética presidencial em sua integridade.
- 2) *Comunicação Institucional* – comunicação desenvolvida no âmbito do governo federal, de caráter impessoal, visando à publicidade e a visibilidade geral do governo, divulgação e informação sobre políticas públicas e ações governamentais, além do acompanhamento da agenda presidencial. A fim de melhor identificá-los e compreender sua vinculação às atividades profissionais, os produtos e as atividades da comunicação institucional estão sistematizados no Quadro 2.

Quadro 2: Categorias instrumentais de identificação da Comunicação Governamental

Comunicação Institucional	Produtos e atividades
Jornalismo Institucional	<ul style="list-style-type: none"> - Notícias - Reportagens - Entrevistas - Boletins
Assessoria de imprensa	<ul style="list-style-type: none"> - Avisos de pautas - Notas oficiais
Eventos e Protocolos	<ul style="list-style-type: none"> - Eventos - Viagens - Divulgação de agendas oficiais
Comunicação Digital	<ul style="list-style-type: none"> - Criação e manutenção de sites/portais e de perfis em plataformas de mídias sociais
Publicidade	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Publicidade Institucional:</i> campanhas destinadas a divulgar ações ou programas do governo - <i>Publicidade de Utilidade Pública:</i> campanhas de caráter educativo, informativo, de mobilização ou de orientação sobre bens ou serviços públicos

⁵⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao>. Acesso em: 11 out. 2021.

Essas categorias permitiram identificar a tipologia da comunicação desenvolvida no âmbito da Presidência da República, a partir de investimentos, estruturas, tecnologia e atuações profissionais. Trata-se da comunicação inerente à visibilidade de um governo, na qual o protagonismo da Presidência é combinado à comunicação institucional do governo como um todo.

4.2.2 Categorias normativas

As *categorias normativas* nos permitem analisar os produtos e as atividades da comunicação Presidencial quanto à qualidade dos acervos disponibilizados, observando os princípios e as normas da Comunicação Pública. Além disso, permite voltar o olhar aos postulados acionados a partir das teorias democráticas, da Ciência da Informação e dos estudos da Memória, a fim de comprovar a postulação do conceito de Memória Comunicacional.

Para caracterizar e avaliar a qualidade dessa memória, que se constitui a partir da comunicação empreendida por governos democráticos, quando disponibilizada publicamente, é preciso reconhecer:

a) No âmbito das teorias democráticas:

- Que a esfera pública é o espaço central da vida em democracia (ARENDDT 2007 [1958]) e que publicidade e transparência governamental são exigências democráticas, que permitem o acompanhamento e a fiscalização por parte dos cidadãos (BOBBIO, 1986; 1987);
- Que a internet trouxe inúmeros ganhos democráticos, dentre eles a provisão, a recuperação e a troca da informação política governamental; a facilidade dos governos armazenarem e disseminarem essa informação e que essa oferta de informação aumenta o nível de interesse e envolvimento dos cidadãos na política, qualificando a participação civil nos negócios públicos e fortalecendo processos de *accountability* (ALMADA, 2017).

b) No âmbito da Ciência da Informação:

- Que a transparência informacional(JARDIM, 1999a) amplia “as possibilidades de controle democrático da sociedade política pela sociedade civil” (idem), em contraposição a cenários de opacidade informacional, nos quais há ausência de

interação informacional envolvendo o aparelho de Estado (via os seus agentes) e a sociedade civil;

- Que os arquivos derivados da atividade comunicacional do Estado democrático devem ter seu *acesso facilitado*, através de condições definidas e transparentes, respeitando a premissa do paradigma *pós-custodial* (SILVA, 2009) que preconiza que “só o acesso público [à informação] justifica e legitima a custódia e a preservação” (idem).

c) No âmbito da Comunicação Pública:

- Que a publicidade, crítica e debate são práticas comunicacionais (ESTEVES, 2011) que permitem compreender a comunicação como *medium* de cidadania;
- Que a estrutura normativa da comunicação pública prevê o de não fechamento do público; o de não fechamento temático e a paridade argumentativa entre os participantes do debate público;
- Que as estratégias adotadas na comunicação do Estado – visibilidade, credibilidade, autonomia, relacionamento direto, propaganda e imagem pública (WEBER, 2011) – favorecem identificar e analisar a qualidade dessa comunicação.

d) No âmbito da Memória

- Que as democracias devem garantir um “dever de memória” (RICŒUR, 2003) e de um “dever de justiça” (MATE, 2011; 2009) em contraposição a uma “memória manipulada” (RICŒUR, 2000), isto é, quando ações de seleção, de supressão e/ou de deslocamentos dos fatos são reconhecidas como ações deliberadas e passíveis de responsabilização;
- Que memória não é o oposto de esquecimento. Ela é, necessariamente, uma interação entre apagamento (esquecimento) e conservação (TODOROV, 2015). Assim, reconhecer também que toda memória é, necessariamente, uma seleção (TODOROV, 2000) e que promover o direito à memória não significa tudo preservar e indefinidamente. Mas, em uma democracia, esperam-se regras claras sobre o que será preservado, sob que critérios, com qual acesso e por quanto tempo.

Partindo desses requisitos, valores e critérios ideais formais, as categorias normativas foram sistematizadas no Quadro 3 em que podem ser observadas quanto às suas vinculações teóricas e nas suas formas de identificação e de aplicação analítica, abrindo cada categoria em valorações positivas e negativas. As positivas dizem respeito a promoção do interesse público

(princípio norteador das democracias), ao passo que as valorações negativas fazem referência às práticas comunicativas do Estado que privilegiam interesses privados de pessoas, grupos, partidos etc.

Quadro 3: Categorias normativas de análise da Comunicação Governamental

Eixos	Categorias	Valoração positiva (Interesse público)	Valoração negativa (Interesses privados)
Democracia	Publicidade	Visível	Parcialmente visível ou Invisível
	<i>Accountability</i>	Fiscalizável (<i>accountable</i>)	Não fiscalizável (<i>unaccountable</i>)
Comunicação	Pluralidade	Liberdade temática	Censura
	Crítica/Debate	Esclarecida	Corrompida
	Estratégias	Identificáveis	Parcialmente identificáveis ou Ocultas
Informação	Acessível	Disponível	Parcialmente indisponível ou Indisponível
	Informativo	Transparente	Opaco
Memória	Dever de Memória	Preservação	Apagamento e/ou Manipulação
	Dever de Justiça	Passado presente	Passado ausente

Fonte: A autora, 2021.

As categorias normativas possibilitam a análise do objeto de pesquisa quanto à qualidade da comunicação disponibilizada nos acervos, igualmente oferecendo as bases para a proposição da Memória Comunicacional, hipótese deste trabalho.

4.3 UNIVERSO E CORPUS DE PESQUISA

O *universo da pesquisa* compreendeu todo o acervo documental relativo à comunicação Presidencial identificável no site do Palácio do Planalto. A partir do levantamento geral dos

documentos ali disponibilizados – que serão apresentados no capítulo 6 – chegamos ao recorte empírico que compõe o *corpus* da pesquisa: a comunicação governamental produzida nos mandatos da presidenta Dilma Rousseff (2011-2014 e 2015-2016). A partir da identificação e classificação dos documentos existentes na página oficial da Presidência na internet e do cotejamento desse material com pesquisas relacionadas, eles serão analisados a partir de categorias analíticas instrumentais e normativas, a fim de testar a hipótese de pesquisa.

Sobre a escolha do *locus* deste trabalho, no caso, o site do Palácio do Planalto e as páginas que o integram, justificamos que esses são os endereços dedicados ao Presidente da República no exercício do mandato (página principal do Palácio do Planalto), às políticas e práticas da comunicação do governo federal e da Presidência (página da Secom) e à memória dos ex-presidentes (página da Biblioteca da Presidência). Desta forma, tendo em vista a legislação brasileira em vigor e o que preconizam os princípios democráticos de direito à informação e à memória, espera-se encontrar aí a preservação das informações e peças comunicacionais produzidas pelo governo federal brasileiro, especificamente, aquelas relacionadas aos mandatos presidenciais.

Considerando os itens de comunicação a serem identificados a partir das categorias instrumentais, a definição do *locus* de pesquisa e do *corpus* de análise, o quadro empírico da pesquisa pode ser sistematizado da seguinte forma:

Quadro 4: Quadro de apresentação do objeto empírico

<i>Corpus</i> de análise	Comunicação governamental da presidenta Dilma Rousseff (2011-2014 e 2015-2016)		
<i>Locus</i> de pesquisa	Site do Palácio do Planalto	Site da Secretaria de Comunicação Social	Site da Biblioteca da Presidência
Itens de pesquisa	A comunicação da Presidência (notícias, discursos, pronunciamentos, notas oficiais, entrevistas, fotos, vídeos, áudios)	Estrutura organizacional, normas, prestação, contas e a comunicação institucional do governo federal	Acervo dos ex-presidentes brasileiros

Fonte: A autora, 2021

No item a seguir serão apresentadas as próximas etapas da pesquisa, que compreendem a pesquisa histórica, o levantamento documental e o capítulo de análise que testará a hipótese da Memória Comunicacional.

4.4 ETAPAS DA PESQUISA EMPÍRICA

A pesquisa empírica que compõe esse estudo de caso sobre a preservação e o apagamento da comunicação produzida durante os mandatos da presidenta Dilma Rousseff disponibilizada no site do Palácio do Planalto foi dividida em três etapas e cujos resultados serão apresentados nos capítulos seguintes. Na primeira – Capítulo 4 – reconstituímos a comunicação do governo federal brasileiro a partir de pesquisa documental que permitiu compreender sua estrutura organizacional, as normas e legislações atinentes e as ações desenvolvidas pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência. No mesmo capítulo, apresentamos o site do Palácio do Planalto, principal mídia e repositório da comunicação da Presidência da República, relatando sua estrutura e os tipos de informações que ele pode oferecer ao pesquisador que deseje resgatar a memória da comunicação governamental empreendida pela Presidência da República e, também, por ex-presidentes brasileiros.

Esquadrinhado o *locus* de pesquisa, ainda no capítulo 4, passamos à coleta de dados sobre a comunicação da Presidência e dos ex-presidentes, desenvolvida ao longo de toda o curso de doutoramento, isto é, desde 2017 até outubro de 2021. Essa se mostrou uma decisão metodológica adequada, na medida em que desde o afastamento da ex-presidenta Dilma Rousseff do cargo, em maio de 2016, e sua posterior cassação, em agosto do mesmo ano, os conteúdos relativos à sua gestão foram sendo sistematicamente retirados do ar ou tendo seu acesso dificultado na página do Planalto. Demonstrar esse processo só foi possível pela adoção de dois procedimentos: a navegação orientada periódica no site do Planalto desde 2017 e a utilização da ferramenta Wayback Machine, disponível na página do projeto Internet Archive⁵⁷, para recuperar versões anteriores da página a partir de 2016.

A *navegação orientada* consiste em um tipo de busca em páginas de web a partir de um roteiro predefinido, a fim de que a forma de transitar e de coletar informações respeite o mesmo padrão nas várias incursões feitas aos sites. Para isso, foram definidos critérios de busca, palavras-chave e elementos a serem observados, anotados e catalogados – extraídos a partir das

57 Disponível em: <https://web.archive.org>. Acesso em: 01 out. 2021.

categorias instrumentais. Primeiro identificamos os produtos de comunicação produzidos durante os mandatos dos presidentes eleitos desde a redemocratização, a partir de 1989, até o último governo encerrado, do ex-presidente Michel Temer, em 2018. Em seguida, a fim de comparar o material disponível relativo à comunicação da presidenta Dilma e tendo em vista a constatação de que houve, em diversas ocasiões, a exclusão de seções anteriormente disponíveis no site, utilizamos a ferramenta online Wayback Machine. Ela nos permitiu a comprovação de que parte desses conteúdos foi apagada.

A Wayback Machine captura periodicamente imagens (*snapshots*) de bilhões de endereços na internet, salvaguardando-os em seu banco de dados. A URL do site do Palácio do Planalto antes da migração⁵⁸ para o portal único “gov.br” possuía, até 01/10/2021, 2.984 capturas desde 15 de abril de 1998. Já a URL atual⁵⁹ (o Planalto foi uma das primeiras páginas a migrar para o novo portal), possui 3.830 capturas entre 01/08/2019 a 01/10/2021. Trata-se de material significativo com versões antigas da página pesquisada, que permite a “evidência de prova” quanto a possíveis conteúdos excluídos, ainda que a captura não tenha ocorrido todos os dias, nem em todo o conteúdo do site.

Além de comparar as páginas oficiais em seu formato atual com aquelas capturadas pelo projeto Internet Archive, outros dois procedimentos de pesquisa foram adotados: a realização de uma entrevista aberta com a coordenadora do Sistema de Gestão de Documentos e Arquivos (SIGA) do Arquivo Nacional, Larissa Candida Costa, e a utilização de estudos realizados por outros pesquisadores que também documentaram os conteúdos disponíveis no site do Planalto referente à comunicação presidencial e, em especial, à comunicação do governo Dilma. Esse cotejamento complementou o cenário de preservação (e de apagamento) da comunicação governamental no site oficial da Presidência.

Em seguida, reconstituímos, a partir de pesquisa histórica – capítulo 5 –, a trajetória pessoal e política de Dilma Rousseff, bem como alguns dos principais marcos do governo da primeira presidenta brasileira. Na etapa seguinte – capítulo 6 – sistematizamos e analisamos a comunicação do governo identificada no site do Planalto a partir das categorias instrumentais. E em seguida, no capítulo 7, a análise se dá com base nas categorias normativas, verificando a qualidade do acervo disponibilizado aos cidadãos, a fim de avaliar se atende aos princípios normativos, éticos e legais esperados para a promoção do direito à informação e à memória e que permitem propor o conceito de Memória Comunicacional.

58 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 01 out. 2021.

59 Disponível em: <http://www.gov.br/planalto>. Acesso em: 01 out. 2021.

Cabe destacar que, em diversas etapas da pesquisa, foi necessário lançar mão de relações pessoais com ex-integrantes do governo a fim de tentar localizar relatórios ou descobrir caminhos de acesso a materiais que, por vezes, pareciam propositalmente escondidos nas mídias oficiais. Como se verá, mesmo assim nem tudo pode ser reconstituído da comunicação dos ex-presidentes e, em especial, da comunicação da ex-presidenta Dilma Rousseff.

5 A COMUNICAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL

Este capítulo apresenta a estrutura da comunicação social da Presidência da República do Brasil e o seu papel no desenvolvimento da política de comunicação dos presidentes e do governo federal. Para isso, detalha a organização burocrática, a normatização legal e as funções desempenhadas pela Secretaria Especial de Comunicação Social (Secom) do governo federal, que define e coordena a política de comunicação. Ainda, apresenta o site oficial da Presidência da República, mídia e o principal repositório das políticas e produtos da comunicação empreendida pelos Presidentes brasileiros e, por fim, faz um resgate das características da comunicação executada em diferentes mandatos presidenciais, desde a era Vargas (1930-1945), passando brevemente pelos regimes militares dos anos 1960 e chegando aos governos eleitos através do voto direto, a partir de 1989, com a redemocratização do país.

Weber (2000, p. 151) afirma que “o estudo das relações existentes entre a política e as estratégias de comunicação adotadas por um governo possibilita um melhor entendimento das particularidades dos regimes políticos”. Esse é o cerne desta tese. A maneira como o poder executivo se comunica permite compreender elementos sobre a política, a cultura, a comunicação e as relações entre governo e sociedade nesses períodos históricos.

Para Mariângela Haswani (2006, p. 27), há uma “conjuntura de profunda crise de legitimidade institucional” no Estado brasileiro e, por isso, transparência, participação, eficiência e eficácia se tornaram “palavras de ordem” para redesenhar a imagem das instituições e as formas de relacionamento com os cidadãos”. Nesse caso, “as transformações no bojo do Estado brasileiro não serão possíveis sem o concurso da comunicação como ferramenta estratégica a oxigenar o organismo estatal em suas relações com a sociedade” (HASWANI, 2006, p. 29).

Como veremos a seguir, essa nem sempre foi a tônica adotada pelos governos brasileiros ao executarem suas políticas e estratégias de comunicação. Ainda assim, seja em razão das transformações da política e da sociedade, que passam a exigir novos comportamentos de seus representantes, seja em razão da evolução das técnicas e tecnologias comunicacionais, aperfeiçoando e inserindo novos meios, produtos e formas de se relacionar com o público, o que se verifica é que houve ampliação da comunicação entre governo e sociedade ao longo dos anos. Uma segunda constatação é inevitável, ou seja, de que as pesquisas históricas, como a que será apresentada a seguir, só são possíveis porque há preservação e acesso a documentos que registraram tais transformações. Do contrário, muito se perde na memória e na história democrática de um país.

5.1 A SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL - SECOM

A Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR) foi instituída pela Lei nº 6.650, de 23 de maio 1979, no governo do presidente João Figueiredo. À Secretaria, cuja estrutura organizacional era formada apenas por um secretário-geral, um inspetor de finanças, um chefe de gabinete e um consultor jurídico, estava incorporada também a Empresa Brasileira de Notícias (Radiobrás).

As principais atividades da Secom até então eram normativas e de assessoramento. As atribuições de planejamento, execução e controle, inclusive dos contratos de publicidade e da comunicação social de governo, eram da Radiobrás, que também acumulava as atividades-fim para a qual foi criada, ou seja, para radiodifusão educativa, recreativa e institucional do governo.

Em 2003, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva sanciona a lei nº 10.683, que trata da estrutura da Presidência da República, e publica o Decreto nº 4.799, sobre a comunicação de governo do Poder Executivo Federal. Somente a partir desses dois instrumentos que a Secom passou a responder pelo assessoramento da gestão estratégica nacional, além de centralizar as ações de comunicação institucional e de utilidade pública do governo federal, antes executadas pelas assessorias dos ministérios e de outros órgãos da administração pública federal.

Em 2006, com o Decreto nº 5.849, a Secom passa a integrar a estrutura da Secretaria-Geral da Presidência da República, com o nome de Subsecretaria de Comunicação Institucional. Já em 2007, com a sanção da lei nº 11.497, a Secretaria incorpora a antiga Secretaria de Imprensa e Porta-Voz, assumindo, enfim, a competência de assistir direta e imediatamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições.

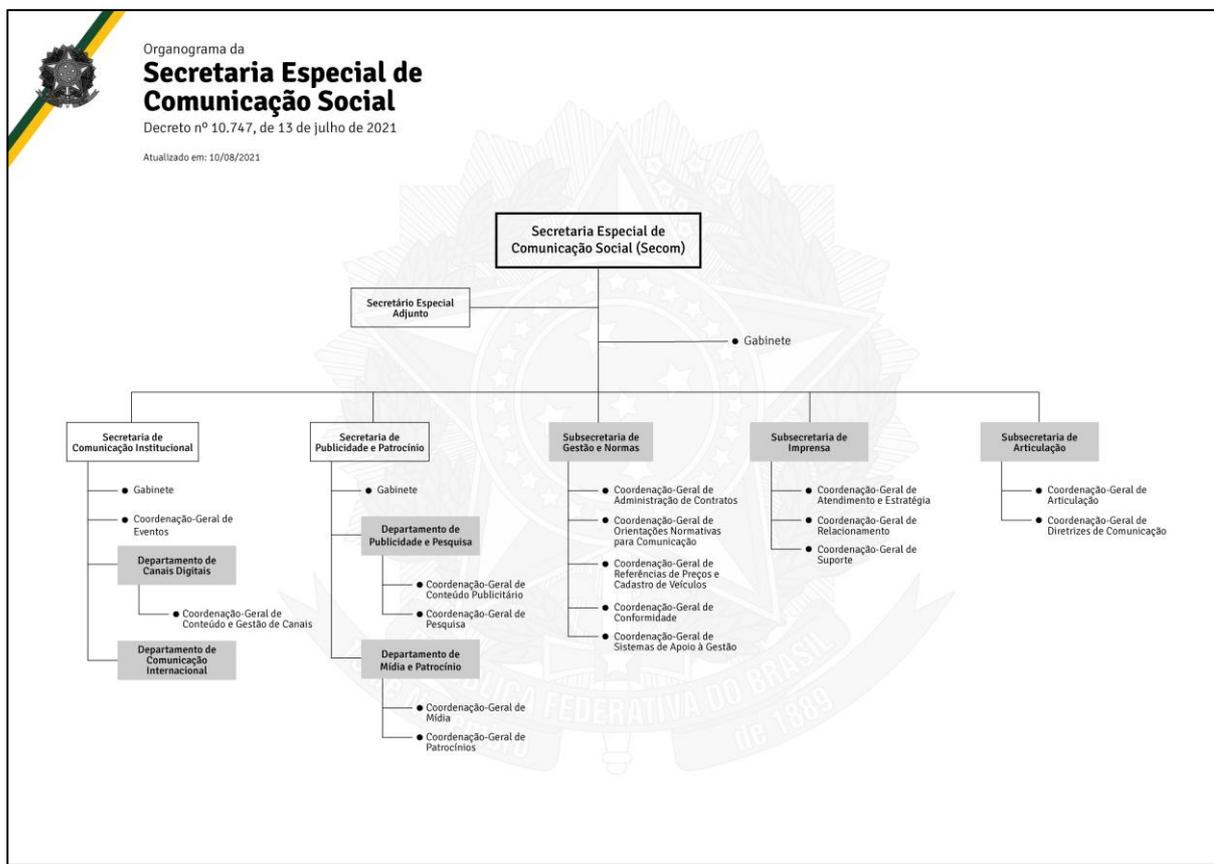
Desde 2020, com a lei nº 14.074, que dividiu o então Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações em dois (o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações e o Ministério das Comunicações), a Secretaria se encontra vinculada ao Ministério das Comunicações. Pela lei, fica atribuído ao Ministério das Comunicações, através da Secom, a definição e implementação da política de comunicação e de divulgação do governo federal, permanecendo, igualmente, a responsabilidade de planejar, coordenar e executar a política de comunicação da Presidência da República, dando visibilidade às ações da gestão e do/a chefe do executivo.

As atribuições burocráticas e estratégicas da Secretaria são atualmente regulamentadas pelo Decreto nº 10.747, de 2021, segundo o qual, pelo Art. 19, são atribuições da Secretaria:

- I - formular e implementar a política de comunicação e de divulgação social e de programas informativos do Poder Executivo federal;
- II - consolidar as estratégias de comunicação no âmbito do Poder Executivo federal;
- III - coordenar e acompanhar a comunicação interministerial e as ações de informação e de difusão das políticas do Governo Federal;
- IV - articular-se com instituições do Poder Executivo federal, quando da divulgação de políticas, de programas e de ações do Governo Federal e em eventos, solenidades e viagens dos quais o Presidente da República e outras autoridades de interesse da Presidência da República participem;
- V - coordenar, normatizar e supervisionar a publicidade e o patrocínio dos órgãos e das entidades da administração pública federal, direta e indireta, e das sociedades sob o controle da União;
- VI - relacionar-se com os meios de comunicação e as entidades dos setores de comunicação e exercer as atividades de relacionamento público-social;
- VII - solicitar ao Ministro de Estado a convocação de redes obrigatórias de rádio e de televisão;
- VIII - coordenar e consolidar a comunicação governamental nos canais próprios de comunicação;
- IX - coordenar as ações de comunicação do País no exterior e na realização de eventos institucionais da Presidência da República com representações e autoridades nacionais e estrangeiras, em articulação com os demais intervenientes;
- X - coordenar a aplicação de pesquisa de opinião pública;
- XI - apoiar os órgãos integrantes da Presidência da República no relacionamento com a imprensa; e
- XII - disciplinar a implantação e a gestão do padrão digital de governo, dos sítios e portais eletrônicos dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal (BRASIL, 2021, Art. 19, s/p).

Para responder a essas atribuições, a Secom é dividida em cinco setores, entre secretarias e subsecretarias. São elas: Secretaria de Comunicação Institucional, Secretaria de Publicidade e Patrocínio, Subsecretaria de Gestão e Normas e Subsecretaria de Imprensa e Subsecretaria de Articulação. Cada setor possui departamentos e coordenadorias próprios, que podem ser conferidos na Figura 11.

Figura 11: Estrutura Organizacional da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República



Fonte: Secom, 2021.

A Secretaria de Comunicação Institucional é a responsável pela formulação e implementação da política de comunicação e pela divulgação das ações do poder Executivo federal, bem como pelo assessoramento direto do Presidente da República em seu relacionamento com a imprensa. O decreto nº 10.747/2021 estabelece, em seu Art. 26, que compete a essa Secretaria:

- I - apoiar o Secretário Especial no assessoramento ao Presidente da República, especialmente quanto ao relacionamento com formadores de opinião nacionais e internacionais;
- II - formular e implementar a política de comunicação e de divulgação social e de programas informativos do Poder Executivo federal;
- III - coordenar e acompanhar, em canais próprios dos integrantes do SICOM, a divulgação de políticas, de estratégias e de ações do Poder Executivo federal;
- IV - coordenar as ações de comunicação do País no exterior; e
- V - coordenar a realização de eventos institucionais da Presidência da República com representações e autoridades nacionais e estrangeiras, em articulação com os demais intervenientes (BRASIL, 2021, Art. 26, s/p).

A esta tese importa destacar também as atribuições da Subsecretaria de Imprensa, do Departamento de Publicidade e Pesquisa e do Departamento de Canais Digitais. Esses setores estão diretamente envolvidos na cobertura e na divulgação das políticas públicas, ações governamentais e atividades do poder executivo. Assim, à Subsecretaria de Imprensa compete:

- I - apoiar o Secretário Especial no assessoramento ao Presidente da República, especialmente quanto:
 - a) à cobertura jornalística das audiências concedidas no âmbito da Presidência da República;
 - b) à supervisão da divulgação de políticas, de programas e de ações do Poder Executivo federal na imprensa; e
 - c) ao relacionamento com a imprensa regional, nacional e internacional;
- II - coordenar as ações de comunicação da Secretaria Especial direcionadas à imprensa;
- III - coordenar o credenciamento de profissionais da imprensa para o acesso a eventos com participação do Presidente da República e do Vice-Presidente da República;
- IV - articular-se com a imprensa e com instituições do Poder Executivo federal em eventos, solenidades e viagens do Presidente da República e do Vice-Presidente da República;
- V - apoiar os órgãos e as entidades integrantes nas ações de imprensa que exijam articulação e participação coordenada no âmbito do Poder Executivo federal;
- VI - analisar as demandas de imprensa relacionadas a temas do interesse ou responsabilidade do Presidente da República;
- VII - realizar, em conjunto com as unidades da Secretaria Especial, a gestão e a fiscalização dos contratos, a supervisão da execução dos serviços e a avaliação periódica do desempenho de empresas contratadas; e
- VIII - estimular o intercâmbio de informações e a difusão de boas práticas, no âmbito do SICOM, sobre assuntos relativos à sua área de competência (BRASIL, 2021, Art. 21, s/p).

Quanto ao Departamento de Publicidade e Pesquisa, vinculado à Secretaria de Publicidade e Patrocínio da Secom, cabe desenvolver as ações de publicidade tanto da Secom, que responde pela imagem do governo como um todo, quanto dos demais órgãos da administração, como os Ministérios. Esse departamento recolhe, junto aos órgãos da administração federal, as informações sobre programas, políticas e ações realizadas pelo governo federal, analisa e aprova os *briefings*⁶⁰ encaminhados às agências de propaganda licitadas pelo governo e planeja a veiculação das campanhas junto à sociedade.

De acordo com a instrução normativa nº 7 (BRASIL, 2014), a publicidade do poder executivo federal brasileiro é classificada da seguinte forma:

- I - Publicidade Institucional: destina-se a posicionar e fortalecer as instituições, prestar contas de atos, obras, programas, serviços, metas e resultados das ações do Poder Executivo Federal, com o objetivo de atender ao princípio da publicidade e de

⁶⁰ Documento que reúne as principais informações que servirão de subsídio para o planejamento e a elaboração de uma campanha publicitária, tais como objetivos da campanha, público a ser atingido, informações a serem divulgadas etc.

estimular a participação da sociedade no debate, no controle e na formulação de políticas públicas e de promover o Brasil no exterior;

II - Publicidade de Utilidade Pública: destina-se a divulgar temas de interesse social e apresenta comando de ação objetivo, claro e de fácil entendimento, com o objetivo de informar, educar, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a população para a adoção de comportamentos que gerem benefícios individuais e/ou coletivos;

III - Publicidade Mercadológica: destina-se a alavancar vendas ou promover produtos e serviços no mercado;

IV - Publicidade Legal: destina-se a divulgar balanços, atas, editais, decisões, avisos e outras informações dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, com o objetivo de atender a prescrições legais (BRASIL, 2014c, s/p).

Também é o Departamento de Publicidade e Pesquisa que orienta os órgãos e as entidades integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal (SICOM) sobre o uso das marcas e das assinaturas do governo federal em suas ações de publicidade, bem como coordena a realização de pesquisas de opinião pública sobre as atividades do governo (BRASIL, 2021, Art. 24, s/p).

No que tange às atribuições do Departamento de Canais Digitais (BRASIL, 2021, Art. 27), cuja principal função é gerenciar os canais próprios de comunicação mantidos pela Secom no ambiente conectado, cabe destacar a coordenação e consolidação de sites e portais eletrônicos governamentais, bem como a articulação entre a Secom e os demais órgãos e entidades da administração federal para a gestão e a manutenção de conteúdos disponibilizados nesses canais. Esse departamento também planeja e orienta sobre a necessidade de desenvolvimento de novas plataformas e soluções de comunicação digital, como é o caso da unificação de todos os sites e portais do governo sob um único domínio (gov.br), ação definida pelo decreto presidencial nº 9.756 (BRASIL, 2019).

Finalmente, o Sicom é composto por todas as unidades administrativas dos órgãos e entidades integrantes do poder Executivo que tenham atribuição de gerir ações de comunicação. Essas unidades também estão sob coordenação estratégica da Secom, que possui um plano de “ações e programas”, a fim de coordenar esse extenso Sistema de Comunicação.

As “ações e programas” estão divididas em cinco áreas temáticas: (1) Programas e Ações Orçamentárias, (2) Comunicação Institucional, (3) Publicidade de Utilidade Pública, (4) Capacitação de Agentes para o Sistema de Comunicação de Governo no Poder Executivo Federal (SICOM) e (5) Comunicação e Transmissão de Atos e Fatos do governo federal. Elas são políticas de comunicação a serem seguidas pelas subsecretarias e demais setores de comunicação vinculados.

De acordo com documento datado de 2012, ou seja, produzido durante o primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff e que segue indicado no site da Secom como documento de referência em outubro de 2021⁶¹, essas ações e programas devem “ampliar o diálogo, a transparência e a participação social no âmbito da Administração Pública, de forma a promover maior interação entre o Estado e a sociedade” (SECOM, 2012, s/p). Nos Quadros 5, 6, 7 e 8 é possível conferir cada uma das ações e programas previstos para serem executados no âmbito da Secretaria Especial de Comunicação Social do governo federal.

Quadro 5: Ação de Comunicação e Transmissão de Atos e Fatos do governo federal

Tipo de ação	Atividade
Finalidade	Assegurar o acesso da sociedade à informação sobre direitos e deveres do cidadão, fortalecendo a cidadania e a integração nacional, mediante divulgação das políticas públicas, programas, ações e projetos de interesse público.
Descrição	Cobertura jornalística das atividades do Governo Federal, transmitindo-os em tempo real em televisão (aberta e fechada), rádio e internet. Acompanhamento da agenda presidencial em Brasília e em todas as viagens realizadas pela Presidenta no Brasil e no exterior com divulgação por meio de transmissões ao vivo e programas jornalísticos. Divulgação de políticas públicas aos cidadãos, mediante a produção de conteúdos em formato de noticiosos, documentários, entrevistas e reportagens para veiculação em televisão, rádio, internet e outras plataformas digitais.
Unidade responsável pelas decisões estratégicas	Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM)
Coordenador nacional da ação	Cláudio de Azevedo Sampaio
Unidades executoras	Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM)
Áreas responsáveis pelo gerenciamento e condução da ação	Núcleo de Comunicação Pública (Secretaria Executiva) e Departamento de Apoio Operacional e Administrativo (SIMP)
Base Legal	Lei nº 11.652, de 07 de abril de 2008 e § 1º do art. 2º - B, da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

Fonte: Secom, 2012.

61 Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas>. Acesso em: 19 out. 2021.

Quadro 6: Ação de Publicidade Institucional

Tipo de ação	Atividade
Finalidade	Propiciar o atendimento ao princípio constitucional da publicidade, mediante o acesso da população à informação sobre atos, obras e programas dos órgãos e entidades governamentais, suas metas e resultados; dar amplo conhecimento à sociedade das políticas públicas do Poder Executivo Federal; divulgar os direitos do cidadão e serviços colocados à sua disposição; estimular a participação da sociedade no debate e na formulação de políticas públicas; disseminar informações sobre assuntos de interesse público dos diferentes segmentos sociais e promover o Brasil no exterior.
Descrição	A Comunicação do Poder Executivo Federal compreende a formulação e implementação da política de comunicação e divulgação social do Governo, mediante a implantação de programas informativos e o desenvolvimento de sistemas de informação e pesquisa de opinião pública, a realização de ações de assessoria de imprensa, de relações públicas, de comunicação digital, de promoção, de patrocínio e de publicidade.
Unidade responsável pelas decisões estratégicas	Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM)
Coordenador nacional da ação	Claudemir Julio Chini
Unidades executoras	Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM)
Áreas responsáveis pelo gerenciamento e condução da ação	Secretaria de Comunicação Integrada (SCI)
Base Legal	Art. 37 da Constituição Federal; Art. 2º - B, da Lei nº 10.683, de 28/05/2003; Decreto nº 6.555, de 8 de setembro de 2008; Decreto nº 6.377, de 19 de fevereiro de 2008; e Instrução Normativa nº 2, de 16 de dezembro de 2009, da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República – SECOM – PR.

Fonte: Secom, 2012.

