A INVISIBILIDADE DA COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL EM PERÍODO ELEITORAL[1]

THE INVISIBILITY OF GOVERNMENTAL COMMUNICATION IN ELECTORAL PERIOD

Ana Javes Luz[2]

***Resumo**: Partindo das contribuições teóricas nas áreas da Comunicação Pública, Comunicação Governamental, Transparência Pública e Accountability, bem como analisando a legislação brasileira, este trabalho reflete sobre os impactos da suspensão da comunicação governamental em períodos eleitorais. Como objeto empírico, apresenta levantamento realizado nos sites oficiais dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal – cujos cargos executivos se encontravam em disputa no ano de 2018 – a fim de evidenciar como os setores de comunicação se posicionaram durante esse período eleitoral e que tipo de informações foram suprimidos do acesso público. Ao final, traz considerações sobre a relação entre comunicação pública, comunicação governamental, transparência pública e sua importância para as democracias.*

***Palavras-Chave:** Comunicação Pública. Comunicação Governamental. Eleições.*

***Abstract**: From the theoretical contributions in Public Communication, Government Communication, Public Transparency and Accountability, and analyzing Brazilian legislation, this paper analyses the impacts of the government communication suspension in electoral periods. As an empirical object, it presents a qualitative research conducted on the official websites of the 26 Brazilian states and the Federal District - whose executive positions were in dispute in 2018 - in order to show how the communication sectors were positioned during this electoral period and what kind of contents has been deleted from public access. Finally, it considerate about the relationship between public communication, governmental communication, public transparency and its importance for democracies.*

***Keywords:** Public Communication. Government Communication. Elections*

---

[1] Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho Comunicação Institucional e Imagem Pública do VIII Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (VIII COMPOLÍTICA), realizado na Universidade de Brasília (UnB), de 15 a 17 de maio de 2019.

[2] Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPPGCOM/UFRGS); mestra em Comunicação e Informação (PPGCOM/UFRGS); anajaves@gmail.com.

1. Apresentação

Em anos eleitorais, a legislação brasileira veda que agentes públicos com cargos em disputa autorizem publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos, salvo "em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral" (BRASIL, 1997). A lei visa impedir que gestores utilizem a máquina pública para influenciar as disputas eleitorais.

Recentemente, algumas interpretações dessa lei – que vigora há mais de 20 anos – passaram a compreender que entre as práticas vedadas nesse período estariam também, além das propagandas institucionais regularmente produzidas durante os mandatos governamentais, as publicações de cunho noticioso que os setores de comunicação publicam nos sites oficiais e nas contas de mídias sociais digitais administradas pelos poderes públicos, incluindo aí as notícias, entrevistas e notas oficiais. Em alguns casos, além da suspensão das atividades de comunicação durante os três meses anteriores à eleição – a que a lei faz referência explícita – passaram a ser excluídas também as publicações já existentes, isto é, aquelas produzidas e publicadas durante todo o governo.

Quais os impactos da pausa na produção de conteúdos noticiosos governamentais no período eleitoral? Compreendendo que, nas democracias, a comunicação governamental deve se pautar pelos princípios da Comunicação Pública (Weber, 2017), em que medida a proibição de acesso a esses conteúdos compromete o interesse público, especialmente no que tange à formação da opinião e à deginição do voto? Se a comunicação governamental é atividade prevista na Constituição brasileira, justificada pela necessidade de dar transparência aos atos governamentais, quais as consequências que essa medida pode trazer para as eleições?

Refletir sobre essas questões é o objetivo deste trabalho, no qual são acionadas as contribuições teóricas nas áreas da Comunicação Pública, Comunicação Governamental, Transparência Pública e *Accountability*, bem como apresenta a legislação vigente sobre o tema. Como objeto de análise empírica, apresenta levantamento qualitativo realizado nos sites oficiais dos 26 estados

brasileiros e do Distrito Federal – cujos cargos executivos se encontravam em disputa no ano de 2018 – a fim de evidenciar como os setores de comunicação governamental se posicionaram durante o mais recente período eleitoral e que tipo de informações foram suprimidos do acesso público em um dos momentos de maior vigor do debate público nas democracias: as eleições. No final, faço considerações sobre a relação entre comunicação pública, comunicação governamental, transparência pública e sua importância para as democracias.

2. Transparência pública, *accountability* e comunicação governamental

Em regimes democráticos, exige-se dos governos que seus atos estejam em consonância com o interesse público e que atuem com transparência, a fim de que suas ações sejam passíveis de acompanhamento, fiscalização e, se for o caso, sanções ou ajustes (*accountability*) por parte dos poderes, instâncias fiscalizadoras e da sociedade civil. Essa noção de transparência remete à noção kantiana de publicidade, segundo a qual somente atos que possam ser defendidos publicamente são aceitos moralmente, e se configura como um dos valores essenciais nas democracias.

