

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação
Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Informação

ANA JAVES ANDRADE DA LUZ

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E MEMÓRIA DAS CIDADES:
a preservação dos sistemas de comunicação nos sites das capitais brasileiras

PORTO ALEGRE
2016

ANA JAVES ANDRADE DA LUZ

**COMUNICAÇÃO PÚBLICA E MEMÓRIA DAS CIDADES:
a preservação dos sistemas de comunicação nos sites das capitais brasileiras**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Informação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Comunicação e Informação.

Orientadora: Prof^a Dr^a Maria Helena Weber

PORTO ALEGRE
2016

**COMUNICAÇÃO PÚBLICA E MEMÓRIA DAS CIDADES:
a preservação dos sistemas de comunicação nos sites das capitais brasileiras**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Informação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Comunicação e Informação.

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Maria Helena Weber – PPGCOM/UFRGS

Prof. Dr. Francisco Paulo Jamil Almeida Marques – UFPR

Prof.^a Dr.^a Christa Berger Ramos Kuschick – UNISINOS

Prof. Dr. Rudimar Baldissera – PPGCOM/UFRGS

Prof.^a Dr.^a Karla Maria Muller (Suplente) – PPGCOM/UFRGS

AGRADECIMENTOS

À Carmen, minha Diadorim, companheira de vida e de sonhos.
Obrigada por ser meu oposto e me completar.

À minha mãe, Ana, incentivo e porto seguro. Sempre comigo
não importa a distância. Muito, muito obrigada.

À Milena, que me motivou a atravessar este país continental
em busca de conhecimento e me deu tão mais.
Obrigada pela acolhida, confiança, aprendizado e toda a generosidade.

Aos queridos Nucópios Marcelo, Camila B., Tiago, Denise, Sandra,
Marja, Fabiana, Leandro, Bruno e Camila C. Nossa convivência
e trocas diárias me ensinaram muito, especialmente sobre amizade.

À Fiorenza, parceira fiel de tantos momentos – especialmente os acadêmicos.
Muito obrigada por tudo. E que nossas vidas continuem se cruzando,
para termos muitas memórias juntas.

À Simone Paulon – Moka –, que me acolheu quando tudo ainda era projeto
e se fez família. Obrigada, amiga. Suas palavras vieram nos
momentos certos e seguem comigo.

À Luizianne Lins e à Nágela Raposo, amigas e companheiras de ideais.
Obrigada por enxergarem neste projeto a possibilidade de um legado.
Ele agora faz parte da nossa memória coletiva.

Às companheiras Renata, Lila e Julita,
triunvirato da marmota, alegria e ajuda em todas as horas.
Obrigada por tantas gargalhadas e incentivos.

Às prósperas Caiê, Helena, Gal e Nêga.
Espalhadas pelo mundo, mas unidas de coração.

Ao professor Rudimar Baldissera, a quem respeito e admiro.
Obrigada pelas trocas em sala de aula, pela bela experiência no projeto de extensão –
que tenha vida longa! – e pelas importantes contribuições para este trabalho.

Aos professores Jamil Marques e Christa Berger.
É uma honra tê-los como avaliadores deste trabalho final.

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul e à equipe do PPGCOM,
pela acolhida e pelo suporte necessário para a conclusão de mais esta etapa de vida.

Ao Governo Brasileiro que, através da Capes, concedeu a bolsa de pesquisa
que permitiu o devido comprometimento e dedicação a este trabalho.

*Vivendo, se aprende; mas o que se aprende, mais,
é só a fazer outras maiores perguntas.*

João Guimarães Rosa
Grande Sertão: Veredas

RESUMO

Esta dissertação articula os conceitos relacionados à comunicação pública e governamental, cidade, memória, democracia digital e patrimônio digital, com o objetivo de diagnosticar o estágio de preservação da comunicação governamental nos sites das capitais brasileiras, analisando sua implicação para a constituição da memória coletiva, social e política das cidades e de seus habitantes. Os conceitos teóricos trabalhados reportam à comunicação pública conforme proposto, principalmente, por Weber e Esteves, e à comunicação governamental de acordo com Duarte e Weber; os estudos da cidade a partir de Pesavento, Weber e Mela; as teorias da memória segundo Halbwachs, Huyssen, Nora, Pollak e Ricœur; e democracia digital a partir de Gomes, Maia, Marques, Silva e Cepik trabalhados de forma articulada com os estudos de Dodebei sobre patrimônio digital. A opção metodológica é a pesquisa qualitativa de caráter exploratório-documental nos sites oficiais das 27 capitais brasileiras, tendo como procedimentos metodológicos a pesquisa bibliográfica; a pesquisa histórico-descritiva e a pesquisa documental. Os sistemas de comunicação governamental das capitais foram identificados e classificados de acordo com sua visibilidade, acessibilidade e considerando o contexto político da última transição governamental. A partir da articulação dessas categorias, foram analisadas as implicações da preservação e do apagamento da comunicação governamental para a constituição da memória da cidade e dos seus habitantes. Dentre os principais resultados, o diagnóstico de que em cerca de 33% dos sites das prefeituras de capitais os produtos da comunicação governamental de governos passados já não estão mais disponíveis ao acesso público, bem como a constatação de que os contextos de disputa entre grupos políticos rivais não são suficientes para explicar os casos de tentativa de silenciamento de governos passados.

Palavras-chave: Comunicação pública. Comunicação governamental. Memória. Cidade. Patrimônio digital.

ABSTRACT

This master thesis articulates concepts related to public and government communications, city studies, memory, digital democracy and digital heritage, aiming to analyze the preservation stage of the government's communications systems in the websites of Brazilian capitals, evaluating its implications for the construction of collective, social and political memory for these various cities and their inhabitants. The theoretical concepts focus in public communication according particularly to Weber and Esteves, and government communication according to Duarte and Weber; city studies according to Pesavento, Weber and Mela; collective memory and memory theory according to Halbwachs, Huysen, Nora, Pollak e Ricœur; the concept of digital democracy according to Gomes, Maia, Marques, Silva and Cepik articulated in coordination with Dodebei's studies of digital heritage. As for the methodology, the choice is for a qualitative research of documental-exploratory nature, in the websites of the 27 Brazilian capitals, with the following methodological procedures: bibliographic research, historical-descriptive research and documentary research. Government's communications systems are identified and classified according their visibility, accessibility and considering the political context of the last government transition. The implications of conservation and destruction of government's communications systems to the constitution of the city memory and its inhabitants were analyzed from the articulation of these categories. Among the main results, the diagnosis that government communication of past governments are no longer available to public access in 33% of Brazilian capitals websites and that the dispute contexts between political rivals groups are not sufficient to explain the attempt silencing past governments.

Keywords: Public communication. Government communication. Memory. City studies. Digital heritage.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1 – Lista dos sites oficiais das capitais brasileiras.....	53
QUADRO 2 – Capitais, governantes eleitos, partidos e períodos de análise.....	54
QUADRO 3 – Sistemas de comunicação governamental das capitais brasileiras	63
GRÁFICO 1 – Estruturas de Comunicação.....	64
GRÁFICO 2 – Política de Comunicação.....	65
GRÁFICO 3 – Jornalismo	66
GRÁFICO 4 – Relações Públicas.....	67
GRÁFICO 5 – Publicidade e Propaganda	68
GRÁFICO 6 – Mídias Públicas	70
GRÁFICO 7 – Acervos Multimídia	71
GRÁFICO 8 – Redes Sociais Digitais.....	72
GRÁFICO 9 – Ouvidoria Eletrônica	73
GRÁFICO 10 – Fóruns de Participação Online	75
GRÁFICO 11 – Prestação de Contas	76
GRÁFICO 12 – Identificação dos sistemas de comunicação das capitais brasileiras.....	767
GRÁFICO 13 – Identificação dos principais itens associados à visibilidade dos governos	82
FIGURA 1 – Site da prefeitura de Aracaju – Página inicial	84
FIGURA 2 – Site da prefeitura de Aracaju – Seção multimídia	85
FIGURA 3 – Site da prefeitura de Belém – Página da Agência Belém	86
FIGURA 4 – Site da prefeitura de Belém – Seção de notícias.....	87
FIGURA 5 – Site da prefeitura de Belo Horizonte – Página de Campanhas	88
FIGURA 6 – Site da prefeitura de Boa Vista em 3 out. 2012 – Página inicial	90
FIGURA 7 – Site da prefeitura de Boa Vista em 2 out. 2012 – Seção de notícias	90
FIGURA 8 – Site do governo de Brasília – Agência Brasília.....	91
FIGURA 9 – Site do governo de Brasília em 9 jul. 2014 – Página da Secom	92
FIGURA 10 – Site do governo de Brasília em 15 mai. 2008 – Página de áudios.....	93
FIGURA 11 – Site da prefeitura de Campo Grande – Página CGNotícias.....	94
FIGURA 12 – Site da prefeitura de Campo Grande em 18 dez. 2011 – Página de vídeos	94
FIGURA 13 – Site da prefeitura de Cuiabá – Página inicial.....	95
FIGURA 14 – Site da prefeitura de Curitiba – Página da “Rádio Prefeitura”	96
FIGURA 15 – Site da prefeitura de Curitiba em 15 dez. 2012 – Página inicial	97
FIGURA 16 – Site da prefeitura de Florianópolis – Página inicial.....	98
FIGURA 17 – Site da prefeitura de Fortaleza – Página da Central Multimídia.....	99
FIGURA 18 – Site da prefeitura de Fortaleza em 5 jun. 2012 – Notícias.....	100
FIGURA 19 – Site da prefeitura de Fortaleza em 27 ago. 2011 – Central Multimídia.....	101
FIGURA 20 – Site da prefeitura de Goiânia – Página da Notícias	102
FIGURA 21 – Site da prefeitura de Goiânia em 24 mar. 2010 – Página de Notícias	102
FIGURA 22 – Site da prefeitura de João Pessoa – Página inicial.....	103
FIGURA 23 – Site da prefeitura de Macapá – Notícias.....	105
FIGURA 24 – Site da prefeitura de Macapá em 21 set. 2012 – Notícias.....	105
FIGURA 25 – Site da prefeitura de Maceió em 21 set. 2012 – Notícias	107
FIGURA 26 – Site da prefeitura de Manaus em 25 dez. 2011 – Agência de Notícias	108
FIGURA 27 – Site da prefeitura de Manaus em 11 dez. 2011 – Multimídia.....	109
FIGURA 28 – Site da prefeitura de Natal em 23 out. 2012 – Webrádio	110
FIGURA 29 – Site da prefeitura de Natal em 23 out. 2012 – Multimídia	110
FIGURA 30 – Site da prefeitura de Palmas em 8 ago. 2012 – Vídeos	111

FIGURA 31 – Site da prefeitura de Palmas em 14 ago. 2012 – Banco de Imagens	112
FIGURA 32 – Site da prefeitura de Porto Alegre em 18 out. 2009 – Página inicial	113
FIGURA 33 – Site da prefeitura de Porto Alegre em 30 jan. 2010 – Vídeos	114
FIGURA 34 – Site da prefeitura de Porto Velho em 11 nov. 2012 – Galeria de Fotos	115
FIGURA 35 – Site da prefeitura de Recife em 26 fev. 2009 – Página inicial.....	116
FIGURA 36 – Site da prefeitura de Recife em 23 fev. 2009 – Página de rádio.....	116
FIGURA 37 – Site da prefeitura de Rio Branco em 5 set. 2012 – Galeria.....	117
FIGURA 38 – Site da prefeitura de Rio Branco em 2 set. 2012 – Página de vídeos	118
FIGURA 39 – Site da prefeitura do Rio de Janeiro – Página inicial.....	119
FIGURA 40 – Site da prefeitura do Salvador – Página da Agecom	120
FIGURA 41 – Site da prefeitura de Salvador em 3 out. 2012 – Página de Notícias.....	120
FIGURA 42 – Site da prefeitura de Salvador em 13 jun. 2012 – Página de Vídeos.....	121
FIGURA 43 – Site da prefeitura de Salvador em 13 jun. 2012 – Página de Fotos	121
FIGURA 44 – Site da prefeitura de São Luís em 18 jun. 2012 – Página de Notícias.....	122
FIGURA 45 – Site da prefeitura de São Paulo – Página de Notícias.....	123
FIGURA 46 – Site da prefeitura de São Paulo – Página de Campanha	124
FIGURA 47 – Site da prefeitura de São Paulo – Página São Paulo Aberta.....	124
FIGURA 48 – Site da prefeitura de Teresina em 3 nov. 2009 – Página inicial	125
FIGURA 49 – Site da prefeitura de Teresina em 20 jun. 2012 – Página de notícias	126
FIGURA 50 – Site da prefeitura de Vitória – Página Canais de Comunicação 1	127
FIGURA 51 – Site da prefeitura de Vitória – Página Canais de Comunicação 2	127
FIGURA 52 – Site da prefeitura de Vitória – Página Imprensa.....	128

SUMÁRIO

I – INTRODUÇÃO.....	12
II – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	17
1 – CIDADE COMO LUGAR DE MEMÓRIA.....	18
1.1 Os múltiplos olhares sobre a cidade	18
1.2 A cidade comunicada pelos governos.....	21
2 – MEMÓRIA E PODER	23
2.1 Memória coletiva e social: a dimensão relacional na reconstituição do passado ...	24
2.2 memória política: aspectos conflitivos e disputas de poder.....	26
3 – COMUNICAÇÃO PÚBLICA E GOVERNAMENTAL	29
3.1 Comunicação pública: elemento qualificador das democracias	29
3.2 Comunicação governamental: a visibilidade dos governos.....	34
4 – DEMOCRACIA DIGITAL E PATRIMÔNIO DIGITAL	41
4.1 Democracia Digital: a participação social em tempos digitais	41
4.2 O acesso às informações geradas pelo Estado	45
4.3 A preservação do patrimônio digital.....	48
III – A COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL NOS SITES DAS CAPITAIS	51
5 – OBJETO: A COMUNICAÇÃO DE GOVERNO DAS CAPITAIS	52
6 – PROPOSTA METODOLÓGICA	56
6.1 Categorias de análise	56
6.2 Procedimentos metodológicos	57
6.2.1 Navegação orientada.....	578
6.2.2 Wayback Machine.....	579
7 – IDENTIFICAÇÃO DOS SISTEMAS DE COMUNICAÇÃO NOS SITES DAS PREFEITURAS DE CAPITAIS	61
7.1. Estrutura de Comunicação	64
7.2 Política de Comunicação	65
7.3 Jornalismo.....	66
7.4 Relações Públicas	67
7.5 Publicidade e Propaganda.....	68
7.6 Mídias Públicas.....	69
7.7 Acervos Multimídia	70
7.8 Redes Sociais Digitais	71
7.9 Ouvidoria Eletrônica.....	73
7.10 Fóruns de Participação Online	74
7.11 Prestação de Contas	75
7.12 Considerações	77
8 – PRESERVAÇÃO DA COMUNICAÇÃO: A SINGULARIDADE DAS CAPITAIS ...	84
8.1 Aracaju.....	84
8.2 Belém	86
8.3 Belo Horizonte.....	87
8.4 Boa Vista	89
8.5 Brasília	91
8.6 Campo Grande	93
8.7 Cuiabá	95
8.8 Curitiba	96

8.9 Florianópolis	98
8.10 Fortaleza	99
8.11 Goiânia.....	101
8.12 João Pessoa	103
8.13 Macapá.....	104
8.14 Maceió	106
8.15 Manaus.....	107
8.16 Natal.....	109
8.17 Palmas.....	111
8.18 Porto Alegre.....	112
8.19 Porto Velho.....	114
8.20 Recife.....	115
8.21 Rio Branco	117
8.22 Rio de Janeiro	118
8.23 Salvador	119
8.24 São Luís	122
8.25 São Paulo	123
8.26 Teresina.....	125
8.27 Vitória.....	126
8.28 Considerações	129
IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS	133
V – REFERÊNCIAS.....	138
APÊNDICE A	147
APÊNDICE B.....	1479
ANEXO 1.....	14851
ANEXO 2.....	153

I – INTRODUÇÃO

O senhor sabe?: não acerto no contar, porque estou remexendo o vivido longe alto, com pouco carôço, querendo esquentar, demear, de feito, meu coração, naquelas lembranças. Ou quero enfiar a ideia, achar o rumozinho forte das coisas, caminho do que houve e do que não houve. Às vezes não é fácil. Fé que não é.

João Guimarães Rosa
Grande Sertão: Veredas

A preservação da comunicação governamental é o tema central desta dissertação. Com foco nas capitais brasileiras, deriva do entendimento de que a comunicação oficial é uma das principais formas de visibilidade e documentação dos governos contemporâneos (WEBER, 2006, 2011) e busca compreender as implicações da preservação ou do apagamento dos acervos da comunicação das prefeituras para a memória coletiva, social e política das cidades e de seus habitantes.

A preservação da memória tem adquirido importância crescente nas últimas décadas, nos discursos oficiais, sociais e acadêmicos (HUYSSSEN, 2000). Eco (2015¹) afirma: “nós somos a nossa memória. Isto é, a memória é a nossa alma [...] para imaginar o futuro, precisamos de uma alma”.

É sobre um “dever de memória” (RICŒUR, 2003) que fala a presente pesquisa. Mais especificamente, sobre um dever de memória a ser garantido pelo Estado. Os governos democráticos devem promover a transparência do poder, prestar contas dos seus atos, estreitar a comunicação com os cidadãos governados, abrir canais de diálogos. Essas ações, materializadas, principalmente, a partir das atividades da comunicação governamental, resultam em informações de interesse público, que devem ser preservadas para acesso presente e futuro, a fim de constituírem a memória das instituições democráticas, dos lugares governados, dos seus habitantes.

Esta pesquisa também adota o pressuposto de que toda memória é coletiva (HALBWACHS, 2003), isto é, deve ser plural e polifônica, constituída de múltiplos atores e relatos. Por isso, falar em memória das cidades é também falar na comunicação dos governos sobre as cidades. Essa comunicação, junto aos relatos midiáticos e acadêmicos, registra os

¹SULLA MEMORIA: una conversazione in tre parti. Direção: Davide Ferrario. [S.l.]: Codice Italia, 2015. Filme (21min). Disponível em: <<http://www.codiceitalia2015.com/it/mostra/sulla-memoria>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

períodos de governos, as transformações empreendidas no espaço urbano e na vida dos seus moradores. Eco (2015) acrescenta: “a memória coletiva é a identidade coletiva”.

Adota-se, igualmente, a dimensão de patrimônio público dessa comunicação, reforçada pelo investimento de recursos públicos para sua concretização. Os Poderes Executivos constituem e mantêm seus sistemas de comunicação (WEBER, 2007a) com dezenas ou centenas de funcionários, estruturas físicas e tecnológicas, mídias públicas, empresas especializadas contratadas por licitações públicas. Tudo isso para gerar e propagar informação.

Atualmente, o espaço em que melhor se visualiza a capacidade de comunicação dos Poderes Executivos é nos sites oficiais, em virtude de a internet ter crescido como fonte de informação e, também, de os conteúdos de comunicação serem cada vez mais produzidos, distribuídos, acessados e mantidos em formato digital. Esses espaços se consolidam como lugares de memória (NORA, 1993), ou seja, repositórios de informações oficiais que incentivam o acompanhamento das ações do poder público.

Esta pesquisa está localizada, portanto, no campo da comunicação, mais especificamente da comunicação pública, e aciona os conceitos sobre cidade, memória, democracia digital e patrimônio digital para abordar a preservação da comunicação governamental nos sites das capitais brasileiras.

A fim de dialogar com trabalhos preexistentes e ajudar no desenvolvimento do percurso teórico-metodológico, a composição do Estado da Arte foi realizada com pesquisas nos repositórios do Banco de Teses e Dissertações da Capes, da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, do Banco de Dissertações da Sociedade Brasileira de Pesquisadores em Comunicação Política (Compólitica), do Banco de Teses e Dissertações do Programa de Pós-Graduação em Memória Social da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) e do Banco de Dissertações do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).

Entre teses e dissertações, foram pré-selecionados 48 trabalhos e, desses, após leitura detalhada, chegou-se a uma seleção final de 18 que se aproximavam do tema ou do objeto desta dissertação. No entanto, pode-se afirmar: não foi encontrado, no campo da comunicação ou em programas das áreas afins, nenhum estudo voltado para a questão da preservação dos acervos da comunicação governamental ou que os relacionasse à constituição da memória dos lugares governados.

Reforçam o Estado da Arte os resultados de uma pesquisa na área de comunicação organizacional que demonstrou que, apesar da emergência da temática da memória na área de

ciências sociais e nos estudos organizacionais, “menos de 1% dos artigos, teses, dissertações, monografias de especialização e papers científicos do campo da Comunicação consideram Memória Organizacional como objeto de pesquisa” (CRUZ, 2014, p. 180). Cruz pesquisou 7.716 teses, dissertações de mestrado, artigos em periódicos e trabalhos apresentados em congressos da área de comunicação no Brasil, entre 1980 e 2013. Dentre as grandes chaves conceituais identificadas, nenhuma é voltada para a preservação da comunicação empreendida pelas organizações.

Esta pesquisa propõe, portanto, uma abordagem inédita, integrando a tradição acumulada pelo grupo de pesquisa Núcleo de Comunicação Pública e Política (NUCOP), coordenado pela profa. Maria Helena Weber, e pelo Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Informação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Articula as duas áreas de conhecimento e propõe uma nova gramática na abordagem dos estudos da democracia digital, na medida em que analisar os sites das prefeituras das capitais permite observar a comunicação empreendida entre governos e sociedade e o levantamento e diagnóstico da preservação da comunicação nesses espaços permite sua recuperação conceitual e apropriação pela ciência da informação.

Outra justificativa para a pesquisa diz respeito à ligação da pesquisadora com o tema: entre os anos de 2005 e 2012, atuou com gestora pública à frente da Coordenadoria de Comunicação Social da Prefeitura de Fortaleza (CE). Essa experiência contribuiu sobremaneira para a compreensão da comunicação governamental como elemento integrante do cotidiano das cidades governadas e dos seus habitantes e, em consequência, da importância da sua preservação para a memória coletiva, social e política dos atores envolvidos.

Assim, as questões de pesquisa que motivam este trabalho envolvem discutir: quais as implicações da preservação e do apagamento dos registros da comunicação governamental para a constituição da memória das cidades e dos seus habitantes? Como os governos têm promovido ou negligenciado essa preservação? Quais tipos de informações são preservados? Por que determinados conteúdos são preservados e outros apagados? Qual a implicação das disputas político-eleitorais para os cenários encontrados?

Com base nesses questionamentos, o *objetivo geral* da dissertação é diagnosticar o estágio de preservação da comunicação governamental nos sites das capitais brasileiras, considerando os períodos de governo atual e passado, e compreender sua implicação para a constituição da memória coletiva, social e política das cidades e de seus habitantes.

Para atingi-lo, foram delineados os seguintes *objetivos específicos*:

- Identificar, a partir dos estudos sobre Comunicação Pública, Cidade e Memória, os aspectos que interessam ao argumento da importância da comunicação dos governos municipais para a constituição da memória das cidades;
- Propor, por meio de revisão da literatura, as tipologias que permitam identificar, nos sites oficiais, a comunicação governamental desenvolvida pelos governos das capitais brasileiras;
- Classificar os registros encontrados de acordo com a tipologia proposta e os períodos de governo estudados;
- Analisar os registros classificados quanto aos níveis de preservação ou exclusão de arquivos e quanto à acessibilidade dos sites oficiais;

O *objeto empírico* da pesquisa é a comunicação governamental das 27 capitais brasileiras, isto é, as capitais dos 26 dos estados da federação e Brasília – a capital do país e do Distrito Federal. Como *proposta metodológica*, adotou-se a pesquisa qualitativa de caráter exploratório-documental, tendo como *locus de análise* os 27 sites oficiais dessas cidades e, como *procedimentos metodológicos*, a pesquisa bibliográfica, a pesquisa histórico-descritiva e a pesquisa documental.

Esta dissertação é composta, além da introdução e das considerações finais, pela fundamentação teórica (capítulos 1, 2, 3 e 4), metodologia (capítulos 5 e 6) e análise (capítulos 7 e 8). No capítulo 1, dedicado ao tema da Cidade, são resgatados os estudos que apontam os municípios como espaços privilegiados de observação das relações sociais e das políticas nas democracias, bem como lugares relacionados à memória. Este espaço urbano está representado no objeto da dissertação, que irá identificar e analisar a comunicação governamental das 27 capitais brasileiras.

O segundo capítulo é dedicado à Memória, resgatando percursos teóricos que permitem compreender os processos de formação da memória coletiva, social e política, bem como a sua relação com o espaço geográfico das cidades. Localiza a memória também nas disputas de poder, a fim de abordar em que medida as decisões governamentais comprometem a memória das cidades e de seus habitantes.

O capítulo 3 é dedicado à conceituação de Comunicação Pública e Comunicação Governamental, delineando os princípios normativos e fáticos da comunicação empreendida pelas capitais, partindo do entendimento de que é a vinculação ao interesse público que norteia a comunicação pública e a observação de suas práticas, na administração pública, o que permite caracterizar a comunicação governamental.

Por fim, o quarto capítulo, dedicado ao tema Democracia Digital, aborda o uso das TICs como ferramentas capazes de estreitar a relação entre governos e governados, ampliando a participação da sociedade civil nos assuntos políticos. Esse capítulo avança ainda para o debate sobre Patrimônio Digital, de forma a contemplar a preservação dos acervos da comunicação governamental nos sites dos governos das capitais.

Os capítulos 5 e 6 se dedicam, respectivamente, à detalhar o Objeto de Pesquisa: a comunicação governamental das 27 capitais brasileiras, identificadas em seus sites oficiais; e à Proposta Metodológica, com as categorias de análise e os procedimentos metodológicos adotados.

Em seguida, os capítulos 7 e 8, dedicados à análise, trazem os dados coletados, categorizados e os resultados da pesquisa. O Capítulo 7 identifica os Sistemas de Comunicação Governamental de cada capital a partir das tipologias que os compõem, isto é, reconhecidos a partir de informações e produtos de comunicação existentes nos sites oficiais, e por governo – atual e passado.

O Capítulo 8 focaliza a análise por Capital, permitindo evidenciar exemplos de preservação, os casos de apagamento, bem como contextualizar politicamente a transição governamental ocorrida em cada cidade. Ou seja, além do diagnóstico geral apresentado no capítulo 7, neste capítulo a análise é aprofundada a partir do olhar detalhado sobre o site de cada prefeitura, apontando as capitais que melhor conservam os acervos da sua comunicação oficial, em quais foi possível constatar o apagamento da comunicação de governos anteriores, as condições de navegação de cada portal e o contexto político da transição entre governos.

As Considerações Finais encerram o trabalho resgatando a teoria e articulando-a com os resultados da pesquisa, permitindo compreender a importância da preservação da comunicação governamental para a constituição da memória das cidades e dos seus habitantes e as implicações dos atos de negligência ou apagamento dessa comunicação. Aponta ainda questões em aberto e outros caminhos para o prosseguimento da pesquisa que foram vislumbrados no desenvolvimento do trabalho.

II – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Contar é muito, muito dificultoso. Não pelos anos que já se passaram. Mas pela astúcia que têm certas coisas passadas – de fazer balancê, de se remexerem dos lugares. O que eu falei foi exato? Foi. Mas teria sido? Agora, acho que nem não.

João Guimarães Rosa
Grande Sertão: Veredas

A comunicação governamental é uma das principais formas de visibilidade e documentação da política contemporânea. Fonte de informações sobre as ações do poder público, compõe – juntamente com os demais discursos sobre a cidade e as experiências individuais e coletivas da população governada – o mosaico da memória dos lugares, da política, de seus habitantes.

Com o desenvolvimento e a consolidação dos usos das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) associadas à internet por parte de governos e sociedade civil, o acesso às informações governamentais via comunicação oficial foi amplamente facilitado e barateado. A sociedade brasileira está cada vez mais conectada, utilizando a internet para ter acesso a informações de seu interesse². Os sites oficiais disponibilizam enorme quantidade de informações, visando à transparência, à visibilidade e ao acompanhamento das ações dos governos.

Para embasar as discussões e as análises, a fundamentação teórica está dividida em quatro capítulos. O Capítulo 1, sobre a Cidade, aborda os municípios como espaços diferenciados de observação das relações sociais e políticas nas democracias e, também, como lugares de memória. O Capítulo 2, sobre a Memória, trata das dimensões coletiva, social e política da memória, bem como do papel das relações de poder envolvidas nos processos de esquecimento. O Capítulo 3, dedicado ao campo da Comunicação, faz um extenso resgate sobre os conceitos trabalhados nas áreas da comunicação pública e governamental, fundamental para o entendimento do objeto de pesquisa. O Capítulo 4, dedicado aos estudos sobre Democracia Digital e Patrimônio Digital, trata do uso das tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) por governos e sociedade.

² Segundo a *Pesquisa Brasileira de Mídia 2015 – Hábitos de Consumo de Mídia pela População Brasileira* (BRASIL, 2014b), a internet foi apontada por 42% dos brasileiros como sendo o meio de comunicação que mais utilizam, ficando atrás apenas da televisão (93%) e, por uma pequena diferença, do rádio (46%). A pesquisa aponta ainda que os brasileiros ficam mais tempo conectados do que expostos ao televisor: em média 4 horas e 59 minutos por dia durante a semana e 4 horas e 24 minutos nos finais de semana, contra, respectivamente, 4 horas e 31 minutos e 4 horas e 14 minutos de tempo dedicado à televisão. A pesquisa está disponível em: <<http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/pesquisa-brasileira-de-midia-pbm-2015.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2015.

1 – CIDADE COMO LUGAR DE MEMÓRIA

A cidade é onde tudo acontece. Espaço e temporalidade reunidos em sentidos diversos que une pessoas, lugares e memórias. Pensar a cidade significa considerar as suas mais variadas dimensões: lugar de moradia; das relações sociais, afetivas e políticas; dos tempos presente e passado; do desejo de futuro. A cidade é singular porque traduz o significado mais próximo de pertencimento espacial, social e político e é coletiva porque remete à dimensão comunitária da vida.

O tema da cidade percorre todo este trabalho. É na cidade onde as principais relações sociais se dão e é também nesse espaço que a política se materializa de forma mais intensa no cotidiano da sociedade, a partir dos seus discursos e das ações que interferem e transformam diretamente a vida das pessoas.

É por essa relação de proximidade, definida a partir do espaço geográfico, que os habitantes desenvolvem ligação muito particular com a cidade, criando vínculos afetivos com lugares, estreitando laços interpessoais e fazendo parte da política que se desenvolve em âmbito local – como protagonista ou beneficiário. Por tudo isso, a cidade integra as memórias de seus habitantes.

Em uma passagem de *As cidades invisíveis*, de Ítalo Calvino (1990), o navegador Marco Polo narra ao imperador Kublai Khan suas memórias sobre a cidade de Zoé e fala sobre essa relação peculiar entre o habitante e a cidade: “cada pessoa tem em mente uma cidade feita exclusivamente de diferenças, uma cidade sem figuras e sem forma, preenchida pelas cidades particulares” (CALVINO, 1990, p. 34).

É em busca dessas cidades particulares, que se dão a ver e a ler (RICŒUR, 2007) especialmente nos discursos da comunicação governamental, que esta fundamentação teórica se inicia. Visa explicar as razões que fazem da cidade espaço privilegiado de observação, ao abrigar as relações sociais e políticas do cotidiano e ao ser o tema preponderante dos discursos oficiais dos governos locais.

1.1 Os múltiplos olhares sobre a cidade

A cidade pode ser analisada a partir dos seus aspectos naturais, como clima, geografia, relevo ou vegetação; pelas intervenções urbanas em suas ruas, praças, prédios, monumentos; pelos seus aspectos culturais, a partir dos símbolos e das tradições; ou pelos discursos oficiais que dela se apropriam. Como afirma Mela (1999, p. 44), “a cidade, de fato, não é apenas uma

forma específica de organização social no território, mas também um conjunto de símbolos, estratificados no curso da história”.

Os discursos sobre as cidades, conforme resgata Pesavento (2007, p. 12), já são registrados há bastante tempo, produzidos sob encomenda para permitir “o desfile ou a evolução cronológica dos governos municipais com seus momentos marcantes e suas realizações fundamentais”. Conhecidos como “histórias urbanas”, eram voltados para a descrição do crescimento de determinada cidade, elencando dados, nomes e fatos, narrando sua transformação urbanística.

No Brasil, estudos na linha de uma história econômico-social com inspiração no materialismo histórico foram feitos nas décadas de 1960, 1970 e 1980 (PESAVENTO, 2007). Mas foi somente a partir da década de 1990 que emergiu o viés de uma história cultural para a abordagem do fenômeno urbano. A partir de então, a cidade passa a ser considerada, sobretudo, “como um problema e um objeto de reflexão a partir das representações sociais que produz e que se objetivam em práticas sociais” (PESAVENTO, 2007, p. 13).

Weber (2007b) também aponta esse crescimento dos estudos sobre o tema das cidades:

As transformações históricas, geográficas e culturais abrigadas pelos limites geográficos têm transformado a cidade em um objeto de estudo privilegiado para diferentes áreas do conhecimento como história, sociologia, antropologia, ciência política, arquitetura, filosofia, economia, psicologia e comunicação. Sob qualquer ângulo teórico, será possível estudar a cidade como espaço de aglutinação de todas as questões vitais relativas ao comportamento, à organização social ou arquitetônica. (WEBER, 2007b, p. 249).

A cidade é também dimensão contextualizadora e formadora da identidade, como afirma Mela:

Para todo indivíduo que opera num sistema social, a identidade é o resultado de um confronto contínuo com os outros, que o leva a construir uma representação de si próprio, da sua unidade pessoal, da distinção entre o seu e o dos outros, do papel desempenhado na sociedade e da posição ocupada nas hierarquias sociais. Como este processo se desenrola através da relação com os outros, existe uma interação contínua entre a construção da sua própria identidade, conseguida pelo indivíduo na primeira pessoa, e o reconhecimento dela por parte dos outros. *A construção da identidade, porém, não se situa no vazio, mas num contexto social e espacial preciso, de que faz parte a cidade, com os símbolos que lhe estão ligados.* (MELA, 1999, p. 145, grifo nosso).

Assim, entendendo a cidade como lugar de formação das identidades, a cidade é também lugar de memória. Além de cenário, é protagonista na vida dos cidadãos. Sociedade e poder político agem sobre a cidade, transformando-a a partir das práticas sociais, culturais, institucionais e políticas; a cidade retorna sobre o seu cotidiano, compondo o presente, o passado e o futuro – materializados em memórias individuais e coletivas – dos seus

habitantes. É o binômio espaço-tempo que marca a concepção de cidade (PESAVENTO, 2005).

Falar na cidade implica, também, falar no direito à cidade. Na medida em que reúne, em um mesmo limite geográfico, diferenças econômicas, urbanísticas e sociais, o direito à cidade passa pelo direito de acesso à cidade. Para Lefebvre (2001, p. 135), o direito à cidade “se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar”. Em concordância com esse pensamento, Wilhelm (2008) afirma:

Para se tornar um verdadeiro usuário da cidade, para usufruir da liberdade que lhe é inerente, é necessária uma certa dose de apropriação da mesma. Esta se dá pela acessibilidade e *pela informação*. A acessibilidade é função de possibilidades econômicas, assim como da variedade de opções do sistema viário, de transporte e de comunicações. *A informação depende tanto da riqueza e diversidade de fontes e canais informativos, como da possibilidade e diversidade de se proceder a uma contrainformação.* (WILHEIM, 2008, p. 105-106, grifo nosso).

A comunicação governamental oferece informações sobre a cidade cotidianamente, na produção de documentos de natureza legal e na propagação de discursos que tratam da política e da administração urbana. Informações que se unem aos demais discursos circulantes e formam um conjunto ao qual os cidadãos devem ter direito a acessar.

Outra abordagem sobre o direito à cidade se encontra em Pesavento (2005), que o identifica como o direito à história, à memória e à identidade:

Renovar e reabilitar, jogando, desde o presente, as dimensões do passado e do futuro de uma cidade, seria uma outra forma de exercer a cidadania, entendendo que *habitar a cidade implica dotar seus habitantes deste direito de usufruir vários tempos*. O direito à cidade, fundamental na construção do que se pensa como cidadania, é, fundamentalmente, *um direito à história, à memória, à identidade.* (PESAVENTO, 2005, p. 14, grifo nosso).

A memória coletiva e social, como será visto mais adiante, é formada pela negociação entre lembranças individuais e coletivas, no contexto histórico e espacial em que o acontecimento se dá. Falar em direito à cidade, a partir do direito à memória da cidade, é também falar em direito à informação sobre os vários tempos da cidade.

Trata-se de se apropriar das muitas cidades possíveis, encontradas também nos discursos presentes na arquitetura, nos símbolos, nas datas comemorativas, na cobertura midiática, na política.

1.2 A cidade comunicada pelos governos

A cidade é o espaço público privilegiado das democracias (WEBER, 2007b). Nela é possível perceber, de maneira singular, como se desenvolvem as relações políticas e institucionais de atores como governos, mídia, instituições e sociedade civil. Todos são atuantes na cidade e comunicam a cidade. Para Pesavento (2007, p. 19):

Uma cidade é objeto de muitos discursos, a revelar tais modalidades sensíveis de leitura do urbano ou saberes específicos, perpassados pelo lustro da ciência. Falam da cidade, para além da literatura e da história, os discursos médicos, políticos, urbanísticos, policiais e jurídicos, todos carregados de conceitos e princípios de uma cientificidade acentuada, dando a ver o urbano sob um aspecto técnico. Mas tampouco esses discursos deixam de empregar metáforas para qualificar a cidade, partilhando assim, eles também, essa possibilidade de qualificar o mundo e de senti-lo, desta ou daquela forma.