Quadro 7: Ação de Publicidade de Utilidade Pública

Tipo de ação	Atividade
Finalidade	Propiciar o atendimento ao princípio constitucional da publicidade, mediante ações que visam informar, esclarecer, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a população ou segmento da população para adotar comportamentos que lhe tragam benefícios sociais, com o fim de melhorar a sua qualidade de vida.
Descrição	A ação se desenvolverá por meio de divulgação de conteúdos vinculados a objetivos sociais de interesse público, que assuma caráter educativo, informativo, de mobilização ou de orientação social, ou ainda que contenha uma orientação à população que a habilite ao usufruto de bens ou serviços públicos e que expresse, com objetividade e clareza, mediante a utilização de linguagem de fácil entendimento para o cidadão.
Unidade responsável pelas decisões estratégicas	Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM)
Coordenador nacional da ação	Claudemir Julio Chini
Unidades executoras	Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM)
Áreas responsáveis pelo gerenciamento e condução da ação	Secretaria de Comunicação Integrada (SCI)
Base Legal	Ação Padronizada

Fonte: Secom, 2012.

Quadro 8: Ação de Capacitação de Agentes para o Sistema de Comunicação de Governo no poder Executivo Federal (SICOM)

Tipo de ação	Atividade
Finalidade	Qualificar e aprimorar tecnicamente os agentes de comunicação do Governo Federal.
Descrição	Realização de ações de aperfeiçoamento e atualização baseadas em estudos, pesquisas, produtos, serviços e qualificação profissional voltados à compreensão e qualificação das práticas de comunicação e ao aperfeiçoamento de agentes de comunicação e autoridades que atuam como interlocutores e difusores de informações de governo, buscando modernizar processos, fluxos e articulação entre os diversos órgãos do Poder Executivo Federal e a Sociedade, com o objetivo de constituir-se em referência na avaliação e difusão de práticas de qualidade em comunicação pública.
Unidade responsável pelas decisões estratégicas	Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM)
Coordenador nacional da ação	Jorge Antonio Menna Duarte
Unidades executoras	Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM)
Áreas responsáveis pelo gerenciamento e condução da ação	Assessoria Especial de Comunicação Pública
	Art. 6º, Inciso XV, do Decreto nº 6.555, de 8 de setembro de 2008; e Art. 2º-B, da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

Fonte: Secom, 2012.

A execução dessas ações através do Sistema de Comunicação do governo federal resulta em milhares de documentos na forma de produtos noticiosos, propagandísticos, registros em áudio e vídeo, discursos, entrevistas e demais materiais relativos ao acompanhamento e à prestação de contas das atividades desempenhadas pela Presidência da República e pelos demais órgãos do governo. Esse conjunto de documentos constitui um acervo de inegável valor histórico sobre a gestão pública brasileira, o tipo de política pública implementada, o fazer comunicacional em vigor no período e a cultura de uma época.

5.2 O SITE DO PLANALTO

No ano 2000, o Brasil instituiu o “Programa de Governo Eletrônico do Estado”, cujo objetivo era propor políticas, diretrizes e normas relacionadas às novas formas eletrônicas de interação entre Estado e cidadãos (BRASIL, 2020). Trabalhando em três frentes, o programa previa a “universalização de serviços; governo ao alcance de todos e infraestrutura avançada” (BRASIL, 2020, s/p). Dentre os diagnósticos iniciais, constatou-se a existência de ações isoladas na área de serviços ao cidadão oferecidos através da internet e a necessidade de

desenvolvimento de um portal único de serviços e informações à sociedade, cuja primeira versão entrou no ar em 25 de janeiro de 1999: o Portal Brasil⁶².

Contudo, foi somente em 2008 que os Padrões Brasil e-GOV surgem como recomendações de boas práticas, agrupadas em formato de cartilhas, com o objetivo de aprimorar a comunicação e o fornecimento de informações e serviços prestados por meios eletrônicos pelos órgãos do governo federal. Em 2011, um sistema pioneiro de consulta pública foi implementado com o objetivo de permitir a participação da sociedade e dar mais transparência às ações de Governo Eletrônico (BRASIL, 2020).

Em 2014, ainda com sites descentralizados em diversos órgãos e ministérios, foi lançada a barra de identidade visual do governo federal na internet, intitulada “Barra Brasil”. Com a função de identificar, padronizar e integrar todos sites e portais do governo federal, a barra também facilitava o acesso direto ao Portal Brasil, que concentrava os canais de comunicação do governo central, os canais de participação social, o portal de serviços prestados por diversos órgãos, toda a legislação federal brasileira e as informações relativas ao cumprimento da Lei de Acesso à Informação. Por fim, em 2019, com o Decreto 9.756, todos os sites do governo federal migraram para um portal único: o gov.br (Figura 12).

Figura 12: Linha do tempo de implementação do governo eletrônico brasileiro

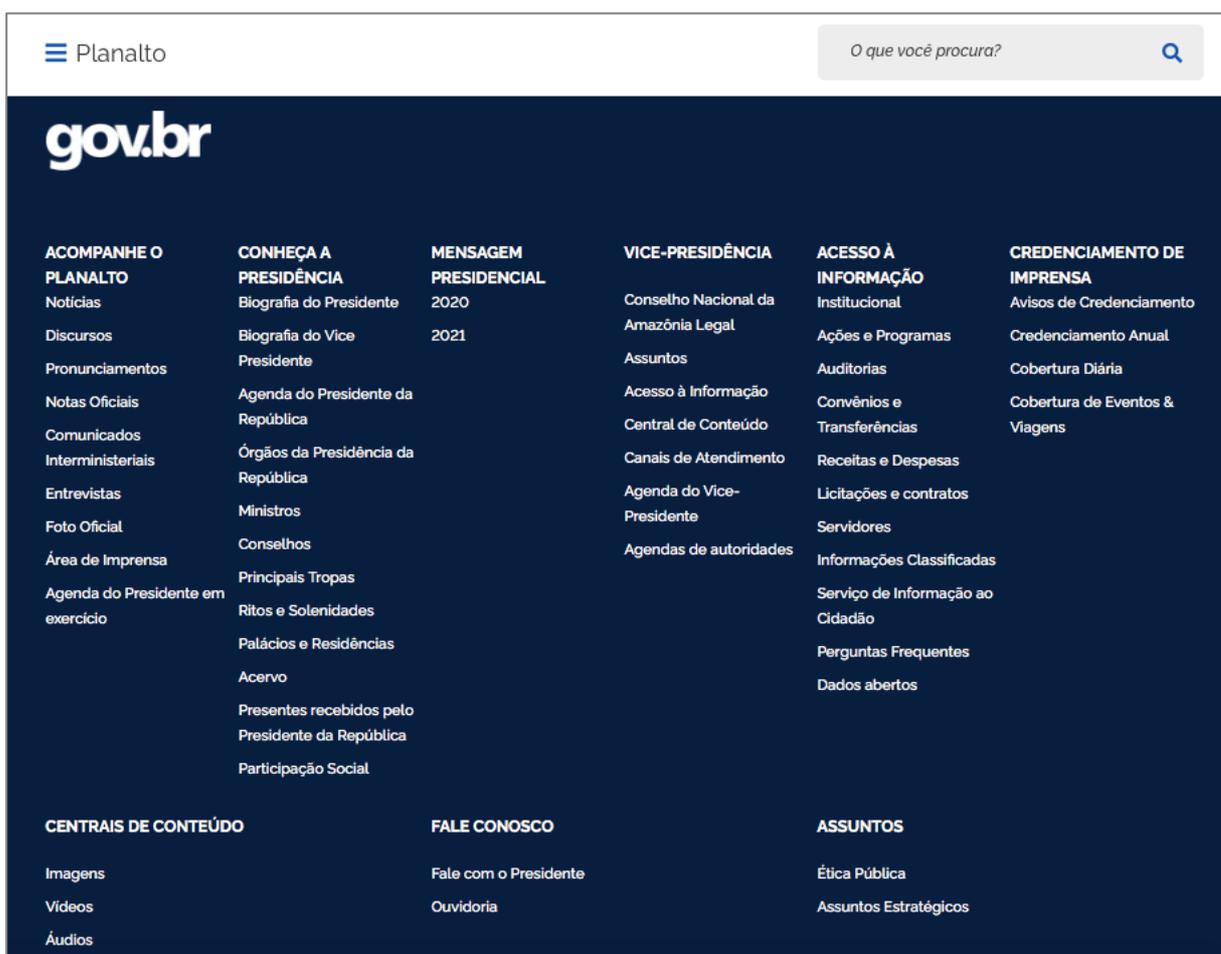


Fonte: BRASIL, 2020.

62 Disponível em: www.brasil.gov.br. Acesso em: 21 set. 2021.

A principal mídia e repositório de acesso aos produtos gerados pela comunicação governamental da Presidência da República é o site do Palácio do Planalto⁶³. Nele, é possível acessar notícias, discursos, pronunciamentos, notas oficiais, entrevistas, fotos, vídeos, áudios, entre outras informações relativas à divulgação das atividades presidenciais além de documentos como a biografia do/a Presidente/a e do Vice-Presidente, além de agendas oficiais e estrutura administrativa do governo e seção de Acesso à Informação, na qual estão dispostos contratos, editais, peças orçamentárias etc. (Figura 13). Essa disponibilização permite o acompanhamento e a fiscalização do mais alto cargo público do país, no caso, a Presidência.

Figura 13: Menu inicial do site do Palácio do Planalto



Fonte: Captura de tela do site do Palácio do Planalto, 2021.

63 Disponível em: www.gov.br/planalto. Acesso em: 01 out. 2021.

Além de divulgar as atividades realizadas pelo/a Presidente/a no exercício do cargo, o *website* do Planalto possui uma seção dedicada a guardar os arquivos dos ex-Presidentes da República. É o “Acervo da Biblioteca da Presidência”, onde, na subseção “Galeria dos Ex-presidentes”, há a informação de ser possível acessar “com exclusividade todo o conteúdo produzido pelos ex-presidentes da República durante o mandato presidencial, além de fornecer informações bibliográficas e publicações oficiais” (BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA, 2021, s/p) (Figura 14)⁶⁴.

Figura 14: Página de acesso à Galeria dos Ex-Presidentes no site do Palácio do Planalto



Fonte: Biblioteca da Presidência, 2021.

64 Disponível em: www.biblioteca.presidencia.gov.br. Acesso em: 16 set. 2021

Cada ex-Presidente, desde Deodoro da Fonseca, que governou o Brasil de 1889 a 1891 – bem como a única presidenta brasileira a constar na galeria, desequilibrando a ocupação masculina do cargo – possui uma página própria com informações sobre seu período de governo. Nessas páginas, encontram-se a biografia dos ex-Presidentes e Vices, informações sobre o período de governo, a composição ministerial, a lista de órgãos governamentais que compunham a estrutura administrativa do Estado naquele período, a agenda de compromissos presidenciais, a agenda de viagens, as mensagens presidenciais enviadas ao Congresso Nacional e os produtos derivados das atividades da comunicação institucional empreendida pela Secom. Trata-se de um valioso repositório sobre os mandatos presidenciais brasileiros.

O site oficial do Palácio do Planalto, juntamente com a página da Secretaria Especial de Comunicação Social, são as principais páginas de acesso à comunicação governamental relativas ao mandato presidencial e ao governo federal. Dados extraídos dos relatórios anuais de prestação de contas da Secom indicam o número de acessos únicos, ano a ano, em cada uma dessas mídias (Quadro 9).

Quadro 9: Número de acessos aos sites vinculados à Presidência e à Secom

Páginas	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Site do Planalto	2,4 milhões	2,1 milhões	8,9 milhões	5,4 milhões	4 milhões	5 milhões	5,3 milhões	33,1 milhões
Site da Secom	819.114 mil	296 mil	353 mil	89 mil	1.400	5 mil	218 mil	1,781 milhões

Fonte: Relatórios de Gestão da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, elaboração da autora, 2021.

O site do Palácio do Planalto recebe um número de visitantes mais de 18 vezes superior ao site da Secretaria de Comunicação Social. Os dados sistematizados no Quadro 9 compreendem os anos do governo Dilma, o objeto desta tese, e o período de um ano e sete meses iniciais do governo de Michel Temer. Importante destacar o salto no número de acessos ao site do Planalto registrados em 2013 – ano inicial das manifestações contra o governo. De 2018 em diante, os relatórios anuais de gestão da Secom, com a prestação de contas que o órgão envia aos órgãos de controle internos e externos, não estão disponíveis⁶⁵.

65 Disponível em: <http://antigo.secom.gov.br/acesso-a-informacao/auditorias>. Acesso em: 22 out. 2021.

5.3 OS PRESIDENTES E SEUS MODOS DE COMUNICAR

Segundo Camila Moreira Cesar (2020), que realizou um estudo comparativo entre os sistemas da comunicação governamental na França e no Brasil, identificando as formas e dinâmicas da profissionalização da comunicação política nos dois países, a atual configuração do sistema de comunicação governamental brasileiro ainda conserva suas raízes no modelo criado por Getúlio Vargas nos anos 1930, baseado na propaganda e nas relações públicas (MOREIRA CESAR, 2020). Para a autora, apesar de termos mais de três décadas desde a retomada das eleições diretas para Presidente, o sistema de comunicação do governo federal ainda é tributário do período ditatorial, no qual a palavra “propaganda” não tem conotação negativa. Como afirma Moreira Cesar: “Em vez de se retirar da vida democrática, a propaganda permanece uma técnica bastante presente na comunicação governamental brasileira, mas agora abrigada debaixo da ampla bandeira da comunicação pública” (MOREIRA CESAR, 2020, p. 191).

A comparação entre dois países com tradições distintas ajuda a jogar luz sobre alguns aspectos importantes do modelo brasileiro. Dentre eles, a demanda por visibilidade política. Como evidencia Moreira Cesar (2020, p. 499), enquanto na França as estratégias de comunicação empregadas pelos atores políticos devem permanecer discretas, no Brasil, “essas dimensões são mais valorizadas quanto mais visíveis forem”.

Esses dois modelos originam duas maneiras opostas de conceber a visibilidade dos governos: o modelo francês, baseado na coleta de informações sobre a percepção dos franceses acerca do funcionamento da ação governamental, e o modelo brasileiro, baseado na difusão massiva de informações para os brasileiros. Apesar de se construírem segundo duas lógicas inversas (coleta e emissor), o problema continua sendo o mesmo: as possíveis derivas propagandistas da comunicação governamental (MOREIRA CESAR, 2020, p. 499).

Com efeito, ao resgatar as estratégias comunicacionais adotadas por ex-presidentes brasileiros, é possível atestar o foco no discurso persuasivo em detrimento de políticas de informação e de participação social (BRANDÃO, 2009).

Na história da comunicação governamental, entre os três poderes, o Executivo sempre teve maior presença efetiva e visibilidade junto à população. Do uso do rádio na época de Getúlio Vargas, passando pelas várias campanhas cívicas, campanhas políticas e pela propaganda dos governos, tanto as produzidas pela ditadura militar quanto as produzidas nos governos democráticos, até o marketing com seu conjunto de técnicas e métodos usados com abundância pelos governos mais recentes, a comunicação persuasiva em suas diversas formas de manifestação atravessou poderosa e incólume todos os matizes políticos, sendo sempre a preferida dos governantes, independentemente de ideologias ou partido (BRANDÃO, 2009, p. 11).

Weber (2000) reconstituiu a comunicação do período ditatorial brasileiro (1964-1985) com foco no sistema de comunicação instituído no governo do general Emílio Garrastazu Médici (1969-1974). A pesquisa aponta que o governo de Médici foi “o mais fechado e ditatorial de todos os governos militares [brasileiros]”, além de ser responsável pela formulação e oficialização, pela primeira vez no Brasil, de uma política de comunicação social (WEBER, 2000, p. 159), sob responsabilidade da recém-criada Assessoria Especial de Relações Públicas da Presidência da República (AERP). O governo elevou a comunicação ao patamar de estratégia política governamental, utilizando para isso diversos elementos da propaganda fascista (WEBER, 2000).

Matos e Gil (2013), autoras que também resgatam a comunicação em governos brasileiros ditatoriais e democráticos, desde o governo Vargas (1930-1945) ao primeiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006), buscaram reconhecer “vícios e rupturas como forma de identificar traços da cultura política que ainda influenciam a visão atual de comunicação pública” no país (MATOS; GIL, 2013, p. 13).

Da Era Vargas, as autoras destacam a criação do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), responsável por controlar os meios de comunicação da época e por buscar construir uma imagem favorável do governo. Através da produção de peças persuasivas em rádio, cinema e mídia impressa, a comunicação governamental brasileira iniciava sua trajetória de simbiose entre censura e propaganda política, que se aprofundou entre 1964 e 1985 (MATOS; GIL, 2013).

Na década de 1980, afirmam Matos e Gil (2013), o potencial da televisão forneceu um novo repertório de significados e de valores, constituindo-se como centro produtor da propaganda política. Não obstante, a televisão também “projetava o imaginário social em programações ricas de sentido para a experiência popular – explorando o consumo de uma comunicação cada vez mais livre da censura” (MATOS; GIL, 2013, p. 20). Com isso, destacam: cenários ideologicamente construídos pela propaganda política já não eram suficientes para legitimar a nova ordem. “A visibilidade massiva tornou-se mandatória para o exercício da política profissional e moldou todo um novo jeito de conceber e estruturar a comunicação governamental e política” (MATOS; GIL, 2013, p. 20).

Com a reabertura do regime, a partir de 1985, ganha destaque, de um lado, o grande anseio da sociedade por um governo transparente, sem censura e aberto ao diálogo e, por outro, essa mesma sociedade desconfiada da comunicação empreendida pelo poder executivo – estabelecido até então “como voz única, com evidente função de controle social” (MATOS;

GIL, 2013, p. 19). Por isso, após as primeiras eleições diretas em 25 anos, esse cenário se transforma rapidamente.

Gil e Matos (2013) apontam que a comunicação do Presidente Fernando Collor de Mello, eleito em 1989, foi marcada pelo alto grau de profissionalização, sendo baseada no marketing político. “Sob o manto da artificialidade, o personagem foi criado e inserido no contexto político: buscava a adesão dos que, durante anos, ansiavam por mudanças, e que, naquele momento, pensavam poder se realizar a partir daquela nova figura legitimada pela mídia” (MATOS; GIL, 2013, p. 19).

Tendo sofrido *impeachment*, assumiu o Vice-Presidente Itamar Franco. Sob sua gestão, registram as autoras, “a comunicação de governo reforçou o argumento do mercado, exaltando a globalização, ao mesmo tempo em que reforçava a interiorização do desenvolvimento e o combate à corrupção – expondo um Brasil heterogêneo” (MATOS; GIL, 2013, p. 20). Isso se refletiu na erosão da ideologia do Estado-Nação, tão arduamente defendida no período militar, acelerando-se nos governos seguintes.

Fernando Henrique Cardoso (FHC), que governou em seguida, entre 1994 e 2002, imprimiu à comunicação governamental um tom de objetividade, com explanação educativa de conteúdos e campanhas de cunho civilizatório (MATOS, 2011, apud MATOS; GIL, 2013). Além disso, segundo as autoras, as peças de propaganda na gestão FHC podem ser divididas entre “aquelas que exploravam aspectos do desenvolvimento econômico-social e as que enalteciam a participação da sociedade civil (interiorização do desenvolvimento, valorização das cooperativas – influência da origem acadêmica do presidente)” (MATOS; GIL, 2013, p. 21).

No entanto, registram, apesar do protagonismo levemente deslocado do Estado para a sociedade, a comunicação governamental do período não escapou do formato tradicional: estratégias extraídas do marketing e uso intensivo da mídia comercial. A inovação veio com as transformações da comunicação, com o surgimento da internet e a entrada dos governos no ambiente digital. A partir daí, as então ditas novas tecnologias passaram a ser utilizadas para facilitar a oferta de serviços ao cidadão. Foi a era do e-Gov ou Governo Eletrônico. Porém, apontam Matos e Gil (2013), canais de debate online, como fóruns e sistemas de comunicação instantânea já disponíveis à época permaneceram subutilizados, sem estimular a participação do cidadão.

Foi a partir dos mandatos do ex-Presidente Luís Inácio Lula da Silva, que governou o país entre 2003 e 2010, que a comunicação de governo se volta à descentralização do relacionamento com a mídia e à abertura de canais de participação social.

Um dos instrumentos desse modelo de comunicação foram as conferências nacionais, organizadas em esferas municipais, estaduais e nacionais, sobre temas como educação, saúde, juventude, ciência e tecnologia, meio ambiente, igualdade racial e outros. Foram realizadas 74 conferências, com a participação de 6,5% da população brasileira, segundo *survey* realizado por Avritzer (2012) (MATOS; GIL, 2013, p. 21).

Conforme Lucena (2017, p. 232), que analisou as políticas e as estratégias de comunicação da Presidência da República nesse período (2003-2010), “o próprio presidente Lula fazia questão de estar presente nos encontros, fóruns, conferências para dialogar com diferentes atores sociais, sempre que possível”.

Sobre a descentralização do relacionamento com a mídia nos governos de Lula, o levantamento de Borges e Weber (2011) identificou um salto substancial no número de veículos que passaram a receber recursos para reproduzir a publicidade governamental, bem como o aumento da comunicação através de canais próprios:

Além das mídias públicas e estatais, a publicidade governamental é veiculada em milhares de veículos do sistema privado em todo o país (o número de TVs, rádios e jornais que veiculam publicidade estatal saltou de para de 499 em 2003 para 7.047 em 2010). Cada órgão dispõe ainda de sua própria página na internet, blogs e perfis em redes sociais, onde esses produtos ficam disponíveis para visualização e download permanente, o que torna praticamente inverificável a abrangência dessa publicidade estatal, ao mesmo tempo em que nos dá uma clara ideia de seu poder de atuação (BORGES; WEBER, 2011, s/p).

Nos governos Lula, houve incremento da produção e distribuição de conteúdos próprios de comunicação institucional. Exemplos são o programa radiofônico “Café com o Presidente”, veiculado semanalmente durante os oito anos do governo pela Rádio Nacional e disponibilizado para reprodução em qualquer rádio do país, no qual o Presidente falava sobre temas diversos da gestão pública; a criação de canais digitais como “Fale com o Governo”, uma tipo de ouvidoria eletrônica; o “Portal Brasil”, portal institucional que reunia notícias dos ministérios, legislação e informações sobre políticas públicas; o “Blog do Planalto”, que contava com textos e vídeos do presidente; além do boletim “Em Questão”, nas versões impressa e online, através do qual eram oferecidas leituras aprofundadas sobre políticas públicas do governo.

Outra ação que merece destaque na política de comunicação dos governos Lula foi o funcionamento, no âmbito da Secom, do Núcleo de Comunicação Pública (NCP), criado em 2007. O setor tinha como objetivo orientar e integrar a comunicação dos órgãos da administração federal e produzir conteúdo para informar e esclarecer o público interno e a sociedade acerca das políticas e serviços públicos, pautados pelos princípios da Comunicação Pública (LUCENA 2017). “A iniciativa do Núcleo estreitou a discussão entre conceito e prática da CP, demarcando território no cerne estratégico e político da comunicação do governo Lula,

mesmo não tendo sido institucionalizado oficialmente na estrutura da Secom” (LUCENA, 2017, p. 234). Essa ausência de institucionalização resultou na extinção do Núcleo no governo seguinte. Não obstante, a autora reconhece:

Toda a trajetória comunicacional dos governos Lula esteve amparada pelos princípios da comunicação pública [...] as políticas e as estratégias de comunicação da Presidência da República estavam fundadas, principalmente, no acesso à informação, na prestação de contas, no diálogo, na participação e na comunicação com a sociedade. Neste sentido, o foco da comunicação do governo Lula foi o cidadão; havia forte preocupação em democratizar a informação de interesse público; e a participação foi considerada pelos entrevistados como método do governo (LUCENA, 2017, p. 232).

No governo seguinte, da presidenta Dilma Rousseff, algumas das políticas e estratégias de comunicação implementadas no governo anterior foram mantidas. Dentre elas, o programa radiofônico transmitido pela Rádio Nacional. Renomeado para “Café com a Presidenta”, o programa manteve as características originais: semanal, com seis minutos de duração, acesso aberto para reprodução das emissoras de rádio brasileiras e contando com participação de profissionais convidados que podiam fazer perguntas (CERVI; CARVALHO, 2019). O programa, no entanto, deixou de ser produzido em maio de 2014, um mês antes da interrupção da comunicação governamental exigida por lei em anos eleitorais.

Outra estratégia de comunicação presidencial mantida no governo Dilma foi a descentralização da distribuição da verba de publicidade entre veículos de comunicação. Segundo levantamento feito pelo portal UOL, veículos de comunicação alternativa tiveram um aumento de 33,2% no recebimento de verbas federais de publicidade em 2014 comparado ao ano anterior (RODRIGUES, 2015), especialmente sites e blogs. A notícia, que adota um tom crítico ao aumento de verba em mídia alternativa em detrimento da mídia comercial tradicional, traz também o posicionamento da Secom assumindo a defesa da política de distribuição dos recursos, indicando que a orientação seguiria em vigor.

Um outro investimento importante feito no governo Dilma foi a realização, entre 2014 e 2016, da Pesquisa Brasileira de Mídia (PBM). A fim de criar uma referência para balizar a distribuição da verba de publicidade gerida pela Secom, o governo financiou um levantamento anual com o objetivo de revelar os hábitos de consumo de mídia dos brasileiros. A pesquisa era realizada com coleta de dados domiciliar e processamento das informações sob a responsabilidade da empresa Ibope Inteligência. Segundo a Secom (2014), tratava-se de um passo importante no aperfeiçoamento das ações da secretaria. “Os parâmetros de atuação visam a garantir eficiência, maior visibilidade das ações e dos programas de governo e transparência na alocação dos recursos de publicidade” (SECOM, 2014, p. 7). Os resultados da pesquisa

eram de acesso público. Os relatórios serviam de baliza para as ações da Secom e de fonte de dados para jornalistas e pesquisadores, especialmente do campo da Comunicação. Após a cassação do mandato da ex-presidenta, em 2016, a PBM deixou de ser realizada⁶⁶.

Estudo realizado por Emerson Cervi e Fernanda Carvalho (2019), tomando como base dados da Pesquisa Brasileira de Mídia 2015, comparou os gastos da Secom com a produção de conteúdos institucionais e sua veiculação em meios públicos, estatais e comercial no ano de 2016. Ao jogar luz sobre as despesas de comunicação nesse ano de transição governamental, que compreendeu os cinco meses finais do governo Dilma e os sete primeiros meses do governo Temer, a pesquisa revelou aproximações e distanciamentos entre as estratégias de comunicação adotadas pelos dois governantes.

Uma das principais revelações do estudo aponta que o governo petista “mostrou-se comparativamente mais distante do mercado” (CERVI; CARVALHO, 2019, P. 110), em relação ao governo “pró-mercado” de Michel Temer. Não obstante, os autores ressaltam: o governo distante do mercado de Dilma não significou, necessariamente, um governo próximo da sociedade. “Sem entrada no sistema comercial, restou à Dilma o sistema estatal para difundir os atos do governo, caracterizando o seu período como o de um ‘governo ativo’” (CERVI; CARVALHO, 2019, p. 110).

Governo ativo é um tipo-ideal de governo proposto pelos pesquisadores (Tabela 2) caracterizado pela alta produção de produtos governamentais. Essa tipologia permite avaliar a intensidade de produção de conteúdos de comunicação: estatais, públicos e aqueles sobre o governo mas que circulam no sistema privado de comunicação através de financiamento, ou seja, da compra de espaço na mídia comercial. Nessa última categoria, estão as propagandas governamentais produzidas por agências contratadas pela Secom.

66 Os relatórios completos das três edições realizadas da Pesquisa Brasileira de Mídia podem ser acessados no repositório do Observatório da Comunicação Pública. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/obcomp/outras-producoes/1/109/pesquisa-brasileira-de-midia/>. Acesso em: 18 out. 2021.

Tabela 2: Tipos de políticas de comunicação por intensidade de produção de conteúdos

Tipos de políticas de comunicação	Produção governamental	Produção Pública	Financiamento do sistema privado
Governo ativo	Alta	Média	Baixo
Governo passivo pró-sociedade	Média	Alta	Baixo
Governo passivo pró-mercado	Média	Baixa	Alto

Fonte: CERVI; CARVALHO, 2019.

Além dos tipos-ideias de governos com base na intensidade da produção de conteúdos, os autores também analisaram a forma como os recursos são distribuídos e, ao cruzarem as formas de produção e de distribuição desses conteúdos, propõem três tipos ideais de políticas de comunicação (Tabela 3).

Tabela 3: Produção e distribuição de recursos por tipo-ideal de política de comunicação

		Tipos de políticas de comunicação		
		Ativo	Passivo pró-sociedade	Passivo pró-mercado
Produção	Conteúdos culturais	Médio	Forte	Fraca
	Conteúdos governamentais	Forte	Média	Média
	Conteúdos comerciais	Fraca	Fraca	Forte
Recursos	Tipo de recurso distribuído	Conteúdo	Conteúdo	Recursos R\$
	Forma de distribuição	Concentrada	Dispersa	Concentrada

Fonte: CERVI; CARVALHO, 2019.

Segundo os autores, a comparação entre esses valores permitiu identificar o tipo de política de comunicação predominante em cada um dos governos. “Mais gastos em produção e veiculação na SECOM, em comparação à EBC, indicam uma política de comunicação mais voltada ao sistema comercial”, por exemplo (CERVI; CARVALHO, 2019, p. 108). Ao final, a pesquisa concluiu que o governo de Michel Temer investiu mais no sistema comercial de comunicação do que o governo de Dilma Rousseff, principalmente nos meios tradicionais (jornais, revistas, emissoras de rádio e TV). E, contra intuitivamente, no que diz respeito ao uso da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) para democratização e implantação do sistema

público de comunicação e para o programa de manutenção da Presidência da República, “não houve diferenças significativas entre os dois governos” (CERVI; CARVALHO, 2019, p. 110).

As principais diferenças, afirmam os pesquisadores, se deram no volume de recursos destinados à Secom, em especial para veiculação de conteúdos no sistema comercial de comunicação. “Em 2016, o governo Temer investiu significativamente mais na veiculação de propaganda política governamental do que Dilma” (CERVI; CARVALHO, 2019, p. 110).

Em termos de diferenças percentuais de valores de referência, o período Temer aumentou em cerca de 100% a média de gastos com veiculação na SECOM. Entre os meios, os veículos impressos apresentaram um crescimento de 350%, o rádio e a TV de 90% e a Internet de 60%. Fica evidente que Temer mudou a estratégia de comunicação, investindo mais em conteúdos político/comerciais e se aproximando do tipo-ideal de “governo passivo pró-mercado”. Entendendo “mercado” como um conjunto cada vez mais limitado de empresas de comunicação que recebem verba publicitária (CERVI; CARVALHO, 2019, p. 110).

Outro levantamento realizado sobre os investimentos do governo de Michel Temer em publicidade, realizado por Francisco Verri (2019), indicou que a primazia da propaganda em detrimento de outras formas de comunicação prosseguiu como a tônica daquele governo até o final do mandato. “Temer gastou mais de R\$ 400 milhões [com publicidade institucional] em aproximadamente dois anos e meio de mandato, sendo o principal canal de divulgação de uma gestão marcada pelo impeachment de uma presidenta eleita” (VERRI, 2019, p. 5).

Com base em informações disponibilizadas através do Portal da Transparência, o autor constatou que 49% (R\$ 205 milhões) do montante gasto em propaganda foram destinados à categoria política pública, na qual a publicidade institucional foi utilizada para dar conhecimento à sociedade sobre as reformas trabalhista e previdenciária propostas pelo Executivo. “Nas duas campanhas [...] a publicidade exalta apenas as perspectivas da reforma do governo, reiterando o discurso oficial e, muitas vezes, funcionando como contraponto às críticas apresentadas pelos opositores. O caráter educativo é substituído pelo caráter político” (VERRI, 2019, p. 14).

O autor também destacou que a segunda ação que mais recebeu recursos foi a de promoção do governo, através da qual “Temer desenvolve uma agenda de comunicação que reforça a imagem de sua gestão ao comparar os dados econômicos com a de sua antecessora” (VERRI, 2019, p. 8). Para isso, a Secom produziu as campanhas intituladas 500 dias, série de anúncios para divulgar as realizações do governo no período; 1 ano de Governo, na qual se “reverbera o discurso de recuperação da economia e de conserto dos problemas que teriam sido causados pelas gestões do Partido dos Trabalhadores” e 2 anos de Governo, em que “o mote é

a salvação [...] os indicadores econômicos durante os 24 meses de governo seriam a prova que o Brasil está no caminho certo” (VERRI, 2019, p. 8).

Ao mesmo tempo em que incrementou os gastos com propaganda governamental veiculada em mídia privada, o governo do ex-Presidente Michel Temer também foi marcado, no âmbito da comunicação, pelo ataque ao caráter público da EBC e pelo início do desmonte do sistema de comunicação público federal. Em artigo sobre as medidas que impactaram a estrutura e o funcionamento da EBC, apontei que o desmonte do sistema de comunicação pública brasileiro marcou o início do processo de desdemocratização (TILLY, 2013) pelo qual passa o país atualmente, em curso desde o afastamento da presidenta Dilma Rousseff, em maio de 2016.

Após anos de investimentos crescentes na Empresa Brasil de Comunicação – que, entre 2008 e 2011, teve seu orçamento ampliado de R\$ 305,4 milhões para R\$ 461,3 milhões – a EBC passou a sofrer com reduções significativas no seu financiamento, que foram acentuadas no governo do ex-presidente Michel Temer (LOPES, 2015; 2018). E os ataques não foram apenas de ordem financeira [...] a comunicação pública passou a ser vista, já nos primeiros atos e declarações do novo governo, como uma ameaça ao projeto político que agora norteia o executivo federal. É prioridade interferir na EBC para que suas emissoras se alinhem na defesa e na promoção do governo interino (LUZ, 2019, p. 6).

A principal medida de impacto na EBC foi a publicação da MP 744, depois convertida na Lei 13.417/2017. Além de oficializar a extinção do Conselho Curador da EBC, as funções administrativas e de gestão da empresa passaram a ser responsabilidade de um Comitê de Administração formado, em sua maioria, por representantes indicados pelo governo e por uma Diretoria Executiva indicada na íntegra pela Presidência da República. A sociedade civil, que antes também participava dessas decisões, foi afastada do processo. Além disso, o diretor-presidente da EBC, antes indicado pelo Conselho Consultivo e com mandato fixo de quatro anos sem coincidir com o da Presidência da República – a fim de evitar ingerência sobre sua atuação – passou a ser indicado exclusivamente pela Presidência, além de não ter mais mandato fixo, podendo ser demitido a qualquer momento (LUZ, 2019). Por fim, o governo Temer iniciou a redução do número de funcionários da EBC, através do lançamento de dois Programas de Demissão Voluntária (PDV), um em dezembro de 2017 e o segundo em dezembro de 2018, último mês do governo Michel Temer.

