

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**FACULDADE DE COMUNICAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

**CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DAS VERBAS PUBLICITÁRIAS OFICIAIS:**  
**UMA ANÁLISE SOBRE LIMITES E POSSIBILIDADES**

**Autor: Débora Feitoza Fettermann**

Trabalho apresentado à Banca Examinadora da  
Dissertação, como requisito para obtenção do grau  
de Mestre em Comunicação.

Linha de pesquisa: *Políticas de Comunicação e de  
Cultura*

Orientadora: *Prof.<sup>a</sup> Dra. Janara Kalline Leal  
Lopes de Sousa*

Assinatura:

Fevereiro

2018 –

Débora Feitoza Fettermann

**CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DAS VERBAS PUBLICITÁRIAS OFICIAIS:  
UMA ANÁLISE SOBRE LIMITES E POSSIBILIDADES**

Brasília (DF), fevereiro de 2018.

Dissertação avaliada pela seguinte Banca Examinadora:

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Janara Kalline Leal Lopes de Sousa  
Universidade de Brasília – UnB

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Elen Gerales  
Universidade de Brasília – UnB

---

Prof. Dr. Ellis Regina  
Universidade de Brasília – UnB

---

Prof. Dr. Delcia Vidal  
Universidade de Brasília – UnB

À minha família por todo o apoio e incentivo que me deram ao longo desta jornada.

Em especial ao meu marido, Maurício, meu maior incentivador em tudo na vida, meu grande parceiro e maior exemplo de dedicação, comprometimento, caráter e amor. Obrigada por ser quem você é!

Ao meu filho, Theo, que ainda tão pequeno teve de lidar com a minha ausência durante vários momentos. Espero que um dia entenda que você foi minha maior motivação para continuar, enfrentar desafios e perseguir sonhos.

À minha mãe e minha irmã que são parte tão importante na criação do Theo, sem o zelo e carinho que vocês têm com ele eu não teria conseguido.

Amo vocês!

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a minha família por ter me dado todo o suporte para que eu pudesse me dedicar ao mestrado, mesmo em meio a uma rotina intensa.

À minha orientadora, Janara Sousa, que me guiou nesta jornada com seu olhar crítico e minucioso, mas, principalmente, com sua enorme generosidade, empatia e acolhimento, me apresentando autores, fazendo questionamentos e contribuições que foram fundamentais ao andamento da minha pesquisa. Obrigada por ter sido uma grande mentora para mim.

Às professoras e professores da pós-graduação, especialmente à professora Elen Geraldês que, na disciplina de Metodologia Científica, me ensinou mais do que métodos de pesquisa, mas lições frequentes de gentileza. A professora Dácia Ibiapina e ao Professor Carlos Esch, tão fundamentais na disciplina de Seminário de Pesquisa, e que aportaram tantas contribuições a minha dissertação. Ao professor Murilo Ramos, que além de referência acadêmica e bibliográfica, me deu a honra de fazer parte da minha qualificação. Ao professor Asdrubal Borges pela leitura detalhada, pelos valiosos apontamentos e enorme disponibilidade.

Aos colegas da pós-graduação que compartilharam momentos de angústia, incerteza e tristeza. Porém, que também dividiram tantas alegrias a cada etapa cumprida, a satisfação com nosso aprendizado e a materialização de nossas pesquisas ao longo destes dois anos. Agradeço aos meus colegas de linha de pesquisa, Lucas Kraus e Pedro Arcanjo, pela convivência. Em especial à querida Lizely Borges, obrigada pelo incentivo e carinho, você tem toda a minha admiração.

Por fim, agradeço aos gestores e colegas da publicidade que muito me apoiaram nesta loucura que foi trabalhar e ingressar no universo acadêmico, particularmente Daniele Abreu, André Luis Silva, Vivianne Amaral e aos colegas maravilhosos de equipe da Artplan.

## RESUMO

Esta pesquisa se volta à identificação e análise dos processos pelos quais operam os critérios de distribuição da verba de mídia oficial, instituídos e formalizados a partir da primeira gestão presidencial do Partido dos Trabalhadores (PT), em 2003 e que se mantêm como orientação até o período vigente. Estes critérios atuam como diretrizes que regem a conduta quanto à aplicação das verbas nas ações publicitárias do Governo Federal e de órgãos da Administração Direta e Indireta. Parte-se da perspectiva de que tais parâmetros se constituem como Políticas Públicas de Comunicação, voltadas especialmente à questão da aplicação dos recursos públicos sob parâmetros razoavelmente explícitos, pelo menos no que tange aos critérios técnicos adotados, e emergem em meio a um cenário conflituoso e mal regulado da comunicação brasileira, no qual atores sociais se encontram em permanente disputa por poder e prevalência de seus interesses. A comunicação brasileira apresenta suas limitações e possibilidades, decorrentes dos distintos interesses e objetivos a que se propõe atender, cabendo a este estudo apresentá-los de maneira a descrever e discutir tal cenário — suas controvérsias e as relações de poder que se conformam no seu seio. Para tal leitura, a pesquisadora se vale do olhar teórico-metodológico da Teoria Ator-Rede (TAR), que busca o entendimento das relações de poder e decorre da visão de que são diversas as associações e as redes que se constituem, a partir das interações entre os atores, e mais variadas ainda são as controvérsias que os levam a interagir, estabelecendo, assim, importante paralelo entre tal metodologia e o processo de construção dessa política pública de comunicação, na equalização de interesses e resultados.

**Palavras-chave:** Políticas de Comunicação, Critérios técnicos de mídia, Publicidade Governamental

## ABSTRACT

This research turns to the identification and analysis of the processes by which the criteria for distribution of the official media budget, instituted and formalized after the first presidential administration of the Workers' Party (PT), in 2003 and which remain until the present moment. These criteria act as directives that govern the conduct regarding the application of the funds in the publicity actions of the Federal Government and organs of the Direct and Indirect Administration. It is based on the perspective that such parameters constitute Public Communication Policies, focused especially on the question of the application of public resources under reasonably explicit parameters, at least in relation to the technical criteria adopted, and emerge amid a conflictive scenario and poorly regulated Brazilian communication, in which social actors are in permanent dispute for power and prevalence of their interests. The Brazilian communication presents its limitations and possibilities, arising from the different interests and objectives that it proposes to attend, and it is up to this study to present them in a way to describe and discuss such a scenario - its controversies and the power relations that conform within it. For this reading, the researcher takes advantage of the theoretical-methodological view of the Theory-Actor Network (TAR), which seeks the understanding of power relations and stems from the view that there are several associations and networks that are, from the interactions among the actors, and more varied are the controversies that lead them to interact, thus establishing an important parallel between such methodology and the process of construction of this public communication policy, in the equalization of interests and results.

**Keywords:** Communication Policies, Technical Media Criteria, Governmental Advertising

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Pesquisa sobre a televisão brasileira – FGV e ABERT .....	68
Figura 2 – Planejamento de mídia – Secom-PR .....	82
Figura 3 – Escalas de observação – Relação da comunicação Estado-sociedade mediada pela publicidade – Nível 1 .....	85
Figura 4 – Escalas de observação – O campo de forças entorno das verbas publicitárias – Nível 2 .....	86
Figura 5 – Escalas de observação – um campo de forças circunscrito a um espaço normativo – Nível 3 .....	87
Figura 6 – Escalas de observação – Instrumentos que disciplinam a aplicação dos recursos – Secom – Nível 4 .....	88
Figura 7 – Escalas de observação – Instrumentos que disciplinam a aplicação dos recursos – Midicad, MídiaWeb – Nível 5 .....	90
Figura 8 – Escalas de observação – Partição veículos de comunicação - Nível 6 .....	93
Figura 9 – Escalas de observação – microescala – Conflito entre os veículos de Comunicação .....	94
Figura 10 – Escalas de observação – Instrumentos que impactam sobre a transparência e divulgação de dados – LAI, IAP, Portal da transparência – Nível 7 .....	96
Figura 11 – Evolução do cadastro de veículos por meio – 2003 a 2015 .....	97
Figura 12 – Evolução do cadastro de veículos – 2003 a 2015 .....	98
Figura 13 – Escalas de observação – Atores do mercado publicitário: CENP, Plano de incentivo e CONAR – Nível 8 .....	102
Figura 14 – Escalas de observação – Entidades de representação da Sociedades Civil e das pequenas empresas de comunicação – Nível 9 .....	107
Figura 15 – Escalas de observação – Políticos profissionais na dinâmica da publicidade governamental – Nível 10 .....	111
Figura 16 – Escalas de observação – Grandes veículos de comunicação (ABERT) – Nível 11 .....	114
Figura 17 – Escalas de observação – Um olhar ao longo do tempo – principais eventos e instrumentos .....	115

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Investimento em Mídia realizado pelo Governo Federal (2000 a 2016).....	11
Quadro 2 – Evolução do <i>share</i> nacional das Redes – Mídia Dados 2016.....	23
Quadro 3 - Quadro Teórico .....	39
Quadro 4 – Quadro de atores/actantes relacionados ao objeto .....	40
Quadro 5 – Quadro de atores/actantes e respectivas fontes de observação/entrevista .....	41
Quadro 6 – Perguntas base das entrevistas .....	43
Quadro 7 – Principais instrumentos legais concernentes ao planejamento e distribuição de verbas de mídia.....	92
Quadro 8 – Projetos aprovadas na I CONFECOM Nacional que se relacionam com a uso das verbas publicitárias Oficiais .....	108
Quadro 9 – Projetos de Lei propostos entre 2003 e 2017.....	109



## **LISTA DE SIGLAS**

ABERT: Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão

ALTERCOM: Associação Brasileira de Empresas e Empreendedores da Comunicação

CENP: Conselho Executivo de Normas-Padrão

CONAR: Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária

CONFECOM: Conferência Nacional de Comunicação

CPM: Custo por Mil

EBC: Empresa Brasileira de Comunicação

FNDC: Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação

IAP: Instituto de Acompanhamento da Publicidade

IBDE: Instituto Brasileiro de Direito e Ética Empresarial

IVC: Instituto Verificador de Circulação

LAI: Lei de Acesso a Informação

NPAP: Normas Padrão da Atividade Publicitária

PL: Projeto de Lei

PT: Partido dos Trabalhadores

Secom-PR: Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República

TAR: Teoria Ator-Rede

TCU: Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>10</b>
<b>1 CAPÍTULO I</b> .....	<b>19</b>
<b>1.1 Um recorte necessário para adentrar nesta arena conflituosa</b> .....	<b>27</b>
<b>2 CAPÍTULO II</b> .....	<b>32</b>
<b>2.1 Metodologias e técnicas de pesquisa empregadas: A teoria Ator-Rede (TAR) como opção teórico-metodológica</b> .....	<b>32</b>
<b>2.2 Sobre as entrevistas em profundidade e critérios para estabelecer os representantes em cada grupo</b> .....	<b>42</b>
<b>2.3 Corpus documental: Instrumentos legais e orientações formas da Secom/PR</b> .....	<b>49</b>
<b>3 CAPITULO III</b> .....	<b>51</b>
<b>3.1 Comunicação Governamental e Publicidade/ Propaganda como linguagem do Estado</b> .....	<b>51</b>
3.1.1 Princípio da Publicidade (No Direito e no Mercado) .....	52
<b>3.2 Mercado e publicidade</b> .....	<b>55</b>
3.2.1 A Publicidade enquanto modelo de negócio da Comunicação.....	55
3.2.2 O conceito de eficiência na publicidade .....	58
<b>3.3 A Administração Pública Brasileira</b> .....	<b>60</b>
<b>3.4 Políticas públicas</b> .....	<b>62</b>
3.4.1 O recorte do objeto junto às políticas públicas de comunicação .....	65
3.4.2 Políticas públicas de comunicação e Ator-Rede, aproximação de perspectivas .....	73
3.4.3 Técnico-político e técnico x político nas políticas públicas: sua influência na criação e implementação dos critérios de distribuição de verbas de mídia .....	75
<b>3.5 Instrumentalização dos conceitos teóricos</b> .....	<b>83</b>
<b>4 CAPÍTULO IV</b> .....	<b>84</b>
<b>4.1 Apresentação de uma arena conflituosa e seus atores</b> .....	<b>84</b>
<b>4.2 Análise da Rede</b> .....	<b>118</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>122</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>125</b>
<b>ANEXOS - ENTREVISTAS</b> .....	<b>130</b>

## INTRODUÇÃO

A Comunicação Governamental exerce um importante papel na socialização, esclarecimento, democratização e engajamento da população e está intimamente ligada a publicidade como uma das formas para promover tais resultados, conforme afirma Elizabeth Pazito Brandão ao explicar o conceito de Comunicação Governamental no contexto de Comunicação Pública:

“A comunicação governamental pode ser entendida como comunicação pública, na medida em que ela é um instrumento de construção da agenda pública e direciona seu trabalho para 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 de prestar contas e levar ao conhecimento da opinião pública projetos, ações, atividades e políticas que realiza e que são de interesse público.

Pela característica de seus conteúdos e da grande parcela de público que pretende alcançar – a população de um país, de um Estado, de um município ou cidade –, a maioria dos instrumentos utilizados pela comunicação feita pela Estado ou por um governo faz parte da chamada “grande mídia” - televisão, rádio, web, impressos – e o método mais utilizado é a campanha publicitária...” (BRANDÃO, Pg 05, 201)

Nesta perspectiva, seja como ferramenta do marketing, como modalidade de comunicação ou setor econômico, entre tantos outros enquadramentos, a publicidade se configura como aparato imprescindível à construção da imagem pública, a operacionalização de relações e até a governabilidade. Esta publicidade que se faz decorrente das necessidades de comunicação governamentais, traz para si os holofotes também pelas grandes cifras que este mercado movimenta, bem como pela origem dos recursos empregados: os cofres públicos.

De acordo com dados disponibilizados pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência – Secom, o investimento em compra de espaços publicitários de mídia realizado pelo Poder Executivo em 2016, contabilizou R\$1.501.168.350,49<sup>1</sup>. Embora não tenha sido o ano mais expressivo em termos investimento, como pode ser visto no quadro abaixo, são valores que permitem que o Governo Federal vigore entre os maiores<sup>2</sup> anunciantes do país.

---

<sup>1</sup> Informação disponível em: <http://www.secom.gov.br/pdfs-da-area-de-orientacoes-gerais/midia/TotalGeralAdministracaoDiretadodosorgosIndiretadodasasempresas.pdf>  
Acessado em 01/12/2017 às 10h03.

<sup>2</sup> Conforme levantamento feito pelo IBOPE KANTAR, e disponibilizado semestralmente pelo instituto, o setor econômico intitulado “Administração Pública e Social”, ocupou a sexta colocação entre os principais setores (Período de análise – janeiro a junho de 2017). É importante salientar que nesta categoria constam outros anunciantes além do Governo Federal, congregando outras instituições públicas de âmbito regional.