Assim faz a comunicação oficial dos governos municipais, colaborando para a formação da memória política, social e coletiva da cidade e dos seus habitantes. Para Weber (2007, p. 253), “a primeira instância de provocação dos discursos sobre a cidade é política (governo, instituições e políticos), que configura o espaço político”.

Associada ao tempo de um mandato, eleito para governar a cidade por período determinado, a comunicação governamental narra a cidade a partir dos atos do governo, das políticas públicas implementadas, da satisfação dos cidadãos – explicitadas em testemunhos de aprovação –, da produção de imagens e textos que constituem arquivos oficiais da administração. A comunicação empreendida pelos governos municipais oferece narrativas sobre a cidade, sobre o governo e sobre os habitantes em uma determinada época.

Essa comunicação é necessariamente estratégica (WEBER, 2009, 2011), na medida em que visa obter uma imagem pública favorável e, por isso mesmo, aciona, preferencialmente, os aspectos positivos da administração. Não obstante, a comunicação governamental é parte integrante e legítima dos sistemas democráticos e dos muitos discursos sobre a cidade.

Sempre serão muitas as cidades desejadas e vivenciadas por seus habitantes. Existe uma para cada um, assim como existe a cidade radiografada e editada pelas editorias jornalísticas que a expõem a partir de critérios de noticiabilidade e também a partir de interesses públicos ou privados. A outra cidade pertence à política e será utilizada em dois movimentos: o primeiro para eleger um governo e o segundo para justificar sua permanência e promover-se. (WEBER, 2007b, p. 273).

Tudo isso corrobora para a escolha das cidades, e de seus governos, como instâncias privilegiadas de análise dessa pesquisa. A constituição da memória, como será visto no capítulo a seguir, é diretamente influenciada pelas relações sociais, coletivas e, também, pela

dimensão espacial. E os discursos sobre a cidade encontrados na comunicação governamental são fundamentais para esse processo.

2 – MEMÓRIA E PODER

Este capítulo resgata percursos teóricos sobre os processos de formação da memória coletiva, social e política, bem como a sua relação com o espaço geográfico das cidades e como esses processos podem ser influenciados por disputas de poder. Oferece, assim, importantes chaves de leitura para a relação entre a preservação da comunicação dos governos municipais e a constituição da memória das cidades e de seus habitantes – tema deste trabalho.

Huyssen (2000) afirma que a emergência de uma “cultura da memória” é um dos fenômenos culturais e políticos mais surpreendentes dos anos recentes. “Esse fenômeno caracteriza uma volta ao passado que contrasta totalmente com o privilégio dado ao futuro, que tanto caracterizou as primeiras décadas da modernidade do século XX” (HUYSSSEN, 2000, p. 9).

Desde a segunda metade do século passado, no rastro do pós-guerra e da preocupação com o risco do esquecimento dos horrores vividos naquele período, o tema da memória vem adquirindo protagonismo nos discursos políticos, sociais e acadêmicos. Essa atenção especial aos acontecimentos passados e presentes, com vista a preservá-los para conhecimento das gerações futuras, visa garantir a memória de fatos importantes para uma determinada coletividade.

Não há dúvida de que o mundo está sendo musealizado e que todos nós representamos os nossos papéis nesse processo. É como se o objetivo fosse conseguir a recordação total. Trata-se então da fantasia de um arquivista maluco? Ou há, talvez, algo mais para ser discutido neste desejo de puxar todos esses vários passados para o presente? (HUYSSSEN, 2000, p. 15).

Esta é a discussão proposta neste capítulo: resgatar os principais autores do campo interdisciplinar dos estudos da memória a fim de elucidar os caminhos através dos quais as sociedades vêm lidando com as questões da lembrança, do registro, do esquecimento ou do silenciamento dos acontecimentos do passado. Esse embasamento teórico irá permitir avançar para o tema da preservação do patrimônio, mais especificamente o patrimônio digital, tendo em vista serem os sites institucionais das capitais brasileiras o *locus* de investigação definido para identificar a preservação ou o apagamento dos acervos da comunicação dos governos municipais. As formas como os governos preservam e tornam esse acervo acessível aos cidadãos – ou impedem esse acesso – influencia diretamente na garantia do direito à cidade e à memória das cidades.

2.1 Memória coletiva e social: a dimensão relacional na reconstituição do passado

A memória como mecanismo de resgate do passado é fruto de um processo que pode agenciar diversos elementos, entre eles as vivências e as lembranças individuais e coletivas; os documentos disponíveis sobre os fatos – em acervos, livros, arquivos ou outras informações que, juntas, permitem reconstituir o passado no presente.

Halbwachs (2003) afirma que a memória é sempre fruto de uma construção coletiva, um compartilhamento em grupo de um momento passado, ainda que se tenha 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 de Halbwachs sobre a memória enaltece três aspectos importantes que interessam a esta dissertação: primeiro, qualifica-a como coletiva; segundo, aponta a centralidade das relações sociais para a sua constituição e, terceiro, localiza esse processo no tempo presente, já que sua formação se dá a partir da negociação entre membros de um grupo social, uma “comunidade afetiva”, como nomeia o autor, que compartilham esse passado no tempo atual.

É o caso das memórias dos habitantes de uma mesma cidade. Para Halbwachs, a memória está sempre inserida em um contexto espacial e é influenciada por ele:

Não adianta me esforçar para apagar este círculo do meio local, para me ater às sensações que eu tive ou reflexões que outrora fiz. Sensações, reflexões e quaisquer fatos devem ser postos num local onde já residi ou pelo qual passei nesse momento e continua existindo [...] É justamente a imagem do espaço que, em função de sua estabilidade, nos dá a ilusão de não mudar pelo tempo afora e encontrar o passado no presente – mas é exatamente assim que podemos definir a memória e somente o espaço é estável o bastante para durar sem envelhecer e sem perder nenhuma de suas partes. (HALBWACHS, 2003, p. 188-189).

Além disso, para a perpetuação da memória, não bastam as trocas oriundas das vivências sociais. O papel de fixar esses relatos é igualmente fundamental para garantir seu acesso às gerações futuras:

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).

Registrar e salvaguardar fatos em escritos, fixação de datas, realização de comemorações ou construção de monumentos, é falar em “lugares de memória”, definição proposta por Nora (1993). Para Nora, vivemos o tempo da “obsessão pelo arquivo que marca o contemporâneo e que afeta, ao mesmo tempo, a preservação integral de todo o presente e a preservação integral de todo o passado” (NORA, 1993, p. 14). Criam-se “lugares de memória” porque “não há mais meios de memória”.

Os lugares de memória nascem e vivem do sentimento de que não há memória espontânea, que é preciso criar arquivos, que é preciso manter aniversários, organizar celebrações, pronunciar elogios fúnebres, notariar atas, porque essas operações não são naturais. [...] Sem vigilância comemorativa, a história depressa os varreria. [...] E se, em compensação, a história não se apoderasse deles para deformá-los, transformá-los, sová-los e petrificá-los, eles não se tornariam lugares de memória. (NORA, 1993, p. 13).

É importante abordar essas diferenças de estatuto entre memória e história. Para Nora (1993), enquanto a primeira é viva, carregada por grupos de pessoas e, por isso mesmo, está em “permanente evolução, aberta à dialética da lembrança e do esquecimento, inconsciente de suas deformações sucessivas, vulnerável a todos os usos e manipulações” (NORA, 1993, p. 9), a história é a reconstrução do passado na sua tentativa de verdade, de totalidade, uma operação intelectual e laica que faz uso da análise e do discurso crítico. A história se apropria da memória alterando-a, reconfigurando-a. E é daí que surge a necessidade dos lugares de memória como espaços de preservação. “Os lugares de memória são, antes de tudo, restos” (NORA, 1993, p. 12).

Da mesma forma que os arquivos públicos e os museus, os sites oficiais dos governos municipais são lugares de memória, na medida em que guardam documentos públicos, fotos, vídeos, notícias, informações sobre feitos e transformações do município, apropriando-se da memória e constituindo uma história oficial da cidade.

Ricœur (2003) afirma que o “dever de memória” pode ser tomado como a “reapropriação do passado histórico por uma memória instruída pela história [mesmo que] ferida muitas vezes por ela” (RICŒUR, 2003, p. 2). Essa relação dialética entre memória e história aponta para dimensões menos pacíficas desses processos. Enquanto Halbwachs (2003) fala em “negociação”, “concordância”, “base comum” e “afeto” para designar a memória coletiva, autores como Ricœur (2007), Le Goff (1990) e Pollak (1989) lembram os conflitos que existem na disputa pela história oficial e dominação da memória coletiva. Processos que envolvem história, memória e também os atos deliberados de esquecimento, entendidos como ameaça ao bem comum. Esses aspectos são abordados a seguir.

2.2 memória política: aspectos conflitivos e disputas de poder

É importante localizar o papel das relações e das disputas de poder nos processos de rememoração e preservação do passado. Para Le Goff (1990), a memória coletiva é uma conquista, mas também instrumento e objeto de dominação. Por isso, defende: “devemos trabalhar de forma a que a memória coletiva sirva para a libertação e não para a servidão dos homens” (LE GOFF, 1990, p. 477).

Pollak (1992, p. 205) também aponta que a memória é um fenômeno construído, sendo, por isso, objeto de disputas importantes: “a memória e a identidade são valores disputados em conflitos sociais e intergrupais, e particularmente em conflitos que opõem grupos políticos diversos”. E completa: “se a memória é socialmente construída, é óbvio que toda documentação também o é” (POLLAK, 1992, p. 207). Por isso, defende que “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).

Pollak alerta para ação deliberada de preservar determinados fatos sociais. E a esta pesquisa importa pensar também no sentido inverso, isto é, na ação deliberada que faz com que determinados fatos sociais sejam silenciados, apagados ou esquecidos.

A questão do esquecimento foi trabalhada por Ricœur (2007), que buscou elucidar as estratégias de “usos e abusos” que atuam contra a memória coletiva e política. Para o autor, as estratégias do esquecimento são tão articuladas e complexas quanto aquelas de preservação da memória. “O esquecimento continua a ser a inquietante ameaça que se delineia no plano de fundo da fenomenologia da memória e da epistemologia da história. [...] É como dano à confiabilidade da memória que o esquecimento é sentido” (RICŒUR, 2007, p. 423-424). Ricœur aponta que há três formas de esquecimento:

- a) A memória impedida (*mémoire empêchée*): entendimento que deriva da psicanálise e está relacionado ao inconsciente freudiano, no qual o indivíduo está impedido da tomada de consciência do acontecimento traumático pela repetição compulsiva. Na dimensão coletiva, a memória impedida se apresentaria 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, 2007, p. 454-455).

- b) A memória manipulada (*mémoire manipulée*): 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. Como tal, são 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, 2007, p. 456)

- c) O esquecimento comandado (*L'oublie commandé*): são 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, 2007, p. 460).

Há autores que também enxergam aspectos positivos no esquecimento, com argumentos que vão desde a impossibilidade de tudo lembrar e de tudo guardar – e de que é preciso esquecer para poder lembrar, sendo fundamental, nesse caso, definir o que guardar e do que lembrar –, até aqueles que admitem a necessidade de esquecer – individual e coletivamente – acontecimentos traumáticos a fim de seguir adiante, algo próximo da anistia definida por Ricœur, mas como algo consciente e desejado coletivamente (POLLAK, 1992; HUYSSSEN, 2005; CASALEGNO, 2006).

Huyssen (2000, p. 22), por exemplo, pondera que “as contrastantes e cada vez mais fragmentadas memórias políticas de grupos sociais e étnicos específicos permitem perguntar se ainda é possível, nos dias de hoje, a existência de formas de memória consensual coletiva”. Mas é o “consensual”, pressupondo que se deva chegar, em algum momento, a um termo comum, que torna esse horizonte distante. A memória é viva, dinâmica, passível de revisões e novos entendimentos. O consenso nesses casos sempre pode ser desfeito, dado um novo contexto histórico e social. O caminho a se buscar, portanto, deve ser o que permite o acesso às diferentes narrativas construídas por diferentes grupos sociais, políticos, midiáticos, possibilitando as construções e as negociações – individuais e coletivas – da memória de um determinado acontecimento ou período.

A perspectiva adotada nesta dissertação é de que, quando o esquecimento envolve disputas de poder entre grupos desiguais com vistas a impor uma determinada memória, seu aspecto sempre será negativo. O esquecimento é o oposto do que deve buscar a comunicação dos governos democráticos, alinhada aos princípios da comunicação pública e, como tal, do interesse público. Por isso, deve ser enfrentado e, em seu lugar, promovido o “dever de memória” do qual fala Ricœur (2003).

Como afirma Berger (2012, p. 11), a cultura da memória é política e “a memória ativada para o esclarecimento, posta em circulação nas narrativas verdadeiras e sensíveis é um caminho para reposicionar o presente”. Por isso, esta pesquisa relaciona a constituição da memória das cidades também aos fatos, informações e narrativas da comunicação governamental, pois essas compõem, juntamente com os outros discursos disponíveis, especialmente os midiáticos, a pluralidade das informações sobre as cidades e seus governos, aos quais os cidadãos devem ter acesso.

Berger lembra que a mídia é um lugar privilegiado de “produção, exposição e circulação das ideias, valores, comportamentos, perspectivas de entendimento e de ação” (BERGER, 2012, p. 11) que colabora para a ativação e preservação das memórias. Mas alerta: “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” (BERGER, 2005, p. 66). Por isso, os demais discursos precisam estar disponíveis e, no caso das cidades, os da comunicação dos governos municipais desempenham papel fundamental.

Trata-se de garantir uma memória organizacional dos governos municipais através da preservação da sua comunicação oficial pois, como afirma Weber (2011, p. 112, grifado no original), essas “estratégias dirigidas à construção e à manutenção da visibilidade implicam a criação de um acervo de informações que serve ao indivíduo e à sociedade e criam uma *memória* sobre projetos políticos, programas, ações e discursos”.

3 – COMUNICAÇÃO PÚBLICA E GOVERNAMENTAL

Neste capítulo, são abordadas a comunicação pública e a comunicação governamental a partir dos seus aspectos normativos e fáticos. O objetivo é compreender como se constitui a comunicação promovida pelos governos municipais, permitindo sua articulação com os estudos da Cidade e da Memória de maneira a embasar as análises propostas nesta pesquisa.

No Brasil, a Constituição Federal prevê que os órgãos da administração pública direta e indireta, de quaisquer das instâncias de poder (Federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios), devem dar publicidade aos seus atos, programas, obras e serviços, bem como devem realizar campanhas, desde que essas respeitem o caráter educativo, informativo ou de orientação social. Além disso, a Constituição determina, em seu capítulo V, que a ação de comunicação do Estado esteja fundada sobre os princípios da democratização do acesso às informações, do pluralismo, da multiplicidade das fontes de informação e da visão pedagógica da comunicação dos órgãos e entidades públicas (BRASIL, 2014a). Ou seja, o ato de se comunicar é um dever e prerrogativa do Estado; e essa comunicação oficial, um direito dos cidadãos.

Weber (2011) afirma que a comunicação pública é a categoria necessária à análise das ações comunicativas do Estado democrático. Na medida em que informa, explica, disponibiliza, ouve e contribui com o exercício da cidadania, o Estado atende aos princípios da comunicação pública – essa sempre regida pelo interesse público (WEBER, 2007a; 2010; 2011).

A vinculação ao interesse público é que norteia o entendimento sobre a comunicação pública, e a observação de suas práticas na administração pública o que permite caracterizar a comunicação governamental. Os conceitos dialogam de maneira intrínseca, como será visto adiante, e são indispensáveis para esta dissertação.

3.1 Comunicação pública: elemento qualificador das democracias

Comunicação pública é um conceito complexo abordado sob diversas perspectivas teóricas do campo da comunicação. Inicialmente associado, de maneira quase irrestrita, à comunicação governamental, atualmente muitos estudiosos trabalham o conceito de forma mais abrangente e inclusiva, permitindo, até mesmo, reconhecê-lo em práticas da iniciativa privada.

Como afirma Weber (2007a, p. 4), “comunicação pública é um conceito confortável porque sua liquidez serve a diferentes abordagens teóricas e sua complexidade só aparece no momento de sua exequibilidade”. Essa diversidade de vertentes, portanto, aponta não só para a vivacidade do tema, mas também para a importância de resgatar parte desses trajetos a fim de encontrar aquele mais adequado a esta pesquisa.

Segundo Rolando (2011, p. 31), “há *necessidades* evolutivas da sociedade e há *condições de contexto* na relação entre a sociedade e as instituições que condicionam a evolução da comunicação pública”. Para o autor, existem três estágios evolutivos da comunicação pública:

- a) A *comunicação anagráfica*, quando a administração pública adquire o direito à palavra (direito já existente nas empresas da iniciativa privada) e se limita a explicar a si mesma, apresentando suas competências;
- b) A *comunicação de serviço*, focada na emissão de normas e condições de acesso aos serviços, ou seja, a administração pública age em função da demanda dos cidadãos, usuários dos seus serviços;
- c) A *comunicação para a identidade competitiva e solidária*, na qual a comunicação pública extrapola o âmbito da administração pública, permitindo a entrada de outros sujeitos – empresas – no campo da “responsabilidade social”.

Esse terceiro estágio, explica o autor, é o momento em que administração pública e empresas “descobrem que entre elas não existe um fosso, mas um território no qual ambas têm direito à cidadania” (ROLANDO, 2011, p. 25).

Um dos motivos que podem ser apontados para esse entendimento mais abrangente são as mudanças ocorridas na conformação do Estado democrático. Se, no período conhecido como *welfare state*, o Estado era o principal protagonista da promoção e da defesa do interesse público, hoje esse papel é reconhecido também em outros atores sociais, como as Organizações Não Governamentais (ONGs), as associações do terceiro setor, o sistema midiático e empresas privadas.

Nesse mesmo caminho, Matos (2009, 2011) afirma que a comunicação pública é um processo instaurado em uma esfera pública, como um espaço de debate, negociação e tomada de decisões. Exige, portanto, a participação de todos os segmentos da sociedade (Estado, terceiro setor, mídia, empresas, etc.), e não apenas como receptores da comunicação do governo, mas também como sujeitos ativos no processo comunicacional.

Koçouski (2012, p. 92) referenda esse entendimento, afirmando que a comunicação pública “tem como objetivos promover a cidadania e mobilizar o debate de questões afetas à

coletividade, buscando alcançar, em estágios mais avançados, negociações e consensos”. Ou, nas palavras de Haswani (2011, p. 82), a comunicação pública “faz interagir os atores públicos e também os privados, na perspectiva de ativar a relação entre o Estado e os cidadãos, com o intuito de promover um processo de crescimento civil e social”.

Há outras perspectivas mais funcionalistas, como a que encontramos em Brandão (2009), segundo a qual o termo “comunicação pública” pode ser associado a áreas de conhecimento ou atividade profissional pelas suas funções, a saber:

- a) À comunicação organizacional, isto é, aquela que analisa a comunicação no interior das organizações e entre essas e seus públicos;
- b) À comunicação científica, cujo objetivo maior é criar canais de integração entre a ciência e a vida cotidiana;
- c) À comunicação da sociedade civil, englobando as práticas desenvolvidas pelas comunidades, por integrantes do terceiro setor e movimentos sociais ou populares (também tratada como comunicação popular ou alternativa);
- d) À comunicação do Estado ou governamental, de responsabilidade do Estado e que estabelece um fluxo informativo entre governo e cidadãos;
- e) À comunicação política, que seria 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.

Os autores citados possuem em comum o entendimento de que a comunicação pública não deve ser compreendida estritamente como a coisa estatal ou governamental. O termo *público* é entendido em contraponto ao que está vinculado ao interesse particular. Essa dicotomia público/privado (ARENDR, 1993; BOBBIO, 1987; HABERMAS, 2014) é que permite compreender o *interesse público*, conceito diretamente ligado ao de comunicação pública.

Nessa direção, Weber (2007a; 2010; 2011) propõe que a comunicação pública se constitui a partir do momento em que o interesse público está em jogo, conceituação capaz de abranger as diversas práticas comunicacionais acionadas por distintos sujeitos e instituições da democracia. Ou seja, é quando temas de interesse público são acionados, propiciando a mobilização social e o debate público, que a comunicação pública se verifica.

A comunicação pública não pode ser determinada, apenas, a partir de legislação ou estruturas, mas é configurada pela circulação de temas de interesse público, nos modos de debater e repercutir estes temas, sem controle direto. Trata-se da Comunicação Pública constituída pela abordagem e circulação de temas vitais à

sociedade, ao Estado e à política, vinculados a decisões só possíveis na representação política e na esfera dos poderes públicos. (WEBER, 2007, p. 24).

Em busca de uma delimitação normativa, e em sintonia com o pensamento de Weber, aciona-se o trabalho de Esteves (2011), que, partindo do quadro teórico de Habermas sobre a esfera pública, defende a caracterização da comunicação pública ligada a pelo menos três princípios:

- a) O não fechamento do público, isto é, a ampla liberdade de participação entre todos aqueles que possuem a competência da palavra e do agir;
- b) O não fechamento temático, ou seja, nenhum impedimento (censura) na seleção dos assuntos a discutir;
- c) A paridade argumentativa (racionalidade), por meio da qual todos os participantes teriam sua igualdade reconhecida, prevalecendo apenas a força do discurso pela validade dos argumentos apresentados.

Atendendo a esses princípios, a comunicação pública seria a forma pela qual a esfera pública se materializa, permitindo que os públicos concernidos tenham asseguradas as condições de igualdade para tal. A eles, Esteves (2011) alia ainda as práticas da publicidade (visibilidade), da crítica (a opinião pública racionalmente sustentada) e do debate (a articulação das duas primeiras práticas no âmbito do espaço público), para chegar ao que chama de estrutura da comunicação pública, cujo papel nas democracias o autor assim resume: “É aí que os indivíduos podem manifestar seus pontos de vista e comunicar entre si, livremente, motivados por expectativas de chegarem a um entendimento mútuo quanto à forma mais adequada de se orientarem no mundo” (ESTEVES, 2011, p. 179).

Ou seja, na medida em que se apresenta como esse ambiente capaz de oferecer as condições e os elementos para a realização do debate público, a comunicação pública é, também, qualificadora da participação política nas democracias.

É o meio através do qual são processadas as exigências de legitimidade no que a uma justificação dos atos do poder diz respeito; à partida, por parte de todos aqueles a quem esses mesmos atos se dirigem, pelo que a comunicação pública atua como um *medium* por excelência de cidadania, colocado à disposição do conjunto da sociedade – dos destinatários em geral dos atos de governação, ou seja, de todo e qualquer indivíduo que apresente condições para fazer uso da sua própria razão. (ESTEVES, 2011, p. 202).

Para a comunicação pública, portanto, além da abordagem de temas de interesse comum, é indispensável que ela ocorra no âmbito da esfera pública – ou “espaço público”, na denominação de Esteves –, sendo essa “poderosa rede de fluxos de comunicação que se

destina a processar opiniões e a formar uma opinião pública qualificada” (ESTEVEES, 2011, p. 200).

A compreensão da comunicação pública como rede de fluxos é também trabalhada em Weber (2007a; 2010; 2011), que retoma sua dimensão fática a partir das práticas que se dão a verificar. Weber defende que, ao abordar temas de interesse público, os sistemas de comunicação existentes nas democracias (social, político, do judiciário, científico e educacional, mercadológico, midiático e religioso) propiciam a criação de uma rede de comunicação pública que “funciona ininterruptamente, pois a sustentação do discurso político reside nos temas de interesse público e todos dizem respeito ao cidadão-eleitor” (WEBER, 2007a, p. 23).

Para Weber, a introdução de uma tipologia dos sistemas e redes “torna-se importante para entender a quantidade de informações às quais o cidadão é submetido e a diversidade de interesses (públicos e privados) que os temas de interesse público podem abrigar” (WEBER, 2007a, p. 26).

Ou seja, os temas de interesse público, intrínsecos à comunicação pública, são abordados de maneira rizomática pelos diversos sistemas de comunicação existentes, pois estão diretamente relacionados aos assuntos da vida comum, em sociedade. Esses sistemas lançam e repercutem temas, provocam o debate e se envolvem na medida dos interesses – públicos e privados – acionados.

A amplitude do conceito da comunicação pública não deve estar circunscrita, portanto, ao âmbito do que é promovido pelo Estado ou pelos governos, mas localizada nas práticas dos diversos sistemas comunicacionais das democracias, sejam públicos ou privados. É o interesse público que sustenta a comunicação pública. E é o debate dos temas de interesse público, no âmbito da esfera pública, que permite verificar essa conformação em rede, como propõe Weber (2007a; 2010; 2011).

A comunicação governamental, por sua vez, é um dos sistemas dessa rede que, entre disputas de imagem e credibilidade, na busca por uma opinião pública favorável, transita entre o interesse público e a necessidade de visibilidade e promoção próprias da política, acionando estratégias de comunicação específicas. Para Weber (2011, p. 105), “a comunicação do Estado sempre é estratégica” e são essas estratégias e sua concretização, pela tipificação dos sistemas de comunicação governamental, que serão abordadas a seguir.

3.2 Comunicação governamental: a visibilidade dos governos

Nas democracias contemporâneas, os poderes investem de maneira crescente em estruturas sofisticadas de comunicação com o objetivo de dar visibilidade às ações, permitir seu acompanhamento e julgamento, bem como disputar a versão dos fatos junto à mídia e a outros setores que, institucionalizados ou não, produzem informação. O que governos buscam é a credibilidade das medidas adotadas em nome do interesse público, valor fundamental para uma imagem pública positiva. Como afirma Weber:

Instituições e sujeitos em funções públicas, legitimados pela escolha pública, dependem da repercussão de suas ações e seus discursos, da aprovação daqueles que dizem representar e da constituição de sua imagem pública. Para isso, concorrem a comunicação que produzem, a comunicação midiática, as mediações e as opiniões de indivíduos e grupos. (WEBER, 2011, p. 102).

O investimento em estruturas de comunicação é denominado por Gomes (2004) de profissionalização da comunicação política, processo que resulta na demanda, pelo campo político e governamental, de profissionais como jornalistas, publicitários, relações públicas, especialistas em sondagens, em pesquisa de opinião, consultores de imagem, entre outros profissionais da área que passam a fazer parte da estrutura governamental para implementar as ações comunicativas que irão promover a visibilidade e accountability.

Analisar as estratégias comunicativas do Estado, a partir dessas estruturas e ações comunicacionais, tem sido constante objeto de estudos, no Brasil e no exterior. Um dos pioneiros na análise dessas estratégias, Zémor – referência francesa nos estudos brasileiros – destaca que a comunicação pode assumir diferentes formas ligadas às missões das instituições públicas, sendo seu objetivo “apresentar o papel do organismo, de afirmar sua identidade e sua imagem, de prestar contas do conjunto de suas atividades e, de modo mais geral, de acompanhar a política da instituição” (ZÉMOR, 2009, p. 234).

Especificamente tratando da comunicação governamental, Brandão (2009) define-a como um instrumento de construção da agenda pública, que:

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).

Para Duarte (2011), a comunicação do poder Executivo, no qual estão inclusos as empresas públicas, os institutos, as agências reguladoras e a área militar, “trata dos fluxos de

informação e padrões de relacionamento envolvendo o Executivo e a Sociedade” (DUARTE, 2011, p. 126). E mesmo ressaltando que o “*governo é seu gestor transitório*”, o autor defende que, em virtude do que chama de “poder de ação” e pelo compromisso com o interesse público:

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).

Essa compreensão da comunicação pública vinculada ao interesse público deve ser entendida tanto na teoria quanto na práxis, ou seja, pesquisando e debatendo sobre as estruturas, a produção de informação e a circulação desses temas (KUNSCH, 2011). Por isso, é importante detalhar as formas adotadas pelo Estado para estruturar e executar estrategicamente sua comunicação, a fim de compreender seus esforços e objetivos.

Segundo Weber (2011), são seis as estratégias de comunicação do Estado: *visibilidade, credibilidade, autonomia, relacionamento direto, propaganda e 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 que esta pesquisa irá identificar nos sites das capitais brasileiras.

A primeira estratégia, da *visibilidade*, está associada à repercussão das ações do governo e é 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.

Nesse sentido, os sites oficiais – *locus* de análise desta pesquisa – constituem importantes espaços de visibilidade política, pela sua grande capacidade de armazenamento, processamento e disponibilização dos produtos de comunicação. Além disso, são espaços controlados pelos próprios governos, permitindo a seleção e o domínio das informações veiculadas e armazenadas. Como afirmam Baldissera e Silva (2011, p. 6) “o site institucional é, fundamentalmente, fala autorizada. Trata-se de lugar privilegiado para a organização dizer de si, alinhar seu discurso às suas estratégias, sem o risco das mediações”.

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 pois, como afirma Duarte (2009, p. 63), “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 (subjetiva, 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). Os sistemas recebem diferentes denominações de acordo com a esfera de poder, sua constituição legal e os mecanismos jurídicos que os justificam e mantêm: ministério, secretaria, departamento, assessoria, coordenação, etc.

Outro estudo que ajuda a tipificar os sistemas de comunicação governamental encontra-se Duarte (2009, 2011), segundo o qual o setor público faz uso de diversos “instrumentos” da comunicação que podem ser classificados em *operacionais* e *estruturais*. Os operacionais possuem ênfase no acesso a informações (notícias, publicidade, sites, boletins eletrônicos, publicações institucionais, discursos, banco de dados) ou na promoção do diálogo (atendimento ao cidadão, ouvidorias, listas de discussão, fóruns, conselhos, mesas de negociação, eventos dirigidos). Já os estruturais subsidiam e orientam as ações de comunicação, a exemplo de pesquisas, planos operacionais, diretrizes, programas, manuais ou normas. Nesse último, o autor também insere as políticas de comunicação, as quais descreve 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).

Duarte também classifica os “instrumentos” de comunicação no setor público quanto aos seus efeitos e ao público-alvo, podendo ser massivos (veículos de comunicação de massa, como televisão, rádio e jornal), segmentados (sites, newsletters, eventos) e diretos (debates, fóruns, atendimento ao público). Assim, como os sistemas de comunicação governamental podem ser bastante diferenciados entre si, tendo em vista que nem todos os “instrumentos” disponíveis são utilizados por todos os governos, é indispensável para esta pesquisa caracterizar as principais práticas e ferramentas existentes, fornecendo tipificações que permitam identificar os sistemas de comunicação em cada capital brasileira.

Assim, com base em Weber (2011), Duarte (2009; 2011), Borges e Weber (2010), Weber e Coelho (2011), Cesar (2012), Luz (2014) e Luz e Carnielli (2015), foram identificadas as principais formas de comunicação governamental. Trata-se de práticas, instrumentos e produtos comunicacionais que, para melhor compreensão, foram agrupados a partir das estratégias definidas por Weber (2011) em:

1. *Autonomia dos sistemas*: reúne “Estrutura de Comunicação” e “Políticas de Comunicação”
2. *Práticas Profissionais*: reúne “Jornalismo”, “Relações Públicas” e “Publicidade e Propaganda”
3. *Mídias*: agrupa “Mídias Públicas” e “Acervos Multimídia”
4. *Relacionamento Direto*: reúne “Redes Sociais Digitais”, “Fóruns de Participação”, “Ouvidoria” e “Prestação de Contas”

Entende-se que a atribuição de excelência/qualidade a um sistema de comunicação depende da identificação da maioria desses itens, que serão caracterizados a seguir.

- 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); dos recursos físicos (salas, equipamentos, tecnologia, transporte) e dos recursos financeiros (orçamentos e verbas próprias ou gerenciadas, quando há gestão centralizada);
- b) *Políticas de Comunicação* – Trata-se da 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* – Refere-se às atividades desenvolvidas pelos jornalistas das estruturas de comunicação do Estado, com o objetivo de divulgar políticas públicas, ações do governo 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* – Esse item envolve o planejamento da comunicação institucional estratégica e as relações com públicos e opinião pública. As atividades operacionalizam eventos, cerimoniais e protocolos; prestam assessoria na redação de discursos e pronunciamentos oficiais; desenvolvem projetos de pesquisa; 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 legal³. Pode constituir itens de propaganda,

³ De acordo com a instrução normativa nº 7, da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, as espécies de publicidade do poder executivo federal brasileiro são:

“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

campanhas completas ou peças isoladas como cartazes, banners, outdoors, jingles, etc. O funcionamento desse setor depende de orçamento específico e de licitação pública para execução de campanhas;

- 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 Judiciário. 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 (os arquivos digitais de áudio, como entrevistas, discursos, programas de rádio, etc., são também chamados de podcasts) e publicações impressas em seus formatos digitais, como livros, jornais, revistas, cartilhas, guias, manuais, entre outros. É um espaço privilegiado de armazenamento e consulta de informações por parte dos meios de comunicação, pesquisadores e sociedade;
- h) *Redes Sociais Digitais* – Plataformas da web de tecnologia avançada como Facebook, Twitter, Youtube, Flickr, Soundcloud, Instagram, etc., nas quais o poder público se faz presente por meio de perfis oficiais, permitindo a comunicação direta entre instituição e sociedade e oferecendo avaliações 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, 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

princípio da publicidade e de 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).

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. Desde a promulgação da Lei Complementar nº 131, conhecida como “Lei da Transparência”, todos os municípios brasileiros são obrigados a oferecer acesso público a essas informações em meios eletrônicos e em tempo real.

O funcionamento desses sistemas de comunicação governamental e a operacionalização dos itens tipificados acima é viabilizado com o investimento de verbas públicas e envolve também a contratação de empresas terceirizadas de comunicação, como agências de propaganda, agências de pesquisa, prestadoras de serviços audiovisuais e de tecnologia da informação, produtoras de eventos, gráficas, editoras, etc. Ao envolver verbas públicas, esses serviços pressupõem processos legais de contratação, reforçando o caráter público e patrimonial da comunicação empreendida pelo Estado.

A tipificação reforça a comunicação governamental como a principal forma de visibilidade dos governos, por meio da qual os Poderes Executivos prestam contas, defendem ideias e medidas, buscam estreitar o diálogo com a sociedade. Sua complexidade dá a dimensão da importância da área nas estruturas governamentais e a localiza entre as principais estratégias de gestão dos governos contemporâneos.

A seguir, serão abordados os conceitos de democracia digital e patrimônio digital, a fim de balizar as análises sobre a preservação dos sistemas de comunicação governamental identificados nos sites oficiais das capitais brasileiras.

4 – DEMOCRACIA DIGITAL E PATRIMÔNIO DIGITAL

Os sites oficiais, *locus* de análise desta dissertação, consolidaram-se como um grande espaço de promoção de visibilidade, disputa por credibilidade, ferramenta de transparência e diálogo com a sociedade civil. Weber (2011) aponta que esses instrumentos compõem um grande acervo digital que pode servir como memória dos projetos políticos, dos programas, das ações e dos discursos dos governos, entendimento também proposto por Baldissera e Silva (2011, p. 8) quando apontam que “o discurso dos sites institucionais compreende estratégias de escolhas, que, dentre outras coisas, consistem em recortar facetas de si e apresentá-las (e reapresentá-las) à alteridade e posicionar-se em sua memória”.

Por isso, este capítulo aborda os impactos do desenvolvimento da internet para as democracias, estudos conhecidos como democracia digital, a fim de entender como os governos vêm fazendo uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) e da internet para suas estratégias de comunicação e de como esses espaços institucionais podem se firmar como lugares de memória dessa comunicação e de seus governos. Serão abordados também o direito de acesso à comunicação governamental e como as informações produzidas pelo Estado e disponibilizadas nos ambientes digitais oficiais devem ser preservadas, a partir do entendimento de “patrimônio digital”.

4.1 Democracia Digital: a participação social em tempos digitais

A expressão “democracia digital” articula três palavras-chave: internet, esfera pública e democracia (GOMES, 2005), e se refere, basicamente, 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. Democracia digital está vinculada, portanto, àquelas experiências que, fazendo uso da internet, estão voltadas para “a participação civil na condução dos negócios públicos” (GOMES, 2005, p. 217), com o objetivo de que essa participação se reflita na produção da decisão política.

Sobre a entrada da internet na burocracia governamental, Possamai (2014, p. 51) resgata que foi a partir dos anos 1990 que:

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.

Os estudos da democracia digital passaram por fases distintas, conforme atestam diversos pesquisadores que resgatam a trajetória dessa área de conhecimento (LYCARIÃO; SAMPAIO, 2010; GOMES, 2008; MAIA, 2008; MARQUES, 2006; SILVA, 2005). Desde os primeiros trabalhos, otimistas com as inúmeras possibilidades da nova ferramenta comunicacional, aos posteriores, menos utópicos quanto à esperada revolução nos modos de participação política dos cidadãos, os autores dedicados à chamada “democracia digital” acompanharam o crescimento, as transformações e o amadurecimento desse ambiente digital que, atualmente, está bastante inserido no cotidiano da maioria das sociedades e dos governos democráticos contemporâneos.

As principais questões levantadas nesses estudos eram e ainda são voltadas para a possibilidade de incremento da participação da sociedade civil nas discussões políticas e, em casos mais específicos, como o Estado e suas instituições fazem uso dessas tecnologias para aproximar governo e cidadãos. No entanto, transcorrido um quarto de século desde que os governos passaram a fazer uso das TICs, as mudanças observadas no sistema de governança e deliberação política parecem ter sido aquém do projetado inicialmente – o que justifica, em parte, a postura mais ponderada verificada nos trabalhos atuais.