A produção e oferta de informações oficiais para a sociedade tem crescido significativamente nos governos contemporâneos, resultado da adoção de políticas públicas de promoção da transparência e da liberação de pacotes de dados abertos em todo o mundo (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2015). No Brasil, importantes marcos legais que favorecem, em especial, processos de e-transparência, podem ser destacados, como a Lei Complementar 131/2009, conhecida como “Lei da Transparência”, e a Lei 12.527/2011, conhecida como “Lei de Acesso à Informação” (LAI) – dois dispositivos que incrementaram significativamente os processos pelos quais cidadãos brasileiros podem acessar informações produzidas pelo (ou sob a custódia do) Estado brasileiro.

Mas o simples acesso a dados brutos oficiais – principal benefício dos marcos legais citados – não garante ao cidadão o pleno acompanhamento e fiscalização das ações de um governo. Compreender peças orçamentárias e dados de execução fiscal exige conhecimentos mínimos sobre finanças públicas que a maioria da

população não detém. Por isso, além de poder acessar ou solicitar as informações desejadas, é preciso que o cidadão possa interpretá-las, compreendê-las, processá-las. Não se trata, portanto, apenas de saber o quê os representantes fazem, mas como e porquê.

> A simples obtenção de informação não pode ser tida como transparência, pois mesmo que a informação seja de grande valia ao cidadão, trata-se apenas de visibilidade e publicidade. A transparência, portanto, vai além do ato de tornar uma informação pública, preocupando-se com a inteligibilidade da informação por parte do cidadão comum (ALMADA E CARREIRO, 2014, p. 11).

É nesse sentido que compreendo a comunicação governamental como essencial aos esforços de promoção da publicidade e da transparência dos atos oficias do Estado. Desempenhada a partir de estruturas profissionalizadas e financiada com recursos públicos, a comunicação de governo produz e difunde cotidianamente informações de interesse público na forma de notícias, discursos, propagandas, publicações, notas oficiais, conteúdos audiovisuais (fotos, áudios, vídeos) etc. que colaboram para o acompanhamento, a compreensão e a fiscalização dos governos.

Trata-se de uma atividade prevista legalmente. De acordo com a Constituição brasileira, é dever do Estado dar publicidade aos seus atos, programas, obras e serviços, bem como realizar campanhas publicitárias, desde que essas respeitem o "caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos" (BRASIL, 1988). Além disso, a Constituição também 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, 1988).

Em uma democracia, a Comunicação Pública é a categoria de análise necessária às ações comunicativas do Estado (WEBER, 2011), compreendida como a comunicação que se pauta pela promoção de debate público a partir da abordagens de temas de interesse público.

> O Estado desempenha papel central para a existência da comunicação pública, seja na promoção de participação da sociedade em torno de questões que lhe concerne, ou por desencadear rejeição ou apoio à adoção

> de medidas políticas. A abrangência e a qualidade das tecnologias de informação e comunicação que permitem caracterizar a democracia digital tornaram possível amplificar discursos estatais, os procedimentos de transparência e *accountability*. (WEBER, 2017, p. 46).

Com esse entendimento, me alinho à hipótese, perseguida em diversas pesquisas acadêmicas[3], de que a comunicação pública é qualificadora das democracias. E os produtos derivados dessa comunicação, quando salvaguardados e disponibilizados para consulta pública, constituem amplo e importante acervo que registra e favorece a pesquisa sobre as administrações públicas, especialmente nos sites oficiais, que passaram a armazenar e disponibilizar vasto acervo sobre a comunicação do Estado desde a entrada definitiva dos governos na era digital (POSSAMAI, 2014).

3. Impedimentos legais da comunicação governamental em períodos eleitorais

A chamada Lei das Eleições – Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 – estabelece as normas gerais para a eleição de presidente/a e vice-presidente/a da República, governador/a e vice-governador/a de estado e do Distrito Federal, prefeito/a e vice-prefeito/a, senador/a, deputado/a federal, deputado/a estadual, deputado/a distrital e vereador/a em todo o país. Dentre as especificidades da lei, estão as regras para a propaganda eleitoral, a ser executada pelos candidatos e candidaturas, e as condutas vedadas aos agentes públicos, tais como a autorização de propaganda por parte de órgãos cujos cargos estejam em disputa.

Pela Lei nº 9.504/2017, nos três meses que antecedem o pleito é vedado aos agentes públicos em campanhas eleitorais:

> Autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral. (BRASIL, 1997).