Quadro 1 – Investimento em Mídia realizado pelo Governo Federal (2000 a 2016)

**INVESTIMENTO EM MÍDIA - GOVERNO FEDERAL (Poder Executivo)**  
**Total Geral - Administração Direta (Todos os Órgãos) + Indireta (Todas as Empresas)**  
**R\$ EM MILHÕES (000.000)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>TOTAL</b> (R\$ Milhões)	1.630	1.811	1.445	1.268	1.813	1.835	2.007	1.669	1.820	2.676	2.470	2.295	2.722	2.888	2.710	2.062	1.501

Fonte: IAP - Instituto para Acompanhamento da Publicidade

Notas:

- 1) Valores correntes de investimentos em Mídia (veiculações) obtidas pelo processamento de cópias de pedidos de inserção pelo índice IGPM-FGV: índice médio, ano a ano. índice médio do ano base 2016: 647,435;
- 2) Base de dados fornecida pelo IAP - Instituto para Acompanhamento da Publicidade, atualizada em 21/02/2017;
- 3) Os valores não incluem: publicidade legal, produção e patrocínio;
- 4) Os valores de 2016 são correntes (nominais).

Fonte: SECOM. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/pdfs-da-area-de-orientacoes-gerais/midia/TotalGeralAdministracaoDiretaTodososOrgaosIndiretaTodasasempresas.pdf>

Adaptação do quadro original

## O contexto no qual o objeto está inserido

Neste contexto, surgiram ao longo das gestões do Partido dos Trabalhadores/PT (2003-2016) algumas das mais notabilizadas iniciativas voltadas a estabelecer orientações mais claras e estruturadas na publicidade demandada pela Administração Pública. Os parâmetros adotados para a distribuição destas verbas se arvoram em critérios ditos “técnicos”, balizados pelo uso de pesquisa de mídia e pela análise de rentabilidade e audiência, dentre outras métricas inerentes ao planejamento de mídia. Por outro lado, também é enfatizada pela Administração pública, em especial na figura da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR) - órgão ao qual respondem as instituições do âmbito Governamental Federal em relação às ações de comunicação - a tentativa de desconcentração destes recursos e a busca pela regionalização, quando esta é pertinente à estratégia de comunicação.

Tais critérios afloraram e evidenciaram tensões e disputas que vêm de longa data no ambiente da comunicação brasileira, especialmente em razão do trinômio que envolve o mercado da publicidade: 1) Fonte pública dos recursos; 2) Desconcentração e pluralidade associada a condução de recursos a veículos alternativos e pequenos empresários da comunicação; 3) Eficiência no emprego dos recursos, balizada por destinação de verbas a veículos com melhor desempenho no que tange a audiência e alcance. É sobre este território em disputa, seus atores e conflitos que se debruça este estudo, buscando descrever ao máximo as tensões e fragilidades que passam despercebidas não só pela complexidade da questão, mas pela extrema familiaridade e naturalização de certas condições latentes ao espaço estudado que acabam sendo ignoradas ou amenizadas na leitura cotidiana dos fatos.

“Regularmente disperso e politicamente fragmentado” (RAMOS, 2008), assim é descrito o ambiente institucional da comunicação brasileira pelo professor Murilo César Ramos, que aponta que a dispersão mencionada se apresenta desde o texto constitucional, pois este remete a uma divisão de atribuições entre os poderes, no que diz respeito à regulação, a outorgas, entre outras atribuições na comunicação. Não bastasse esta estrutura legal que fragiliza o espaço comunicacional e dificulta ações mais articuladas e coesas por parte do Estado, agrega-se ainda a postura do empresariado do setor de comunicação, que interdita rapidamente as ações, no que diz respeito à regulação do setor, ancorado no discurso de que as medidas regulatórias se caracterizam como censura (RAMOS, 2008, p 26.).

A má regulação preponderante no setor esvazia o texto constitucional, resultando na ineficácia de certos pressupostos presentes na Constituição Federal (CF) de 1988 que tratam da Comunicação Social. Por exemplo, o artigo 220 da CF, que, em seu parágrafo 5º, afirma que os meios de comunicação não deveriam ser objeto monopólio ou oligopólio, seja de forma direta ou indireta. Isso é rapidamente desconstruído, tendo em vista a enorme concentração que se estabelece junto aos veículos de comunicação no País. Tal concentração também se confirma a partir da análise do direcionamento das verbas publicitárias no mercado em geral, que reflete as maiores audiências e, conseqüentemente, favorece os maiores grupos econômicos e mais influentes simbolicamente.

A concentração midiática, resultante da má regulação na comunicação, e o modelo de negócio predominante na comunicação, fundamentado na comercialização de espaços publicitários, promovem um ciclo retroalimentado e ininterrupto, no qual os grandes veículos, economicamente melhor estruturados, constituem as maiores audiências, e, por sua vez, recebem a maior parcela do bolo publicitário. Dessa maneira, esse cenário atribui força e voz a poucos na comunicação, resultando em demonstrações de poder e influência por parte dos veículos, como as que culminaram no impeachment da presidente Dilma Rousseff.

Noam Chomsky e Edward S. Herman (2003) debatem aquilo que chamam de “Modelo da Propaganda”, que são os filtros impostos à informação, dentre os quais está a orientação dos veículos de comunicação para o lucro e para um modelo de negócio fundamentado na publicidade. Tendo em mente essa influência, fica explícita a importância que o financiamento público da mídia tem em relação ao ideal de democratização da comunicação e à pluralidade e diversidade desejadas na comunicação social, uma vez que os interesses comerciais podem, em muitos casos, interferir não só na definição do conteúdo veiculado pela mídia, como também no tom adotado. Assim, discutir os critérios praticados no âmbito governamental no que se

refere à aplicação dos seus recursos publicitários é debater o financiamento público da mídia privada e sua implicação para a democratização da comunicação.

A destacada representatividade das verbas governamentais no mercado publicitário — diversos órgãos da Administração Pública, especialmente empresas estatais, estão entre os maiores anunciantes do País — torna necessário analisar a conduta do Estado nesse âmbito e estimular a reflexão sobre que tipo de atuação se espera da instância pública. As perspectivas são tão antagônicas quanto variadas e vão desde a noção de que, por se tratar de verbas públicas, estas deveriam ser aplicadas exclusivamente a partir da lógica técnica de eficiência e mensuração, que se limita a grandes veículos —que representaria a opção mais eficaz da comunicação —; como também ao fato de que o Estado precisa agir de forma que prescindida da lógica mercadológica, afinal o mercado privado já está presente como anunciante nos grandes veículos, cabendo ao governo atuar de forma regionalizada, fomentando veículos de menor porte. Nota-se que a própria fala do governo emana este binarismo, conforme será analisado posteriormente nesta dissertação, ora se articulando sob o discurso da técnica e prestação de conta, ora se arvorado na prerrogativa democrática da regionalização e desconcentração. Entretanto, poucas vezes se assume a simultaneidade desses elementos. Essa dualidade parece contribuir para a atmosfera de disputa e discordância inerente à questão da distribuição das verbas públicas de mídia e esquentar o debate inflamado que separa grupos entre argumentos técnicos e políticos.

A compreensão de que tais aspectos (técnicos e políticos) são indissociáveis, embora não necessariamente equilibrados dentro de uma mesma ação, norteia o olhar desta pesquisa. Ainda que o texto ressalte elementos técnicos e políticos em separado, quase em relação de oposição, é importante perceber que não se deseja reproduzir purismos, simplificações e rótulos. Apresentamo-los de forma alternada, apenas objetivando trazer didatismo e aprofundamento às questões que se relacionam aos critérios de distribuição de verba, evidenciando seus conflitos internos, de maneira a explicitar as limitações que permeiam a aplicação dos parâmetros estabelecidos pelo governo.

As articulações e mediações são ações caras a este estudo, uma vez que denotam a necessidade de negociação entre os diferentes poderes disputados no cenário da publicidade oficial. Depreende-se que a adoção de parâmetros distributivos se configura como ação possível, frente ao complexo cenário da comunicação brasileira. Essa medida é percebida, então, como política pública de comunicação, recorte teórico do qual a pesquisa se vale durante toda a análise do objeto. A partir dessa ótica, valoriza-se a “análise dos atores estatais e

societários envolvidos nos processos de tomada de decisão e sua capacidade de influenciar e agir” (HOWLETT; PERL; RAMESH, 2013, p. 9).

### **Uma breve nota sobre o recorte temporal da pesquisa: Por que este intervalo de tempo especificamente?**

Até a data de defesa desta dissertação, não foram identificados com clareza registros que contassem a história sobre os parâmetros adotados para alocação de verba, em gestões presidenciais anteriores à do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, iniciada em 2003. O que se sabe até aqui é que não havia, anteriormente, um instrumento legal como a Instrução Normativa nº 07, por exemplo, nem o papel de centralizador das principais diretrizes referentes ao planejamento de mídia, em ações de publicidade do governo e de órgãos da Administração direta e indireta.

Embora a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República tenha sido criada em 1979 pela Lei nº 6.550, foi apenas em 2007, com a instituição da Lei nº 11.497, que a Secom-PR passou a ter a incumbência da gestão e se tornou entidade central no que diz respeito às ações de publicidade. Isto está explícito no artigo 2º, inciso V, da supracitada Lei que aponta que tal Secretaria atua direta ou indiretamente “na coordenação, normatização, supervisão e controle da publicidade e de patrocínios dos órgãos e das entidades da administração pública federal, direta e indireta, e de sociedades sob controle da União” (BRASIL, 2007). Além disso, outros importantes dispositivos também surgiram apenas na gestão do Partido dos Trabalhadores, como o Decreto nº 4.799/2003, que promovia o estímulo à regionalização na comunicação. O período da gestão do presidente Lula também contou com a criação de um banco de dados — o Midiacad —, que possibilita o acesso a um crescente número de veículos de diferentes localidades e segmentos, facilitando a busca de informações e o eventual planejamento.

Outro elemento que notabiliza a ampliação do debate a respeito da utilização dos recursos de publicidade oficial foi a implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI), aprovada em 2011 e que entrou em vigor em 16 de maio de 2012, tornando a circulação dos dados e, conseqüentemente, o debate a respeito dessas aplicações mais recorrentes. Pode-se inferir que foi instaurada, a partir daí uma dinâmica mais voltada para a transparência e divulgação das informações sobre publicidade governamental. Há de se recordar do episódio protagonizado pela Folha de S. Paulo, em junho de 2015, em que o jornal obteve acesso a dados inéditos, que reuniam investimentos da Secom-PR detalhados por veículo. Estes dados eram

controlados pelo Instituto para Acompanhamento de Publicidade (IAP) e resultaram numa série de matérias sobre o assunto, expondo alguns desses dados de forma mais acessível, tendo em vista que eles estão disponíveis de forma pouco amigável — em um grande relatório que aponta a razão social, CNPJ, o valor pago e o órgão responsável pelo pagamento<sup>3</sup>. O jornalista Fernando Rodrigues, que há longa data cobre a publicidade e comunicação governamental, obteve tais informações por meio da Lei de Acesso à Informação e apresentou suas críticas e seus questionamentos relativos aos critérios adotados e aos veículos da chamada “mídia alternativa”, que estavam sendo contemplados. Fernando Rodrigues (2015) expôs que “a série histórica sobre publicidade do governo federal começou a ser construída de maneira mais consistente a partir do ano 2000. Não há dados confiáveis antes dessa data”<sup>4</sup>.

Vale ressaltar que este mesmo jornal havia feito solicitações de conteúdo similar à Secom-PR, em março de 2011<sup>5</sup>, no entanto teve seu pedido negado pelo Supremo Tribunal de Justiça (STJ), sob a alegação da Secom-PR de que divulgar tais detalhes evidenciaria a estratégia utilizada pelo governo, podendo também beneficiar o solicitante dos dados (Folha de S. Paulo). Nesse sentido, a Secretaria de Comunicação Social informou apenas dados gerais de investimento por meio de comunicação (Total investido em Televisão, Rádio, Jornal etc.) e não as informações especificadas por veículo. Com o resultado desfavorável, a Folha entrou com uma ação e obteve vitória em novembro de 2012<sup>6</sup>.

Esse conjunto de fatores, e a adoção de medidas que modificavam a dinâmica distributiva dos recursos governamentais, justificam a escolha do período entre os anos de 2003 e 2015 como recorte temporal do objeto de análise deste estudo. A questão das verbas de publicidade já havia ganhado notoriedade no livro, publicado por Venício A. de Lima, que faz um balanço das políticas públicas dos governos Lula, em que o autor aponta que: “[...] ao final de dois mandatos, a mudança de orientação na distribuição das verbas oficiais de publicidade

---

<sup>3</sup> RODRIGUES, Fernando. Acesse a íntegra dos arquivos sobre publicidade da União de 2000 a 2014. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 2 de julho de 2015. Disponível em: <<http://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2015/07/02/acesse-a-integra-dos-arquivos-sobre-publicidade-da-uniao-de-2000-a-2014/>>. Acesso em: 29 jan. 2017.

<sup>4</sup> RODRIGUES, Fernando. TV Globo recebeu R\$ 6,2 bilhões de publicidade federal com PT no Planalto. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 29 de junho de 2015. Disponível em: <<http://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2015/06/29/tv-globo-recebeu-r-62-bilhoes-de-publicidade-federal-com-pt-no-planalto/>>. Acesso em: 29 jan. 2017.

<sup>5</sup> STJ nega liminar à Folha em ação sobre a publicidade oficial. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 29 de junho de 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po2906201110.htm>>. Acesso em 20 jan. 2017.

<sup>6</sup> STJ dá à Folha acesso a gasto de publicidade do governo. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, [15/11/2012]. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/78142-stj-da-a-folha-acesso-a-gasto-de-publicidade-do-governo.shtml>>. Acesso em: 29 jan. 2017.



ficará na história como talvez a principal contribuição do governo Lula no sentido da democratização das comunicações. (LIMA, 2012, p. 213)”

Neste apanhado, Venício A. Lima (2012) recorre a dados da Secom-PR sobre a regionalização e a distribuição por número de municípios, que haviam abarcado um número crescente de veículos, sem aumentos vertiginosos no total geral investido em publicidade (LIMA, 2012, p. 212). Este fato denota um claro indício de cumprimento do Decreto nº 4.799/2003, que trata da regionalização na comunicação governamental. Ainda que boa parte das orientações legais e ferramentas de ação, como o Midiacad, só tenha sido estruturada, de forma mais consistente, durante a segunda gestão de Lula, este esforço inicial no que se relaciona à regionalização já se mostra extremamente importante como preparação de terreno para que estas ações de desconcentração e democratização ganhem corpo.

## **Motivação**

Debater os critérios de alocação de verbas publicitárias é aquecer um dos dilemas centrais e mais delicados da comunicação: o modelo de negócio e o financiamento público da mídia. A publicidade é um setor econômico da comunicação. É também a pedra fundamental sobre a qual este setor se assentou, e como modelo predominante, carrega em si um enorme conflito em relação ao ideal da comunicação. Esta dualidade incide no fato de que se por um lado a publicidade subsidia custos e possibilita que certos veículos distribuam seus serviços sem custos ao usuário final, por outro a dependência de anunciantes pode enviesar a comunicação.

Nesse sentido, analisar como o governo brasileiro atua em relação ao financiamento midiático, partindo do pressuposto de que ele compreende o papel da comunicação social para a efetivação e perpetuação de um Estado democrático, é o principal fator que justifica a relevância desta pesquisa.