Ainda que a internet não tenha proporcionado a esperada revolução nas formas de governar, ela certamente criou condições para ampliar a participação política da sociedade civil. Como afirma Marques (2006, p. 182), “não se pode atribuir à internet a capacidade de, isoladamente, resolver os problemas que inquietam a forma democrática de governo”.

Para Maia (2008), a internet permite o aprimoramento da democracia representativa na medida em que os governos podem utilizá-la para aumentar o fluxo de informações, tornando as autoridades mais responsivas. “A aquisição de informação torna os indivíduos aptos a demandar transparência das instituições do governo e a exigir que representantes de outros poderes prestem contas de suas declarações e ações” (MAIA, 2008, p. 345-346). A autora, no entanto, alerta:

É preciso levar em consideração que, para fortalecer a democracia, são necessárias não *apenas* estruturas comunicacionais eficientes, ou instituições propícias à participação, mas também devem estar presentes a motivação correta, o interesse e a disponibilidade dos próprios cidadãos para engajar-se em debates. (MAIA, 2008, p. 278, grifado no original).

Nessa mesma direção, Marques complementa:

Promover a participação dos usuários requer mais do que a simples oferta de dispositivos de e-participação: o fortalecimento da participação política é uma tarefa complexa e requer a consideração de uma variedade de atividades, circunstâncias, agências e atores políticos. A cultura cívica, a profundidade dos problemas democráticos e as peculiaridades de cada sociedade são elementos fundamentais que influenciam os padrões de envolvimento dos cidadãos com as instituições do Estado. (MARQUES, 2010, p. 135).

Por isso, é importante que o debate vá além da questão meramente estrutural da internet, evitando cair no determinismo tecnológico. Afinal, superar limitações técnicas não resulta, necessariamente, em sistemas de governança mais porosos à participação da sociedade. É necessário trazer para a discussão a motivação dos cidadãos e, igualmente, a disponibilidade dos governos em abrir espaços de participação.

O que se verifica em grande parte da literatura dedicada a analisar experiências de democracia digital implementadas em governos – no Brasil e em outras partes do mundo – é que o sistema político não está disposto a abrir mão do protagonismo na tomada da decisão, embora tenha havido grande desenvolvimento das ferramentas comunicacionais com vistas a ampliar o alcance do discurso e a oferta de informações sobre o poder público em ambientes digitais, inclusive com o desenvolvimento de ferramentas de interação entre agentes públicos e cidadãos.

Assim atestam Lycarião e Sampaio (2010), ao analisarem os diferentes usos da internet para fomentar a participação política: “os sistemas políticos contemporâneos mostram-se poucos responsivos às perspectivas, vontades e atribuições que são próprias da esfera civil em um Estado efetivamente democrático” (LYCARIÃO; SAMPAIO, 2010, p. 101).

Nesse sentido, Silva (2005) observa que o termo democracia digital muitas vezes acaba servindo para rotular distintas experiências que, embora todas de alguma forma democráticas, apresentam diferenças importantes entre si no grau de responsividade dos governos. Por isso, o autor propõe um ordenamento para tipificar a participação na democracia digital dividido em cinco graus que, longe de serem parâmetros estanques ou excludentes entre si, servem para organizar o debate, dadas as variadas formas de se utilizar o rótulo da democracia digital, as concepções, os autores e o grande volume bibliográfico sobre o tema. Segundo Silva (2005), os cinco graus da democracia digital são:

Primeiro grau: quando as TICs e o ciberespaço (internet) são instrumentos democráticos, na medida em que circulam informações governamentais genéricas e melhoram a prestação de serviços públicos. Para o autor, esse pressuposto está alicerçado no fluxo de

interação predominantemente de mão única, ou seja, o governo disponibiliza informações ou torna a prestação de serviços mais eficiente, com o emprego dessas tecnologias. Esse primeiro grau significa a ênfase na eficiência instrumental da relação política entre Estado e cidadão, caracterizada pela disponibilidade de informação e na prestação de serviços públicos.

Segundo grau: consiste no emprego das TICs para colher a opinião pública e utilizar essa informação para a tomada de decisão política. Aqui, o objetivo é criar canais de sondagem de opinião sobre determinados assuntos públicos, embora a emissão continue predominantemente de mão única, ou seja, do governo para a sociedade civil, não significando que esse retorno será plenamente considerado para a decisão política.

Terceiro grau: concretiza os princípios da transparência e da prestação de contas (accountability), permitindo maior permeabilidade da esfera governamental para alguma intervenção da esfera civil. A publicidade de informações aqui é significativamente diferente da publicidade de informações do primeiro grau, pois, enquanto no primeiro não há tanta preocupação com a transparência ou com a formação e as repercussões da opinião pública, neste a publicidade é voltada para fortalecer a cidadania, evitando a prática do segredo. O autor ressalta que, neste terceiro grau, a produção da decisão ainda permanece, em última instância, restrita à esfera política.

Quarto grau: baseado na democracia deliberativa, consiste na criação de processos e mecanismos de discussão que visem ao convencimento mútuo para se chegar a uma decisão política tomada pelo próprio público. Exige a definição de práticas mais sofisticadas de participação democrática, mas mantém o papel de representação da esfera política como agente importante nos processos de tomada de decisão. E, diferentemente dos graus anteriores, aqui a esfera civil sai do papel de alvo de consulta e se coloca, juntamente com a esfera política, como agente de produção da decisão política.

Quinto grau: seria o mais idealista na escala de participação civil, pois nele prevalece a ideia de que, com as possibilidades interativas em massa das novas tecnologias da informação e da comunicação, a decisão política pode ser transferida diretamente para a esfera civil, retomando o antigo ideal da democracia direta na qual a tomada de decisão não passa por uma esfera política representativa.

Os níveis de participação da sociedade civil nas decisões do governo são o cerne da diferença entre os graus propostos por Silva (2005). Por outro lado, todos eles têm em comum a importância do acesso e da qualidade da informação oferecida para a tomada de decisão política.

Nessa direção, Gomes (2005, p. 221) ressalva que “nem toda informação política na internet é democrática, liberal ou promove democracia”, pois o simples acesso à informação não nos transforma, automaticamente, em cidadãos mais informados ou mais ativos. Por isso a importância de analisar o tipo de informações oferecidas pelos governos, sua qualidade para a formação de opinião e tomada de decisão política e como os cidadãos acessam essas informações. O item a seguir se destina a abordar esse último aspecto: o direito de acesso à informação governamental, em especial nos sites oficiais dos governos, conforme tema e objeto desta dissertação.

4.2 O acesso às informações geradas pelo Estado

Segundo a Secretaria de Comunicação da Presidência da República (2014), a partir de dados do consórcio internacional *Organization for the Advancement of Structured Information Standards* (Oasis) – entidade sem fins lucrativos que desenvolve padrões universais para serviços web e que reúne, entre seus membros, mais de 65 países de diversos continentes –, os governos de todas as esferas no mundo são os maiores produtores e consumidores de dados e informações.

Com o desenvolvimento das redes computacionais e da internet, o processo de produção, armazenamento, acesso e partilha de informações transformou, definitivamente, a maneira como governos lidam com os dados oficiais.

O registro e o arquivamento das informações produzidas em diversas pontas da administração pública restaram facilitadas, assim como tornou-se simplificada a geração de relatórios de gestão em tempo reduzido. Do ponto de vista gerencial, tais desenvolvimentos facilitaram a uniformização dos procedimentos dentro e através de diversos órgãos do setor público. (PIMENTA; CANABARRO, 2014, p. 10).

A questão vai além das claras vantagens adquiridas com o desenvolvimento das tecnologias. Trata-se de discutir o direito de acesso da sociedade a essas informações e o quanto esse direito é assegurado pelos governos.

Conforme defende Cepik (2000), o direito à informação é um direito civil, político e social a um só tempo, e 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).

Ao analisar essas condições de produção e disseminação da informação na administração pública, especificamente o caso federal brasileiro, Jardim (1999, p. 72) identificou o que chamou de “opacidade/transparência informacional”. Para o autor, a *transparência informacional* envolve práticas da sociedade civil e do Estado que, por mecanismos diversos, favorecem a “interação informacional” entre essas duas instâncias e “ampliam as possibilidades de controle democrático da sociedade política pela sociedade civil”. Já nos casos 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, 1999, p. 72, grifo no original).

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, 1999, p. 73, grifos no original).

O autor aponta, portanto, a existência de mecanismos pelos quais o Estado pode facilitar ou dificultar o acesso às informações governamentais, comprometendo a garantia do direito à informação que deveria ser assegurado por esse mesmo Estado. Prática que envolve disputas de poder em diversos níveis da administração pública.

No Brasil, a Constituição de 1988 traz dispositivos fundamentais para garantir o acesso à informação governamental. No artigo 216, parágrafo 2º, determina que “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, 2014a).

A Lei Complementar nº 131, conhecida como “Lei da Transparência”, promulgada em 2009, determina que a administração pública deve promover a transparência mediante 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). Por essa lei, desde 2013, todos os municípios brasileiros são obrigados a possuir, na internet, um “portal da transparência”.

Outro importante avanço do governo brasileiro para a garantia do direito à informação foi a promulgação, em 2011, da Lei de Acesso à Informação (LAI), 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.

De acordo com a Lei, em seu artigo 6º, cabe 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, 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” (BRASIL, 2011), bem como “informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos” (BRASIL, 2011), entre outros.

Com esses dispositivos legais, informações produzidas pelo poder público ou sob sua guarda, salvo as exceções previstas em lei, podem ser acessadas ou solicitadas por qualquer cidadão. Isso, no entanto, desperta uma questão: a quais tipos de informações essas leis se referem? Apenas aos documentos de valor legal e às peças orçamentárias ou a toda informação produzida pelo Estado com investimentos públicos?

Em grande parte da literatura que trata do direito à informação, no Brasil e em outros países do mundo, o foco está voltado para os documentos administrativos (CEPIK, 2000), isto é, aqueles de caráter legal, que documentam as decisões do governo.

Não obstante, atualmente os sites oficiais abrigam informações de interesse público que vão muito além de peças orçamentárias, decretos, leis ou diários oficiais. As notícias, os vídeos, as fotos, os áudios, as publicações, a agenda de eventos, os serviços online, etc. integram um vasto conteúdo, bem mais abrangente do que aquele oferecido no surgimento dos primeiros sites oficiais brasileiros, há cerca de 25 anos. Como atestam Baldissera e Silva (2011), os sites institucionais:

Se constituem, atualmente, em importante e estratégico lugar de visibilidade organizacional. Além disso, têm potência para hibridizar o caráter informativo e o promocional da comunicação de modo a gerar efeitos de verdade. Isto é, apesar de ser evidente a intenção propagandística dos sites institucionais, a frequente articulação do conteúdo aí disponibilizado com aspectos da história da organização, dados estatísticos, localização, apresentação técnica de produtos (até para evitar processos por propaganda enganosa), divulgação de notícias sobre a organização e/ou algo relacionado a ela (produtos/serviços, seus empregados, seus fazeres e, ainda, relacionado a seus parceiros e públicos) e/ou “genéricos” de interesse público (sobre saúde, educação, segurança etc.) tendem a diminuir os efeitos de sentido de discurso promocional em prol dos efeitos de tradução da verdade identitária. (BALDISSERA; SILVA, 2011, p. 4).

Nesse sentido, a discussão sobre a preservação do patrimônio digital se faz necessária, na medida em que se trata de informações que, além de não contarem com a proteção legal para sua preservação, existem, em sua maioria, apenas em formato digital. É um debate ainda recente, que parte da ampliação do entendimento sobre a informação governamental e que leva a pensar em como as diversas possibilidades comunicacionais atualmente em uso pelo Estado podem constituir uma memória social e política do país, de estados ou municípios – caso específico desta dissertação.

4.3 A preservação do patrimônio digital

O conceito de patrimônio reúne três atributos essenciais: a existência de um objeto, o desejo de memória e a proteção contra perdas (DODEBEI, 2006a). Nas últimas décadas, a noção de preservação da memória ganhou uma dimensão a mais: a proteção ao patrimônio digital, especialmente aquele concebido originalmente em formatos não analógicos e cujo suporte são as plataformas e as ferramentas desenvolvidas pelas TICs. Cada vez mais predominante entre as formas de registros oficiais, históricos e culturais, a discussão envolve não só as possíveis maneiras de conservação dessas informações, mas também a necessidade de garantir sua autenticidade e o acesso presente e futuro.

Dodebei (2011a) alerta que há um crescente movimento mundial pela digitalização de documentos que, no entanto, dá conta de apenas uma parte do problema.

A partir da década de 90 do séc. XX assistimos ao desejo desenfreado de digitalização de documentos com o surgimento de bibliotecas e arquivos digitais. A ordem é digitalizar! Mas quem vai proteger esses objetos digitalizados? Que garantias de leitura e reprodutibilidade os arquivos digitais propõem à sociedade? E se esses ainda conservam seus duplos em outras mídias como o papel ou o microfilme, o que dizer dos objetos nascidos digitais? Os jornais, por exemplo, que sempre foram uma fonte riquíssima de informação estão deixando de circular em papel para serem produzidos apenas eletronicamente. Que chances teremos de efetuar pesquisas nesses arquivos digitais? (DODEBEI, 2011a, p. 40).

Esse mesmo questionamento deve ser estendido aos arquivos digitais da comunicação dos governos, cujos conteúdos, para além daqueles ditos “legais”, ajudam a construir a memória de um determinado país, estado ou município e que, se não restam preservados e disponíveis para acesso público, comprometem a possibilidade de resgate dessa memória.

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 atesta 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. 1).

Segundo a *Carta sobre a Preservação do Patrimônio Digital*, aprovada ao final da conferência geral da Organização:

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 dizer que eles existem apenas neste formato digital inicial. (UNESCO, 2003, p. 84, tradução nossa⁴).

A questão da preservação do patrimônio digital se configura como uma preocupação atual das nações, e sua concretização ainda é um desafio a ser vencido. No Brasil, uma ação importante do Estado foi a reformulação, em 2002, da Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos (CTDE), pertencente ao Conselho Nacional de Arquivos (Conarq). Foi por meio da CTDE/Conarq que, em 2004, um ano após a 32ª Conferência Geral da Unesco, o Brasil aprovou a sua *Carta para a Preservação do Patrimônio Arquivístico Digital*. No documento, o governo brasileiro se compromete 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).

E, aqui, retoma-se o questionamento sobre quais informações atendem aos critérios de “documento” que lhes permitam assegurar a preservação para acesso no presente e futuro. Para Dodebei (2011b), que resgata as contribuições de Frohmann e Latour sobre o tema, o conceito atual de documento deve ser pensado não como um constructo de atributos, mas como um agente social, isto é, em vez de questionar “o que é o documento?” a pergunta seria “o que faz o documento?”.

Tomando-se o conceito clássico de documento como sendo o suporte físico da informação, idealizamos o objeto museológico, o dossiê arquivístico e o livro como objetos isolados de estudo da Museologia, da Arquivologia e da Biblioteconomia [...] Talvez tivesse sido mais fácil admitir que estávamos nos ocupando do objeto errado: se invertêssemos conteúdo e continente, teríamos a informação como objeto de estudo das três áreas. Isto certamente resolveria, em parte, a questão

⁴ Texto original: “Le patrimoine numérique se compose de ressources uniques dans les domaines de la connaissance et de l'expression humaine, qu'elles soient d'ordre culturel, éducatif, scientifique et administratif ou qu'elles contiennent des informations techniques, juridiques, médicales ou d'autres sortes, créées numériquement ou converties sous forme numérique à partir de ressources analogiques existantes. Lorsque des ressources sont "d'origine numérique", c'est qu'elles existent uniquement sous leur forme numérique initiale” (UNESCO, 2003).

interdisciplinar; por outro lado, ampliaríamos o universo da observação, devendo-se incluir aí a comunicação, a genética, a informática, a arqueologia, só para citar as mais evidentes. (DODEBEI, 2011b, p. 2).

Dodebei também resgata o trabalho de Davallon, cujo discurso é pautado pela abordagem comunicacional no que tange à patrimonialização dos objetos, para falar do valor simbólico dos documentos e objetos considerados patrimônio.

Os objetos valorizados patrimônio guardam um vínculo semiótico com seus significados de origem; vínculo este de natureza constitutivamente indiciária – e não icônica (representação) ou simbólica (convenção) – o que indica, sem ambiguidades, que estes objetos possuem uma operabilidade relativa ao sentido de sua criação. (DODEBEI, 2011a, p. 45).

Ou seja, o documento – ou a informação como documento – não nasce patrimônio; torna-se a partir do seu vínculo indiciário, do seu valor simbólico para uma determinada época ou sociedade, tendo caráter intencional e arbitrário. Em trabalho anterior, Dodebei já apontava:

O conceito de “documento” pode ser o produto da soma de três atributos inerentes ao objeto que transita nos espaços-temporais de criação da memória social: *unicidade* – os documentos que são os objetos de estudo da memória social não são diferenciados em sua essência, ou seja, não se agrupam em categorias específicas, tal como os exemplos tradicionais: o livro para bibliotecas, o objeto tridimensional para museus e o manuscrito para arquivos; *virtualidade* – a atribuição de predicáveis ao objeto submetido ao observador dentro das dimensões espaço-tempo é seletiva, o que proporcionará, arbitrariamente, uma classificação desse objeto; e *significação* – a transformação dos objetos do cotidiano em documentos é intencional, constituindo estes uma categoria temporária e circunstancial. (DODEBEI, 2006b, p. 2).

Portanto, adota-se aqui o entendimento de que a informação assume caráter de documento pela sua significação e essa determinação é fruto de disputa entre aqueles envolvidos no tema. Nesse sentido, adota-se o entendimento de que as informações produzidas pela comunicação oficial dos governos se constituem documentos e, como tal, são merecedoras de preservação e de garantia de acesso público, na medida em que tratam das administrações públicas, das cidades e, em última instância, da vida das pessoas que habitam os municípios administrados por esses governos.

A promoção de uma comunicação governamental comprometida com os princípios da comunicação pública é dever do Estado democrático, assim como é dever do Estado garantir a preservação e o acesso à informação de interesse público.

III – A COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL NOS SITES DAS CAPITAIS

Mas, o senhor sério tenciona devassar a raso este mar de territórios, para sortimento de conferir o que existe? Tem seus motivos. Agora – digo por mim – o senhor vem, veio tarde. Tempos foram, os costumes demudaram. Quase que, de legítimo leal, pouco sobra, nem não sobra mais nada.

João Guimarães Rosa
Grande Sertão: Veredas

A primeira parte desta dissertação apresentou os fundamentos teóricos que irão permitir o tratamento do objeto de pesquisa e sua análise. A leitura articulada dos conceitos de cidade, memória, comunicação pública e democracia digital reforça a premissa central da pesquisa: os produtos decorrentes da comunicação dos governos municipais, disponibilizados em seus sites oficiais, formam um importante acervo que colabora para a constituição da memória coletiva, social e política das cidades e de seus habitantes.

A segunda parte, dividida em quatro capítulos, é dedicada ao objeto de pesquisa, aos procedimentos metodológicos e à análise dos dados. No capítulo 5, apresenta-se o objeto, empiricamente constituído pelos sistemas de comunicação das 27 capitais brasileiras e, teoricamente, relacionado à memória das cidades. O capítulo 6 apresenta as opções metodológicas para a abordagem desse objeto, com o desenvolvimento e a aplicação dos procedimentos de análise. Os capítulos 7 e 8 trazem as análises, a partir da identificação dos sistemas de comunicação nos sites das capitais e da leitura e interpretação dos dados sob a ótica da preservação ou do apagamento dos acervos de governos atuais e passados.

5 – OBJETO: A COMUNICAÇÃO DE GOVERNO DAS CAPITAIS

A fim de compreender em que medida a preservação dos acervos da comunicação empreendida pelos governos municipais colabora para a constituição da memória das cidades, esta pesquisa tem como objeto empírico de análise a comunicação pública governamental das capitais brasileiras identificada nos seus sites oficiais.

A escolha da esfera municipal para articular a relação entre comunicação pública governamental e memória está ancorada na compreensão de que, na medida em que a comunicação desempenhada pelo Estado democrático visa dar visibilidade aos atos do poder e estreitar a relação com a sociedade, no caso dos governos municipais essa relação é ainda mais direta, beneficiada pela proximidade espacial entre governo e governados. Sobre isso, Bobbio (1986, p. 88, grifo nosso) afirma:

O caráter público do governo de um município é mais direto, e é mais direto exatamente porque é maior a visibilidade dos administradores e das suas decisões. Ou, pelo menos, um dos argumentos de que sempre se serviram os defensores do governo local – o argumento da restrição e multiplicação dos centros de poder – foi a maior possibilidade oferecida ao cidadão de *colocar os próprios olhos nos negócios que lhe dizem respeito* e de deixar o mínimo de espaço ao poder invisível.

São os governos locais que desenvolvem e implementam grande parte das políticas públicas que incidem diretamente no cotidiano da cidade e na vida de seus habitantes, e é por meio do acesso aos serviços municipais que, na maioria das vezes, ocorre o primeiro contato direto do cidadão com o poder público. Além dos serviços, as relações entre cidadãos e governos são firmadas pelo acesso às informações e pelos processos de comunicação empreendidos pelos governos.

Weber (2007b, p. 253) afirma que “a cidade que elegeu o governo será informada sobre ele e persuadida a apoiá-lo”, sendo essa “cidade-do-governo” constituída pelo discurso da informação, da propaganda e pela fala dos governantes. É essa fala oficial, materializada nos diversos produtos desenvolvidos pelos sistemas de comunicação governamental, que a pesquisa pretende identificar nos sites oficiais das capitais brasileiras a fim de evidenciar como tem se dado a preservação desses acervos comunicacionais e sua disponibilização para acesso público.

O objeto de pesquisa delimitado pelas 27 capitais brasileiras se justifica por três aspectos. Primeiro, preserva a esfera municipal – a instância de governo mais próxima dos cidadãos. Segundo, pelo entendimento de que, como sede do poder estadual, as capitais são cidades com capacidade maior de polarização social, tecnológica, econômica e política, sendo, em geral, mais desenvolvidas. Essa característica permite inferir que esses governos

dispõem de mais recursos para investir em sistemas próprios de comunicação. O terceiro, de ordem técnica, reside no fato de que, atualmente, todas as capitais brasileiras dispõem de sites próprios (quadro 1), que constituem o universo da análise.

A escolha dos sites oficiais dos governos como *locus* de investigação está ancorada no fato de que, atualmente, são nesses espaços que se encontra a maior quantidade de produtos derivados da comunicação governamental, como notícias, vídeos, fotos, áudios, documentos legais (editais, contratos, peças orçamentárias, diários oficiais), agenda de eventos, oferta de serviços online, etc. Além disso, no que tange aos sites municipais, Silva (2005) aponta que:

Nota-se, mundialmente, que uma parte significativa das experiências e projetos que tentam explorar a potencialidade política das TICs é pautada nas localidades municipais. Isto se dá porque a dimensão social das cidades serve como projeto-piloto, por se tratarem de unidades políticas mais concentradas geograficamente e que refletem, de modo mais imediato, as relações civis. (SILVA, 2005, p. 451).

No Brasil, todas as capitais mantêm seus sites como espaço institucional de visibilidade e comunicação, hospedados em domínios oficiais⁵ (Quadro 1). Mesmo apresentando níveis diferenciados de oferta de informações, serviços e de tecnologia empregada, como será visto ao longo da pesquisa, esses sites constituem espaço privilegiado de observação e coleta de dados.

QUADRO 1 – Lista dos sites oficiais das capitais brasileiras
(continua)

CAPITAL	SITE OFICIAL
Aracaju (SE)	www.aracaju.se.gov.br
Belém (PA)	www.belem.pa.gov.br
Belo Horizonte (MG)	www.pbh.gov.br
Boa Vista (RR)	www.boavista.rr.gov.br
Brasília (DF)	www.brasilia.df.gov.br
Campo Grande (MS)	www.campogrande.ms.gov.br
Cuiabá (MT)	www.cuiaba.mt.gov.br
Curitiba (PR)	www.curitiba.pr.gov.br
Florianópolis (SC)	www.pmf.sc.gov.br
Fortaleza (CE)	www.fortaleza.ce.gov.br
Goiânia (GO)	www.goiania.go.gov.br
João Pessoa (PB)	www.joaopessoa.pb.gov.br
Macapá (AP)	www.macapa.ap.gov.br
Maceió (AL)	www.maceio.al.gov.br
Manaus (AM)	www.manaus.am.gov.br
Natal (RN)	www.natal.rn.gov.br
Palmas (TO)	www.palmas.to.gov.br
Porto Alegre (RS)	www.portoalegre.rs.gov.br
Porto Velho (RO)	www.portovelho.ro.gov.br

⁵ O domínio serve para localizar e identificar, a partir do endereço do site, conjuntos de computadores na Internet. No Brasil, o Comitê Gestor de Internet (CGI) definiu para os órgãos governamentais duas extensões: “.gov.br”, para entidades civis, e “.mil.br” para organizações militares. Fonte: <<http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/gestao-de-dominios>>. Acesso em 9 jul. 2015.

QUADRO 1 – Lista dos sites oficiais das capitais brasileiras
(continuação)

Recife (PE)	www.recife.pe.gov.br
Rio Branco (AC)	www.riobranco.ac.gov.br
Rio de Janeiro (RJ)	www.rio.rj.gov.br
Salvador (BA)	www.salvador.ba.gov.br
São Luís (MA)	www.saoluís.ma.gov.br
São Paulo (SP)	www.capital.sp.gov.br
Teresina (PI)	www.teresina.pi.gov.br
Vitória (ES)	www.vitoria.es.gov.br

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Google (www.google.com.br).

A pesquisa nos sites limitou-se a dois períodos de governo: o primeiro relativo à atual administração da cidade, isto é, com mandato iniciado no ano de 2013; e o segundo relativo ao governo imediatamente anterior, ou seja, aquele encerrado no ano de 2012 (Quadro 2).

Brasília, capital do país e do Distrito Federal (DF), é destacada das demais por eleger governadores. Assim, para esta investigação, a coleta de dados referentes aos governos de Brasília foi correspondente aos períodos da administração iniciada no ano de 2015 (atual) e da administração anterior, encerrada no ano de 2014 (Quadro 2).

QUADRO 2 – Capitais, governantes eleitos, partidos e períodos de análise
(continua)

CAPITAL	PERÍODO 2011 a 2014 Governador eleito – Partido	PERÍODO 2015 a 2018 Governador eleito – Partido
Brasília (DF)	Agnelo Queiroz – PT	Rodrigo Rollemberg – PSB
CAPITAL	PERÍODO 2009 a 2012 Prefeito eleito – Partido	PERÍODO 2013 a 2016 Prefeito eleito – Partido
Aracaju (SE)	Edvaldo Nogueira – PCdoB	João Alves Filho – DEM
Belém (PA)	Duciomar Costa – PTB	Zenaldo Coutinho – PSDB
Belo Horizonte (MG)	* Márcio Lacerda – PSB	Márcio Lacerda – PSB
Boa Vista (RR)	Iradilson Sampaio – PSB	Teresa Surita – PMDB
Campo Grande (MS)	Nelsinho Trad – PMDB	Alcides Bernal – PP
Cuiabá (MT)	** Wilson Santos – PSDB / Chico Galindo – PTB	Mauro Mendes – PSB
Curitiba (PR)	** Beto Richa – PSDB / Luciano Ducci – PSB	Gustavo Fruet – PDT
Florianópolis (SC)	Dário Berger – PMDB	Cesar Souza Júnior – PSD
Fortaleza (CE)	Luizianne Lins – PT	Roberto Cláudio – PSB → PROS → PDT
Goiânia (GO)	*** Iris Rezende – PMDB / Paulo Garcia – PT	Paulo Garcia – PT
João Pessoa (PB)	** Ricardo Coutinho – PSB / Luciano Agra – PSB	Luciano Cartaxo – PT → PSD
Macapá (AP)	Roberto Góes – PDT	Clécio Luís – PSOL → REDE
Maceió (AL)	Cícero Almeida – PP → PEN	Rui Palmeira – PSDB
Manaus (AM)	Amazonino Mendes – PTB → PDT	Arthur Virgílio – PSDB
Natal (RN)	Micarla de Sousa – PV	Carlos Eduardo – PDT
Palmas (TO)	Raul Filho – PT	Carlos Amastha – PP → PSB

QUADRO 2 – Capitais, governantes eleitos, partidos e períodos de análise
(continuação)

Porto Alegre (RS)	*** José Fogaça - PMDB / José Fortunati - PDT	José Fortunati - PDT
Porto Velho (RO)	Roberto Sobrinho – PT	Mauro Nazif – PSB
Recife (PE)	João da Costa – PT	Geraldo Júlio – PSB
Rio Branco (AC)	Raimundo Angelim – PT	Marcus Alexandre – PT
Rio de Janeiro (RJ)	* Eduardo Paes – PMDB	Eduardo Paes – PMDB
Salvador (BA)	João Henrique – PMDB → PP	ACM Neto – DEM
São Luís (MA)	João Castelo – PSDB	Edivaldo Júnior – PTC → PDT
São Paulo (SP)	Gilberto Kassab – DEM → PSD	Fernando Haddad – PT
Teresina (PI)	**Silvio Mendes – PSDB/ Elmano Férrer – PTB	Firmino Filho – PSDB
Vitória (ES)	João Coser – PT	Luciano Rezende – PPS

Fonte: Elaborado pela autora com dados do TSE (www.tse.jus.br) e de portais de notícias.

* Prefeito reeleito.

** Renunciou em 2010 para concorrer ao governo do Estado, assumindo o vice, que governou de 2010 a 2012.

*** Renunciou em 2010 para concorrer ao governo do Estado, assumindo o vice, que governou de 2010 a 2012; concorreu à reeleição e foi reconduzido ao cargo.

A comunicação governamental que será identificada nos sites oficiais envolve os itens tipificados dos sistemas de comunicação dos governos municipais, conforme apresentado na fundamentação teórica – Estrutura de comunicação; Políticas de Comunicação; Jornalismo Institucional; Relações Públicas; Publicidade e Propaganda; Mídias Públicas; Acervos Multimídia; Redes Sociais Digitais; Fóruns de Participação; Ouvidoria e Prestação de Contas.

Os procedimentos da navegação orientada para realizar a coleta de dados, de acordo com as tipologias e os períodos apontados, serão apresentados no capítulo a seguir, que trata das opções metodológicas e dos procedimentos de análise da pesquisa.

6 – PROPOSTA METODOLÓGICA

Esta dissertação é identificada como uma pesquisa qualitativa de caráter exploratório-documental, que se utilizou da pesquisa bibliográfica, pesquisa histórico-descritiva e pesquisa documental para atingir os objetivos traçados.

a) Pesquisa bibliográfica: já desenvolvida na fundamentação teórica, essa fase permitiu levantar e articular os principais conceitos que compõem o quadro teórico do trabalho, possibilitando construir e orientar os procedimentos de análise a partir dos estudos sobre Cidade, Memória, Comunicação Pública e Governamental, Democracia Digital e Patrimônio Digital;

b) Pesquisa histórico-descritiva: etapa de contextualização do objeto empírico, a partir da identificação dos sites oficiais, da contextualização histórica e política dos governos estudados e da tipificação da comunicação empreendida pelos sistemas de comunicação governamental;

c) Pesquisa documental: etapa de coleta e sistematização dos dados e dos documentos, em todas as formas de apresentação disponíveis, pois, como aponta Dodebei (2006b), documentos não devem ser entendidos apenas como textos escritos ou arquivos oficiais. Cellard (2012, p. 297) reforça:

Tudo o que serve de testemunho é considerado como documento ou “fonte”, como é mais comum dizer atualmente. Pode-se tratar de textos escritos, mas também de documentos de natureza iconográfica e cinematográfica, ou de qualquer outro tipo de testemunho registrado, objetos do cotidiano.

6.1 Categorias de análise

Os sistemas de comunicação governamental identificados nos sites das capitais brasileiras foram observados a partir de categorias derivadas do acionamento do quadro teórico, ou seja, fornecendo instrumentos que permitem interrogar o objeto (BRAGA, 2011).

Considerando os estudos de Weber (2011) sobre a estratégia de *visibilidade* do Estado democrático, diretamente associada à repercussão das ações do governo e à memória; os estudos de Cepik (2000) sobre o direito à informação, segundo o qual a transparência dos atos governamentais depende da garantia de acesso às informações coletadas, produzidas e armazenadas pelas agências estatais; o entendimento de Pollak (1992) sobre a memória como objeto de disputa política; e o trabalho de Ricoeur (2007) sobre o dever de memória, segundo o qual toda forma de esquecimento deve ser combatida, os dados coletados foram

classificados e analisados de acordo as seguintes categorias de análise: *visibilidade*, *acessibilidade*, *contexto político* e *memória*.

A articulação dessas categorias e sentidos visa: (1) identificar os governos de capitais que promovem a preservação e a visibilidade da comunicação de governos passados, garantindo assim o direito à memória e (2) identificar aqueles que, ao negligenciarem essa preservação, promovem a invisibilidade da comunicação governamental, interferindo na memória da cidade e da política para os cidadãos.

A análise foi realizada a partir das categorias considerando, especificamente, os seguintes indicadores:

- a) Identificação da *visibilidade* de comunicação pública nos sites governamentais:
 - existência ou inexistência;
- b) Identificação da *acessibilidade* às informações de acordo com a navegação nos sites:
 - facilidade ou dificuldade;
- c) Identificação do *contexto político* das transições governamentais:
 - reeleição ou mudança do governante;
 - filiação partidária;
 - coligações eleitorais.

Por fim, os conteúdos classificados foram analisados pela categoria *memória* e os significados acionados pela relação entre comunicação, memória e cidade, permitindo compreender a implicação da preservação da comunicação governamental para a constituição da memória coletiva, social e política das cidades e de seus habitantes.

6.2 Procedimentos metodológicos

O desenvolvimento da pesquisa qualitativa não deve trazer uma sequência rígida predefinida, pois, “não obstante o pesquisador inicie sua investigação apoiado numa fundamentação teórica geral [...] a maior parte do trabalho se realiza no processo de desenvolvimento do estudo” (TRIVIÑOS, 1987, p. 131). As informações coletadas e interpretadas ao longo do processo costumam gerar demanda por uma nova busca de dados, caráter dinâmico que exigiu atenção constante desta pesquisadora.

A fim de guiar esse percurso exploratório, realizado exclusivamente pela pesquisadora e autora do trabalho, foram adotados alguns procedimentos metodológicos que serão descritos a seguir.

6.2.1 Navegação orientada

A coleta de dados foi feita a partir de navegação orientada nos sites oficiais, um tipo de busca que segue roteiro predefinido, a fim de que a forma de transitar e coletar informações respeite o mesmo padrão. Desse modo, foram definidos os critérios de busca, as palavras-chave e quais elementos deveriam ser observados, anotados e catalogados nessa etapa da pesquisa.

A navegação partiu dos endereços principais, isto é, as páginas oficiais indicadas no Quadro 1. A partir daí, em cada site de prefeitura, o roteiro seguiu as seguintes etapas:

- a) Identificação do setor responsável pela comunicação oficial (secretaria, coordenação ou outro órgão indicado) na estrutura administrativa do governo;
- b) Identificação de página própria para o setor ou para produtos de comunicação;
- c) Identificação de existência de informações sobre as cidades e seus governantes, a partir dos seguintes itens:
 - História da cidade;
 - Galeria de ex-prefeitos ou, no caso de Brasília, de ex-governadores;
- d) Identificação dos sistemas de comunicação governamental, dos governos atuais e anteriores, a partir dos itens tipificados na fundamentação teórica e reapresentados abaixo:
 - Estrutura de Comunicação
 - Política de Comunicação
 - Jornalismo
 - Relações Públicas
 - Publicidade e Propaganda
 - Mídias Públicas
 - Acervos Multimídia
 - Redes Sociais Digitais
 - Ouvidoria
 - Fóruns de Participação
 - Prestação de Contas

A presença dos itens “Ouvidoria” e “Fóruns de Participação” foi considerada positiva em caso de oferta desses serviços por meio dos portais, isto é, os serviços de ouvidoria *presenciais* ou fóruns de participação *presenciais* não foram considerados positivos para esse mapeamento. Assim, no quadro de diagnóstico (Quadro 3) e nos capítulos de análises (capítulos 7 e 8), esses itens estão identificados como “Ouvidoria *Eletrônica*” e “Fóruns de Participação *Online*”.

A navegação nos 27 sites oficiais ocorreu em três períodos: no primeiro levantamento, realizado durante o mês de junho de 2015, foram identificadas a presença ou a ausência da comunicação governamental produzida nos governos já encerrados (Quadro 2); no segundo levantamento, realizado no mês de fevereiro de 2016, foram identificadas a presença ou a ausência da comunicação produzida pelos governos atualmente em curso; e, por fim, foi realizada uma terceira navegação em cada um dos sites, durante o mês de março de 2016, a fim de checar os dados levantados. As datas desse último acesso – checagem – estão indicadas nas legendas das figuras do capítulo 8.

