

DIÁRIO OFICIAL: um instrumento de cidadania ou de manipulação?¹

Ivan Carlo Andrade de OLIVEIRA²

Paulino Rocha BARBOSA³

RESUMO

O presente estudo procura discorrer sobre a história do Diário Oficial no Estado do Amapá, fazendo uma contextualização com o cenário nacional. Para tanto, foram utilizados os métodos de análise de conteúdo, análise documental e entrevistas. Fazendo referencia às Atas Diurnas e Atas do Senado do Império Romano, como origem do Diário Oficial, este estudo se ateve a analisar a criação da Imprensa Oficial no Brasil que inaugura também a mídia impressa no país. Para enfim, chegar ao Diário Oficial da União e, mais particularmente, ao Diário Oficial do Estado do Amapá. Destacando sua finalidade, funcionamento e importância dentro do cenário político brasileiro e amapaense.

PALAVRAS – CHAVE: Imprensa Nacional. Diário Oficial. Amapá. Mídia. Atos oficiais.

ABSTRACT

This study seeks to discuss the history of the Official Gazette of the State of Amapá, doing a background to the national scene. To this end, we used the methods of content analysis, document analysis and interviews. Referring to the Daytime Minutes and Minutes of the Senate of the Roman Empire as the origin of the Official Gazette, this study has looked to examine the creation of the Government Printing Office in Brazil that also opens the print media in the country. To finally get to the Official Gazette and, more particularly the Official Gazette of the State of Amapá. Highlighting its purpose, function and importance within the political scene and Amapá.

KEY – WORDS: National Press. Official Gazette. Amapá. The media. Official acts.

¹ Artigo apresentado a Disciplina Mídia Impressa ministrada pela Profª. Msc. Roberta Sheibe do Curso de Jornalismo da Universidade Federal do Amapá.

² Mestre em Comunicação pela Universidade Metodista de São Paulo e Professor do Curso de Jornalismo da Universidade Federal do Amapá. Email: profivancarlo@gmail.com

³ Acadêmico do curso de jornalismo da Universidade Federal do Amapá. Email: paulinobarbosa@bol.com.br

INTRODUÇÃO

No decorrer da história da humanidade, percebemos que muitos governos buscaram maneiras de divulgar seus atos, seja como uma forma de disseminar suas ideologias com vista ao controle da informação e manutenção do poder; seja como forma de propaganda para divulgar os atos e obras governamentais ou como forma de tornar legítimos os atos do governo.

Segundo Aquiraz (2010), um dos registros pioneiros dessa prática que temos conhecimento vem do Império Romano. Tudo começou quando o Imperador Júlio César, por volta dos anos 50 a.c. resolveu criar uma forma de limitar o poder dos governadores das províncias obrigando que os mesmos publicassem minuciosamente todos os seus atos governamentais. Dessa forma tanto o Imperador quanto o povo poderiam acompanhar o que ocorria nas províncias evitando desmandos, crueldade, perseguições e roubos aos cofres públicos.

Tal medida, porém, foi implantada mais tarde na própria sede do Império, envolvendo as atividades do Senado. Também conhecidos como Atos do Senado ou Comentários do Senado, esses instrumentos de comunicação tinham o objetivo de tornar público o resultado das sessões das Assembléias. Todas manuscritas, as cópias eram afixadas em locais de fácil visualização, como no Fórum e demais repartições públicas.

Com esse mesmo propósito também havia a *Acta Diurna Populi Romani* (*Actae Diurnae*) ou Atas Públicas que era uma espécie de Diário Oficial do Império Romano que, segundo Cuadrado *apud* Sousa (2008, p. 34),

(...) procurava-se satisfazer as necessidades dos governantes, dando à conhecer à população as suas decisões, manter informados os pro-consules que se encontravam nas províncias distantes da urbe e alimentar a curiosidade de uma numerosa classe dominante que necessitava da notícia e incluso da bisbilhotice para estabelecer relações e equilibrar o poder.

Também se tem registro de veículos similares de comunicação em outras civilizações, como a egípcia onde registravam a vida da Corte no Antigo Egito e os atos e medidas dos faraós. São esses dois instrumentos considerados as origens dos diários oficiais da atualidade.