Certamente, e como será constantemente enfatizado neste estudo, o estabelecimento de critérios que ampliem o acesso a verbas públicas não é o único determinante para a democratização da comunicação, sendo este apenas um fator no amplo plano de políticas públicas de comunicação que o Brasil demanda. Contudo, tendo em vista o cenário complexo e conflituoso que marca a história do País, determinação de parâmetros é um instrumento factível, que envolve ações específicas, ordenadas junto a um grupo particular do setor, mas que oferece resultados de amplo alcance.

Entender a arena complexa que interfere este tópico revela não só as negociações e impossibilidades concernentes aos critérios de distribuição, que são em grande medida ditados pelas relações, lógicas e práticas iminentes a esse espaço de disputa, mas elucidam também questões sobre a totalidade da comunicação e sobre não ações e abstenções na regulação e na regulamentação<sup>7</sup> comunicacional.

Assim, escavar, observar e descrever os critérios de distribuição de verbas oficiais é necessário para compreender a complexidade do ambiente comunicacional e para o desvelamento das múltiplas camadas e dinâmicas que se inscrevem no espaço e mercado da comunicação brasileira.

Ademais, o debate sobre publicidade governamental evidencia também a íntima relação dessa linguagem e plataforma de diálogo entre Estado e sociedade — apontando a centralidade desta na representação e ação do Estado — e a articulação entre governo e veículos que decorre dessa aproximação.

Há ainda uma camada muito pessoal de interesse em compreender com mais clareza o ambiente da publicidade feita pela Administração Pública, por ser este o *locus* profissional da pesquisadora. Certamente a compreensão mais ampla dos atores que operam neste espaço é um importante recurso para transitar melhor neste ambiente enquanto publicitária que atua junto a Administração Pública. Além de ser passo importante para promover debate num mercado da publicidade que pouco questiona sua atuação e seu impacto na sociedade.

## **Estrutura da dissertação**

Esta pesquisa se estrutura em quatro partes:

No Capítulo I adentramos esta arena conflituosa, trazendo um aprofundamento sobre o objeto de pesquisa, contextualizando-o, introduzindo brevemente alguns dos principais atores e apresentando o recorte desta pesquisa.

O Capítulo II se volta à fundamentação metodológica e descrição das técnicas e procedimentos utilizados no estudo, onde é apresentada a Teoria Ator-Rede, fundamento teórico-metodológico desta dissertação, e a perspectiva que aquela agrega à pesquisa. Além disso, relata técnicas e procedimentos adotados, retratando a construção das entrevistas e levantamento documental, bem como das etapas investigativas que o compõem.

---

<sup>7</sup> Enquanto a regulação diz respeito à necessidade de fiscalização das atividades, a regulamentação se refere ao estabelecimento de regras, normas e condutas que visam organizar o mercado e defender o interesse público.

No Capítulo III constam as fundamentações teóricas, os principais conceitos e a visão de autores necessários à análise da rede constituída no espaço da publicidade governamental e dos critérios de alocação das verbas de mídia. Estes critérios permitem também a identificação e descrição dos atores, seus modos de agir e interações.

Por fim, o quarto e último capítulo (Capítulo IV) reúne todas as análises e mapeamento em escalas de profundidade dos atores e suas relações, além de buscar um levantamento dos principais fatos e conflitos ao longo do recorte temporal estabelecido, encerrando com considerações finais.

## 1 CAPÍTULO I

A publicidade oficial da Administração Pública Federal destina-se a divulgar programas de governo, atos, obras, serviços, entre outros, promovidos pelos poderes da União, seus órgãos ou entidades da Administração Pública direta e indireta, exercendo um importante papel na socialização, esclarecimento, democratização e engajamento da população.

Esta necessidade de tornar público, de fazer ganhar notoriedade, transparência, e da publicitação da coisa pública se estabelece como princípio constitucional (Princípio da Publicidade), conforme elucida o art. 37, da Constituição Federal de 1988, que trata dos princípios legais aos quais a Administração Pública direta ou indireta deve se submeter. Portanto, a publicidade se consolida como linguagem nativa do Estado, especialmente a partir da utilização dos veículos de massa e dos anúncios em diferentes meios de comunicação, forma para a qual se volta esta pesquisa<sup>8</sup>. O pesquisador Luiz Martins da Silva (2012) apresenta o conceito constitucional de publicidade e aborda diversos outros aspectos associados a esta ideia — ligados ao incontável volume de dados, ao acesso a estes dados no contexto da sociedade da informação, à produção de informação jornalística para a população e aos serviços de radiodifusão —, indicando como último patamar a publicidade enquanto necessidade de fazer uso da mídia massiva, de anunciar nos veículos e contratar serviços publicitários. Martins da Silva menciona ainda que, ao menos, em três situações, o governo vê uma necessidade de se pronunciar por meio da forma publicidade midiaticizada:

- a) para prestar contas do que foi feito com o dinheiro público;
- b) para cultivar valores — do povo, da pátria, e do seu patrimônio, símbolos e memória e
- c) para mobilizar a população em torno de esforços de prevenção e de combate aos problemas sociais, econômicos e, sobretudo, sanitários — em resumo, nesse patamar se enquadram as campanhas públicas (MARTINS DA SILVA, 2012, p.182).

---

<sup>8</sup> Cabe explicitar a diferença entre o significado da palavra *publicidade*, utilizada comumente em textos legais e na Constituição Federal, e a *publicidade* a que se direciona esta pesquisa. A primeira remete ao princípio constitucional que estabelece a necessidade de tornar público um fato ou ato. Por sua vez, o segundo uso se refere a uma modalidade da comunicação que se realiza, em grande parte, junto aos meios de comunicação e constitui um setor econômico e profissional. O dever legal de publicitar faz da publicidade comercial um importante, senão o mais importante, canal entre Estado e população.

Os cenários, apresentados pelo autor, que instigam o uso de publicidade pelo governo na mídia de massa remetem a algumas das classificações de modalidades de comunicação publicitária, adotadas pelo governo e por demais órgãos da Administração Pública:

Art. 1º A Administração Pública Federal, direta e indireta, passa a classificar suas ações publicitárias da seguinte forma:

I) Publicidade Legal – a que se realiza em obediência à prescrição de leis, decretos, portarias, instruções, estatutos, regimentos ou regulamentos internos dos anunciantes governamentais;

II) Publicidade Mercadológica – a que se destina a lançar, modificar, reposicionar ou promover produtos e serviços de entidades e sociedades controladas pela União, que atuem numa relação de concorrência no mercado;

III) Publicidade Institucional – a que tem como objetivo divulgar informações sobre atos, obras e programas dos órgãos e entidades governamentais, suas metas e resultados;

IV) Publicidade de Utilidade Pública – a que tem como objetivo informar, orientar, avisar, prevenir ou alertar a população ou segmento da população para adotar comportamentos que lhe tragam benefícios sociais reais, visando melhorar a sua qualidade de vida<sup>9</sup>. (BRASIL, 2002)<sup>10</sup>

Embora relacionada a demandas distintas de comunicação, a Administração Pública atua sob orientação comum, que baliza o comportamento relacionado à compra de espaços de veiculação em mídia — os chamados critérios técnicos — em pelo menos três destas categorias: Publicidade Mercadológica, Publicidade Institucional e Publicidade de Utilidade Pública. Esta pesquisa destina-se à análise da aplicação de tais parâmetros nas distintas modalidades de publicidade governamental/oficial, excetuando a Publicidade Legal, que é regida por princípios mais específicos, conforme estabelece a Lei nº 11.652/2008, que determina que toda a gestão desse tipo de comunicação dos órgãos e entidades da administração federal, exceto a veiculada pelos órgãos oficiais da União, deve ser realizada por meio dos serviços da Empresa Brasil de Comunicação (EBC). Conforme aponta o site da EBC<sup>11</sup>, nesta categoria de comunicação (Publicidade Legal), o que norteia a compra dos espaços de mídia é a mescla entre menor preço e boa penetração do veículo junto ao público da campanha.

Excetuando-se, assim, a Publicidade Legal, os parâmetros que normatizam a distribuição de verbas publicitárias de mídia na Administração Pública se caracterizam pelos chamados critérios técnicos de mídia, que envolveriam também orientações relacionadas à desconcentração e regionalização, conforme aponta a Instrução Normativa nº 07, na seção III,

---

<sup>9</sup> BRASIL. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. Acordo entre o Governo Federal e o Mercado Publicitário sobre Publicidade de Utilidade Pública. Acordo Secom-CENP, de 29 de maio de 2002. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/orientacoes-gerais/publicidade/acordo-secom-cenp.pdf/view>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

<sup>10</sup> Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/documentos-e-arquivos/9%20-%20IN%202002%202016-12-09.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

<sup>11</sup> Disponível em: <<http://publicidadelegal.etc.com.br/ppl/autenticar.do>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

em seu artigo 7º, de 2014, que disciplina a publicidade do Executivo federal e pode ser lido no trecho abaixo:

### **Seção III**

Art. 7º No planejamento das ações de mídia, os órgãos e entidades deverão observar as seguintes diretrizes, respeitadas as características de cada ação:

I - usar critérios técnicos na seleção de meios e veículos de comunicação e divulgação;

II - desconcentrar o investimento por meios e veículos;

III - valorizar a programação de meios e veículos de comunicação e de divulgação regionalizados;

IV - programar veículos em situação regular no Cadastro de Veículos da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Midiacad), com utilização das informações cadastrais e negociais homologadas para cada veículo;

V - buscar melhores visibilidades e condições negociais, gerando eficiência e racionalidade na aplicação dos recursos públicos, de acordo com os objetivos de cada órgão/entidade;

Parágrafo único. O Midiacad é um sistema, gerido pela SECOM, que se constitui em um conjunto formal de dados cadastrais, comerciais e negociais de veículos dos diversos meios, instituído pela Portaria nº 142, de 27 de outubro de 2014. (BRASIL, 2014)<sup>12</sup>

O item I do artigo 7º enfatiza, particularmente, o uso de critérios mais rígidos e, de certa forma, até mais constantes que, no contexto da publicidade governamental, estão atrelados ao uso de índices, coeficientes e métricas, como balizadores na seleção de meios e veículos na comunicação. Esses indicadores são obtidos, especialmente, por meio de pesquisas comercializadas por institutos especializados, como Kantar Ibope Media, Ipsos Marplan, GFK, entre outros. O site da Secom-PR estabelece, conforme descrito a seguir, noções mais práticas voltadas à aplicação de critérios para cada meio de comunicação, detalhando a orientação a ser seguida em cada veículo, começando pela televisão:

A seleção dos meios é pautada por pesquisas reconhecidas no mercado que trazem informações como: cobertura, penetração e afinidade, além de demais dados técnicos para identificar e selecionar a melhor programação de acordo com os objetivos de comunicação de cada ação, conforme detalhado a seguir:

**TV Aberta** – A programação é definida com base na audiência e afinidade dos programas de cada emissora. No Poder Executivo Federal, os volumes de investimentos são orientados pelos índices de participação de audiência (*share*) dos veículos apresentados por pesquisas. Sempre que adequado e possível, são previstas no planejamento emissoras segmentadas e regionais.<sup>13</sup> (SECOM, 2014)

---

<sup>12</sup> BRASIL. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. Instrução Normativa n. 7, de 19 de dezembro de 2014. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/arquivos-de-instrucoes-normativas/2014in07publicidade.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

<sup>13</sup> Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/orientacoes-gerais/midia/planejamento-de-midia>> Acesso em: 12 fev. 2017

Nesta orientação, que se refere à programação<sup>14</sup> em televisão aberta, delimitam-se as métricas fundamentais à seleção de veículos para composição de um plano de mídia. A primeira variável é a audiência<sup>15</sup>, que se relaciona ao total de pessoas que consome determinado canal ou programa, num dado intervalo de tempo, constituindo uma métrica numérica, que afere um resultado para a compra de espaços de mídia. Outro indicador relevante, conforme a Secom-PR, é a afinidade<sup>16</sup>, que é um coeficiente que faz a relação entre a audiência junto a um determinado público, e o resultado na média da população. A afinidade diz respeito à menor dispersão de público, ou seja, à maior assertividade na comunicação. Por exemplo, em um planejamento de rádio, a análise do índice de afinidade, além da audiência, indica, ao planejador, veículos com a maior concentração do seu público, minimizando o efeito “tiro de canhão” na comunicação, em que a comunicação se dá de forma muito ampla, sem muitos recortes e com pouca precisão na otimização do planejamento de mídia.

Especialmente em campanhas com necessidades mais segmentadas — públicos com hábitos de consumo de mídia mais peculiares do que a média da população —, a afinidade é um indicador fundamental. Ressalta-se, ainda, que o índice de participação das emissoras, também conhecido como *share*, que é a representação em percentagem do desempenho de determinada TV em relação ao conjunto de emissoras, este é o principal parâmetro que define a distribuição de verbas.

O quadro abaixo demonstra que, no ano de 2015, a participação da Globo, em relação aos demais canais abertos, representa algo em torno de 36% da totalidade de aparelhos ligados. Nessa lógica, o investimento de mídia de um órgão do Governo Federal na emissora da família Marinho deve corresponder a este percentual (36% de participação), considerando a verba total destinada a TVs abertas. Por consequência, as demais emissoras recebem verba compatível com a sua representatividade.

---

<sup>14</sup>Programação, neste contexto, se refere ao conjunto de programas selecionados para compor determinado plano de mídia. Esta seleção se dá com base nas diretrizes apontadas no texto que consideram audiência e afinidade como índices balizadores da análise.

<sup>15</sup> A audiência pode representar domicílios, chamada de audiência domiciliar, ou indivíduos dentro de determinado grupo. Exemplo: Pessoas do sexo feminino, das classes A e B, acima de 25 anos. O resultado pode ser expresso em números absolutos de pessoas, mas em geral é apresentada como percentual.

<sup>16</sup> A afinidade é um coeficiente, que estabelece a relação entre a audiência num público específico e o resultado na média da população ou outro universo de pesquisa mais abrangente. Resultados acima de 100 designam afinidade. Quanto mais acima, maior a concentração do público específico em relação à média da população ou universo analisado; assim, menor será a dispersão da mensagem junto a outros públicos, que não o de interesse.

Quadro 2 – Evolução do *share* nacional das Redes – Mídia Dados 2016

	Evolução do <i>Share</i> Nacional das Redes – 2010 a 2015					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>TOTAL</b>	46,6	45,3	44,7	42,0	37,8	36,9
<b>CONEXÃO</b>	13,7	14,4	14,7	13,7	13,4	14,9
<b>RECORD</b>	17,8	17,1	15,4	14,2	13,1	14,6
<b>BAND</b>	5,5	5,0	5,6	5,8	5,1	4,3
<b>REDETV!</b>	2,6	2,5	1,7	1,6	1,7	1,4
<b>OUTRAS*</b>	13,8	15,6	18,0	22,8	28,9	28,0

TOTAL DA POPULAÇÃO DAS 07H À 00H - SEGUNDA A DOMINGO

FONTE: IBOPE Media Workstation - 2015

Target Universo PNT: 67.721,041

\*Outras: Record News, RPTV (TV Brasil), TV Camara, TV Justiça, TV Senado, OCA, OCP e Não Identificado/Cadastrado.