Isso significa que presidentes/as, governadores/as e prefeitos/as cujos mandatos estejam em seu último ano estão proibidos de autorizar a produção e

[3] Destaco aquelas produzidas pelos integrantes do grupo de pesquisa Núcleo de Comunicação Pública e Política (Nucop), sediado no programa de Pós-graduação de Comunicação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGCOM/UFRGS), do qual faço parte.

veiculação de propagandas institucionais, em qualquer suporte ou formato. A exceção prevista se dá apenas para os casos de propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, a exemplo de bancos públicos e outras empresas públicas que disputem mercado com empresas privadas. Mesmo assim, as exceções precisam de autorização prévia da Justiça Eleitoral.

O propósito da legislação em normatizar a propaganda governamental durante o período eleitoral é claro: impedir o desequilíbrio que o uso da máquina pública a favor de um candidato ou partido pode acarretar na disputa. Como atesto em reflexão anterior (LUZ, 2017):

> Ainda que seja reconhecida pela abordagem de temas de interesse público, a comunicação governamental é também marcada por tensionamentos e conflitos entre a defesa do interesse público – seu princípio normativo nas democracias –, e a promoção de interesses privados, ligados à política e às disputas eleitorais. Reside aí a importância de observar empiricamente as práticas empreendidas. Ao tempo em que é legítimo governos darem visibilidade às suas ações, na busca por credibilidade e imagem pública favorável, é também necessário que observem os limites éticos e os marcos legais que regulamentam essa comunicação.

De fato, ao observarmos o volume de recursos públicos autorizado à comunicação governamental no orçamento do Estado brasileiro, em suas diversas instâncias, é razoável supor que o uso da máquina pública em benefício de um candidato/a pode alterar o resultado do pleito. De acordo com o site Transparência Brasil[4], o governo federal investiu em 2018 – ano de eleição presidencial – quase R$ 300 milhões[5] somente a título de Propaganda de Utilidade Pública (PUP).

Mas se a legislação veda explicitamente a autorização, e consequente produção e veiculação, de propaganda governamental, o que dizer em relação às demais atividades desempenhadas pelos sistemas de comunicação governamental? As práticas, instrumentos e produtos comunicacionais que compõem esses sistemas abrangem, além da Publicidade e Propaganda, atividades de Jornalismo (com produção diária de notícias, releases, entrevistas, notas oficiais etc.), Relações Públicas (responsável por eventos, redação de pronunciamentos oficiais, planejamento e acompanhamento de pesquisas de opinião publica, dentre outras

[4] Portal do Ministério da Transparência e da Controladoria-Geral da União com dados sobre a execução orçamentária do Governo brasileiro. Disponível em < http://transparencia.gov.br>. Acesso em 31/03/2019.
[5] Disponível em <http://transparencia.gov.br/programas-e-acoes/acao/4641-publicidade-de-utilidade-publica?ano=2018>. Acesso em 31/03/2019.

atividades), as mídias públicas (mantendo e produzindo conteúdos para as concessões públicas de rádio e televisão, quando existentes), as mídias sociais digitais (perfis oficiais em plataformas como *Facebook, Twitter, Instagram, Youtube, Flickr, Soundcloud,* etc.), além de serviços de e-participação tais como ouvidorias eletrônicas, Fóruns de Participação Online, etc (LUZ, 2017).

Estender as interdições da lei eleitoral, cujo texto se refere à publicidade institucional, às demais atividades da comunicação de governo, compromete o direito à informação oficial e de interesse público justamente quando ela se faz tão necessária – o período do debate eleitoral e da decisão do voto. Além disso, poderia levar ao entendimento de que a comunicação governamental, mesmo nas democracias, quando se espera que atenda aos princípios da Comunicação Pública, não passa de propaganda com fins eleitorais.

No entanto, foi esse entendimento que prevaleceu nas eleições para governador/a no Brasil realizadas em 2018, especialmente após a publicação, em 11 de abril de 2018, da Instrução Normativa N° 01 (IN01/2018) da Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM/PR), que se tratava da publicidade em ano eleitoral dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2018a). Esse documento pode ter servido de guia para decisões tomadas pelos governos estaduais sobre como proceder quanto à comunicação governamental nas eleições, como será demonstrado mais adiante. Por isso, cabe destacar, as seguir, suas principais determinações.