Apesar da brevidade do mandato – pouco mais de um ano e meio entre a interinidade e a efetivação no cargo –, as novas diretrizes e medidas efetivadas na política de comunicação do governo Temer abriram espaço para o aprofundamento da crise da comunicação pública no país (COUTINHO; FALCÃO; ALMEIDA, 2018), levada adiante no atual governo, com o

presidente Jair Bolsonaro (CASTILHO, 2020). As estratégias de comunicação do governo Jair Bolsonaro (2019-) não compõem esse resgate histórico em virtude de ser um governo ainda em curso.

5.4 O ACERVO COMUNICACIONAL DOS EX-PRESIDENTES BRASILEIROS

O acesso à comunicação executada por diferentes governos brasileiros ajuda a compreender a comunicação governamental enquanto prática integrante da política e lança luzes sobre a importância do registro documental e da preservação do acervo derivado dessa comunicação para a memória democrática. Afinal, de que forma tal reconstituição histórica seria possível caso os arquivos dessa comunicação não sejam preservados e estejam publicamente acessíveis?

A Lei 8.159/1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos, é importante dispositivo legal a tratar da preservação e da disponibilização pública de informações e documentos oficiais aos cidadãos brasileiros. Pela lei, é dever do poder público “a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação” (BRASIL, 1991, art. 1º, s/p). Além disso, no artigo 4º, afirma-se:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujos sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas (BRASIL, 1991, s/p).

No que tange à preservação dos arquivos da comunicação social, a Portaria nº 47 do Arquivo Nacional, órgão central do Sistema de Gestão de Documentos e Arquivos (SIGA), da administração pública federal, normatiza quais documentos devem ser preservados e por quanto tempo, em cada instância governamental. Segundo o código de classificação e tabela de temporalidade e destinação de documentos relativos às atividades-meio do Poder Executivo Federal (Anexo 1), instituído pela Portaria:

- As credenciais de jornalistas cadastrados para cobrirem o governo federal devem ser guardadas um ano após sua expiração e, em seguida, eliminadas;
- Os arquivos que tratem da relação do governo com a imprensa devem ser arquivados por um ano e, após isso, eliminados – com orientação para serem guardados aqueles cujas informações reflitam a política do órgão;

- Os arquivos resultantes da comunicação interna devem ser preservados por dois anos e, em seguida, podem ser eliminados, também com orientação para serem guardados aqueles cujas informações reflitam a política do órgão;
- As “ações de responsabilidade social” do âmbito da comunicação devem ser guardadas por cinco anos na chamada fase corrente⁶⁷, arquivadas na fase intermediária por nove anos e, em seguida, serem preservadas permanentemente – com exceção dos documentos cujas informações se encontram recapituladas ou consolidadas em outros. Nesses casos, esses documentos podem ser eliminados dois anos após a fase intermediária;
- Por fim, as campanhas publicitárias devem ser guardadas por quatro anos na fase corrente, arquivadas na fase intermediária por dez anos e, em seguida, preservadas permanentemente (ARQUIVO NACIONAL, 2020b).

Não há, na referida tabela, nenhuma menção ao tempo de preservação das notícias, entrevistas, fotografias, registros audiovisuais, pronunciamentos e demais produtos derivados da comunicação governamental. Igualmente, não há nenhuma legislação ou norma infralegal que disponha sobre a preservação dos conteúdos dos sites oficiais (MELO; ROCKEMBACH, 2021), atualmente os principais canais de publicação e de acesso às informações produzidas pelo Estado voltadas para a esfera civil (SILVA, 2005; 2017). Esse vácuo legal favorece as situações de apagamento e de exclusão de conteúdos oficiais.

A coordenadora do Sistema de Gestão de Documentos e Arquivos (SIGA) do Arquivo Nacional e ex-coordenadora geral de Gestão de Documentos da instituição entre os anos de 2018 a 2020, Larissa Candida Costa, esclarece que, no poder Executivo federal, o órgão responsável pela custódia de documentos permanentes é o Arquivo Nacional. No entanto, admite: “estamos sendo falhos nessa parte, porque nós não conseguimos recolher todos os documentos permanentes da administração pública federal” (COSTA, 2021, s/p).

No que diz respeito aos documentos gerados pela atividade de comunicação social do governo federal, Costa (2021) alerta que, enquanto a atividade de comunicação faz parte das atividades-meio nos órgãos da administração direta e indireta, esses órgãos devem se atentar

67 De acordo com a Lei 8.159/1991, que trata da política nacional de arquivos, os documentos públicos são identificados como correntes, intermediários e permanentes. Os documentos correntes são aqueles em curso ou que, mesmo sem movimentação, constituam objeto de consultas frequentes. Ou seja, é a fase na qual se encontram vinculados aos fins para os quais foram produzidos ou recebidos e que constituam objeto de consultas frequentes nos órgãos produtores. Consideram-se documentos intermediários aqueles que, não sendo de uso corrente nos órgãos produtores, por razões de interesse administrativo, aguardam a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente. Por fim, consideram-se permanentes os conjuntos de documentos de valor histórico, probatório e informativo que devem ser definitivamente preservados (BRASIL, 1991).

para as peças de comunicação – “e aí os sites se integram e, no meu entendimento, as redes sociais institucionais também” (COSTA, 2021, s/p) –, sendo geridas de acordo com o que preconiza a tabela de temporalidade instituída pela Portaria nº 47. No caso da Secom, é diferente, pois a comunicação faz parte das atividades finalísticas da própria instituição.

A Secom não pode eliminar nenhum documento da sua atividade finalística e não pode utilizar a portaria 47, porque a portaria não alcança toda sua atividade finalística, e enquanto ela não tiver esses instrumentos, ela não pode eliminar nada. Isso é responsabilidade do Arquivo Nacional como órgão central do sistema. Para eliminar, ela precisa de um instrumento aprovado pelo Arquivo Nacional. Enquanto isso ela tem que estar acumulando tudo isso. E quem tem que dar esse acesso, hoje, é a Secom (COSTA, 2021, s/p).

A coordenadora do SIGA reconhece a importância de produtos gerados a partir das atividades de comunicação para a memória do país, apesar de por vezes não serem reconhecidos como documentos que precisam ser preservados tanto quanto outras peças legais. “A notícia é construída com o objetivo de atender o discurso que aquele governo quer dar. [...] E isso é muito importante porque na verdade isso vai dizer muito do que aquele governo gostaria de tratar, como ele gostaria de tratar determinada política pública” (COSTA, 2021, s/p). Além disso, enfatiza:

As peças publicitárias, sites, redes sociais, embora sejam formatos e suportes muito atuais, são documentos arquivísticos. Não há dúvidas de que eles são registros de uma atividade exercida por uma instituição, seja ela pública ou privada. São documentos arquivísticos. [...] Na portaria 47, inclusive, se estabelece guarda permanente para esse conjunto documental. Significa que ele tem o poder de contar a memória, de contar a história muito grande. [...] [Mas] isso tudo precisa se aperfeiçoar. A própria Portaria 47 precisa de aperfeiçoamento e está em processo de aperfeiçoamento. A nossa intenção é mudar a metodologia de como a gente classifica as informações e avalia essas informações do executivo federal (COSTA, 2021, s/p).

Dentre as medidas de aperfeiçoamento citadas na entrevista está a nova política de gestão de documentos e arquivos do governo federal, que passou por consulta pública e aguarda aprovação da Casa Civil do governo. A política traz a possibilidade de cada instituição ter o seu próprio arquivo, em forma de custódia compartilhada com o Arquivo Nacional, agilizando gestão e acesso dos documentos. Conforme Costa (2021, s/p), “essas instituições deveriam ter esses repositórios e ter a capacidade de oferecer acesso à toda a sociedade a esse material. Um acesso pleno, sem cobrar, cumprindo todos os critérios de acessibilidade e que faça difusão desse acervo”.

Outra medida é a criação de duas câmaras técnicas no Conselho Nacional de Arquivos (Conarq). A primeira, comandada pela própria Larissa Costa, coordenadora do SIGA, vai tratar dos critérios que devem ser observados por todas as instâncias (poder Executivo, o poder

Legislativo e poder Judiciário) do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR) sobre classificação e avaliação de documentos, bem como os prazos de guarda e sua destinação final. A outra é a que vai definir normas e procedimentos para o arquivamento dos *websites* oficiais, iniciativa citada no capítulo anterior.

Ela vai ser uma base que vai nos ajudar a alcançar esse tipo de material que hoje não é visto pelo gestor como um material arquivístico. A constituição, a lei, fala muito de material arquivístico, e o que eles [os gestores] imaginam que seja isso? O ofício, o memorando, o relatório... mas não o próprio site. Então o que a gente está precisando é fazê-los compreender que isso é um documento arquivístico e dar subsídios (COSTA, 2021, s/p).

A falta de compreensão e de legislação e normas sobre a necessidade de preservar os sites oficiais atinge diretamente o acervo da comunicação produzida por ex-presidentes brasileiros. Pesquisa documental realizada para esta tese tendo como *locus* o site do Palácio do Planalto, a fim de identificar quais produtos de comunicação produzidos durante os mandatos de presidentes eleitos desde a redemocratização estão disponíveis para consulta pública, comprovam o cenário abordado na entrevista. A escolha do recorte temporal de governos eleitos após 1989 responde ao período a partir do qual se deu a entrada do governo brasileiro na internet, com a criação das primeiras páginas web oficiais (POSSAMAI, 2014). Portanto, com maior probabilidade de encontrar produtos de comunicação em formato digital disponíveis para consulta.

O procedimento de navegação orientada utilizou, primeiramente, a ferramenta de busca disponível no canto superior da página inicial inserindo, como palavra-chave, o nome de cada ex-presidente/a. A ferramenta de busca é o caminho mais intuitivo para o cidadão comum procurar conteúdos em *websites*. Uma vez que a busca resulta em poucos ou nenhum resultado, é possível deduzir que aqueles menos familiarizados com o site ou com a pesquisa exploratória infiram que o conteúdo inexistente, descartando a chance de que ele ainda esteja disponível em alguma página interna e, assim, desistindo da procura.

Os levantamentos ocorreram em novembro de 2019, na fase de qualificação desta tese, e em setembro de 2021, a fim de verificar se houve mudanças após a migração do site do Planalto para o portal gov.br. Os resultados, sistematizados no Quadro 10, revelam que, excetuando-se os conteúdos produzidos pela atual gestão de Jair Bolsonaro(2019-), a busca pelos demais governos não retorna em volume satisfatório de conteúdos.

Quadro 10: Busca pelo nome dos ex-presidentes no atual no site do Planalto

Ex-presidentes	Período/s de governo/s	Resultados totais 2019	Resultados totais 2021	Notícias
FERNANDO COLLOR DE MELO	1990 – 1992	02	01	Nenhuma
ITAMAR FRANCO	1992 – 1994	06	06	03
FERNANDO HENRIQUE CARDOSO	1995 – 1998 1999 – 2002	14	19	02
LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA	2003 – 2006 2007 – 2010	06	10	Nenhuma
DILMA ROUSSEFF	2011 – 2014 2015 – 2016	06	29	02
MICHEL TEMER	2016 – 2018	09	40	11
JAIR BOLSONARO	2019 –	1.265	3.278	1.186

Fonte: A autora, 2021, com base no site do Planalto, pertencente ao domínio gov.br, 2019; 2021.

Os resultados indicados no Quadro 10 não são compatíveis com a quantidade de produtos de comunicação produzida em cada governo, passível de ser estimada quando se observa apenas o governo atual, cujo volume de conteúdos é milhares de vezes superior ao dos demais. Notamos, ainda, que o número de notícias disponibilizadas no site do Palácio do Planalto citando o nome dos ex-presidentes é irrisório quando considerado o período de governo de cada mandatário, afinal, notícias são os produtos comunicacionais produzidos em maior volume em qualquer governo, tendo em vista a cobertura diária promovida pelo jornalismo institucional com o objetivo de dar visibilidade às ações do Executivo.

É importante ressaltar que o levantamento realizado no site do Planalto, em setembro de 2021, após unificação dos portais governamentais em um único domínio, resultou em números mais elevados do que os que estão listados no Quadro 10. Isso porque a busca passou a indexar, a partir de 2021, conteúdos disponíveis também nas páginas ministeriais e em outros órgãos da administração direta e indireta do governo federal que citem os nomes dos ex-presidentes. Coube, aqui, uma decisão metodológica, no caso, a de considerar apenas os resultados referentes à comunicação produzida pela Presidência e hospedada no Palácio do Planalto, a fim de padronizar e permitir a comparação com os resultados obtidos no levantamento anterior. Essa filtragem é oferecida na própria ferramenta de busca do site.

A segunda etapa de navegação orientada ocorreu na Galeria dos Ex-presidentes, que integra o “Acervo da Biblioteca da Presidência”, na qual se afirma estar disponível “com exclusividade todo o conteúdo produzido pelos ex-presidentes da República durante o mandato presidencial, além de fornecer informações bibliográficas e publicações oficiais” (BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA, 2021, s/p). Nessa página, apesar da afirmação, apenas parte da comunicação governamental produzida por cada presidente é disponibilizada. O levantamento, realizado em setembro de 2021, apresentou os seguintes resultados (Quadro 11):

Quadro 11: Produtos de comunicação disponíveis no acervo da biblioteca do Planalto

Presidente e período de governo	Conteúdos disponíveis
Fernando Collor de Melo (1990-1992)	<ul style="list-style-type: none"> - publicações oficiais da Presidência - mensagens presidenciais - discursos presidenciais
Itamar Franco (1992-1994)	
Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	<ul style="list-style-type: none"> - publicações oficiais da Presidência - mensagens presidenciais - discursos presidenciais - programas de rádio
Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)	<ul style="list-style-type: none"> - publicações oficiais da Presidência - mensagens presidenciais - discursos presidenciais - entrevistas - programas de rádio “Café com o Presidente” - galeria de áudios e de fotos
Dilma Rousseff (2011-2016)	<ul style="list-style-type: none"> - publicações oficiais da Presidência - mensagens presidenciais - discursos presidenciais - entrevistas - programas “Café com a Presidenta” - galeria de áudio e de vídeos
Michel Temer (2016-2018)	<ul style="list-style-type: none"> - publicações oficiais da Presidência - mensagens presidenciais - discursos presidenciais - entrevistas - pronunciamentos oficiais - galeria de áudio e de vídeos

Fonte: Elaboração da autora com base no site do Planalto, pertencente ao domínio gov.br, 2021.

Quando comparados aos conteúdos disponibilizados na página do Planalto produzidos pelo atual gestor, Jair Bolsonaro (Quadro 10 e Figura 15), percebe-se que os ex-presidentes não dispõem de tudo o que a Secretaria de Comunicação Social produz durante os mandatos,

especialmente no caso dos presidentes mais recentes. Por exemplo, não há, em nenhum acervo de ex-presidentes, as notas oficiais ou as campanhas publicitárias veiculadas. Apesar de, como já evidenciado nesta tese, as campanhas publicitárias serem a atividade de comunicação que mais mobiliza recursos financeiros para sua execução, de serem classificadas como documentos de guarda permanente pela tabela de temporalidade e de se tratarem de uma das atividades-fim da Secretaria de Comunicação Social. Esses arquivos deveriam estar preservados e disponíveis para consulta pública.

As consequências da não preservação ou da não disponibilização desses documentos para consulta pública compromete a constituição da memória administrativa, política, social e cultural. Essa é a hipótese que esta tese buscará comprovar. Para isso, apresentamos, no próximo capítulo, o objeto de pesquisa escolhido para este estudo de caso: o governo da primeira mulher eleita para o cargo de Presidenta da República do Brasil. Através de resgate histórico-documental, buscaremos explicitar a importância desse período governamental para analisar a relação entre comunicação governamental e memória nas democracias.

6 A COMUNICAÇÃO DO GOVERNO DILMA

Este capítulo é dedicado a apresentar nosso objeto de análise: a comunicação dos governos da ex-presidenta Dilma Rousseff. Iniciamos pela reconstituição da história da primeira presidenta a governar o Brasil, destacando os principais marcos da sua trajetória pessoal e política e, também, dos seus governos. Esse resgate reforça a importância desse período recente da história do país e como o acesso à comunicação governamental empreendida nesses anos importa para a nossa memória.

Em seguida, nos voltamos à comunicação dos governos Dilma Rousseff, cujo primeiro mandato ocorreu entre 01 de janeiro de 2011 e 31 de dezembro de 2014, e o segundo entre 01 de janeiro de 2015 e 12 de maio de 2016, data em que foi afastada pelo Senado Federal para responder a processo de *impeachment*. A cassação do mandato aconteceu pouco mais de três meses depois, em 31 de agosto de 2016.

A apresentação da comunicação está dividida em duas partes. Na primeira, evidenciamos e analisamos a estrutura e a robustez do sistema de comunicação governamental do Executivo federal e a importância dos arquivos derivados das suas atividades para a documentação histórica do governo de Rousseff. Na segunda, buscamos revelar se, e como, os arquivos derivados dessa comunicação, apresentados na primeira parte, estão disponíveis para consulta pública no site oficial da Presidência – o portal do Palácio do Planalto. Os levantamentos foram orientados pelas categorias instrumentais apresentadas no capítulo 4, que permitem reconhecer e identificar os produtos derivados das ações da comunicação governamental.

6.1 DILMA ROUSSEFF, A PRIMEIRA PRESIDENTA BRASILEIRA

Primeira mulher a presidir o país, permanecendo quase seis anos à frente do cargo, em seus governos ocorreram relevantes acontecimentos políticos, dentre eles sua cassação em um polêmico processo de *impeachment*, o que abreviou seu segundo mandato em quase dois anos. Além disso, sua biografia está associada aos principais acontecimentos políticos brasileiros das últimas décadas.

Dilma Vana Rousseff nasceu em 14 de dezembro de 1947 em Belo Horizonte, Minas Gerais. Filha de pai búlgaro e de mãe brasileira, iniciou a militância política no movimento estudantil, aos 16 anos, após a derrubada do governo João Goulart pelos militares e o início do

governo ditatorial que dominou o país por 21 anos. Inicialmente integrante da Organização Revolucionária Marxista – Política Operária (Polop) –, ingressou em 1967 no Comando de Libertação Nacional (Colina), movimento adepto da luta armada contra a ditadura. Em diversas ocasiões, no entanto, Dilma afirmou nunca ter participado de ações armadas.

Em 1969, entra na clandestinidade e, com isso, abandona o curso de economia que cursava há dois anos na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Em julho do mesmo ano, o movimento Colina se une à Vanguarda Popular Revolucionária (VPR), dando origem à Vanguarda Armada Revolucionária Palmares (VAR-Palmares), onde seguiu sua atuação e terminou presa, em janeiro de 1970, passando a ser vítima de sessões de tortura com utilização de métodos como pau de arara, choques elétricos, socos e palmatória. Foi condenada a seis anos de reclusão, mas conseguiu redução da pena junto ao Superior Tribunal Militar (STM) e saiu da prisão no final de 1972.

Após sair da cadeia, Dilma se muda para Porto Alegre, Rio Grande do Sul, junto com o companheiro Carlos Araújo, também militante político. Na capital gaúcha, retoma o curso de economia e se gradua em economia em 1977, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). No ano anterior, teve sua única filha, Paula Rousseff Araújo.

Dilma militou pela promulgação da lei da Anistia, sancionada em 1979, abrindo caminho para a posterior redemocratização do país. Em seguida, ajuda a fundar e filia-se ao PDT (Partido Democrático Trabalhista), liderado pelo líder político gaúcho Leonel Brizola. No PDT, Dilma ocupou diversos cargos: entre 1980 a 1985 assessorou o partido na Assembleia Legislativa do estado; entre 1986 e 1988, foi secretária municipal da Fazenda, durante a gestão do pedetista Alceu Collares na prefeitura de Porto Alegre e, quando Collares foi eleito governador, assumiu a presidência da Fundação de Economia e Estatística do estado (FEE), permanecendo no cargo de 1991 a 1993. Ainda em 1993, saiu da FEE para assumir o cargo de Secretaria de Energia, Minas e Comunicações do governo estadual, onde permaneceu até o final de 1994.

O primeiro cargo em um governo petista ocorreu em 1999, com a vitória de Olívio Dutra para o governo gaúcho. Dilma assumiu a Secretaria estadual de Energia, Minas e Comunicações, função desempenhada até o final do governo, em 2003. Dois anos antes, em 2001, saiu do PDT e filia-se ao Partido dos Trabalhadores (PT).

Em 2002, com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva (PT) para a presidência da República, Dilma integra a equipe de transição do governo e, em seguida, é convidada para

assumir Ministério das Minas e Energia. Ocupou o cargo de 2003 a 2005, quando assumiu a chefia da Casa Civil. Com a reeleição de Lula em 2006, Dilma segue no governo federal, comandando a elaboração e a execução do “Plano de Aceleração do Crescimento” (PAC), um dos principais projetos do segundo governo Lula, com ações concentradas em áreas como infraestrutura, habitação, transportes e geração de energia.

No início de 2010, foi indicada candidata do Partido dos Trabalhadores à Presidência, para suceder Lula. Em sua primeira disputa a um cargo eletivo, foi eleita com 56,05% dos votos válidos no segundo turno das eleições, derrotando o candidato José Serra (PSDB). Sua vitória consolida a hegemonia política do Partido dos Trabalhadores (PT) no governo federal brasileiro, que já governava o país desde 2003. Ela se torna a primeira mulher a assumir a presidência do País, aos 63 anos de idade, após conquistar quase 56 milhões de votos. De perseguida política, presa e torturada durante o regime militar, Dilma passa a comandar o país.

Uma das principais marcas do seu primeiro mandato – cujo slogan era “País rico é país sem pobreza” – foi o lançamento, logo no início do governo, do “Plano Brasil Sem Miséria”. Com o objetivo de tirar 16,2 milhões de pessoas da pobreza extrema, o programa era uma ampliação do “Bolsa Família”, principal marca dos governos Lula. Dilma também deu continuidade a outros programas bem avaliados do antecessor, como o programa habitacional “Minha Casa, Minha Vida”, que subsidiava a compra de moradia popular.

Duas outras importantes medidas merecem ser destacadas no primeiro mandato de Dilma – ambas sancionadas na mesma data, 18 de novembro de 2011. A primeira foi a Lei de Acesso à Informação (LAI), dispositivo legal que passou a obrigar órgãos públicos a prestarem informações sobre suas atividades a qualquer cidadão interessado, introduzindo o Brasil no rol de nações que adotavam medidas de fortalecimento da transparência pública através de leis de acesso à informação governamental. A LAI extinguiu o sigilo eterno de documentos públicos brasileiros, estabelecendo prazo máximo de 50 anos para que informações classificadas como ultrassecretas pelo governo fossem mantidas em segredo. A lei mereceu análise nesta tese no subitem 1.2.3.1, dedicado à dicotomia transparência *versus* opacidade informacional.

A outra medida sancionada pela presidenta na mesma data foi a instalação da Comissão Nacional da Verdade (CNV), criada para apurar violações aos direitos humanos ocorridas durante governos autoritários brasileiros entre 1946 e 1988 – incluindo, portanto, o período em que a própria Dilma foi presa e torturada por militares, na década de 70. Mesmo sem poder de punição, a comissão apontou, em seu relatório final, 377 pessoas como responsáveis por crimes como tortura e assassinato, e recomendou a abertura de processos judiciais.

A instalação da Comissão Nacional da Verdade não foi bem recebida por parte dos militares de alta patente do país, especialmente aqueles que temiam serem responsabilizados por crimes dos quais teriam sido anistiados em 1979. Alguns pesquisadores do campo da ciência política sugerem que a instalação da CNV levou militares de alta patente a endossarem o pedido de impeachment contra Dilma⁶⁸ – uma relação que não tornou a ser pacífica e se aprofundou após 2018, após a eleição do ex-capitão do exército Jair Messias Bolsonaro para a presidência.

No penúltimo ano do seu primeiro mandato, durante o mês de junho de 2013, o governo passou a ser alvo de inúmeras manifestações que se espalharam por todo o país nos meses subsequentes. Conhecidas por “Jornadas de Junho”, os protestos surgiram como crítica ao aumento das tarifas do transporte público coletivo nas capitais brasileiras, mas rapidamente passaram a incluir outras pautas, tais como os gastos com a realização da Copa do Mundo que ocorreria no ano seguinte, 2014; a cobrança por mais investimentos em saúde e educação; e o combate à corrupção, pauta incômoda aos governos petistas que, desde o escândalo do Mensalão, denunciado no governo Lula, marcou o Partido. Somente no primeiro ano do governo Dilma, sete ministros deixaram os cargos, seis deles acusados de corrupção.

A única resposta consistente oferecida pelo governo às diversas reivindicações dos manifestantes veio na área da saúde. Em 8 de julho de 2013 foi lançado o Programa Mais Médicos, por meio da medida provisória 621. O programa incentivava médicos brasileiros e estrangeiros a trabalhar em áreas carentes das periferias das grandes cidades e no interior do país, além de contratar médicos estrangeiros, principalmente cubanos, para as vagas que não fossem preenchidas por profissionais brasileiros.

O programa “mobilizou divergências e acusações entre entidades de representação da classe médica e o governo federal brasileiro”, gerando “uma disputa de sentidos em relação ao programa, que ganhou visibilidade e provocou desdobramentos sociais” (BECKER, 2017). Organizações da classe médica como o Conselho Federal de Medicina (CFM), a Associação Médica Brasileira (AMB), a Federação Nacional dos Médicos (Fenam) e organizações estudantis acusaram o governo de tentar transferir a responsabilidade pelos problemas do Sistema Único de Saúde (SUS) para os profissionais da área.

⁶⁸ Sobre isso, ver mais em: <https://revistaforum.com.br/politica/comissao-da-verdade-foi-um-dos-motivos-para-o-golpe-de-2016-e-a-ascensao-de-bolsonaro-aponta-historiador/#> e <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2020/11/02/em-livro-temer-revela-contato-com-militares.htm> Acessos em 29 Jan 2022

Em março de 2014, o tema do combate à corrupção alcança um novo patamar na agenda de discussão pública brasileira. É o início da Operação Lava Jato, força-tarefa coordenada pela Polícia Federal para desvelar esquemas de corrupção envolvendo recursos da maior empresa estatal brasileira, a Petrobrás, empreiteiros, políticos e agentes públicos do Estado. As fases da operação miravam políticos de diversos partidos, sendo o PT um dos principais atingidos pelas investigações⁶⁹.

Nesse difícil cenário, e com a popularidade abalada, Dilma enfrentou uma campanha acirrada em sua tentativa de reeleição. Ainda assim, em outubro de 2014, ela vence a disputa contra o oponente Aécio Neves (PSDB), também em segundo turno, e conquista mais um mandato. A vitória consagraria 16 anos de governos petistas na esfera federal, feito inédito para um partido desde a redemocratização do país – o que só não ocorreu porque a presidenta foi cassada pelo Congresso Nacional em 31 de agosto de 2016.

O questionamento sobre sua capacidade de governar por mais quatro anos veio logo após a vitória, antes mesmo de assumir o segundo mandato, em 01 de janeiro de 2015. O candidato derrotado no segundo turno, senador Aécio Neves, afirmou em seu primeiro discurso após a derrota, no plenário do Senado Federal, que os brasileiros “ocuparam as ruas não apenas para apoiar um nome, mas para defender uma causa. Não se trata mais de contar votos”⁷⁰. A desconfiança de que a Dilma poderia não completar o segundo mandato cresceu a partir de então.

O segundo mandato da presidenta adotou o lema “Brasil, Pátria Educadora”, mas a pauta econômica logo se impôs, em virtude da crise econômica que atingiu o país. Diversas medidas de austeridade e de ajustes fiscal foram anunciadas, dentre elas, medidas que modificavam as regras de concessão de benefícios trabalhistas e previdenciários – desencadeando fortes críticas por parte do movimento sindical e, inclusive, no próprio partido da presidenta.

O ano de 2015 foi marcado pela volta das manifestações de rua, contra e a favor do governo. Protestos nacionais articulados pelos movimentos Vem Pra Rua (VPR) e Movimento

⁶⁹ A principal figura pública à frente do julgamento dos processos resultantes das investigações realizadas pela Polícia Federal foi o juiz Sérgio Moro, titular da 13ª Vara Criminal de Curitiba, especializada em crimes financeiros e de lavagem de dinheiro. Moro e diversos procuradores do Ministério Público Federal tiveram sua atuação questionada e atos invalidados nos anos recentes, acusados de parcialidade e de ilegalidades nos processos. Para saber mais, ver: STRECK, Lenio; CARVALHO, Marco Aurélio de. (orgs). O livro das suspeições. O que fazer quando sabemos que sabemos que Moro era parcial e suspeito? Rio de Janeiro, Prerrogativa: 2020. Disponível em: www.migalhas.com.br/arquivos/2020/8/E6A091C63F5C18_livrosuspeicoes.pdf Acesso em 12 Out. 2021.

⁷⁰ Fonte: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/11/05/aecio-neves-promete-oposicao-201cincansavel-e-intransigente201d> Acesso em 12 Out 2021.

Brasil Livre (MBL) passam a ocorrer com frequência. O maior em número de participantes aconteceu em 15 de março de 2015, quando 210 mil pessoas, segundo o instituto de pesquisa DataFolha, se reuniram na Avenida Paulista (SP) para protestar contra a corrupção, contra o PT e pelo impeachment da presidenta. (ANDRADE, 2019). Também ocorreram mobilizações favoráveis ao governo. No dia 13 de maio de 2015, também na cidade de São Paulo, cerca de 100 mil pessoas, de acordo com os organizadores, se reuniram em defesa da presidenta.

Sua popularidade, no entanto, volta aos baixos índices pré-reeleição. Em 06 de agosto de 2015, pesquisa do Instituto Datafolha apontava que o governo era avaliado como ótimo ou bom por 8% dos entrevistados, como regular por 20% e como ruim ou péssimo por 71%. Os 1% restantes não souberam opinar. Três meses depois, nova rodada de pesquisa do mesmo instituto apontou que o índice daqueles que consideravam o governo ruim ou péssimo havia recuado para 67%, enquanto os que avaliavam o governo como ótimo ou bom havia oscilado positivamente para 10%. No entanto, a mesma pesquisa indicava que a corrupção passara a ser o principal problema do Brasil para 34% dos brasileiros, índice que elevou o tema pela primeira vez, de forma isolada, ao topo dos principais problemas do país desde que o Datafolha passou a inquirir sobre o tema, em 1996. Até então, os principais problemas do país na opinião dos entrevistados variavam entre desemprego, violência e segurança pública⁷¹.

No dia 2 de dezembro de 2015, o presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (MDB) aceitou um dos pedidos de abertura do processo de *impeachment* contra a presidenta. Era a ação protocolada pelos juristas Miguel Reale Jr., Janaína Conceição Paschoal e Hélio Bicudo; e subscritos por três líderes de movimentos populares que articularam as manifestações ocorridas em várias cidades do país, Kim Kataguirí (MBL), Rogério Chequer (Vem pra rua) e Carla Zambelli (Movimento contra a corrupção).

Em 17 de abril de 2016, o plenário da Câmara dos Deputados aprovou, por 376 votos favoráveis e 137 contrários, o prosseguimento da apreciação do pedido de cassação da presidenta, que seguiu para o Senado Federal e, no dia 12 de maio de 2016, por 55 votos a 22, os senadores da República oficializaram a abertura do processo de *impeachment*, com imediato afastamento de Dilma das suas funções por até 180 dias. Em consequência, o vice-presidente Michel Temer (MDB) assumiu como presidente em exercício.

⁷¹ Fonte: Instituto Datafolha. Pesquisas sobre o governo Dilma disponíveis em <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/avaliacaodegoverno/presidente/dilma/indice-1.shtml> Acesso em 12 Out 2021.

Finalmente, em 31 de agosto de 2016, o senado federal cassou definitivamente o mandato de Dilma Rousseff, preservando seus direitos políticos. O governo da primeira mulher a presidir o país, e reeleita para um segundo mandato, encerrou-se um ano e meio antes do previsto. Todo o processo de *impeachment*, por sua vez, ocorreu sob inúmeras acusações de se tratar de um golpe contra a democracia, na tentativa de alçar ao poder o grupo e o projeto político que haviam sido, mais uma vez, derrotados nas urnas. Sobre isso, há diversas pesquisas acadêmicas e publicações disponíveis, especialmente analisando o papel da imprensa e do judiciário no processo (GUAZINA; PRIOR e ARAÚJO, 2019; MIGUEL, 2019; PRONER; CITTADINO; TENENBAUM e RAMOS FILHO, 2016; STRECK; CARVALHO, 2020; ANDRADE, 2019). Esse breve resgate histórico lança luzes sobre a importância da comunicação governamental produzida durante seus dois mandatos, registrando os acontecimentos sob a ótica do poder executivo e oferecendo importantes relatos a respeito do período.

6.2 COMUNICAÇÃO REVELADA

A comunicação realizada durante os dois mandatos da presidenta Dilma Rousseff registrou e deu visibilidade aos principais acontecimentos do governo sob a ótica do poder executivo. Essa comunicação, planejada pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR) e executada por profissionais das áreas de Jornalismo, Relações Públicas e Publicidade, vinculados ou terceirizados pelo órgão, pode ser compreendida a partir das notícias, entrevistas, discursos, propagandas, realização e cobertura de eventos, patrocínios, pesquisas de opinião, dentre outras peças características desse fazer profissional.

O primeiro levantamento, para caracterizar essa comunicação, foi realizado com base nos relatórios anuais de gestão elaborados pela Secom entre 2011 e 2016, destinados aos órgãos de controle da administração pública federal. Eles permitem compreender, identificar e quantificar as ações e os produtos de comunicação executados pelo órgão. A ausência mais evidente, dentre os dados apresentados ano a ano, é o número de notícias publicadas anualmente nas mídias do governo – dado que seria de indiscutível importância, tendo em vista ser essa a atividade com maior volume de produção, em razão da cobertura diária da agenda governamental. Não obstante, a prestação de contas oferecida pelos relatórios é bastante detalhada em relação aos demais produtos e informa o quantitativo de entrevistas concedidas pela presidenta, de eventos realizados com a presença da mandatária, de campanhas

publicitárias produzidas, de programas desenvolvidos pelo jornalismo institucional, boletins eletrônicos e programas de rádio etc. Os dados foram sistematizados no Quadro 12, disposto a seguir.