Considerando a existência milenar e a importância desse instrumento governamental enquanto meio de comunicação oficial, pretendemos, neste estudo, discorrer sobre a história do Diário Oficial no estado do Amapá e sua contextualização dentro do cenário nacional. Para tanto, utilizaremos a análise de conteúdo “(...) elaborada a partir de material já publicado, constituído principalmente de livros, artigos de periódicos e atualmente com material

disponibilizado na Internet” (GIL *apud* SILVA; MENEZES, 2001, p.21); análise documental, “elaborada a partir de materiais que não receberam tratamento analítico” (GIL *apud* SILVA; MENEZES, 2001, p.21); e depoimentos verbais com a “obtenção de informações de um entrevistado, sobre determinado assunto ou problema” (GIL *apud* SILVA; MENEZES, 2001, p.33).

2. Os primórdios da Imprensa Oficial no Brasil

A Imprensa Oficial no Brasil foi instituída pelo príncipe regente D. João, em 13 de maio de 1808, quando da vinda da Família Real ao Brasil, com o nome de Imprensa Régia. No decorrer da sua história também já foi denominada de Real Officina Typographica, Typographia Nacional, Typographia Imperial, Imprensa Nacional, Departamento de Imprensa Nacional e, por último, Imprensa Nacional.

Com o objetivo de registrar diariamente a vida administrativa do Brasil, a Imprensa Nacional iniciou seus trabalhos imprimindo as primeiras leis, alvarás, cartas régias, além de congratulações, odes, atos episcopais, orações e compêndios literários. Como pioneira na área editorial no país, a Imprensa Nacional, também editou inúmeras obras científicas e literárias de grande valor. Para se ter idéia, de 1808 a 1822, saíram da Imprensa Régia nada menos do que 1.154 impressos, conforme dados do Portal da Imprensa Nacional.

Apesar de ter inaugurado a imprensa no Brasil e ter contribuído para a divulgação da informação e difusão da cultura, a Imprensa Nacional se expandiu por várias províncias dominando exclusivamente o ramo da comunicação no país. Até mesmo porque era proibida a implantação de qualquer meio de comunicação privada no Brasil Imperial.

Como podemos perceber, o início da imprensa no Brasil é marcado pelo monopólio Imperial, em que a informação oficial da Corte prevalecia em absoluto sem nenhuma contestação ou oposição. Ou seja, a imprensa brasileira em seu início se reduziu à opinião impressa de uma única fonte que tinha o objetivo de disseminar suas ideologias. Além de ser monopolista, a mídia brasileira também nasceu elitista. E que, por esta razão, conforme expõe Lima (2008) sempre excluiu “grande parte da população do espaço público criado pela mídia impressa”. Concordando com este último autor, Kucinski(1998) , afirma que,

(...) a elite dominante é ao mesmo tempo a fonte, a protagonista e a leitora das notícias [*da imprensa*]. Uma circularidade que exclui a massa da população da dimensão escrita do espaço público definido pelos meios de comunicação de massa.

3. O Diário Oficial no Brasil

O Diário Oficial brasileiro é um instrumento de legitimação dos atos envolvendo os três poderes, já que um dos princípios constitucionais que regem a administração pública diz respeito à publicidade dos atos públicos. Assim, tanto o poder executivo, quanto os demais poderes tem o dever constitucional de publicar seus atos públicos.

Nesse sentido, a legislação brasileira determina que a Administração Pública tem como uma de suas atribuições, a manutenção da transparência de seus atos. O autor Hely Lopes Meirelles, assegura que:

(...) a publicidade, como princípio da Administração Pública (CF, art. 37, caput), abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes (2006, p.95).

Até 30 de setembro de 1862, os atos oficiais do governo brasileiro eram publicados em diversos veículos impressos de comunicação, inclusive como matéria paga. Somente em 1º de outubro de 1862 que é criado o Diário Oficial, através de uma deliberação do Marquês de Olinda, no segundo reinado, como instrumento exclusivo de divulgação governamental.