É importante destacar que, durante a navegação nos sites oficiais, verificou-se que boa parte dos conteúdos comunicacionais eram armazenados – em alguns casos simultaneamente e, em outros, exclusivamente – em perfis mantidos em redes sociais digitais, tais como Facebook, Twitter, Youtube, Soundcloud, etc. Isso levou à decisão de analisar os conteúdos disponíveis nesses perfis mantidos pelos governos, mesmo se tratando de endereços externos aos sites oficiais e, portanto, fora do *locus* oficial definido inicialmente pela pesquisa.

Outra navegação externa aos sites das prefeituras, que se fez necessária para complementar o diagnóstico dos sistemas de comunicação governamental, foi no site do Ministério das Comunicações⁶, tendo em vista a baixa ocorrência de mídias públicas vinculadas aos governos municipais. A pesquisa no site do Ministério das Comunicações confirmou o levantamento feito nos sites das capitais e ofereceu informações complementares que são indicadas na apresentação e análise desse item, nos capítulos 7 e 8.

6.2.2 Wayback Machine

A fim de comparar os sites oficiais atuais com aqueles existentes durante os governos passados e, por conseguinte, poder verificar se conteúdos de comunicação atualmente inexistentes estavam disponíveis para acesso público antes da troca de governos, a pesquisa

⁶ Site oficial: <www.comunicacoes.gov.br>.

utilizou a ferramenta online *Wayback Machine*⁷ (WB). De acesso livre, a ferramenta integra o projeto Internet Archive, que propõe oferecer para pesquisadores, historiadores, acadêmicos e público em geral acesso permanente a páginas de internet, mesmo aquelas que já não estão mais acessíveis.

A WB trabalha com indexação automática de conteúdos e captura periodicamente imagens (snapshots) de bilhões de endereços na internet, salvaguardando-os em seus bancos de dados. A captura não se dá todos os dias, nem em todo o conteúdo dos sites, mas a amostra é significativa e permitiu a esta pesquisadora acessar versões antigas de todos os sites oficiais das capitais brasileiras no período definido para governos passados (2009 a 2012; e, no caso de Brasília, de 2010 a 2014), evidenciando casos em que os produtos da comunicação atualmente indisponíveis já estiveram publicamente acessíveis anteriormente. A quantidade de capturas realizadas nas páginas oficiais das capitais brasileiras, desde o início do projeto, está consolidada no Apêndice A desta dissertação.

A seguir, será apresentada a análise da pesquisa, aplicando-se a metodologia e os procedimentos explicitados. Os dados coletados e categorizados são analisados por tipologia dos sistemas de comunicação governamental e, em seguida, por site de capital.

Quadro 1

⁷ Disponível em: <www.waybackmachine.org>.

7 – IDENTIFICAÇÃO DOS SISTEMAS DE COMUNICAÇÃO NOS SITES DAS PREFEITURAS DE CAPITAIS

Os sistemas de comunicação de cada governo – atual e passado – foram reconhecidos a partir da identificação de informações, práticas e produtos de comunicação existentes nos sites oficiais das capitais, classificados de acordo com as tipologias apresentadas na proposta metodológica e justificadas a partir da fundamentação teórica, conforme listadas a seguir:

Autonomia dos sistemas:

- Estrutura de Comunicação
- Políticas de Comunicação

Práticas Profissionais:

- Jornalismo
- Relações Públicas
- Publicidade e Propaganda

Mídias:

- Mídias Públicas
- Acervos Multimídia

Relacionamento Direto:

- Redes Sociais Digitais
- Ouvidoria Eletrônica
- Fóruns de Participação Online
- Prestação de Contas

Cada tipologia será analisada, a seguir, separadamente, apresentando o panorama no conjunto de capitais. Os dados serão exibidos em gráficos (números absolutos) e texto (percentuais)⁸.

O Quadro 3 consolida a coleta de dados, indicando nas capitais a existência ou a inexistência de cada tipologia dos sistemas de comunicação governamental. Para facilitar, a indicação do período de governo (atual e passado) está sinalizada de acordo com a seguinte convenção:

- Brasília:
 - Governo passado (2010 a 2014) = 2014;
 - Governo atual (2015-2018) = 2016.

⁸ A unidade nos gráficos equivale a uma capital. No cálculo percentual, as casas decimais foram arredondadas de acordo a seguinte convenção: de 0 a 0,5 = 0; de 0,5 a 1 = 1.

- Demais capitais:
 - Governo passado (2009 a 2012) = 2012;
 - Governo atual (2013-2016) = 2016.

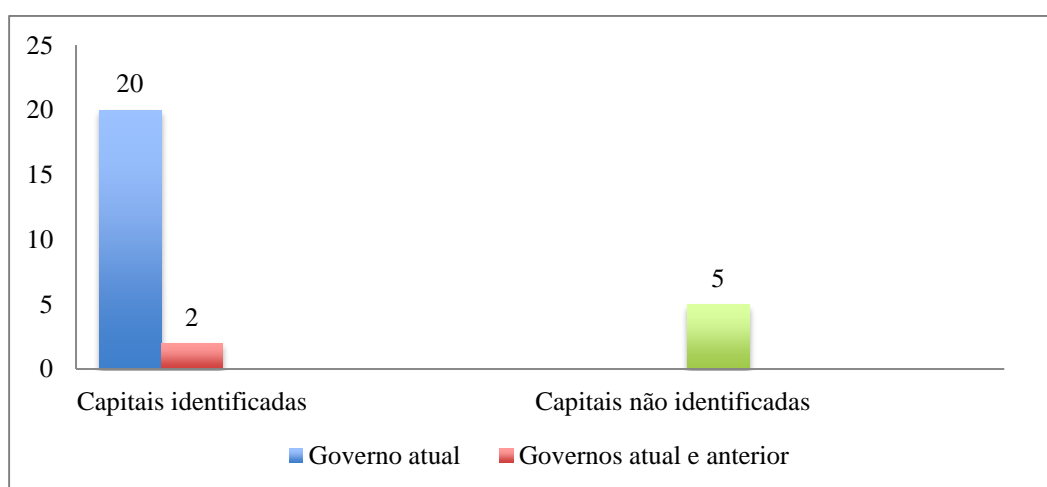
Além disso, convencionou-se sinalizar com “√” os itens que foram identificados nos sites; “-” para os itens não identificados e, com “n/a”, significando “não se aplica”, para o único item cuja existência ou ausência só foi possível aferir nos governos atuais, não havendo como atestar a oferta do serviço nos governos passados: a *Ouvidoria Eletrônica*.

7.1. Estrutura de Comunicação

Dos 27 sites analisados, em 22 (Aracaju, Belém, Belo Horizonte, Boa Vista, Brasília, Cuiabá, Curitiba, Florianópolis, Goiânia, João Pessoa, Maceió, Manaus, Natal, Palmas, Porto Velho, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Luís, São Paulo, Teresina e Vitória) foi identificada a estrutura do sistema de comunicação. Isto é, 81% dos governos das cidades estudadas apresentam, em seus sites oficiais, os setores ou os titulares responsáveis pelo sistema de comunicação governamental.

Entre essas 22 cidades, em apenas duas há referência às estruturas existentes no governo anterior: Manaus, que apresenta todos os titulares da Secretaria Municipal de Comunicação (Semcom) desde a sua criação, em 1986; e Porto Velho, cujo arquivo de notícias do município preserva informações sobre a estrutura de comunicação em funcionamento entre os anos de 2009 e 2012. Nas outras 20 capitais onde foram identificadas estruturas, as informações se referem apenas ao governo atual (Gráfico 1).

GRÁFICO 1 – Estruturas de Comunicação



Fonte: Elaborado pela autora.

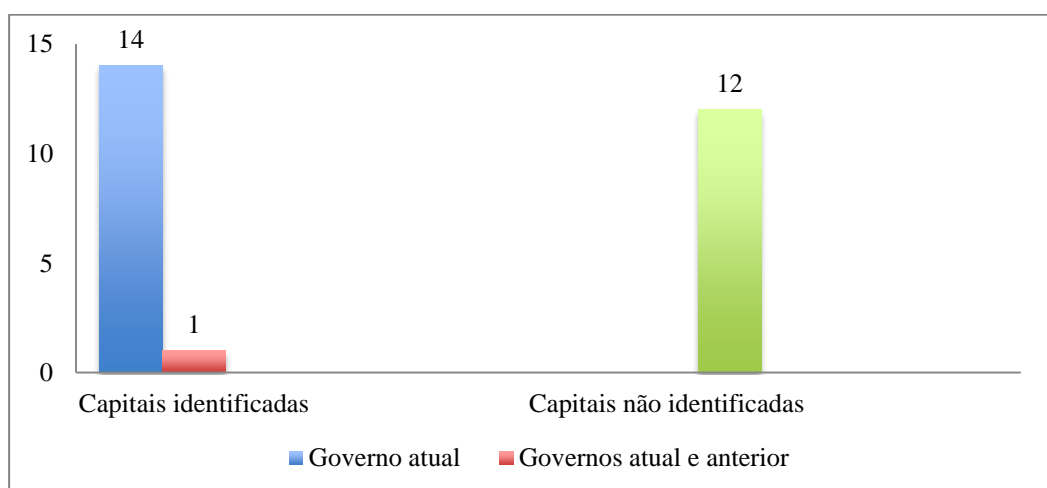
A existência de informações sobre a estrutura formal do sistema de comunicação permite identificar a posição que o setor ocupa no organograma do executivo municipal, como secretaria, coordenadoria, etc. Além disso, sua apresentação facilita o acesso a essas estruturas por profissionais dos meios de comunicação, pesquisadores e cidadãos que desejem entrar em contato com essa área de governo. No entanto, é importante frisar: a ausência dessas informações nos sites oficiais não implica afirmar que as estruturas inexistam, mas que o acesso a essa informação não é oferecido pelo poder municipal neste que é um dos principais espaços institucionais de oferta de informações.

É nesse sentido que os casos das cidades de Campo Grande, Fortaleza, Macapá, Porto Alegre e Rio Branco, cujos sites não apresentam informação sobre o setor ou profissional responsável pela comunicação comprometem a identificação, o entendimento e o acesso a essas estruturas. Nesses casos, que correspondem a 19% do universo analisado, a existência do sistema de comunicação é inferida pelos demais produtos identificados nos sites, mas não pode ser apontada formalmente.

7.2 Política de Comunicação

Foram identificadas políticas de comunicação em quinze (56%) dos 27 sites analisados: Aracaju, Belém, Belo Horizonte, Brasília, Cuiabá, Curitiba, Goiânia, João Pessoa, Maceió, Manaus, Natal, Porto Velho, Recife, São Luís e Vitória. Dessas, apenas Manaus apresenta uma política de comunicação em vigor desde a gestão anterior (o regimento interno da Secretaria Municipal de Comunicação, com sua natureza e finalidades). Nas outras 12 cidades – Boa Vista, Campo Grande, Florianópolis, Fortaleza, Macapá, Palmas, Porto Alegre, Rio Branco, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Teresina –, que juntas representam 44%, não há nenhuma informação a respeito da política seguida pelo governo ao empreender sua comunicação oficial (Gráfico 2).

GRÁFICO 2 – Política de Comunicação



Fonte: Elaborado pela autora.

Apresentar as políticas de comunicação significa reconhecer o papel de política pública que essa atividade representa para a administração. Trata-se das normas, princípios e diretrizes que orientam não apenas os profissionais do setor, mas também a população que, ao acessar essas informações, passa a compreender o papel e os limites da atividade.

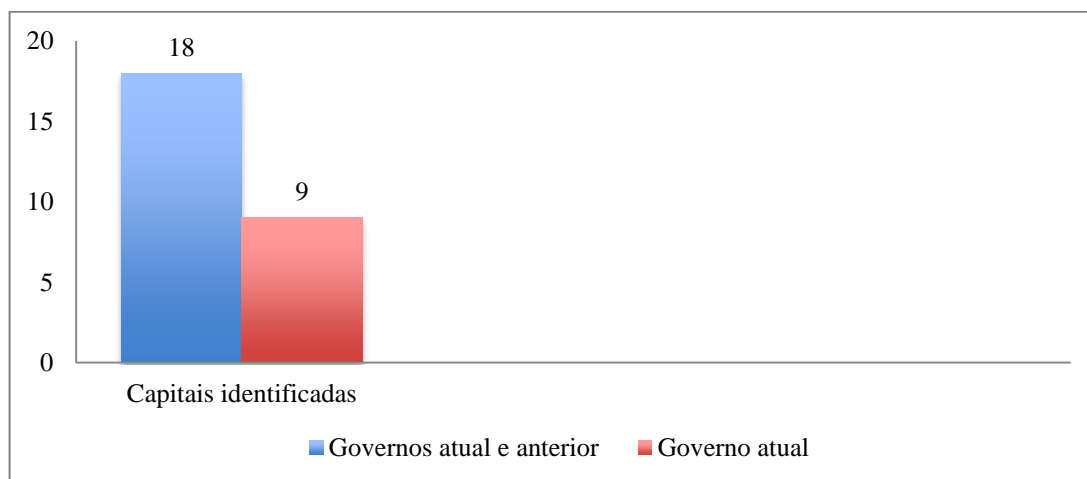
7.3 Jornalismo

Todos os sites analisados destacam, desde as suas páginas iniciais, os produtos decorrentes do jornalismo, como notícias, sugestões de pauta, notas de esclarecimento, entre outros instrumentos que visam registrar as ações diárias do governo, informar a sociedade e os meios de comunicação sobre a agenda governamental.

No que se refere à preservação das publicações feitas por governos passados, 18 capitais (67% do universo de pesquisa) mantêm em seus sites o que foi produzido pelos governos anteriores: Aracaju, Belo Horizonte, Brasília, Campo Grande, Cuiabá, Curitiba, Florianópolis, João Pessoa, Manaus, Natal, Palmas, Porto Alegre, Porto Velho, Recife, Rio Branco, Rio de Janeiro, São Paulo e Vitória.

As outras nove capitais – Belém, Boa Vista, Fortaleza, Goiânia, Macapá, Maceió, Salvador, São Luís e Teresina – não preservaram notícias ou produtos de assessoria de imprensa de governos anteriores em seus sites. Juntas, representam 33% do universo de pesquisa (Gráfico 3).

GRÁFICO 3 – Jornalismo



Fonte: Elaborado pela autora.

A divulgação e a cobertura da agenda governamental são importantes documentos de registro e fontes de pesquisa para quem deseja acessar os discursos do governo sobre suas ações. Ao lado da propaganda, são instrumento de comunicação nos quais podem ser encontrados os posicionamentos do poder político sobre as ações administrativas e as políticas públicas implementadas. Falam, igualmente, das transformações pelas quais passam as cidades administradas e seus moradores, pois a cidade é tema central na comunicação dos Executivos municipais. A não preservação do material produzido por administrações passadas

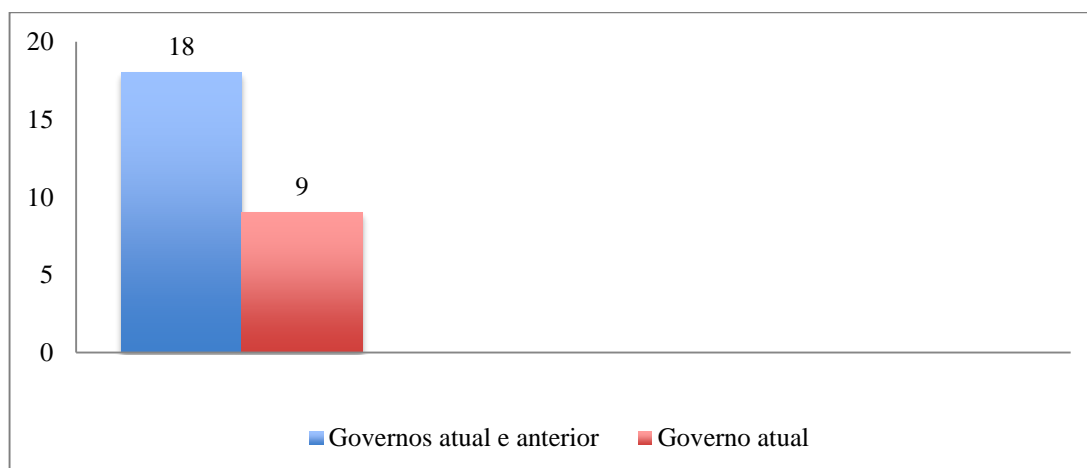
compromete a pesquisa e o resgate da fala oficial dos governos de outros períodos, além de incorrer em desperdício dos recursos públicos investidos para a produção e a difusão desse material.

7.4 Relações Públicas

Foi no espaço das notícias que as atividades de relações públicas (RP) puderam ser identificadas, isto é, por meio dos registros jornalísticos de inaugurações, festas públicas, recepções oficiais, posses, premiações, convites e notas oficiais. Dessa forma, verifica-se que os dados deste item são similares aos apontados no anterior, ou seja, todas as capitais possuem registros de atividades de RP, mas apenas aquelas que preservaram o acervo da cobertura jornalística efetuada pelo governo anterior permitiram identificar essas informações relativas ao mandato já encerrado.

Em dezoito das 27 capitais analisadas (67%), foram encontradas informações sobre eventos do governo atual e anterior: Aracaju, Belo Horizonte, Brasília, Campo Grande, Cuiabá, Curitiba, Florianópolis, João Pessoa, Manaus, Natal, Palmas, Porto Alegre, Porto Velho, Recife, Rio Branco, Rio de Janeiro, São Paulo e Vitória. Nas outras nove – Belém, Boa Vista, Fortaleza, Goiânia, Macapá, Maceió, Salvador, São Luís e Teresina –, o equivalente a 33% do universo investigado, as informações sobre eventos se restringem ao governo atual (Gráfico 4).

GRÁFICO 4 – Relações Públicas



Fonte: Elaborado pela autora.

O que se percebe é uma ausência, nos sites oficiais, de uma seção que faça referência específica à área de RP, suas atividades e produtos derivados. Mesmo a busca por palavras-chave, utilizando o termo “relações públicas”, não trouxe resultados na maioria dos portais

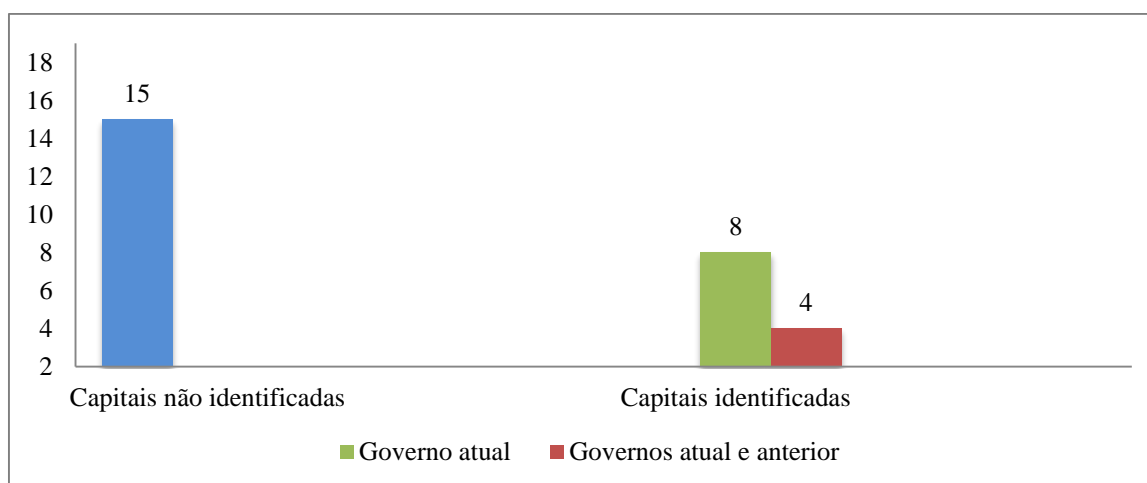
pesquisados, o que aumenta o sobreamento entre as atividades profissionais existentes no campo da comunicação.

7.5 Publicidade e Propaganda

Doze das 27 capitais (44%) permitem visualizar em seus sites peças como comerciais de TV, spots de rádio, jingles, banners, outdoors, cartazes, etc. São elas: Aracaju, Belém, Belo Horizonte, Boa Vista, Cuiabá, Fortaleza, Macapá, Maceió, Palmas, São Paulo, Teresina e Vitória. Dessas, apenas quatro (15% do total) preservam peças de campanhas realizadas tanto no governo atual quando na gestão anterior: Belo Horizonte, Cuiabá, São Paulo e Vitória. As outras oito cidades (30% do total) – Aracaju, Belém, Boa Vista, Fortaleza, Macapá, Maceió, Palmas e Teresina – disponibilizam apenas peças produzidas no atual governo.

As 15 capitais restantes (56%) não mantêm nenhum registro de publicidade ou propaganda em seus sites oficiais – seja de governos passados, seja nos atuais. São elas: Brasília, Campo Grande, Curitiba, Florianópolis, Goiânia, João Pessoa, Manaus, Natal, Porto Alegre, Porto Velho, Recife, Rio Branco, Rio de Janeiro, Salvador e São Luís (Gráfico 5).

GRÁFICO 5 – Publicidade e Propaganda



Fonte: Elaborado pela autora.

A propaganda institucional é um das principais práticas de comunicação governamental. No entanto, os dados coletados apontam que mais da metade das cidades analisadas não disponibilizam, em seus sites oficiais, as campanhas realizadas pelos governos. A propaganda governamental é a síntese de toda a comunicação oficial. É pela veiculação de campanhas – seja de utilidade pública, sejam propagandas institucionais – que os governos organizam e consolidam seu discurso, apresentam as razões para as decisões e os

posicionamentos políticos, publicizam em larga escala informações de interesse público. Dificultar o acesso a esse material é também dificultar o acesso ao discurso do governo sobre si, um contraponto aos discursos sobre esses temas encontrados em outros espaços, como nos arquivos dos veículos de comunicação.

Outro aspecto que merece destaque é a constatação de que a maioria dos sistemas de comunicação das capitais optou por usar, nos anos recentes, o espaço das redes sociais digitais para difundir esse tipo de material, fato verificado quando muitas das buscas por acervo de campanhas nos sites oficiais direcionaram para perfis ou contas mantidos pelos governos nas redes sociais. Ampliar o alcance do discurso governamental, fazendo-se presente nas redes sociais digitais, não implicaria, necessariamente, abrir mão de armazenar esses conteúdos *também* nos sites oficiais – onde os governos têm domínio sobre sua conservação. Mas essa substituição tem ocorrido em muitas cidades.

7.6 Mídias Públicas

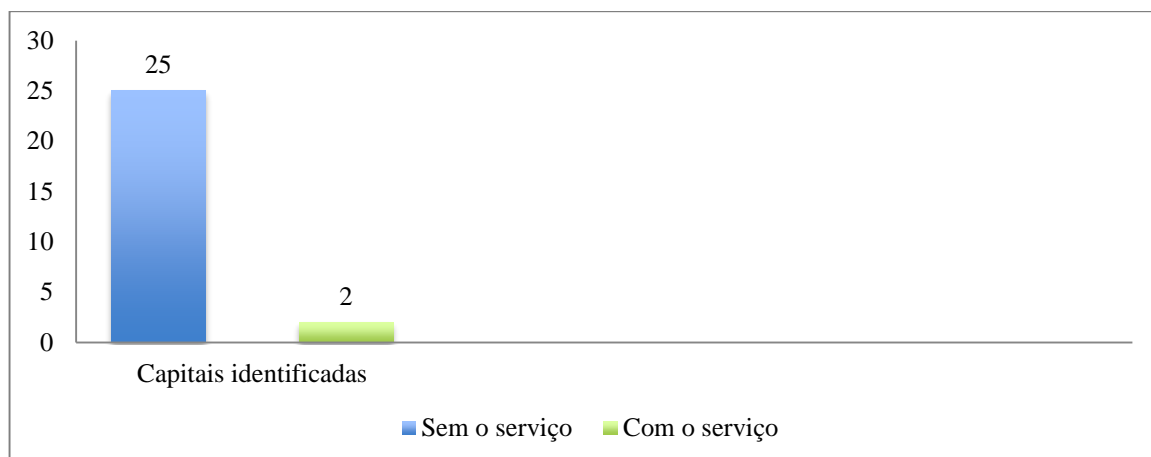
Entre as 27 capitais brasileiras, duas informam possuir canal de mídia pública, representando 7% do universo de pesquisa: João Pessoa, que possui uma outorga de TV pública, a TV João Pessoa; e Teresina, que possui uma outorga de rádio pública, a FM Cultura. Ambos os canais são vinculados às secretarias municipais de comunicação social (Gráfico 6).

Nos sites das demais capitais brasileiras, não foram encontradas referências a canais de rádio ou televisão sob a responsabilidade dos governos municipais, exceto no site da cidade de Aracaju, que menciona pedido de outorga de canal de TV digital conhecido como “Canal da Cidadania”. A concessão, no entanto, ainda não foi concretizada.

O Canal da Cidadania⁹ é um projeto do Ministério das Comunicações que visa aumentar o número de canais públicos explorados por entes da administração direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, dentro do Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBTVD-T). O canal prevê o uso de faixas distintas de conteúdos possibilitadas pela TV digital para reunir, em um mesmo canal, a programação do poder municipal, do poder estadual e de associações comunitárias. Mas a primeira outorga do Canal da Cidadania saiu apenas em dezembro de 2015, para a cidade de Uberlândia (MG).

⁹ Fonte: Ministério das Comunicações. Disponível em: <www.comunicacoes.gov.br/espaco-do-radiodifusor/canal-da-cidadania>. Acesso em: 8 mar. 2016.

GRÁFICO 6 – Mídias Públicas



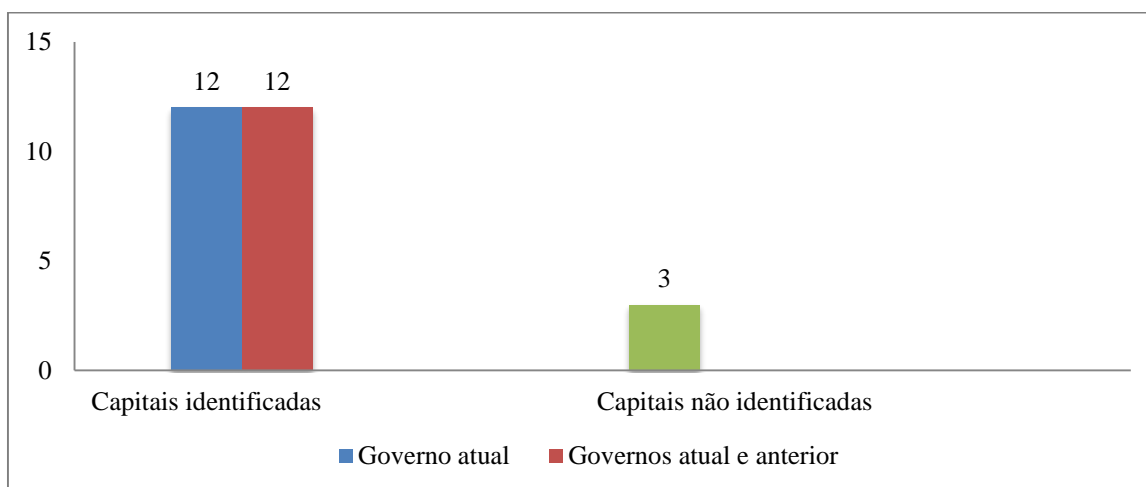
Fonte: Elaborado pela autora

7.7 Acervos Multimídia

Os repositórios de arquivos multimídia foram identificados nos sites de 24 das 27 cidades analisadas (89%). São elas: Aracaju, Belém, Belo Horizonte, Boa Vista, Campo Grande, Cuiabá, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, João Pessoa, Maceió, Manaus, Natal, Palmas, Porto Alegre, Porto Velho, Recife, Rio Branco, Rio de Janeiro, Salvador, São Luís, São Paulo, Teresina e Vitória. Apenas as cidades de Brasília, Goiânia e Macapá (equivalendo a 11%) não dispõem de repositórios desses materiais. Brasília utiliza para esse fim as redes sociais digitais; Goiânia e Macapá publicam fotos apenas como ilustração dos conteúdos jornalísticos, não sendo possível pesquisar especificamente por esse tipo de registro ou acessar galerias de imagens.

No que se refere à preservação, a análise dos dados aponta que 12 dos 24 sites que possuem acervos conservam material do governo anterior. São os sites das cidades de Belo Horizonte, Campo Grande, Curitiba, Florianópolis, João Pessoa, Natal, Porto Alegre, Porto Velho, Recife, Rio de Janeiro, São Paulo e Vitória. Os sites das outras 12 cidades – Aracaju, Belém, Boa Vista, Cuiabá, Fortaleza, Maceió, Manaus, Palmas, Rio Branco, Salvador, São Luís e Teresina – só disponibilizam os produtos relativos à comunicação do governo atual (Gráfico 7).

GRÁFICO 7 – Acervos Multimídia



Fonte: Elaborado pela autora.

É importante salientar que nem todos os sites dispõem de todos os tipos de material citados. A análise por cidade – que será feita mais adiante – aponta que há casos em que são preservados todos os tipos de materiais produzidos pelos sistemas de comunicação, mas, em outros, é encontrado apenas um dos tipos.

A importância do acesso a esse material é que ele complementa os demais já abordados, como as notícias, os posicionamentos oficiais, os eventos e as campanhas. São vídeos institucionais, programas para WebTV ou Webrádio, pronunciamentos, coberturas fotográficas e publicações oficiais como livros, cartilhas, manuais. Como nos demais casos, também esses falam de um determinado governo e da cidade governada naquele período. Importa para pesquisadores, imprensa e demais cidadãos a sua conservação e disponibilização.

7.8 Redes Sociais Digitais

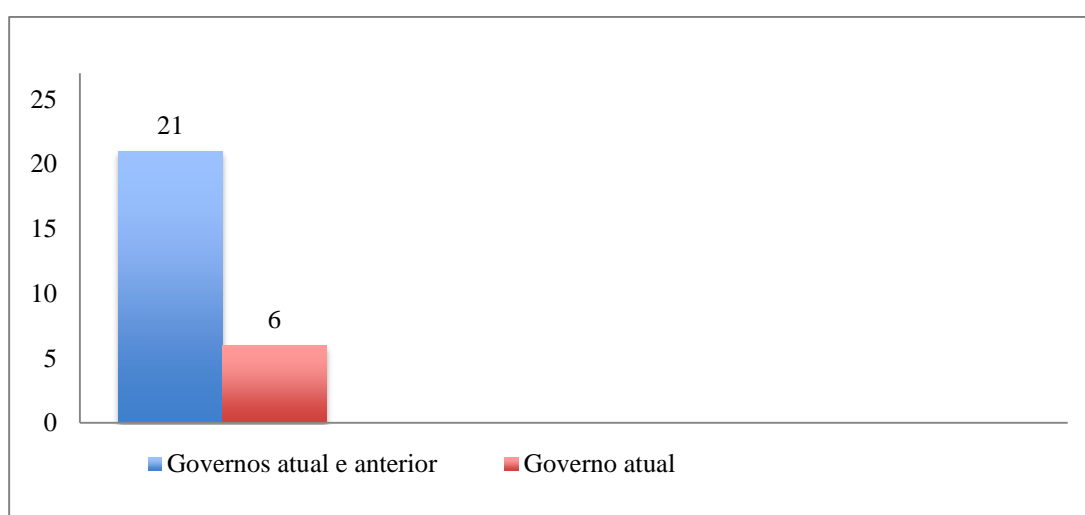
A presença do poder público nas redes sociais digitais está cada vez mais forte, fato que pode ser verificado pelo crescente número de páginas dos Executivos no Facebook, no Twitter, no Youtube, no Soundcloud, no Flickr e, mais recentemente, no Instagram.

Ainda que não façam parte do *locus* de pesquisa desta dissertação, os perfis em redes sociais indicados nos sites oficiais foram analisados a fim de identificar a presença de conteúdos da comunicação governamental referentes às gestões passadas e atuais.

A navegação nos sites oficiais aponta que 100% dos governos de capitais fazem uso de algum tipo de rede social digital para ampliar seu discurso e estreitar a relação com os cidadãos. Entre as 27 capitais, 21 (78%) mantêm conteúdos de ambos os governos – atual e passado – em pelo menos uma das redes sociais utilizadas. São elas: Aracaju, Belo Horizonte, Boa Vista, Brasília, Cuiabá, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Goiânia, João Pessoa, Manaus, Natal, Palmas, Porto Alegre, Porto Velho, Recife, Rio Branco, Rio de Janeiro, Salvador, São Luís e Vitória. As outras seis cidades (22%) – Belém, Campo Grande, Macapá, Maceió, São Paulo e Teresina – mantêm apenas conteúdos produzidos no atual governo (Gráfico 8).

É importante observar que, no caso das redes sociais, desfazer-se de conteúdos anteriores pode não ser tarefa tão simples ou interessar ao atual governo. Para apagar os conteúdos antigos, é necessário dispor das informações de acesso (login e senha) usados pelos governos anteriores e que nem sempre são repassadas nos períodos de transição governamental. Em muitos casos, o que se verificou foi o abandono dos perfis usados nas gestões passadas e a criação de novas contas, que passam a ser referenciadas pela comunicação atual. Mas, no caso de perfis já estabelecidos e com muitos seguidores – como Facebook ou Twitter –, desfazer-se das relações sociais construídas e começar do zero pode não compensar. Por terem essa característica, Facebook e Twitter foram os serviços nos quais mais se encontraram resquícios da comunicação de governos passados, pois os perfis já existentes e consolidados foram mantidos, juntamente com seus conteúdos.

GRÁFICO 8 – Redes Sociais Digitais



Fonte: Elaborado pela autora.

Ademais, como abordado na análise dos conteúdos de publicidade e propaganda, os sistemas de comunicação têm se valido, cada vez mais, desses serviços para armazenar e

difundir conteúdos multimídias da comunicação oficial, cabendo salientar o caráter privado desses serviços e a não ingerência do poder público sobre sua permanência, critérios de acesso ou garantia de conservação do material armazenado.

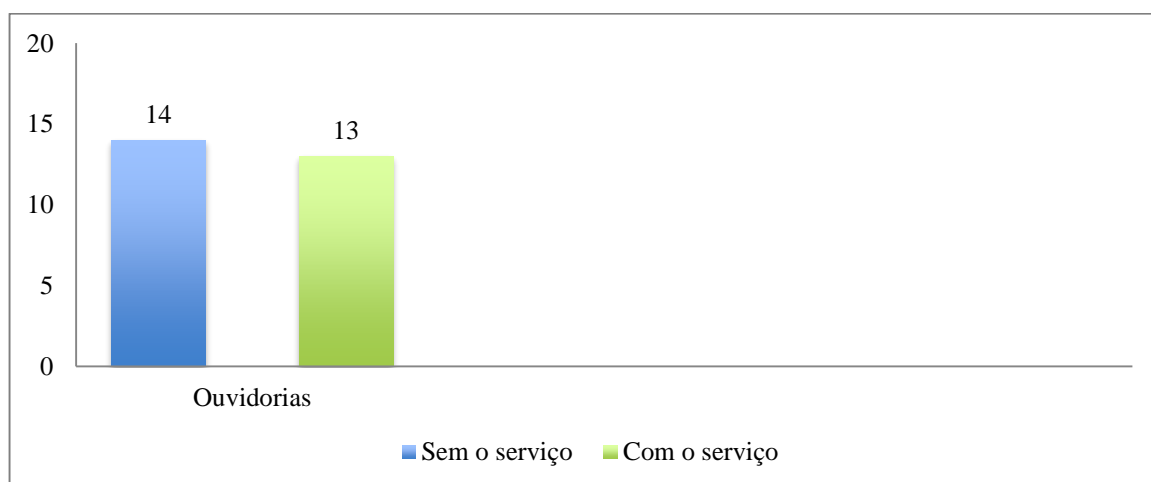
7.9 Ouvidoria Eletrônica

A ouvidoria é um canal de comunicação direta entre cidadãos e poder público que, com os sites institucionais, passou a ser disponibilizado também via internet. Essa ouvidoria online é conhecida como “ouvidoria eletrônica”.

Entre os 27 portais de capitais, em 13 (48%) foi identificado serviço de ouvidoria eletrônica funcionando: Belo Horizonte, Boa Vista, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Goiânia, João Pessoa, Palmas, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Vitória. Nas outras 14 cidades – Aracaju, Belém, Brasília, Campo Grande, Cuiabá, Macapá, Maceió, Manaus, Natal, Porto Alegre, Porto Velho, Rio Branco, São Luís e Teresina –, o serviço não é referenciado na página principal do site, ou a página indicada não oferece o serviço online ou está desativada. Esses casos equivalem a 52% dos sites sem o serviço (Gráfico 9).

É importante ressaltar que os dados disponíveis nos sites não permitem inferir se o serviço já era oferecido desde o governo anterior, tendo sido classificado na tabela geral de diagnóstico dos sistemas de comunicação (Quadro 3) como “não se aplica”. Além disso, não foram considerados serviços online apenas a indicação de um endereço de e-mail, pois nesses casos não há orientação de como utilizar o serviço como quais as informações obrigatórias a enviar, qual prazo de resposta, como acompanhar o andamento do processo, etc.

GRÁFICO 9 – Ouvidoria Eletrônica



Fonte: Elaborado pela autora.

O serviço de ouvidoria é um dos canais de comunicação mais antigos entre poder público e sociedade e, com a internet, os governos contam com a possibilidade de oferecer o serviço também nos sites oficiais, inclusive barateando os investimentos na área. Chama a atenção, portanto, que mais da metade dos sites avaliados não destaque o serviço em suas páginas principais, caso das cidades de Maceió, Manaus, Porto Velho, Rio Branco, São Luís e Teresina; ou, quando o fazem, direcionem para uma página de erro ou inexistente, caso das cidades de Aracaju, Brasília, Cuiabá e Macapá; ou, mesmo possuindo uma página na web, essa não ofereça o online, casos de Belém, Campo Grande, Natal e Porto Alegre.