Quadro 12: Ações e produtos de comunicação do governo Dilma Rousseff

Produtos	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Entrevistas da presidenta à imprensa nacional, regional e internacional	63	27	52	17	21	Não informado	180
Eventos/Viagens	79	57	81	101	50	Não informado	368
Campanhas Institucionais	72	80	69	46	25	37	329
Campanhas de Utilidade Pública	23	23	18	20	15	15	114
Programa “Café com a Presidenta”	43	55	56	26	Não informado	Não informado	180
Coluna “Conversa com a Presidenta”	47	52	53	25	Não informado	Não informado	177
Programa “Bom dia Ministro”	52	50	42	17	31	11 (até maio)	203
Programa “Brasil em Pauta”	09	07	09	12	09	04 (até maio)	50
Boletim “Em Questão”	226	245	Não informado	Não informado	Não informado	Não informado	471

Fonte: A autora, 2021, com base em Relatórios de Gestão da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

Pelo levantamento, constatamos que, excetuando-se as notícias (cujas quantidade não foram informadas em nenhum ano), o maior número de peças produzidas pela Secom durante o governo Dilma Rousseff diz respeito à publicidade, composta por campanhas institucionais, no total de 329, e a publicidade de utilidade pública, no total de 114. Isso resulta em um total de 443 campanhas, em pouco mais de cinco anos de gestão.

Essa não é uma característica apenas deste governo. Como abordado no capítulo anterior, em seção dedicada a apresentar os diferentes modos de comunicação dos ex-presidentes brasileiros eleitos desde a redemocratização, a publicidade⁷² é a linguagem

72 Não confundir a atividade profissional do campo da comunicação com o princípio normativo democrático da transparência.

privilegiada pela maioria dos governantes. Com efeito, trata-se da estratégia que melhor traduz o projeto político de um governo. Sua linguagem e estética acionam referências socioculturais, *slogans* e ideologias para comunicar ações, defender posições, prestar contas e trabalhar a imagem governamental. Para isso, mobiliza recursos humanos, tecnológicos e financeiros para produzir campanhas que envolvem desde materiais impressos a comerciais de TV e rádio, anúncios em mídia impressa e redes sociais digitais, mídia *indoor* e *outdoor*⁷³. Isso significa que o número de 443 campanhas realizadas durante o governo Dilma, na verdade, deve ser compreendido como um número muito superior de arquivos produzidos.

É possível ainda reconhecer a amplitude de temas tratados a partir dos destaques que a Secom faz em seus relatórios, anualmente indicando as principais campanhas realizadas, conforme o Quadro 13 (temas das campanhas institucionais) e Quadro 14 (temas das campanhas de utilidade pública).

No quadro 13, constatamos que os temas das campanhas de publicidade institucional revelam as prioridades temáticas do governo. É o caso da campanha sobre o Plano Brasil sem Miséria, lançada em 2011, no primeiro ano do governo. Para apresentar a prioridade da presidenta recém-eleita – combater a pobreza extrema no país – e o slogan do seu primeiro mandato – País rico é país sem pobreza – a campanha ganhou as mídias institucionais e comerciais já na primeira grande ação de comunicação realizada.

Os demais temas destacados pela Secom indicam um governo atento a questões como o custo da energia elétrica no país (campanha que se repetiu em quase todos os anos e reflete um tema que preocupou sociedade e governo nesse período), mobilizado para responder às manifestações de 2013 com a campanha Mais Médicos para o Brasil e, no mesmo ano, disposto a defender a criação da Comissão Nacional da Verdade, que investigou violações aos direitos humanos cometidos pelo Estado brasileiro em períodos autoritários (Quadro 13).

⁷³ Exemplos de mídias *indoor* são painéis de *led* em elevadores de prédios comerciais ou *shoppings centers*. Mídia *outdoor* nomeia, na publicidade, seu principal modelo: grandes painéis localizados em ruas, avenidas ou estradas que exibem anúncios impressos em grandes formatos.

Quadro 13: Principais campanhas de Publicidade Institucional do governo Dilma (2011-2016)

ANO	CAMPANHAS
2011	<ul style="list-style-type: none">- Plano Brasil sem Miséria- Brasil Institucional 2011
2012	<ul style="list-style-type: none">- Brasil Regional 2012- Brasil Carinhoso- Rio+20- Seca – ações e obras- Redução do Custo da Energia Elétrica
2013	<ul style="list-style-type: none">- Prestação de Contas Regional- Redução do Custo da Energia Elétrica- Copa 2014- Brasil sem Miséria – Resultados e Balanço de 2 Anos- Mais Médicos para o Brasil- Comissão Nacional da Verdade- 7 de Setembro- Comunicação no Meio Internet
2014	<ul style="list-style-type: none">- Prestação de Contas Regional- Copa do Mundo da Fifa Brasil 2014- Tarifa de Energia Elétrica – Fato- Comissão Nacional da Verdade (CNV)
2015	<ul style="list-style-type: none">- Prestação de Contas Regional- Medidas e Ajustes- Casa da Mulher Brasileira- Micro Empreendedor Individual (MEI)- Programa de Investimentos em Logística (PIL)- Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016
2016	<ul style="list-style-type: none">- Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016- Casa Brasil nos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016- Legado dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016- Bandeiras Tarifárias- Prestação de Contas- Reforma da Previdência- Campanha Equilíbrio das Contas Públicas- Rodovia e Enfrentamento à violência no trânsito

Fonte: A autora, 2021, com base em Relatórios de Gestão da Secom.

Já os temas das campanhas de utilidade pública, destacados pela Secom em seus relatórios (Quadro 14), revelam um governo atento aos direitos de setores socialmente vulneráveis, como mulheres em situação de violência (campanhas da Lei Maria da Penha ou Disque 180⁷⁴), crianças e adolescentes (campanha de incentivo ao registro civil e de combate à exploração sexual), beneficiários do Bolsa Família (campanha de atualização cadastral), além de campanha de promoção da igualdade racial e de combate à intolerância religiosa.

74 Central telefônica de atendimento gratuito para receber denúncias de violência contra mulheres.

Quadro 14: Principais campanhas de Publicidade de Utilidade Pública do governo Dilma (2011-2016)

ANO	CAMPANHAS
2011	<ul style="list-style-type: none"> - Campanha Nacional de Arrecadação de Recursos para o Fundo da Criança e do Adolescente - Campanha Nacional de Mobilização para a Certidão de Nascimento e Documentação Básica - Valorização do Cinema Brasileiro - Campanha Nacional de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes: - Dia Internacional da Mulher - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) - Coleta Seletiva do Lixo
2012	<ul style="list-style-type: none"> - Crack, é possível vencer - Lei Maria da Penha - Campanha Compromisso e Atitude - Dia Internacional da Mulher - Campanha Nacional de Proteção aos Direitos das Crianças e Adolescentes - Registro Civil de Nascimento e Documentação Básica - Campanha Semana do Peixe - Plano Safra da Pesca e Aquicultura - Campanha de Enfrentamento à Violência contra juventude negra - Lançamento de Novo Plano Estratégico – EBC
2013	<ul style="list-style-type: none"> - Seca Semiárido 2013 - Mulher, Viver sem Violência, Lei Maria da Penha e Compromisso e Atitude - Bolsa Família – Cadastro Único de Programas Sociais do governo federal - Proteção aos Direitos das Crianças e Adolescentes - Juventude Viva
2014	<ul style="list-style-type: none"> - Microempreendedores Individuais (MEI) - Atualização Cadastral do Bolsa Família - Proteção dos Direitos de Crianças e Adolescentes - Telefone Popular - Imposto de Renda 2014 - Aduana
2015	<ul style="list-style-type: none"> - Campanha Uso Consciente de Energia - Dialoga Brasil - Ligue 180 – Central de Atendimento à Mulher - Imposto de Renda 2015 - Plano Agrícola e Pecuário 2015/2016 - Simples Doméstico - Promoção da Igualdade Racial
2016	<ul style="list-style-type: none"> - Combate à Dengue, Zika e Chikungunya - Enfrentamento à Intolerância Religiosa - Dia Internacional da Mulher

Fonte: A autora, 2021, com base em Relatórios de Gestão da Secom.

Logo após as campanhas publicitárias, o segundo item com maior incidência no quadro de ações e produtos de comunicação (Quadro 12) são os eventos e viagens da presidenta. Totalizando 368 ocorrências, esse item consiste na mobilização de todos os setores da comunicação, começando pelas Relações Públicas, com seus avisos de pauta, a preparação de

entrevistas antes e após os eventos, planejando e supervisionando o ambiente onde ocorreram as ações para que estivessem corretamente sinalizados com as marcas governamentais etc.; passando pelo jornalismo institucional, que se mobiliza para a cobertura, redação e publicação de notícias, produção de programas de TV e radiofônicos que registram essas ações; e a publicidade, que responde pela amplificação dos temas tratados, produzindo campanhas, quando demandada, para dar a visibilidade necessária.

Os outros itens que compõem o Quadro 12 são produtos que marcaram a comunicação dos governos petistas na Presidência, a exemplo do programa de rádio Café com a Presidenta (criado no governo Lula com o nome Café com o Presidente), veiculado semanalmente, com seis minutos de duração, no qual a presidenta era entrevistada sobre temas diversos da sua gestão; a coluna Conversa com a Presidenta, em que assinava textos também semanais abordando ações de governo, a exemplo do Programa Luz para Todos, Programa Minha Casa, Minha Vida, Mais Educação, dentre outros; o programa de rádio Bom Dia Ministro, que entrevistava titulares das pastas ministeriais sobre seus temas de atuação; o boletim eletrônico e impresso Em Questão, também herdado do governo Lula, mas suspenso no terceiro ano do governo Dilma, destinado a aprofundar pautas sensíveis ao governo; e o programa mensal Brasil em Pauta, que fazia prestação de contas governamentais tratando de assuntos como investimentos em rodovias e ferrovias; plano de combate ao crack; construção de novas UPAs etc.

Essas atividades exigem a destinação de grande soma de recursos financeiros para sua execução. Para dimensionar esse custo, o segundo levantamento realizado para a caracterização da comunicação do governo Dilma analisou as peças orçamentárias anuais da Presidência da República, à qual, entre os anos de 2011 a 2016, a Secom esteve administrativamente vinculada. De posse desses documentos, disponíveis no site da Câmara dos Deputados, e a partir do cruzamento dos códigos de atividades executadas pela Secom – apresentadas em seu Plano de Ações e Atividades (SECOM, 2012), e as despesas liquidadas ano a ano, sistematizamos no Quadro 15 o custo de cada atividade de comunicação realizada no âmbito da Presidência da República.

Quadro 15: Despesas de comunicação da Presidência da República nos governos Dilma

Ano	Comunicação Institucional	Comunicação e transmissão de atos e fatos do Governo Federal	Publicidade de Utilidade Pública	Publicações Oficiais	Capacitação de agentes para o Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal – SICOM
2011	R\$ 160.490.437,00	R\$ 58.649.680,00	R\$ 33.367.740,00	R\$ 17.760.091,00	R\$ 32.520,00
2012	R\$ 173.016.091,00	R\$ 71.325.636,00	R\$ 32.994.282,00	R\$ 19.952.604,00	R\$ 7.900,00
2013	R\$ 230.733.879,00	R\$ 89.741.801,00	R\$ 20.099.278,00	R\$ 33.923.449,00	R\$ 55.727,00
2014	R\$ 231.209.769,00	R\$ 84.378.402,00	R\$ 20.200.000,00	R\$ 43.837.786,00	R\$ 790.809,00
2015	R\$ 155.161.615,00	R\$ 36.315.528,00	R\$ 12.357.313,00	R\$ 36.348.099,00	R\$ 526.799,00
2016*	R\$ 17.888.594,00	R\$ 2.869.480,00	R\$ 7.455.952,00	R\$ 14.158.255,00	R\$ 500.000,00
Total	R\$ 968.500.385,00	R\$ 343.280.527,00	R\$ 126.474.565,00	R\$ 165.980.284,00	R\$ 1.916.755,00

* Até maio de 2016⁷⁵.

Fonte: A autora, 2021, com base na Câmara dos Deputados.

O levantamento demonstra que o custeio das ações e programas executados apenas pela Secretaria de Comunicação Social, durante o governo Dilma Rousseff, totalizou R\$ 1.606.152.516,00 (um bilhão, seiscentos e seis milhões, cento e cinquenta e dois mil, quinhentos e dezesseis reais), valores nominais da época, sem correção monetária. Quando atualizado para 2021, esse montante atinge a soma de quase R\$ 2.495.512,318 (dois bilhões e meio de reais)⁷⁶. Importante reforçar que essas despesas não incluem os gastos com comunicação realizados por ministérios, órgãos da administração federal indireta ou empresas estatais.

Ainda observando o Quadro 15, constata-se que a maior despesa com comunicação está atrelada às ações de comunicação institucional, que inclui a política de comunicação e divulgação do governo através de ações de assessoria de imprensa, de relações públicas, de comunicação digital, de promoção, de patrocínio e de publicidade (SECOM, 2012). Essa atividade mobilizou R\$ 968.500.385,00 (ou seja, quase um bilhão de reais) nos cerca de 5,5 anos do governo.

Para a Comunicação e transmissão de atos e fatos do governo federal, que compreende a cobertura jornalística e a transmissão das atividades do governo federal pelos canais públicos

⁷⁵ Mês em que a ex-presidenta foi afastada das suas funções para responder ao processo de *impeachment*.

⁷⁶ Atualização pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), utilizando a Calculadora do cidadão, ferramenta disponibilizada no site do Banco Central do Brasil. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0>. Acesso em: 13 out. 2021.

e estatais de televisão (aberta e fechada), rádio e internet (SECOM, 2012), a Secretaria destinou R\$ 343.280.527,00 – a segunda maior despesa da pasta –, enquanto a “Publicidade de Utilidade Pública”, cujas despesas são apresentadas separadamente das campanhas institucionais, necessitou de R\$ 126.474.565,00 para sua realização.

A Publicidade de Utilidade Pública foi seguida em gastos pelas “Publicações oficiais” da Presidência que, segundo a página da Biblioteca da Presidência na internet⁷⁷, engloba materiais institucionais tais como o “Manual de Redação da Presidência da República”; o guia para editoração de publicações oficiais; os balanços do governo federal e as Mensagens Presidenciais enviadas ao Congresso Nacional anualmente por cada mandatário. Nessa ação, o valor despendido durante os governos Dilma foi de R\$ 165.980.284,00. Já a menor despesa é referente à capacitação de agentes para o Sistema de Comunicação de Governo no Poder Executivo Federal (SICOM), que inclui desde cursos de qualificação e de boas práticas profissionais até *media training*⁷⁸ para gestores que fazem interlocução com a imprensa. Essa atividade resultou em despesas de R\$ 1.916.755,00.

O levantamento orçamentário evidencia que, além de clara vinculação ao interesse público, a comunicação governamental possui inequívoco caráter patrimonial. Sua execução implica não apenas a existência de uma estrutura física, tecnológica e burocrática para seu funcionamento, é necessário, também, um considerável aporte financeiro para que o sistema de comunicação funcione. Dessa forma, nos parece cabível ilustrar que, assim como é inaceitável a depredação do patrimônio público, como escolas, postos de saúde, praças etc., deveria ser igualmente inaceitável a perda e/ou destruição desse patrimônio comunicacional. No entanto, como já abordado no capítulo anterior sobre a preservação do acervo dos ex-presidentes brasileiros, e como será comprovado a seguir, tratando especificamente do acervo da ex-presidenta Dilma, boa parte do que foi produzido em seu governo não está mais disponível para consulta pública nos sites oficiais.

6.3 COMUNICAÇÃO APAGADA

Durante seis anos, entre 2016 e 2021, realizamos o acompanhamento do site do Palácio do Planalto a fim de observar a disponibilidade dos conteúdos de comunicação produzidos

⁷⁷ Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais>. Acesso em: 06 out. 2021.

⁷⁸ Treinamento oferecido a gestores que atuam como porta-vozes ou tenham contatos frequentes com veículos de imprensa, em entrevistas e outros tipos de contato com a mídia.

durante o governo Dilma Rousseff. O acompanhamento periódico se mostrou necessário em razão da detecção de modificações na página e da posterior exclusão de conteúdos relativos à ex-presidenta desde o seu afastamento, em maio de 2016.

A primeira modificação ocorreu em 13 de maio de 2016, um dia após o afastamento temporário da ex-presidenta pelo Senado e a posse do vice-presidente Michel Temer como interino. Na ocasião, o site do Planalto incluiu uma seção específica para acesso aos conteúdos do governo Dilma, que passaram a ser separados dos conteúdos produzidos naquele que se iniciava. A seção chamava-se “Presidente afastada” e era indicada no menu da página inicial (Figura 15).

Figura 15: Fase de transição de governos do site do Palácio do Planalto



Fonte: Captura de tela da página do Planalto, no domínio gov.br, feita em 13 mai. 2016.

No dia 31 de agosto de 2016, dia da cassação do mandato da ex-presidenta e da efetivação do vice-presidente no cargo, o site foi novamente modificado. A seção Presidente afastada foi excluída. A partir de então, alguns conteúdos sobre o governo Dilma podiam ser acessados apenas na seção intitulada Acervo, subseção da Galeria de Ex-Presidentes que, conforme levantamento detalhado no Quadro 11, disponibiliza os seguintes conteúdos produzidos no governo Dilma: publicações oficiais da Presidência; mensagens presidenciais; discursos presidenciais; entrevistas; programas Café com a Presidenta e galeria de áudio e de vídeos. Voltaremos a tratar dessa seção no final deste capítulo.

Fora do Acervo, também era possível encontrar conteúdos do antigo governo através da ferramenta de buscas. No entanto, ao longo das coletas de dados que realizamos entre novembro de 2017 e novembro de 2019, constatamos que a cada nova busca uma quantidade menor de conteúdo era disponibilizada nos resultados, indicando possível retirada de publicações do site ou que os conteúdos publicados pelo governo anterior não eram mais buscados pela ferramenta, ainda que pudessem estar em algum lugar do site oficial.

Em 20 de novembro de 2017, a busca no site do planalto resultava em 208 notícias mencionando o nome Dilma Rousseff (Figura 16). Na busca realizada seis meses depois, em 23 de maio de 2018, o resultado foi de apenas 72 notícias (Figura 17) dentre os 317 itens disponíveis (Figura 18) – um decréscimo de quase 300% em comparação à busca anterior.

Figura 16: Notícias com o termo “Dilma Rousseff” no site do Planalto em novembro de 2017

The image shows a screenshot of the Planalto website's search results page. At the top, there is a blue header with the Planalto logo, the text 'PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA', and a search bar containing 'Buscar no portal'. Below the header, there are navigation links for 'Contato', 'Área de imprensa', 'Ouvidoria', and 'Fale com o Presidente'. A banner for 'MODERNIZAÇÃO TRABALHISTA' is visible, with the text 'Agora mais moderna e ajustada aos novos tempos' and a 'SAIBA MAIS' button. The main content area is titled 'Busca' and shows a search bar with the query 'Dilma Rousseff'. Below the search bar, the results are displayed under the heading 'Resultado da busca por "Dilma Rousseff"'. Two news items are listed: 'Plano Safra da Agricultura Familiar será lançado em 15 de junho' and 'Governo federal destinará R\$ 150 milhões para nove estados'. To the right of the results, there is a sidebar with a filter section titled '208 itens atendem ao seu critério. Filtrar os resultados'. The filter section includes a 'Tipo de item' dropdown menu with options: 'Selecionar Todos/Nenhum', 'Agenda Diaria', 'Audio', 'Página', 'External Content', 'Arquivo', 'Pasta/Álbum', 'Imagem', 'Link', 'Notícias' (which is selected), and 'Multimedia'. Below the filter section, there is a 'Notícias desde' section with options: 'Ontem', 'Última semana', and 'Último mês'.

Fonte: Captura de tela da página do Planalto, no domínio gov.br, feita em 23 mai. 2018.

Figura 17: Notícias disponíveis com o nome Dilma Rousseff no site do Planalto em maio de 2018

The screenshot shows a search interface with the following elements:

- Header:** "Busca" in large bold letters.
- Search Bar:** Contains the text "Dilma Rousseff" and a "FILTRAR OS RESULTADOS" button.
- Filters:**
 - TIPO DE ITEM:** A list of item types with checkboxes. "Notícia" is checked.
 - NOTÍCIAS DESDE:** A list of time periods with radio buttons. "Sempre" is selected.
- Results:** A message at the bottom states "72 itens atendem ao seu critério."

Fonte: Captura de tela da página do Planalto, no domínio gov.br, feita em 23 mai. 2018.

Figura 18: Total de itens com o nome Dilma Rousseff no site do Planalto em maio de 2018

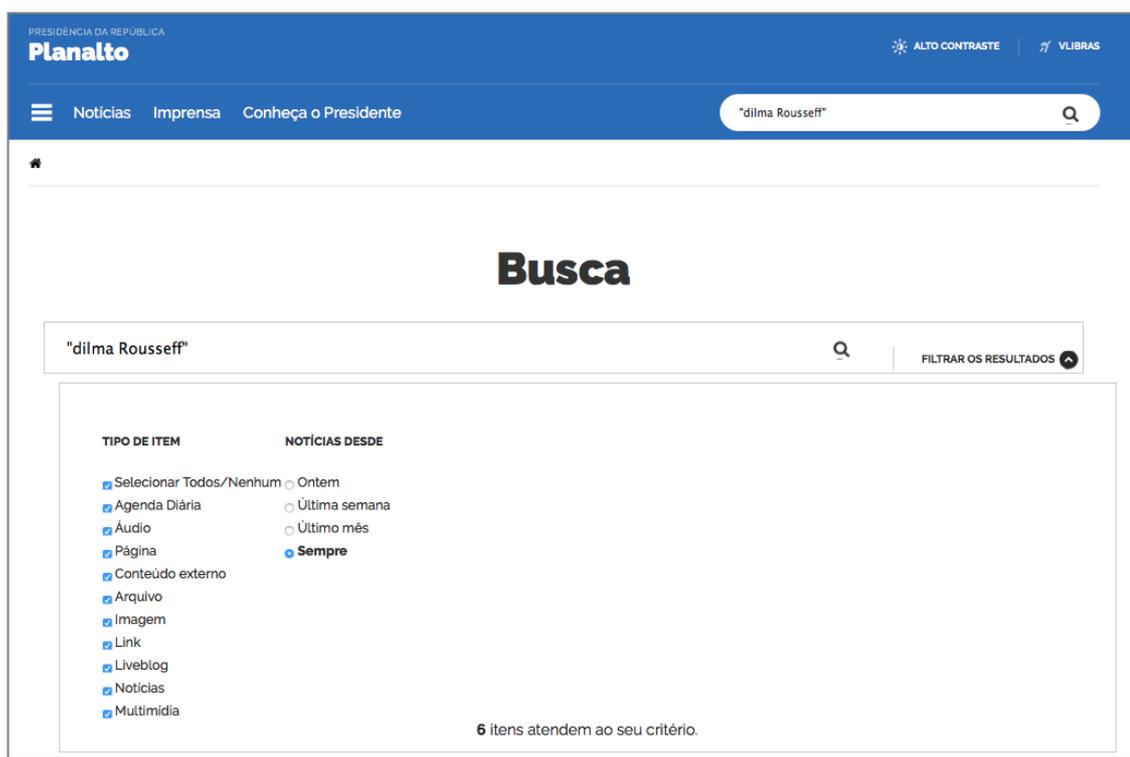
The screenshot shows a search interface with the following elements:

- Header:** "Planalto" logo and navigation links "ALTO CONTRASTE" and "VLIBRAS".
- Search Bar:** Contains the text "Dilma Rousseff" and a "FILTRAR OS RESULTADOS" button.
- Filters:**
 - TIPO DE ITEM:** A list of item types with checkboxes. "Selecionar Todos/Nenhum" is checked.
 - NOTÍCIAS DESDE:** A list of time periods with radio buttons. "Sempre" is selected.
- Results:** A message at the bottom states "317 itens atendem ao seu critério."

Fonte: Captura de tela da página do Planalto, no domínio gov.br, feita em 23 mai. 2018.

Um ano e meio depois, em novembro de 2019, nova busca apontou o apagamento quase total dos conteúdos que traziam o nome da ex-presidenta ainda ofertados através da ferramenta de buscas no site do Planalto: apenas seis ocorrências no total (Figura 19).

Figura 19:Resultado da busca por “Dilma Rousseff” do site do Planalto em novembro de 2019



Fonte: Captura de tela da página do Planalto, no domínio gov.br, feita em 11 nov. 2019.

Ao visualizarmos essas seis ocorrências (Figura 19), vê-se que metade delas se trata de publicações feitas no atual governo de Jair Bolsonaro – e que mencionam o nome da ex-presidenta. A outra metade é composta por informações como biografia e período dos mandatos. Isso indica que, nesse período, a busca no site da Presidência já não resultava em quase nenhum produto de comunicação institucional produzido no governo Dilma.

Por fim, a última busca realizada, em setembro 2021, apontou que haviam 29 conteúdos totais sendo, dentre esses, apenas duas notícias (Quadro 10). O aumento do número de conteúdos em comparação à busca de novembro de 2018 se dá em virtude da disponibilização de publicações recentes que citam o nome da ex-governante, em sua maioria atas de reuniões ou notícias da atual gestão em que o presidente Jair Bolsonaro cita a ex-presidenta, a exemplo de discursos e entrevistas. As duas notícias que seguem disponíveis são os dois primeiros itens

que aparecem na Figura 20, publicadas em 01/01/2019 e que fazem referência ao histórico da solenidade da posse presidencial.

Figura 20: Conteúdo da busca por “Dilma Rousseff” do site do Planalto em novembro de 2019

The screenshot displays search results for 'Dilma Rousseff' on the Planalto website. It features five search results, each with a title, author, publication date, and tags. The first two results are identical, titled 'Posse presidencial nem sempre foi em 1º de janeiro. Saiba mais', published by Planalto on 01/01/2019. The third result is 'Casa Civil da Presidência da República' by Onyx Lorenzoni. The fourth is 'Mandatos de Dilma Rousseff (2011-2015 e 2015-2016)' by Rachel Bonino. The fifth is 'Biografia da Presidenta Dilma Rousseff' from the Portal do Planalto. The final result is 'Dilma Rousseff' with a date range from 01.01.2011 to 31.08.2016.

Posse presidencial nem sempre foi em 1º de janeiro. Saiba mais
Diferentes constituições, impeachments e tomadas de poder marcam a história da cerimônia, que ocorre no primeiro dia do ano desde 1991
por [Planalto](#) publicado em 01/01/2019 — última modificação em 01/01/2019 12h06
registrado em: [POSSE PRESIDENCIAL](#) . [1º DE JANEIRO](#) . [CONSTITUIÇÃO DE 1988](#) . [DEMOCRACIA](#)

Posse presidencial nem sempre foi em 1º de janeiro. Saiba mais
Diferentes constituições, impeachments e tomadas de poder marcam a história da cerimônia, que ocorre no primeiro dia do ano desde 1991
por [Planalto](#) publicado em 01/01/2019 — última modificação em 01/01/2019 01h05
registrado em: [POSSE PRESIDENCIAL](#) . [1º DE JANEIRO](#) . [CONSTITUIÇÃO DE 1988](#) . [DEMOCRACIA](#)

Casa Civil da Presidência da República
Onyx Lorenzoni
por [Planalto](#) publicado em 01/01/2019 registrado em: [ONYX LORENZONI](#) . [CASA CIVIL](#)

Mandatos de Dilma Rousseff (2011-2015 e 2015-2016)
por [Rachel Bonino](#) última modificação em 26/12/2018 15h59

Biografia da Presidenta Dilma Rousseff
por [Portal do Planalto](#) publicado em 24/10/2013 — última modificação em 26/12/2018 15h59

Dilma Rousseff
Dilma Rousseff - 01.01.2011 a 01.01.2015 e 01.01.2015 a 31.08.2016
por [Portal do Planalto](#) publicado em 21/09/2012 — última modificação em 26/12/2018 15h59

Fonte: Captura de tela da página do Planalto, no domínio gov.br, feita em 11 nov. 2019.

A cobertura e divulgação diária das atividades presidenciais e dos atos de governo são ações de comunicação que mais mobilizam recursos públicos da Secom (Quadro 15). Além disso, notícias são produzidas e publicadas diariamente pelas equipes do jornalismo institucional. Basta observar o número de publicações dessa natureza disponíveis em setembro de 2021, no site Planalto, que referenciam o nome do atual presidente, Jair Bolsonaro (Quadro 10). São 1.186 para um governo que ainda não completou três anos de mandato. Já a ex-presidenta não possui mais nenhuma referência disponível na página da Presidência.

Por isso, a outra etapa da pesquisa buscou responder qual o volume de notícias existentes anteriormente no site do Planalto, produzidos e publicados pela Secom durante o governo Dilma. Para isso, como indicado no desenho metodológico, utilizamos a ferramenta online de arquivamento de *websites* Wayback Machine, que possui quase 3.000 versões do antigo site do Planalto recolhidas desde abril de 1998, permitindo acessá-las por data de captura.

Junto aos acervos disponibilizados pela ferramenta, foi possível verificar que o site do Planalto exibia na página “últimas notícias”, em 05 maio de 2016 (uma semana antes do afastamento provisório da presidenta), inúmeros conteúdos sobre temas variados, classificados

em editorias ou etiquetas (*tags*) como “economia”, “internacional” e “infraestrutura” (Figuras 21 e 22).

Figura 21: Topo da página “últimas notícias” do site do Planalto em 05 de maio de 2016



Fonte: Captura de tela da página Archive, feita em 2019.

Mas, como já comprovado, nenhuma dessas notícias está disponível para acesso e leitura, atualmente. Além disso, observando a base da página “últimas notícias” (Figura 22) é possível verificar que, à época, existiam pelo menos dez páginas de publicadas – sendo possível afirmar que o número de notícias era muito superior às 72 disponíveis, dois anos depois, em maio de 2018.

Figura 22: Base da página “últimas notícias” do site do Planalto em 05 de maio de 2016



Fonte: Captura de tela da página Archive, feita em 2019.

Registros feitos pela pesquisa de Danusa Andrade (2014), que analisou a comunicação governamental da presidenta Dilma Rousseff no site da Presidência da República, também ajudam a comprovar a exclusão da comunicação governamental produzida nesse período. Segundo Andrade (2014), no site do Planalto durante o governo da ex-presidenta era possível encontrar arquivos de todas as ações e produtos apresentados no item 7.1 desta tese, além de itens como como Fale com a Presidenta, discursos, diretrizes de governo, dentre outros (Figura 23).

Nas ações categorizadas pela Secom como específicas das atividades do setor de Imprensa, Andrade (2014, p. 198) refere que era possível encontrar conteúdos como notícias, galerias de fotos e de vídeos, discursos, entrevistas, notas oficiais, artigos, briefings, releases, além dos links Sobre a Secretaria de Imprensa, Contatos dos Assessores de Imprensa, Comunicação do Governo, Contatos na Secretaria de Imprensa, Credenciamento, Relatórios da Secretaria de Imprensa, Agenda da Presidenta, Agenda do Vice-Presidente, entre outros (Figura 24).

Figura 23: Página “A Presidenta” no site do Palácio Planalto



Fonte: Andrade, 2014.

Figura 24: Página Imprensa no site do Palácio Planalto



Fonte: Andrade, 2014.

A autora também identificou as páginas do site do Planalto onde estavam disponíveis os arquivos de ações como Café com a Presidenta (Figura 25), na qual, além do programa de rádio, havia a disponibilização das entrevistas transcritas; a coluna semanal Conversa com a Presidenta (Figura 26); o programa mensal Brasil em Pauta (Figura 27); as postagens do Blog do Planalto com fotos (Figura 28), vídeos, áudios, e infográficos (Figura 30); e o programa Bom dia Ministro (Figura 29) (ANDRADE, 2014).

Figura 25: Página Café com a Presidenta no site do Palácio Planalto



Fonte: Andrade, 2014.

Figura 26: Página Conversa com a Presidenta no site do Palácio Planalto



Fonte: Andrade, 2014.

Figura 27: Página Brasil em Pauta no site do Palácio Planalto



Fonte: Andrade, 2014.

Figura 28: Página Blog do Planalto no site do Palácio Planalto



Fonte: Andrade, 2014.

Figura 29: Página Bom dia Ministro no site do Palácio Planalto



Fonte: Andrade, 2014.

O espaço onde todo esse acervo identificado por Andrade (2014) deveria estar disponível é a Galeria dos Ex-presidentes do Acervo da Biblioteca da Presidência, também localizada no site do Palácio do Planalto. Conforme já relatado, essa página se compromete a disponibilizar todo o conteúdo produzido pelos ex-presidentes durante o mandato presidencial. No entanto, também aí se verifica que o acervo disponível não contém tudo o que foi produzido nos quase 5 anos e 5 meses do governo Dilma.

Em outubro de 2021, estavam disponíveis para consulta as publicações oficiais da Presidência, mensagens presidenciais, discursos, entrevistas, programas de rádio Café com a Presidenta, as colunas Conversa com a Presidenta, galerias de áudio e de vídeos, além das biografias da presidenta e do vice-presidente, agendas oficiais e de viagens e a composição ministerial do governo (Figuras 30 e 31). No entanto, todas as notícias e campanhas publicitárias produzidas, as notas oficiais, os artigos assinados, os boletins Em Questão e os programas Bom Dia Ministro e Brasil em Pauta não constam nesse acervo. Assim como também foram indisponibilizadas as diretrizes do governo, a estrutura burocrática da Secom e suas políticas de comunicação, as pesquisas de opinião pública realizadas no período e as três edições da Pesquisa Brasileira de Mídia, acessadas para esta pesquisa através do repositório do Observatório da Comunicação Pública (OBCOMP)⁷⁹.

⁷⁹ Disponível em: <http://www.ufrgs.br/obcomp/outras-producoes/1/109/pesquisa-brasileira-de-midia>. Acesso em: 21 out. 2021.