\*Outras: Record News, RPTV (TV Brasil), TV Camara, TV Justiça, TV Senado, Periféricos, OUTRAS \*(NIC+OSI), OCA, OCP, Conteúdo VOD e Conteúdo Gravado.

Fonte: Elaboração da autora, com dados do Grupo de Mídia de São Paulo, 2016.<sup>17</sup>

No entanto, é necessário lembrar que o número de emissoras no País não se restringe às cinco grandes redes e suas afiliadas. Outras centenas de TVs de sinal aberto — emissoras regionais, não afiliadas às redes, bem como as TVs independentes — usufruiriam do bolo que corresponde a “outras emissoras” de sinal aberto, cerca de 28% da verba dedicada ao meio. Esse montante abarcaria um sem-número<sup>18</sup> de veículos, inclusive os que não dispõem de pesquisa, mas estão devidamente registrados no banco de dados da Secom-PR (Midiacad), uma vez que a orientação final declara que se preveja veiculação nas emissoras regionais e segmentadas sempre que possível, condizente com a campanha e estratégia de comunicação.

Para o meio *rádio*, também se considera a audiência, optando por emissoras que apresentam melhor desempenho neste quesito, como pode ser visto abaixo:

**Rádio** – Programação com base nas classificações de audiência disponibilizadas por pesquisas. Nas praças sem pesquisa, são priorizadas programações abrangentes, em veículos inscritos e considerados aptos no Cadastro de Veículos da Secom (SECOM, 2014).<sup>19</sup>

Contudo, considerando o vasto número de emissoras e o caráter mais regionalizado do rádio, a orientação para programação mais abrangente é praticada com mais recorrência nesse meio de comunicação. Impacta também esta prática o fato de a pesquisa em rádio provida pelo

<sup>17</sup> GRUPO DE MÍDIA SÃO PAULO. *Anuário Mídia Dados*. São Paulo, 2015. Disponível em: <[https://dados.media/#/view/CATEGORY/TELEVISION/MDB\\_TVA\\_EVOLUCAO\\_SHARE\\_NACIONAL\\_REDES](https://dados.media/#/view/CATEGORY/TELEVISION/MDB_TVA_EVOLUCAO_SHARE_NACIONAL_REDES)>. Acesso em: 12 fev. 2017

<sup>18</sup> Segundo o Ministério das Comunicações, no Brasil existem 543 transmissoras de televisão (MCTI, 2014). No entanto, não consta disponível a informação sobre vínculo com as grandes redes de televisão, tornando complexo identificar, dentro deste universo, quantas emissoras realmente independentes e desvinculadas compõem o mercado televisivo.

<sup>19</sup> Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/orientacoes-gerais/midia/planejamento-de-midia>> Acesso em: 12 fev. 2017



Ibope<sup>20</sup> se restringir a 13 mercados regulares (Grande São Paulo, Grande Rio de Janeiro, Brasília, Grande Belo Horizonte, Grande Porto Alegre, Grande Florianópolis, Grande Curitiba, Grande Salvador, Grande Recife, Grande Vitória, Grande Fortaleza e Campinas), possibilitando análises fundamentadas por dados técnicos, geralmente restrita a esses mercados<sup>21</sup>. Dada esta limitação, a orientação é programar o máximo de rádios cadastradas e em conformidade com exigências para veiculação de campanhas, presentes no banco de dados da Secom-PR, o Midiacad (em 2015, havia 3.134 rádios cadastradas).

Para a mídia impressa, a recomendação de análise dos dados de tiragem e circulação, em especial os auditados pelo Instituto Verificador de Circulação (IVC), tenta manter a lógica de aferição e potencialidade da comunicação junto aos públicos-alvo, como apresentado a seguir:

**Jornal** – Nas programações são consideradas as praças priorizadas nas ações e o perfil do público-alvo, podendo ser selecionados títulos segmentados (populares, tradicionais, esportivos, entre outros). A Secom orienta nas programações a priorização de veículos com circulação e tiragem certificadas e a abrangência do maior número de títulos da praça inscritos no Cadastro de Veículos da Secom e considerados aptos.

**Revista** – Planejamento e seleção abrangente dos títulos conforme segmento a ser atingido. A Secom orienta nas programações a priorização de títulos com base em informações de circulação e tiragem certificadas. (SECOM, 2014)<sup>22</sup>

A ampliação na seleção de títulos impressos tanto no caso dos jornais como das revistas reflete a diversidade de conteúdo, perfis e a própria capilaridade geográfica dos veículos, o que, na ausência de parâmetros de pesquisa que permitam delimitar a definição de veículos presentes nos planos de mídia, leva à ampliação do leque.

Em relação ao meio *internet*, se enfatiza, novamente, a utilização de dados de audiência<sup>23</sup>, bem como o perfil de público dos veículos e sua adequação aos objetivos de mídia da campanha.

**Internet** – A partir da definição de público-alvo e cobertura da campanha, são orientados planejamentos abrangentes de portais com regularidade cadastral, conforme classificação de audiência válido para o meio. (SECOM, 2014)<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> KANTAR IBOPE MEDIA. *Pesquisa de Rádio*. [cidade], [ano]. Disponível em: <[https://www.kantaribopemedia.com/wpcontent/uploads/2016/02/audiencia\\_radio\\_NOVO.pdf](https://www.kantaribopemedia.com/wpcontent/uploads/2016/02/audiencia_radio_NOVO.pdf)>. Acesso em: 12 fev. 2017

<sup>21</sup> O Kantar Ibope também fornece pesquisa em outros mercados, no entanto o intervalo de aplicação de pesquisas é mais espaçado e a compra é negociada fora do pacote, que é geralmente adquirido pelas agências de publicidade.

<sup>22</sup> Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/orientacoes-gerais/midia/planejamento-de-midia>> Acesso em: 12 fev. 2017

<sup>23</sup> No caso do meio *internet*, a principal pesquisa que fornece dados de audiência, perfil, entre outros, é a ComScore.

<sup>24</sup> Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/orientacoes-gerais/midia/planejamento-de-midia>> Acesso em: 12 fev. 2017

Contudo, esta orientação só faz menção direta ao planejamento de portais, que são sites que trabalham conteúdos diversos, atuando de forma horizontalizada. As diretrizes para a condução do planejamento no que tange às redes sociais e aos sites verticais — de conteúdo específico, como blogues e outros sites especializados — não ficam evidentes na Instrução Normativa em questão. É importante ressaltar que justamente a veiculação de mídia em blogues e sites de opinião foi uma marca registrada nas gestões do Partido dos Trabalhadores (PT), que resultou em muitos questionamentos e conflitos entre a grande mídia e os blogues independentes. Ao que tudo indica, para a gestão do Partido dos Trabalhadores, atuar junto aos blogues é um elemento importante para a pluralidade comunicacional. Já na percepção da grande mídia, isso foi caracterizado como um espaço de propaganda partidarista, pró-governista. Em resposta a tais questionamentos, o governo era obrigado, vez ou outra, a se manifestar evidenciando que, para os blogs, também havia uma lógica, com foco em audiência, na escolha desse tipo de veículo nos planos de comunicação.

No caso da mídia exterior (como outdoor, telas digitais, mídias diversas em meios de transportes, etc.), a análise se mostra um pouco mais subjetiva, principalmente pela enorme variedade de veículos e de formatos disponíveis para comercialização, além da dispersão de dados sobre cada meio dentro deste segmento, sendo orientada pela disponibilidade de formatos e adequação criativa.

**Mídia Exterior** – A partir da definição das praças em que haverá veiculação e do tipo de mídia exterior a ser utilizado, a Secom orienta a priorização de um planejamento abrangente entre os veículos com regularidade cadastral. (SECOM, 2014)<sup>25</sup>

Em linhas gerais, os critérios expostos acima destacam a audiência como principal elemento em todos os veículos que contam com a possibilidade de aferição e pesquisa, o que, de alguma forma, pretende atingir o objetivo de dimensionar públicos e possibilidades de impacto que aquela comunicação oferece.

Ainda há também a previsão de que a regionalização deve ser prevista nas ações de comunicação. Embora desde antes da gestão do PT o Decreto 3.296 de 1999, já tratasse sobre “a regionalização da comunicação social” como um ponto a ser contemplado nas ações de comunicação social. Foi a partir da gestão petista que esta busca pela regionalização ganhou contornos mais concretos fortalecendo esta como uma das diretrizes de atuação na comunicação do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal (Sicom). Estes objetivos foram reiterados no Decreto nº 4.799, de 4 de agosto de 2003, art. 3º e posteriormente Decreto

---

<sup>25</sup> Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/atuacao/midia/resultados-da-comunicacao-regionalizada-2013-2012>>. Acesso em: 12 fev.2017.

nº 6.555, de setembro de 2009, art. 2º, inciso X, este último já trazia em sua redação contornos mais práticos, falando em “valorização de estratégias de comunicação regionalizada”.

Medidas como a criação de um banco de dados amplo, cuja ampliação constante era prerrogativa para ampliação o número de veículos que recebem verbas públicas de mídia, levando a mensagem do Governo Federal a um maior número de praças, potencializando a visibilidade e contribuindo com as ações de comunicação governamental. É também objeto desta medida promover maior diversidade para a programação de mídia, agregando proximidade entre governo e cidadão, gerando a valorização dos veículos regionais e fomentando a profissionalização destes, conforme elencado no site da Secom-PR<sup>26</sup>. Embora haja uma intenção declarada em se buscar uma comunicação mais regionalizada, haja visto o esforço de se incluir o máximo de veículos possíveis e de divulgar publicamente o crescimento neste número no site da Secom- PR, é possível constatar o caráter acessório dessa orientação legal, que se materializa textualmente quando a Secom-PR demanda que se busque a regionalização “sempre que adequado e possível” (SECOM, 2014)<sup>27</sup>, o que não constitui nenhum indicador mínimo para que seu cumprimento seja assegurado dentro das estratégias e dos planos de mídia dos órgãos federais.

Tanto os critérios técnicos apresentados anteriormente quanto o anseio por regionalização, presente nos decretos mencionados, se manifestaram de maneira formal durante gestões presidenciais do PT. Ambas as diretrizes estão sob o guarda-chuva do que a Secom-PR denomina “critérios técnicos de distribuição de mídia”<sup>28</sup>, que norteiam a atuação dos órgãos do Sicom. Embora a predominância da distribuição de verba privilegie as grandes audiências — o que pode ser observado pelas cifras alocadas para grandes veículos de comunicação — o discurso institucional do Partido dos Trabalhadores (PT) valoriza sobremaneira o argumento de que o conjunto de critérios representa um feito na comunicação brasileira, uma vez que a pulverização de recursos publicitários beneficia um número muito maior de veículos em relação ao que se praticava historicamente.

A Folha de S. Paulo, em matéria publicada em 2009, estabelecia um comparativo entre a aplicação de verbas de mídia oficial de 2003, no início do mandato do presidente Lula, e em 2008 (fim do mandato), sendo diagnosticado um aumento de 961% no número de veículos (de

---

<sup>26</sup> Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/atuacao/midia/resultados-da-comunicacao-regionalizada-2013-2012>>. Acesso em: 12 fev.2017.

<sup>27</sup> Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/atuacao/midia/resultados-da-comunicacao-regionalizada-2013-2012>>. Acesso em: 12 fev.2017.

<sup>28</sup> Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/atuacao/midia/resultados-da-comunicacao-regionalizada-2013-2012>>. Acesso em: 12 fev.2017.

499 veículos, em 2003, para 5.297 veículos em 2008)<sup>29</sup>. No entanto, tal estratégia foi apontada também como um elemento que buscava aumentar a popularidade do então presidente, por meio da sua presença e articulação regional, atuando como um grande instrumento de fortalecimento de imagem, e não como ação que visa beneficiar o setor e a comunicação brasileira. Vale observar que o referido jornal passou a receber menos recursos, uma vez que esse cenário de ampliação afetou, ainda que de maneira tímida, o montante que os grandes grupos de mídia recebiam, a partir da ampliação de títulos nas campanhas governamentais.

Nesse contexto, duas perspectivas suscitam debates, arvoradas em alguns argumentos persistentes: 1) que identificam o uso dos critérios técnicos como sistema que mantém o recurso nas mãos de poucos veículos de comunicação, o que é empobrecedor para pluralidade da comunicação, e 2) que acusam o uso de critérios não técnicos (não balizados por pesquisa ou tiragem) ou que visam desconcentração, aqui chamados de políticos, como tendo finalidade partidária ou que visam subsidiar veículos alinhados a interesses diversos de quem aprova a campanha e de seus superiores.

Dessa forma, identifica-se uma controvérsia constituída acerca de como conduzir o uso dos recursos publicitários do Governo Federal, que materializa certas limitações e contradições inerentes a esses parâmetros. Logo, esta pesquisa debruça-se sobre esse processo, no lapso temporal que compreende as gestões do Partido dos Trabalhadores, entre os anos de 2003 e 2016.

### **1.1 Um recorte necessário para adentrar nesta arena conflituosa**

Ao conceber os critérios de distribuição de verba de mídia oficial como ação intencional, que modifica em alguma medida um padrão vindouro no cenário institucional da comunicação brasileira, esta pesquisa parte da perspectiva das políticas públicas de comunicação como instrumentos e processos para a democratização da Comunicação no Brasil. É a partir desse enquadramento que todo o debate é desenvolvido, buscando a reconstituição e sistematização do arcabouço normativo, que rege esses parâmetros de atuação, e da dinâmica prática que hoje permite a aplicação de tais critérios, especialmente procurando retratar, da melhor maneira possível, esta arena como ambiente em constante disputa.

---

29 RODRIGUES, Fernando. Propaganda de Lula chega a 5.297 veículos. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 31 de maio de 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc3105200909.htm>>. Acesso em: 12 fev.2017.

Mais do que recortar o objeto no vasto campo da Comunicação Social no Brasil, essa perspectiva vinculada às políticas públicas diz muito a respeito da trajetória investigativa que será adotada. Nesse sentido, os critérios serão percebidos como resultantes de articulações desenvolvidas pelo Estado, mas que movimentam e afetam diversos atores sociais, num jogo de ganhos e perdas, fazendo com que os conflitos, as controvérsias e resoluções sejam as pistas perseguidas nesta jornada. Assim, o entendimento acerca dos conflitos latentes e das limitações persistentes se configura como questão principal, passando fundamentalmente pela identificação dos atores e das redes de interação que estes constituem. A configuração dessas relações representa um mergulho no mercado comunicacional do Brasil, que ambiciona desvelar não só a dinâmica imanente ao financiamento público da mídia no âmbito nacional, como também a motivação que levou à criação e à implementação de critérios naquele momento particular, evidenciando o cenário complexo em que eles foram aplicados.