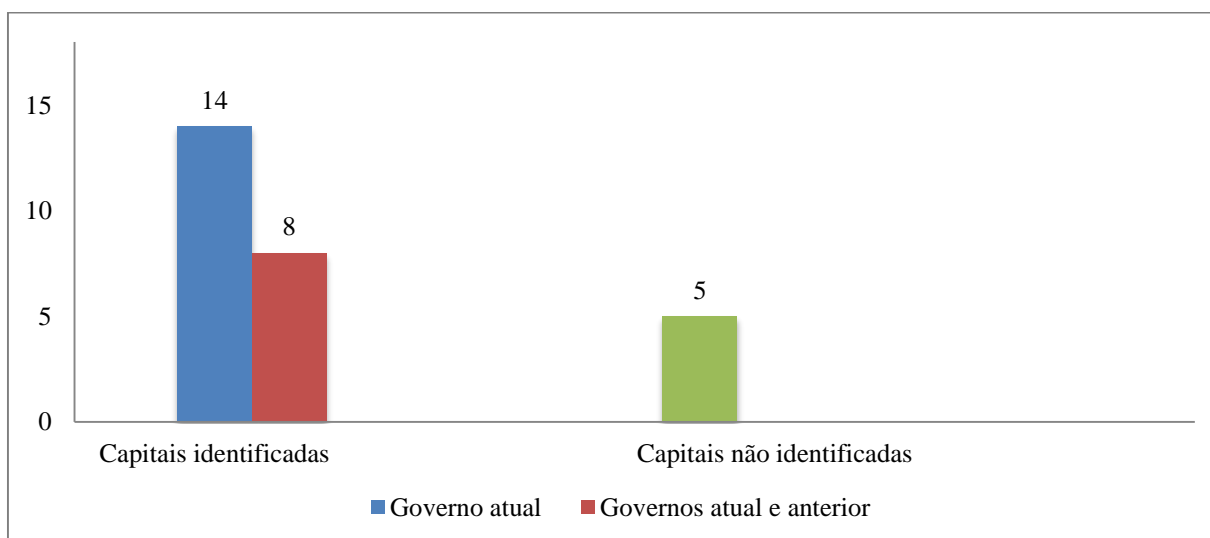
7.10 Fóruns de Participação Online

Dos 27 portais pesquisados, em 22 (81%) foram identificadas ferramentas para a promoção do debate de temas de interesse público via internet, a exemplo de fóruns, enquetes e outros produtos similares. Essas ferramentas de participação online puderam ser identificadas nos sites das seguintes capitais: Aracaju, Belo Horizonte, Boa Vista, Brasília, Campo Grande, Cuiabá, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Goiânia, João Pessoa, Maceió, Natal, Palmas, Porto Velho, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Luís, São Paulo, Teresina e Vitória.

Entre as cidades com as ferramentas, em oito – Aracaju, Brasília, João Pessoa, Palmas, Porto Velho, Recife, Rio de Janeiro e Vitória – foram encontrados registros de participação online ocorrida na gestão passada, enquanto, nas outras quatorze – Belo Horizonte, Boa Vista, Campo Grande, Cuiabá, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Goiânia, Maceió, Natal, Salvador, São Luís, São Paulo e Teresina –, as referências são apenas do atual governo.

Nas cinco cidades restantes – Belém, Macapá, Manaus, Porto Alegre e Rio Branco –, não foi encontrada nenhuma ferramenta ou referência a processos de debate online, em nenhum período administrativo observado. Juntas, elas correspondem a 19% dos sites analisados (Gráfico 10).

GRÁFICO 10 – Fóruns de Participação Online



Fonte: Elaborado pela autora.

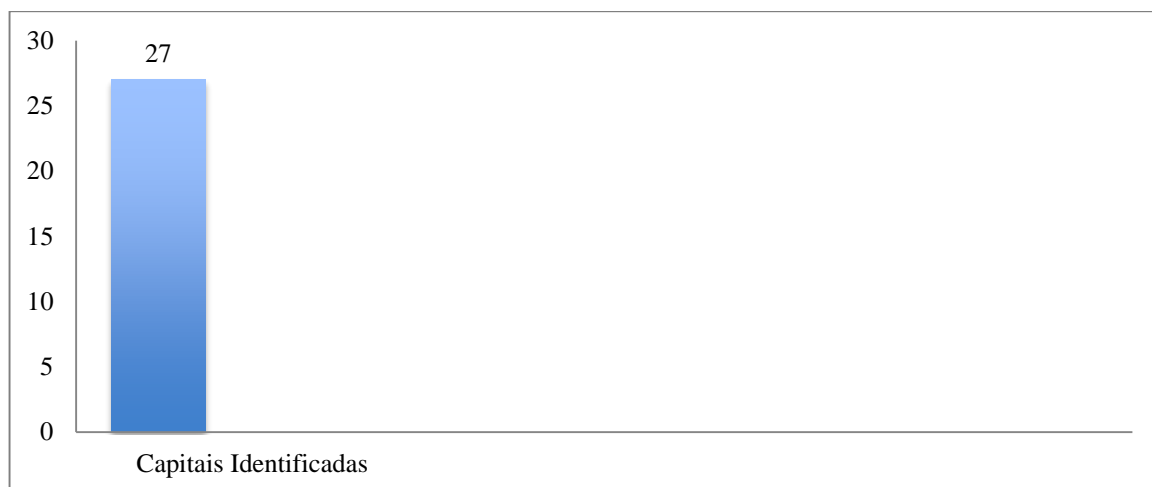
Os fóruns de participação favorecem o diálogo entre governo e sociedade a partir da promoção do debate de temas de interesse público. Nesse sentido, o desenvolvimento de ferramentas que ampliem essa participação para o ambiente online é avaliado positivamente – seja nos sites oficiais, seja com enquetes nas redes sociais digitais, o que também já vem sendo utilizado, mas não foi objeto desta pesquisa.

Interessa, igualmente, a possibilidade de resgatar os momentos de participação social nos assuntos de interesse público ocorridos em governos anteriores, seja por meio do resultado de consultas públicas e enquetes, disponibilizando as sugestões enviadas pelos cidadãos ou prestando contas das ações deliberadas pelo governo após a escuta da sociedade. O que se verificou, no entanto, foi que em apenas oito das 16 cidades com fóruns de participação foi preservado algum registro do uso dessas ferramentas, o que aponta para a necessidade de conservação também dessas informações integrantes dos sistemas de comunicação governamental.

7.11 Prestação de Contas

Em 100% dos sites analisados, foram encontrados espaços intitulados “Portal da Transparência”, dedicados à oferta de informações sobre orçamentos e execução orçamentária, contratos, relatórios de gestão. Tudo em tempo real e com informações sobre os governos atuais e anteriores (Gráfico 11).

GRÁFICO 11 – Prestação de Contas

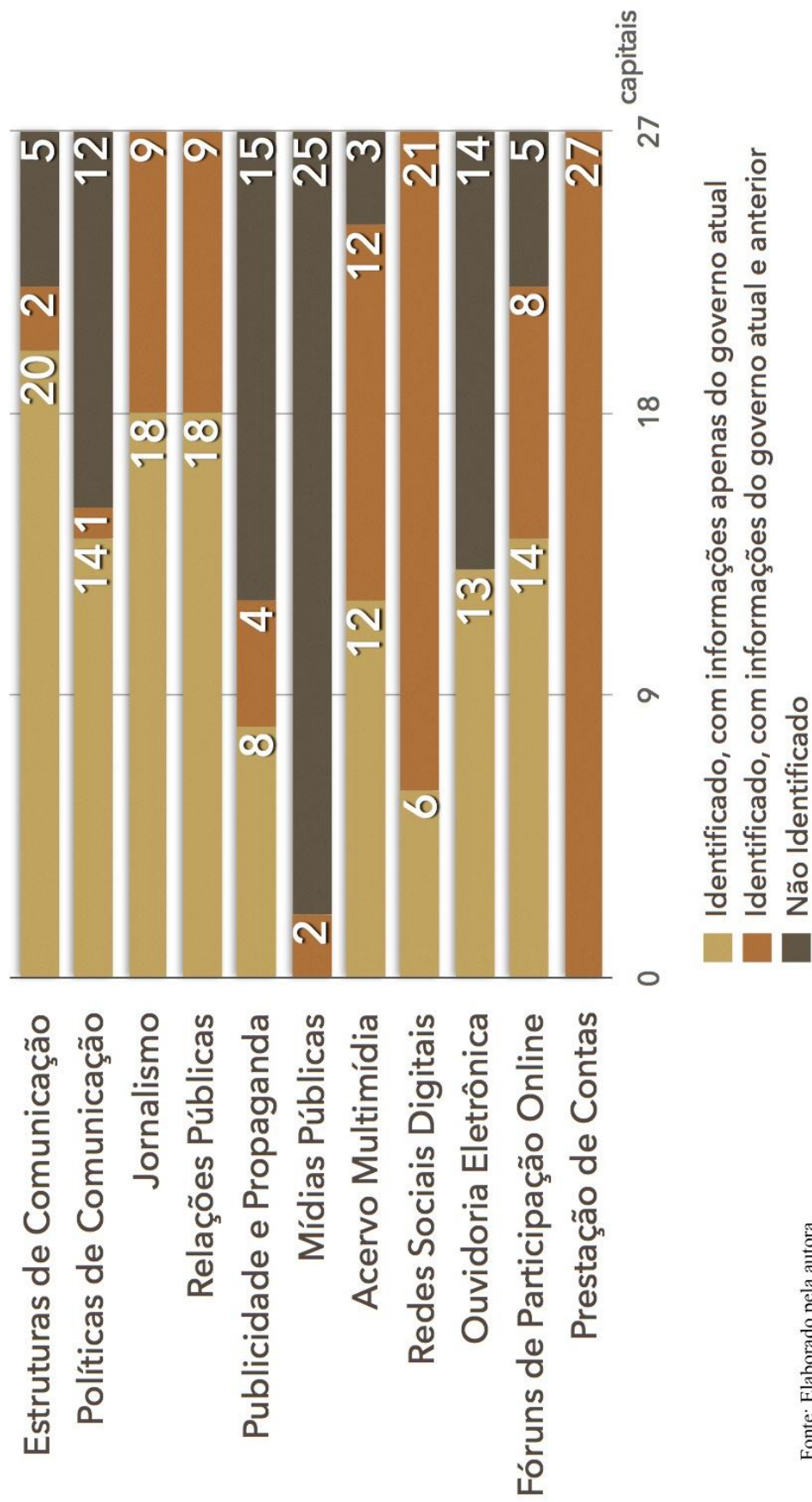


Fonte: Elaborado pela autora.

Desde maio de 2013, de acordo com a Lei Complementar nº 131, conhecida como “Lei da Transparência”, todos os municípios brasileiros são obrigados a oferecer acesso público a essas informações em meios eletrônicos, o que certamente influenciou no avanço dessa ferramenta de prestação de contas e fiscalização oferecida pelos Poderes Executivos brasileiros. O que se constata é a importância de dispositivos legais que assegurem a preservação e a disponibilização de informações governamentais ao acesso público.

A seguir, o Gráfico 12 consolida a presença e a ausência dos 11 itens que compõem os sistemas de comunicação identificados nos sites das capitais brasileiras. Nele, é possível visualizar, por número de capitais, em quantos sites é assegurado o acesso a conteúdos produzidos pelos governos atuais e passados, em quantos esse conteúdo é inexistente e em quantos não foram identificados conteúdos de nenhum período de governo investigado.

GRÁFICO 12 – Identificação dos sistemas de comunicação das capitais brasileiras



Fonte: Elaborado pela autora.

7.12 Considerações

Identificar os sistemas de comunicação das capitais brasileiras, como são preservados e disponibilizados seus produtos para acesso público, diz respeito à possibilidade de acesso a uma memória das cidades governadas e, igualmente, dos seus moradores. O apagamento, em sentido inverso, favorece o esquecimento, vai de encontro ao princípio do interesse público que deve reger os Estados democráticos.

Esta pesquisa identificou, em níveis diferenciados, situações de apagamento ou negligência em relação aos acervos desses sistemas de comunicação. Mesmo entre cidades que preservam determinado tipo de conteúdo, como notícias ou fotos, é possível atestar o apagamento de outros itens de comunicação – como campanhas publicitárias, por exemplo.

Essa diferença entre os tipologias de comunicação que foram preservadas e aquelas que, por negligência ou ação deliberada, foram excluídas do acesso público, denota que esses “textos” gozam de estatuto diferenciado entre si. Por isso, apresenta-se a seguir uma análise agregada desses dados, a fim de ampliar sua leitura.

Os primeiros itens identificados nos sistemas se relacionam ao aspecto da autonomia dos sistemas. São as estruturas e as políticas de comunicação que, ao serem apresentadas formalmente nos sites oficiais, indicam a importância da atividade e seu papel legítimo nos governos. De outra forma, não oferecer esse tipo de informação, mesmo claramente fazendo uso de um elaborado sistema e de suas potencialidades, é não reconhecer o direito da sociedade de compreender e fiscalizar essa dimensão da ação governamental.

Outro aspecto importante é que a comunicação é, na maioria das vezes, o setor responsável pelo desenvolvimento dos sites institucionais e pela produção e manutenção dos seus conteúdos. A decisão sobre quais conteúdos apresentar e qual importância atribuir a eles nos sites oficiais costuma ser de alçada das secretarias ou das coordenadorias de comunicação social – essas mesmas que, em quase um quinto dos casos, não são apresentadas publicamente.

O padrão da pesquisa foi identificar, para cada um dos itens tipificados da comunicação governamental, as informações produzidas em governos atuais e anteriores. E, como se viu, no caso das estruturas de comunicação, esses dados só foram encontrados em duas cidades: Manaus, que apresenta com nome e foto todos os titulares da Secretaria Municipal de Comunicação (Semcom) desde a sua criação, em 1986; e Porto Velho, cuja estrutura antiga foi identificada a partir de uma notícia da gestão anterior.

No entanto, a baixa ocorrência desse tipo de informação não é exclusividade dos setores de comunicação e pode ser verificada quando se trata de outras secretarias ou estruturas dos governos. É importante frisar que a mudança de titulares de órgãos de primeiro escalão costuma ser frequente ao longo dos governos, diferente, portanto, dos cargos de prefeitos, governadores ou presidentes – casos nos quais, em governos democráticos, os gestores eleitos pelo voto popular, salvo em casos atípicos como morte, renúncia ou cassação, permanecem em seus postos até o final dos mandatos.

Não se equipara, portanto, a ausência de informações sobre as antigas estruturas de comunicação com a ausência de informações sobre as equipes atuais que podem ser contatadas e cobradas pelas suas condutas ao longo do mandato. Não dispor desses conteúdos publicamente compromete a transparência governamental.

O outro item que se relaciona à autonomia dos sistemas de comunicação governamental, as políticas de comunicação, foi identificado em apenas 56% dos sites analisados. Se as administrações municipais não adotam princípios ou normas próprias para balizar sua comunicação oficial, poderiam apresentar nos sites oficiais as legislações existentes sobre o tema às quais estão submetidas. Trata-se de oferecer informações que permitam a compreensão e a apropriação do fazer comunicacional dos governos, favorecendo seu acompanhamento e fiscalização.

Também nesse item, procurou-se identificar a existência de informações sobre as políticas adotadas pelos governos passados, dado encontrado em apenas uma capital: Manaus, que possui um decreto municipal assinado em 2009, que se refere ao regimento interno da secretaria municipal de comunicação, com sua natureza e finalidades.

Decretos não possuem a mesma estabilidade de uma lei. Sua adoção ou revogação dependem exclusivamente do chefe do Poder Executivo. Não obstante, é um dispositivo oficial que regulamenta as atividades do sistema de comunicação, podendo perpassar mais de um mandato enquanto estiver em vigor.

Outros itens estão relacionados às práticas profissionais que elaboram e amplificam a fala oficial, promovendo a visibilidade dos governos: Jornalismo; Relações Públicas; Publicidade e Propaganda. A análise dos sites mostrou que todos os sistemas de comunicação das capitais empreendem essas atividades e produzem a comunicação institucional nas suas formas mais conhecidas: notícias, campanhas publicitárias, eventos, etc.

É nesses produtos que o discurso governamental pode ser identificado com mais clareza, pois é quando os governos falam de si, expondo e defendendo suas políticas e razões. Por meio do jornalismo e das relações públicas se dá a disputa pela credibilidade junto à

opinião pública, na tentativa de adentrar o espaço privilegiado do jornalismo nos meios de comunicação. Nas propagandas, encontra-se a síntese de todos os discursos, em falas elaboradas, persuasivas e amplificadas nos comerciais de TV e rádio, nos anúncios de jornal, no marketing para redes sociais, entre tantos outros.

Fica evidente, portanto, por que é a preservação desses produtos que importa sobremaneira à memória dos governos e das cidades administradas. E por que sua má conservação, acesso dificultado ou apagamento compromete a constituição de um quadro de múltiplas vozes, característico da memória coletiva.

Os dados relativos ao jornalismo e às relações públicas são idênticos na análise dos dados coletados. Isso porque a atividade de relações públicas não é claramente identificada nesses espaços institucionais, aparecendo raramente nas estruturas de comunicação. De maneira geral, essas atividades foram constatadas a partir das notícias, que relatam a realização de eventos oficiais ou divulgam um posicionamento formal do governo sobre algum tema. Some-se a isso o fato de que nem todas as capitais possuem cursos superiores de relações públicas, situação que leva ao desempenho dessas funções por outros profissionais, especialmente jornalistas.

Os dados relativos ao Jornalismo; Relações Públicas; Publicidade e Propaganda apontam que 33% dos sites das capitais já não preservam nenhum conteúdo de comunicação produzido pelo governo anterior. E a análise por capital mostrou ainda que, mesmo entre os 67% que preservam, essa conservação pode ser parcial, isto é, mantendo apenas parte do acervo ou só até determinado ano, suprimindo os demais. Quanto à publicidade e propaganda, menos da metade das capitais (44%) disponibiliza em seus sites os acervos das campanhas publicitárias realizadas, e apenas 15% preservam algum conteúdo de campanhas realizadas por governos anteriores.

Além dos baixos percentuais identificados em uma das práticas de comunicação mais valorizadas para propagar os discursos governamentais, chamou a atenção nesse item que muitos governos tenham passado a fazer uso das redes sociais digitais como repositório desses conteúdos, utilizando o Youtube e o Facebook como repositório de vídeos; o Soundcloud como repositório de peças de áudio; o Flickr como repositório de fotos. Ocorre que as redes sociais digitais são serviços privados, embora muitas das suas funcionalidades básicas sejam gratuitas. Sobre esses serviços, os sistemas de comunicação governamental não possuem o controle necessário sobre a permanência dos serviços, seus critérios de visualização ou a conservação dos conteúdos. Transformar esses serviços no único repositório

de parte importante da comunicação oficial, além de dificultar o acesso às pessoas que deles não fazem uso, coloca em risco sua conservação.

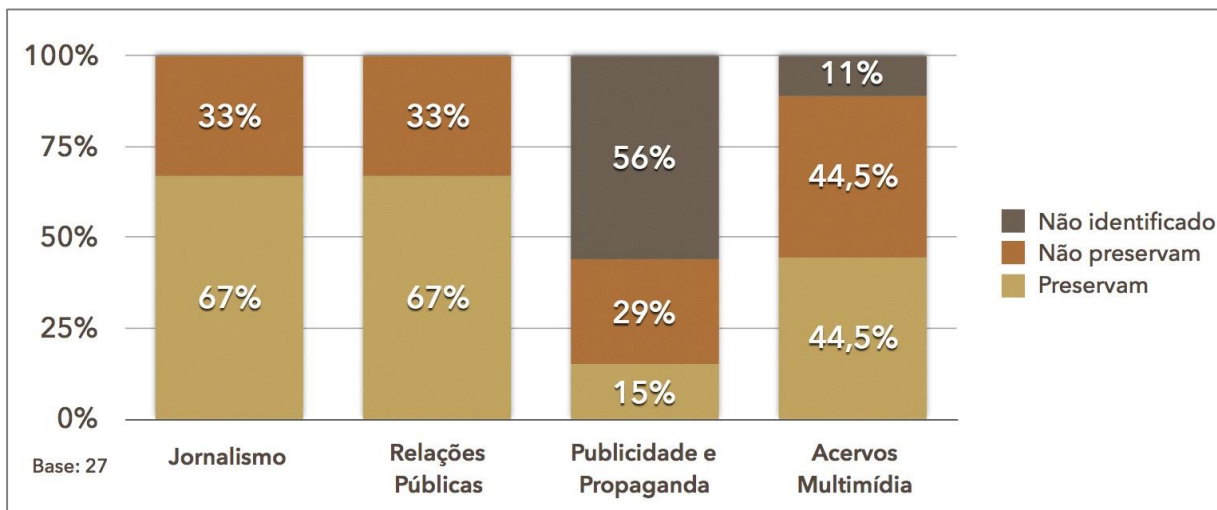
Para ilustrar essa preocupação, basta citar uma outra rede social digital bastante popular no Brasil até alguns anos atrás: o Orkut. À época em que era a rede social mais utilizada pelos brasileiros, os governos ainda não estavam maciçamente presentes nesses espaços virtuais. No entanto, se se imaginar que, assim como ocorreu com o Orkut, algum outro serviço atualmente utilizado como repositório exclusivo pode ser retirado da rede por decisão dos proprietários, juntamente com todos os seus arquivos, o acesso a esses conteúdos pode ficar definitivamente comprometido.

O uso das redes sociais permite ampliar o alcance dos discursos e estreitar o diálogo entre cidadãos e governos – e a pesquisa revelou que 100% dos governos de capitais fazem, atualmente, uso de algum tipo de rede social digital. No entanto, é importante que os repositórios prioritários dos conteúdos de comunicação permaneçam sendo os sites institucionais, abrigados sob o domínio oficial “.gov.br”, a fim de manter o controle sobre a conservação e o acesso.

A mesma avaliação vale para os acervos multimídia, ou seja, a existência nos sites oficiais de repositórios digitais de arquivos como fotos, vídeos, áudios e publicações. Em 89% dos sites existe pelo menos um tipo de peça multimídia em acervos; em alguns casos, como será visto na análise detalhada por capital, há repositórios de todos os tipos de arquivos. Em muitos casos, os sites armazenam arquivos como publicações em seu próprio domínio e *terceirizam* para as redes sociais os repositórios de vídeos, fotos e áudios, incorrendo no mesmo problema abordado na publicidade e propaganda.

No Gráfico 13 é possível visualizar, em percentuais do total de sites analisados, como esses itens associados mais diretamente à visibilidade dos governos – jornalismo, relações públicas, publicidade e propaganda e acervos multimídia – foram identificados, bem como se a comunicação de governos passados são preservadas e acessíveis publicamente ou estão indisponíveis para consulta.

GRÁFICO 13 – Identificação dos principais itens associados à visibilidade dos governos



Fonte: Elaborado pela autora.

No item Mídias Públicas, que diz respeito às outorgas de radiodifusão sob a responsabilidade do poder público, os dados apontaram que menos de 10% das capitais detêm esse canal de comunicação, cenário que talvez se modifique com a adoção do sinal digital e com o início do projeto Canal da Cidadania para os municípios¹⁰. Atualmente, no entanto, a maioria dos canais públicos de radiodifusão está associada aos Executivos estaduais; aos Legislativos, inclusive municipais; ao Poder Judiciário e ao governo federal.

Os governos das capitais apostam também em canais de comunicação direta, como as ouvidorias e os fóruns de participação, ferramentas que a pesquisa buscou identificar nas suas versões online, isto é, a possibilidade de uso desses serviços por meio dos sites oficiais. No caso das ouvidorias, menos da metade dos sites (48%) possuem ouvidorias online. Também chamou a atenção que, em algumas cidades, o serviço não chega a ser indicado na página do governo, caso das cidades de Maceió, Manaus, Porto Velho, Rio Branco, São Luís e Teresina.

Muito antes de as redes sociais digitais oferecerem a possibilidade de diálogo direto com o poder público, a ouvidoria já era um canal consolidado junto à sociedade para apresentar demandas, fazer denúncias ou reclamações. Além disso, o contato pela ouvidoria gera processo formal, com número de protocolo, muitas vezes permitindo o seu acompanhamento na burocracia estatal. Não oferecer esse serviço online é subutilizar o potencial da presença governamental na web. Não indicar esse canal, mesmo que só exista no formato presencial, nos sites das administrações, é dificultar ainda mais seu acesso.

¹⁰ Segundo o Ministério das Comunicações, até o início do mês de dezembro de 2015, 371 municípios brasileiros já haviam feito o pedido de outorga do Canal da Cidadania. Disponível em: <www.comunicacoes.gov.br/sala-de-imprensa/todas-as-noticias/institucionais/38098-mc-reduz-numero-de-documentos-para-pedido-do-canal-da-cidadania>. Acesso em: 14 mar. 2016.

O outro canal de diálogo direto são os fóruns de participação online, materializados em consultas públicas, enquetes, chats ao vivo, entre outros formatos que permitam ao governo dialogar com a população sobre temas de interesse público. Identificadas em 81% dos sites pesquisados, em apenas 30% desses foram encontradas referências ao governo anterior, ou seja, possibilidade de acessar resultados de consultas já realizadas, medidas adotadas pelo governo após escuta da população ou mesmo disponibilização dos registros – em vídeos ou texto – de chats virtuais realizados com gestores públicos.

Quando confrontado esse quadro de participação nos sites das capitais com os graus de democracia digital propostos por Silva (2005), pode-se afirmar que a maioria dos governos utiliza os sites oficiais como espaços destinados a oferecer informações governamentais e a melhorar a prestação de serviços públicos, o que os colocaria no primeiro grau da democracia digital. É a presença de ferramentas de participação digital em mais de 80% dos sites que eleva esses governos ao segundo grau proposto pelo autor, pois permitem colher a opinião pública a fim de balizar a tomada da decisão. Não obstante, percebe-se que ainda há muito o que avançar em relação à porosidade dos governos para a participação da sociedade na tomada de decisões políticas. Nesse sentido, os sites oficiais permanecem como espaços privilegiados que, além de espaço de oferta e repositório de informações, podem viabilizar essa efetiva participação social.

8 – PRESERVAÇÃO DA COMUNICAÇÃO: A SINGULARIDADE DAS CAPITAIS

Além da visão geral proporcionada pela apresentação dos sistemas de comunicação governamental identificados, é indispensável aprofundar a análise por site de cada prefeitura de capital. Essa abordagem permite focalizar os achados da pesquisa, observando as capitais que melhor conservam os acervos da sua comunicação oficial, em quais foi possível constatar o apagamento da comunicação de governos anteriores, as condições de navegação e acessibilidade encontradas em cada portal e o contexto político da transição entre governos passados e atuais.

Esses aspectos – preservação, apagamento, acessibilidade e contexto político – serão apresentados a seguir, em ordem alfabética por capital.

8.1 Aracaju

O site da prefeitura de Aracaju privilegia a cobertura das ações do governo, as campanhas institucionais e os serviços municipais (Figura 1). Possui navegação beneficiada por uma ferramenta de buscas que permite pesquisar conteúdos por palavra-chave e data. No entanto, a busca restringe-se aos conteúdos das notícias, não pesquisando nas demais seções do site.

FIGURA 1 – Site da prefeitura de Aracaju – Página inicial



Fonte: <http://www.aracaju.se.gov.br>. Acesso em: 1 mar. 2016.

O que facilita a busca pelos itens que compõem o sistema de comunicação governamental é o fato de a Secretaria Municipal de Comunicação Social (Secom) possuir página própria¹¹, na qual são apresentadas estrutura administrativa, política de comunicação e demais informações institucionais. Já os produtos da comunicação governamental podem ser acessados no menu na página inicial, na qual se encontram “botões” para as seções de notícias e acervo multimídia, ambas com ferramentas próprias de busca. A busca da seção multimídia permite, inclusive, filtrar os resultados por tipo de conteúdo: vídeo ou áudio (Figura 2).

FIGURA 2 – Site da prefeitura de Aracaju – Seção multimídia



Fonte: http://www.aracaju.se.gov.br/agencia_de_noticias/index.php?act=secMultimedia. Acesso em: 1 mar. 2016.

O site de Aracaju destaca-se ainda pela preservação de conteúdos derivados das atividades do jornalismo institucional e de relações públicas produzidas pelo governo passado – como notícias, fóruns de participação e publicações nas redes sociais digitais –, mesmo diante de uma transição governamental envolvendo partidos distintos: o ex-prefeito, Edvaldo Nogueira, era filiado ao PCdoB e o atual prefeito, João Alves Filho, ao DEM.

¹¹ Disponível em: <www.aracaju.se.gov.br/comunicacao_social/?act=fixo&materia=apresentacao>. Acesso em: 10 jul. 2015.

8.2 Belém

O site da prefeitura de Belém destaca, na sua página inicial, a oferta de serviços municipais, que podem ser acessados de acordo com o público-alvo (cidadão, empresas e servidor). No entanto, o site não apresenta ferramenta de busca na primeira página (um dos poucos sites, ente os 27 analisados, nesse formato). A ferramenta só aparece na seção de notícias e, mesmo oferecendo a possibilidade de pesquisa por palavra-chave e data, a busca abrange somente conteúdos dessa seção e muitos resultados listados são links quebrados ou desativados, dificultando bastante o acesso às informações desejadas.

Por outro lado, a Coordenadoria de Comunicação Social (Comus) possui página própria¹², na qual são apresentadas informações como serviços desenvolvidos e missão. E, na página da “Agência Belém” (Figura 3), referenciada no rodapé da página inicial, estão organizados os conteúdos da comunicação governamental: notícias, fotos, áudios, vídeos, etc. O material armazenado, no entanto, refere-se apenas ao atual governo.

FIGURA 3 – Site da prefeitura de Belém – Página da Agência Belém

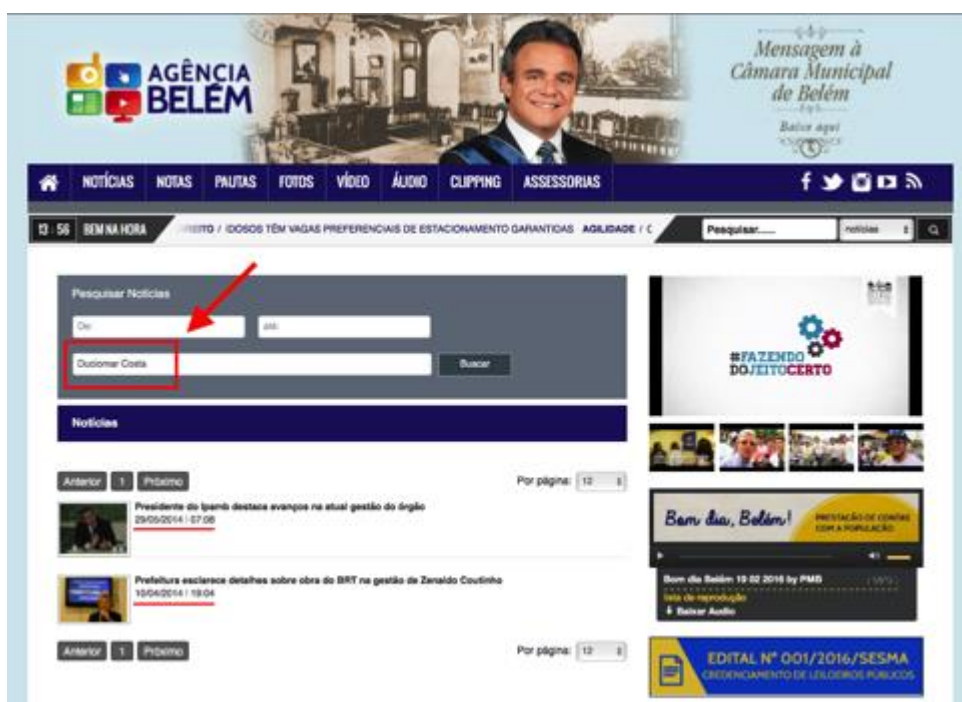


Fonte: <http://www.agenciabelem.com.br>. Acesso em: 9 mar. 2016.

¹² Disponível em: <<http://ww3.belem.pa.gov.br/www/orgaos-municipais/coordenadorias/comus-coordenadoria-de-comunicacao-social>>. Acesso em: 1 mar. 2016.

Em Belém, houve troca de grupos políticos no comando da cidade na última eleição: o ex-prefeito, Duciomar Costa, era filiado ao PTB; o atual prefeito, Zenaldo Coutinho, é filiado ao PSDB. A busca por notícias produzidas pela antiga gestão não trouxe resultados. As duas únicas referências ao ex-prefeito em produtos de comunicação governamental são notícias produzidas na gestão atual (Figura 4), na qual a antiga gestão é questionada.

FIGURA 4 – Site da prefeitura de Belém – Seção de notícias



Fonte: <http://www.agenciabelem.com.br/noticias>. Acesso em: 19 fev. 2016.

O caso de Belém ilustra não somente a questão do apagamento da comunicação do governo anterior, com a eliminação dos discursos da gestão antiga, mas alerta, igualmente, para o fato de o atual governo, por meio do seu sistema de comunicação, poder abordar o período anterior sob seu ponto de vista, sem que um contraponto tenha sido preservado no site oficial.

8.3 Belo Horizonte

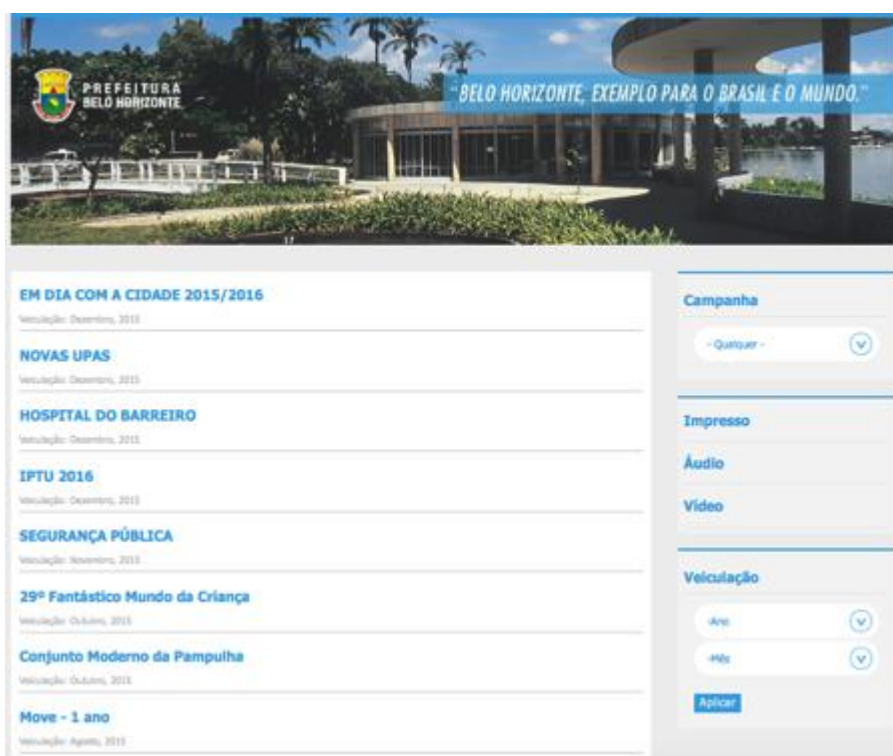
A página inicial do site da prefeitura de Belo Horizonte destaca as últimas notícias da gestão, as redes sociais digitais utilizadas, os serviços mais buscados e a WebTV com vídeos do governo.

A ferramenta de busca está na página inicial e pesquisa em todo o site, apresentando os resultados categorizados por seções. Esse tipo de busca facilita a navegação e diminui a necessidade de se conhecer a estrutura do portal para saber onde buscar os conteúdos desejados. Essa funcionalidade, no entanto, é oferecida em poucos portais.

No site de Belo Horizonte, os conteúdos de comunicação podem ser acessados na página inicial, na qual as notícias são destaque, ou a partir da página da Assessoria de Comunicação do Município¹³, na qual, além das informações institucionais, como estrutura e políticas de comunicação, estão links para acesso a manuais de redação e aplicação de marcas, clipping de notícias e uma página de campanhas institucionais.

A página de campanhas merece ser destacada como exemplo de conservação e acesso facilitado aos conteúdos. Além de preservar o acervo de uma das práticas profissionais mais importantes da comunicação governamental, do governo atual e de governos passados, a seção possui uma ferramenta interna de pesquisa que permite buscar conteúdos por tema da campanha, tipo de material (impresso, áudio ou vídeo) e período de veiculação (Figura 5).

FIGURA 5 – Site da prefeitura de Belo Horizonte – Página de Campanhas



Fonte: <https://www.campanhas.pbh.gov.br>. Acesso em: 20 mar. 2016.

¹³ Disponível em: <<http://goo.gl/pGnhTn>>. (link encurtado). Acesso em: 19 fev. 2016.

Em Belo Horizonte, o atual prefeito, Márcio Lacerda (PSB), está em seu segundo mandato consecutivo. Os conteúdos referentes aos anos de 2009 a 2012 são relativos, portanto, ao seu primeiro governo. No entanto, uma busca rápida no site permite verificar que as notícias são preservadas desde o ano de 2005.