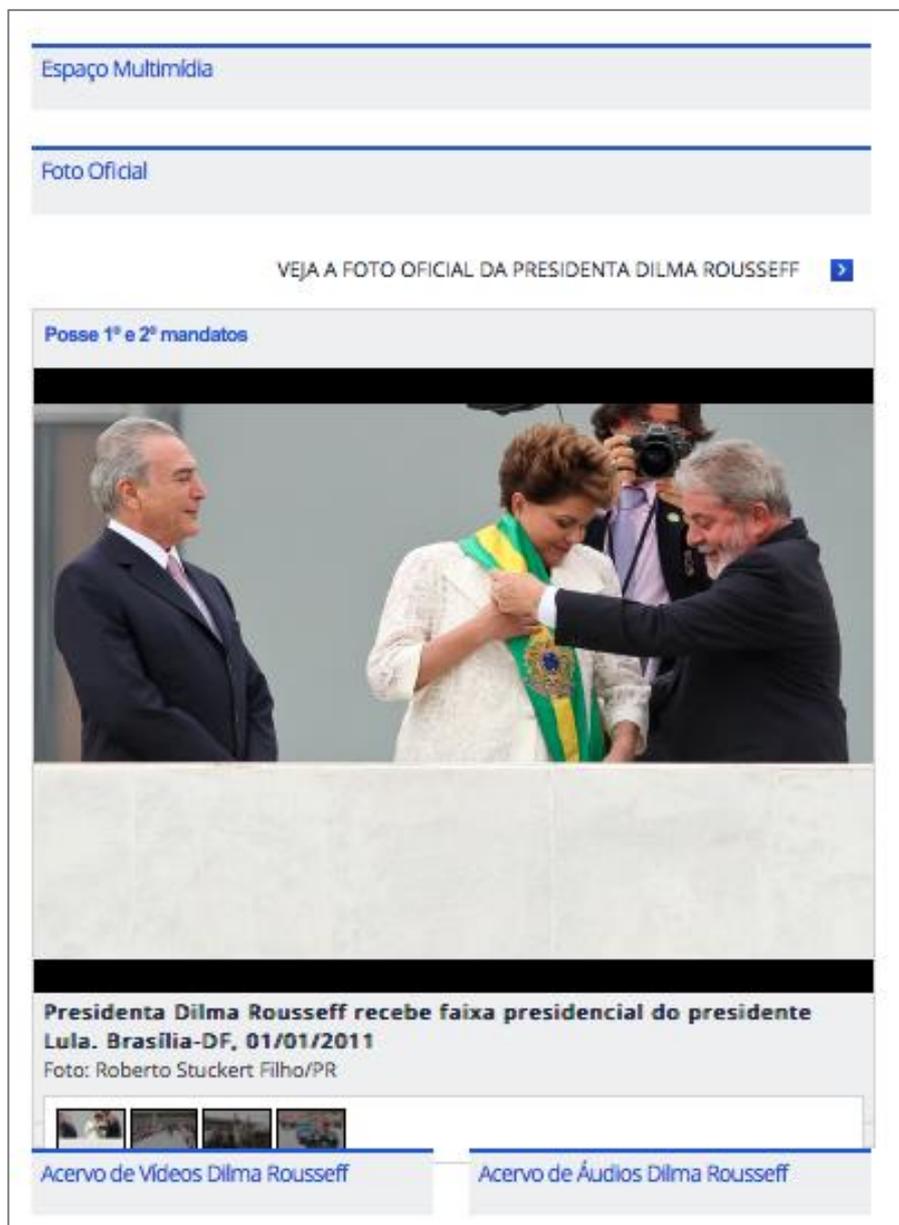
Figura 30: Página do Acervo de Dilma Rousseff na Galeria de Ex-Presidentes

VOCÊ ESTÁ AQUI: [PÁGINA INICIAL](#) > [PRESIDÊNCIA](#) > [EX-PRESIDENTES](#) > [DILMA ROUSSEFF](#)

<p>PRESIDENTE</p> <p>Presidência</p> <p>Biografia</p> <p>Órgãos da Presidência da República e Ministérios</p> <hr/> <p>SOBRE A BIBLIOTECA</p> <p>Histórico</p> <p>Acervo</p> <hr/> <p>EX-PRESIDENTES</p> <p>Galeria dos Ex-Presidentes</p> <p>Infográficos</p> <p>Biografias em inglês</p> <p>Repositório institucional</p> <hr/> <p>CENTRAL DE CONTEÚDOS</p> <p>Bibliotecas pelo Brasil e pelo mundo</p> <p>Revista jurídica</p> <p>Portal Legislação</p> <p>Manual de Redação</p> <hr/> <p>ACESSO À INFORMAÇÃO</p> <p>Institucional</p> <p>Serviço de Informação ao Cidadão - SIC</p>	<p>Dilma Vana Rousseff</p> <hr/> <p>Biografia</p>  <ul style="list-style-type: none"> Primeira mulher a se tornar Presidente da República do Brasil, Dilma Vana Rousseff nasceu em 14 de dezembro de 1947, na cidade de Belo Horizonte (MG). Leia Mais... <hr/> <p>Resumo do Governo</p> <ul style="list-style-type: none"> 1º mandato: Nascimento: Belo Horizonte-MG, em 14.12.1947 Profissão: Economista Período de governo: 01.01.2011 a 01.01.2015 Idade ao assumir: 63 anos Leia mais... <hr/> <p>Agenda de Governo</p> <ul style="list-style-type: none"> Confira a Agenda Presidencial referente ao período de Governo da Ex-Presidenta Dilma Rousseff. <hr/> <p>Conversa com a Presidenta</p> <ul style="list-style-type: none"> Clique para acessar a Conversa com a Presidenta. 	<p>Vice-presidente</p>  <ul style="list-style-type: none"> Veja a biografia do ex-vice-presidente Michel Temer. <hr/> <p>Ministérios</p> <ul style="list-style-type: none"> Confira a composição ministerial do governo deste período. <hr/> <p>Órgãos da PR</p> <ul style="list-style-type: none"> Confira os Órgãos da PR deste período. <hr/> <p>viagens</p> <p>Clique e confira as viagens realizadas durante este Governo:</p> <ul style="list-style-type: none"> nacionais internacionais <hr/> <p>Entrevistas</p> <ul style="list-style-type: none"> Acesse as entrevistas concedidas à imprensa pela Ex-presidenta Dilma Rousseff. 	<p>Publicações Oficiais da PR</p> <ul style="list-style-type: none"> Acesse as principais publicações produzidas pelos Presidentes da República no exercício da função, pelos órgãos essenciais e de assessoramento imediato e demais órgãos vinculados à Presidência da República. <hr/> <p>Mensagens Presidenciais</p> <ul style="list-style-type: none"> Leia as Mensagens Presidenciais deste período governamental enviadas ao Congresso Nacional. 2011 2012 2013 2014 2015 2016 <hr/> <p>Discursos Presidenciais</p> <ul style="list-style-type: none"> Clique e confira os discursos proferidos pela ex-presidenta Dilma Rousseff. <hr/> <p>Café com a Presidenta Dilma Rousseff</p> <ul style="list-style-type: none"> O 'Programa Café com a Presidenta' era veiculado pela Rádio Nacional, conduzido por Luciano Seixas e ia ao ar uma vez por semana. Confira.
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Captura de tela da página do Planalto, no domínio gov.br, feita em 2021.

Figura 31: Página do Acervo de Dilma Rousseff na Galeria de Ex-presidentes (cont.)



Fonte: Captura de tela da página do Planalto, no domínio gov.br, feita em 2021.

É importante destacar que também que a página do Acervo sofreu intervenções e apagamentos nos últimos anos – o que pela sua denominação e função, não poderia ocorrer. O monitoramento da página realizado ao longo dos últimos seis anos permitiu verificar que houve mudança de *layout* e que as notas oficiais e os artigos assinados pela ex-governante, hoje indisponíveis, estavam na página pelo menos até 12 de abril de 2018 (Figura 32).

Figura 32: Página do Acervo de Dilma Rousseff na Galeria de Ex-presidentes

VOCÊ ESTÁ AQUI: [PÁGINA INICIAL](#) > [MANDATOS DE DILMA ROUSSEFF \(2011-2015 E 2015-2016\)](#) > [INFORMAÇÕES](#)

Filtros de Pesquisa

- Notícias
- Governo do Brasil
- Credenciamento

ACOMPANHE O PLANALTO

- Agenda do Presidente
- Agenda do Presidente em Exercício
- Notas Oficiais
- Foto oficial
- Notícias
- Imagens
- Vídeos
- Áudios
- Entrevistas
- Artigos
- Relações internacionais
- Discursos
- Mensagem ao Congresso
- Medidas

Mandatos de Dilma Rousseff (2011-2015 e 2015-2016)



Biografia da ex-Presidente Dilma Rousseff

Primeira mulher a se tornar Presidente da República do Brasil, Dilma Vana Rousseff nasceu em 14 de dezembro de 1947, na cidade de Belo Horizonte (MG). Iniciou militância política aos 16 anos até chegar aos cargos de secretária e ministra. Foi eleita presidente em 2010, reeleita em 2014 e afastada definitivamente da Presidência em 31 de agosto de 2016, após ser condenada por crime de responsabilidade pelo Senado Federal.

Baixar a foto oficial da ex-Presidente

DISCURSOS

12/05/2016

Declaração à imprensa da Presidenta da República, Dilma Rousseff - Brasília/DF

[ACESSE TODOS OS DISCURSOS](#)

NOTAS OFICIAIS

16/08/2016

Nota oficial

21/04/2016

Nota de pesar pelo acidente na ciclovia

[ACESSE TODAS AS NOTAS OFICIAIS](#)

ARTIGOS

Manifestos de artistas e intelectuais em defesa da democracia

Manifestos de juristas em defesa da democracia

[ACESSE TODOS OS ARTIGOS](#)

Últimos áudios



00:00 / 00:00

Áudio da declaração à imprensa da Presidenta da República, Dilma Rousseff - Brasília/DF (14min54s)

Galeria de álbuns



Fonte: Captura de tela da página do Planalto, no domínio gov.br, feita em 12 abr. 2018.

Cabe ainda analisar a ausência das campanhas publicitárias realizadas nos dois mandatos governamentais na página do Planalto e da Secom. Esses produtos de comunicação, como já afirmado anteriormente, são os que melhor sintetizam os discursos políticos e governamentais, os temas prioritários, a cultura e a estética de uma época. Os principais temas abordados nas campanhas publicitárias – tanto as institucionais, quanto as de utilidade pública – foram destacadas pela própria Secom em seus relatórios anuais de gestão (Quadros 13 e 14).

Além disso, a produção e veiculação de campanhas significa a mobilização de vultosos recursos públicos, como já demonstrado neste capítulo e como atesta Frederico Carvalho (2019, p. 81), segundo o qual “é possível asseverar que o investimento midiático do Governo Dilma (R\$ 9,6 bilhões) foi o maior já realizado pelo Executivo Federal”. Nesse caso, o montante referido pelo autor compreende não apenas o orçamento executado pela Secom no âmbito da comunicação presidencial, mas ao total gasto com veiculação publicitária por todos os órgãos

do governo federal entre janeiro de 2011 e maio de 2016, incluindo administração indireta e empresas estatais.

Sobre o acervo das campanhas no site da Secom, Mendes de Carvalho (2019) afirma:

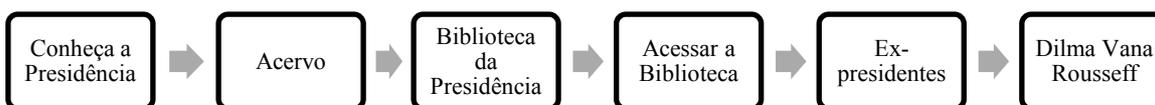
A SECOM, desde 2003, tem um grande acervo das produções publicitárias do governo. Ela disponibilizou até 2016, no seu site institucional, muitas informações relevantes sobre o processo de contratação, produção e direitos de uso das peças. Antes do Governo Lula, não havia agência de publicidade contratada e cada órgão ou entidade do Poder Executivo Federal realizava sua própria campanha institucional. As práticas de preço e contratação de publicidade implementadas em 2013 foram consolidadas e mantidas até 2018 (MENDES DE CARVALHO, 2019, p. 72).

Diferentemente do que verificou o autor, não resta, atualmente, um repositório das campanhas publicitárias no site da Secom produzidas em governos já encerrados. A exclusão desses conteúdos, além de comprometer o acesso que deveria ser facultado sobre esses arquivos, conforme preconizam as normas do Arquivo Nacional, impede a realização de estudos como este, que visam reconstituir a comunicação governamental realizada nas últimas décadas pelo governo federal brasileiro.

Por fim, mas não menos importante, outro aspecto que compromete o acesso ao acervo da ex-presidenta na página do Planalto é a dificuldade de encontrar a Galeria dos Ex-presidentes. Diferentemente da ferramenta de busca, cuja caixa de uso aparece em destaque na página inicial do site, a página da Galeria dos Ex-presidentes foi sendo gradativamente escondida no período em que esta pesquisa se realizou.

O caminho indicado no Gráfico 2 reproduz a quantidade de páginas internas que se precisa percorrer para encontrar a Galeria. Em março de 2018, ela era acessada com apenas um clique, a partir da página inicial do Planalto – onde estava indicada já no menu principal. Já em outubro de 2021, o caminho se mostra três vezes mais longo. A dificuldade é acentuada pelo fato de que não há mais indicativo da existência da Galeria na página inicial, ou seja, na falta de conhecimento da sua existência, poucos sabem que podem contar com esse acervo.

Gráfico 2: Caminho de acesso ao acervo da ex-presidenta Dilma Rousseff no site do Planalto



Fonte: A autora, 2021.

O objetivo deste capítulo foi caracterizar a comunicação governamental realizada durante o governo Dilma Rousseff para dar visibilidade às ações da presidenta e do governo federal, revelando as principais ações e produtos derivados das atividades vinculadas ao jornalismo institucional, à publicidade e às relações públicas coordenadas pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. Complementarmente, demonstramos o caráter patrimonial dessa comunicação também pelos recursos públicos que ela mobiliza. Além disso, apresentamos o levantamento feito no site do Planalto ao longo dos últimos seis anos (2016-2021), a fim de acompanhar a permanência ou retirada da comunicação realizada pelo governo da ex-presidenta. A importância desse acervo para a constituição do que denominamos de Memória Comunicacional é o que vamos tratar no próximo e último capítulo desta tese.

7 A MEMÓRIA COMUNICACIONAL

Memória Comunicacional é a hipótese que conduz esta tese. Nela, reconhecemos que a publicidade, a visibilidade e a transparência do Estado, exigidas às democracias, se realizam principalmente através da comunicação governamental, organizada em forma de um sistema de comunicação que produz e distribui peças e registros de natureza jornalística e propagandística traduzindo, de modo único, a cultura política de um determinado período. A reunião desses arquivos forma a Memória Comunicacional, que deve estar disponível e acessível ao conjunto de cidadãos, a fim de garantir os direitos à informação e à memória.

Esse capítulo apresenta a análise da comunicação do governo da presidenta Dilma Rousseff, disponível no site da Presidência da República. Em um primeiro momento, apresentaremos a classificação geral inicial, com a categorização do acervo quanto à sua vinculação ao interesse público em cada eixo teórico para, em seguida, detalharmos as análises de acordo com os eixos que sustentam a tese – Democracia, Comunicação Pública, Informação e Memória. Por fim, apresentamos a proposta conceitual e operacional da hipótese Memória Comunicacional.

7.1 O ACERVO DO GOVERNO DILMA NO SITE DO PLANALTO

A fim de verificar se e como a Memória Comunicacional se operacionaliza e qual a sua importância para a qualidade das democracias, apresentamos a análise da comunicação do governo da presidenta Dilma Rousseff, disponível no site da Presidência da República. A partir das categorias normativas definidas nesta pesquisa (tópico 4.2.2), a análise contempla os quatro grandes eixos teóricos que sustentam a tese: Democracia, Comunicação Pública, Informação e Memória.

A análise submete a classificação de informações às categorias e essas a duas valorações, sendo a valoração positiva relacionada ao interesse público e a negativa aos interesses privados. O interesse público está vinculado à publicidade, à *accountability*, à liberdade temática, à crítica e ao debate esclarecidos, ao acesso facilitado às informações de interesse público e à preservação dessas informações para garantia do direito à memória. Já os interesses privados estão vinculados à invisibilidade ou à visibilidade parcial, à ausência de *accountability*, à censura, ao comprometimento da crítica e do debate esclarecidos, ao

impedimento ou dificuldade de acesso às informações de interesse público, ao apagamento das informações ou à tentativa de manipulação da memória.

Os resultados da análise sobre o acervo da comunicação do governo Dilma Rousseff, disponibilizado no site do Palácio do Planalto, estão relacionados na última coluna do quadro 16. Eles serão devidamente abordados no tópicos a seguir.

Quadro 16: Análise do acervo do governo Dilma Rousseff no site do Planalto

Eixos teóricos	Categorias normativas	Valoração positiva (Interesse público)	Valoração negativa (Interesses privados)	Resultado da análise
Democracia	Publicidade	Visível	Parcialmente visível ou Invisível →	Parcial
	<i>Accountability</i>	Fiscalizável (<i>accountable</i>)	Não fiscalizável (<i>unaccountable</i>) →	Não fiscalizável (<i>unaccountable</i>)
Comunicação Pública	Pluralidade	Liberdade temática	Censura →	Plural
	Crítica/Debate	Esclarecida	Corrompida →	Corrompido
	Estratégias	Identificáveis	Parcialmente identificáveis ou Ocultas →	Parcialmente identificáveis
Informação	Acessível	Disponível	Parcialmente indisponível ou Indisponível →	Parcial
	Informativo	Transparente	Opaco →	Opaco
Memória	Dever de Memória	Preservação	Apagamento e/ou Manipulação →	Apagamento e Manipulação
	Dever de Justiça	Passado presente	Passado ausente →	Passado ausente

Fonte: A autora, 2021.

No Quadro 16, vê-se que, em todas as categorias excetuando-se *Pluralidade*, a valoração negativa prevalece sobre a positiva, indicando a primazia de interesses privados sobre o público no que diz respeito a preservar e a garantir acesso à comunicação presidencial e institucional produzida pelo executivo federal entre 2011 e 2016. A seguir, apresentamos as análises que nos levaram a esse resultado e que nos permitem defender a hipótese da Memória Comunicacional como elemento qualificador das democracias.

7.2 DEMOCRACIA

A avaliação da qualidade do acervo disponível no site da Presidência da República no eixo teórico *Democracia* considerou dois aspectos: (1) a publicidade desse acervo e (2) a sua capacidade de favorecer a *accountability* governamental. Como anteriormente discutido, a publicidade diz respeito à transparência governamental, isto é, ao modo como as informações disponibilizadas permitem (ou não) o conhecimento das ações realizadas durante o governo em questão. Na análise da página do acervo da ex-presidenta, sua publicidade foi considerada *parcial*, isto é, nem tudo o que foi produzido pelo governo para registrar as medidas adotadas, as políticas públicas implementadas, as prioridades do governo e como essas prioridades, medidas e políticas foram comunicadas, estão visíveis.

O capítulo anterior evidenciou que a página do acervo histórico da ex-presidenta oferece, para consulta, as publicações oficiais, as mensagens enviadas anualmente ao Congresso Nacional, os discursos feitos, as entrevistas concedidas, os programas de rádio Café com a Presidenta, as colunas Conversa com a Presidenta, galerias de áudio e de vídeos, além de textos como biografia da ex-presidenta e do vice-presidente, agendas oficiais e de viagens e a composição ministerial do governo. No entanto, como esta pesquisa também demonstrou, não é mais possível acessar as notícias e as campanhas publicitárias produzidas durante o período, assim como as notas oficiais emitidas pela assessoria de comunicação da presidenta, os artigos assinados e outros produtos específicos desenvolvidos pela Secom para dar visibilidade ao governo e à Presidência (tais como os boletins Em Questão, os programas Bom Dia Ministro e Brasil em Pauta) ou para assessorar as políticas de comunicação (caso das pesquisas de opinião pública e da Pesquisa Brasileira de Mídia).

Para a publicidade governamental, a indisponibilidade de itens como as campanhas publicitárias e as notícias comprometem fortemente os esforços dos governos de se fazerem visíveis e, no caso aqueles já encerrados, lembrados. As notícias, pelas suas características factuais e cotidianas, permitem reconstituir acontecimentos de maneira detalhada, inclusive sob o aspecto cronológico. O acesso às campanhas publicitárias, por sua vez, possibilitaria recuperar o fazer comunicacional adotado, assim como a estética e a linguagem dos discursos governamentais proferidos.

Por motivos semelhantes, no que diz respeito à possibilidade de *accountability* a partir dos documentos disponibilizados, o acervo foi classificado como *não fiscalizável*. Lembrando que, por *accountability*, entendemos os procedimentos através dos quais governos prestam contas de suas ações e podem ser responsabilizados por elas. Em outras palavras, a prestação

de contas não pode omitir dados, entregar relatórios parciais, disponibilizar arquivos relativos a alguns anos e a outros não, ou certos tipos de arquivos e outros não.

No acervo da ex-presidenta estão disponíveis documentos importantes para a fiscalização do governo, como as mensagens presidenciais, as agendas cumpridas e os eventos realizados, mas a ausência dos demais itens compromete a qualidade do conjunto que, para efeito de fiscalização e de responsabilização, são indispensáveis. Por exemplo, como saber se as campanhas institucionais e/ou as campanhas de utilidade pública atenderam ao Art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que determina que a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá “ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”? Esse debate e essa fiscalização não importam apenas aos órgãos de controle – que em algum momento tiveram acesso a esses materiais para análise e pareceres –, mas também à sociedade civil (cidadãos, imprensa, universidades) interessada em acessar esses arquivos e deles fazer uso.

Cabe ainda destacar que mesmo entre os documentos disponíveis, nem tudo foi quantificado ou referenciado. É o caso dos relatórios anuais de gestão da Secom, conforme indicado no Quadro 12. As entrevistas da presidenta à imprensa nacional, regional e internacional concedidas no ano do seu afastamento, em 2016, não foram informadas, assim como não há registro nos relatórios do número de viagens e eventos realizados nesse mesmo ano com a sua presença. Os resultados das pesquisas de opinião pública e das edições da Pesquisa Brasileira de Mídia não são mais ofertados e, no que diz respeito aos gastos com comunicação, as peças orçamentárias consultadas para elaboração do quadro com as despesas de comunicação da Secom entre janeiro de 2011 e maio de 2016 (Quadro 15) foram encontradas no site da Câmara dos Deputados, não havendo indicação sobre esses dados no site do Planalto. Por isso, esse repositório foi considerado do tipo *unaccountable*.

7.3 COMUNICAÇÃO PÚBLICA

No eixo teórico *Comunicação Pública*, cuja normatividade deve ser balizadora das atividades comunicativas do Estado democrático, as categorias nos permitem avaliar: (1) se há *pluralidade* ou *censura* a determinados temas tratados nas peças disponíveis; (2) se os produtos do acervo permitem que a sociedade exerça seu papel de *crítica* e de *debate* sobre aquele período e (3) se as *estratégias* de comunicação governamental são *identificáveis*.

Quanto à categoria *pluralidade*, a análise é de que não houve censura temática identificada no acervo, que foi classificado como *plural*. Trata-se da única categoria na qual a valoração positiva prevaleceu sobre a negativa. Justifica-se: apesar da ausência de conjuntos de arquivos no acervo, não inferimos ter havido exclusão de conteúdos especificamente pelo tema que um ou outro produto tenha abordado. Ou seja, as peças ainda disponíveis permitem saber dos temas eleitos como prioritários pelo governo estudado, que podem ser revelados, por exemplo, pelos discursos proferidos pela ex-presidenta em diversas ocasiões, tais como a cerimônia de anúncio da prorrogação da permanência dos médicos brasileiros formados no exterior e estrangeiros no Programa Mais Médicos, ou na abertura das Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente, da Pessoa Idosa, de LGBT e da Pessoa com Deficiência, ou durante a cerimônia comemorativa do Dia Nacional da Consciência Negra, entre outros.

Na segunda categoria, que trata da possibilidade de exercer o direito à crítica e ao debate sobre o governo, considerando seu encerramento há mais de cinco anos, é pelo acesso aos registros históricos daquele período que isso é possível em toda sua completude. Não há dúvidas da existência de outros acervos, público e privados, que façam alguma referência ao governo. É o caso dos arquivos dos veículos de imprensa, cuja pauta principal é o acompanhamento dos negócios públicos. No entanto, conforme alerta Berger (2005, p. 66), “o jornalismo não transporta a memória pública, histórica ou coletiva de maneira inocente mas, no enlace com um novo acontecimento, a condiciona e acomoda na sua própria estrutura e forma”. Por isso, se é de um governo que estamos tratando, importa acessar os enunciados de si que esse governo produziu. Por isso, na medida em que se constata a falta de acesso aos registros produzidos pela comunicação oficial de um governo, o direito à crítica e ao debate são comprometidos, corrompendo a possibilidade de uma crítica esclarecida e de um debate participativo.

Mais uma vez, retomamos a importância de acesso às notícias, às campanhas publicitárias e às notas oficiais produzidas no período, pois um governo também deve ser avaliado não só pelos temas que eleger comunicar, mas também pela forma como os comunica. As notas oficiais, por exemplo, publicadas quando acontecimentos importantes exigem o posicionamento formal do governo, podem revelar os rumos e as justificativas que os governantes adotaram durante crises institucionais. Não termos mais acesso às notas oficiais emitidas durante o processo de *impeachment*, por exemplo, através do acervo oficial da Presidência, compromete não só a memória, mas também o conhecimento científico que se beneficia da pesquisa histórica desse importante acontecimento público e político da história recente do país pode oferecer.

Na terceira e última categoria desse eixo teórico, avalia-se a possibilidade de identificar as estratégias de comunicação adotadas pelo governo. Trata-se da categoria que confere faticidade à Comunicação Pública pois, retomando Weber (2011), toda comunicação do Estado é necessariamente estratégica, na medida em que a política, os produtos de comunicação e os discursos devem obedecer aos interesses (legítimos) das instituições para alcançar seus objetivos (de publicidade e de visibilidade). Mais uma vez, o interesse público não prevalece, na medida em que as estratégias de comunicação adotadas pelo governo da ex-presidenta Dilma são apenas *parcialmente identificáveis* no acervo histórico do site do Planalto. A ausência de inúmeros produtos de comunicação, anteriormente disponíveis e posteriormente retirados, conforme comprovado nesta pesquisa, impede que cidadãos reconstituam adequadamente a comunicação presidencial entre os anos de 2011 e 2016.

Nesse item, cabe destacar a lacuna a respeito da autonomia do setor (WEBER, 2011; LUZ, 2016), isto é, a possibilidade de acessar as estratégias que revelam as políticas de comunicação adotadas, o formato e funcionamento da burocracia estatal voltada a atender o Sistema de Comunicação, os recursos disponíveis. Ainda que em alguns relatórios de gestão tenha sido possível cotejar algumas dessas informações, outras anteriormente existentes foram retiradas do ar, tais como os links de acesso às seções Sobre a Secretaria de Imprensa, Comunicação do Governo, Relatórios da Secretaria de Imprensa (Figura 24), entre outros. Acessar esses conteúdos permitiria reconstituir o funcionamento dos sistemas de comunicação de cada governo, compará-los, discuti-los, estudá-los.

7.4 INFORMAÇÃO

No terceiro eixo teórico, da *Informação*, temos categorias que avaliam o acesso e a transparência informacional oferecida pelo acervo histórico. O acesso responde ao paradigma pós-custodial (SILVA, 2009), que preconiza a disponibilidade da informação em detrimento da custódia arquivística, reconhecendo a importância e facilidades proporcionadas pelos ambientes digitais na sociedade. Segundo Silva (2009), a custódia só se justifica quando há, também, o acesso público à informação custodiada. Ou, mais uma vez fazendo uso da síntese de Jardim (1999b, s/p.), trata-se de avançar “do acervo para o acesso, do estoque para o fluxo da informação, dos sistemas para as redes”.

Nesse sentido, o acervo do governo Dilma foi classificado como sendo de acesso *parcial*. Em nossa avaliação, atestamos que o acervo falha em dois aspectos: primeiro, ao não

disponibilizar os produtos derivados da atividade comunicacional empreendida no período, inclusive daqueles já classificados como produtos de guarda permanente, caso das campanhas publicitárias; o segundo, na dificuldade de encontrarmos boa parte das informações publicadas no site oficial, a exemplo do longo caminho necessário para se chegar até o próprio acervo histórico (Gráfico 2), que foi sendo escondido no site nos últimos anos.

Além disso, como mencionado anteriormente, parte dos documentos utilizados na fase de coleta de dados só foi encontrada com a ajuda de ex-gestores públicos, a partir de uma rede pessoal de contatos da pesquisadora. No entanto, o acesso aos conteúdos de interesse público deve ser facilitado a todos, especialmente levando-se em consideração a falta de familiaridade que muitos podem ter ao navegar nos sites oficiais. No caso do site da Secretaria de Comunicação Social, que durante o governo Dilma estava burocraticamente vinculada à Presidência da República mas que atualmente pertence à estrutura oficial do Ministério das Comunicações, parte da documentação legal produzida pelo órgão passa a estar em outras páginas web, além dos seus arquivos passarem a ser geridos pelos setores arquivísticos do novo órgão. Nesses casos, a ausência de uma gestão de documentos formalmente instituída, como reconheceu a coordenadora do Sistema de Gestão de Documentos e Arquivos do Arquivo Nacional, Larissa Costa, atrasa processos e dificulta a organização desses acervos, comprometendo, conseqüentemente, o acesso público.

Na segunda categoria desse eixo teórico, avaliamos o caráter informativo do acervo. Derivada dos conceitos de transparência e opacidade informacional postulados por Jardim (1999a), analisamos a “interação informacional” entre sociedade civil e governo. Resgatando o autor, quando há transparência informacional ampliam-se as possibilidades de “controle democrático da sociedade política pela sociedade civil” (JARDIM, 1999a, p. 72); já em cenários de opacidade informacional, a ausência de interação entre Estado e sociedade é a marca, ou seja, o Estado não garantiu os meios pelos quais os governantes devem justificar suas ações.

Analisando essas variáveis, o acervo do governo Dilma na internet foi considerado *opaco*, tanto pela indisponibilidade de considerável conjunto de documentos, quanto pela falta de uma política de acesso aos arquivos derivados das atividades de comunicação social. E, se observarmos os tipos de produtos disponíveis dos outros ex-presidentes em seus acervos históricos, perceberemos não haver um padrão de manutenção ou exclusão desses conteúdos em nenhum período governamental.

Além disso, considerando a condição de nativo digital dos produtos comunicacionais atuais, era de se esperar que os arquivos produzidos nos mandatos mais recentes permanecessem disponíveis nas páginas web, tal como estiveram quando da sua produção e

veiculação original. No entanto, a retirada de conteúdos nos permite inferir uma ação deliberada por parte de agentes públicos. Jardim (1999a) aponta que tanto a transparência quanto a opacidade informacional dependem das forças existentes interior dos aparelhos de Estado. O autor fala em “campo de batalhas estratégico”, “arena de lutas” e “núcleos de poder” que interferem nas políticas informacionais. A opacidade identificada pelo acesso parcial aos arquivos da comunicação do executivo federal parece ser um caso ilustrativo dessas disputas.

7.5 MEMÓRIA

O último eixo teórico está relacionado à *Memória* e é o ponto de chegada desta análise. Ele contém as categorias que nos permitem indicar se houve o cumprimento do que Ricœur (2003) denominou de “dever de memória” e Mate (2011; 2009) como “dever de justiça”. São categorias fortemente inspiradas pelos princípios democráticos, que se relacionam e acionam os demais conceitos e categorias trabalhadas até aqui, nos permitindo avançar rumo à definição da Memória Comunicacional. O “dever de memória” é da ordem moral, tem relação com a noção de justiça devida às vítimas. Seu oposto, a “memória manipulada”, pode ser imputada a atos “de negligência, de omissão, de imprudência, de imprevidência, em todas as situações de não-agir” (RICŒUR, 2000, p. 580), ou seja, quando o Estado deliberadamente barra a possibilidade de rememoração de determinado período ou acontecimento histórico.

Partindo dessas balizas, a análise realizada nos itens anteriores nos permite afirmar que o governo federal brasileiro não cumpre o “dever de memória” esperado nas democracias quando se trata da preservação do acervo do governo Dilma Rousseff no site da Presidência. Ao contrário, as supressões de documentos que um dia estiveram disponíveis nesse espaço oficial indicam a tentativa de *manipulação da memória* por parte dos agentes do Estado.

A segunda categoria é complementar e trata do “dever de justiça” defendido por Mate (2009; 2011), isto é, uma memória associada aos injustiçados, aos vencidos. Trata-se de reconhecer o direito de grupos minoritários, tradicional ou circunstancialmente, a terem seu passado revisitado e rememorado a partir do seu ponto de vista. O que se busca combater aqui é o abuso do poder discricionário de um grupo (vencedores) sobre outro (vencidos). Dito isso, também aqui afirmamos que esse dever, o dever de justiça, não foi cumprido. Há um *passado ausente* no acervo histórico, negado aos cidadãos que desejem saber mais sobre os ex-presidentes brasileiros, especificamente nesse estudo de caso, sobre o governo Dilma Rousseff.

Não podemos ignorar que os grupos políticos que defenderam e atuaram pelo *impeachment* da ex-presidenta são os mesmos que assumiram o poder e lá permanecem desde então. São essas pessoas que agora ocupam a burocracia estatal e determinam as políticas públicas. Não é imprudente inferir, então, que o ato continuado de exclusão de parte da comunicação da ex-presidenta do acervo oficial pode ser uma tentativa de provocar esquecimento desse período de governo, marcado por inúmeros acontecimentos públicos e políticos importantes, destacadamente o de ter sido a primeira mulher a presidir o país.

A seguir, elaboramos, no Gráfico 3, uma síntese das análises normativas feitas sobre o acervo da ex-presidenta, destacando os quatro eixos teóricos acima abordados.

Gráfico 3: Qualidade do acervo do governo Dilma no site do Planalto



Fonte: A autora, 2021.

A síntese acima evidencia haver negligência do Estado brasileiro quanto à preservação e à oferta de acesso público facilitado às informações oficiais, na forma de produtos comunicacionais. Essa deveria ser uma obrigação governamental, cujo descumprimento deveria ser punido por normas ou leis, a fim de que transições governamentais não interferissem no acesso presente e futuro das informações produzidas por diferentes gestões.

É essa compreensão que anima esta pesquisa desde seu nascedouro e que nos permite apresentar a hipótese da Memória Comunicacional como uma memória urgente, necessária e que qualifica os regimes democráticos. A seguir, nos dedicamos a discorrer sobre a hipótese e sobre a sua operacionalização.