Com sede no Rio de Janeiro, desde o início de sua implantação no Brasil, o Diário Oficial passou a ser impresso em Brasília em 21 de abril de 1960, quando Juscelino Kubitschek trouxe para a nova capital brasileira 50 servidores públicos da Imprensa Nacional para editarem os primeiros atos da nova capital do País.

Em 1994, todo o material da Imprensa Nacional passou a ser digitalizado utilizando recursos de informática. E, em 28 de janeiro de 1997, a Imprensa nacional inicia o seu processo de modernização com a criação do seu endereço eletrônico. E em 17 de março do mesmo ano, a Imprensa Nacional disponibiliza parte da Seção I do Diário Oficial da União na Internet. E como parte das comemorações dos 40 anos de suas atividades em Brasília, foi lançado o Diário Oficial da União completo na rede mundial de computadores, fato que ocorreu em 20 de abril do ano 2000.

No decorrer de sua trajetória dentro do cenário nacional, o Diário Oficial já registrou inúmeros atos de grande valia para a história brasileira. Entre os mais importantes, podemos citar o Decreto 3353 que circulou no Diário Oficial de 14 de maio de 1888, abolindo a escravidão no Brasil.

Como instrumento da Imprensa Nacional, o Diário Oficial sempre desempenhou o papel de dar publicidade e legitimar cada passo da história política desse país. Foi assim durante todo o período colonial, quando era proibida toda e qualquer veiculação de informação não oficial no Brasil. A liberdade de imprensa só veio ser instaurada no país em 28 de agosto de 1821, através de decreto assinado por D. Pedro I. Só que cento e cinquenta e um ano depois, em 06 de setembro de 1972, esse mesmo decreto foi censurado pelo Departamento da Polícia Federal, durante a Ditadura Militar. Conforme afirma Soares (1988, p.1) “a censura, parte do estado autoritário, o protegia e, protegendo-o, protegia a si”.

Este mesmo autor afirma que a censura,

(...) seguiu um caminho semelhante ao de muitas outras instituições autoritárias: as suas sementes foram lançadas pelo primeiro ditador brasileiro, Getúlio Vargas. (...) Assim, já havia como em outras áreas de possível ação governamental, uma legislação repressiva e centralizadora, que a ditadura militar utilizou (SOARES, 1988, p.1)

Neste sentido, o Diário Oficial serviu como instrumento oficial para divulgar e legitimar os atos antidemocráticos do regime em vigor como, por exemplo, o Ato Institucional nº 5 (AI-5) publicado em dezembro de 1968 oficializando a ditadura no Brasil; e o Decreto-Lei nº 1.077 que instituiu a censura prévia no país publicado no Diário oficial do dia 26 de janeiro de 1970. Para tanto, o governo se utilizava de uma estratégia bastante simples e eficiente para garantir a legitimidade de seus atos. Segundo Soares (1988, p.3), “na ditadura, os decretos-leis eram baixados, entravam em vigor, e somente depois eram apreciados pelo Congresso, que não podia modificá-los, mas apenas aprová-los ou, pelo menos teoricamente, rejeitá-los”.

E foi somente no fim do governo Geisel e início do governo de Figueiredo que a liberdade de imprensa foi restaurada no Brasil. Segundo Soares (1988, p. 2) foi a partir desse momento “que a liberdade de imprensa cumpriu, no Brasil, com as exigências mínimas de uma democracia; mesmo assim, persistiu a censura sobre os meios eletrônicos de comunicação”.

Portanto, a história do Diário Oficial no Brasil, confunde-se com a história da Imprensa Nacional e esta com a história do Brasil. Só que o país de hoje não é mais aquele de duzentos e poucos anos atrás. Na visão de Lima (2008), “ao longo destes dois séculos, o Brasil passou de colônia a Império e a república. A imprensa – opinião impressa de uma única pessoa – virou mídia de massa – grupos empresariais e profissionais especializados”.