8.4 Boa Vista

O site da prefeitura de Boa Vista tem boa navegação. Destaca, na página inicial, as redes sociais utilizadas, os serviços municipais, divididos por público-alvo (cidadãos, empresas e turismo), as últimas ações do governo e a ferramenta de buscas.

A ferramenta de buscas pesquisa conteúdos em todo o site, indicando, na lista de resultados, a seção à qual cada resultado pertence. No entanto, o site oferece outros dispositivos de busca com padrões distintos. Se a da página inicial permite pesquisar apenas por palavra-chave, a pesquisa na seção de notícias permite filtrar apenas por data ou editoria, sem filtro por conteúdo. Como os resultados não podem ser combinados, encontrar informações mais antigas no site pode ser tarefa demorada.

A Secretaria Municipal de Comunicação Social (Semuc) não possui página própria, e os conteúdos de comunicação se encontram distribuídos em diferentes páginas: há a seção de notícias, a de arquivos multimídia (galeria de fotos e vídeos) e a de campanhas. Em todas elas, apenas conteúdos produzidos no atual governo e, excetuando-se a seção de notícias, as demais não oferecem possibilidade de busca de conteúdos.

No resgate do portal que estava no ar durante a administração anterior, foi possível identificar a presença de notícias, galeria de fotos, campanhas institucionais e outros conteúdos produzidos no governo encerrado em 2012 (Figuras 6 e 7), o que permite constatar o apagamento desses conteúdos promovido no atual governo.

FIGURA 6 – Site da prefeitura de Boa Vista em 3 out. 2012 – Página inicial



Fonte: <http://waybackmachine.org>. Acesso em: 19 fev. 2016.

FIGURA 7 – Site da prefeitura de Boa Vista em 2 out. 2012 – Seção de notícias



Fonte: <http://waybackmachine.org>. Acesso em: 19 fev. 2016.

O site da cidade de Boa Vista só possui registros da comunicação empreendida a partir de janeiro de 2013, mas a atual prefeita, Teresa Surita (PMDB), está em seu quarto mandato à

frente da prefeitura da capital, já tendo ocupado o posto no período de 1993 a 1996; 2001 a 2004 e, reeleita, de janeiro de 2005 a 31 de março de 2006, quando renunciou para concorrer ao Senado Federal. O então vice-prefeito eleito, Iradilson Sampaio (PSB), assumiu a gestão e foi reeleito em 2008, tendo ficado à frente da prefeitura por mais quatro anos, até 2012. Em 2013, Teresa Surita, novamente eleita, retornou à prefeitura. Os arquivos dessas gestões passadas, no entanto, inexistem para consulta. Seja do ex-prefeito, seja da prefeita atual.

8.5 Brasília

O governo de Brasília colocou no ar um novo portal no dia 23 de fevereiro de 2016. As principais mudanças foram promovidas na página inicial, com novo design, mais limpo e moderno, utilizando pouco texto, muitas imagens e menus indicando os caminhos de navegação para encontrar as informações desejadas. O portal destaca as últimas campanhas ou notícias, os serviços mais acessados e a ferramenta de buscas, que pesquisa em todo o site exceto nos conteúdos da “Agência Brasília” – a página que organiza e disponibiliza todo o conteúdo produzido pelo sistema de comunicação governamental (Figura 8).

FIGURA 8 – Site do governo de Brasília – Agência Brasília



Fonte: <http://www.agenciabrasilia.df.gov.br>. Acesso em: 10 mar. 2016.

Para pesquisar os conteúdos de comunicação, é preciso utilizar a ferramenta própria da Agência que, no entanto, busca apenas nos conteúdos de notícias. Assim, são encontradas, além de notícias, galerias de fotos, avisos de pauta e links para peças de áudio e vídeo

disponibilizadas por meio das redes sociais. Na busca por notícias, foram encontrados conteúdos relativos ao governo anterior.

Em Brasília, capital do distrito federal (DF), os cidadãos elegem apenas governador, eleições que ocorrem junto com as demais eleições estaduais do país. O ex-governador do DF Agnelo Queiroz, filiado ao PT, administrou a capital federal entre 2011 a 2014. O atual governador, Rodrigo Rollemberg, filiado ao PSB, assumiu o mandato em 2015, e seu mandato prossegue até 2018.

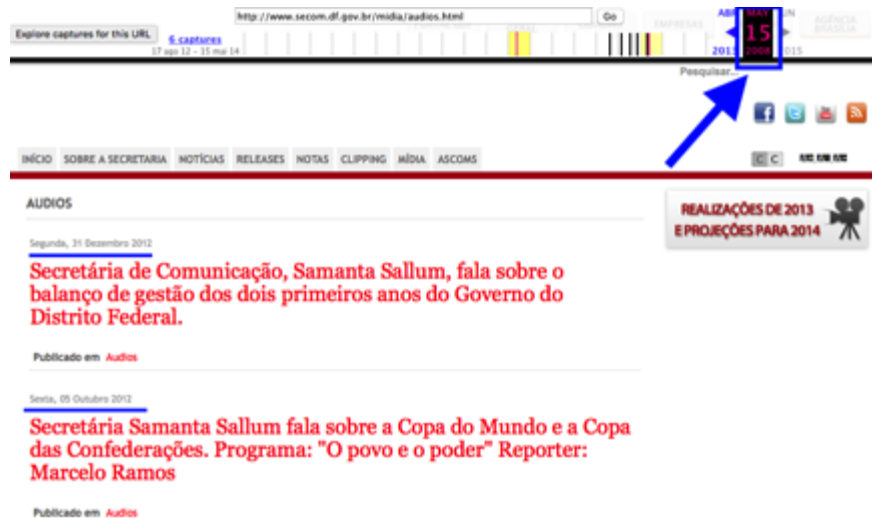
Se as notícias do governo anterior foram preservadas, o mesmo não pode ser dito sobre os conteúdos multimídia. O site atual armazena áudios, fotos e vídeos no espaço privado das redes sociais e não preserva os conteúdos da gestão passada. No portal utilizado pela administração anterior, foram encontrados áudios, fotos e vídeos (Figuras 9 e 10) existentes em 2014.

FIGURA 9 – Site do governo de Brasília em 9 jul. 2014 – Página da Secom



Fonte: <http://waybackmachine.org>. Acesso em: 20 fev. 2016.

FIGURA 10 – Site do governo de Brasília em 15 mai. 2008 – Página de áudios



Fonte: <http://waybackmachine.org>. Acesso em: 20 fev. 2016.

Esse resgate das versões mais antigas do site permite constatar que, antes do uso das redes sociais digitais como repositórios exclusivos de alguns materiais de comunicação, o acervo multimídia era mantido em domínio oficial (.gov.br).

8.6 Campo Grande

O site da prefeitura de Campo Grande destaca, na página inicial, as principais notícias e os serviços mais acessados. A navegação é parcialmente comprometida pela ferramenta de buscas, limitada à pesquisa por palavra-chave e sem filtro por data. A lista de resultados – poucos por página – obriga a navegar em todas as páginas enumeradas no rodapé para acessar os conteúdos mais antigos.

Os produtos da comunicação governamental são agrupados no setor chamado CGNotícias (Figura 11), no qual é possível acessar notícias, áudios, vídeos e fotos. Para buscar conteúdos mais antigos, é necessário usar a ferramenta de busca, que pesquisa apenas nos arquivos de notícias, usando palavra-chave, mas sem filtro por data.

A busca por notícias atesta que há preservação desses conteúdos desde o governo anterior. No entanto, a conservação dos arquivos multimídia, como áudios, vídeos, fotos e publicações, não segue um padrão. Enquanto são encontradas fotos preservadas desde 2010, há apenas dois áudios (ambos da gestão passada), os vídeos são apenas da gestão atual e as publicações impressas disponibilizadas digitalmente são relativas aos dois períodos. Já na página resgatada do setor de comunicação, datada de dezembro de 2011 (figura 12), foram encontrados vídeos da antiga gestão, indicando o apagamento promovido pelo governo atual.

FIGURA 11 – Site da prefeitura de Campo Grande – Página CGNotícias



Fonte: <http://campogrande.ms.gov.br/cgnoticias>. Acesso em: 10 mar. 2016.

FIGURA 12 – Site da prefeitura de Campo Grande em 18 dez. 2011 – Página de vídeos



Fonte: <http://waybackmachine.org>. Acesso em: 20 fev. 2016.

A transição governamental em Campo Grande aponta mudança partidária à frente do Executivo municipal. O ex-prefeito Nelsinho Trad, filiado ao PMDB, foi substituído pelo

atual gestor, Alcides Bernal, que é filiado ao PP. Os partidos não foram aliados na disputa eleitoral.

8.7 Cuiabá

O site da prefeitura de Cuiabá possui uma página inicial (Figura 13) com fácil identificação de conteúdos e seções: notícias, vídeos, áudios, fotos, redes sociais utilizadas e serviços. No entanto, essa navegação fácil da página inicial não se reproduz nas páginas internas, especialmente aquelas que armazenam conteúdos da comunicação governamental.

Há uma WebTV, intitulada “TV Alencastro”, página na qual são visualizados vídeos e campanhas publicitárias, a maioria da atual gestão, e apenas uma publicidade institucional – em homenagem aos 293 anos da cidade –, produzida em 2012 pela gestão passada. Há também uma Webrádio, intitulada “Rádio Alencastro”, com página na qual é possível ouvir apenas podcasts produzidos no atual governo.

Por fim, na seção “Imprensa”, há links indicando conteúdos de notícias e fotos. No entanto, apenas as notícias estão armazenadas no próprio site – e permitem busca por palavra-chave e data, revelando a preservação de notícias do governo anterior. O link das fotos direciona para a rede social Flickr, com registros apenas da atual gestão.

FIGURA 13 – Site da prefeitura de Cuiabá – Página inicial



Fonte: <http://www.cuiaba.mt.gov.br>. Acesso em: 10 mar. 2016.

Em Cuiabá também houve mudança partidária nas últimas eleições municipais. O prefeito que foi eleito em 2008 e que assumiu em janeiro de 2009, Wilson Santos (PSDB),

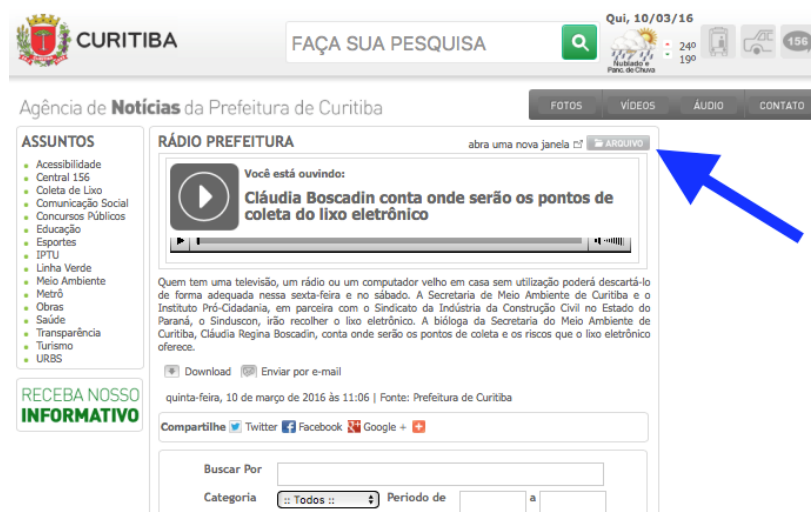
renunciou ao cargo em 2010 para concorrer ao governo estadual. Seu vice, Chico Galindo (PTB), assumiu o cargo e não disputou a reeleição. O prefeito eleito e atual gestor, Mauro Mendes (PSB), não contava com o apoio do antecessor para a disputa. Nas versões antigas do site, não foram encontradas seções de WebTV, Webrádio, fotos ou vídeos, não sendo possível atestar a existência desses conteúdos antes de janeiro de 2013.

8.8 Curitiba

O site da prefeitura de Curitiba apresenta informações em demasia na sua página inicial: muitas seções, menus e abas que comprometem a hierarquização do conteúdo. Não obstante, oferece boas condições de navegação, especialmente no que diz respeito aos conteúdos da comunicação governamental. A ferramenta de buscas pesquisa em todo o site e apresenta os resultados por tipo de conteúdo ou seção.

A Secretaria Municipal da Comunicação Social possui uma página própria¹⁴, na qual estão agrupadas as informações institucionais do setor e as seções “Agência de Notícias”, “Rádio Prefeitura” (Webrádio), “TV Prefeitura” (WebTV) e fotos. Cada seção possui ferramenta própria de busca, para pesquisa por palavra-chave e data. Além disso, para acesso a conteúdos de gestões passadas, o site indica a pasta de “Arquivo” (Figura 14).

FIGURA 14 – Site da prefeitura de Curitiba – Página da “Rádio Prefeitura”



Fonte: <http://www.curitiba.pr.gov.br/radio>. Acesso em: 10 mar. 2016.

¹⁴ Disponível em: <www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/equipe-smcs/47>.

O site preserva conteúdos do governo anterior em peças de rádio e no acervo de notícias. No entanto, todo o conteúdo disponível na seção de vídeos se refere, exclusivamente, à gestão atual. Além disso, não foram encontradas no site as peças de publicidade e propaganda realizadas pelo poder público de nenhum período de governo – apenas na rede social Youtube são encontrados vídeos institucionais ou comerciais de TV, todos do atual governo.

A última disputa eleitoral colocou em lados opostos o então prefeito, Luciano Ducci (PSB), que disputava a reeleição, e o prefeito eleito e atual gestor, Gustavo Fruet (PDT). Ducci era vice-prefeito quando o então titular, Beto Richa (PSDB), renunciou ao cargo, em 2010, para concorrer ao governo do Estado.

FIGURA 15 – Site da prefeitura de Curitiba em 15 dez. 2012 – Página inicial



Fonte: <http://waybackmachine.org>. Acesso em: 20 fev. 2016.

Curitiba é mais um caso de preservação parcial da comunicação governamental, com notícias e áudios preservados, vídeos apagados, campanhas indisponíveis. Já na imagem do site de dezembro de 2012, último mês da gestão anterior, o portal dispunha de acervo audiovisual (Figura 15). Nesse caso, a ferramenta *Wayback Machine* não carregou as antigas imagens, provavelmente porque seus caminhos originais foram removidos.

8.9 Florianópolis

Bem estruturado e funcional, o site da prefeitura de Florianópolis destaca, em sua página inicial, campanhas, notícias, vídeos e os serviços oferecidos, esses últimos contando com uma ferramenta de busca exclusiva, na página inicial.

O setor responsável pela comunicação governamental é a Secretaria Executiva de Comunicação, que possui página própria¹⁵, basicamente com informações institucionais. Os conteúdos da comunicação são acessados diretamente pela página inicial, no link de notícias ou de “mídia”, este último dedicado apenas a fotos. Em ambas as seções, há busca própria de conteúdos, podendo-se filtrar por período e palavra-chave. Assim, é possível verificar que o acervo de notícias está preservado desde 2008 e as galerias de imagens, desde 2009 – portanto, abrangendo governos anteriores.

Ainda na página inicial (Figura 16), há uma seção de vídeos com as produções mais recentes do governo atual – apenas quatro. Para acessar mais, é preciso ir ao canal do governo no Youtube, onde também só são disponibilizadas produções do atual governo. Não foi possível atestar a existência desse material no site oficial até 2012, antes da troca de gestores, já que as imagens obtidas do site antigo não indicam seção de vídeos.

FIGURA 16 – Site da prefeitura de Florianópolis – Página inicial



Fonte: <http://www.pmf.sc.gov.br>. Acesso em: 11 mar. 2016.

¹⁵ Disponível em: <www.pmf.sc.gov.br/entidades/comunicacao>.

O contexto político da última sucessão municipal indica que a atual gestão é de rompimento com a anterior. O atual prefeito da cidade, Cesar Souza Júnior (PSD), derrotou o candidato apoiado pelo ex-prefeito Dário Berger (PMDB).

8.10 Fortaleza

O site da prefeitura de Fortaleza apresenta os conteúdos de forma organizada, com a ajuda de menus, barras de links e seções bem definidas. Destaca, na página inicial, os produtos da comunicação governamental (notícias, vídeos, Webrádio e publicações), os serviços municipais, organizados por público-alvo (cidadão, empresas, servidor, turista e imprensa), e as redes sociais utilizadas. Além disso, a navegação é facilitada pela ferramenta de busca disponível na página inicial do site, cujos resultados são apresentados por seção – serviços, conteúdo ou multimídia.

Não há informação sobre o setor responsável pela comunicação de governo. O organograma da administração municipal não menciona secretaria ou qualquer outro órgão que detenha a atribuição. Os produtos do jornalismo institucional estão disponíveis na página inicial e os demais produtos, agrupados na seção “Central Multimídia”, na qual podem ser encontrados vídeos, fotos, áudios e publicações impressas disponibilizadas digitalmente (Figura 17). Todos os conteúdos de comunicação existentes no site são referentes à atual administração.

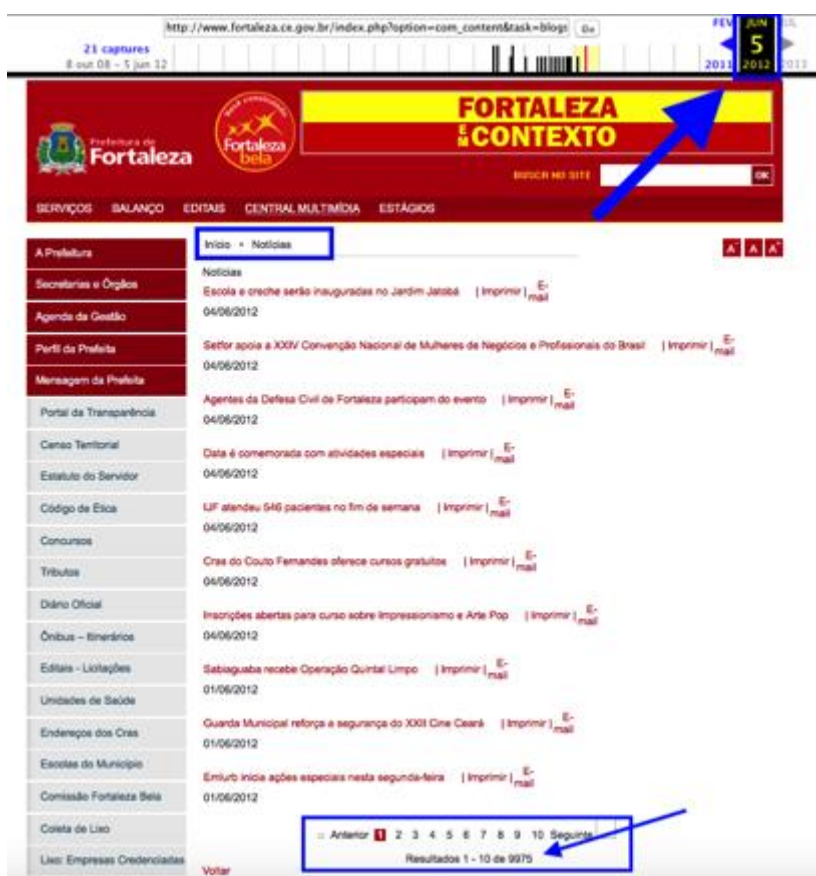
FIGURA 17 – Site da prefeitura de Fortaleza – Página da Central Multimídia



Fonte: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/multimidia>. Acesso em: 10 mar. 2016.

Na busca por conteúdos da antiga gestão ou que mencionassem a ex-prefeita, Luizianne Lins (PT-CE), os únicos resultados são duas notícias produzidas na atual administração, na qual medidas da ex-gestora são questionadas. Situação semelhante à encontrada no site da prefeitura de Belém. Mas, ao resgatarem-se imagens do site da cidade no período da antiga administração (Figuras 18 e 19), foi possível constatar que existiam notícias, vídeos, áudios e publicações diversas – acervo apagado pelo governo atual.

FIGURA 18 – Site da prefeitura de Fortaleza em 5 jun. 2012 – Notícias



Fonte: <http://waybackmachine.org>. Acesso em: 21 fev. 2016.

FIGURA 19 – Site da prefeitura de Fortaleza em 27 ago. 2011 – Central Multimídia



Fonte: <http://waybackmachine.org>. Acesso em: 21 fev. 2016.

Também foi possível identificar um canal¹⁶ na rede social Youtube, com 268 vídeos produzidos pelo governo passado, entre coberturas do jornalismo, vídeos institucionais e propagandas. Esse canal foi abandonado pela atual gestão, que criou outro¹⁷ para armazenar seus conteúdos.

A sucessão municipal na cidade de Fortaleza, na última eleição, envolveu grupos políticos rivais. A então prefeita, Luizianne Lins (PT), não conseguiu eleger o candidato lançado pelo seu partido para sua sucessão. O prefeito eleito foi Roberto Cláudio, então filiado ao PSB, posteriormente filiado ao PROS e que, recentemente, migrou para o PDT.

8.11 Goiânia

A página inicial do site da prefeitura de Goiânia destaca notícias, serviços, agenda e ferramenta de buscas. Mas a arquitetura do site não hierarquiza essas informações entre si, dificultando sua identificação.

A navegação é outro aspecto negativo. A ferramenta de buscas pesquisa apenas por palavra-chave e não oferece filtro por data; a busca é restrita aos conteúdos da seção de notícias, excluindo o restante do site; o filtro de seleção por editoriais não funciona, e os

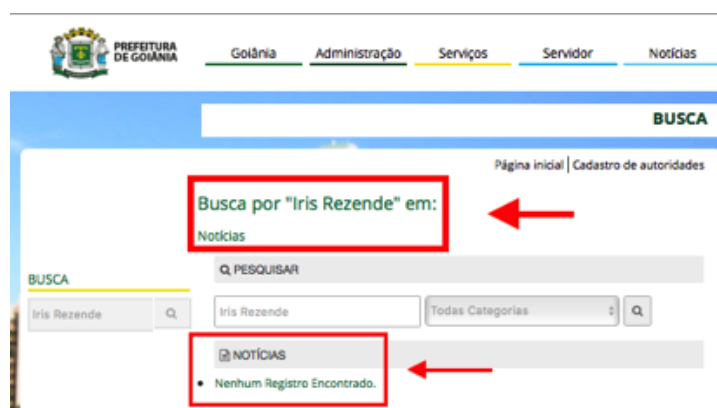
¹⁶ Disponível em: <<https://www.youtube.com/user/portalpmf>>. Acesso em: 21 jun. 2016.

¹⁷ Disponível em: <<https://www.youtube.com/user/prefeiturafortaleza>>.

resultados são apresentados em lista, distribuída em mais de uma página, cada uma indicada e numerada no rodapé. O link para acessar essas páginas, no entanto, não funcionam, só tendo sido possível acessar os resultados da primeira. Ao se solicitar acesso às demais, o site remeteu às notícias do dia. Esse erro se repetiu em todas as pesquisas realizadas, que tornaram a ser feitas em datas diferentes, a fim de se verificar se a falha era pontual.

Dessa forma, a maneira encontrada para identificar a existência de conteúdos de comunicação produzidos pelo governo anterior foi a pesquisa por palavra-chave, utilizando-se o nome do ex-prefeito Iris Rezende. O resultado obtido indicou que esses conteúdos não estão mais disponíveis no portal atual (Figura 20). No entanto, ao se buscarem versões mais antigas do site da cidade, atestou-se a existência dos conteúdos da gestão anterior, que são atualmente indisponíveis, conforme a imagem do site datada de março de 2010 (Figura 21).

FIGURA 20 – Site da prefeitura de Goiânia – Página da Notícias



Fonte: <http://www4.goiania.go.gov.br/portal/noticias.shtml>. Acesso em: 10 mar. 2016.

FIGURA 21 – Site da prefeitura de Goiânia em 24 mar. 2010 – Página de Notícias



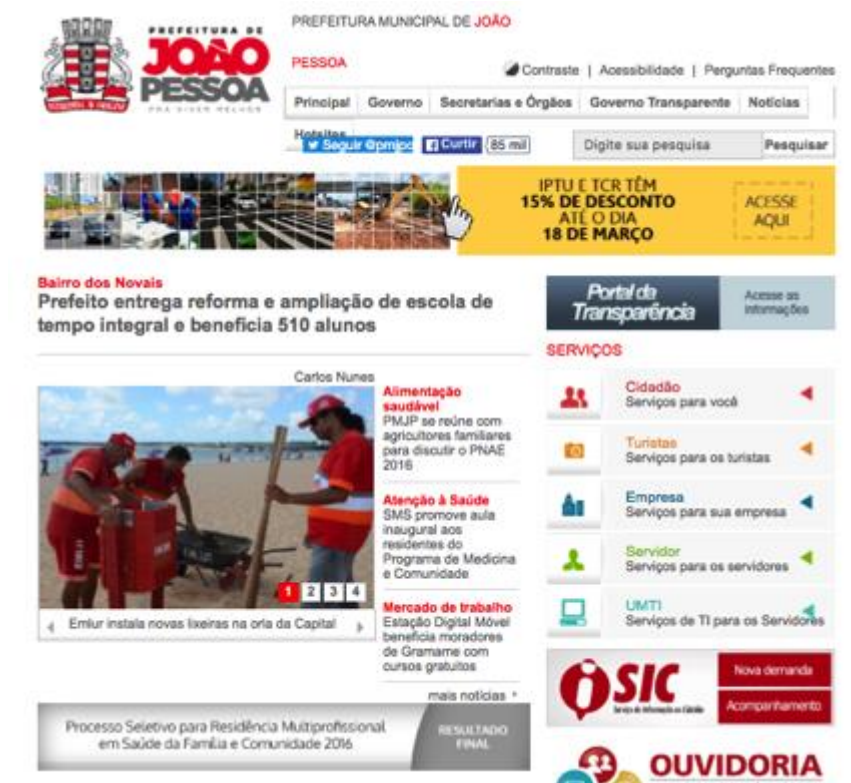
Fonte: <http://waybackmachine.org>. Acesso em: 10 mar. 2016.

A sucessão municipal ocorrida em 2013 poderia indicar um governo de continuidade, já que o ex-prefeito Iris Rezende (PMDB) renunciou ao cargo, em 2010, para disputar o governo do Estado; assumiu o então vice-prefeito, Paulo Garcia (PT), que disputou a reeleição em 2012 e venceu o pleito. No entanto, como revelam as buscas realizadas, o atual governante não preserva nenhum material de comunicação produzido pelo seu antecessor. As únicas publicações encontradas do governo passado foram postagens nos perfis mantidos pelo governo nas redes sociais digitais.

8.12 João Pessoa

O site da prefeitura de João Pessoa (Figura 22) tem seções bem definidas e boa navegabilidade. Na página inicial, destaca notícias, os principais serviços, a estrutura do governo e a ferramenta de busca, que permite pesquisar por palavras-chave, ordenar por data de publicação ou “relevância”, além de filtrar os resultados por tipo de conteúdo.

FIGURA 22 – Site da prefeitura de João Pessoa – Página inicial



Fonte: <http://www.joaopessoa.pb.gov.br>. Acesso em: 11 mar. 2016.

Pela pesquisa, é possível verificar que o site preserva as notícias publicadas desde o ano de 2007. Mas, excetuando-se essa seção, não foi identificado nenhum outro acervo *relevante* de produtos de comunicação governamental, de nenhum período de governo, armazenados no próprio site. Os vídeos publicitários estão em um canal da rede social Youtube, e a página da Secretaria de Comunicação (Secom)¹⁸ disponibiliza apenas duas publicações que podem ser tratados como um pequeno acervo multimídia: uma cartilha de conduta em período eleitoral e uma edição da *Revista da Cidade*.

O que se depreende é a pouca relevância atribuída aos acervos dos produtos de comunicação, apesar de o governo fazer uso frequente dessas ferramentas, como se verifica pelas notícias e pelas redes sociais digitais utilizadas.

No que diz respeito ao contexto político da última disputa eleitoral, apesar da mudança partidária, antecessor e sucessor foram aliados nas eleições. O prefeito que assumiu o mandato em 2009, Ricardo Coutinho (PSB), renunciou em 2010 para concorrer ao governo do Estado. Nessa ocasião, o vice, Luciano Agra (PSB), assumiu a gestão. Em 2012, o candidato Luciano Cartaxo (PT) foi eleito com o apoio do antecessor.

A pesquisa em versões anteriores do site da capital mostrou que, nos anos anteriores, também não havia, à exceção das notícias, acervos de produtos de comunicação.

8.13 Macapá

O site da prefeitura de Macapá adota aparência e funcionalidades ultrapassadas. A página inicial destaca a estrutura do governo, serviços e notícias, mas não apresenta ferramenta de buscas. Está disponibilizada apenas na seção de notícias, buscando exclusivamente esses conteúdos e descartando o restante do portal.

Não há muitos produtos da comunicação governamental no site. Excetuando-se as notícias e o *hotsite*¹⁹ de uma campanha institucional recente, acessada pelo cabeçalho da página inicial, não há apresentação ou página do setor responsável pela comunicação, não há repositórios de arquivos multimídia, não foram identificados ouvidoria ou fóruns de participação, e as redes sociais digitais utilizadas são apontadas discretamente apenas no rodapé da página.

O arquivo de notícias é efêmero, pois são disponibilizadas apenas as notícias do ano corrente. Se na primeira pesquisa realizada no site, em julho de 2015, era possível ler

¹⁸ Disponível em: <www.joaopessoa.pb.gov.br/secretarias/secom>. Acesso em: 22 fev. 2016.

¹⁹ Disponível em: <<http://www.estamosfazendo.com.br>>.

publicações desde janeiro daquele ano, na navegação complementar, realizada em março de 2016, as notícias de 2015 já não estavam mais disponíveis, restando apenas aquelas produzidas a partir de janeiro de 2016.

O contexto da última disputa eleitoral aponta dois grupos opostos. O ex-prefeito Roberto Góes (PDT), que tentava a reeleição, foi derrotado pelo candidato Clécio Luís (então filiado ao PSOL e, atualmente, filiado à REDE).

Ao realizar-se busca na seção de notícias com o nome do ex-prefeito, o site indica não haver conteúdos (Figura 23). No entanto, no resgate de imagens do site anterior, foi possível comprovar que, até dezembro de 2012, existiam as notícias da antiga gestão e um acervo fotográfico (Figura 24), conteúdo hoje inexistente.

FIGURA 23 – Site da prefeitura de Macapá – Notícias



Fonte: <http://www3.macapa.ap.gov.br/maisnoticias.php>. Acesso em: 21 fev. 2016.

FIGURA 24 – Site da prefeitura de Macapá em 21 set. 2012 – Notícias



Fonte: <http://waybackmachine.org>. Acesso em: 21 fev. 2016.

O site da cidade de Macapá é, entre os 27 analisados, aquele que menos preserva conteúdos comunicacionais, seja de gestões antigas, seja da gestão atual. O fato de mesmo as notícias do atual governo serem apagadas ou ficarem inacessíveis, restando disponíveis apenas as do ano corrente, indica negligência em relação a essas informações, que são de interesse público e produzidas a partir do investimento de recursos públicos.

8.14 Maceió

O site da prefeitura de Maceió destaca os produtos da comunicação governamental na página inicial, com notícias, galeria de fotos, WebTV, Webrádio e redes sociais digitais utilizadas pelo governo.

Além da página inicial, os produtos de comunicação podem ser acessados a partir da página da Secretaria Municipal de Comunicação Social (Secom)²⁰, que indica links para a “Rádio Agência Maceió”, a “TV Prefeitura”, os informativos da Secom, as campanhas publicitárias e manuais de marcas. E a ferramenta de busca, disponível no topo da página inicial, facilita a navegação com pesquisa por palavra-chave e opção de filtrar os resultados por tipo de material – áudio, vídeo, foto ou texto –, mas não há filtro por data.

A fim de verificar a existência de materiais de comunicação produzidos pelo governo anterior, foi realizada a busca por palavra-chave, utilizando-se o nome do ex-prefeito Cícero Almeida. A busca resultou em três notícias do início da atual gestão, na qual o ex-governante é criticado; e uma de abril de 2015, que o cita na sua condição atual de deputado federal.

Ao buscarem-se imagens do site da prefeitura de Maceió no período da gestão passada, é possível constatar a existência de publicações atualmente indisponíveis, como notícias, vídeos, banco de imagens e enquetes online (Figura 25).

²⁰ Disponível em: <www.maceio.al.gov.br/secom>.

FIGURA 25 – Site da prefeitura de Maceió em 21 set. 2012 – Notícias



Fonte: <http://waybackmachine.org>. Acesso em: 21 fev. 2016.

O contexto político da sucessão municipal de 2012 mostra o ex-prefeito e o atual gestor em lados opostos. O ex-prefeito Cícero Almeida, eleito pelo PP, filiou-se ao PEN no final do mandato para poder apoiar o adversário do candidato vencedor e atual prefeito, Rui Palmeira (PSDB), que foi apoiado pelo PP.

8.15 Manaus

O site da prefeitura de Manaus tem conteúdos bem organizados em seções e menus. A página inicial destaca os serviços mais utilizados, os produtos de comunicação (notícias, áudios, vídeos, redes sociais) e a ferramenta de buscas.

A navegabilidade do site é comprometida pela modalidade de buscas, que permite pesquisar apenas por palavra-chave, sem combinação com data; envolve apenas a seção de notícias, excluindo o restante do portal; e os resultados não apresentam data de publicação, obrigando a leitura dos conteúdos para saber em qual período foram produzidos ou a qual período se referem.

Apesar de a Secretaria Municipal de Comunicação (Semcom) possuir página própria²¹, na qual é possível encontrar a história da pasta, a estrutura organizacional, organograma, o plano de metas e até uma galeria com todos os secretários que já chefiaram o setor desde a sua criação, em 1986, isto é, atribuindo uma importância ao setor não

²¹ Disponível em: <<http://semcom.manaus.am.gov.br>>.

encontrada em nenhum outro portal, o site armazena e preserva poucos produtos de comunicação.

O sistema de comunicação da prefeitura de Manaus é mais um que, excetuando-se as notícias, passou a armazenar a comunicação oficial exclusivamente nas redes sociais digitais. No site, não foram identificados acervos de fotos ou publicações e, para ver os vídeos e os comerciais de TV das campanhas publicitárias, indica-se acessar o canal da prefeitura no Youtube; para ouvir os podcasts de áudio, indica-se o canal no Soundcloud. Essa migração para as redes sociais ocorreu após a mudança de gestão.

O atual prefeito, Artur Virgílio (PSDB), sucedeu o ex-gestor Amazonino Mendes, eleito em 2008 pelo PTB, mas que, durante o mandato, migrou para o PDT. O atual gestor contou com o apoio do antecessor para sua eleição.

A busca no site atual por notícias produzidas no governo anterior aponta que elas estão preservadas até julho de 2012, isto é, apenas os últimos seis meses da antiga gestão. No entanto, foi possível identificar, no site utilizado na gestão passada, as notícias anteriores a esse período (Figura 26), além da existência de um repositório multimídia no qual eram armazenados vídeos, áudios e fotos (Figura 27).

FIGURA 26 – Site da prefeitura de Manaus em 25 dez. 2011 – Agência de Notícias



Fonte: <http://waybackmachine.org>. Acesso em: 12 mar. 2016.

FIGURA 27 – Site da prefeitura de Manaus em 11 dez. 2011 – Multimídia



Fonte: <http://waybackmachine.org>. Acesso em: 12 mar. 2016.

Na Figura 27, acima, verifica-se que a ferramenta *Wayback Machine* não salvou as imagens relativas aos vídeos. Isso pode acontecer quando o conteúdo original foi removido ou o caminho de acesso, desativado.

8.16 Natal

O site da prefeitura de Natal é econômico na quantidade de informações na página inicial se comparado aos demais, mas prioriza os conteúdos mais buscados, como serviços e notícias. A Secretaria Municipal de Comunicação (Secom) possui página própria²², na qual existem informações institucionais do setor.

A ferramenta de buscas se encontra na página inicial. De funcionalidade limitada, pesquisa apenas por palavra-chave. O filtro por data e secretarias não funciona. Além disso, a pesquisa limita-se aos conteúdos de notícias.

No site estão armazenadas notícias e diversas publicações produzidas nos governos atual e passado. Há também uma galeria de fotos, essa apenas com registros do governo atual; e um único arquivo de vídeo para download. As campanhas publicitárias, a exemplo de outras capitais, não podem ser acessadas no site. Estão todas nas redes sociais digitais.

Ao observar o site de 2012 (Figuras 28 e 29), verificou-se a existência de conteúdos de comunicação da gestão passada como arquivos de áudios, fotos, boletins informativos e

²² Disponível em: <www.natal.rn.gov.br/secom>.

revistas não mais encontradas no site atual, indicando mais um caso de apagamento de conteúdos.

FIGURA 28 – Site da prefeitura de Natal em 23 out. 2012 – Webrádio



Fonte: <http://waybackmachine.org>. Acesso em: 21 jun. 2016.

FIGURA 29 – Site da prefeitura de Natal em 23 out. 2012 – Multimídia



Fonte: <http://waybackmachine.org>. Acesso em: 21 fev. 2016.

Em Natal, a última eleição municipal resultou na mudança de partido à frente da prefeitura. A ex-prefeita Micarla de Sousa era filiada ao PV e foi sucedida pelo atual prefeito, Carlos Eduardo, filiado ao PDT.