7.6 A HIPÓTESE DA MEMÓRIA COMUNICACIONAL

As atividades comunicacionais que favorecem a transparência nas democracias são estrategicamente concebidas para garantirem a visibilidade do governo e dos seus gestores, produzindo e veiculando peças de comunicação que apresentam, informam e registram a gestão na forma de discursos, eventos, notícias, campanhas publicitárias, além de farta produção audiovisual sobre as ações governamentais. Esses produtos são fontes históricas de caráter singular. Juntos compõem um acervo que, quando preservado e publicamente acessível, permitem a conformação de uma memória política, administrativa, social, cultural e comunicacional. Essa memória multifacetada é o que denominamos Memória Comunicacional, isto é, a memória conformada a partir da comunicação governamental e possibilitada pelo acesso aos seus arquivos. Para testar a operacionalização do conceito, o objeto de pesquisa escolhido – a comunicação governamental empreendida durante os mandatos de Dilma Rousseff (2011-2016), e os arquivos disponibilizados pela Presidência da República através do seu site oficial – nos oferece as perspectivas necessárias para compreender a importância desses arquivos para a memória da sociedade e do país.

Dilma Rousseff foi a primeira mulher a ser eleita para a Presidência do Brasil e sua ascensão ao poder é marcada por muitos simbolismos. Desde a questão de gênero – pelo fato de um cargo com tradições até então exclusivamente masculinas se vê ocupado por uma mulher que venceu a primeira disputa eleitoral que disputou – até questões como o fato de Rousseff ter sido presa política de um regime militar encerrado há menos de 30 anos e em que muitos dos militares que estiveram no poder à época seguiam vivos. Além disso, atentamos ao fato daquilo que a sua eleição significou para a correlação de forças políticas brasileiras, prorrogando a esquerda no poder através do Partido dos Trabalhadores por, no mínimo, mais quatro anos – e, assim, superando qualquer outro partido no governo desde o restabelecimento das eleições diretas para presidente. Esses fatos foram sucedidos por acontecimentos públicos, políticos e administrativos igualmente importantes, como apresentados no segundo capítulo desta tese. Desde o seguimento das políticas sociais de distribuição de renda iniciadas no governo anterior,

da instituição da Lei de Acesso à Informação em 2011, da criação da Comissão Nacional da Verdade no mesmo ano, o enfrentamento das manifestações de junho de 2013, a reeleição em 2014 e o *impeachment* em 2016, dentre outros, esse governo foi marcado por fatos históricos de inegável importância política, todos fartamente registrados, sob a ótica do governo, através das suas estratégias de comunicação e dos produtos derivados das atividades profissionais correlatas. Mas, como reconstituir esse período da vida política brasileira sem acesso a esses arquivos que se tornaram fontes históricas, contendo as prestações de contas, os discursos e posicionamentos do governo?

Ao caracterizar os sistemas de comunicação em funcionamento nas democracias, Weber (2007; 2011) dá a dimensão da institucionalização, do poder e do alcance que a comunicação social possui nesses regimes, e chama a atenção para o volume de informações e de produtos que esses sistemas produzem e fazem circular na sociedade. É pelo reconhecimento da importância dos acervos dedicados à comunicação governamental para a constituição da memória nas democracias e, ao mesmo tempo, pela constatação da falta de políticas públicas que assegurem o acesso a esse material, que propomos o conceito de Memória Comunicacional, a memória movida pelo interesse público, com suas dimensões política, administrativa, social, cultural e comunicacional a um só tempo.

A pesquisa que Cruz (2014) empreendeu para mapear as chaves conceituais presentes na produção acadêmica sobre comunicação organizacional e memória no Brasil (Quadro 1), citada no estado da arte, indica que a comunicação é predominantemente tratada como uma ferramenta para disseminação de valores ou a uma função utilitária para preservação do conhecimento acumulado na organização. Poucos estudos, porém, referem-se à importância do fazer comunicacional como fonte histórica, isto é, jogar luzes não apenas sobre o que se comunica, mas sobretudo no *como* se comunica, para compreender um período histórico. O passado, conforme Marialva Barbosa (2012), é feito de atos comunicacionais duradouros, que chegam até o presente para serem apropriados pela história e pela memória. “Pensar historicamente é colocar em destaque a visão processual do mundo e as práticas e processos comunicacionais como próprios de um momento e lugar” (BARBOSA, 2012, p. 153). Comunicação é memória. Por isso, defendemos a hipótese da Memória Comunicacional.

As cinco dimensões da Comunicação Pública propostas por Jaramillo López (2011) – *política* (relacionada à construção de bens públicos e propostas políticas); *midática* (promovida pelos meios de comunicação e orientada para a gestão de informação e criação de agenda pública); *estatal* (que envolve as ações comunicativas entre governo e sociedade); *organizacional* (a comunicação de organizações privadas) e *da vida social* (que se refere às

interações comunicativas de movimentos e de organizações sociais sobre temas de interesse coletivo) – fortalecem para essa proposição. A Memória Comunicacional, conformada a partir dos arquivos da comunicação governamental, permite acessar e reconstituir aspectos da vida política, social, administrativa (governamental/estatal) e também do próprio fazer comunicacional. Ou seja, trata-se de compreender essa comunicação não apenas como estratégia pela disputa de opinião e votos, empreendida por um governo e a ele vinculada, mas como atividade imprescindível aos regimes democráticos e cujos produtos – seus arquivos – são de interesse público e devem estar publicamente disponíveis para acesso dos cidadãos.

O arquivamento tanto produz quanto registra o evento, afirma Derrida (2001). Da mesma forma, podemos afirmar que a comunicação governamental tanto dá voz, publiciza e documenta um governo quanto produz conhecimento sobre a própria comunicação. Além de registrar os acontecimentos políticos e administrativos aos quais faz referência, permite refletir sobre essa atividade sem a qual a democracia inexistiria. Nesse sentido, concordamos com França e Simões (2016) quando afirmam que a comunicação é a dimensão sensível, concreta e material da realidade social. Além de presente em toda forma de sociabilidade humana, o fazer comunicacional é imprescindível à governança.

As tipologias que caracterizam os sistemas de comunicação governamental possibilitam mensurar a importância e o impacto da comunicação nas relações entre governos e sociedade. Permitem também dar concretude à hipótese da Memória Comunicacional, que pode ser identificada quando há o arquivamento e o acesso público às: *Estruturas e Políticas de Comunicação*, ao *Jornalismo Institucional*, às ações de *Relações Públicas*, à *Propaganda*, ao funcionamento das *Mídias Públicas*, aos *Acervos Multimídia* de áudio, fotos e vídeos, aos perfis institucionais das *Redes Sociais Digitais* e aos sites oficiais, aos *Fóruns de Participação*, às *Ouvidorias* e às *Prestações de Contas*. No Gráfico 4, apresentamos a operacionalização da hipótese.

Gráfico 4: Memória Comunicacional



Fonte: A autora, 2021.

O acesso aos arquivos da comunicação governamental permite desvendar aspectos estratégicos da governança pública. O conhecimento sobre a autonomia dos sistemas de comunicação governamental – sua estrutura burocrática e as políticas implementadas no setor – revelam como o governo tratou essa atividade fundamental aos regimes democráticos, na qual o diálogo entre governo e sociedade é mandatório. Além disso, permite que a sociedade compreenda e fiscalize a atividade, que deve ser tratada com a mesma publicidade delegada às demais políticas públicas.

A identificação e o acesso aos produtos derivados das atividades profissionais ligadas ao campo da comunicação (no Quadro 4 como as estratégias da comunicação governamental) dão concretude à comunicação institucional do governo e englobam as principais formas de acompanhamento, registro e visibilidade dos governos. Para a memória democrática, esses produtos são fontes históricas únicas, pois oferecem as informações governamentais a partir da visão do governo que as executa, permitindo identificar suas ideologias, prioridades, temas, políticas etc. Os discursos são a fala pública dos governantes, permitindo que acessemos seus posicionamentos e justificativas cotejando, também, sua linguagem particular, estética e comportamentos. Em uma democracia representativa, como a brasileira, a fala e o

comportamento público do eleito têm poder de influenciar outros gestores e a sociedade, revelando também aspectos culturais e políticos da época.

Por fim, as mídias são, ao mesmo tempo, espaços de difusão e importantes repositórios de conteúdos. A preservação dos produtos – e, no caso dos sites oficiais, também da forma (ainda que as linguagens técnicas evoluam frequentemente, é possível criar acervos para acesso a versões históricas dessas mídias) – permite que acessemos não apenas as informações que foram veiculadas em determinadas épocas, mas também sua forma e a maneira como a comunicação governamental era executada em determinado período. Para as pesquisas em comunicação, essa arqueologia midiática fornece conteúdo de inestimável valor histórico.

A Memória Comunicacional pressupõe, assim, que a comunicação dos governos tenha seus arquivos preservados, em conteúdo, formato e mídias, a partir de normas e de instrumentos claros quanto à gestão, guarda e acesso. Algo que não ocorre atualmente no país, onde predomina a falta de disponibilização pública dos arquivos oficiais e de salvaguarda dos sites institucionais, permitindo a exclusão ou o ocultamento de informações e de dados, atentando contra o interesse público, enfraquecendo a democracia.

Por fim, é preciso reforçar que a comunicação produzida nas sociedades contemporâneas é uma comunicação nascida digital, ou seja, seus arquivos são criados e finalizados já adequados à circulação no ambiente digital conectado. A mídia de divulgação é, muitas vezes, também o próprio repositório onde esses conteúdos poderão ser novamente lidos, ouvidos, vistos, compartilhados. É o caso dos perfis em redes sociais digitais ou de páginas web. Por isso, a discussão sobre o arquivamento da comunicação não pode ocorrer sem que se considerem as tecnologias de preservação digital e de arquivamento da web.

Os avanços nessas áreas do conhecimento nos permitem afirmar que, apesar da facilidade da perda ou destruição de dados nascidos digitais, há tecnologia e conhecimento suficientes para que governos e demais instituições públicas e privadas façam a gestão do seu acervo de objetos digitais e os disponibilizem para consultas públicas. Isso é o que preconiza a era pós-custodial e é, também, o que defendemos aqui. Preservação sem acesso não atende à demanda democrática de transparência governamental.

A Memória Comunicacional se beneficia do ambiente digital, da facilidade de produção de conteúdos, de difusão e de acesso às informações oficiais. A comunicação está imbricada em todas as relações sociais e institucionais e o digital facilita o acesso a dados e informações sem a necessidade de deslocamentos até arquivos físicos, por exemplo. É também o ambiente digital que facilita e barateia o armazenamento dessa grande quantidade de dados e de produtos

comunicacionais produzidos ininterruptamente, muito mais econômico do que na era da comunicação analógica e da necessidade de grandes espaços físicos para a sua conservação.

Mas, ainda que haja diversos projetos em andamento nas Universidades brasileiras⁸⁰ para assegurar que páginas web do país e arquivos nascidos digitais não sejam perdidos definitivamente, essa precisa ser uma política oficial do Estado brasileiro. Enquanto não se adotarem normas ou leis que impeçam a exclusão, o ocultamento ou até a destruição de conteúdos das páginas oficiais brasileiras, esses projetos externos ao governo poderão estar capturando e armazenando sites corrompidos ou incompletos – ainda que essas ações minimizem a inexistência de projetos oficiais.

O que temos visto e demonstramos nesta e em pesquisas anteriores (LUZ, 2016; LUZ e WEBER, 2019) é que a ausência de legislação e da institucionalização de políticas públicas nessa área colocam a preservação dos sites oficiais brasileiros sob o arbítrio de cada gestor ou governante que assume o poder. A memória da nossa democracia, que passa pela memória da comunicação realizada nas instituições públicas, é severamente comprometida a cada apagamento, cada exclusão, cada acesso negado ou dificultado. Os sites oficiais são mídias institucionais criadas e mantidas com recursos públicos; difusoras e, ao mesmo tempo, repositórios de informações governamentais de interesse público; são espaços de oferta de serviços e fontes de informação. A hipótese da Memória Comunicacional aqui apresentada e defendida está intrinsecamente relacionada às promessas que esses lugares institucionais ensejaram quando do seu desenvolvimento e consecução, isto é, de serem a ampliação da atuação governamental e espaço de transparência. Pois que os sites oficiais sejam, também, espaços/lugares de memória, colaborando para garantir os direitos fundamentais esperados em países democráticos.

80 Na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, o grupo de pesquisa Nuaweb possui os seguintes projetos em andamento: Arquivamento da Web das Eleições Brasileiras de 2018; Covid-19 no Brasil – Arquivamento da web e preservação digital; Preservação Digital das Mudanças climáticas na web e Arquivamento da web brasileira: políticas de preservação e modelos tecnológicos. A Rede Cariniana, vinculada ao Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (Ibict), unidade de pesquisa do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), possui uma rede de serviços de compartilhamento de estudos e pesquisas em preservação digital, memória institucional digital de forma consorciada e federada. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/nuaweb/projetos> e <https://cariniana.ibict.br>. Acessos em 31 out. 2021.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

*A memória é justiça porque não suporta que a
injustiça seja o preço da política.*

Reyes Mate

Segundo o estudo *Varieties of Democracy*, produzido pela Universidade de Gothenburg (Suécia), o Brasil foi o quarto país que mais se afastou da democracia em 2020, em um ranking de 202 nações (V-DEM, 2021). O mesmo estudo indicou que 68% da população mundial vivia em 2020 sob regimes considerados autocráticos, o que representa um aumento de vinte pontos percentuais quando comparado ao cenário de dez anos antes.

As discussões que esta tese propôs não fariam sentido em outro regime que não o democrático. A relação entre preservação da comunicação governamental e os direitos à informação e à memória pressupõe a existência desses direitos, enquanto “no estado autocrático, o segredo de estado não é a exceção mas a regra: as grandes decisões políticas devem ser tomadas ao abrigo dos olhares indiscretos de qualquer tipo de público” (BOBBIO, 1986, p. 94). Vivemos tempos de incertezas, em que muitos países se debatem para manter conquistas democráticas a muito custo estabelecidas. O Brasil é um deles. Dito isso, essas considerações finais começam por uma defesa: a defesa da democracia brasileira, em nome da primazia do interesse público e dos direitos humanos fundamentais.

Investigar a importância da comunicação governamental para a compreensão dos governos, dos acontecimentos históricos, da política, da vida pública e da cultura de um país significa reconhecer o caráter público das ações de competência do Estado, cujo valor está naquilo que é dado a ver na esfera pública. Em quase todos os países, o setor público é o maior coletor, produtor e disseminador de informações (UHLIR, 2006) e, por isso, esta tese elaborou e defendeu a hipótese da Memória Comunicacional, explicitando a importância de que essas informações sejam preservadas e sigam publicamente acessíveis no presente e futuro como condições para a garantia dos direitos à informação e à memória. Trata-se de uma memória constituída a partir da preservação e do acesso aos arquivos da comunicação governamental, principal atividade produtora e veiculadora das informações oficiais.

Para conceituar, defender a hipótese e testá-la operacionalmente, esta tese foi sustentada por aportes teóricos de quatro áreas do conhecimento: a Ciência Política, onde buscamos as teorias democráticas (ARENDDT, 2007; BOBBIO, 1986; 1987; DAHL, 2001); a Comunicação, na qual os princípios normativos da Comunicação Pública foram norteadores para avaliar a

qualidade da comunicação do Estado (ESTEVES, 2003; WEBER, 2011; 2017; 2020); a Informação, na qual sobressai o paradigma pós-custodial (SILVA, 1999), o conceito de transparência informacional (JARDIM, 1999a) e os estudos sobre preservação digital e arquivamento da web; e a História, na qual as proposições sobre o dever de memória (RICŒUR, 2003) e o dever de justiça (MATE, 2009; 2011) foram norteadoras.

O percurso da pesquisa objetivou a identificação e a análise da comunicação realizada durante os mandatos da presidenta Dilma Rousseff (2011-2016) disponibilizada no site oficial da Presidência, e o acompanhamento dessa página institucional ao longo dos últimos seis anos, a fim de verificar a preservação ou o apagamento dessa comunicação na página que deveria mantê-la. A escolha da comunicação do governo Dilma como objeto de pesquisa respondeu a três critérios: (1) o executivo federal detém o maior e melhor estruturado sistema de comunicação governamental em atuação, favorecendo que esta pesquisa sirva de referência para a análise e estruturação de sistemas de comunicação de outras instâncias governamentais; (2) governos recentes produzem e difundem cotidianamente grande quantidade de dados e de informações, características das sociedades contemporâneas digitalmente conectadas, facilitando acesso aos materiais de interesse e, ao mesmo tempo, ensejando o debate a respeito da preservação digital desses conteúdos; e (3) Dilma Rousseff foi a primeira mulher a presidir o país, marco histórico acompanhado por outros em seu governo – como o processo de *impeachment* que cassou seu segundo mandato, em 2016 – enriquecendo as análises sobre o prisma da sua importância histórica.

Para responder às questões centrais desta pesquisa – como o acesso aos produtos derivados da comunicação da Presidência da República do Brasil contribui para a formação das memórias política, social e cultural do país, entendidas como Memória Comunicacional? Qual a importância dessa memória para as democracias? – foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos, que se constituíram, também, em etapas de pesquisa realizadas: caracterizar a comunicação governamental empreendida pela Presidência da República do Brasil, através da Secretaria de Comunicação Social (Secom/PR); identificar a comunicação governamental dos ex-presidentes brasileiros eleitos desde 1989 disponível para consulta pública na página do Palácio do Planalto na internet e, em especial, a comunicação produzida durante os mandatos da presidenta Dilma Rousseff, analisando sua importância para a conformação da Memória Comunicacional do período.

O acompanhamento e as análises sobre o acervo do governo Dilma no site do Planalto indicaram haver comprometimento da capacidade de reconstituirmos esse período de governo a partir dos arquivos da comunicação governamental realizada pelo executivo federal. A página

do Palácio do Planalto e o acervo histórico ali disponibilizado foram avaliados em quatro eixos teóricos – *Democracia, Comunicação Pública, Informação e Memória* – e a conclusão é que há negligência do Estado na preservação e disponibilização pública dos arquivos referentes à ex-presidenta.

No eixo *Democracia*, demonstramos que a publicidade dos atos governamentais é parcial e que a ausência de dados e de informações impossibilita a *accountability*. A publicidade governamental, entendida por transparência pública, é fundamental para o acompanhamento, a fiscalização e, quando necessário, para a responsabilização dos gestores públicos. Esse acompanhamento deve ser facultado não apenas aos órgãos de controle oficiais, que fazem uso de relatórios específicos, peças orçamentárias e têm acesso a arquivos que nem sempre são disponibilizados publicamente; mas importa também à sociedade que, através de organizações civis, da imprensa e da academia podem e devem refletir sobre a atividade dos governos brasileiros, inclusive aqueles já encerrados.

As dificuldades de acesso desta pesquisadora a relatórios de gestão, não listados nos sites atuais – ainda que disponíveis – é um dos exemplos do prejuízo que a ausência de uma política clara de preservação e de acesso às informações oficiais gera na pesquisa acadêmica. Da mesma forma, a exclusão das campanhas publicitárias e das notícias produzidas e veiculadas no período analisado impede a análise dessas importantes formas de comunicação institucional que proporcionam visibilidade estratégica aos governos e seus governantes.

No eixo *Comunicação Pública*, avaliamos a qualidade do acervo da ex-presidenta com base na sua pluralidade temática, no favorecimento à crítica e ao debate público sobre o governo e na possibilidade de identificação das estratégias de comunicação social utilizadas. Aqui, não identificamos censura temática no acervo do governo Dilma, isto é, estão presentes os diversos temas tratados pela comunicação durante o período avaliado, inclusive alguns considerados sensíveis ao debate público, tais como combate à violência contra a mulher, exploração sexual de crianças e adolescentes, posicionamentos sobre o processo de *impeachment* da ex-presidenta. Nesse item, a valoração associada ao interesse público prevaleceu, tendo o acervo sido classificado como plural. No entanto, trata-se do único item em toda a análise que recebeu classificação positiva.

Na categoria crítica e debate, as demonstradas ausências de produtos de comunicação do acervo, por exclusão ou ocultamento, comprometem a crítica esclarecida sobre o governo, corrompendo, na mesma medida, o debate público sobre esse período da nossa história. Como reconstituir e avaliar o governo da ex-presidenta sem ter acesso a importantes peças de comunicação que revelam os discursos do governo a partir da sua ótica política e

governamental? É o caso das notas oficiais emitidas pela ex-presidenta ao longo dos seus mandatos. Como esta pesquisa demonstrou, esses arquivos estavam acessíveis na página dedicada à ex-presidenta pelo menos até abril de 2018 e estão atualmente indisponíveis.

Contudo, não somente as notas oficiais foram excluídas. Como demonstrado, produtos como os artigos assinados pela ex-mandatária, as já citadas notícias e campanhas publicitárias, bem como as informações que permitiriam compreender melhor o funcionamento do sistema de comunicação, tais como a estrutura burocrática e as políticas de comunicação adotadas no período, também foram indisponibilizadas. Com isso, as estratégias de comunicação, terceiro aspecto analisado no eixo *Comunicação Pública*, foram classificadas como parcialmente identificáveis.

No eixo *Informação*, as análises se voltaram a avaliar a qualidade do acesso ao acervo, considerando a necessidade de uma política clara de preservação e de acesso aos documentos e informações oficiais, e o nível de transparência informacional dessa mídia, o site oficial. Também aqui o cenário não atende ao interesse público, em razão da falta de preservação de diversos tipos de produtos comunicacionais, inclusive os que são classificados como de guarda permanente, caso das campanhas publicitárias. Além disso, demonstramos que não só a exclusão de arquivos compromete o acesso às informações oficiais. Trocar informações de lugar, esconder documentos em páginas não indicadas nos menus de navegação, ou exigir a navegação em inúmeras subpáginas para se chegar a um arquivo também são formas de dificultar o alcance desses arquivos, o que também foi demonstrado por essa pesquisa através do acompanhamento sistemático feito do site do Palácio do Planalto nos últimos anos.

Dessa forma, o site foi considerado opaco no que diz respeito a promover a interação informacional entre governo e cidadãos. Ou seja, apesar das recentes mudanças empreendidas no portal do governo federal que, conforme relatamos, unificou em um único endereço todas os sites e portais da administração pública federal, a gestão da página diretamente ligada ao cargo mais alto do executivo brasileiro – o Planalto –, uma das primeiras a migrar para o novo portal, segue com uma gestão falha dos seus documentos históricos, comprometendo o acesso e a transparência governamental.

Além disso, verificamos que não há uma política pública de preservação de sites oficiais brasileiros, à exceção da salvaguarda da página do Palácio do Planalto durante o mandato do ex-presidente Michel Temer e de iniciativas externas ao governo, como as desenvolvidas em algumas universidades do país. Essa ausência de política oficial de preservação de sites oficiais compromete sobremaneira o acesso a informações produzidas pelo Estado e disponíveis

unicamente nessas mídias, a despeito de já haver conhecimento, tecnologia e diversos projetos desenvolvidos em outros países que poderiam ser implementados no Brasil.

Chegamos, por fim, ao último eixo de análise, a *Memória*, no qual as categorizações anteriores nos permitem afirmar que o Estado brasileiro não está cumprindo o dever de memória e o dever de justiça esperado nas democracias. A negligência em relação à história dos ex-presidentes do país, e em muitos casos a ação deliberada de exclusão de determinados tipos de produtos anteriormente disponíveis, nos levam a inferir a tentativa de manipulação da memória, ação que deveria ser passível de responsabilização, na medida em que atenta contra o interesse público.

Dever de justiça e dever de memória são categorias morais, associadas ao dever ético do Estado de governar para todos e de garantir o direito à memória a todos os grupos sociais, políticos, econômicos. Como já referido anteriormente, no caso da memória do governo da ex-presidenta Dilma, é impossível analisar as ações do Estado na proteção dos seus arquivos sem considerar que os grupos que colaboraram para sua deposição do cargo em 2016 são os mesmos que ascenderam ao poder e lá permanecem, definindo as políticas e gerindo as mídias oficiais.

Conforme Mate (2009), o direito dos “perdedores” à memória é o início de um processo de reconciliação social, cujas etapas podem ser doloridas, conflituosas e traumáticas. “Por isso os políticos que sabem da significação da memória são conscientes do seu potencial crítico e são muito diligentes em desenvolver políticas de controle da memória” (MATE, 2009, s/p). Contra esse controle que visa à manipulação, Todorov (2002, p. 140) já defendia que, nos países democráticos, “a possibilidade de acessar o passado sem se submeter-se a um controle centralizado é uma das liberdades mais inalienáveis, ao lado da liberdade de pensar e de expressar-se”.

Por isso propomos e defendemos a hipótese conceitual da Memória Comunicacional, um dever do Estado em respeito à nossa história democrática. Gerir corretamente os documentos da comunicação governamental, a partir da adoção de uma política clara de preservação e de acesso, é o primeiro passo, seguido da adoção de uma política pública de preservação dos sites oficiais brasileiros, principal mídia e repositório dessa comunicação. A Memória Comunicacional, na medida em que se sustenta a partir dos princípios da Comunicação Pública, é também indicador de qualidade das democracias.

A Memória Comunicacional responde à necessidade de acesso a peças estrategicamente produzidas e divulgadas para dar visibilidade e transparência aos governos. Elas contêm a tradução singular das ideologias, do projeto político, dos comportamentos sociais, das

linguagens orais e visuais de um período. Documentam não apenas a administração pública, mas também a sociedade, seus conflitos, avanços e transformações.

A Memória Comunicacional é também a memória das atividades profissionais ligadas à comunicação e à deontologia da área, importando especialmente aos pesquisadores interessados em conhecer quais as técnicas, tecnologias, linguagens, mídias, alcance e recepção da comunicação realizada em determinado período histórico. Sem o acervo oficial publicamente disponível, resta contar com a existência e o acesso a acervos privados sobre essa comunicação – algo que prejudica a própria evolução da nossa área de pesquisa.

A definição e a proposta de operacionalização do conceito Memória Comunicacional responde, portanto, à principal questão de pesquisa definida nesta tese, assim como a análise do objeto empírico nos permitiram responder às questões secundárias elencadas no início desse percurso investigativo. Acreditamos ter conseguido demonstrar as revelações possíveis através do acesso às estratégias e produtos da comunicação governamental empreendida pela Presidência da República para reconstituir a história de como cada presidente governou o país. Da mesma forma, a análise da comunicação realizada durante o mandato da ex-presidenta Dilma Rousseff permitiu apontar os impactos de não se ter acesso a determinados produtos quando se busca recuperar esse período recente da história brasileira.

A preservação do site oficial da Presidência da República, principal repositório dos arquivos dessa comunicação hoje majoritariamente nascida digital, também não goza de uma política pública oficial de preservação e de acesso, como demonstrado através das inúmeras mudanças registradas ao longo dos últimos seis anos, inclusive com exclusão de conteúdos. Por isso, reforçamos que os avanços das TICs, dos estudos sobre preservação digital e dos projetos e tecnologias de arquivamento da web podem colaborar para a mudança desse cenário, desde que haja decisão política nessa direção.

Nesse sentido, é importante reconhecer o avanço que significa a instituição da câmara técnica consultiva para discutir a preservação de *websites* e mídias sociais no governo federal, recentemente anunciada pelo Arquivo Nacional e mencionada neste trabalho. Da mesma forma, acreditamos termos colaborado sobremaneira com este tema quando da transformação desta pesquisa em projeto de lei federal ainda em 2015. Em caso de aprovação, como já discorremos, o gestor público que excluir ou for negligente com preservação das informações publicadas em sites oficiais sem respeitar uma política de preservação será responsabilizado.

Reafirmamos, a partir do que orienta nossas pesquisas, que a comunicação pública é indicador de qualidade das democracias. Nessa direção, a Memória Comunicacional, reconhecendo o caráter público da comunicação de governo, oferece importante contributo a

esse postulado, revelando-se também potencial indicador de qualidade das democracias. Trata-se de uma política de transparência perene, de longo prazo, que ultrapassa as prestações de contas tempestivas igualmente necessárias durante o transcurso dos governos. A comunicação governamental, balizada pela Comunicação Pública, é atividade essencial aos governos democráticos e, sem acesso perene aos seus arquivos, os direitos à informação e à memória não poderão ser efetivados.

REFERÊNCIAS

- ALMADA, Maria Paula. **Avaliação da e-transparência em portais de governos nacionais: Uma comparação entre Brasil, Estados Unidos e Reino Unido.** 263 f. 2017. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador.
- ALMADA, Maria Paula; CARREIRO, Rodrigo. Qualidade da informação pública: uma análise do grau de transparência dos portais de cinco estados brasileiros. In: **Comunicologia – Revista de Comunicação da UCB**, Brasília, v. 6, n. 2, p. 3-24, 2014.
- ALMEIDA, Debora Rezende. Instituições participativas, accountability e mídias sociais: o Conselho Nacional de Assistência Social. In: SILVA, Sivaldo Pereira da; BRAGADO, Rachel Callai e SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática.** Rio de Janeiro: Folio Digital: letra e imagem, p. 277-309, 2016.
- ALVES, Daniel. As Humanidades Digitais como uma comunidade de práticas dentro do formalismo acadêmico: dos exemplos internacionais ao caso português. **Ler História** [Online], n. 69, 2016. Disponível em: <http://journals.openedition.org/lerhistoria/2496> Acesso em: 15 nov. 2019.
- ANDRADE, Danusa Santana. A comunicação governamental da presidente Dilma Rousseff: uma análise de conteúdo do portal da Presidência da República. **Comunicação e Sociedade**, Cidade, v. 26, p. 191-206, 2014.
- ARENDT, Hannah. **A condição humana.** 10 ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 2007.
- ASSMANN, Jan. Communicative and cultural memory. In: Pál S. Varga, Karl Katschthaler, Donald E. Morse, Miklós Takács (Orgs.). **Loci Memoriae Hungaricae – The theoretical foundations of Hungarian 'lieux de mémoire' studies.** Debrecen: Debrecen University Press, p. xx-xx, 2013.
- ASSMANN, Jan. Memória comunicativa e memória cultural. **História Oral**, v. 19, n. 1, p. 115-127, jan./jun. 2016.
- BARBOSA, Marialva Carlos. O presente e o passado como processo comunicacional. **MATRIZES**, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 145-155, jan./jun. 2012.
- BARBOSA, Marialva Carlos. Meios de comunicação: lugar de memória ou na história? **Contracampo**, Niterói, v. 35, n. 01, p. 07-26, abr./ jul., 2016.
- BENJAMIN, Walter. **Sobre o conceito de História** (Edição crítica). Organização e tradução: Adalberto Müller e Márcio Seligmann-Silva. I ed. São Paulo: Alameda, 2020.
- BENTHAM, Jeremy. Da publicidade. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 6, . Brasília, p. 277-294, jul./dez. 2011.

BERGER, Christa. Proliferação da Memória (a questão do reavivamento do passado na imprensa). In: BRAGANÇA, Anibal; MOREIRA, Sonia Virginia (Orgs.). Comunicação, acontecimento e memória. São Paulo: Intercom, 2005.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BORGES, Tiago Gautier Ferreira; WEBER, Maria Helena. Sistemas e estratégias de comunicação do Estado brasileiro, entre a visibilidade e o interesse público. Pôster. Salão de Iniciação Científica da UFRGS, 23, 2011, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: UFRGS, 2011. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/47339/Poster_8884.pdf. Acesso em 29 jul. 2021

BRAGA, José Luiz. Os estudos de interface como espaço de construção do campo da comunicação. **Contracampo**, v. 10/11, p. 219-236, 2004.

BRAGA, José Luiz. Comunicação, disciplina indiciária. **MATRIZES**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 73-88, 2008.

BRAGA, José Luiz. A prática da pesquisa em Comunicação: abordagem metodológica como tomada de decisões. **E-compós – Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação**, Brasília, v. 14, n.1, p. 1-33, jan./abr. 2011.

BRAGA, José Luiz. Aprender metodologia ensinando pesquisa: incidências mútuas entre metodologia pedagógica e metodologia científica. In: MOURA, Cláudia Peixoto de.; LOPES, Maria Immacolata Vassallo de. (Orgs.). **Pesquisa em comunicação**: metodologias e práticas acadêmicas. Porto Alegre: EDIPUCRS, p. 1-19, 2016.

BRANDÃO, Elizabeth P. Conceito de Comunicação Pública. In: DUARTE, Jorge (Og.) **Comunicação Pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público. 2. ed. São Paulo: Atlas, p. 1-33, 2009.

CAMPOS, Ana Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Cidade, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049> Acesso em 11 ago. 2021

CANAVILHAS, João Messias. A internet como memória. **BOCC**: Biblioteca Online de Ciências da Comunicação, 2004, p. 1-9 Disponível em: <http://www.bocc.ubi.pt/pag/canavilhas-joao-internet-como-memoria.pdf> Acesso em 20 ago. 2021.

CANEL, María José; SANDERS, Karen. Government Communication. In: **International Encyclopedia of Communication (online)**. Wiley Blackwell, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/9781405186407.wbiecg033> Acesso em 28 jun. 2021.

CANEL, María José; SANDERS, Karen. Para estudiar la comunicación de los gobiernos: un análisis del estado de la cuestión. **Comunicación y Sociedad**, v. 23, n. 1, p. 7-48, 2010.

CARVALHO, Bruno Leal Pastor de. História pública e redes sociais na internet: elementos iniciais para um debate contemporâneo. **Transversos: Revista de História**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 7, p. 35-53, set. 2016.

CASALEGNO, Federico. Memória cotidiana: comunidades e comunicação na era das redes. Porto Alegre: Sulina, 2006.

CASTILHO, Marcio de Souza. O sistema de radiodifusão nos 100 primeiros dias do governo Bolsonaro. **Revista Compólitica**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 87-108, 2020.

CEPIK, Marco. Direito à Informação: situação legal e desafios. **Informática Pública**, Cidade, v. 2, p. 43-56, 2000.

CERVI, Emerson Urizzi; CARVALHO, Fernanda Cavassana de. Conteúdo ou Dinheiro? Diferenças entre as políticas de comunicação dos governos Dilma e Temer no Brasil. **Intercom – Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**, São Paulo, v. 42, n. 3, p. 91-113, 2019.

COSTA, Larrissa Candida: depoimento [mês ano]. Entrevista concedida a Ana Javes Andrade da Luz. Porto Alegre: UFRGS, 2021, arquivo mp3 (60 min).

COUTINHO, Iluska; FALCÃO, Luis Felipe; ALMEIDA, Pedro Ivo Nunes. Faça o que digo, mas não faça o que eu faço: a Comunicação Pública anunciada pela TV Brasil e sua perspectiva pós-dissolução do Conselho Curador da EBC. **Comunicação & Sociedade**, Cidade, v. 40, n. 3, p. 157-194, 2018.

DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DELEUZE, Gilles. **A filosofia crítica de Kant**. Lisboa: Edições 70, 1991.

DERRIDA, Jacques. **Mal de arquivo: uma impressão Freudiana**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2001.

DIAMOND, Larry. Facing up to the democratic recession. **Journal of Democracy**, Washington, v. 26, n. 1, p. 141-155, jan. 2015.

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

DUARTE, Jorge. Instrumentos de Comunicação Pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. 2. ed. São Paulo: Atlas, p. 59-71, 2009.

ESTEVES, João Pissarra. **Sociologia da Comunicação**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

ESTEVES, João Pissarra. **Espaço Público e Democracia: comunicação, processos de sentido e identidades sociais**. Lisboa: Edições Colibri, 2003.

FRANÇA, Vera Veiga. Paradigmas da Comunicação: conhecer o quê? **C-legenda** – Revista do Programa de Pós-graduação em Cinema e Audiovisual da Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, v. X, n. 5, p. 1-18, 2001.

FRANÇA, Vera Veiga; SIMÕES, Paula G. **Curso básico de Teorias da Comunicação**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2016.

FREY, Klaus et al. O acesso à informação. In: SPECK, Bruno (Org.). **Caminhos da Transparência**: Análise dos Componentes de um Sistema Nacional de Integridade. Campinas: Editora Unicamp, p 377-408, 2002.

FORMENTON, Danilo; GRACIOSO, Luciana de Souza. Preservação digital: desafios, requisitos, estratégias e produção científica. **RDBCI**: Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação, Campinas, v. 18, e020012, p. 1-26, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.20396/rdbci.v18i0.8659259>. Acesso em: 31 mai. 2021.

FUKUYAMA, Francis. Why Is Democracy Performing So Poorly? **Journal of Democracy**, Washington, v. 26, n. 1, p. 11-20, jan. 2015.

FUKUYAMA, Francis. The End of the History?. **National Interest**, n. 16, p. 1-18, 1989.

GHARSALLAH, Mehdi. Mémoire des organisations et archivage des sites web: analyse comparée des initiatives du site du Premier ministre et du Gouvernement Wallon. In: **L'information dans les organisations: dynamique et complexité**. Tours: Presses universitaires François-Rabelais, 2008, p. 331-345. Disponível em: <http://books.openedition.org/pufr/876> Acesso em 15 nov. 2019.

GERALDES, Elen Cristina; RAMOS, Tânia Regina Oliveira; SILVA, Juliano Domingues da; MACHADO, Liliane Maria Macedo e NEGRINI, Vanessa. (Orgs). **Mídia, Misoginia e Golpe**. Brasília: FAC-UnB, 2016.

GOMES, Wilson; AMORIM, Paula Karini D. F.; ALMADA, Maria Paula. Novos desafios para a ideia de transparência pública. **E-compós – Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação**, Brasília, v. 21, n. 2, p. xx-xx, 2018.

GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley. C. M. Prefácio. In: **Comunicação e Democracia**: Problemas e Perspectivas. São Paulo: Paulus, p. 11-27, 2008.

GOMES, Wilson. **Transformações da política na era da comunicação de massa**. São Paulo: Paulus, 2004.

GOMES, Wilson. Dinâmicas e estruturas da esfera pública contemporânea – A esfera pública, além da deliberação pública. In: SOUSA, Mário Winton de.; CORRÊA, Elizabeth Saad (Orgs). **Mutações do espaço público contemporâneo**. São Paulo: Paulus, p. 177-214, 2014.

GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras**: estudos midiáticos, São Leopoldo, v. 7, n. 3, p. 214- 222, 2005.

GOMES, Wilson. Da discussão à visibilidade. In: GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley. C. M. **Comunicação e Democracia**: Problemas e Perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008, p. 117-162.

GOMES, Wilson. Democracia digital: Que democracia? In: MIGUEL, Luís Felipe; BIROLI, Flávia (Orgs.). **Mídia, representação e democracia**. São Paulo: Hucitec, 2010.

GUAZINA, Liziane; PRIOR, Helder e ARAÚJO, Bruno (Orgs.). **(Des)construindo uma queda**: a mídia e o impeachment de Dilma Rousseff. Florianópolis, Insular: 2019

HALBWACHS, Maurice. **A memória coletiva**. 2. ed. São Paulo: Centauro, 2003.

HASWANI, Mariângela Furlan. Comunicação Governamental: em busca de um alicerce teórico para a realidade brasileira. **Organicom** – Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas, São Paulo, v. 3, n. 4, p. 25-39, 2006.

HOWLETT, Michael. Government communication as a policy tool: a framework for analysis. **Canadian Science Review**, Cidade, v. 3, n. 2, p. 23–37, 2009. Disponível em: <https://ojs.unbc.ca/index.php/cpsr/article/view/134> Acesso em: 09 nov. 2019.

HUYSSSEN, Andreas. **Seduzidos pela memória**: arquitetura, monumentos, mídia. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2000.

HUYSSSEN, Andreas. **Políticas de memória no nosso tempo**. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2014.

JANSSEN, K. The influence of the PSI directive on open government data: An overview of recent developments. **Government Information Quarterly**, Cidade, v. 28, n. 4, p. 446–456, 2011. Disponível em: www.academia.edu/3254076/The_influence_of_the_PSI_directive_on_open_government_data_An_overview_of_recent_developments Acesso em: 25 out. 2019.

JARAMILLO LÓPEZ, Juan Camilo. Advocacy: uma estratégia de comunicação pública. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (Org.). **Comunicação Pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão, p. 61-80, 2011.

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

JARDIM, José Maria. O acesso à informação arquivística no Brasil: problemas de acessibilidade e disseminação. **Mesa Redonda Nacional de Arquivos**. Rio de Janeiro, 1999b. Disponível em <https://arquivoememoria.files.wordpress.com/2009/05/informacao-arquivistica-no-brasil.pdf>. Acesso em 26 abr. 2021

KOÇOUSKI, Marina. Comunicação pública: construindo um conceito. In: MATOS, Heloisa (Org.). **Comunicação pública**: interlocuções, interlocutores e perspectivas. São Paulo: ECA/USP, 2012.

KUHN, Thomas S. **A Estrutura das revoluções científicas**. 5. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1998.

LE GOFF, Jacques. **História e memória**. Campinas: Editora da Unicamp, 1990.

LIEDTKE, Paulo; CURTINOV, Jéfferson. Comunicação pública no Brasil: passado, presente e futuro. **Comunicação Pública**, v. 11 n. 20, 2016. Disponível em <http://journals.openedition.org/cp/1171> Acesso em 11 jun. 2021.

LINS, Luizianne. Minuta de projeto de lei no 12.527/2011 - Dispõe sobre o patrimônio público digital institucional inserido na rede mundial de computadores e dá outras providências. Brasília, 2015. Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1363213 Acesso em 30. Set. 2021

LUZ, Ana Javes. Direito à informação e à memória: Uma análise sobre a preservação do patrimônio digital a partir do site da Prefeitura de Fortaleza. In: Encontro Nacional de História da Mídia (ALCAR), 10, 2015, Porto Alegre. **Anais...** Disponível em <http://www.ufrgs.br/alcar/encontros-nacionais-1/encontros-nacionais/10o-encontro-2015/historia-da-publicidade-e-da-comunicacao-institucional/direito-a-informacao-e-a-memoria-uma-analise-sobre-a-preservacao-do-patrimonio-digital-a/view>. Acesso em 22 out. 2021.

LUZ, Ana Javes A. da. **Comunicação pública e memória das cidades**: a preservação dos sistemas de comunicação nos sites das capitais brasileiras. 2016. 156 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Informação) – Faculdade de Comunicação e Biblioteconomia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

LUZ, Ana Javes. Sistemas de Comunicação Governamental: a experiência da Prefeitura de Fortaleza (2005-2012). In: WEBER, M. H.; COELHO, M. P.; LOCATELLI, C.. (Org.). **Comunicação Pública e Política**: pesquisa & práticas. V. 1. Florianópolis: Insular, 2017, p. 423-437.

LUZ, Ana Javes. O desmonte da comunicação pública e a desdemocratização do Brasil. In: 42º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação (INTERCOM), 2019, Belém. **Anais...** São Paulo: Intercom, 2019. Disponível em <http://portalintercom.org.br/anais/nacional2019/resumos/R14-0469-1.pdf>. Acesso em 22 out. 2021.

LUZ, Ana Javes; WEBER, Maria Helena. A memória política do Brasil no site da presidência: acesso e desvios da comunicação dos governos de Dilma Rousseff e Michel Temer. **Liinc em Revista**, Cidade, v. 15, p. 211-229, 2019. Disponível em <http://revista.ibict.br/liinc/article/view/4571> Acesso em 22 out. 2021.

MARQUES, A.; MAFRA, Rennan; MARTINO, Luis Mauro Sá. Um outro olhar sobre a comunicação pública: a constituição discursiva de sujeitos políticos no âmbito das organizações. **Revista Dispositiva**, Belo Horizonte, v. 6, n. 9, p. 76-92, 2017.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil; MONT'ALVERNE, Camila; MITOZO, Isabele Batista. A empresa jornalística como ator político: Um estudo quanti-qualitativo sobre o impeachment de Dilma Rousseff nos editoriais de Folha e Estadão. **Observatorio** (Obs*), Lisboa, v. 12, n. 3, 2018. Disponível em <http://obs.obercom.pt/index.php/obs/article/view/1166>. Acesso em 18 out. 2021.

MARRE, Jacques A. L. **A construção do objeto científico na investigação empírica**. Cascavel: Seminário de Pesquisa do Oeste do Paraná – UNIOESTE, 1991.

MATE, Reyes. A memória como antídoto à repetição da barbárie (Entrevista a Márcia Junges). **IHU-Online**: Revista do Instituto Humanitas Unisinos. Ed. 291, 4 de maio de 2009. Disponível em <http://www.ihuonline.unisinos.br/artigo/2523-reyes-mate-1>. Acesso em 18. mar. 2021.

MATE, Reyes. Justiça, o dever da memória (Entrevista a Márcia Junges). **IHU-Online**: Revista do Instituto Humanitas Unisinos. Ed. 358, 18 de abril de 2011. Disponível em www.ihuonline.unisinos.br/artigo/3787-reyes-mate-2. Acesso em 18. mar. 2021.

MATOS, Heloiza; GIL, Patrícia. Alternativas ao conceito e à prática da comunicação pública. **Revista Eptic On-line**, Cidade, v. 15, n. 2, p. 12-27, 2013.

MATOS, Heloiza. Comunicação pública, esfera pública e capital social. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação Pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público. 2. ed. São Paulo: Atlas, p. 59-71, 2009.

MATOS, Heloiza. A comunicação pública na perspectiva da teoria do reconhecimento. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling. (Org.). **Comunicação Pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão, p. xx-xx, 2011.

MATOS, Heloiza. Apresentação. In: MATOS, Heloiza (Org.). **Pesquisas em comunicação pública e política**: vertentes teóricas e metodológicas. São Paulo: ECA/USP, p. 39-59, 2016.

MELO, Jonas Ferrigolo; ROCKEMBACH, Moisés. International Initiatives and Advances in Brazil for Government Web Archiving. In: **International Conference on Data and Information in Online**. Springer, Cham, 2021. p. 83-95.

MIGUEL, Luis Felipe. **O colapso da democracia no Brasil**: da constituição ao golpe de 2016. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, Expressão Popular, 2019

MIRANDA, David. Parecer do Relator n. 2 CCULT. Brasília, 2019. Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1847948 Acesso em 30. Set. 2021

MOREIRA CESAR, Camila. **Jornalismo, assessoria de imprensa e o governo brasileiro**: estudo sobre a obra “No Planalto com a Imprensa”. 2012. 99 f. Trabalho de conclusão de curso de graduação (Jornalismo) – Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

MOREIRA CESAR, Camila. **A profissionalização da comunicação política governamental e seus desafios democráticos na França e no Brasil**. 2020. 563 f. Tese. (Doutorado em Comunicação e Informação) – Faculdade de Comunicação e Biblioteconomia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020.

NOIRET, Serge. História Pública Digital. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 28-51, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18225/liinc.v11i1.797>. Acesso em: 14 nov. 2019.

NORA, Pierre. Entre história e memória, a problemática dos lugares. **Revista do Programa de Pós-Graduação em História**, São Paulo, n. 10, p. 37-44, 1993.

NTOULAS, Alexandros, CHO, Junghoo & OLSTON, Christopher. What's new on the web?: the evolution of the web from a search engine perspective. In: **Proceedings of the 13th International Conference on World Wide Web**. ACM, p. 1-12, 2004.

PIMENTA, Marcelo Soares; CANABARRO, Diego Rafael. Democracia e capacidade estatal na era digital. In: PIMENTA, Marcelo Soares; CANABARRO, Diego Rafael (Orgs). **Governança Digital**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, p. 9-11, 2014.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 14 dez. 2009. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6898>. Acesso em 11 ago. 2021

PLATTNER, Marc F.. Is democracy in decline? In: **Journal of Democracy**, Washington, v. 26, n. 1, p. 5-10, jan. 2015.

POLLAK, Michael. Memória e identidade social. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 200-212, 1992.

POLLAK, Michael. Memória, esquecimento e silêncio. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 3-15, 1989.

PORTUGAL, Alice. Reunião extraordinária deliberativa da Comissão de Cultura da Câmara dos Deputados. Brasília, 2021. Disponível em <https://youtu.be/-V9G2FzB8u4> Acesso em 30. Set. 2021

POSSAMAI, Ana Júlia. Governo eletrônico: uma análise institucional. In: PIMENTA, Marcelo Soares; CANABARRO, Diego Rafael (Orgs). **Governança Digital**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, p. 48-79, 2014.

PRONER, Carol; CITTADINO, Gisele; TENENBAUM, Marcio; RAMOS FILHO, Wilson (Orgs). **A resistência ao golpe de 2016**. Bauru: Canal 6, 2016.

RADOYKOV, Boyan. Equipe responsável pela elaboração do documento final. In: **Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público**. Brasília: UNESCO, 2006. 69 p. Disponível em https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000137363_por. Acesso em 22 jul. 2021.

RAMOS, Murilo César. Universidade, Comunicação e Democracia. In: MACHADO, Maria Berenice; LOPES, Ruy Sardinha Lopes (Orgs). **SOCICOM debate: democratização da comunicação**. São Paulo: Socicom, p. 8-16, 2014.

RÊGO, Ana Regina. A Ditadura Militar no jornalismo: uma abordagem a partir do conceito de lugar de memória. **Revista Brasileira de História da Mídia (RBHM)**, v.3, n.2, jul.- dez., 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.26664/issn.2238-5126.3220144132>. Acesso em: 29 jan. 2022.

RICŒUR, Paul. **La mémoire, l'histoire, l'oublié**. Paris: Éditions du Seuil, 2000.

RICŒUR, Paul. Memória, história, esquecimento. In: **“Haunting Memories? History in Europe after Authoritarianism”**. Conference. Budapeste, 2003. Disponível em www.uc.pt/fluc/lif/publicacoes/textos_disponiveis_online/pdf/memoria_historia. Acesso em 16 set. 2021.

RIECK, Maíra Brum e SOUZA, Edson Luiz André de. As memórias, todas elas. Zero Hora, 15 e 16 de maio de 2021. Artigo. Disponível em <https://gauchazh.clicrbs.com.br/cultura-e-lazer/noticia/2021/05/coordenadores-de-museu-virtual-explicam-proposta-de-reunir-representacoes-de-quem-vive-a-sombra-na-sociedade-ckon91m4u006s018mn8kvhepm.html>. Acesso em 31 Out 2021.

ROCKEMBACH, Moisés. **Modelo de evidência da informação em plataformas digitais: estudo exploratório no âmbito da Ciência da Informação**. 2012. 275 f. Tese (Doutorado em Informação e Comunicação em Plataformas Digitais) – Universidade do Porto, Porto, 2012.

ROCKEMBACH, Moisés; PAVÃO, C. M. G. Políticas e tecnologias de preservação digital no arquivamento da web. **Revista Ibero-Americana de Ciência da Informação**, Brasília, v. 11, n. 1, p. 168-182, 2018.

RODRIGUES, Fernando. Publicidade federal para mídia alternativa vai a R\$ 9,2 milhões em 2014. Uol, localização, 02 jul. 2015. Disponível em: <https://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2015/07/02/publicidade-federal-para-midia-alternativa-vai-a-r-92-milhoes-em-2014>. Acesso em: 18 out. 2021

RODRIGUES, Georgete Medleg; OLIVEIRA, Eliane Braga de. Memória e esquecimento no mundo virtual: os mesmos fios tecendo uma nova trama? **Liinc em Revista**, Cidade, v. 11, n. 1, p. 91-105, 2015. Disponível em: <http://revista.ibict.br/liinc/article/view/3633>. Acesso em: 20 ago. 2021.

ROLANDO, Stefano. A dinâmica evolutiva da comunicação pública. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (Org.) **Comunicação Pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão, p. 23-37, 2011.

ROUBAN, Luc. *La démocratie représentative est-elle en crise?*. Paris, La Documentation Française, 2018.

ROSANVALLON, Pierre. *La contre-démocratie: la politique à l'âge de la défiance*. Paris, Éditions du Seuil, 2014.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo**. São Paulo: Editora Ática, 1994.

SANTAELLA, Lucia. **Temas e dilemas do pós-digital: a voz da política**. São Paulo: Paulus, 2016

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. London: Lynne Rienner, p. 13-28, 1999.

SILVA, Armando Malheiro da. Arquivologia e Gestão da Informação/Conhecimento. **Informação & Sociedade: Estudos**, João Pessoa, v. 19, n. 2, p. 47-51, 2009.

SILVA, Sivaldo Pereira da. Exigências democráticas e dimensões analíticas para a interface digital do Estado. In: MAIA, Rousiley C. M., GOMES, Wilson e MARQUES, Francisco Jamil Almeida (Orgs.). **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, p. 121-144, 2017.

SILVA, Sivaldo Pereira da. Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras. **Opinião Pública**, Campinas, vol. XI, n. 2, p. 450-468, out. 2005.

SILVA, Sivaldo Pereira da, SAMPAIO, Rafael Cardoso; BRAGATTO, Rachel Callai. Concepções, debates e desafios da democracia digital. In: **Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Folio Digital: letra e imagem, p. 17-37, 2016.

SOARES, A. P. A.; PINTO, A. L.; SILVA, A. M. O paradigma pós-custodial na arquivística. **Páginas A&B**, Arquivos e Bibliotecas (Portugal), n. 4, p. 22-39, 2015. Disponível em <http://ojs.letras.up.pt/index.php/paginasueb/article/view/996>. Acesso em: 05 abr. 2021.

SOUSA, Fábio. Parecer do Relator n. 1 CCTCI. Brasília, 2015. Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1420065 Acesso em 30. Set. 2021

STRECK, Lenio; CARVALHO, Marco Aurélio de. (Orgs). **O livro das suspeições: o que fazer quando sabemos que sabemos que Moro era parcial e suspeito?** Rio de Janeiro, Prerro: 2020.

TODOROV, Tzvetan. **Memória do mal, tentação do bem: indagações sobre o século XX**. São Paulo: Arx, 2002.

TODOROV, Tzvetan. **Les abus de la mémoire**. Paris: Arléa, 2015.

TRAQUINA, Nelson. **Teorias do Jornalismo**. V. 2. Florianópolis: Insular, 2004.

TRAQUINA, Nelson. **Teorias do Jornalismo**. V. 1. 2ª ed. Florianópolis: Insular, 2005.

TUCHMAN, G. **Making News: A Study in the Construction of Reality**. New York: Free Press, 1978.

TILLY, Charles. **Democracia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

UHLIR, Paul F. **Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público**. Brasília: UNESCO, 2006. 69 p. Disponível em https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000137363_por. Acesso em 22 jul. 2021.

VERRI, Francisco. R\$ 415 milhões: mapeamento da Publicidade Institucional no governo Temer. In: 42º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação (INTERCOM), 2019, Belém. **Anais...** São Paulo: Intercom, p. 1-16, 2019. Disponível em:

<https://portalintercom.org.br/anais/nacional2019/resumos/R14-1730-1.pdf> Acesso em: 31 out. 2021

WEBER, Maria Helena. **Comunicação e espetáculos da política**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2000.

WEBER, Maria Helena. Visibilidade e credibilidade: tensões da comunicação política. In: MAIA, Rousiley; CASTRO, Maria Ceres Pimenta (Orgs). **Mídia, esfera pública e identidades coletivas**. Belo Horizonte: UFMG, p. xx-xx, 2006.

WEBER, Maria Helena. Na Comunicação Pública, a captura do voto. **LOGOS27: Mídia e Democracia**, Rio de Janeiro, ano 14, p. 21-42, 2007.

WEBER, Maria Helena. Estratégias da comunicação de Estado e a disputa por visibilidade e opinião. In: KUNSCH, Margarida (Org.). **Comunicação Pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão, p. 117-136, 2011.

WEBER, Maria Helena. Nas redes de comunicação pública, as disputas possíveis de poder e visibilidade. In: WEBER, Maria Helena, COELHO, Maria P.; LOCATELLI, Carlos. (Orgs.). **Comunicação Pública e Política: pesquisa & práticas**. V. 1. Florianópolis: Insular, p. 23-56, 2017. Disponível em: www.bit.ly/LivroComPública. Acesso em 13 nov. 2019.

WEBER, Maria Helena. Balizas do campo comunicação e política. **Triade**, Cidade, v. 8, n. 18, p. 6-48, 2020.

WEBER, Maria Helena; CARNIELLI Fiorenza Zandonade. A comunicação de instituições públicas e o paradoxo da visibilidade estratégica. In: XXV Encontro Anual da Compós, 2016, Goiânia. **Anais...** São Paulo: Compós, p. 1-24, 2016. Disponível em: https://compos.org.br/biblioteca/compos16-acomunicaçãodeinstituiçõespúblicaseoparadoxodavisibilidadeestratégica-comautoria_3314.pdf Acesso em: 31 out. 2021.

WEBER, M. H.; COELHO, M. P. Entre jornalismo e poderes. In: SILVA, G.; KUNSCH, D.; BERGER, C.; ALBUQUERQUE, A. (Org.). **Jornalismo Contemporâneo: figurações, impasses e perspectivas**. Salvador: EDUFBA, p. 51-78, 2013.

WEBER, Maria Helena.; LUZ, Ana Javes. Observatório da Comunicação Pública: pesquisa, crítica e cidadania. **Comunicação & Inovação (online)**, Cidade, v. 18, p. 1-17, 2017.

WEBER, Maria Helena; STUMPF, Ida Regina. O debate retomado: conflitos e convergências entre comunicação e informação. **Intexto**, Porto Alegre, n. 34, p. 11-27, set./dez. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.19132/1807-8583201534.11-27>. Acesso em: 15 nov. 2019.

WOLF, Mauro. **Teorias da Comunicação**. Lisboa: Editorial Presença, 1995.

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

DOCUMENTOS E LEGISLAÇÃO CONSULTADOS

AGÊNCIA BRASIL. **Portal único do governo já está disponível na internet**. Brasília, 2019. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-07/portal-unico-do-governo-ja-esta-disponivel-na-internet>. Acesso em 07 set. 2021.

ARQUIVO NACIONAL. **Portaria nº 47**. Dispõe sobre o Código de classificação e tabela de temporalidade e destinação de documentos relativos às atividades-meio do Poder Executivo Federal [recurso eletrônico]. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2020. Disponível em <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-47-de-14-de-fevereiro-de-2020-244298005>. Acesso em 29 jul. 2021.

ARQUIVO NACIONAL. Código de classificação e tabela de temporalidade e destinação de documentos relativos às atividades-meio do Poder Executivo Federal [recurso eletrônico]. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2020b. Disponível em http://siga.arquivonacional.gov.br/images/codigos_tabelas/Portaria_47_CCD_TTD_poder_executivo_federal_2020_instrumento.pdf. Acesso em 29 jul. 2021.

ARQUIVO NACIONAL. **AN digital**: Política de Preservação Digital. Brasília, 2016. Disponível em: http://www.siga.arquivonacional.gov.br/images/an_digital/and_politica_preservacao_digital_v2.pdf. Acesso em: 26 abr. 2021.

BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA. Galeria de Ex-Presidentes. Brasília, 2021. Disponível em www.biblioteca.presidencia.gov.br Acesso em 21 set. 2021

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Casa Civil; Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 08 jul. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. **Instrução normativa nº 7**, de 19 de dezembro de 2014. Disciplina a publicidade dos órgãos e entidades do poder executivo federal e dá outras providências. Brasília, 2014. Disponível em: <http://antigo.secom.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/arquivos-de-instrucoes-normativas/2014in07publicidade.pdf/view>. Acesso em: 23 abr. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. **Pesquisa brasileira de mídia 2014**: hábitos de consumo de mídia pela população brasileira. Brasília: Secom, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/OBCOMP-PBM-2014>. Acesso em 18 out 2021.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. **Pesquisa brasileira de mídia 2015**: hábitos de consumo de mídia pela população brasileira. Brasília: Secom, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/OBCOMP-PBM-2015>. Acesso em 18 out 2021.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. **Relatório de Gestão - 2011**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://antigo.secom.gov.br/aceso-a-informacao/auditorias/pdfs/relatorio-de-gestao-2011-0.pdf>. Acesso em: 23 out. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. **Relatório de Gestão - 2012**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://antigo.secom.gov.br/acesso-a-informacao/auditorias/pdfs/relatorio-de-gestao-2012.pdf>. Acesso em: 23 out. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. **Relatório de Gestão do exercício de 2013**. Brasília, 2014. Disponível em: http://antigo.secom.gov.br/acesso-a-informacao/auditorias/pdfs/relatorio-de-gestao-2013_secom-28mar2014.pdf. Acesso em: 23 out. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. **Relatório de Gestão do exercício de 2014**. Brasília, 2015. Disponível em: <http://antigo.secom.gov.br/acesso-a-informacao/auditorias/pdfs/relatorio-de-gestao-secom-2014.pdf>. Acesso em: 23 out. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. **Relatório de Gestão do exercício de 2015**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://antigo.secom.gov.br/acesso-a-informacao/auditorias/pdfs/relatorio-2015-arquivo-enviado-ao-tcu.pdf>. Acesso em: 23 out. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. **Relatório de Gestão do exercício de 2016**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://antigo.secom.gov.br/acesso-a-informacao/auditorias/processos-de-contas-anuais-2016>. Acesso em: 23 out. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 10.747**, de 13 de julho de 2021. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério das Comunicações, remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança e dá outras providências. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.747-de-13-de-julho-de-2021-331887831>. Acesso em: 01 set. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 14.074**, de 14 de outubro de 2020. Altera a Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, para criar o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações e o Ministério das Comunicações. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.074-de-14-de-outubro-de-2020-282699172>. Acesso em: 01 set. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.756**, de 11 de abril de 2019. Institui o portal único “gov.br” e dispõe sobre as regras de unificação dos canais digitais do Governo Federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9756.htm. Acesso em: 08 set. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Portal da Legislação, Brasília, 2011. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 26 abr. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei Complementar nº 131**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução

orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Portal da Legislação, Brasília, 2009. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm. Acesso em 24 out. 2021.

CONARQ: Conselho Nacional de Arquivos. **Carta para a Preservação do Patrimônio Arquivístico Digital**. Brasília, 2005. Disponível em: http://www.conarq.gov.br/images/publicacoes_textos/Carta_preservacao.pdf. Acesso em: 26 abr. 2021.

SECOM. Estrutura Organizacional da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/estrutura> Acesso em 06. Set. 2021

SECOM. Programa e Ações Orçamentárias (2012). Brasília, 2012. Disponível em <https://www.gov.br/secom/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas> Acesso em 30. set. 2021

TIC DOMICÍLIOS. **Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos Domicílios Brasileiros**. Cetic: 2019. Disponível em: <https://cetic.br/pt/publicacao/pesquisa-sobre-o-uso-das-tecnologias-de-informacao-e-comunicacao-nos-domicilios-brasileiros-tic-domicilios-2019/>. Acesso em 22 jul. 2021.

V-DEM. **Autocratization Turns Viral: Democracy Report 2021**. V-DEM (Varieties of Democracy), 2021. Disponível em <https://www.v-dem.net/files/25/DR%202021.pdf>. Acesso em 3 jun. 2021.

SITES CONSULTADOS

AGÊNCIA BRASIL. **Portal único do governo já está disponível na internet**. Brasília, 2019. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-07/portal-unico-do-governo-ja-esta-disponivel-na-internet> Acesso em 07 Set. 2021.

BRASIL. **Do Eletrônico ao Digital**. Governo Digital: Brasília, 2020. Não paginado. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>. Acesso em 11 ago. 2021.

INFORMAÇÕES da gestão Luizianne Lins são deletadas do site da Prefeitura. Jornal O Povo. 08 jan. 2013. Disponível em: <https://www20.opovo.com.br/app/politica/2013/01/08/noticiaspoliticas,2984560/dados-da-gestao-luizianne-lins-sao-deletados-do-site-da-prefeitura.shtml>. Acesso em 07 set. 2021.

REGISTROS de gestão passada da Prefeitura de Fortaleza são retirados de site oficial. Jornal Diário do Nordeste. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/registros-de-gestao-passada-da-prefeitura-de-fortaleza-sao-retirados-de-site-oficial-1.833712>. Acesso em 07 set. 2021.

SECOM – Secretaria Especial de Comunicação Social. **Ações e programas**. Brasília, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas>. Acesso em 07 set. 2021.

REFERÊNCIAS DO ESTADO DA ARTE

Livros

DUARTE, Jorge (Org.) **Comunicação Pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

KUNSCH, Margarida M. Krohling (Org.) **Comunicação Pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão, 2011.

MATOS, Heloiza (Org.) **Comunicação Pública**: interlocuções, interlocutores e perspectivas. São Paulo: ECA/USP, 2012.

RAMOS, MURILO CÉSAR; GERALDES, Elen Cristina; SILVA, Juliano Domingues da; SOUSA, Janara; NEGRINI, Vanessa (Orgs.). **Em Defesa da Comunicação Pública**. Brasília: FAC-UnB, 2016.

WEBER, M. H.; COELHO, M. P.; LOCATELLI, C.. (Orgs.). **Comunicação Pública e Política**: pesquisa & práticas. Florianópolis: Insular, 2017.

Artigos e capítulos de livro

ALMADA, Maria Paula; CARREIRO, Rodrigo. Qualidade da informação pública: uma análise do grau de transparência dos portais de cinco estados brasileiros. In: **Comunicologia** - Revista de Comunicação da UCB, Brasília, v. 6, n. 2, p. 03-24, 2014.

CARNIELLO, M. F. Proposta Metodológica de Avaliação de Comunicação Governamental Digital. **Revista Observatório**, Palmas, v. 1, n. 2, p. 101-116, 8 dez. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.20873/uft.2447-4266.2015v1n2p101>. Acesso em 27. out. 2019.

CRUZ, Lucia Santa. Inventário: o lugar da memória organizacional na pesquisa em Comunicação no Brasil. Congresso Internacional em Comunicação e Consumo (Comunicom), 2014, São Paulo. **Anais...**, p. 1-15, 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Lucia_Santa_Cruz/publication/270339610_PPGCOM_E_SPM_SAO_PAULO_COMUNICON_2014_8_a_10_de_outubro_2014/links/54a816070cf256bf8bb7deba.pdf. Acesso em: 17 out. 2019.

CRUZ, Lucia Santa. Estado da arte da pesquisa brasileira em comunicação sobre memória organizacional. **Comunicologia**, Brasília, v. 6, n. 2, p. 113-144, jan./jul. 2013. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RCEUCB/article/view/5282/3334>. Acesso em: 17 out. 2019.

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

DUARTE, Jorge. Instrumentos de Comunicação Pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. 2. ed. São Paulo: Atlas, p. 59-71, 2009.

FREY, Klaus; CEPIK, Marco; VAZ Jose Carlos; EISENBERG Jose; FOWLER Marcos Bittencourt; ASSUMPCAO Rodrigo Ortiz O acesso à informação. In: SPECK, Bruno (Org.). **Caminhos da Transparência: Análise dos Componentes de um Sistema Nacional de Integridade**. Campinas: Editora Unicamp, p. 377-408, 2002.

LIEDTKE, Paulo; CURTINOVI, Jéfferson. Comunicação pública no Brasil: passado, presente e futuro. **Comunicação Pública** [Online], v. 11, n. 20, 2016. Disponível em: <http://journals.openedition.org/cp/1171>. Acesso em: 17 out. 2019.

LOPES, Rafael. Comunicação pública no interior: possibilidades de memória da ascom PMCA. In: Encontro Nacional de História da Mídia (ALCAR), 12, 2019, Natal. Anais... Disponível em <http://www.ufrgs.br/alcar/encontros-nacionais-1/encontros-nacionais/12o-encontro-2019/gt-historia-da-publicidade-e-da-comunicacao-institucional/comunicacao-publica-no-interior-possibilidades-de-memoria-da-ascom-pmca/view> Acesso em 30 out. 2019

LUZ, Ana Javes; WEBER, M. H. Comunicação governamental e memória política: preservação e apagamento de informações oficiais nos sites das capitais. In: XXVI COMPÓS. Cidade, ano. **Anais...**, São Paulo, p. 1-27, 2017. Disponível em: http://www.compos.org.br/data/arquivos_2017/trabalhos_arquivo_ZZSV2TEKL34CDFBF3UQ0_26_5751_21_02_2017_14_37_15.pdf. Acesso em 27 out 2019.

NETA. Juracy Pinheiro de Oliveira. Wayback Machine: Interfaces entre a produção de memória e a produção de presença. In: 39º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação (Intercom). Cidade, ano. **Anais...**, São Paulo: Intercom, p. 1-15, 2016. Disponível em <http://portalintercom.org.br/anais/nacional2016/resumos/R11-2603-1.pdf>. Acesso em: 28 out. 2019.

ROCKEMBACH, Moisés. Arquivamento da Web: estudos de caso internacionais e o caso brasileiro. **RDBCI: Revista Digital Biblioteconomia e Ciência da Informação**, Campinas, v. 16, n. 1, p. 1-18, 2018a.

ROCKEMBACH, Moisés. A web retrospectiva como campo de pesquisa: arquivamento da web e preservação digital. In: BENETTI, Marcia; BALDISSERA, Rudimar. (Orgs.). **Pesquisa e Perspectivas de Comunicação e Informação**. Porto Alegre: Sulina, p. 240-256, 2018b.