E são os rastros desse caminho que o Diário Oficial, através da Imprensa nacional, vem tentando trilhar. Na lógica da Imprensa Nacional,

A modernização da Imprensa Nacional, sustentada por modernas tecnologias e por capital intelectual, está fortalecendo sua missão institucional de, com efetividade, levar aos Três Poderes e ao cidadão de todos os pontos do País e do Exterior os Diários Oficiais que são verdadeiros instrumentos de exercício da cidadania (Portal da Imprensa Nacional).

No entanto, para atingir esse objetivo é necessário torná-lo acessível, tanto em nível econômico como de linguagem e diagramação, a todos os setores sociais desse país.

Sobre a questão da linguagem dos atos oficiais, o Manual de Redação da Presidência da República (2002), observa que esta deve caracterizar-se pela impessoalidade, uso do padrão culto da linguagem, clareza, concisão, formalidade e uniformidade. Nesse sentido, os legisladores defendem que,

(...) o uso do padrão culto na redação oficial decorre do fato de que ele está acima das diferenças lexicais, morfológicas ou sintáticas regionais, dos modismos vocabulares, das idiossincrasias lingüísticas, permitindo, por essa razão, que se atinja a pretendida compreensão por todos os cidadãos (MANUAL DE REDAÇÃO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2002).

No entanto, apesar de atualmente a forma do ato oficial obedecer as disposições constitucionais, no decorrer de sua história sua forma sempre obedeceram a certa tradição. Até pouco tempo, os atos oficiais obedeciam a normas que remontavam ao período da história imperial. É claro que no decorrer desses anos, outros procedimentos rotineiros na redação de comunicações oficiais foram incorporados, como as formas de tratamento e de cortesia, certos clichês de redação, a estrutura dos expedientes, etc. Apesar dessa superficial evolução, a linguagem oficial utilizada nos diários oficiais apresenta uma grande distância entre a língua falada e a língua escrita e, por conseguinte, mais distante ainda da compreensão da maioria do público brasileiro.

4. O Diário Oficial no Amapá

A Imprensa Oficial do Amapá foi criada em 19 de março de 1945, logo após a criação do Território Federal do Amapá, assumindo os ideais da nova unidade federativa e divulgando e organizando, por meio do Jornal Amapá, as leis e atos da Administração Pública. O Jornal Amapá, que teve como primeiro diretor Mario Quirino da Silva; divulgava, além dos atos oficiais do governo do então Território Federal do Amapá, as notícias mais importantes da sociedade amapaense e tinha circulação mensal. Além do Jornal Amapá, a Imprensa Oficial local, assim como a Nacional, também foi responsável pela editoração e impressão de importantes títulos da literatura, no caso específico do estado, da literatura amapaense. Por esta razão, chegou a ter mais de sessenta profissionais em seu quadro de pessoal. Subordinada

à Secretaria de Administração, a Imprensa Oficial atualmente apenas se detém a produção do Diário Oficial e conta com aproximadamente vinte profissionais pertencentes ao quadro de pessoal do Estado do Amapá.

A Imprensa Oficial do Estado do Amapá já esteve funcionando na antiga Intendência de Macapá, Fortaleza de São José, Ginásio de Macapá, prédio localizado na Rua Cândido Mendes (onde hoje funciona o Super Fácil – Centro) onde permaneceu até 2001. Depois foi instalada no prédio do Rurap, no Bairro São Lázaro e, desde 20 de janeiro de 2005 encontra-se localizada no prédio da Imprensa Oficial sito a Av. Aurino Borges de Oliveira no Bairro São Lázaro.

Como citamos anteriormente, desde 1945 até 23 de julho de 1964 os atos governamentais do, então recém-criado, Território Federal do Amapá eram publicados no Jornal Amapá, mídia controlada e editada pela Imprensa Oficial. O Diário Oficial do Amapá só foi criado em 1964, através do decreto nº 1, em 24 de julho, durante o governo do General Luiz Mendes da Silva. Sua primeira edição circulou na segunda-feira, dia 27 de julho de 1964, e teve como primeiro diretor-geral Agostinho Nogueira de Souza.

Criado em plena Ditadura, o Diário Oficial serviu como instrumento para fazer prevalecer os pressupostos do regime militar e a manutenção da ordem no então Território Federal do Amapá.