Iniciando com alusão à Instrução Normativa N° 01 de 2017 (que dispõe sobre a conceituação das ações de comunicação do Poder Executivo Federal), segundo a qual essa comunicação tem por finalidade: “atender ao princípio da publicidade e promover transparência da atuação governamental, contribuindo, ainda, para consolidação da comunicação pública no País” (BRASIL, 2017)[6], e citando também

[6] No §1°, Art. 2° da IN01/2017, afirma-se que ”por comunicação pública, entende-se aquela realizada exclusivamente em prol do interesse público, com vistas a garantir a cidadania, o direito à informação, à livre expressão de pensamento e a participação do cidadão no debate de assuntos de relevância política, econômica e social e de temáticas relacionadas à condição humana e à vida em sociedade. Na consolidação de princípios democráticos e na promoção do dialogo social, a comunicação pública pode organizar-se de diversas formas, valendo-se de instrumentos, sistemas e meios de

o art. 37 da Constituição Federal, segundo o qual na publicidade e nas campanhas dos órgãos públicos não podem constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (BRASIL, 1988), a IN01/2018, determinou, em atendimento à Lei das Eleições, a suspensão de veiculação, exibição, exposição ou distribuição de peças e/ou materiais de publicidade durante o período eleitoral (BRASIL, 2018a, p. 7).

Na mesma instrução normativa, no entanto, a SECOM/PR dispôs também sobre outros itens aos quais a legislação eleitoral não faz menção explícita, tais como as atividades de jornalismo e de relacionamento com a imprensa desempenhadas pelos sistemas de comunicação governamental. Com isso, a IN01/2018 ampliou as suspensões e restrições das atividades desempenhadas pelo Sistema de Comunicação (SICOM) do Governo Federal que eram realizadas até então no período de três meses anterior ao pleito, como se vê a seguir.

No que tange às relações com a imprensa, a IN01/2018 estipulou que:

> Art. 29. No âmbito das ações de relacionamento com a imprensa, os integrantes do SICOM poderão disponibilizar releases a jornalistas, inclusive em áreas de livre acesso de suas propriedades digitais, observadas, por analogia, as vedações de conteúdo dispostas para a publicidade em período eleitoral nesta Instrução Normativa.
> §1o Os integrantes do SICOM deverão evitar em seus releases conteúdos ou análises que envolvam emissão de juízo de valor referente a ações, políticas públicas e programas sociais, bem como comparações entre diferentes gestões de governo.
> §2o Os releases à imprensa dos integrantes do SICOM deverão, preferencialmente, focar nas informações de interesse direto do cidadão vinculadas à prestação de serviços públicos, observando-se o disposto nos arts. 21 e 22 desta Instrução Normativa, por analogia. (BRASIL, 2018a, p. 9-10).

Quanto à suspensão conteúdos noticiosos e de pronunciamentos de autoridades, dispôs:

> Art. 30. No período eleitoral, fica vedada a veiculação ou exibição de conteúdos noticiosos dos órgãos e entidades integrantes do SICOM, em suas propriedades digitais.
> Parágrafo único. Os conteúdos noticiosos veiculados ou exibidos antes do período eleitoral poderão ser mantidos nas propriedades digitais dos integrantes do SICOM, desde que em área sem destaque e devidamente datados, para que se possa comprovar junto à Justiça Eleitoral o período de sua produção e veiculação.
> Art. 31. Fica vedada no período eleitoral a veiculação ou exibição nas propriedades digitais dos órgãos e entidades integrantes do SICOM de

comunicação no qual interagem governos, movimentos sociais, organizações privadas, terceiro setor ou segmentos específicos da sociedade" (BRASIL, 2017, p. 01).

> discursos, entrevistas ou qualquer tipo de pronunciamento de autoridade que seja candidata a cargo politico nas eleições.
> Parágrafo único. Os pronunciamentos veiculados ou exibidos antes do período eleitoral poderão ser mantidos nas propriedades digitais dos integrantes do SICOM, desde que em área sem destaque e devidamente datados, para que se possa comprovar o período de sua gravação e veiculação.
> Art. 32. Não configura publicidade institucional a entrevista de autoridade do SICOM que observar os limites da informação jornalística, com vistas a dar conhecimento ao público de determinada atividade de governo, sem promoção pessoal, nem menção a circunstancias eleitorais.
> Art. 33. Fica vedado no período eleitoral fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, salvo quando, a critério da Justiça Eleitoral, tratar-se de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo, nos termos do art. 73, inciso VI, alínea 'c', da Lei no 9.504, de 1997. (BRASIL, 2018a, p. 10).

Por fim, sobre as atividades nos perfis oficiais em mídias digitais, a IN01/2018 determinou:

> Art. 34. Fica vedada no período eleitoral a inclusão de **posts** nos perfis oficiais dos órgãos e entidades integrantes do SICOM em redes sociais, observados os arts. 21 e 22 desta Instrução Normativa.
> Art. 35. Os posts anteriores ao período eleitoral, de conteúdos sujeitos à legislação eleitoral, poderão ser mantidos no perfil do integrante do SICOM, desde que devidamente datados, para que se possa comprovar o período de sua inclusão.
> §1o Esses posts não poderão ser reeditados nem promovidos pelos integrantes do SICOM, de forma a obter novo destaque na linha do tempo do seu perfil em redes sociais.
> Art. 37. Por medida de cautela, as áreas para comentários e interatividade com o público nas propriedades digitais dos órgãos e entidades integrantes do SICOM deverão ser suspensas durante o período eleitoral.
> §1o Os integrantes do SICOM deverão divulgar nota explicativa em suas propriedades digitais, conforme modelo disposto no item I do Anexo I desta Instrução Normativa, com vistas a justificar a suspensão para a sociedade.
> §2o A suspensão prevista neste artigo não se aplica nos casos de grave e urgente necessidade pública ou quando avaliada a impossibilidade ou inadequação da suspensão das áreas de interatividade pelo órgão ou entidade integrante do SICOM, que deverá intensificar os trabalhos de moderação e intervenção nos comentários, com vistas a inibir aqueles que firam a legislação eleitoral e, consequentemente, causem responsabilização imputada pela Justiça Eleitoral. (BRASIL, 2018a, p. 11, grifo no original).

As normas citadas acima vigoraram até o dia 20 de agosto de 2018, quando a SECOM/PR publicou nova Instrução Normativa, a IN05 (BRASIL, 2018b), na qual algumas das restrições e suspenções inicialmente determinadas foram revogadas ou reescritas. Foi o caso da Seção V, que tratava da produção, veiculação e manutenção nos sites oficiais de conteúdos noticiosos. De acordo com a IN05/2018, voltava a ser permitida a veiculação e manutenção dos conteúdos noticiosos, desde que observados "os limites da informação jornalística, com vistas a dar

conhecimento ao público das ações de governo, sem menção a circunstâncias eleitorais e evitando nomes de agentes públicos" (BRASIL, 2018b, p. 8).

Outra mudança que merece destaque foi a redação do Art. 34, que passou a permitir a postagem nas mídias digitais durante o período eleitoral, "desde que não alinhados à publicidade sujeita ao controle da legislação eleitoral" (BRASIL, 2018b, p. 8). No entanto, essas revisões só ocorreram mais de quatro meses após a publicação da primeira Instrução Normativa e já transcorrido metade do período oficial de campanha eleitoral no país. Com isso, boa parte dos sistemas de comunicação governamental ligados às esferas de poder com cargos em disputa naquela eleição já havia suspendido suas atividades e excluído seus conteúdos dos sites oficiais e mídias digitais por eles administrados, como foi o caso dos sites oficiais dos governos estaduais e do Distrito Federal, que demonstraremos a seguir.

4. Silenciamento da comunicação governamental

Entre os dias 08 de julho e 07 de outubro de 2018 – os três meses que antecederam o primeiro turno das eleições gerais brasileiras de 2018 – estava proibido pela legislação eleitoral a autorização e a veiculação de publicidade institucional dos órgãos ligados às esferas administrativas cujos cargos estivessem em disputa naquele ano, a saber: presidente/a e vice-presidente/a da República, governador/a e vice-governador/a de estado e do Distrito Federal, senador/a, deputado/a federal, deputado/a estadual e deputado/a distrital. Como referido na seção anterior, apesar da lei fazer menção apenas à proibição de publicidade institucional, a publicação de uma instrução normativa por parte da Presidência da República que incluiu, dentre as condutas vedadas nesse período, também as atividades ligadas ao jornalismo, assessoria de imprensa e relações públicas pode ter induzido muitos governos estaduais a seguiram esse entendimento e suspenderem as atividades da comunicação governamental até o final da eleição[7].

Apresentamos a seguir uma pesquisa documental de caráter qualitativo, realizada nos sites oficiais dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal, a fim de

[7] Em caso de segundo turno, as referidas condutas permanecem vedadas até que a eleição fosse concluída.

evidenciar o impacto que essa medida teve no acesso a informações de interesse público no período eleitoral. O levantamento foi realizado a partir do procedimento metodológico da navegação orientada em duas datas distintas: no dia 05 de outubro de 2018, quando a comunicação governamental, inclusive a publicidade institucional, ainda estava autorizada; e no dia 08 de outubro de 2018, primeiro dia após o início oficial da campanha eleitoral, quando as proibições já estavam em vigor. Em seguida, a fim de verificar se houve mudança de postura dos governos estaduais após a publicação da nova Instrução Normativa da SECOM/PR, em 20 de agosto de 2018, voltamos a acessar as páginas iniciais dos sites oficias mas, dessa vez, através da ferramenta de arquivamento da web *Wayback Machine*[8], que permite a recuperação de sites em versões passadas.

4.1 - Dos sites analisados

Dos 27 sites que compõem o *corpus* desta pesquisa (ANEXO 1), apenas um (Goiás) manteve os conteúdos noticiosos no ar – e em atividade – durante todo o período eleitoral. Os demais 26 excluíram, a maioria logo no início de julho, não só as peças de campanhas de publicidade institucional, mas também as notícias, entrevistas, notas oficias e demais conteúdos derivados das atividades do jornalismo.