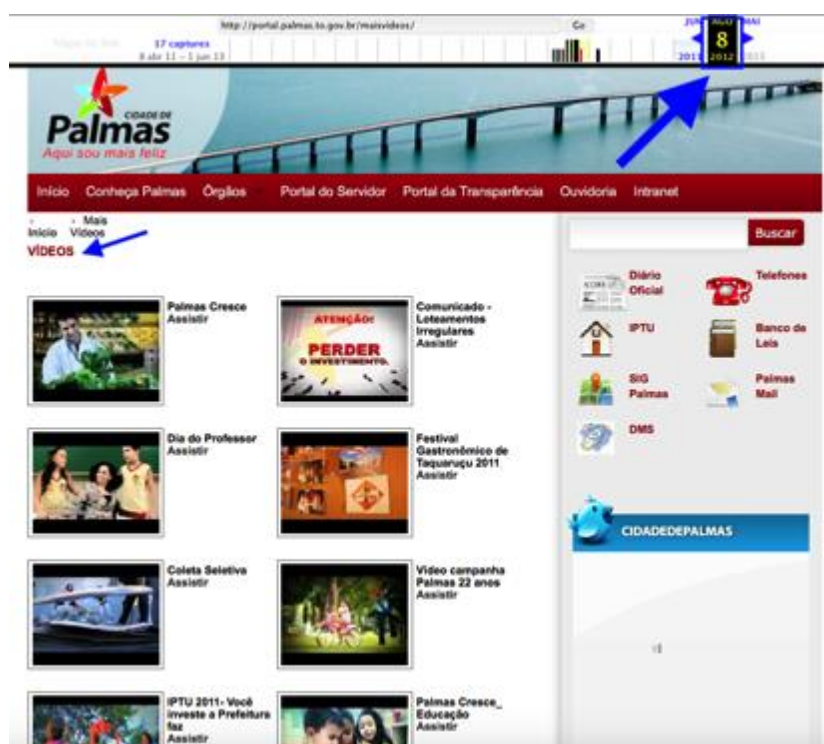
8.17 Palmas

A página inicial do site da prefeitura de Palmas prioriza a oferta de serviços, notícias e acesso às redes sociais utilizadas pelo governo. A ferramenta de buscas, também localizada na página inicial, permite pesquisar apenas por palavra-chave e sem filtro por data, mas busca em todo o portal e segmenta os resultados por tipo de conteúdo – notícias, vídeos, serviços, telefones úteis e documentos –, facilitando sua visualização.

A Secretaria de Comunicação possui uma página de apresentação simples²³, com poucas informações de caráter institucional sobre o setor. Os conteúdos de comunicação do site ficam armazenados em outra página, intitulada “Imprensa”, na qual pode ser acessado o arquivo de notícias (da gestão atual e passada), além de repositórios de vídeos, áudios e fotos (estes, apenas da gestão atual). Entre os vídeos, há peças de campanhas publicitárias.

Mesmo com a preservação dos arquivos de notícias, buscou-se verificar a existência de conteúdos multimídia da gestão anterior, inexistentes no site atual. Com a pesquisa, constatou-se que o banco de imagens e os arquivos de vídeos do governo passado foram apagados (Figuras 30 e 31).

FIGURA 30 – Site da prefeitura de Palmas em 8 ago. 2012 – Vídeos



Fonte: <http://waybackmachine.org>. Acesso em: 21 jun. 2016.

²³ Disponível em: <<http://www.palmas.to.gov.br/secretaria/Comunicacao>>.

FIGURA 31 – Site da prefeitura de Palmas em 14 ago. 2012 – Banco de Imagens



Fonte: <http://waybackmachine.org>. Acesso em: 21 jun. 2016.

A eleição em 2012 que definiu a sucessão municipal na cidade de Palmas tinha o ex-prefeito Raul Filho (PT) e o atual gestor, Carlos Amastha (eleito pelo PP, mas atualmente no PSB), em lados opostos. O ex-prefeito apoiou outro candidato para sua sucessão.

8.18 Porto Alegre

O site da prefeitura de Porto Alegre apresenta uma página inicial com seções bem definidas, porém, com aparência ultrapassada, similar àquelas dos primeiros sites web. Na página inicial, os destaques são os serviços separados por público-alvo (cidadão, estudante, turista, empreendedor e servidor) e os produtos de comunicação (notícias, banco de imagens, Webrádio e TV prefeitura).

A ferramenta de busca é outro entrave à navegação. Acessada pela página inicial, só permite busca por palavra-chave, exige pelo menos dois cliques para confirmar não se tratar de um robô – em alguns casos, a busca chega a exigir cinco cliques ou mais de confirmação – e pesquisa apenas nos conteúdos de notícias. Os resultados são em lista e, dependendo da quantidade, separados em páginas que podem demandar a navegação uma a uma. A seção de áudio não possui sistema de busca e exige, igualmente, a navegação por dezenas de páginas até que se encontre o conteúdo desejado, pois os arquivos são exibidos em ordem cronológica e não por tema ou conteúdo. O banco de imagens possui pesquisa própria, por data ou palavra-chave.

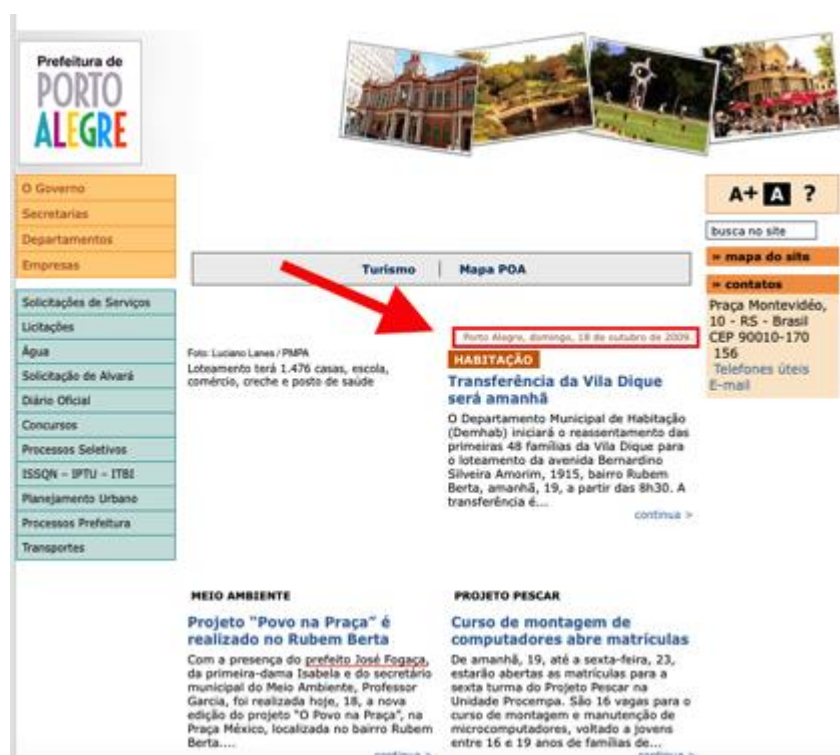
A Secretaria de Comunicação Social possui uma página própria²⁴, que agrupa as mesmas seções da página inicial (notícias, banco de imagens, Webrádio e WebTV), mas não apresenta informações institucionais, como titular da pasta, equipe, atribuições ou política de comunicação.

A pesquisa para identificar a presença de produtos de comunicação aponta que as notícias do site são todas do governo do atual prefeito, José Fortunati (PDT), que assumiu a prefeitura de Porto Alegre em 2010, quando o então prefeito, José Fogaça (PMDB), renunciou ao cargo para concorrer ao governo estadual. Fortunati foi reeleito em 2012 e seu mandato se estende até dezembro de 2016.

Na busca por notícias do prefeito eleito em 2009, pesquisaram-se conteúdos com seu nome, José Fogaça, mas nenhum conteúdo foi identificado. Já nos repositórios multimídia foram encontrados áudios desde 2009 e fotos desde 2005. Todos os arquivos de vídeos, no entanto, estão armazenados fora do site, disponíveis exclusivamente na rede social Youtube.

A busca por versões anteriores do site de Porto Alegre permitiu encontrar, em versões dos anos de 2009 e 2010 (Figuras 32 e 33), notícias e vídeos do governo José Fogaça – o que atesta mais um caso de apagamento de conteúdos dos períodos pesquisados.

FIGURA 32 – Site da prefeitura de Porto Alegre em 18 out. 2009 – Página inicial



Fonte: <http://waybackmachine.org>. Acesso em: 21 fev. 2016.

²⁴ Disponível em: <www2.portoalegre.rs.gov.br/cs>.

FIGURA 33 – Site da prefeitura de Porto Alegre em 30 jan. 2010 – Vídeos



Fonte: <http://waybackmachine.org>. Acesso em: 21 fev. 2016.

8.19 Porto Velho

O site da prefeitura de Porto Velho prioriza, em sua página inicial, notícias, serviços, a indicação das redes sociais utilizadas pelo governo e a ferramenta de busca. Esta, no entanto, possui recursos limitados e compromete a acessibilidade aos conteúdos. A ferramenta só permite buscar por palavra-chave e pesquisar apenas nas notícias; apresenta os resultados em lista por ordem de publicação. Se o conteúdo desejado for mais antigo, exige a navegação pelas diversas páginas de resultados até encontrar a data desejada.

A Coordenadoria Municipal de Comunicação Social (Comdecom) possui página própria²⁵, na qual são apresentados o titular e as atribuições do setor. Os produtos da comunicação governamental, no entanto, não possuem espaço próprio para visualização.

A seção de notícias apresenta conteúdos que retrocedem até janeiro de 2013, início do atual governo, e uma busca complementar por palavra-chave possibilita encontrar notícias publicadas durante o governo anterior.

Na seção de downloads, encontram-se manuais, cartilhas e fotos da gestão atual e passada, mas sem organização ou lógica de armazenamento. A versão mais antiga do site, no

²⁵ Disponível em: <www.portovelho.ro.gov.br/artigo/coordenadoria-municipal-comunicacao-social-comdecom>.

entanto, mostra que, em 2012, os conteúdos eram mais bem disponibilizados, como no caso da galeria de fotos do governo anterior (Figura 34).

FIGURA 34 – Site da prefeitura de Porto Velho em 11 nov. 2012 – Galeria de Fotos



Fonte: <http://waybackmachine.org>. Acesso em: 21 fev. 2016.

A sucessão municipal em Porto Velho envolveu troca de partidos à frente do executivo. O ex-prefeito Roberto Sobrinho (PT) foi sucedido por Mauro Nazif (PSB).

8.20 Recife

O site da prefeitura de Recife possui organização e hierarquização de seções que facilitam o acesso aos conteúdos. A ferramenta de buscas, localizada na página inicial, permite a pesquisa por palavra-chave e, a partir dos resultados, agrupados em “Notícias” ou “Serviços”, aplicar filtro por data ou tema.

A Secretaria de Imprensa possui página própria²⁶, com informações institucionais e, na página de notícias, além dos textos, são indicados os acessos a galerias de fotos e vídeos, mas ambos direcionam para as contas nas redes sociais Flickr e Youtube, respectivamente. Não foram encontradas peças de campanhas publicitárias no site.

Nas notícias, o arquivo remonta a janeiro de 2011, penúltimo ano do governo anterior. O ex-prefeito João da Costa (PT) disputou a reeleição, mas foi derrotado pelo atual gestor, Geraldo Júlio (PSB). Ao pesquisar-se a existência de notícias anteriores a janeiro de 2011, foram encontrados, além de textos (Figura 35), um repositório de áudio da gestão passada hoje inexistente no site (Figura 36).

²⁶ Disponível em: <www2.recife.pe.gov.br/pagina/secretaria-de-imprensa>.

FIGURA 35 – Site da prefeitura de Recife em 26 fev. 2009 – Página inicial



Fonte: <http://waybackmachine.org>. Acesso em: 12 mar. 2016.

FIGURA 36 – Site da prefeitura de Recife em 23 fev. 2009 – Página de rádio



Fonte: <http://waybackmachine.org>. Acesso em: 12 mar. 2016.

Recife é um bom exemplo de preservação de notícias da gestão passada. No entanto, é mais um caso de deslocamento do acervo de arquivos multimídia exclusivamente para os serviços das redes sociais digitais.

8.21 Rio Branco

O site da prefeitura de Rio Branco apresenta boa organização de conteúdos, destacando, na página inicial, as notícias, as redes sociais utilizadas, os vídeos, os áudios e os serviços mais acessados. A ferramenta de buscas, no entanto, apesar de permitir a consulta por palavra-chave combinada a filtros como “contatos”, “artigos”, “fonte de notícias” e “weblinks”, pesquisa apenas nos conteúdos de notícias e não delimita por período de datas.

No site, a única referência ao setor responsável pela comunicação governamental se encontra no rodapé da página, com uma lista de links (equipe, banco de imagens, especiais, logomarcas da prefeitura e vídeos) que, no entanto, não funcionam. Além disso, não funcionam as seções “TV Prefeitura” e “Rádio Prefeitura”, existentes na página inicial. Uma outra seção de vídeos encaminha para um canal na rede Youtube, com seis vídeos disponíveis. Não foram encontradas peças de campanhas publicitárias ou publicações. O único repositório disponível é a cobertura fotográfica diária da agenda do prefeito, chamada de “Com você no dia a dia”, mas que possui registros apenas da atual gestão.

Na pesquisa por notícias publicadas durante o governo anterior, foram identificados conteúdos preservados desde janeiro de 2009, o início do governo anterior. O atual prefeito, Marcus Alexandre (PT), foi eleito com o apoio do seu antecessor, Raimundo Angelim (PT).

Nas imagens antigas do site, buscou-se identificar produtos de comunicação atualmente indisponíveis no site. Foram encontrados repositórios de vídeos, inclusive com propagandas de TV; galeria de fotos da antiga gestão e publicações (Figuras 37 e 38).

FIGURA 37 – Site da prefeitura de Rio Branco em 5 set. 2012 – Galeria



Fonte: <http://waybackmachine.org>. Acesso em: 22 fev. 2016.

FIGURA 38 – Site da prefeitura de Rio Branco em 2 set. 2012 – Página de vídeos



Fonte: <http://waybackmachine.org>. Acesso em: 22 fev. 2016.

8.22 Rio de Janeiro

No site da cidade do Rio de Janeiro, é fácil identificar os conteúdos dispostos na página inicial (Figura 39), como estrutura do governo, páginas de serviços classificadas por usuário (turista, cidadão, servidor ou empresa) e alguns produtos de comunicação, como notícias e publicações.

A ferramenta de buscas, também na página inicial, permite pesquisar por palavra-chave e definir o intervalo de datas; os resultados são exibidos por categorias: serviço, notícia ou vídeo. Mas, mesmo indicando a categoria vídeo, o site armazena apenas conteúdos em texto e publicações impressas digitalizadas. Todos os demais arquivos multimídia – fotos, áudios e vídeos – estão armazenados nas contas de redes sociais digitais administradas pelo governo.

No site, não há informação sobre o setor responsável pela comunicação governamental. As notícias e as publicações são preservadas, remontando a janeiro de 2009, isto é, ao início do mandato anterior. No entanto, trata-se do mesmo prefeito, Eduardo Paes (PMDB), que foi eleito em 2009 e reeleito em 2012.

FIGURA 39 – Site da prefeitura do Rio de Janeiro – Página inicial



Fonte: <http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/home>. Acesso em: 13 mar. 2016.

8.23 Salvador

O site da prefeitura de Salvador tem boa apresentação e hierarquização dos conteúdos, priorizando, na página inicial, as notícias da administração, os serviços para cidadãos e a indicação das redes sociais digitais utilizadas pelo governo. A ferramenta de buscas da página inicial – há outra na seção de notícias – permite pesquisa por palavra-chave, sem filtro por data ou categoria, e só abrange as páginas estáticas do portal. Se não há resultado válido, o site não avisa, apenas mostra uma página em branco.

A Assessoria Geral de Comunicação (Agecom) possui página própria²⁷, na qual estão agrupados os acessos e armazenados quase todos os produtos da comunicação governamental (Figura 40): notícias, assessoria de imprensa, galerias de fotos, áudios e publicações. Os vídeos estão armazenados no Youtube – e o site direciona para o canal administrado pelo governo; e a seção de publicidade está vazia.

²⁷ Disponível em: <www.comunicacao.salvador.ba.gov.br>.

FIGURA 40 – Site da prefeitura do Salvador – Página da Agecom



Fonte: <http://www.comunicacao.salvador.ba.gov.br>. Acesso em: 13 mar. 2016.

Todos os conteúdos disponíveis no site, no entanto, são referentes ao governo atual. Pela busca da seção de notícias, que permite combinar palavra-chave e data, encontra-se uma única notícia, de abril de 2012, com referência ao ex-prefeito João Henrique (PP).

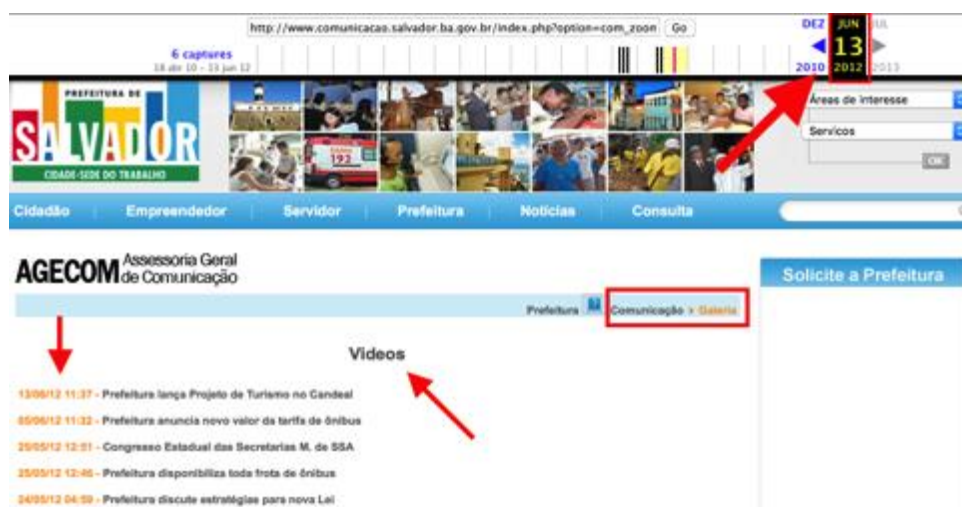
Nas imagens antigas, buscou-se verificar se outras versões do site possuíam materiais de comunicação produzidos na gestão anterior. A busca indicou que, até o último ano do governo anterior, havia notícias, fotos e vídeos (Figuras 41, 42 e 43), em mais um caso de apagamento permitido após a troca de gestores.

FIGURA 41 – Site da prefeitura de Salvador em 3 out. 2012 – Página de Notícias



Fonte: <http://waybackmachine.org>. Acesso em: 22 fev.2016.

FIGURA 42 – Site da prefeitura de Salvador em 13 jun. 2012 – Página de Vídeos



Fonte: <http://waybackmachine.org>. Acesso em: 22 fev.2016.

FIGURA 43 – Site da prefeitura de Salvador em 13 jun. 2012 – Página de Fotos



Fonte: <http://waybackmachine.org>. Acesso em: 22 fev.2016.

Salvador é um caso de capital com apagamento dos conteúdos de gestão passada em que o contexto político poderia sugerir um cenário distinto. O ex-prefeito João Henrique (eleito pelo PMDB e atualmente no PP) foi sucedido por ACM Neto (filiado ao DEM), que, segundo notícias da época, teria contado com o apoio informal do antecessor durante a disputa eleitoral. Ainda assim, excetuando-se uma única notícia, nenhum outro produto de comunicação da gestão anterior foi preservado.

8.24 São Luís

A página inicial do site da prefeitura de São Luís prioriza notícias e serviços e possui uma das ferramentas de buscas mais completas entre os sites analisados, o que torna a navegação facilitada. A pesquisa abrange todas as seções do site e apresenta os resultados separados por tipo de conteúdo: notícias, galerias de fotos, vídeos, serviços, projetos, editais, entre outros.

A Secretaria Municipal de Comunicação (Secom) possui página própria²⁸, na qual estão a apresentação e as atribuições do setor. Há uma outra página para “Agência de Notícias”²⁹, na qual estão agrupados todos os produtos da comunicação governamental: notícias, pautas, notas, fotos, vídeos, áudios e impressos. Mas apenas da gestão atual.

No resgate de versões anteriores, foi possível verificar as notícias existentes no site em junho de 2012 (Figura 44), último ano do governo anterior, e que foram apagadas da sua versão atual.

FIGURA 44 – Site da prefeitura de São Luís em 18 jun. 2012 – Página de Notícias

The screenshot shows the website of the Municipality of São Luís, Maranhão, on June 18, 2012. The page is titled 'Lista de Notícias' (List of News). A search bar is located at the top right. A table of news items is displayed, with a red box highlighting the 'Data' column and a red arrow pointing to the date '18' in the top right corner.

Data	Título
17/06/2012	Castelo inaugura nova avenida Mário Andreazza em solenidade concorrida
15/06/2012	Campanha da pólio tem dia D neste sábado, 16
15/06/2012	Campanha da pólio tem dia D neste sábado, 16
15/06/2012	Campanha da pólio tem dia D neste sábado, 16
15/06/2012	Campanha da pólio tem dia D neste sábado
15/06/2012	Arraial da Maria Aragão completa 16 dias de muita festa e tradição
14/06/2012	Semfaz notifica contribuintes sobre imposto
14/06/2012	São Luís recebe prêmio em evento do Ministério do Turismo e Anseditur
14/06/2012	Câmara e Semgov decidem copa de servidores neste domingo
14/06/2012	Prefeitura de São Luís apresenta projeto do VLT na Câmara Municipal
14/06/2012	Albertino Leal garante que escolas reformadas cumprirão ano letivo
13/06/2012	Prefeitura de São Luís apresenta projeto do VLT nesta quinta na Câmara
13/06/2012	Semed disponibiliza edital para candidatos do Projovem Urbano
13/06/2012	Prefeitura realiza concurso cultural para o trade turístico nacional
13/06/2012	Prefeitura de São Luís entrega dois centros de saúde mental no Monte Castelo

Fonte: <http://waybackmachine.org>. Acesso em: 22 fev. 2016.

²⁸ Disponível em: <www.saoluis.ma.gov.br/secom>.

²⁹ Disponível em: <<http://agenciasaoluis.com.br>>.

A disputa que definiu a sucessão municipal em 2012 teve, em lados opostos, o ex-prefeito João Castelo (PSDB), que tentou sem sucesso a reeleição, e o atual gestor, Edivaldo Júnior, eleito pelo PTC e atualmente filiado ao PDT.

8.25 São Paulo

A prefeitura de São Paulo possui site focado em notícias e serviços. A ferramenta de buscas, localizada na página inicial, pesquisa nessas duas seções. A Secretaria Executiva de Comunicação tem página própria³⁰, na qual estão a composição da secretaria, o funcionamento da assessoria de imprensa, as redes sociais utilizadas pelo governo e os acervos de campanhas publicitárias e notícias. Nesses acervos, tanto as campanhas quanto as notícias produzidas em governos anteriores são preservadas e podem ser acessadas em arquivos disponibilizados no próprio site (Figuras 45 e 46).

FIGURA 45 – Site da prefeitura de São Paulo – Página de Notícias



Fonte: www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/comunicacao. Acesso em: 22 fev. 2016.

³⁰ Disponível em: <www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/comunicacao>.

FIGURA 46 – Site da prefeitura de São Paulo – Página de Campanha



Fonte: www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/comunicacao. Acesso em: 22 fev. 2016.

Outro aspecto que se destacou em relação às demais capitais foi a página “São Paulo Aberta”, que concentra os canais de participação da sociedade oferecidos pelo município (Figura 47), como consultas públicas, chats ao vivo com o prefeito, dentre outras ferramentas de debate online.

FIGURA 47 – Site da prefeitura de São Paulo – Página São Paulo Aberta



Fonte: <http://saopauloaberta.prefeitura.sp.gov.br>. Acesso em: 13 mar. 2016.

Em São Paulo, a última eleição envolveu a mudança de grupos políticos à frente do executivo municipal. O ex-prefeito, Gilberto Kassab, eleito pelo DEM mas depois filiado ao PSD, foi sucedido pelo atual prefeito Fernando Haddad (PT).

8.26 Teresina

O site da prefeitura de Teresina hierarquiza seus conteúdos priorizando notícias e serviços. A ferramenta de buscas, localizada discretamente no topo da página, pesquisa apenas as notícias, dificultando o acesso aos demais conteúdos do portal.

Não há informações institucionais sobre a Secretaria Municipal de Comunicação. A única referência à pasta ocorre na apresentação do titular, junto aos demais secretários do município. Os produtos da comunicação governamental – notícias, fotos e vídeos – são acessados a partir da página inicial do site.

Em Teresina, a sucessão municipal envolveu dois oponentes que, até há poucos anos, eram aliados. O prefeito eleito em 2008, Silvio Mendes (PSDB), renunciou ao mandato em 2010 para concorrer ao governo do Estado. Na ocasião, assumiu o vice-prefeito, Elmano Férrer (PTB), que disputou a reeleição em 2012 – e perdeu – contra Firmino Filho, do PSDB, o mesmo partido do ex-prefeito Silvio Mendes. A busca por notícias que cite um ou outro ex-gestor – Silvio Mendes ou Elmano Férrer –, no entanto, não resulta em nenhuma ocorrência. Esses conteúdos só foram encontrados em versões antigas do site, nas quais foram identificados outros conteúdos como publicações e enquete online (Figuras 48 e 49).

FIGURA 48 – Site da prefeitura de Teresina em 3 nov. 2009 – Página inicial



Fonte: <http://waybackmachine.org>. Acesso em: 22 mar. 2016.

FIGURA 49 – Site da prefeitura de Teresina em 20 jun. 2012 – Página de notícias



Fonte: <http://waybackmachine.org>. Acesso em: 22 fev. 2016.

8.27 Vitória

O site da prefeitura de Vitória possui navegação facilitada, seções bem definidas e de fácil identificação. A ferramenta de busca, fixa e em destaque no cabeçalho, é visível durante toda a navegação, independentemente da página em que se esteja. A pesquisa por palavra-chave tem previsão de texto – por meio da qual o site aponta possíveis seções de interesse a partir das primeiras letras digitadas – e exibe os resultados classificando-os por categorias: serviços, notícias, entre outras. Além disso, os conteúdos do site estão agrupados em seções e menus de acordo com públicos-alvo predefinidos: a cidade, o cidadão, o empreendedor, a prefeitura, o turista, o servidor e a imprensa. O site dispõe ainda de um vídeo tutorial sobre como usar o portal.

A comunicação governamental do município é apresentada em diversos espaços de fácil identificação. Na página da Secretaria de Comunicação (Secom)³¹, é possível obter informações sobre estrutura, equipe, atribuições de cada setor e política de comunicação. Na página “Canais de Comunicação” (Figuras 50 e 51), são apresentadas as diferentes formas de o cidadão dialogar com a administração municipal.

³¹ Disponível em: <www.vitoria.es.gov.br/secom>.

FIGURA 50 – Site da prefeitura de Vitória – Página Canais de Comunicação 1



Fonte: www.vitoria.es.gov.br/cidadao/canais-de-comunicacao. Acesso em: 24 fev. 2016.

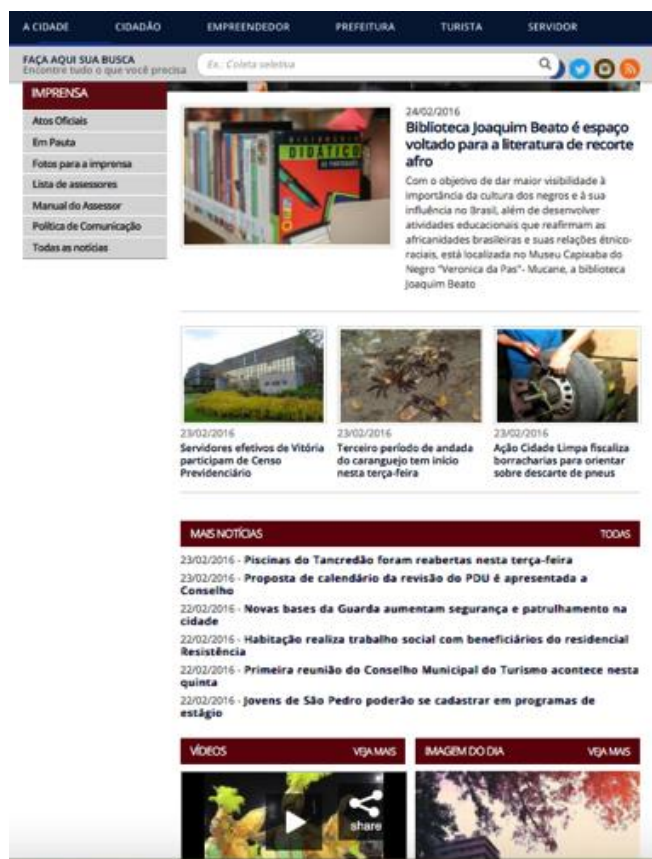
FIGURA 51 – Site da prefeitura de Vitória – Página Canais de Comunicação 2



Fonte: www.vitoria.es.gov.br/cidadao/canais-de-comunicacao. Acesso em: 24 fev. 2016.

Na página “Imprensa” (Figura 52), estão agrupados os produtos como notícias e boletins diários, fotos, atos oficiais e lista de assessores. Além disso, o *Manual do Assessor* aponta as diretrizes e parâmetros que devem nortear as atividades desses profissionais.

FIGURA 52 – Site da prefeitura de Vitória – Página Imprensa



Fonte: <http://www.vitoria.es.gov.br/imprensa>. Acesso em: 24 fev. 2016.

Uma outra seção concentra as notícias, que são exibidas por data de publicação, e permite filtrar a exibição por mês, ano e secretaria responsável ou citada no conteúdo. A galeria de fotos e a galeria de vídeos permitem, igualmente, filtrar a exibição de conteúdos por mês e ano de publicação. A seção de publicações disponibiliza livros, revistas e edições do *Jornal da Cidade*.

O contexto político da última eleição municipal envolveu a tentativa do ex-prefeito João Coser (PT) de eleger uma sucessora do mesmo partido, mas o pleito foi vencido pelo opositor e atual gestor, Luciano Rezende (PPS). Ainda assim, no que tange à preservação dos conteúdos do governo passado, todos os materiais de comunicação identificados possuem arquivos produzidos nos governos atual e anterior, mesmo com abrangências distintas: as notícias são preservadas desde janeiro de 2009; os vídeos, desde janeiro de 2010; e as fotos, desde março de 2014. Não foram identificados repositórios de áudio no site.

O site da prefeitura de Vitória é o que melhor organiza e permite o acesso ao acervo da comunicação governamental. Nele, a comunicação oficial é tratada como política pública, e os produtos de comunicação são apresentados para que o cidadão compreenda suas funções e objetivos. A acessibilidade do portal é um aspecto positivo importante, haja vista a

arquitetura destinada a garantir que os conteúdos sejam facilmente encontrados e a existência de um tutorial em vídeo que ensina a navegar no site.

A preservação de conteúdos é o aspecto que necessita de mais atenção por parte do poder público. Os materiais antigos retrocedem apenas ao governo imediatamente anterior e, ainda assim, em graus diferenciados de conservação.

8.28 Considerações

A análise detalhada dos sites por capital evidencia que a prática do *apagamento* ocorre inclusive nas capitais onde foram identificados conteúdos de gestões passadas. Cidades como Belo Horizonte, Cuiabá, São Paulo e Vitória, por exemplo, localizadas entre as que preservam produtos nas áreas de jornalismo, relações públicas e publicidade, não conservam todos os conteúdos deixados por gestões passadas. Em Belo Horizonte, enquanto as notícias retrocedem a 2005, as campanhas publicitárias mais antigas datam de 2009; em Cuiabá, as notícias mais antigas são de 2009 e há um único vídeo publicitário da gestão passada, datado de 2012; em São Paulo, enquanto as notícias retrocedem a 2004, a publicidade mais antiga data de 2010 e, em Vitória, capital cujo site é o que possui maior incidência de conteúdos da gestão passada (Quadro 3), as notícias são preservadas desde 2009; os vídeos, desde 2010; e as fotos, desde 2014.

É sabido que diferentes produtos exigem diferentes tecnologias de armazenamento e acesso, bem como ocupam mais ou menos espaço, de acordo com suas características. Enquanto as notícias são conteúdos mais leves e simples de preservar, as campanhas publicitárias, especialmente peças como comerciais de TV e rádio, além de ocuparem mais espaço, exigem softwares específicos para sua leitura. Mas esses aspectos não devem ser impeditivos para a conservação desses materiais. Alguns sites analisados são bons modelos de preservação e acesso, como Belo Horizonte e Vitória. Além disso, o investimento necessário para o desenvolvimento dos sites com suas ferramentas de processamento e leitura é compensado pelo baixo custo de manutenção.

Na categoria *acessibilidade*, foi evidenciado que preservar os conteúdos atuais e passados é tão necessário quanto lhes dar visibilidade, pois um arquivo pode estar em lugar de difícil acesso e não ser encontrado. Sites como os das cidades de Belém, Goiânia, Macapá, Manaus, Natal, Porto Alegre, Porto Velho e Teresina apresentaram navegação dificultada, ou por não disporem de uma boa ferramenta de buscas, que abrangesse todo o site, ou por não possuírem seções bem definidas para acesso direto aos conteúdos desejados.

Entre esses sites com baixa acessibilidade, o de Porto Alegre foi o que apresentou maior dificuldade de busca de conteúdos, pois exigia passar por um teste de *captcha*³² a cada termo buscado, tornando o processo muito demorado. Além disso, a busca se dá apenas nos conteúdos de notícias – caso identificado também em outros sites analisados –, o que dificulta encontrar arquivos como vídeos, áudios, fotos ou publicações.

Os sites com melhores ferramentas de buscas foram os das cidades de Belo Horizonte, Boa Vista, Curitiba, Fortaleza, João Pessoa, Maceió, Palma, Recife e São Luís. Nesses, a pesquisa abrange o conteúdo de todo o site e os resultados são agrupados por tipos de conteúdo ou seção à qual pertencem.

Outro fator que facilita a identificação dos conteúdos de comunicação é a existência de uma página própria para o setor, que agrupe os principais produtos e atividades desenvolvidas, como foi verificado nos sites de Belém, Belo Horizonte, Brasília, Curitiba, Fortaleza, Recife, Salvador, São Luís e Vitória – a maioria destes possuindo páginas denominadas “Agência de Notícias”, nas quais se acessam textos, vídeos, fotos, etc.

Essa utilização dos sites institucionais como repositórios das informações produzidas pelo Estado os tornam fonte privilegiada de pesquisa, especialmente pelo seu caráter oficial. No entanto, um outro dado levantado pela pesquisa apontou que poucos sites oferecem informações sobre os antigos governantes ou sobre a história da cidade. No caso da história da cidade, essas informações foram identificadas em 17 dos 27 sites oficiais: Belo Horizonte, Brasília, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Goiânia, João Pessoa, Manaus, Natal, Palmas, Porto Alegre, Porto Velho, Rio Branco, Rio de Janeiro, São Luís, Teresina e Vitória. As demais – Aracaju, Belém, Boa Vista, Campo Grande, Cuiabá, Macapá, Maceió Recife, Salvador e São Paulo – ou não disponibilizam esse tipo de informação ou se limitam a apresentar informações sobre pontos turísticos. Isto é, apesar de as cidades serem tema central na comunicação oficial, a apropriação dos assuntos que as concernem se dá, majoritariamente, para promover as ações do Executivo, especialmente por meio do jornalismo e da propaganda. Quando se trata de oferecer informações sobre dados históricos, oportunidade de colaborar com a memória das cidades e de seus habitantes, os sites institucionais ainda são subutilizados.

³² Acrônimo da expressão "*Completely Automated Public Turing test to tell Computers and Humans Apart*". Trata-se de um teste cognitivo automatizado, utilizado como ferramenta antispam, para diferenciação entre computadores e humanos. Os formatos mais conhecidos são digitação de texto composto de letras e números que aparecem em uma imagem ou, como no modelo adotado no site de Porto Alegre, a diferenciação entre tipos de imagens, como marcar, entre várias fotos, aquelas que possuem árvores ou placas de trânsito. Nesses casos, cada busca pode exigir até seis cliques antes de apresentar o resultado final.

No caso de antigos governantes, apenas seis das 27 capitais apresentam em seus sites galerias de ex-gestores, indicando nome e período de governo: Belo Horizonte, Brasília, Curitiba, Goiânia, Natal e Vitória. Em outras 19 cidades – Aracaju, Belém, Boa Vista, Campo Grande, Cuiabá, Florianópolis, Fortaleza, João Pessoa, Maceió, Manaus, Palmas, Porto Velho, Recife, Rio Branco, Rio de Janeiro, Salvador, São Luís, São Paulo e Teresina –, foram encontradas apenas informações sobre o prefeito atual, em alguns casos com uma pequena biografia. Por fim, nos sites de Macapá e Porto Alegre, além de não haver menção a ex-prefeitos, o nome dos atuais governantes aparece apenas na cobertura diária do jornalismo institucional e nos documentos oficiais, não tendo sido encontrada nenhuma seção de apresentação dos atuais gestores.

A análise do *contexto político* aponta que nem sempre os casos de apagamento dos produtos da comunicação produzidos por governos passados ocorrem quando há sucessão governamental entre grupos opositores ou, em oposição, a sucessão entre governos aliados gera cenários de preservação. A análise a partir do mapeamento dos governantes, partidos e períodos de governo (Quadro 2) e a contextualização das alianças políticas das últimas eleições revela que as situações de apagamento e preservação não podem ser explicadas unicamente a partir desses elementos.