Além de constitucionalmente impelido à publicitação de seus atos e fatos, o Estado também apresenta uma vocação midiática, que se apropria da publicidade nas mídias de massa como sua linguagem primeira na comunicação com a população. A apropriação do espaço midiático atribuiu caráter performático e espetacularizado às ações do governo e, como diagnosticado por Régis Debrey, desloca o juízo de valor na atuação política de uma análise de pertinência para uma avaliação sobre o valor performático de certas medidas. Nas palavras do autor:

O critério das condutas já não é: pertinente ou não, mas performático ou não (obscenidade da questão: será que se tem razão de fazer o que faz, e por quê?). Doravante, o administrador do departamento, o chefe estado-maior, diplomata, diretor dos serviços secretos ou de um teatro nacional devem ter além de boas maneiras, muita perspicácia para saberem o que o Estado espera deles. Resultado: cada administração fica entrincheirada, crispada em suas prerrogativas, erige o precedente como regra e as decisões interministeriais desembocam em meias decisões, cotas mal repartidas. Dédalos opacos. Os circuitos administrativos de decisões já não permitem responder à questão propriamente política: “Quem é o responsável de quê?”. A um Estado sem atributos claros de soberania, a uma coletividade sem projeto coletivo, correspondem decisão sem decisor. (DEBRAY, 1994, p. 135)

O diagnóstico de atuação compartimentada, sem muita articulação coletiva, se aplicado ao cenário regulatório da comunicação brasileira, adiciona nova variável, atuando como pano de fundo que agrava o diagnóstico de espaço institucional “regularmente disperso e politicamente fragmentado” (RAMOS, 2008, p.26). Isso leva a medidas igualmente fragmentadas e voltadas a resoluções parciais e menores, num contexto que demanda reestruturações globais, compatíveis com o espaço heterogêneo e dinâmico da comunicação.

Portanto, compreender esse Estado, como ator que se entremeia com a mídia de massa e tem na publicidade e nos meios de comunicação seus instrumentos, é premissa fundamental deste estudo. Essa definição diz muito sobre como as relações e redes serão discutidas e percebidas, além de explicitar o tipo de comunicação feita pelo governo, na qual os meios são operadores políticos, como bem percebia Debray (1994), em que a boa relação com eles e sua devida apropriação é ferramenta governamental, ao passo que uma relação dificultada com veículos resulta em certo insucesso. Conforme este autor explica, “Como seduzir os sedutores é a questão central do Estado publicitário” (DEBRAY, 1994, p. 139).

Outra questão que precisa ser destacada quanto à delimitação desta pesquisa diz respeito às modalidades de comunicação publicitária. A pesquisa se restringe aos tipos institucional, utilidade pública e mercadológico, excluindo desse escopo a publicidade legal, uma vez que esta não se submete aos mesmos parâmetros de compra de mídia, conforme brevemente antecipado no início desse capítulo. Cabe salientar ainda, que a análise se volta a diretrizes que emanam da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom-PR) — o órgão responsável pela coordenação, normatização e controle de publicidade governamental e responsável pelo banco de dados que municia os órgãos que compõem o Sicom, desempenhando importante papel institucional na questão da distribuição de verbas públicas para a mídia, e que exercem impacto sobre toda a Administração Pública Federal (Direta e Indireta).

Vale salientar neste sentido que, embora as Instruções Normativas e Manuais que detalham a atuação quanto à alocação de verbas publicitárias trate das práticas do Poder Executivo de forma geral, a Secom-PR no artigo 19 da Instrução Normativa número 07 afirma que não serão analisados por esta Secretaria o conteúdo das ações de Publicidade Mercadológica não vinculada a políticas públicas do Poder Executivo Federal. Contudo é importante ressaltar que, em linhas gerais, os critérios são adotados também nesta modalidade não vistoriadas de forma minuciosa pela Secom- PR. Assim, as Empresas de natureza mista e Estatais também são referenciadas neste estudo como parte da estrutura da Administração Pública.

Ainda nesse sentido, o recorte também se dá em relação à natureza dos veículos de comunicação que constituem esta análise. Optamos por nos ater aos veículos comerciais privados, tendo em vista as particularidades que as emissoras públicas possuem em relação ao

recebimento de verbas publicitárias<sup>30</sup>. No que concerne aos agentes do mercado, os veículos de comunicação, grandes grupos e os de menor porte, precisam estar representados neste estudo, no entanto a diversidade de meios e veículos tornaria muito extenso o leque de veículos a serem ouvidos. Aqui está faltando conversar com o leitor, começar esse parágrafo dizendo. Para além do recorte dos órgãos públicos, a pesquisa também precisou olhar para o amplo aspecto dos atores sociais envolvidos na arena privada e recortar o fenômeno de pesquisa. Como pontuamos anteriormente, mais de nove mil veículos, de diferentes meios, recebem verbas de publicidade oriundas público, portanto como ouvir esses atores sociais? Como fazer um recorte representativo que nos permitam compreender da melhor forma possível a rede sócio técnica que se forma ao redor da publicidade feita pela Administração Pública?

Isso nos levou a optar por conduzir as entrevistas junto às entidades representativas do setor: Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), que reúne alguns dos maiores veículos do País, como a Rede Globo, e a Associação Brasileira de Empresas e Empreendedores da Comunicação (Altercom), que debate a necessidade de diversidade e democratização na comunicação. Nossa escolha faz valer a ideia das associações como porta-vozes, portanto, proeminentes representantes dos interesses principais de seus associados. Contudo, vale destacar que a escassa produção acadêmica sobre o tema desenvolvido neste estudo nos obriga à consulta de fontes diversas; assim, com frequência outros veículos de comunicação contribuirão para esta pesquisa como fontes secundárias, alimentando especialmente análises discursivas e fornecendo falas de alguns dos grandes grupos que se relacionam com a pesquisa.

Outro grupo de atores fundamental a ser mapeado na pesquisa é a sociedade civil, que, dado o extenso universo que a compõe, nos leva à conduta similar à estabelecida em relação aos veículos de comunicação. Escolhemos ouvir grupos atuantes no debate sobre distribuição de verbas de publicidade oficial, resultando na decisão de interpellar representantes do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) e/ou do Intervezes – Coletivo Brasil de Comunicação Social, ambos altamente inseridos na discussão da implementação da desconcentração em prol da melhoria do ambiente democrático.

Por fim, as agências de publicidade como quinto e último grande ator, nesta jornada que envolve a aplicação de diretrizes formais, corresponde ao grupo que realiza a atividade fim e conduz a compra propriamente dita de espaços publicitários. A agência de publicidade enquanto

---

<sup>30</sup> As emissoras públicas apenas podem veicular campanhas de cunho institucional e de utilidade pública, impossibilitando a exibição das campanhas de cunho mercadológico, que representam a principal modalidade praticada entre as empresas privadas, e totalizam as maiores cifras na publicidade oficial.

ente licitado se manifesta como *expert* nesta cadeia e assimila os parâmetros de excelência praticados na área e no mercado. Neste quesito, profissionais com ampla experiência no mercado publicitário que atende a Administração Pública foram ouvidos.

A análise das relações entre esses atores revelou outros tantos que influenciam a dinâmica, especialmente os eminentemente tecnológicos ou os não humanos, como o cenário legal e as diretrizes formais representadas por seus documentos (instruções normativas, a constituição, a Lei de Acesso à Informação), os conselhos (Conselho Executivo de Normas-Padrão – CENP) e reguladores (Instituto para Averiguação da Publicidade – IAP), que impactam de alguma forma as redes interacionais e serão melhor detalhados nas análises.

De maneira sintética, é possível indicar que a principal questão que norteia esta pesquisa é o entendimento sobre como se conforma a rede sociogênica da publicidade oficial no Brasil, especialmente a constituída entre os anos de 2003 a 2016, e quais limites, conflitos, possibilidades e atores/actantes permeiam esta Política Pública de Comunicação no Brasil.



## 2 CAPÍTULO II

### 2.1 Metodologias e técnicas de pesquisa empregadas: A teoria Ator-Rede (TAR) como opção teórico-metodológica

Assumindo o *locus* da pesquisa como o ambiente em disputa, no qual os poderes e as questões de distintas naturezas estão em jogo (poderes econômicos, políticos, institucionais), esta pesquisa se alinha à Teoria Ator-Rede (TAR), como olhar teórico-metodológico. Para a TAR, são variadas as associações e as redes que decorrem das interações entre os atores, e mais variadas ainda as controvérsias que os levam a interagir, demandando olhar atento à complexidade das relações e dos conflitos. A controvérsia é o objeto da Teoria Ator-Rede (TAR) e pode ser definida como o estágio em que os atores não concordam entre si ou concordam sobre uma discordância existente. Para o pesquisador do Midialab, em Paris, Tommaso Venturini, aquilo que se encontra entre o desconhecimento recíproco e os acordos de aliança pode ser caracterizado como controvérsia (VENTURINI, 2010), sendo este o cenário de análise da TAR. Estabelecendo diálogo com as perspectivas teóricas sobre políticas públicas, nota-se uma enorme proximidade dessas definições de “controvérsia” com o conceito de “problema público” (SECCHI, 2015, p.10), que, na visão de alguns atores, seria o gatilho fundamental para promoção de uma política pública. Leonardo Secchi afirma que “um problema público é a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública” (SECCHI, 2015, p10.). Ainda que Secchi pondere que a noção do que seja um problema ou do que seja público possa variar, dependendo normalmente de interpretação normativa, é possível estabelecer que tanto para a Teoria Ator-Rede quanto para uma vertente de estudos teóricos em políticas públicas, tais questões são os cenários não pacificados, problemáticos, e se configuram em espaços de negociações, estabelecendo uma dinâmica de resolução ou permanência de determinado *status quo*. Esta é uma percepção que alimenta tanto a TAR quanto os estudos em políticas públicas.

O ponto focal desta pesquisa se enquadra justamente no estágio em que múltiplas visões e interesses são mediados, sem ainda obter um consenso, o que Bruno Latour e os demais pensadores da Teoria Ator-Rede caracterizariam como uma questão viva, questão em aberto ou objeto quente (em contraposição ao objeto frio, que seria a questão já pacificada). O apelo para a exploração do presente objeto em pleno campo conflitivo advém da percepção de que estes conflitos se dão na ação cotidiana do envolvidos, seja dos que atuam como agentes, aplicando os critérios e gerindo as verbas públicas de mídia, seja daqueles que sofrem seus efeitos.

Acredita-se, ainda, que a observação das práticas e o contato direto com estes atores permitirão estabelecer o que origina o cenário atual e o que estrutura as limitações ou possibilidades dos critérios de distribuição de recursos de mídia em vigência.

Conforme afirma John Law (1992), um dos principais nomes da TAR, juntamente com Bruno Latour e Michel Callon, essa teoria se volta à mecânica do poder e, nessa análise, assume uma simetria entre os elementos contidos. Para tal, se faz necessário descrever e mapear os atores, humanos e os não humanos, também chamados de actantes, que são mediadores e desempenham um papel nessa rede. Tais redes são heterogêneas e se materializam com tal característica em distintas esferas (família, organizações e outras instituições), constituindo, assim, o social (LAW, 1992). Vale ressaltar que esta simetria inicial não significa desconsiderar a grandeza de poderes como uma influência real. Contudo, partir de uma simetria inicial é dar condição para que o objeto revele suas diferentes nuances, sem assumir, logo de partida, qual o poder que prepondera em determinado cenário antes que se ouça o todo. Também não pretende equivaler não humanos e humanos, mas destacar a agência e a interferência dos não humanos nas relações.

Como pesquisadora imersa no objeto a ser estudado, atuante no mercado publicitário junto a Administração Pública acompanhando diariamente algumas das práticas e dos critérios que estão analisados nesta dissertação, a opção pela TAR se mostra ainda mais adequada, uma vez que nos leva ao exercício de nos desvencilharmos de certos apriorismos, como um certo determinismo econômico que me acompanhava, decorrentes dessa relação tão íntima com o objeto pesquisa, oriundo do acúmulo de experiências na área. Certamente, trago essa bagagem comigo, mas busco, sempre me colocar atenta a minha nova condição de pesquisadora em formação e evitar presunções.

Mesmo assumindo que a neutralidade neste contexto não é algo possível, nem desejado, uma vez que o interesse pelo tema em questão surge da própria vivência e do anseio primeiro de construir um estudo que possa subsidiar reflexões e eventuais mudanças na publicidade e na Comunicação Governamental brasileira, reconhecemos a necessidade de evitar conclusões precipitadas e apontamos como fundamental dar espaço para múltiplos atores e deixar que eles falem por si, característica inerente à TAR, enriquece a pesquisa e pode apontar certos debates ainda não evidentes num primeiro momento. Afinal, como afirma Law:

If we want to understand the mechanics of power and organization, it is important not to start out assuming whatever we wish to explain. For instance, it is a good idea not to take it for granted that there is a macrosocial system on the one hand, and bits and pieces of derivative microsocial detail on the other. If we do this, we close off most of the interesting questions about the origins of power and organization. Instead we

should start with a clean slate. For instance, we might start with interaction and assume that interaction is all that there is. Then we might ask how some kinds of interactions more or less succeed in stablishing and reproducing themselves: how it is that they overcome resistance and seem to become "macrosocial"; how it is that they seem to generate the effects such power, fame, size, scope or organization with which we are all familiar. (LAW, 1992, p. 1)<sup>31</sup>

Embora o binarismo se destaque no discurso e até na estruturação formal e normativa que envolve este objeto pesquisa, sendo apresentado quase sempre em relação de oposição (técnico x político, público x privado), é fundamental evidenciar que a visão teórico-metodológica que norteia esta pesquisa pretende justamente se opor a esta concepção que reduz os fatos a segmentações disciplinares, por compreender que tais alocações não dão conta de explicar a complexidade das ações e interações aqui analisadas. No texto de Latour que narra o diálogo entre o professor e o aluno que está terminando sua tese de Sociologia, evidencia este olhar que a TAR privilegia:

Quando seus informantes misturam organização, hardware, psicologia e política em um mesmo enunciado, não reparta tudo isso por diferentes recipientes; tente, ao contrário, seguir as ligações que eles fazem entre estes elementos, que pareceriam incomensuráveis se você seguisse as categorias acadêmicas usuais do social (LATOURE, 2002, p. 339).

No entanto, de maneira a retratar a forma como os eventos são reproduzidos e racionalizados por certos atores sociais, a pesquisa descreve esta dualidade latente, objetivando ao fim desconstruí-la. Essa disjunção é cara à produção científica e didaticamente necessária à apresentação do objeto, cuja temática é pouco debatida academicamente.