Dentre os que excluíram os conteúdos noticiosos, doze – o equivalente a cerca de 46% - excluíram do acesso público todo o conteúdo que havia no site dessa natureza, impossibilitando a leitura até mesmo de notícias produzidas antes do período de campanha eleitoral. Nos demais (14), houve pausa na produção de novos conteúdos, mas tudo o que já estava inserido nesses espaços permaneceu disponível para pesquisa, inclusive as propagandas produzidas e veiculadas antes da proibição legal.

É importante ressaltar que, dos 26 sites que suspenderam as atividades de comunicação e/ou excluíram conteúdos noticiosos, oito não ofereceram qualquer esclarecimento ao cidadão sobre o motivo da ausência dessas informações. E, entre os que publicaram nota explicativa, a maioria mencionou a Lei nº 9.504/1997 como

[8] Disponível em <https://archive.org/web>

justificativa e alguns poucos estados, como no caso do Tocantins, mencionaram também a Instrução Normativa 01 da SECOM/PR em sua justificativa legal.

Mesmo após a publicação da nova Instrução Normativa da SECOM/PR, em agosto de 2018, nenhum dos 26 sites que haviam suspendido as publicações da comunicação governamental voltou a disponibilizar esses conteúdos antes do término das eleições. Aliás, em três estados – Maranhão, Mato Grosso do Sul e Pará – que não haviam retirado as publicações noticiosas no início da campanha eleitoral, sinalizando que poderiam manter as atividades de comunicação tal qual o estado de Goiás, suspenderam essas atividades uma semana depois.

4.2 – Informação de interesse público *x* propaganda governamental

A interpretação do texto legal adotada em mais de 90% dos estados considerou as atividades do jornalismo como similares à propaganda governamental, isto é, destinada à promoção do projeto político e/ou do gestor à frente do cargo em disputa. Conforme atesta Weber (2011), toda ação comunicativa do Estado é necessariamente estratégica, visando a conquista de uma opinião pública favorável. No entanto, esse é um tema que necessita ser tensionado, tendo em vista que a comunicação é atividade central na promoção da transparência do Estado nas democracias.

Se, de acordo com a Lei das Eleições, fica vedada durante a campanha eleitoral a publicidade de “atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos” (BRASIL, 1997), como evitar que, no próprio debate eleitoral, haja distorção de dados oficiais ou manipulação de informações se as fontes oficiais estão silenciadas? À Imprensa profissional – que é, também, comercial – cabe o acompanhamento das eleições e a fiscalização dos poderes. E sem dúvida presta insubstituível serviço ao debate público que ganha corpo nos meses que antecedem a escolha dos futuros representantes. No entanto, seja pela autonomia que cada vez mais cidadãos têm em escolher suas fontes de informação, seja para auxiliar no trabalho investigativo da própria Imprensa, a supressão de informações oficiais nos sites governamentais empobrece e compromete o debate eleitoral.

Além disso, assistimos nos últimos anos a um crescimento exponencial da disseminação de notícias falsas (*fake news*), especialmente através da internet, com

o objetivo de influenciar nos resultados eleitorais. Foi o caso da última eleição presidencial norte-americana, que resultou na vitória de Donald Trump em 2016; na consulta sobre a saída da Inglaterra da União Europeia (Brexit), também em 2016; e não foi diferente nas eleições brasileiras de 2018, que escolheu governadores, senadores, deputados e o atual presidente do País[9]. Diante disso, como prescindir da oferta de informações oficiais para o esclarecimento e o debate público?

O fato da Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM/PR) ter editado a Instrução Normativa 01/2018 para asseverar que "no período eleitoral, podem ser veiculados ou exibidos conteúdos noticiosos pelos órgãos e entidades integrantes do SICOM [...] desde que observados os limites da informação jornalística" (BRASIL, 2018b) e que não configura publicidade institucional a entrevista de autoridade que "observar os limites da informação jornalística, com vistas a dar conhecimento ao público de determinada atividade de governo, sem promoção pessoal, nem menção a circunstâncias eleitorais" (BRASIL, 2018b) evidencia que esse é um tema que ainda precisa ser debatido.

Por outro lado, quando se frisa, em documentos oficiais, que a publicidade dos atos governamentais deve observar os limites da informação jornalística no período eleitoral, abre-se espaço para o entendimento de que, fora desse período, a comunicação governamental poderia se afastar dos princípios da Comunicação Pública. E esse não é um caminho desejável nas democracias contemporâneas.