Com uma diagramação bastante simples, o Diário Oficial era constituído basicamente de quatro colunas com os atos governamentais, exclusivamente do executivo, através de decretos e resoluções, dispostos por ordem cronológica. Sua linguagem sempre esteve pautada em um modelo técnico e culto, o que o diferencia bastante das Atas Diurnas que deram origem a esse tipo de mídia, já que aquelas “eram redigidas com frases extremamente simples e concisas, privadas de qualquer amplificação retórica” (BELLOCCHI *apud* SOUSA, 2008, p.39).

Atualmente sob a direção de Fábio da Silva Fonseca, o Diário Oficial do Estado apresenta uma nova aparência e organização o que possibilita uma melhor localização dos conteúdos por parte do leitor. Sua diagramação acompanha a hierarquia de importância dos atos, divididos por seções. Na primeira seção, são dispostos os atos do Poder Executivo, com suas Leis, Mensagens e Decretos. Em seguida vem os órgãos estratégicos do governo como Gabinete Civil, PM/BM e Secretarias de Estado. E, por último, as publicações diversas.

Os atos oficiais a serem publicados no Diário Oficial seguem um padrão estabelecido pela Imprensa Nacional. Por isso, o conteúdo é de responsabilidade total do órgão que deverá encaminhar digitalmente o ato dentro dos critérios estabelecidos. A função dos editores é

apenas organizar o conteúdo na boneca do Diário Oficial e proceder a montagem da matriz que será reproduzida. As publicações diversas também seguem o mesmo padrão estabelecido pela Imprensa Oficial e são cobrados pelo tamanho do conteúdo.

José Vilhena, responsável pelo arquivo da Imprensa Oficial, em entrevista concedida a este autor no dia 25 de outubro de 2011, relata que nos primeiros tempos, os Diários Oficiais eram impressos em tipografia o que demandava uma grande mão-de-obra. Atualmente a Imprensa Oficial já dispõe de impressoras off set, o que tem agilizado bastante a produção do Diário Oficial. O número mínimo de páginas para que o Diário Oficial circule é de quatro páginas, enquanto que não há limites para a quantidade máxima de páginas. José Vilhena afirma que já houve exemplares circulando com aproximadamente 240 páginas. Esse número exagerado de páginas ocorre nos finais de anos, quando os órgãos publicam seus balancetes financeiros. Apesar de ter circulação diária, nem sempre o Diário Oficial circula todos os dias, isso ocorre quando o número de atos é insuficiente para ocupar as quatro páginas mínimas exigidas para uma edição. Todas as edições do Diário Oficial que circularam até o momento, encontram-se arquivadas na sede da Imprensa Nacional.

Em 2009, o Governo do Estado iniciou um processo de modernização do Diário Oficial, lançando na internet algumas edições, através do Site da Secretaria de Administração. No entanto, o processo de digitalização que deveria ser feito por uma empresa privada não passou da licitação e o projeto foi interrompido.

Hoje os diários oficiais são disponibilizados para os órgãos públicos. Particulares que queiram adquirir um exemplar deverão comprá-lo na própria sede da Imprensa Oficial a um custo bastante elevado se comparado ao preço de um jornal impresso de circulação diária local. O que se contrapõe aos objetivos das Atas Diurnas, pois segundo Sousa (2008, p. 38), permaneciam afixadas durante alguns dias (como funcionavam como jornal de parede), e só depois eram retiradas, encadernadas e arquivadas no arquivo do Estado.

Apesar de estar vinculado ao Governo do Estado, o Diário Oficial também publica atos de prefeituras municipais, através de publicações diversas, com exceção da Prefeitura Municipal de Macapá que já dispõe de diário próprio.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através do presente estudo que buscou discorrer sobre a história do Diário Oficial no estado do Amapá e sua contextualização dentro do cenário nacional. Realizado com a metodologia da análise de conteúdo, análise documental e depoimentos verbais; percebemos

que o momento histórico inaugurado pelas Atas Diurnas e Atas do Senado no Império Romano é, sem dúvida, de fundamental importância para o surgimento e fortalecimento da Democracia em todo mundo.