O ímpeto de limitar a discussão sobre as verbas públicas de publicidade à questão econômica e material é muito forte e foi argumento constante feito por alguns pares e mestres durante a produção da pesquisa, que afirmavam que, de fato, tudo se resumiria a uma relação de poder econômico, uma vez que esta pesquisa perpassa diretamente o financiamento midiático e o modelo de negócio da comunicação. No entanto, acredita-se que as diferentes lógicas — e até certas questões que fogem à lógica e não decorrem de intencionalidade — assim como relações de poder que também operam nessa questão, não deixam dúvida sobre o caráter multidimensional deste objeto. Esta perspectiva se alinha à ideia de simetria proposta pela TAR,

---

<sup>31</sup> Disponível em: < [www.wsu.edu/~ericsson/latour\\_law.doc](http://www.wsu.edu/~ericsson/latour_law.doc) Acesso em: 29 jan. 2017. Tradução livre: Se nós queremos entender a mecânica do poder e da organização, é importante não começar *assumindo* o que queremos explicar. Por exemplo, é uma boa ideia não assumir que há um sistema macro-social, por um lado, e detalhes micro-sociais derivados, pelo outro lado. Se fizermos isso, estaremos retirando da cena as questões mais interessantes sobre as *origens* do poder e da organização. Em vez disso, nós deveríamos começar com um quadro limpo. Por exemplo, podemos começar com interação e assumir que interação é tudo o que há. Podemos então perguntar como é que alguns tipos de interação conseguem se estabilizar mais, outras menos, e se reproduzir. Como é que elas conseguem superar as resistências e parecem se tornar "macro-sociais". Como é que elas parecem produzir efeitos tais como poder, fama, tamanho, escopo ou organização, com os quais somos familiares.

que explica verdades e erros como decorrentes dos mesmos fatores (FREIRE, 2006) e que sustenta essa necessidade de colocar na mesa todas as variáveis, ainda que uma delas, de fato, se sobreponha às outras. No entanto, essa constatação só poderá ser validada a partir da atenta descrição sobre como se dá esta prevalência das forças.

Para a TAR, um importante conceito, como o próprio nome evidencia, é a ideia de ator — embora este apresente um significado diferente do usual no contexto dos estudos produzidos por Callon, Law, Latour, entre outros. Tal conceito representa uma dimensão da expressão ator-rede, que se caracteriza por aquilo que pode ser notado, percebido, que altera ou produz efeito dentro de determinado fenômeno. Cabe explicitar que uma das características diferenciais da Ator-Rede é o pressuposto de que atores não humanos também devem ser levados em consideração, uma vez que as ações são associações, encadeamentos, de entes que interferem em determinado fato. Assim, é recorrente identificar, entre os pesquisadores adeptos da TAR, a utilização do termo *actante* em vez de ator, como tentativa de evitar as associações mais arraigadas com a ideia de que atores são necessariamente os protagonistas da ação e também como forma de driblar o caráter demasiadamente humano que o termo ator carrega consigo.

O reconhecimento desses entes não humanos, tais como leis, normas e dispositivos tecnológicos, não significa atribuir a eles características ou sentimentos humanos, tampouco é a objetificação do humano, mas apenas o reconhecimento desses entes como participantes, na medida em que modificam um cenário e interferem. Conforme constatou John Law, quase sempre a interação entre humanos é mediada por objetos (LAW, 1992), o que torna o reconhecimento deles necessário para a compreensão dos fatos.

Para identificar se está diante de um ator ou não, é importante indagar se este/aquilo/aquele causa impacto a outros membros da rede, assim tudo aquilo que modifica o estado das coisas é um ator na perspectiva da TAR. Essa interação e constante interdependência que caracteriza os atores alimenta a possibilidade de que indícios sempre se originem das mais banais observações:

Actors are constantly involved with others in the formation and destruction of groups. They attempt to provide explanations for their actions. These aspects reemphasize the methodological differences found in investigations based on Actor-Network Theory: each interview, narrative and commentary, even if seemingly trivial, offers researchers a bewildering array of entities to explain hows and whys for any course of action. Due to this, researchers must pay close attention to the terms used by actors and to all details involved in the action. <sup>32</sup>(BULGACOV; MONTENEGRO, 2014, p. 113)

---

<sup>32</sup> Tradução livre: Atores estão constantemente envolvidos com outros atores na formação e destruição de grupos. Eles buscam promover justificativas para suas ações. Estes aspectos re-enfatizam as diferenças metodológicas encontradas nas investigações baseadas na Teoria Ator-Rede: cada entrevista, narrativa ou comentário, mesmo

Nessa identificação, percebe-se aquilo que emerge, que salta aos olhos dentro de determinado fenômeno. Esses atores, por sua vez, se aproximam e se afastam, constituindo diferentes dinâmicas e interações, que representam as redes. As redes serão o produto, o que resulta da ação entre atores. Dessa maneira, o caminho a ser percorrido pode levar em consideração que podem ser mapeados atores e conexões infinitas, à medida que vai se observando o fenômeno em análise, cabendo ao pesquisador, dentro de suas possibilidades e limitações, diagnosticar até onde seguir.

Para John Law, a Teoria Ator-Rede tem como papel mapear as redes e sua heterogeneidade, explorando como estas se organizam sob padrões, resultando em efeitos como organizações, inequidades e poderes (LAW,1992). Assim, a observação, seguindo os diferentes elementos envolvidos em determinado fato e o aprendizado oriundo dessas investigações podem levar à compreensão de cenários complexos, cujas ações se explicam por questões que vão além do que pode ser racionalizado ou declarado pelo envolvidos. A TAR dá a prevalência à descrição como recurso fundamental para retratar certos cenários, evitando concepções e respostas prontas a um objeto, evidentemente complexo e rico em dimensões.

Quanto à ideia de redes, entende-se que elas são dinâmicas e não estáticas ou preexistentes. As redes podem estar ainda em formação, sendo construídas ou desconstruídas, conforme dinâmica e alteração nas relações entre os atores. Esse é o momento mais interessante para se realizar uma investigação, enquanto as relações ainda não foram cristalizadas e a solução alcançada, gerando estabilidade.

Após estabilizada ou após esse esfriamento, teríamos então o que Latour (2013) chama de caixa-preta. No entanto, as caixas-pretas podem ser sempre transladadas ou traduzidas, sendo este outro importante conceito debatido por Latour. Freire esclarece o conceito de transladar ao debater-lo a partir do livro *Ciência em Ação*, de Bruno Latour, indicando que a translação se constitui como um movimento de deslocamento de objetivos, interesses e atores e consequente modificação de elos e estruturas, agindo coletivamente, sem desvirtuar o entendimento sobre determinada questão consolidada (caixa-preta). Freire ilustra a o conceito da seguinte forma:

Por exemplo, um cientista que deseje produzir um novo medicamento para diabetes precisa, para obter o apoio necessário para o sucesso de seu empreendimento, convencer o maior número possível de pessoas (ministro da Saúde, presidente da Associação dos Diabéticos, dirigentes da indústria farmacêutica, jornalistas, alunos, colegas acadêmicos, etc.) que, ao ajudarem o seu laboratório, estariam favorecendo seus próprios objetivos. Com o uso de diversos dispositivos, o cientista traduz outros atores numa vontade única da qual ele se torna porta-voz. Ao começar a agir por

---

que pareça trivial, oferece aos pesquisadores um conjunto desconcertante de entidades que explicam os “como” e os “porque” para qualquer curso de ação. Em virtude disto, pesquisadores precisam prestar bastante atenção aos termos usados pelos atores e a todos os detalhes envolvidos em uma ação.

muitos e não mais por apenas um, o cientista então cresce e se fortalece. Logo, não há razão sem negociação, sem essa política inventada pela ciência, isto é, sem a atuação do cientista como porta-voz de forças das quais é a única autoridade confiável e legítima. E é justamente dessa prática política que advém o poder da ciência — o poder de parecer apolítica, mera representante da natureza. (FREIRE, 2006, p. 51-52)

Latour sempre advertiu que a TAR não deve ser aplicada como um quadro fixo sobre o qual se tenta encaixar os fatos. Ao contrário, a teoria se comporta mais como uma visão sobre como não estudar um objeto, como um argumento negativo, conforme afirma Bruno Latour (2006). Certamente, o diálogo entre professor e aluno, citado anteriormente, evidencia a complexidade envolvida na compreensão da TAR e especialmente no entendimento desta como uma visão de mundo, uma proposta sociológica que busca dar conta de cenários complexos, híbridos, interdisciplinares e dinâmicos. A TAR constitui um vocabulário próprio e um estímulo à experimentação e à combinação de práticas e técnicas, tendo sempre como norte a negação aos encaixotamentos disciplinares e a prevalência da descrição como ferramenta para retratar os fenômenos.

Para Latour, não há necessidade de explicações, apenas descrições, alegando “que se sua descrição precisa de uma explicação, ela não é uma boa descrição” (LATOURE, 2006, p.344). Descrever não é fácil, ainda mais neste estágio inicial de formação na pesquisa, mas foi um esforço perseguido durante o trajeto. Bruno Latour define a explicação como a necessidade de adicionar um ator para conferir a ele energia e ação. Contudo, ele pondera que, se os atores não dispõem dessa energia para a ação por si só, então estes não são de fato atores. Por isso, Latour frequentemente demonstra incômodo com o termo Teoria Ator-Rede<sup>33</sup> e, no diálogo com o aluno, afirma que não basta haver ligações, elos e relações, mas o ponto focal da Ator-Rede está na ação na rede de trabalho (LATOURE, 2006).

Objetivando constituir esse percurso de identificação dessas dinâmicas, seus atores, redes de trabalho e transições, a técnica da cartografia das controvérsias servirá como percurso a ser seguido na descrição deste objeto. Tomaso Venturini (2010) apresenta a cartografia das controvérsias como uma versão didática da Teoria Ator-Rede, que reúne técnicas para que seja possível visualizar controvérsias, atores e redes e se vale da simetria e rejeita apriorismos, deixando o pesquisador livre para empregar técnicas e métodos de forma livre, permitindo, assim, que quem realiza a pesquisa se mantenha o mais aberto possível ao que o objeto revela.

---

<sup>33</sup> Luana Freitas sintetiza os quatro problemas que Latour detecta acerca da expressão Teoria Ator-Rede, que estariam contidos na palavra teoria, na palavra ator, na palavra rede e no uso do hífen. “Após muito implicar com o nome dessa abordagem, difícil de traduzir devidamente a sua proposta, Latour acabou se tornando depois simpático a ela, visto que a sigla ANT (de Actor-Network Theory), ao significar, na língua inglesa, a palavra “formiga”, expressaria perfeitamente a miopia, o detalhismo e a qualidade de farejador de trilhas de quem se engaja nesse projeto (FREIRE, 2006, p. 12-13).

Em *Diving Magma*, Venturini (2010) aponta cinco lentes de observação que se constituem como etapas a se seguir na cartografia das controvérsias:

- 1) De afirmações a literaturas
- 2) Da literatura aos atores
- 3) Dos atores às redes
- 4) Das redes ao cosmos
- 5) Do cosmos à cosmopolítica

Essas etapas nortearão a visão geral desta pesquisa e, como recomendado, serão combinadas com diversas técnicas de pesquisa (como a entrevista em profundidade e a análise documental, por exemplo), respeitando o ideal de experimentação e certa promiscuidade teórico-metodológica (VENTURINI, 2010), permitindo este flerte e a combinação de múltiplos métodos e teorias, sem purismos ou aprisionamento quanto a correntes. A orquestração de tais etapas se dará da seguinte forma:

- 1) De afirmações a literaturas

Uma vez definida a controvérsia a ser explorada, é necessário, então, examinar e delimitar a extensão dela. Temporalmente, a pesquisa opta pela gestão do Partido dos Trabalhadores (2003-2016) como período a ser analisado, em virtude dos esforços de sistematização dos parâmetros de compra de mídia. Conforme aponta Venício Lima a respeito da gestão do presidente Lula: “[...] ao final de dois mandatos, a mudança de orientação na distribuição das verbas oficiais de publicidade ficará na história como talvez a principal contribuição do governo Lula no sentido da democratização das comunicações”. (LIMA, 2012, p.213)

Ao abarcar também a gestão da presidenta Dilma Rousseff, analisou-se um período de grandes turbulências econômicas e de uma relação delicada com a imprensa brasileira, o que possibilitou uma compreensão sobre como se comportam os critérios técnicos frente à crise e à impopularidade, adicionando novos impasses e alteração nas relações de poder a serem analisadas neste período político.

O levantamento bibliográfico possibilitou uma primeira aproximação do objeto a ser observado e de temáticas inerentes à questão central. Nesta dissertação, a bibliografia ajudou a coordenar as falas até então dispersas, construindo amarrações entre os fatos observados e

permitindo a identificação de elementos estruturais que levam à ocorrência de tal cenário. Permeiam o quadro teórico os conceitos de comunicação governamental, publicidade, planejamento e métricas de mídia, espaço público e privado, democracia no contexto da Comunicação Social e a relação entre técnica e política, que foram conceituadas a partir da perspectiva de autores clássicos e caros a cada um desses conceitos e tema. No quadro abaixo apresentamos alguns dos principais referenciais e a correlação com o conflito empírico.

Quadro 3 - Quadro Teórico

CONCEITO TEÓRICO	CONFLITO EMPÍRICO	AUTORES
Política Pública/ Política Pública de Comunicação	A Política Pública enquanto resposta prática a um conflito	Joan Subirats, Leonardo Secchi, Murilo Ramos, Venício Lima
Comunicação Governamental	Qual a necessidade do Governo atuar via publicidade?	Wilson Gomes, Eugênio Bucci, Elizabeth Pazito Brandão
Publicidade e Economia Política da comunicação	Publicidade enquanto modelo de negócio da comunicação	Cesar Bolaño, Noam Chomsky, Tim Wu
Parâmetros e métricas da publicidade	Parâmetros e métricas da publicidade	Paula Tamanaha, José Veronezi

Fonte: elaborado pela autora

Para melhor observar e compreender as relações, a cartografia das controvérsias recorre a múltiplas fontes, de maneira a construir o retrato mais fiel do objeto em análise. Assim, além dos diversos documentos oficiais (decretos, leis, notas técnicas, instruções normativas e manuais), os jornais, blogues e, especialmente, entrevistas que serão realizadas trarão as pistas de como a rede está formada e quais são suas controvérsias.

#### 1) Da literatura aos atores

Fazendo uso desse primeiro levantamento bibliográfico e documental, foi possível perceber grupos que circundam as controvérsias, sistematizando, então, os principais atores e como eles se relacionam e se deslocam/deslocaram ao longo do período examinado.

Como já conceituado, os atores, ou actantes, são tudo aquilo que pode ser notado, que deixa rastro e provoca mudanças em outros atores e nas relações estabelecidas com estes. Assim, partindo desse pressuposto, destacam-se inicialmente os seguintes atores nessa relação:



Quadro 4 – Quadro de atores/actantes relacionados ao objeto

<b>DIMENSÃO</b>	<b>ATORES/ ACTANTES</b>
<b>Político/Legal</b>	Administração Pública Políticos (Deputados, Ministros etc.) Leis, Normas técnicas
<b>Mercado</b>	Veículos de grande porte Veículos regionais/alternativos Órgãos reguladores fiscalizadores Agências de publicidade
<b>Sociedade Civil</b>	Associações/ Coletivos

Fonte: Elaborado pela autora.

O levantamento prévio, especialmente, é oriundo da análise documental do material disponível no site da Secom-PR (decretos, leis, notas técnicas, instruções normativas e manuais), bem como da análise de matérias publicadas no Observatório da Imprensa, no blogue do Fernando Rodrigues na Folha de S.Paulo, em O Cafezinho e na revista Fórum, além de sites especializados como o Meio & Mensagem, para citar algumas das principais ocorrências nas buscas que discutem o financiamento público da mídia privada.