5. Considerações Finais

Este trabalho teve como objetivo evidenciar que a suspensão da comunicação governamental nos períodos eleitorais, em especial das atividades vinculadas ao jornalismo institucional, ao invés de colaborar para a isonomia dos pleitos, pode abrir espaço para a desinformação sobre os governos e os cargos em disputa, comprometendo o esclarecimento, o debate e impactando na formação da opinião e na definição do voto. Reitero assim meu entendimento de que, quando executada

[9] O crescimento da disseminação de *fake news* fez com que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) lançasse, durante o segundo turno das eleições de 2018, uma página para "ajudar a esclarecer o eleitorado brasileiro acerca das informações falsas e falaciosas que vêm sendo disseminadas pelas redes sociais". Ver <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Outubro/fake-news-tse-lanca-pagina-para-esclarecer-eleitores-sobre-a-verdade > Acesso em 31 Março 2019.

em consonância com a defesa do interesse público, e observando os princípios ético-normativos da Comunicação Pública, a comunicação governamental qualifica as democracias, estando diretamente relacionada aos processos de transparência pública e de *accountability.*

Nas eleições para escolha dos governadores dos 26 estados e do Distrito Federal, observou-se que apenas o site oficial do Estado de Goiás manteve a produção e publicação de notícias, sem que isso tenha significado desrespeitar a proibição legal de autorizar e veicular propaganda governamental sem prévia autorização da Justiça Eleitoral. Os demais entes da federação suspenderam também a produção e a publicação de notícias nos sites oficiais durante os três meses que antecederam o primeiro turno (e prosseguiram por mais um mês sem conteúdos onde a disputa foi para segundo turno). Dentre esses 26, quatorze estados excluíram ou tornaram inacessíveis todo o conteúdo de comunicação que estava disponível nos sites oficiais até então, mesmo que tenham sido produzidos antes do início do prazo legal de suspensão da publicidade institucional.

É preciso enfrentar o debate de que a comunicação governamental, ainda que estratégica e que busque dar evidência aos feitos positivos dos governos que a promovem, é uma atividade prevista constitucionalmente com o objetivo de promover a transparência e o acompanhamento dos atos de governança. Prescindir de tal atividade no momento em que ocorre o debate público sobre a continuidade ou substituição de um projeto político governamental é admitir que essas informações não são de interesse público.

A Constituição Federal brasileira afirma, em seu artigo 273 (BRASIL, 1988), 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. Aliado ao Art. 37 (idem, 1988), que trata da obediência aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na administração pública, temos um norte legal que permite fiscalizar as ações comunicativas do Estado brasileiro em qualquer período – e não só durante as disputas eleitorais.

No campo acadêmico, são os princípios normativos da Comunicação Pública que oferecem as lentes de observação dessas práticas. Pautada pelo interesse público e voltada à promoção do debate público, a Comunicação Pública permite qualificar a comunicação entre governo e sociedade e, em última instância, qualifica a própria democracia. Nesse sentido, ao invés de proibir a comunicação do Estado durante as eleições ou intensificar a fiscalização dessas práticas apenas nesses períodos, mais profícuo seria estimular a comunicação de interesse público em todas as instâncias de governo, com vistas a cumprir o que já determina a Constituição.

Referências

ALMADA, Maria Paula; CARREIRO, Rodrigo. Qualidade da informação pública: uma análise do grau de transparência dos portais de cinco estados brasileiros. In: **Comunicologia** - Revista de Comunicação da Universidade Católica de Brasília, v. 6, n. 2, p. 03-24, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da Republica Federativa do Brasil. Brasília: Casa Civil; Presidência da República, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 15 Março 2019.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 9.504**, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-das-eleicoes/lei-das-eleicoes-lei-nb0-9.504-de-30-de-setembro-de-1997> Acesso em: 31 Março 2019.

_____. Presidência da República. Secretaria Geral. Secretaria Especial de Comunicação Social. **Instrução Normativa Nº 01**, de 11 de abril de 2018a. Disciplina a publicidade em ano eleitoral dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal e dá outras orientações. Disponível em <http://www.secom.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao/arquivos-de-instrucoes-normativas/INSecom012018.pdf> Acesso em: 31 Março 2019.

_____. Presidência da República. Secretaria Geral. Secretaria Especial de Comunicação Social. **Instrução Normativa Nº 05**, de 20 de agosto de 2018b. Disciplina a publicidade em ano eleitoral dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal e dá outras orientações. Disponível em <http://www.secom.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao/arquivos-de-instrucoes-normativas/in-5_2018-altera-a-in-1-18-d-o-u.pdf/view> Acesso em: 31 Março 2019.

_____. Presidência da República. Secretaria Geral. Secretaria Especial de Comunicação Social. **Instrução Normativa Nº 01**, de 01 de julho de 2017. Disciplina a publicidade em ano eleitoral dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal e dá outras orientações. Disponível em <http://www.secom.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao/arquivos-de-instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-01-de-27-07-2017/view> Acesso em: 31 Março 2019.