SILVA, Ednelson Florentino da. A produção audiovisual como ferramenta documental da gestão pública. In: 42º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação (INTERCOM). São Paulo, ano. **Anais...**, São Paulo: Intercom, p. 1-15, 2019. Disponível em: <https://portalintercom.org.br/anais/nacional2019/resumos/R14-1783-1.pdf>. Acesso em 28 out. 2019.

SILVA, Luiz Martins da. Publicidade do poder, poder da publicidade. In: DUARTE, Jorge (Org.) **Comunicação Pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público. 2. ed. São Paulo: Atlas, p. 180-200, 2009.

Teses e dissertações

ALVES, Rebeca Neves. **Caracterização dos processos de produção, distribuição e recepção de uma agência de notícias do governo no contexto da comunicação pública**. 2013. 270 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Programa de Pós-graduação em Comunicação, Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2013.

AMARAL, Clarissa Maria de Azevedo. **Comunicação pública e participação política: estratégias governamentais de uso das tecnologias de informação e comunicação na Bahia (2007-2012)**. 2014. 359 f. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas). Programa de Pós-graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

AMORIM, P. K. **Democracia e Internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras**. 2012. 348 f. Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

ANDRADE, Bruna Santos de Almeida. **Redes de atores e argumentos no debate público sobre o processo de impeachment de Dilma Rousseff: o dia do afastamento provisório em 12 de maio de 2016**. 2019. 219 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Informação) – Faculdade de Comunicação e Biblioteconomia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

ANDREONI, Renata. 2018. **Interface memória e comunicação – da práxis ao ontológico: um (re)dimensionar da memória na comunicação a partir do contexto organizacional**. 2018. 260 f. Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Escola de Comunicação, Arte e Design da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

BARBOSA, Jackson da Silva. **Narrativas Desenraizadas: comunicação pública e representação da memória social na Linha Imaginária do Equador**. 2014. 139 f. Tese (Doutorado em Comunicação). Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2014.

BECKER, Camila Lângaro. **Comunicação e interesse público: o acontecimento Mais Médicos no jornalismo de referência brasileiro**. 2017. 161 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Informação) – Faculdade de Comunicação e Biblioteconomia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

FIGUEIREDO, Kênia Augusta. **Comunicação Pública e Assistência Social: um estudo sobre os processos comunicativos nos Centros de Referência de Assistência Social/Cras**. 2016. 204 f. Tese (Doutorado em Comunicação). Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

LESSA, Alessandra Siqueira. **Comunicação pública versus comunicação de um governo: estudo de caso sobre o portal de notícias do poder executivo de Goiás**. 2017. 148 f.

Dissertação (Mestrado em Comunicação). Programa de Pós-graduação em Comunicação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2017.

LUCENA, Ana Paula Costa de. Políticas e estratégias de comunicação: experiências de comunicação pública na presidência de Luiz Inácio Lula da Silva. 2017. 254 f. Tese (Doutorado em Programa Comunicação) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.

MACHADO, Fabíola de Araújo. **A comunicação estratégica e a rede de decisão nas organizações**: um estudo sobre a Caixa e a nova classe média. 2015. 129 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2015.

MENDES DE CARVALHO, Frederico. **O Início do fim: as estratégias de comunicação e marketing do Governo Federal em 2013 e a desconstrução da imagem de Dilma Rousseff**. 2019. 120 f. Dissertação. Mestrado em Estado, Governo e Políticas Públicas. FLACSO – Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, São Paulo, 2019.

SILVA, Heloísa Dias da. **A Comunicação na Administração Pública Federal**: O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. 2005. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social). Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, 2005a.

SILVA, Noêmia Félix da. **A Construção da Imagem Pública do Governo do PT**. 2005. 248 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Universidade de Brasília, Brasília, 2005b.

Sites consultados

- Catálogo de Teses e Dissertações Capes: <https://catalogodeteses.capes.gov.br>
- Portal de Periódicos Capes: www.periodicos.capes.gov.br
- Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Comunicação (Compós): http://compos.org.br/anais_encontros.php
- Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação (Intercom): <http://www.portalintercom.org.br/eventos1/congresso-nacional/apresentacao5>
- Associação Brasileira de Pesquisadores de História da Mídia (Alcar): <http://www.ufrgs.br/alcar>
- Programa de Pós-graduação em Memória Social da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO): <http://www.memoriasocial.pro.br/proposta-area.php>
- Revista Morpheus - Estudos Interdisciplinares em Memória Social: www.seer.unirio.br/index.php/morpheus

ANEXOS

ANEXO 1 – TABELA DE TEMPORALIDADE E DESTINAÇÃO DE DOCUMENTOS RELATIVOS ÀS ATIVIDADES-MEIO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL – COMUNICAÇÃO SOCIAL

Código	Descrição do código	Prazos de guarda		Destinação final	Observações
		Fase corrente	Fase intermediária		
016	GESTÃO DE PROCESSOS				
016.1	PLANEJAMENTO DO Mapeamento de Processos	5 anos	9 anos	Guarda permanente	
016.2	EXECUÇÃO E ACOMPANHAMENTO	5 anos	9 anos	Eliminação	
016.3	RESULTADO	5 anos	9 anos	Guarda permanente	Eliminar, após 2 anos, os documentos cujas informações encontram-se recapituladas ou consolidadas em outros.
016.4	MODELAGEM DE PROCESSOS	5 anos	9 anos	Guarda permanente	
016.5	GERENCIAMENTO DE DESEMPENHO	5 anos	9 anos	Guarda permanente	Eliminar, após 2 anos, os documentos cujas informações encontram-se recapituladas ou consolidadas em outros.
017	GESTÃO AMBIENTAL				
017.1	PROTEÇÃO AMBIENTAL INTERNA	Enquanto vigora o evento	2 anos	Eliminação	Arquivar um exemplar do material de divulgação produzido para cada evento.
017.2	PROTEÇÃO AMBIENTAL EXTERNA	5 anos	9 anos	Guarda permanente	Eliminar, após 2 anos, os documentos cujas informações encontram-se recapituladas ou consolidadas em outros. * ou até a apresentação do Relatório de Gestão
018	CONTRATAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	Até a aprovação das contas pelo Tribunal de Contas*	5 anos a contar da aprovação das contas pelo Tribunal de Contas**	Eliminação	** ou 10 anos a contar da apresentação do Relatório de Gestão Eliminar, após 2 anos, os documentos referentes às contratações não efetivadas.
019	OUTRAS AÇÕES REFERENTES À ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO				
019.1	COMUNICAÇÃO SOCIAL				
019.11	COMUNICAÇÃO EXTERNA				
019.111	CREDECIMENTO DE JORNALISTAS	Enquanto vigora	1 ano	Eliminação	
019.112	RELAÇÃO COM A IMPRENSA	1 ano	-	Eliminação	Arquivar os documentos cujas informações refletem a política do órgão ou entidade.
019.113	ELABORAÇÃO DE CAMPANHAS PUBLICITÁRIAS	4 anos	10 anos	Guarda permanente	
019.12	COMUNICAÇÃO INTERNA	2 anos	-	Eliminação	Arquivar os documentos cujas informações refletem a política do órgão ou entidade.
019.2	AÇÃO DE RESPONSABILIDADE SOCIAL	5 anos	9 anos	Guarda permanente	Eliminar, após 2 anos, os documentos cujas informações encontram-se recapituladas ou consolidadas em outros.
020	GESTÃO DE PESSOAS				
020.01	NORMATIZAÇÃO, REGULAMENTAÇÃO	Enquanto vigora	5 anos	Guarda permanente	

ANEXO 2 – TEXTO DO PROJETO DE LEI 2431/2015

Projeto de Lei Nº 2431/2015
(Da Sra. Luizianne Lins)

Dispõe sobre o patrimônio público digital institucional inserido na rede mundial de computadores e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o patrimônio público digital institucional inserido na rede mundial de computadores e dá outras providências.

Art. 2º Para efeitos desta lei considera-se:

I - patrimônio público digital institucional: todo o conteúdo hospedado em sítios oficiais na rede mundial de computadores, qualquer produção comunicacional em sua formatação e estilo original, incluindo acervo fotográfico, audiovisual, de áudio e de texto, inserida na rede mundial de computadores por órgãos públicos ou entidades que prestam serviços públicos;

II - sitio oficial: todo sitio de internet vinculado a órgãos da administração pública direta ou indireta, hospedado sob as extensões “gov.br”; “leg.br”; “jus.br”, para entidades governamentais civis, e “.mil.br”, para entidades militares.

Art. 3º Ficam os Chefes dos Poderes Públicos incumbidos da preservação e manutenção do conteúdo digital institucional em seu formato original disponível na rede mundial de computadores, garantindo o acesso público e facilitado aos usuários.

Art. 4º Incorrerá em crime de responsabilidade o gestor público que autorizar, permitir ou negligenciar:

I - a subtração de patrimônio digital institucional dos sítios oficiais sob a sua responsabilidade;

II - a criação de mecanismos para inviabilizar ou dificultar o acesso ao conteúdo digital institucional em seu formato e estilo original.

Art. 5º Esta Lei não prejudica o disposto na Lei de Acesso à Informação - Lei no 12.527/2011.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O presente projeto de lei, ora submetido à apreciação dessa Casa, visa proteger o acervo digital produzido pelo Poder Público, incluindo registros de imagens, vídeo, áudio e texto.

Desde que a humanidade começou a produzir documentos e artefatos, seja através da escrita ou das diversas formas de expressão artística, passou também a se preocupar em como manter e conservar esses registros. Trata-se de cuidado que está associado à noção de memória e ao desejo de preservar, para as gerações atuais e futuras, aquilo que faz parte e ajuda a contar a nossa história. Nas últimas décadas, a noção de preservação ganhou uma dimensão a mais: a proteção ao patrimônio digital.

Assim, a presente proposição busca amenizar um grave problema da atualidade, com impacto sobre o futuro, vez que é praxe dos novos gestores apagarem todo o acervo de comunicação da gestão que lhes antecedeu, não considerando que todo esse conteúdo foi produzido com dinheiro público e caracteriza-se como importante acervo histórico e cultural do período.

Neste momento, das 27 capitais brasileiras em 09 já estão prejudicadas as buscas na web de informações de anos anteriores, onde conteúdos foram simplesmente apagados. Trata-se de desperdício de dinheiro público, vez que foram utilizadas verbas públicas específicas para a elaboração da produção comunicacional, criação e manutenção do sítio e contratação dos profissionais envolvidos. E, acima de tudo, impossibilita o acesso dos usuários da internet aos registros históricos, deletando a memória digital de uma determinada época.

Com o desenvolvimento de novas tecnologias, o acervo de documentos digitais configura-se tão importante quanto o resgate de documentos físicos, vez que o seu armazenamento é cada vez mais fácil e a conservação muito mais eficiente, já que inexiste a ação de fatores externos na degradação de documentos, como o tempo.

O assunto é de suma importância, tanto que na 32^a Sessão da Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), realizada em Paris no ano de 2003, a Organização – da qual o Brasil é um Estado-Membro – dedicou atenção especial ao assunto, defendendo que o desaparecimento do patrimônio sob qualquer forma constitui um empobrecimento do patrimônio de todas as nações. Como reconhece a Unesco, “esses recursos de informação e de expressão criativa são cada vez mais produzidos,

distribuídos, acessados e mantidos em formato digital, criando um novo legado – o patrimônio digital” (UNESCO, 2003, p. 01).

Some-se a isso, o fato de que a própria Constituição Federal, em seu artigo 273, estabelece que a ação do Estado, no campo da comunicação, deverá fundar-se sobre os princípios da democratização do acesso às informações, do pluralismo e multiplicidade das fontes de informação e da visão pedagógica da comunicação dos órgãos e entidades públicas.

Ressalte-se que, com o advento da Lei no 12.527/2011, o acesso à informação produzida ou sob a guarda do poder público, salvas as exceções previstas na própria legislação, podem ser solicitadas por qualquer cidadão. No entanto, para o caso específico da preservação de documentos em HTML, ou das páginas de sites na web, o desafio é ainda maior. Até o momento não existe dispositivo legal que assegure a manutenção destas informações em canais de livre acesso, como é o caso dos websites institucionais.

Na democracia, a comunicação das instituições do Estado exerce papel indispensável para formulação, promoção e julgamento das ações desempenhadas pelo poder público, favorecendo – e fortalecendo – a aproximação entre o governo e cidadãos. No caso dos sites oficiais dos poderes públicos, mais do que viabilizar a prestação de serviços aos governados, estes são espaços privilegiados de promoção da transparência e visibilidade, que facilitam e ampliam o acesso às informações de interesse público e sobre o poder público, permitindo também a criação de um acervo de documentos, inclusive audiovisuais, que ajudam a constituir a memória dessas instituições.

Assim, conto com o apoio dos Deputados e Deputadas desta Casa, para votarem pela aprovação da proposição.

Sala das Sessões, em 16 de julho de 2015.

Deputada Luizianne Lins (PT-CE), proponente.

ANEXO 3 – VOTO DO RELATOR NA COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA,
COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA SOBRE PL 2431/2015

COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA

VOTO DO RELATOR

PROJETO DE LEI Nº 2.431, DE 2015

Dispõe sobre o patrimônio público digital institucional inserido na rede mundial de computadores e dá outras providências.

Autora: Deputada Luizianne Lins
Relator: Deputado Fabio Sousa

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei no 2.431, de 2015, da nobre Deputada Luizianne Lins dispõe sobre o patrimônio público digital institucional, definido como o conteúdo hospedado em sítios oficiais na rede mundial de computadores. Tal conteúdo, segundo o texto do projeto, inclui acervo fotográfico, audiovisual, de áudio e de texto inserido na internet por órgãos públicos ou entidades que prestam serviços públicos. A proposição prevê que os chefes dos poderes públicos passariam a ser incumbidos da preservação e manutenção deste conteúdo digital institucional, garantindo o acesso público e facilitado aos usuários. Em caso de subtração de patrimônio digital institucional ou de criação de mecanismos para inviabilizar ou dificultar o acesso ao conteúdo digital institucional em seu formato e estilo original, o gestor público incorreria em

crime de responsabilidade, mesmo que agindo apenas por autorização, permissão ou negligência.

A proposição foi distribuída às Comissões de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; de Cultura e de Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e Art. 54 do RICD), estando sujeita à apreciação do Plenário. O regime de tramitação do projeto é ordinário.

II - VOTO DO RELATOR

A Lei de Acesso à Informação (Lei no 12.527, de 2011) estabelece, em seu art. 6º, que cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a gestão transparente da informação; e proteção dessa informação, garantindo-se disponibilidade, autenticidade e integridade. Tratam-se de regras gerais, que valem para toda e qualquer informação sob guarda do Poder Público, independente do meio. O capítulo V da Lei no 12.527 inclui, também, previsões de sanções em caso de descumprimento dos preceitos de transparência e de disponibilidade de informações. São, em conjunto, previsões importantes e abrangentes, que não se aprofundam em elementos específicos de diferentes formas de armazenamento de informações públicas.

O projeto de lei que aqui relatamos, por outro lado, fiel aos princípios exarados pela Constituição Federal e pela Lei de Acesso à Informação, visa ampliar as proteções dadas à informação pública, mais especificamente àquela armazenada na internet. Assim, a proposição, de lavra da nobre Deputada Luizianne Lins avança em uma regulamentação específica para o patrimônio público digital institucional inserido na rede mundial de computadores. Tal patrimônio é descrito como o acervo fotográfico, audiovisual, de áudio e de texto inserido na internet por órgãos públicos ou entidades que prestam serviços públicos.

De fato, ainda que a capacidade de armazenamento de informações digitais venha crescendo de maneira praticamente exponencial, a velocidade de produção de conteúdo digital parece crescer em velocidade tão ou mais acelerada. Desse modo, investimentos contínuos em tecnologia são necessários – do contrário, a única forma de armazenar informação nova seria por meio da destruição de arquivos mais antigos. O Poder Público, em todas as suas frentes de

atuação, deve ter atenção redobrada a essa necessidade de investimentos, pois qualquer apagamento de acervo significa, em última instância, destruição de um patrimônio público.

Contudo, em uma análise técnica sob os aspectos de maior relevância para a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, avaliamos que são necessários alguns ajustes redacionais, bem como uma alteração nas penalizações previstas, de modo a tornar o texto legal mais harmônico com o que preveem as legislações em vigor. Tais alterações, contudo, devem ser feitas com parcimônia, de modo a não descaracterizar a redação original do projeto, de grande relevância para a preservação da memória da administração pública brasileira. Assim, optamos por alterar a definição proposta no inciso II do art. 2º para sítio oficial, de modo a torna-la mais genérica. A redação atual, ao especificar as extensões utilizadas, tais como “gov.br”, “leg.br”, “jus.br” e “mil.br”, pode terminar por restringir a aplicabilidade da lei, ao ignorar eventuais novas extensões que venham a ser criadas no futuro. Além disso, entendemos que a previsão de que o descumprimento da legislação fará com que o gestor público incorra em crime de responsabilidade pode ser por demais exagerada, especialmente devido à não previsão de gradações na penalização, de acordo com a gravidade da falta. Assim, optamos por gerar uma nova redação para tais penalidades.

Concluimos, assim, que ao estabelecer um estatuto específico para a proteção do patrimônio público digital institucional, a proposição que ora relatamos avança na proteção destes bens tão importantes para a população. Mas, frente à necessidade de alterações pontuais no seu texto, entendemos que a melhor opção é ofertarmos um voto pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei no 2.431, de 2015, na forma do **SUBSTITUTIVO** que a seguir apresentamos.

Sala da Comissão, em 02 de dezembro de 2015.

Deputado FÁBIO SOUSA (PSDB-GO), relator.

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI 2431/2015

Dispõe sobre o patrimônio público digital institucional inserido na rede mundial de computadores e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o patrimônio digital institucional inserido na rede mundial de computadores e dá outras providências.

Art. 2º Para efeitos desta Lei considera-se:

I – patrimônio público digital institucional: todo o conteúdo hospedado em sítios oficiais da rede mundial de computadores, qualquer produção comunicacional em sua formatação e estilo original, incluindo acervo fotográfico, audiovisual, de áudio e de texto, inserida na rede mundial de computadores por órgãos públicos ou entidades que prestam serviços públicos.

II – sítio oficial: sítio próprio aberto na rede mundial de computadores, garantido o livre acesso às informações por quaisquer interessados, mantido por uma entidade de governo.

Art. 3º Ficam os Chefes dos Poderes Públicos incumbidos da preservação e manutenção do conteúdo digital institucional em seu formato original disponível na rede mundial de computadores, garantido o acesso público e facilitado aos usuários.

Parágrafo único: Devem ser estabelecidas diretrizes em cada órgão ou entidade que orientem a realização de cópias de segurança periódica das informações críticas dos ambientes dos sítios oficiais.

Art. 4º Constitui conduta ilícita a atividade do gestor público que autorizar, permitir ou negligenciar:

I – o dano à integridade do patrimônio digital institucional dos sítios oficiais sob a sua responsabilidade;

II – a subtração de patrimônio digital institucional dos sítios oficiais sob a sua responsabilidade;

III – a criação de mecanismos para inviabilizar ou dificultar o acesso ao conteúdo digital institucional em seu formato e estilo original.

§ 1º Atendido o princípio do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, as condutas descritas no caput serão consideradas:

I - para fins dos regulamentos disciplinares das Forças Armadas, transgressões militares médias ou graves, segundo os critérios neles estabelecidos, desde que não tipificadas em lei como crime ou contravenção penal; ou

II - para fins do disposto na Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e suas alterações, infrações administrativas, que deverão ser apenadas, no mínimo, com suspensão, segundo os critérios nela estabelecidos.

§ 2º Pelas condutas descritas no caput, poderá o militar ou agente público responder, também, por improbidade administrativa, conforme o disposto nas Leis nos 1.079, de 10 de abril de 1950, e 8.429, de 2 de junho de 1992.

Art. 5º Esta Lei não prejudica o disposto na Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

COMISSÃO DE CULTURA

VOTO DO RELATOR

PROJETO DE LEI Nº 2.431, DE 2015

Dispõe sobre o patrimônio público digital institucional inserido na rede mundial de computadores e dá outras providências.

Autora: Deputada Luizianne Lins

Relator: Deputado David Miranda

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei no 2.431, de 2015, de autoria da ilustre Deputada Luizianne Lins, dispõe sobre o patrimônio público digital institucional inserido na rede mundial de computadores e dá outras providências.

A matéria foi distribuída à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática de Cultura, para exame de mérito. A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania deverá se pronunciar quanto ao mérito e a constitucionalidade e juridicidade. A proposição está sujeita à apreciação do Plenário. O regime de tramitação é ordinário.

Em 16 de dezembro de 2015, foi aprovado Parecer emitido pelo Deputado Fábio Sousa, na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, pela aprovação na forma de substitutivo.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O patrimônio público digital institucional é definido como o conteúdo hospedado em sítios oficiais na rede mundial de computadores e redes sociais oficiais, podendo ser acervo fotográfico, audiovisual, de áudio e de texto. Ao propor a presente matéria, a intenção da nobre deputada é impedir que gestores que assumem a direção de órgãos públicos, apaguem ou permitam que se apague ou ainda bloqueiem, acervo digital produzido na gestão de antecessores, dessa forma impossibilitando o acesso pelos usuários de registros que devem ser preservados.

O Projeto de Lei em análise é absolutamente meritório, pois, como justifica a ilustre autora, “com o desenvolvimento de novas tecnologias, o acervo de documentos digitais configura-se tão importante quanto o resgate de documentos físicos”. De fato, são necessárias providências para que o conteúdo digital dos sítios oficiais não seja apagado à mercê de posicionamentos ideológicos de um candidato ou outro que vença as eleições.

Segundo pesquisa⁸¹ que diagnosticou a preservação da comunicação governamental nos sites das capitais brasileiras (LUZ, 2016), em 33% das páginas pesquisadas já não é possível encontrar notícias, campanhas publicitárias, registros em vídeo, áudio ou foto de governos passados. O levantamento, cuja coleta encerrou-se em fevereiro de 2016, apontou ainda que, mesmo em capitais cujos sites preservam conteúdos de governos anteriores, esse arquivamento é parcial, não tendo sido possível identificar um padrão ou política de preservação específica para a comunicação governamental.

No que tange ao contexto político, o principal resultado da pesquisa foi a constatação de que os casos de apagamento ou preservação da comunicação governamental nos sites das capitais da Federação não podem ser explicados, unicamente, pelo contexto da transição política entre governantes. Como se evidenciou, há casos de preservação em cidades em que a transição de governos envolveu grupos políticos opostos e, igualmente, casos de apagamento de conteúdos em locais em que a transição foi entre grupos políticos aliados. E há o caso extremo da cidade de Macapá, em que o site se limita a preservar as notícias do ano corrente, impossibilitando o acesso às notícias mais antigas, mesmo produzidas pelo governo atual.

Mais de uma vez tivemos exemplos da conduta nefasta que esta proposição espera coibir: após

81 LUZ, Ana Javes; WEBER, M. H. COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL E MEMÓRIA POLÍTICA: preservação e apagamento de informações oficiais nos sites das capitais. Disponível em http://www.compos.org.br/data/arquivos_2017/trabalhos_arquivo_ZZSV2TEKL34CDFBF3UQ0_26_5751_21_02_2017_14_37_15.pdf.

a posse de novos mandatários do Governo Federal, foram retirados do ar importantes conteúdos antes disponíveis nos sites do Ministério da Justiça, e na extinta Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres.

Num caso, matéria jornalística de Audrey Furlaneto publicada no Jornal O Globo, edição de 4 de junho de 2019, denunciava que o “governo tirou do ar portal que reunia pesquisas e dados oficiais sobre o uso de drogas no Brasil”, ao tempo em que informava: “segundo especialistas, [o] Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas (Obid) era único a[o] compilar levantamentos nacionais e não pode ser acessado desde janeiro”. De acordo com a mesma matéria:

A função do Obid era a de sistematizar informações existentes sobre drogas e divulgá-las de uma maneira que contribuísse para a formulação de políticas, o aprendizado técnico e a elaboração de pesquisas — explica o psiquiatra. — Tirar o portal do ar significa dificultar o acesso de pesquisadores, profissionais, gestores, estudantes e jornalistas à informação científica sobre o uso de drogas no Brasil. Informação esta, produzida com dinheiro público (grifos nossos) pelas mais importantes universidades e centros de pesquisa brasileiros e disponível ao público desde 2002.

Em outro caso, matéria do sítio Artigo 19, de 3 de abril de 2019, informava que:

Em substituição de site, informações públicas da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres e do Ministério da Justiça não estão mais acessíveis. O artigo — alerta para a disponibilização de informações públicas em sites oficiais pelo novo mandato do Governo Federal. No dia 27 de março, alguns conteúdos do site da antiga Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, que reunia informações sobre ações da pasta e os desafios para redução da desigualdade de gênero em território nacional, passaram e estar inacessíveis para acesso via internet.

[Situação semelhante ocorreu com] a lista de beneficiados pela Lei de Anistia, anteriormente disponível no link <https://justica.gov.br/seus-direitos/anistia/pessoas-anistiadas/lista-anistiados-31-07-15.pdf> no site do Ministério da Justiça, também havia sido retirada do ar. Isso contraria as diretrizes da Lei de Acesso à Informação, que estabelece que informações de forte interesse público e que digam respeito a violações de direitos humanos estejam sempre disponíveis para a população — preferencialmente em transparência ativa.

Em janeiro de 2019, a busca pelos nomes da ex-presidenta Dilma Rousseff no site do palácio do Planalto resulta em apenas seis ocorrências. Dentre elas, apenas duas notícias e ambas publicadas no atual governo. Em 20 de novembro de 2018, o resultado era de 208 notícias. Em janeiro de 2019, permaneciam disponíveis os seguintes produtos de comunicação referentes a esse governo: publicações oficiais, mensagens e discursos presidenciais, entrevistas, acervo de vídeos e áudios, as colunas “Conversa com a Presidenta” e os programas de rádio “Café com Presidenta⁸²”.

82 Vide www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff

Mas há, por outro lado, exemplos de preservação de conteúdos⁸³. Na galeria de ex-presidentes do acervo da Biblioteca da Presidência da República, desde janeiro de 2019 é possível navegar no antigo site do Palácio do Planalto do período de governo ex-presidente Michel Temer – entre maio de 2016 a dezembro de 2018. Tudo está disponível para navegação⁸⁴. É possível consultar as notícias publicadas durante dois anos e meio (há mais de cem páginas listadas, cada uma com dezenas de notícias); as entrevistas, os discursos, os artigos, as notas oficiais, a galeria de vídeos, áudios e fotos etc. Tudo com uma ferramenta de busca ativa (apenas para os conteúdos desse período) e filtros para refinamento de resultados. Presume-se que, antes de transmitir o site para seu sucessor, o governo do ex-presidente Temer tratou de salvaguardar o acervo de sua memória política na página oficial da presidência, demonstrando que o governo brasileiro já possui conhecimento e tecnologia adequada para fazer a salvaguarda desses conteúdos.

Sob a égide da proteção à produção intelectual e ao patrimônio público digital, devemos envidar esforços para preservar as informações contidas nos portais oficiais da internet, com vistas a assegurar a gestão transparente da informação e garantir a sua disponibilidade, autenticidade e integridade. O Projeto em tela representa importante avanço, na medida em que disciplina, de modo específico, que compete aos agentes públicos detentores de cargos de direção, a preservação e manutenção do conteúdo digital institucional.

No entanto, ponderamos a necessidade de sanções cabíveis nos casos de infração à lei, razão pela qual, nos manifestamos pela aprovação do Projeto de Lei. Lei no 2.431, de 2015 na forma do Substitutivo em anexo.

No texto do referido substitutivo, consideramos ser desnecessário o uso do termo “institucional”, para que fique claro que também o conteúdo digital de natureza jornalística será protegido pelo presente diploma, quanto convertido em lei.

Também consideramos importante garantir que não apenas os conteúdos públicos em sítios oficiais sejam protegidos, mas também aqueles disseminados em redes sociais e aplicações de internet – tais como Youtube, Facebook, Twitter, etc – cada vez mais utilizados para aproximar o poder público do cidadão.

83 LUZ, Ana Javes; WEBER, Maria Helena. A memória política do Brasil no site da presidência: acesso e desvios da comunicação dos governos de Dilma Rousseff e Michel Temer. Disponível em <https://doi.org/10.18617/liinc.v15i1.4571> 4 <https://www2.planalto.gov.br/mandatomicheltemer>

84 <https://www2.planalto.gov.br/mandatomicheltemer>

Consideramos importante também assegurar o acesso pleno do cidadão aos conteúdos públicos, impedindo, assim, que gestores das contas oficiais em redes sociais bloqueiem unilateralmente usuários, o que poderia ocorrer em casos de críticas ou cobranças. Isso não impede, porém, que comportamentos abusivos sejam denunciados às plataformas para que tomem as medidas previstas em suas políticas de uso.

Acrescentamos ainda dispositivo que prevê que contas em redes sociais pessoais dos Chefes dos Poderes Públicos e titulares de órgãos máximos dos Poderes da União estarão, durante o exercício de seus respectivos mandatos, submetidas as mesmas regras que incidem sobre as contas de redes sociais oficiais, uma vez que esses atores políticos são os principais porta-vozes de tais instituições.

Por fim, em homenagem ao princípio da razoabilidade, substituímos a tipificação da conduta ilícita prevista no projeto de lei original – crime de responsabilidade – e no substitutivo da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática – crime de improbidade administrativa - pela pena de ressarcimento aos cofres públicos dos valores atualizados gastos na produção e publicação do patrimônio público digital apagado.

Diante do exposto, nosso voto é pela aprovação do Projeto de Lei no 2.431, de 2015, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em 3 de dezembro de 2019.

Deputado DAVID MIRANDA

Relator

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 2.431, DE 2015

Dispõe sobre o patrimônio público digital institucional inserido na rede mundial de computadores e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o patrimônio público digital inserido na rede mundial de computadores e dá outras providências.

Art. 2º Para efeitos desta Lei considera-se:

I – patrimônio público digital: todo o conteúdo hospedado em sítios oficiais e contas oficiais em redes sociais e aplicações da rede mundial de computadores, qualquer produção comunicacional em sua formatação e estilo original, incluindo acervo fotográfico, audiovisual, de áudio e de texto, inserida na rede mundial de computadores por órgãos, entidades e empresas públicas.

II – sítio oficial: sítio próprio aberto na rede mundial de computadores, garantido o livre acesso às informações por quaisquer interessados, mantido por órgãos, entidades e empresas públicas.

III – conta oficial em redes sociais e aplicações de internet: perfil institucional oficial em aplicações da rede mundial de computadores, privadas ou públicas, mantido por órgãos, entidades e empresas públicas.

Art. 3º Ficam os Chefes dos Poderes Públicos incumbidos da preservação e manutenção do conteúdo digital institucional em seu formato original disponível na rede mundial de computadores, garantido o acesso público e facilitado aos usuários.

Parágrafo único: Devem ser estabelecidas diretrizes em cada órgão ou entidade que orientem a realização de cópias de segurança periódica das informações críticas dos ambientes dos sítios oficiais, permitido, nestes casos, o redimensionamento.

Art. 4º Constitui conduta ilícita a atividade do gestor público que autorizar, permitir ou negligenciar:

I – o dano à integridade do patrimônio digital institucional dos sítios oficiais e redes sociais oficiais sob a sua responsabilidade;

II – a subtração de patrimônio digital institucional dos sítios oficiais e redes sociais oficiais sob

a sua responsabilidade;

III – a criação de mecanismos para inviabilizar ou dificultar o acesso ao conteúdo digital institucional em seu formato e estilo original, incluindo o bloqueio de usuários.

§ 1o Atendido o princípio do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, as condutas descritas no caput serão consideradas:

I - para fins dos regulamentos disciplinares das Forças Armadas, transgressões militares médias ou graves, segundo os critérios neles estabelecidos, desde que não tipificadas em lei como crime ou contravenção penal; ou

II - para fins do disposto na Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e suas alterações, infrações administrativas, que deverão ser apenadas, no mínimo, com suspensão, segundo os critérios nela estabelecidos.

§ 2o Pelas condutas descritas no caput, poderá o militar ou agente público ser condenado a ressarcir os cofres públicos pelos prejuízos causados em valor equivalente aos empregados para a elaboração do patrimônio público digital objeto de dano, em valores atualizados.

§ 3o Não configura conduta ilícita a determinação de retirada de conteúdos para correção de erros ou por determinação judicial.

§ 4o As contas em redes sociais pessoais dos chefes de poder e titulares de órgãos superiores dos três poderes estarão, durante o exercício de seu mandato, submetidas as mesmas regras que incidem sobre as contas de redes sociais oficiais.

Art. 5o Esta Lei não prejudica o disposto na Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Art. 6o Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão, em 3 de dezembro de 2019.

Deputado DAVID MIRANDA Relator

ANEXO 5 – TERMO DE CONSENTIMENTO DE LARISSA CANDIDA COSTA



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

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, **Larissa Candida Costa**, fui convidada a participar de estudo que tem por objetivo **identificar e analisar a comunicação realizada durante os mandatos da presidenta Dilma Rousseff (2011-2014 e 2015-2016) disponível no site da Presidência da República do Brasil**, para fins de elaboração da tese de doutorado de autoria de **Ana Javes Andrade da Luz**, intitulada **COMUNICAÇÃO PÚBLICA E MEMÓRIA COMUNICACIONAL: revelações e apagamentos sobre o governo Dilma Rousseff no site da Presidência**, sob orientação da **Prof. Dra. Maria Helena Weber**, vinculada ao **Programa de Pós Graduação em Comunicação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul**.

Autorizo a utilização de informações e dados obtidos através de entrevista por mim concedida e tenho ciência de que terei livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre essa pesquisa. Entendo que a minha participação não representará qualquer risco de ordem física, psicológica ou institucional, sendo que as informações fornecidas terão a privacidade restrita à tese e garantida pelos pesquisadores responsáveis, devidamente identificados pelo CV Lattes.

Diante do exposto, também **autorizo a referência explícita ao meu nome** no corpo da tese.

Porto Alegre, 15 de outubro de 2021

Larissa Candida Costa

Assinatura

De acordo:

Me, Ana Javes Andrade da Luz, doutoranda
<http://lattes.cnpq.br/4601234649319952>

Prof.Dra.Maria Helena Weber, orientadora
<http://lattes.cnpq.br/6567845958203279>

2

2

2

???????