### 3) Dos atores às redes

Da menor escala, passa-se então para a rede propriamente dita, observando a interação e a dinâmica entre atores, identificando a translação de interesses e de associações ao longo do período analisado. Buscou-se olhar os atores e os agrupamentos, simultaneamente, conforme apontam Venturini e Latour, em *Designing Controversies and Their Public* (2015), num movimento constante de aproximação e afastamento, para observação das relações entre as pequenas redes e entre a rede macro.

A entrevista em profundidade será um recurso empregado que busca observar aquilo que une ou afasta atores e redes, confirmando ou apontando novos atores, elencando também as principais questões emergentes e explicitando as controvérsias que marcam esse contexto. Dessa forma, a construção dessas relações em forma de linha do tempo será crucial para entender como os atores se conectam e se desconectam e as quão fortes ou fracas são suas ligações. As entrevistas serão realizadas com os principais porta-vozes identificados em cada

grupo, a partir de um roteiro de perguntas semiaberto, de modo a coletar impressões mais orgânicas que tais representantes têm sobre o assunto.

Entre os principais atores, serão selecionados dois representantes mais expressivos dentro de cada grupo. Apesar do número reduzido de entrevistas, estas pretendem complementar as declarações coletadas na fase documental, buscando porta-vozes dos principais grupos. Estes, por sua vez, são figuras que mobilizam a atuação em cada um dos seus núcleos, e sintetizam algumas das ideias comuns aos grupos. O parâmetro que definiu a seleção de cada uma das fontes varia conforme o grupo, como descrito mais à frente no subitem que trata da técnica de entrevista selecionada. De forma preliminar é possível elencar os seguintes atores primários da rede:

Quadro 5 – Quadro de atores/actantes e respectivas fontes de observação/entrevista

<b>DIMENSÃO</b>	<b>ATORES/ ACTANTES</b>	<b>FONTE</b>
<b>Político/Legal</b>	1.Administração Pública	1.Secom-PR
	2.Políticos (Deputados, Ministros etc.)	2.Ministros da Secom-PR
	3.Leis, Normas técnicas	3. Documentos do site da Secom- PR/ Legislação
<b>Mercado</b>	1.Veículos de grande porte	1.ABERT
	2.Veículos regionais/alternativos	2.ALTERCOM
	3.Órgãos reguladores	3.IAP/CENP
	fiscalizadores	4.Grupo de Mídia
	4.Agências de publicidade	
<b>Sociedade Civil</b>	Associações/ Coletivos	FNDC/ Intervezes

Fonte: Elaborado pela autora.

#### 4) Das redes ao cosmos

Sobre esta etapa da camada da cadeia, Tommaso Venturini e Bruno Latour (2015) apontam que as controvérsias sempre se apresentam como parte de meta-controvérsias, e seu interior apresenta diversas sub-controvérsias, cabendo ao cartógrafo identificar em que profundidade está atuando.

A cartografia é uma alegoria que remete ao trabalho que se realiza ao desenhar um mapa, no qual a escala determina a variedade de elementos e detalhes que podem ser vistos.

Aplicando o conceito de cartografia à análise específica deste objeto, parte-se das relações mais macroscópicas e aparentes a análise da relação entre grupos menores. Nos valendo de conteúdos informativos e opinativos, aliados a algumas entrevistas em profundidade com os atores e as fontes já mencionados, pretendeu-se identificar dissidências, oposições, críticas e argumentos que caracterizam cada um dos agentes presentes no objeto. Tais agentes foram relacionados, em seguida, com o levantamento de decretos, manuais, instruções normativas, notas técnicas e demais orientações legais, que serão percebidas como tentativas de estabilidade/consenso ou fontes de novos dissensos entre os grupos, trazendo a visão de como essas negociações e medições se manifestam ao longo do tempo.

## 5) Do cosmos à cosmopolítica

Nesta etapa final, Tommaso Venturini (2010) pede que se abandone a ideia Ocidental de que por trás de ideologia e controvérsia há necessariamente uma realidade objetiva além da fala dos atores (VENTURINI, 2010). Não ambicionando um ponto final, esse momento deixa em aberto as inúmeras perspectivas e olhares possíveis, respeitando sempre a fala dos atores, sem buscar, racionalizar, finalizar ou enquadrar suas visões, respeitando a complexidade manifesta na vida e nas relações.

Esta leitura também é marcada pela leitura cronológica dos fatos, da linha do tempo e como eles se desenvolvem no decorrer da história. Como procedimento para a construção temporal, serão analisados também, por meio do monitoramento em ambiente digital, blogues e sites de veículos de comunicação (jornalísticos e observatórios), visando identificar momentos e causas de maior debate ou de silenciamento a respeito das verbas publicitárias, ao longo da gestão PT (2003-2016).

## **2.2 Sobre as entrevistas em profundidade e critérios para estabelecer os representantes em cada grupo**

As entrevistas são importantes instrumentos de exploração e escuta no objetivo de “seguir os atores” (LATOURE, 2005, p. 12), e de buscar alguma profundidade e aprendizado junto aos que engendram a rede.

O formato em profundidade se mostra a opção mais pertinente, uma vez que esta pode revelar pistas objetivas e não-objetivas sobre as relações, percepções e papéis dos atores, possibilitando maior aprendizado por meio das vivências e impressões destes actantes, à medida

em que estes também descrevem suas atitudes, externalizando um pouco da dinâmica a partir das interações que realizam junto aos demais elementos desta rede.

Como explica Jorge Duarte, nesta técnica privilegia-se a intensidade e o aprofundamento, além da identificação de microinterações e detalhes, buscando entender como determinado fenômeno é percebido pelo conjunto de entrevistados sendo de grande utilidade para problemas complexos (DUARTE, 2012 p.62, 63). Ademais, sua característica flexibilidade parece apropriada para a perspectiva da TAR que exige do pesquisador adaptabilidade, aproximações e afastamentos para a construção do seu processo descritivo.

Quanto à tipologia, esta se constitui como tipo semiaberto, partindo de um roteiro que norteia algumas questões centrais indagadas aos diferentes atores, de maneira a cobrir alguns tópicos essenciais à pesquisa. Como explica Augusto Triviños, esta se vale de algumas hipóteses e teorias iniciais para cercar algumas questões, mas ganham amplitude à medida que as respostas vão sendo dadas. (TRIVIÑOS APUD DUARTE, 2012, p.66), aliando assim um direcionamento inicial, mas sem amarras para novas questões que mereçam exploração.

Tendo em vista este ritmo inerente à modalidade escolhida, serão estabelecidas algumas poucas questões centrais e suficientemente amplas para abordar os entrevistados. Estas serão aplicadas a todos os entrevistados; contudo, como recomendado por Duarte, para manter a naturalidade e possibilitar exploração mais completa de cada questão, serão detalhados alguns tópicos para condução do processo. (DUARTE, 2012, p.67)

Abaixo há uma lista geral das questões centrais e o objetivo destas para pesquisa, sendo estas aplicadas para todos os grupos, com as devidas adaptações:

Quadro 6 – Perguntas base das entrevistas

	<b>PERGUNTA</b>	<b>OBJETIVO</b>
<b>1</b>	Quais atores ou fatores você identifica como determinantes para a criação dos critérios de distribuição de verbas publicitárias?	Confirmar atores já destacados e levantar outros talvez não tão evidentes.
<b>2</b>	Qual a relação/impacto dos critérios na sua atuação como/ com ...?	Descrever a aplicação prática, identificar personalismos na relação com o tema (especialmente no grupo de servidores públicos).

3	O que objetivou a criação de tais critérios?	Identificar algum distanciamento entre a visão conceitual que se tem dos critérios e a sua aplicação.
4	Quais os impactos da implementação destes critérios no que tange o cenário midiático e no cenário político?	Evidenciar tensões e controvérsias percebidas pelos atores, o que pode apontar conexões entre os diferentes grupos.

Fonte: Elaborado pela autora, com informações da Secom-PR.

Um ponto importante no que concerne a confiança e relevância das entrevistas é a seleção dos entrevistados. A seguir detalhamos os parâmetros que determinam a relevância dentro de cada grupo:

#### **Órgão da Administração direta ou indireta:**

Primeiro, foram estabelecidos os órgãos que serão ouvidos a principal fonte é a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. Esta SECOM desempenha papel crucial nesse contexto, atuando inclusive no estabelecimento de normas, e frente às demandas de comunicação do órgão se voltam mais a questões de utilidade pública e institucionais, faltando assim um olhar sobre as limitações e os impasses relacionados à aplicação dos critérios, no âmbito da comunicação mercadológica.

As demandas de quem precisa competir por participação no mercado impõem diferentes desafios e dinâmicas, que englobam, inclusive, a cobrança e mensuração de resultados. Trata-se de um contexto diferente, dada a especificidade e a possibilidade de tangibilizar conversões resultantes da comunicação publicitária. Assim, optou-se por também pontuar questões inerentes as demandas das estatais ao escopo desta pesquisa, ambicionando abarcar também as particularidades que envolvem a comunicação mercadológica, embora com menos profundidade.

Em seguida, se fez necessário estabelecer os contatos, quem seriam as pessoas ouvidas, entrevistadas, originando dados mais sólidos. Respeitando o recorte histórico da pesquisa, chegou-se a um primeiro nome: Roberto Borcony Messias, ex-secretário-executivo da Secom, que atuou durante as gestões da ministra Helena Chagas, do ministro Thomas Traumann e do ministro Edinho Silva. Com ele, foi realizada a primeira entrevista, no dia 14 de outubro de 2016. Esta se estabeleceu como primeira ida a campo e ajudou na construção do instrumento

formal utilizado na pesquisa para entrevistas subsequentes. A dinâmica se baseava apenas em alguns questionamentos iniciais, que envolviam o histórico profissional de Messias e o relato do que ele pudesse rememorar sobre a construção dos critérios e impasses que detectou durante sua atuação. Ao final de quase 1 hora e 40 minutos, com o mínimo de intervenção e condução, tem-se um relato pessoal e de protagonismo nessa construção, que assume a narrativa como fruto da ação do entrevistado e de sua equipe, escolhida a dedo, segundo ele, remetendo-se a todo momento ao tecnicismo, à formação de parâmetros que defendem o bom uso do dinheiro público e à conduta ilibada dos servidores que atuam no setor de publicidade. Outras nuances e o detalhamento dessa gravação serão melhor apresentados posteriormente, mas cabe ressaltar que esse primeiro movimento evidenciou a necessidade de dialogar com pessoas que estavam na linha de frente da aplicação dos critérios, nas operações do cotidiano, de maneira a enxergar melhor as limitações e os embates práticos. A realização dessa primeira entrevista foi proposta fundamentalmente para começar a desenrolar o fio da meada dessa rede, observando quem são os principais atores e quais pistas devem ser seguidas para compreendê-la melhor.

O período de estudo, inicialmente restrito aos anos de 2003 a 2015, passou a considerar também o primeiro ano de gestão do presidente Michel Temer: 2016. Depois do desenrolar do processo de impeachment da então presidenta Dilma Rousseff, tornou-se mandatório entrevistar pessoas atuantes na atual gestão, por isso também o equilíbrio entre entrevistados que acompanharam boa parte do histórico da gestão do PT e agentes que ainda desempenham suas funções profissionais no cenário atual, de maneira a tentar rastrear mudanças percebidas por estes funcionários do governo.

### **Políticos:**

Entre os membros deste grupo, a intenção era a de ouvir figuras-chave, especialmente, os ministros da Secom-PR, envolvidos nos diferentes estágios de criação, aprimoramento e implementação dos critérios e instrumentos legais que orientam a publicidade na Administração Pública. Hierarquizando os interlocutores prioritários, identifica-se que Ministro Franklin Martins, como nome mais recorrentemente associado à criação e implementação dos “critérios técnicos” na publicidade, embora o instrumento formal mais detalhado sobre estes tenha sido criado apenas na gestão posterior, também se destaca por ter tido uma das atuações mais duradouras na Secretaria, entre 2007 e 2011.

Embora o ministro já tenha realizado, via imprensa, pronunciamentos que evidenciam suas impressões, acredita-se que um contato que ao menos possibilitasse complementar alguns

pontos foi de grande valia para o desenho temporal das ações que construíram os critérios, assim como auxiliarão na reconstrução das grandes questões e problemas de natureza pública e prática, que estão na gênese dos critérios, como uma ação intencional promovida pelo governo, impactando diferentes agentes nesta cadeia.

Há, ainda, no cenário da política, alguns projetos de lei em tramitação, que buscam normatizar, de forma ainda mais contundente, a questão da desconcentração e regionalização da mídia programada com verbas oficial, como o Projeto de Lei (PL) 178, de 2013, do senador Inácio Francisco de Assis Arruda (PCdoB-CE), que prevê a destinação de, pelo menos, 40% das verbas de publicidade a microempresas ou empresas de pequeno porte de comunicação e empreendedores individuais de comunicação ou o PL 1677/2015 da Deputada Maria do Rosário (PT) que também propõem estabelecer que 20% da verba de publicidade seja assegurado a veículos regionais. Contudo não foi possível interpelar estas figuras políticas. Assim, a pesquisa buscou ao menos elencar estas propostas e o estágio em que se encontravam até o término deste estudo.

O grupo em destaque merece especial observação, ainda, por ser sabido que há grande número de políticos detentores de veículos de comunicação, não raro, grandes conglomerados regionais, como é o caso das famílias Magalhães, na Bahia, e Sarney, no Maranhão. Sendo assim, consideramos fundamental observar alguns desses interlocutores que atuam ambigualmente, figurando tanto no papel de donos da mídia quanto a “serviço do povo”.

### **Veículos comerciais de grande e pequeno porte:**

Considerando a vastidão de possibilidades neste grupo, identificou-se a opção por representá-los via associações de veículos que, em nossa avaliação, constitui-se no melhor caminho para compreender a diversidade de interesses desses atores. Optou-se, assim, por buscar contato com a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), associação representativa do setor de rádio e televisão, que conta com a Rede Globo como sua associada mais proeminente.

Fundada ainda nos tempos de grande poder dos Diários Associados, no início dos anos 1960, a ABERT notabilizou-se em 2009, ano em que o Secom-PR promoveu a primeira Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), que pretendia debater o cenário da Comunicação Social brasileira como importante espaço democrático. A ABERT, no entanto, retirou-se da conferência antes mesmo de seu início, alegando que a Confecom ameaçava a

liberdade de imprensa e a livre iniciativa<sup>34</sup>, falácia recorrentemente utilizada por grandes grupos quando a questão diz respeito à regulação e regulamentação da comunicação.

Buscando retratar a perspectiva dos pequenos veículos, optou-se por contatar a Associação Brasileira de Empresas e Empreendedores da Comunicação (Altercom), que já defendeu por diversas vezes a proposta que versa sobre a distribuição de verbas publicitárias, recomendando que 30% deste recurso sejam destinados às pequenas empresas de comunicação<sup>35</sup>.

Extinta em 2014, a ALTERCOM surgiu no cenário da CONFECOM, em 2009, justamente como movimento para defender os interesses daqueles veículos que não se sentiam representados pelas associações como ABERT e ANJ.