Mesmo que a Imprensa Oficial, no decorrer de sua história, tenha servido como instrumento de propaganda ideológica a diversos sistemas e governos, sua contribuição enquanto elo de informação entre governo e sociedade é de grande valia.

Neste sentido, o Diário Oficial enquanto produto midiático da Imprensa Nacional é, sem dúvida, um instrumento importantíssimo para levar ao público o conhecimento dos atos oficiais constituídos nas diferentes instâncias e hierarquias de poder.

Contudo, mesmo tendo esse objetivo intrínseco por natureza e por ter respaldo legal, o Diário Oficial, está longe de tornar-se um *mass media* ou de adentrar os lares e a vida da maioria da população. E um dos grandes motivos porque o Diário Oficial encontra-se tão distante dos interesses públicos, está relacionado à sua linguagem, quase sempre carregada de formalismos, termos técnicos e jurídicos. E, mesmo com a justificativa de que o uso de tal linguagem pela Imprensa Nacional seja uma forma de tornar acessível o seu conteúdo a toda população em detrimento dos diversos dialetos lingüísticos verificados na língua falada o que poderia resultar em interpretações equivocadas; percebemos que essa linguagem tem mais atendido aos interesses elitistas do que o popular. E, como a maioria da população, no caso específico do Brasil e do Estado do Amapá, encontra-se desprestigiada quanto à instrução e nível de consciência, vemos o quanto a linguagem empregada nos diários oficiais está distante da maioria de seu público.

Nada contra a linguagem formal e técnica usada atualmente pelos Diários Oficiais, só que esta não atende a realidade social da maioria da população brasileira. Por isso, entendemos a necessidade de meio similar que possa traduzir tal conteúdo, estritamente técnico, para uma linguagem mais popular, a fim de que este tão importante instrumento democrático não sirva apenas para atendimento dos preceitos legais e para abastecer os arquivos dos órgãos públicos, mas que atenda integralmente aos interesses para o qual foi criado, ou seja, que torne-se um verdadeiro instrumento a serviço da democracia.

Outro ponto que parece dificultar a acessibilidade do Diário Oficial à população é o custo de um exemplar. Fora do orçamento da maioria da população, os exemplares deveriam ser disponibilizados à população a um preço mais acessível. A sua disponibilização nas bancas de jornais e a sua publicação na rede mundial de computadores podem ser grandes passos para um governo que tenha preocupação com a transparência de seus atos e compromisso com a democracia.

REFERÊNCIAS

AQUIRAZ, Robério Fernandes. **Diário Oficial**: os motivos históricos da origem dos atos públicos. 23.ago.2010. Disponível em: historiaesua curiosidades.blogspot.com. Acesso em 24.10.2011.

BRASIL. Presidência da República. **Manual de Redação da Presidência da República**/ Gilmar Ferreira Mendes e Nestor José Forster Júnior. 2 ed. Ver. E atual. Brasília: Presidência da República, 2002.

IMPrensa NACIONAL. **A imprensa Nacional**. Disponível em : <http://portal.in.gov.br/imprensa1/a-imprensa-nacional>. Acesso em 19.10.2011.

KUCINSKI, Bernardo. **Síndrome da antena parabólica**. Editora Fund. Perseu Abramo, 1998.

LIMA, Venício A. de. **200 anos de imprensa no Brasil**: História de continuidade e de ruptura. In: Observatório da Imprensa. 04.jun.2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 32. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Edna Lúcia; MENEZES, Eстера Muszkat. Metodologia da Pesquisa e elaboração de dissertação. **Revista atual**, 3. Ed. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001.

SOARES, Glaucio Ary Dillon. **Censura durante o regime autoritário**. In: XII Encontro Anual da Anpocs, Águas de São Pedro, SP, 25-28 de outubro de 1988.

SOUZA, Jorge Pedro. Breve historia do jornalismo no Ocidente. *In* **Jornalismo: História, Teoria e Metodologia**, org. J.P. Souza. Edições Universidade Fernando Pessoa, Porto, 2008.