GOMES, Wilson; AMORIM, Paula Karini; ALMADA, Maria Paula. **Novos Desafios para a Ideia de Transparência Pública**. VI Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política. 2015.

LUZ, Ana Javes. Sistemas de Comunicação Governamental: a experiência da Prefeitura de Fortaleza (2005-2012). In: WEBER, M. H.; COELHO, M. P.; LOCATELLI, C.. (Org.). **Comunicação Pública e Política**: pesquisa & práticas. Florianópolis: Insular, 2017, v. 01, p. 423-437.

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

WEBER, Maria Helena. Nas redes de comunicação pública, as disputas possíveis de poder e visibilidade. In: WEBER, Maria. Helena; COELHO, Maria. P.; LOCATELLI, Carlos. (Org.). **Comunicação Pública e Política**: pesquisa & práticas. Florianópolis: Insular, 2017, v. 1, p. 23-56.

_____. 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.

ANEXO 1

Sites oficiais dos governos estaduais brasileiros no período eleitoral de 2018 (continua)

ESTADO	SITE OFICIAL	SITUAÇÃO EM 05/07/2018	SITUAÇÃO EM 08/07/2018	PUBLICOU NOTA EXPLICATIVA
ACRE	www.ac.gov.br	No ar	Todas as notícias excluídas	Sim (*)
ALAGOAS	www.alagoas.al.gov.br	No ar	Suspensão de notícias após 06/07/2018	Não
AMAPÁ	www.portal.ap.gov.br	No ar	Suspensão de notícias após 06/07/2018	Não
AMAZONAS	www.amazonas.am.gov.br	No ar	Todas as notícias excluídas	Não
BAHIA	www.ba.gov.br	No ar	Suspensão de notícias após 06/07/2018	Sim
CEARÁ	www.ceara.gov.br	Todas as notícias excluídas	Todas as notícias excluídas	Sim
DISTRITO FEDERAL	www.df.gov.br	Todas as notícias excluídas	Todas as notícias excluídas	Sim
ESPÍRITO SANTO	www.es.gov.br	No ar	Suspensão de notícias após 06/07/2018	Sim
GOIÁS	www.goias.gov.br	No ar	No ar	-
MARANHÃO	www.ma.gov.br	No ar	Suspensão de notícias após 16/07/2018	Sim
MATO GROSSO	www.mt.gov.br	No ar	Todas as notícias excluídas	Sim
MATO GROSSO DO SUL	www.ms.gov.br	No ar	Suspensão de notícias após 12/07/2018	Sim

Sites oficiais dos governos estaduais brasileiros no período eleitoral de 2018 (continuação)

MINAS GERAIS	www.mg.gov.br	No ar	Todas as notícias excluídas	Sim (*)
PARÁ	www.pa.gov.br	No ar	Suspensão de notícias após 17/07/2018	Sim
PARAÍBA	www.paraiba.pb.gov.br	No ar	Todas as notícias excluídas	Sim
PARANÁ	www.pr.gov.br	No ar	Todas as notícias excluídas	Não
PERNAMBUCO	www.pe.gov.br	No ar	Suspensão de notícias após 05/07/2018	Não
PIAUÍ	www.pi.gov.br	Todas as notícias excluídas	Todas as notícias excluídas	Sim
RIO DE JANEIRO	www.rj.gov.br	No ar	Suspensão de notícias após 07/07/2018	Sim
RIO GRANDE DO NORTE	www.rn.gov.br	No ar	Suspensão de notícias após 06/07/2018	Não
RIO GRANDE DO SUL	www.rs.gov.br	No ar	Suspensão de notícias após 06/07/2018	Sim
RONDÔNIA	www.rondonia.ro.gov.br	No ar	Suspensão de notícias após 06/07/2018	Não
RORAIMA	www.portal.rr.gov.br	No ar	Suspensão de notícias após 06/07/2018	Sim
SANTA CATARINA	www.sc.gov.br	No ar	Suspensão de notícias após 06/07/2018	Sim

Sites oficiais dos governos estaduais brasileiros no período eleitoral de 2018 (continuação)

SÃO PAULO	www.saopaulo.sp.gov.br	No ar	Todas as notícias excluídas	Sim
SERGIPE	www.se.gov.br	No ar	Todas as notícias excluídas	Não
TOCANTINS	www.portal.to.gov.br	No ar	Todas as notícias excluídas	Sim

(*) Nos sites dos estados do Acre e de Minas Gerais, as notas explicativas não estavam na página inicial (home), mas na página do setor de Comunicação.

Fonte: Desenvolvido pela autora.