As cidades de Belo Horizonte, Porto Alegre e Rio de Janeiro, por exemplo, são cenários de reeleição, nos quais o atual gestor está à frente do Executivo municipal desde 2009. Nesses três casos, os acervos da comunicação do primeiro mandato do atual prefeito estão preservados. No entanto, observe-se a cidade de Goiânia: a capital também reeleger seu último prefeito e, ainda assim, o site oficial não preserva os produtos da comunicação empreendida no período anterior.

Outros casos que envolvem troca de prefeitos pertencentes a grupos aliados também registram casos de apagamento. Teresina, capital que elegeu, por dois mandatos consecutivos, um prefeito filiado ao mesmo partido, o PSDB, só possui registros da comunicação do governo atual. Em cenário oposto, isto é, em cidades onde houve sucessão de grupos políticos distintos, como Aracaju (cujo prefeito anterior era filiado ao PCdoB e o atual ao DEM); em Brasília (governador anterior filiado ao PT e o atual ao PSB) e em São Paulo (anterior filiado ao PSD e atual filiado ao PT), encontram-se cenários de preservação. E há o caso único da cidade de Macapá, cujo site oficial preserva apenas as notícias do ano corrente, não sendo possível acessar aquelas anteriores a 2016, ou seja, os conteúdos mais antigos do governo atual.

Mesmo resultando em cenários de preservação tão díspares, o contexto político não deve ser descartado como lente de análise. Esses resultados podem servir de base para uma futura pesquisa em profundidade com os atores políticos envolvidos, a fim de melhor compreender o que leva governos a negligenciar ou conservar os acervos da comunicação de governos passados.

Por fim, reforça-se a importância da articulação das categorias *visibilidade*, *acessibilidade* e *contexto político* para compreender as implicações da preservação ou do apagamento dessa comunicação para a *memória* das cidades e dos seus moradores.

IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS

*Comigo, as coisas não têm hoje e ant'ontem amanhã:
é sempre.*

João Guimarães Rosa
Grande Sertão: Veredas

Esta dissertação propôs evidenciar, a partir da caracterização e identificação dos sistemas de comunicação das prefeituras de capitais brasileiras, como a preservação da comunicação governamental nos sites oficiais impacta na memória da cidade, partindo do pressuposto de que a relação entre cidade, memória e comunicação é indissociável. Se para pensar a cidade é preciso considerar as suas mais variadas dimensões – lugar de moradia; das relações sociais e afetivas; da política em sua dimensão local –; pensar a memória da cidade exige cotejar os diversos discursos sobre ela – e aqueles resultantes da comunicação oficial dos governos municipais são considerados indispensáveis.

O objetivo geral da pesquisa foi diagnosticar o estágio de preservação da comunicação governamental nos sites das capitais brasileiras, bem como analisar a implicações dessa preservação para a constituição da memória coletiva, social e política das cidades e de seus habitantes. Para isso, os sistemas de comunicação foram identificados e analisados quanto a sua *visibilidade, acessibilidade, contexto político* e promoção da *memória*.

Como principal resultado, na categoria *visibilidade*, a constatação de que um terço (33%) das capitais brasileiras já não disponibiliza, em seus sites oficiais, nenhum conteúdo da comunicação produzida por governos anteriores. E, mesmo entre sites com bom nível de preservação, foi possível identificar algum tipo de apagamento ou ausência de parte dos acervos, tratando-se, portanto, de uma preservação parcial.

Outra constatação identificada pela pesquisa foi a prática crescente entre os governos de armazenar conteúdos da comunicação oficial em sites privados, como as redes sociais digitais. O fato de a maioria das funcionalidades oferecidas por serviços como Facebook, Youtube, Soundcloud, Flickr, etc., ser gratuita, incluindo a criação de páginas, contas personalizadas e perfis, armazenamento e difusão de conteúdos, pode parecer que se trata de um bom negócio para o governo – que não precisaria investir em softwares e tecnologias próprias para atingir os mesmos objetivos –, mas não é o caso. A opção de armazenar os produtos da comunicação oficial *exclusivamente* nesses bancos de dados privados – sobre os quais os governos não possuem nenhuma ingerência sobre garantia de preservação, condições de acesso ou continuidade dos serviços – coloca em risco esses arquivos. Há, na literatura

científica, inúmeras pesquisas dedicadas a compreender as consequências da interrupção de sites ou serviços privados baseados na web que serviam como grandes bancos de dados de acesso público, como foram os casos do Geocities ou da rede social Orkut – a mais utilizada no Brasil até a massificação do Facebook.

É importante, portanto, estar alerta para a possibilidade de interrupção de alguns dos serviços que atualmente vêm sendo usados pelos governos como repositórios. Caso esses serviços sejam interrompidos e os acervos da comunicação oficial não estejam armazenados também em bancos de dados próprios, corre-se o risco de perder esse patrimônio público digital.

Quanto à *acessibilidade* das informações, também em pelo menos um terço dos sites (33%) a navegação foi dificultada por ferramentas de buscas ultrapassadas ou limitadas, que pesquisavam apenas em determinados conteúdos, em sua maioria notícias, excluindo todo o restante do conteúdo dos portais. Outra dificuldade foi a falta de seções próprias para os produtos de comunicação.

A transparência do governo se dá pela produção de informações e pela garantia de acesso dos cidadãos a essas informações. O Estado deve garantir meios e condições para a efetivação desse acesso. O que se verificou foi que, para um cidadão com conhecimentos restritos ou pouca familiaridade com os sites, a navegação dificultada em alguns portais e demais obstáculos relatados nas análises da pesquisa podem levar à desistência de encontrar a informação desejada. Além disso, um outro desafio se impõe: como garantir o acesso permanente a arquivos digitais com a evolução tecnológica de linguagens e equipamentos? Essa é uma questão que já vem suscitando diversos estudos na área da ciência da informação e se faz premente.

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 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 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.

O contexto político também mostrou que disputas de poder podem levar à manipulação da memória, como se viu nos casos dos sites das cidades de Belém (PA), Fortaleza (CE) e Maceió (AL). Neles, verificou-se que não só foram excluídos do acesso

público os conteúdos produzidos pelos governos passados, como os governos atuais produziram notícias sobre aquele período questionando as ações dos ex-gestores. Sem contraditório.

Resta evidente, pela presente pesquisa, a relação direta e indissociável entre a preservação da comunicação dos governos municipais e a constituição da memória das cidades. Resgatando Pesavento (2005), o direito à cidade é um direito à história, à memória e à identidade. E essa memória – constituinte da história da cidade e da identidade de seus habitantes – não será completa sem a garantia de preservação e acesso público e facilitado aos discursos da comunicação dos governos que a gerem.

Diariamente o espaço de sociabilidade das cidades é afetado por propagandas, informativos, atos públicos, coberturas oficiais sobre as ações dos governos municipais. Uma comunicação que fala sobre a cidade e para a cidade. Essa comunicação oficial é prerrogativa do Estado e direito dos cidadãos. Aborda temas de interesse público, registra e propaga as transformações ocorridas na sociedade e no espaço urbano, utiliza-se de fontes e informações oficiais, envolve vultosos investimentos em recursos humanos e financeiros para sua concretização. É, portanto, patrimônio público.

Ainda que as estratégias de visibilidade e disputa por credibilidade borrem a tênue fronteira entre interesse público e interesses privados, os discursos da comunicação oficial não são de interesse exclusivo dos governantes que os promovem. 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.

Assim, esta dissertação aponta que a preservação da comunicação governamental nos sites oficiais impacta na memória da cidade, composta não só pela comunicação oficial dos governos mas também pelos dos sistemas midiáticos, de comunicação social, acadêmicos, político-partidários, etc. Essa deve ser a memória nas democracias: plural, polifônica e acessível.

A multiplicidade de discursos favorece a memória coletiva ao permitir o confronto de versões, pontos de vista e enquadramentos. O jornalismo, importante fonte de informação, condiciona e acomoda a memória coletiva à sua própria estrutura e forma (BERGER, 2005). Assim é também a comunicação dos governos, com seu próprio estatuto e autonomia. Portanto, suprimir ou obstaculizar o acesso a um desses discursos é comprometer os processos de negociação da memória. É desqualificador da democracia.

Por isso defende-se que a preservação da comunicação dos governos no espaço da web, por meio dos sites institucionais, favorece a memória das cidades e dos seus habitantes. O atual estágio de desenvolvimento das Tecnologias da Comunicação e Informação permite armazenar, processar e disponibilizar grande quantidade de dados em múltiplos formatos, a custos bem mais baixos e com tecnologias cada vez mais modernas. Permite que os governos constituam “lugares de memória”, na acepção de Nora, com seu acervo preservado e com acesso facilitado.

No entanto, se a internet fomenta e barateia o armazenamento de grande quantidade de dados, facilita, igualmente, o descarte de informações. Destruir documentos digitais é muito mais simples e rápido do que fazer o mesmo com documentos em suportes físicos – o que reforça a preocupação com os produtos de comunicação que são, em sua maioria, *nascidos digitais*, isto é, arquivos que só existem nesse formato. Além disso, mesmo que determinados conteúdos não sejam destruídos ou apagados, mas estejam mantidos em local inacessível – situação também facilitada pelas tecnologias digitais –, compromete-se a memória coletiva. Tão importante quanto preservar a comunicação oficial é disponibilizá-la para acesso público.

A falta de preservação da comunicação de governo contrasta com a preservação e a acessibilidade desenvolvida para os documentos ditos de caráter “legal”, como diários oficiais, editais, contratos, relatórios de gestão. Protegidos e beneficiados por uma legislação que obriga os governos a lhes dar visibilidade, em 100% dos sites analisados há destaque, na página inicial, para o chamado *Portal da Transparência*, espaço onde estão agrupadas e disponibilizadas informações relativas a governos atuais e passados. Não disponibilizar ou suprimir alguns desses documentos é infração prevista em lei.

Infere-se então que há falta compreensão política e jurídica de que também os produtos da comunicação governamental, em seus múltiplos formatos – áudio-texto-visuais –, devem estar protegidos contra apagamentos e acessíveis. Seria a memória uma questão secundária para os gestores públicos? Ou não há entendimento da relação direta entre a memória e comunicação?

Essa é uma discussão que parece ter se iniciado muito recentemente. Entre as mais de 600 propostas aprovadas durante a primeira – e única – Conferência Nacional de Comunicação (1ª Confecom), realizada em dezembro de 2009, na capital federal, nenhuma versava especificamente sobre preservação da comunicação oficial do Estado. As propostas que mais se aproximaram do tema propunham criar acervos para os produtos das empresas públicas de comunicação, isto é, as mídias públicas do sistema de radiodifusão; e criar acervos para produtos audiovisuais realizados com financiamento público. Ambas certamente

teriam representado um primeiro passo para a discussão aqui proposta, mas faltaria contemplar os demais produtos da comunicação oficial. Ainda assim, poucas propostas aprovadas na 1ª Confecom saíram do papel e, desde então, o governo federal não lançou nova convocatória de conferência para discutir com a sociedade brasileira o tema da comunicação.

Um importante avanço para a preservação desse patrimônio pode vir no Congresso Nacional. Desde julho de 2015, tramita na Câmara dos Deputados um projeto de lei (PL 2.431/2015) que prevê a preservação dos produtos da comunicação oficial armazenados nos sites oficiais dos governos brasileiros, englobando as três instâncias: federal, estadual e municipal. Após a tramitação³³, caso o projeto seja aprovado, passaria a constituir atividade ilícita o gestor público que autorizar, permitir ou for negligente com o dano ou a subtração de informações dos sites oficiais, sendo também responsabilizados aqueles gestores que criarem mecanismos para inviabilizar ou dificultar o acesso a esse conteúdo em seu formato e estilo originais.

O projeto, de autoria da deputada federal Luizianne Lins (PT-CE), originou-se a partir do artigo científico apresentado pela pesquisadora e autora desta dissertação durante o 10º Encontro Nacional de História da Mídia (Alcar, 2015), sob o título *Direito à informação e à memória: Uma análise sobre a preservação do patrimônio digital a partir do site da Prefeitura de Fortaleza* (LUZ, 2015b). A justificativa do PL (Anexo 1) utiliza resultados iniciais da pesquisa, apresentados durante o exame de qualificação.

É essa preservação que deve ser buscada como horizonte ideal numa democracia. E este trabalho aponta que a *visibilidade* e a *acessibilidade* dessa comunicação, considerando o *contexto político* local, são importantes e influenciam na formação da *memória* das cidades e dos seus habitantes.

O Estado não pode negligenciar o caráter público e patrimonial da sua comunicação. Preservar os sistemas de comunicação dos governos municipais é lutar contra a manipulação da memória; é promover o “dever de memória” do qual nos fala Ricœur. Pois o apagamento atenta contra o interesse público e é em nome da democracia que se defende que a comunicação dos governos municipais deve compor a memória coletiva, social, política das cidades e dos seus habitantes.

³³ Em dezembro de 2015, a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados aprovou, por unanimidade, um texto substitutivo ao PL 2.431/2015 (Anexo 2), de autoria do relator na Comissão, deputado Fábio Sousa (PSDB-GO). Em maio de 2016, o projeto se encontrava na Comissão de Cultura, aguardando parecer da Dep. Jandira Feghali (PCdoB-RJ), relatora nesta Comissão. Uma vez aprovado na Comissão de Cultura, o PL segue para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, antes de ir a votação em plenário.

V – REFERÊNCIAS

Bibliografia consultada

ARENDDT, Hannah. *A Condição Humana*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.

BALDISSERA, Rudimar; SILVA, Magno Vieira da. Organizações comunicadas e ethos discursivo: imagens de si ofertadas em sites institucionais. In: CONGRESSO CIENTÍFICO DE COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL E RELAÇÕES PÚBLICAS – ABRAPCORP, 5, São Paulo, 2011. *Anais*. São Paulo: ABRAPCORP, 2011.

BERGER, Christa. Cultura da memória e resistência cultural. ENCONTRO REGIONAL NORTE DE HISTÓRIA DA MÍDIA, 2, Belém, 2012. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/alcar/encontros-nacionais-1/encontros-regionais/norte/2o-encontro-2012/artigos/cultura-da-memoria-e-resistencia-cultural/view>>. Acesso em: 16 fev. 2016.

_____. 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. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BORGES, Tiago Gautier Ferreira; WEBER, Maria Helena. Mapeamento da Comunicação Pública dos Três Poderes do Estado Brasileiro. CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO – INTERCOM 2010, 33, Caxias do Sul, 2010. *Anais*. [S.l.] Intercom, 2010.

BRAGA, José Luiz. A prática da pesquisa em Comunicação: abordagem metodológica como tomada de decisões. *Revista E-compós*, Brasília, v. 14, n. 1, jan./abr. 2011.

BRANDÃO, Elizabeth P. Conceito de Comunicação Pública. In: DUARTE, Jorge (org.) *Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 1-33.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Casa Civil; Presidência da República, 2014a. Disponível em: <<http://bit.ly/1dFiRrW>>. Acesso em: 15 jul. 2014.

_____. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. *Pesquisa de mídia 2015: hábitos de consumo de mídia pela população brasileira*. Brasília: Secom, 2014b.

_____. 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, 2014c. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/arquivos-de-instrucoes-normativas/2014in07publicidade.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2016.

_____. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. *Manual de diretrizes: identidade padrão de comunicação digital do poder executivo federal*. Brasília, 2014d. <<http://www.secom.gov.br/pdfs-da-area-de-orientacoes-gerais/internet-e-redes-sociais/diretrizes-comunicacao-digital-governo-federa-jan2014.pdf-1>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

_____. 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: 15 fev. 2016.

_____. Congresso Nacional. Lei nº 12.527. 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/112527.htm> Acesso em: 5 maio 2015.

CALVINO, Ítalo. *As cidades invisíveis*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CASALEGNO, Federico. *Memória cotidiana: comunidades e comunicação na era das redes*. Porto Alegre: Sulina, 2006.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, J. et ali. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis, Vozes: 2012.

CEPIK, Marco 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, 2002.

_____. Direito à Informação: situação legal e desafios. *Informática Pública*, vol. 2, Issue 2, p. 43-56, 2000.

CONARQ — Conselho Nacional de Arquivos. *Carta para a Preservação do Patrimônio Arquivístico Digital*. Brasília, 2005. Disponível em: <www.conarq.arquivonacional.gov.br/media/carta.pdf>. Acesso em: 5 maio 2015.

CRUZ, Lucia Santa. Memória e comunicação organizacional no Brasil: interfaces. *Revista Organicom*, v. 11, n. 20, 2014.

DODEBEI, Vera. Memória e patrimônio: perspectivas de acumulação/dissolução no ciberespaço. *Aurora - Revista de Arte, Mídia e Política*. n. 10, p. 36-50, 2011a.

_____. Cultura Digital: novo sentido e significado de documento para a memória social? *DataGramZero - Revista de Ciência da Informação*, vol. 12, n. 2, 2011b.

_____.; GOUVEIA, Inês. Contribuições das teorias da memória para o estudo do patrimônio na web. ENANCIB, 7, Marília, 2006. *Anais*. Marília, 2006a.

_____. Patrimônio e memória digital. *Morpheus – Revista Eletrônica em Ciências Humanas*, v. 8, n. 8, p. 1-10, 2006b.

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, 2011.

_____. Instrumentos de Comunicação Pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). *Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 59-71.

ESTEVES, João Pissarra. *Sociologia da Comunicação*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

GOMES, Wilson. Esfera Pública Política. In: GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C. M. *Comunicação e Democracia: Problemas & Perspectivas*. São Paulo: Paulus, 2008.

_____. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. *Revista Fronteiras: estudos midiáticos*, v. 7, n. 3, p. 214 a 222, 2005.

_____. *Transformações da política na era da comunicação de massa*. São Paulo: Paulus, 2004.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa*. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

HALBWACHS, Maurice. *A memória coletiva*. 2. ed. (nova tradução), 7. reimpressão. São Paulo: Centauro, 2003.

HASWANI, Mariângela F. Comunicação pública 360 graus e garantia de direitos. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (Org.) *Comunicação Pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão, 2011.

HUYSSSEN, Andreas. *Seduzidos pela memória: arquitetura, monumentos, mídia*. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2000.

_____. Resistência à memória: usos e abusos do esquecimento público. In: BRAGANÇA, Anibal; MOREIRA, Sonia Virginia (Orgs.). *Comunicação, acontecimento e memória*. São Paulo: Intercom, 2005

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

KOÇOUSKI, Marina. Comunicação pública: construindo um conceito. MATOS, Heloisa (org.). *Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas*. São Paulo: ECA/USP, 2012.

KUNSCH, Margarida M. Krohling. Introdução: Comunicação pública a serviço da sociedade e do cidadão. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (Org.). *Comunicação Pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão, 2011.

- LE GOFF, Jacques. *História e memória*. Campinas: Editora da UNICAMP, 1990.
- LEFEBVRE, Henry. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001
- LYCARIÃO, D; SAMPAIO, R. C. Sociedade civil online: diferentes usos da internet para fomentar a participação política. *Rev. Estud. Comun.*, Curitiba, v. 11, n. 25, p. 97-106, maio/ago, 2010.
- LUZ, Ana Javes; CARNIELLI, F. Z. O imperativo da comunicação pública em duas instituições da democracia: Prefeitura Municipal e Defensoria Pública. CONGRESSO DA COMPOLÍTICA, 6, Rio de Janeiro, 2015. *Anais*. Rio de Janeiro: Compolítica, 2015a.
- 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. ENCONTRO NACIONAL DE HISTÓRIA DA MÍDIA, 10, Porto Alegre, 2015b. Porto Alegre: Alcar, 2015b.
- _____. Comunicação Governamental – Entre a Comunicação Pública e a Política: A Experiência da Prefeitura Municipal de Fortaleza. CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO – INTERCOM, , 37, São Paulo, 2014. São Paulo: Intercom, 2014.
- MAIA, Rousiley C. M. Redes cívicas e internet: efeitos democráticos do associativismo. In: GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C. M. *Comunicação e Democracia: Problemas & Perspectivas*. São Paulo: Paulus, 2008.
- MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. “Muro baixo, o povo pula”: iniciativas institucionais de participação digital e seus desafios fundamentais. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 16, n. 1, p. 117-142, junho, 2010.
- _____. Debates políticos na internet: a perspectiva da conversação civil. In: *Opinião Pública*, Campinas, vol. 12, n. 1p. 164-187, 2006.
- 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, 2011.
- _____. Comunicação pública, esfera pública e capital social. In: DUARTE, Jorge (Org.). *Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. 2. ed.. São Paulo: Atlas, 2009. p. 59-71.
- MELA, Alfredo. *A sociologia das cidades*. Lisboa: Editorial Estampa, 1999.
- 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.
- 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, 2014.
- POLLAK, Michael. Memória e identidade social. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, vol. 5,

n. 10, p. 200-212, 1992.

_____. Memória, esquecimento e silêncio. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, vol. 2, n. 3, p. 3-15, 1989.

POSSAMAI, Ana Júlia. Governo eletrônico: uma análise institucional. In: PIMENTA, Marcelo Soares; CANABARRO, Diego Rafael (Orgs). *Governança Digital*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. Cidades visíveis, cidades sensíveis, cidades imaginárias. *Revista Brasileira de História*, vol. 27, n. 53, junho, 2007.

_____. Cidade, espaço e tempo: reflexões sobre a memória e o patrimônio urbano. *Cadernos do LEPAARQ – Textos de Antropologia, Arqueologia e Patrimônio*, vol. 2, n. 4, 2005.

_____. *O imaginário da cidade: visões literárias do urbano – Paris*, Rio de Janeiro, Porto Alegre. Porto Alegre: Ed. Universidade UFRGS, 2002.

RICŒUR, Paul. *A memória, a história, o esquecimento*. Campinas, SP: Ed. da Unicamp, 2007.

_____. *Memória, história, esquecimento*. Disponível em: <www.uc.pt/fluc/lif/publicacoes/textos_disponiveis_online/pdf/memoria_historia>. Acesso em: 16 jun. 2015. (Conferência internacional proferida na cidade de Budapeste, em 8 mar. 2003).

ROLANDO, Stefano. A dinâmica evolutiva da comunicação pública. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (Org.) *Comunicação Pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão, 2011.

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.

SINGER, André et al. *No Planalto com a Imprensa: Entrevistas de secretários de Imprensa e porta-vozes: de JK a Lula*. Recife: Editora Massangana, 2010.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.

SULLA MEMORIA: una conversazione in tre parti. Direção: Davide Ferrario. [S.l.]: Codice Italia, 2015. Filme (21min). Disponível em: <<http://www.codiceitalia2015.com/it/mostra/sulla-memoria>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura. *Charter on the Preservation of Digital Heritage*. Paris, 2003. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001331/133171f.pdf#page=89>>. Acesso em: 5 maio 2015.

WEBER, Maria Helena; COELHO, Marja Pfeifer. Entre jornalismos e poderes. In: SILVA,

Gislene et al. (Orgs.). *Jornalismo contemporâneo: figurações, impasses e perspectivas*. Salvador: EDUFBA; Brasília: Compós, 2011.

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, 2011.

_____. Sobre a produção de comunicação pública do Estado e a disputa de opinião e visibilidade política. Encontro Anual da Anpocs, 34, Caxambu (MG), 2010. Caxambu (MG): Anpocs, 2010.

_____. O estatuto da Imagem Pública na disputa política. *ECO-Pós*, v. 12, n. 3, p.11-26, set.-dez., 2009.

_____. Na Comunicação Pública, a captura do voto. *LOGOS27: Mídia e Democracia*, Rio de Janeiro, ano 14, p. 21-42, 2007a.

_____. A Cidade traída: recortes da mídia, do governo e da academia. In: MÉDOLA, A. S. L. D; ARAUJO, D. C.; BRUNO, F. (Orgs.). *Imagem, visibilidade e cultura midiática*. Porto Alegre: Sulina, 2007b. (Livro da XV COMPÓS).

_____. Visibilidade e Credibilidade: Tensões da Comunicação Política. In: MAIA, Rousiley Celi Moreira; CASTRO, Maria Céres Pimenta Spínola. *Mídia, esfera pública e identidades coletivas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

WILHEIM, Jorge. *Cidades: o substantivo e o adjetivo*. São Paulo: Perspectiva, 2008.

ZÉMOR, Pierre. As formas da comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). *Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2009.

Referências do Estado da Arte

AMORIM, Paula Karini Dias Ferreira. *Democracia e internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos de capitais brasileiras*. 2012. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) – Universidade Federal da Bahia, UFBA, Salvador, 2012.

AMORIS, Valéria de Camargo. *O papel da comunicação no processo de transição de gestão na administração pública*. 2012. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade Municipal de São Caetano do Sul, São Caetano do Sul, 2012.

AQUINO, Maria Clara. *O hipertexto como potencializador da memória coletiva: um estudo dos links na web 2.0*. 2007. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Informação) – Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

BARBOSA, Andréia Arruda. *A memória institucional como possibilidade de comunicação organizacional: o caso Exército Brasileiro*. 2010. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) – Faculdade de Comunicação Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande Do Sul, PUCRS, Porto Alegre, 2010.

CESAR, Camila Moreira. *Jornalismo, Assessoria de Imprensa e o Governo Brasileiro: Estudo sobre a obra “No Planalto com a Imprensa”*. 2012. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012.

DANTAS, Camila Guimarães. *O passado em bits: memórias e histórias na Internet*. 2008. Dissertação (Mestrado em Memória Social) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, UNIRIO, Rio de Janeiro, 2008.

DEMÉTRIO, Alexandre Bastos. *Disseminação da arte pela imagem: sítios de museus de arte no Brasil*. 2011. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Informação) – Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

DIAS, Mário José. *Memória e política nos caminhos de Nietzsche e Arendt*. 2013. Tese (Doutorado em Memória Social) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

DIAS, André Bonsanto. *O presente da memória: Usos do passado e as (re)construções de identidade da Folha de S. Paulo, entre o “golpe de 1964” e a “ditabranda”*. 2012. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

DRESSLER, Karine Georg. *Portal de gestão da Prefeitura Municipal de Porto Alegre: um estudo sobre preservação no meio eletrônico*. 2011. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Informação) – Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

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

MAURY, Tereza Cristina. *Preservação da Memória Institucional na Administração Pública: o caso do Ministério do Meio Ambiente – MMA*. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade de Brasília, UnB, Brasília, 2011.

MIGUEL, Nadya Maria Deps. *IBGE: construção e preservação de memórias*. 2006. Dissertação (Mestrado em Memória Social) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, UNIRIO, Rio de Janeiro, 2006.

MOURA, Gyl Giffony Araújo. *A construção da memória social como política pública: o caso do Centro Cultural Bom Jardim, em Fortaleza, Ceará*. 2012. Dissertação (Mestrado em Memória Social) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

OTT, Fernanda. *Os centros de documentação e memória criados por empresas privadas no Brasil das décadas de 1990 e 2000 e o caso Gerdau: a construção de patrimônio, memórias e identidades*. 2013. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

PINTO, Mônica Rizzo Soares. *Preservação de publicações eletrônicas: a questão do depósito legal*. 2011. Dissertação (Mestrado em Memória Social) – Universidade Federal do Estado do

Rio de Janeiro, UNIRIO, Rio de Janeiro, 2011.

SILVA, Ana Lúcia Migowski da. *Memórias coletivas na comunicação mediada por computador: uma análise à luz do acontecimento de 11 de setembro de 2001 em seu décimo aniversário*. 2013. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Informação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

VILA NOVA, Susimery. *Acesso livre: um olhar sobre a preservação digital no Brasil*. 2011. Dissertação (Mestrado em Informação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

Sites consultados

www.aracaju.se.gov.br
www.belem.pa.gov.br
www.pbh.gov.br
www.boavista.rr.gov.br
www.brasilia.df.gov.br
www.campogrande.ms.gov.br
www.cuiaba.mt.gov.br
www.curitiba.pr.gov.br
www.pmf.sc.gov.br
www.fortaleza.ce.gov.br
www.goiania.go.gov.br
www.joaopessoa.pb.gov.br
www.macapa.ap.gov.br
www.maceio.al.gov.br
www.manaus.am.gov.br
www.natal.rn.gov.br
www.palmas.to.gov.br
www.portoalegre.rs.gov.br
www.portovelho.ro.gov.br
www.recife.pe.gov.br
www.riobranco.ac.gov.br
www.rio.rj.gov.br
www.salvador.ba.gov.br
www.saoluis.ma.gov.br
www.capital.sp.gov.br
www.teresina.pi.gov.br
www.vitoria.es.gov.br
www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/gestao-de-dominios
www.comunicacoes.gov.br/espaco-do-radiodifusor/canal-da-cidadania
www.comunicacoes.gov.br/sala-de-imprensa/todas-as-noticias/institucionais/38098-mc-reduz-numero-de-documentos-para-pedido-do-canal-da-cidadania
www.aracaju.se.gov.br/comunicacao_social/?act=fixo&materia=apresentacao
<http://goo.gl/pGnhTn>. (link encurtado)
www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/equipe-smcs/47
www.pmf.sc.gov.br/entidades/comunicacao
www.joaopessoa.pb.gov.br/secretarias/secom
www.estamosfazendo.com.br
www.maceio.al.gov.br/secom

www.natal.rn.gov.br/secom

www.palmas.to.gov.br/secretaria/Comunicacao

www2.portoalegre.rs.gov.br/cs

www.portovelho.ro.gov.br/artigo/coordenadoria-municipal-comunicacao-social-comdecom

www2.recife.pe.gov.br/pagina/secretaria-de-imprensa

www2.recife.pe.gov.br/pagina/secretaria-de-imprensa

www.saoluis.ma.gov.br/secom

www.agenciasaoluis.com.br

**APÊNDICE A – QUANTIDADE DE CAPTURAS REALIZADAS PELO PROJETO
INTERNET ARCHIVE, COM A FERRAMENTA WAYBACK MACHINE, NOS SITES
OFICIAIS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS**

CAPITAL	SITE OFICIAL	CAPTURAS	PERÍODO
Aracaju (SE)	www.aracaju.se.gov.br	490	16/08/2000 a 15/03/2016
Belém (PA)	www.belem.pa.gov.br	407	25/01/1999 a 03/03/2016
Belo Horizonte (MG)	www.pbh.gov.br	568	07/02/1997 a 14/03/2016
Boa Vista (RR)	www.boavista.rr.gov.br	162	31/05/2002 a 24/03/2016
Brasília (DF)	www.brasilia.df.gov.br	264	18/01/2002 a 20/03/2016
Campo Grande (MS)	www.campogrande.ms.gov.br	193	18/09/2001 a 23/03/2016
Cuiabá (MT)	www.cuiaba.mt.gov.br	533	02/03/2001 a 16/03/2016
Curitiba (PR)	www.curitiba.pr.gov.br	826	06/12/1998 a 15/03/2016
Florianópolis (SC)	www.pmf.sc.gov.br	439	26/05/2000 a 22/03/2016
Fortaleza (CE)	www.fortaleza.ce.gov.br	478	03/11/1999 a 18/09/2015
Goiânia (GO)	www.goiania.go.gov.br	667	07/12/1998 a 14/03/2016
João Pessoa (PB)	www.joaopessoa.pb.gov.br	442	01/04/2001 a 16/03/2016
Macapá (AP)	www.macapa.ap.gov.br	79	27/05/2009 a 14/03/2016
Maceió (AL)	www.maceio.al.gov.br	120	18/08/2000 a 14/03/2016
Manaus (AM)	www.manaus.am.gov.br	325	01/02/2001 a 21/03/2016
Natal (RN)	www.natal.rn.gov.br	486	05/06/2000 a 22/03/2016
Palmas (TO)	www.palmas.to.gov.br	319	29/04/1999 a 24/03/2016
Porto Alegre (RS)	www.portoalegre.rs.gov.br	740	08/05/1999 a 15/03/2016
Porto Velho (RO)	www.portovelho.ro.gov.br	271	24/10/2003 a 25/03/2016
Recife (PE)	www.recife.pe.gov.br	793	27/04/1999 a 18/03/2016
Rio Branco (AC)	www.riobranco.ac.gov.br	84	13/02/2006 a 16/03/2016
Rio de Janeiro (RJ)	www.rio.rj.gov.br	1.054	27/03/1997 a 19/03/2016
Salvador (BA)	www.salvador.ba.gov.br	271	18/12/2000 a 18/03/2016
São Luís (MA)	www.saoluis.ma.gov.br	263	16/05/2000 a 15/03/2016
São Paulo (SP)	www.capital.sp.gov.br	540	26/05/2002 a 24/03/2016
Teresina (PI)	www.teresina.pi.gov.br	287	01/02/2001 a 26/03/2016
Vitória (ES)	www.vitoria.es.gov.br	550	13/06/1998 a 20/03/2016

Fonte: Elaborado pela autora com dados do site www.waybackmachine.org. Acesso em: 27 mar. 2016.

APÊNDICE B – Memorial

Minha ligação com a comunicação política e comunicação governamental está diretamente relacionada à minha experiência profissional. Após coordenar, por oito anos (2005-2012), o setor de Comunicação Social da Prefeitura de Fortaleza, compreendi a amplitude que a comunicação produzida no âmbito dos poderes públicos pode alcançar. Desde o grande número de profissionais envolvidos, passando pelas diversas áreas da comunicação acionadas como jornalismo, propaganda e relações públicas, até quando analisamos o crescente volume de recursos públicos investidos no setor, fica evidenciada sua importância e protagonismo nos dias atuais.

Foi esse entendimento, aliado ao desejo de retornar à academia, que me fizeram buscar o mestrado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em função do conhecimento das pesquisas que vinham sendo desenvolvidas sob coordenação da Prof.^a Maria Helena Weber, no âmbito do Núcleo de Pesquisa em Comunicação Pública e Política – o Nucop.

Mas, meu percurso pelos estudos da memória, associados à comunicação e, mais especificamente, à comunicação governamental, não esteve dado desde o início. Ainda que inserido nos estudos da comunicação pública, o tema do projeto aprovado na seleção era outro. Não se relacionava à memória.

A mudança iniciou quando, instigada pela chamada do 10º Encontro Nacional de História da Mídia (Alcar), que seria realizado na cidade de Porto Alegre em junho de 2015 – com o tema “Memória na Era Digital” –, produzi um artigo abordando o fato de que, em Fortaleza, o atual governo municipal – iniciado em janeiro de 2013 e de oposição ao governo anterior, do qual fui gestora – excluiu do site oficial do município todo o conteúdo de comunicação produzido pela gestão passada. Essa situação foi noticiada nos dois maiores jornais da cidade - *Jornal O Povo*³⁴ e *Jornal Diário do Nordeste*³⁵. Foi através da imprensa que tomei conhecimento do assunto.

Essas notícias faziam referência não apenas à minha história profissional e memória pessoal, mas também, me parecia claro, trazia implicações a todos aqueles que vivenciaram aquela administração, como gestores ou moradores da cidade. Tratava-se de uma medida contra o que preconizam os princípios democráticos e de defesa do interesse público.

³⁴ Matéria disponível em <<http://www.opovo.com.br/app/politica/2013/01/08/noticiaspoliticas,2984560/dados-da-gestao-luizianne-lins-sao-deletados-do-site-da-prefeitura.shtml>> Acessada em 25 abr. 2016

³⁵ Matéria disponível em <<http://www.diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/cidade/online/registros-de-gestao-passada-da-prefeitura-de-fortaleza-sao-retirados-de-site-oficial-1.833712>> Acessada em 25 abr. 2016

Escrevi o artigo, intitulado “Direito à informação e à memória: Uma análise sobre a preservação do patrimônio digital a partir do site da Prefeitura de Fortaleza”, que foi aceito e apresentado no Encontro. Durante a apresentação, o tema foi debatido, a discussão ampliada para o questionamento sobre como teriam se dado as transições governamentais em outras cidades e, ali, percebi a potencialidade que o tema oferecia, bem como seu aparente ineditismo na academia.

Esses fatores foram decisivos para propor a mudança de projeto e de rumo acadêmico. Uma mudança que não teria sido possível sem o apoio e a confiança da professora e orientadora Milena Weber. Além disso, outro grande estímulo foi transformação deste artigo em um projeto de lei federal – o PL 2.431/2015, de autoria da deputada federal Luizianne Lins (PT-CE), cujo texto propõe caracterizar 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”. O projeto de lei teve sua justificativa inspirada nos argumentos levantados no referido artigo, no qual defendi a importância da preservação da comunicação governamental como indispensável para a constituição da memória das instituições democráticas brasileiras.

Esse redirecionamento no percurso acadêmico me permite hoje oferecer esta dissertação como contribuição para os estudos da memória, da comunicação pública e da democracia digital. Acredito ser importante e urgente despertar nos gestores públicos a compreensão do tema, para que se possa enfrentar a prática do apagamento da comunicação produzida por governos passados em flagrante ataque ao interesse público.

A memória coletiva, social e política das cidades e dos seus moradores passa pelo entendimento de que os discursos dos governos que gerem a cidade também documenta essa cidade e as suas transformações; tem nos moradores sujeitos e beneficiários; tem nos seus produtos registros históricos que constituem a nossa memória. E é dever do Estado Democrático preservar esses registros e promover essa memória.

ANEXO 1

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 inexistem a ação de fatores externos na degradação de documentos, como o tempo.

O assunto é de suma importância, tanto que na 32ª 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 2**VOTO DO RELATOR****COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA****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 do 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 graduações 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 – sitio oficial: sitio 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.