### **Agências de Publicidade:**

No papel de agentes executores do planejamento e da compra de mídia, é imprescindível ouvir aqueles que lidam na prática com a execução e aplicação dos critérios propriamente ditos, bem como com o relacionamento com veículos e a necessidade de atingir os objetivos de comunicação dos demandantes, sem deixar de lado a busca por lucro.

Conforme explica Bruno Jorge Fagali, gerente de Integridade Corporativa da Nova/SB, em artigo publicado no site do Instituto Brasileiro de Direito e Ética Empresarial (IBDEE):

[...] tanto as NPAP (item 3.1.5) quanto a Instrução Normativa nº 4/2010 da SECOM-PR atribuíram às Agências o dever de elaborar e apresentar ao Anunciante um “Planejamento de Mídia” (também chamado de “Plano de Mídia”), que consiste em um estudo que reúne os custos, as estratégias e as táticas a serem adotadas em relação à escolha dos meios e Veículos e que, segundo técnicas adequadas, assegurem a melhor cobertura dos públicos e/ou dos mercados objetivados. (FAGALI, 2016)<sup>36</sup>

Buscando compreender os percalços e conflitos implicados no cumprimento da função descrita acima, tendo em mente, ainda, que agências são empresas que, como tais, apresentam seus próprios interesses e objetivos de negócios, pareceu coerente entrevistar aqueles que atuam em conjunto com os órgãos públicos, neste espaço da publicidade Governamental, demonstrando as particularidades de se operar neste espaço.

---

<sup>34</sup> Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/para-abert-confecom-ameacou-liberdade-de-imprensa/>>. Acesso em: 12 fev. 2017

<sup>35</sup> Disponível em: <<http://www.carosamigos.com.br/index.php/politica/945-altercom-quer-30-da-verba-publicitaria-para-pequenas-empresas>>. Acesso em: 30 jan. 2017.

<sup>36</sup> Disponível em: <<http://www.ibdee.org.br/a-etica-e-as-agencias-de-publicidade-cinco-das-principais-red-flags-anticorruptao-da-atividade/>>. Acesso em: 30 jan. 2017.



Ainda no que se refere às agências, especialmente com relação ao planejamento e compra de espaços de mídia, uma questão geradora de toda sorte de questionamento e acusação diz respeito à prática de pagamento dos Planos de Incentivo, mais popularmente conhecidos como Bonificação de Volume (BV). Trata-se de percentual repassado pelos veículos às agências com base no volume que se prevê investir nestas. Embora tenha sido percebida como ato lícito pelo Conselho Executivo das Normas-Padrão (CENP), constando nas Normas Padrão da Atividade Publicitária (NPAP), o BV é questão sensível no que se refere a distribuição de verbas publicitárias, uma vez que fica subentendido que este tipo de incentivo beneficia grandes veículos, que apresentam robustez financeira para atuar com tal política, estimulando não só a concentração de investimento e a preferência e constância nos planejamentos de mídia. O tema também é constantemente debatido no que diz respeito à ética pois, embora a orientação formal do CENP indique que o plano incentivo não pode se sobrepor ao técnico e ao zelo pela eficiência na comunicação, nota-se enorme conflito de interesses. Tem-se, portanto, mais um vértice a ser adicionado à relação entre agência, publicidade governamental, distribuição de verbas e desconcentração na comunicação.

O caráter autoregulador do mercado de publicidade também será discutido com um fator a ser compreendido, especialmente na interface com um ambiente onde o rigor legal, e as orientações formais imperam, como é o caso da publicidade governamental.

Neste contexto optou-se por entrevistar Camilo Ponce Leon, Presidente do Grupo de Mídia de Brasília, entidade de congrega profissionais de diferentes agências do mercado do local e tem papel bastante atuante nas discussões do mercado e na busca por aperfeiçoamento dos profissionais que constituem este espaço. Além disso, eles foram os profissionais que trouxeram enorme contribuição para a sistematização de dados no que tange aos investimentos públicos em publicidade a partir do desenvolvimento do Anuário de Mídia Pública.

#### **Associações/coletivos/sociedade civil:**

Dentro deste grupo, dada a amplitude de representação da sociedade civil, optou-se por escutar os movimentos engajados no debate sobre a democratização comunicação brasileira, como é o caso do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC). Esta associação civil, organizada no período de reabertura democrática, já no início dos anos 1990, é um importante protagonista no debate sobre democratização, acessibilidade e diversidade na comunicação brasileira. Protagonista de uma agenda de ações voltada para a questão, encabeçando campanhas como a *Para expressar a liberdade* — que conta com um projeto de

lei (Lei da Mídia Democrática), fruto de iniciativa popular, que propõe a regulamentação para rádio e televisão brasileira —, o FNDC destaca-se também por acompanhar de perto a temática da distribuição de verbas. À época da Confecom, o movimento civil direcionou propostas a respeito da comunicação social brasileira, dentre as quais constava a necessidade de melhor distribuir os recursos oriundos da publicidade governamental.

### **2.3 Corpus documental: Instrumentos legais e orientações formas da Secom/PR**

Na análise documental, serão detalhados os instrumentos legais que compõem a investigação, cujos efeitos serão observados em relação aos demais atores. Estes então fundamentais para triangulação com as entrevistas em profundidade.

Além disso, e como já mencionado, os instrumentos legais serão importantes referencial para análise. Na perspectiva da TAR, as leis, normas e demais dispositivos legais podem ser atores/actantes se constatado que eles interferem, modificam e deixam rastro de sua existência, produzindo efeitos e agindo sobre os demais atores.

Entende-se que, entre os principais dispositivos analisados, estão as instruções normativas, os decretos, as leis e os manuais que orientam a distribuição de verbas publicitárias dos membros do Sicom, pois estas normas estabelecem ação direta sobre a conduta dos atores, ou, minimamente, atuam como objeto de pressão no questionamento e na cobrança em relação à conduta deles.

A principal base de documentos legais relacionados ao objeto está disponível no site da Secom-PR. No levantamento, analisamos cerca de 104 documentos, entre decretos, notas técnicas, instruções normativas, manuais, contratos e pesquisas. Classificamos tais documentos em quatro grandes grupos: I) Documentos que disciplinam os critérios de distribuição ou instrumentos diretamente ligados a estes; II) Documentos que resultam das ações decorridas da aplicação dos critérios ou de campanhas de publicidade; III) Documentos que normatizam ou orientam a atividade publicitária de forma geral e IV) Outros.

Em geral, constam muitos textos explicativos que estão dispostos no site da Secom-PR e que reúnem algumas informações sem formatos mais sintéticos e até didáticos. Os textos versam sobre o cadastramento dos veículos de comunicação no banco de dados da Secom-PR, sobre o comitê de negociações que estabelece os parâmetros de descontos mínimos a serem praticados pelos membros do Sicom e sobre a veiculação de publicidade nos canais universitários e comunitários. Consta, ainda, o principal elemento legal que dispõe sobre os critérios de forma completa e formal: a Instrução Normativa nº 07, que data de dezembro de

2014 e disciplina a publicidade dos órgãos públicos federais. Outro importante elemento analisado será o *Manual de Procedimentos das Ações Publicitárias*. Outro Instrumento legal cujo efeito pode ser sentido sobremaneira no que diz respeito à aplicação dos recursos publicitários é a Lei de Acesso a Informação (LAI), que entrou em vigor a partir de 16 de maio de 2012. A LAI fortaleceu a questão da prestação de contas e da disponibilização de informações ao grande público e consequentemente impacta na ação dos múltiplos atores, gerando mais exposição e debate sobre a questão das verbas publicitárias.

Entre os múltiplos elementos que se acoplam a esta rede, a Internet atua como dispositivo tecnológico de importante influência no que tange a conduta dos agentes humanos envolvidos, servindo como principal espaço de disponibilização e acesso aos dados sobre o emprego dos recursos. A combinação LAI e Internet é responsável pelo aquecimento quanto à utilização de informações.

Iniciativas como o Portal da Transparência, bem como a disponibilização de informações nos sites dos órgãos públicos e da própria Secom-PR, e o site Contas Abertas passam a integrar a dinâmica dos agentes públicos e das agências de publicidade. Assim os dados associados à prestação de contas disponibilizados nos portais mencionados passam a integrar a base documental da pesquisa.

### **3 CAPÍTULO III**

#### **O Fio para tecer a teia – Referencial Teórico**

Neste capítulo trazemos referenciais teóricos necessários à análise da rede constituída no espaço da publicidade governamental, analisar relações e descrever atores e suas associações. Partimos da apresentação da publicidade como importante recurso/linguagem do Estado, como necessidade legal (como uma das modalidades expressas dentro do Princípio Legal da Publicidade); seguindo para a importância da publicidade para o mercado da comunicação, se estabelecendo como principal modelo de negócio no setor e suas implicações, finalizando com a apresentação do conceito de política pública e mais especificamente de política pública de comunicação, que uma das principais lentes pelas quais analisamos os critérios de distribuição de verbas publicitárias nesta pesquisa.

#### **3.1 Comunicação Governamental e Publicidade/ Propaganda como linguagem do Estado**

A Comunicação Governamental, como o próprio nome enuncia, é aquela estabelecida pelo Governo e que pode se prestar a finalidades como a promoção de ações, obras, benefícios e benfeitorias, a prestação de contas e a mobilização da população e o estímulo ao espírito cívico. Esta comunicação pode se estabelecer de inúmeras formas, como por exemplo, por meio de publicações oficiais no Diário Oficial da União ou por meio de veículos de comunicação Estatal. Na pesquisa em questão, o foco se restringe à modalidade de comunicação que se dá através da publicidade e propaganda.

Embora conceitual e teoricamente se estabeleça uma diferença entre Propaganda e Publicidade, sendo a primeira associada à ideologia e a segunda ao conjunto de técnicas empregadas na geração de desejos num determinado mercado, cabe informar que ambos os termos são empregados nesta pesquisa como equivalentes, concordando com a fala de César Bolaño que diz que “a forma elementar da publicidade já é também propaganda, na medida em que ao lado dos inúmeros atos de compra e venda conforma um universo simbólico de inegável poder ideológico” (BOLAÑO, 2000, p.53). Adota-se esta prerrogativa compreendendo também a apropriação usual dos dois termos como sinônimos no universo que se pretende estudar, e entende-se que Propaganda e Publicidade são indissociáveis no contexto da governabilidade e de fazer política.

Segundo o Professor Wilson Gomes, as Grandes Guerras Mundiais e o Nazismo “chamaram atenção da sociedade e dos estudiosos para o papel da comunicação na política” (GOMES, 2000, p.199), trazendo à luz o refinamento e as técnicas utilizadas pela Propaganda Política, iniciando um produtivo tema de estudos na área da Comunicação. Em outro contexto, voltado para a publicidade política eleitoral, Gomes situa a propaganda como instrumento na busca por legitimação e validação em um ambiente bastante restrito, destacando o caráter didático e retórico presentes no discurso publicitário (GOMES, 2000, p. 201). Gomes também destaca o que ele chama de “valor-desempenho ou valor-performance” como característica desta propaganda midiática, que preconiza a eficiência em produzir convencimento e persuasão.

A perspectiva de que a comunicação governamental brasileira remete, historicamente, a uma natureza publicitária, foi abordada pela professora Elizabeth Brandão, em artigo que trata do conceito de Comunicação Pública (BRANDÃO in DUARTE, 2012). A autora destaca a utilização de campanhas em veículos de massa como principal recurso para divulgação das ações do Estado.

Esta necessidade de se comunicar e de propagar informações, ações, e feitos do Governo, seja por meio dos espaços publicitários em veículos de comunicação ou outra via, se alinha não só a necessidade de produzir uma imagem institucional como também se estabelece como exigência legal, como será discutido a seguir, esmiuçando um pouco melhor esta polissemia presente na ideia de publicidade.<sup>37</sup>

### 3.1.1 Princípio da Publicidade (No Direito e no Mercado)

De acordo com Luiz Martins da Silva, “É próprio da República a Transparência. E essa é a razão para que um Estado democrático tenha de manter em suas rotinas a publicitação de tudo que é feito com o dinheiro público” (MARTINS DA SILVA in DUARTE, 2012, p.180). Neste trecho destacado Martins da Silva, trata de uma condição inerente à administração e aos administradores públicos nos regimes democráticos. Esta necessidade de dar visibilidade, publicitar corresponde a um princípio Legal, o Princípio da Publicidade, fundamentado no Artigo 37, §1º, da Constituição Federal de 1988, que diz:

**Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de

---

37 Conforme explica Marcos Antônio Striquer Soares, em seu artigo, O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PUBLICIDADE E PROPAGANDA DO GOVERNO, a expressão publicidade está primeiramente associada ao direito e a ideia de tornar publico. Posteriormente foi utilizada no sentido comercial, que prioritário a esta pesquisa.

legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. (BRASIL, 1988)

Retomando Martins Silva, o autor aprofunda esclarecendo ainda que há inúmeras formas de publicitação dentre as quais a que coloca o Estado no papel de anunciante, fazendo uso de serviços publicitários e espaços midiáticos, buscando de maneira mais ampla possível impactar a população (MARTINS DA SILVA in DUARTE, 2012, p.182). Numa escala apresentada pelo autor, que vai de 0 a 6, e que compõem o que autor denomina como “espiral de visibilidade” (MARTINS SILVA in DUARTE, 2012 p.183). Tal modalidade caracterizada pela compra de espaços publicitários e pelo empenho em pagar para tornar certas informações disponíveis com a maior amplitude possível, ocupa o nível máximo dentro desta espiral detalhada por Martins, em relação diametralmente oposta ao grau zero, que se constitui dos segredos de Estado.

O princípio da Publicidade, se alinha a outros mais, como o princípio da Legalidade, Moralidade, Impessoalidade e da Eficiência, que estão expressamente previstos no artigo 37 da Constituição Federal, e provoca efeito direito sobre a atuação dos agentes públicos, que quando no exercício de suas funções possuem o dever de tornar públicos atos e fatos que concernem a sua atuação, em consonância com aquilo que pode ser publicitado, resguardando informações que devem proteger os processos administrativos e segredos de justiça, ou que sejam imprescindíveis à segurança do Estado e da sociedade.

Segundo o professor de direito Alexandre Magno Fernandes Moreira (2009), o princípio da publicidade dos atos da Administração Pública se presta a tornar exequível ou conferir eficácia a um ato; e trazer o efeito do ato à população ou outro órgão público. Contudo, o princípio da Publicidade pode assumir sua forma legal, como uma publicação no Diário Oficial, por exemplo, ou sua forma excepcional, através dos meios de comunicação de massa.

Conforme esclarece Marco Antônio Striquer Soares, existem diversas espécies de publicidade no âmbito público, tais como:

- 1- Como “publicidade obrigatória” (esta espécie contém duas subespécies: a “publicidade obrigatória com necessidade de publicação ou comunicação”, ou seja, com divulgação pelo órgão oficial de imprensa ou por comunicação direta ao interessado – é regra jurídica; e “publicidade obrigatória sem necessidade de publicação ou comunicação”; isto ocorre sempre que a informação ficar à disposição do povo nos órgãos públicos – é princípio

- constitucional. Quando obrigados a divulgar seus atos, os órgãos públicos poderão fazer “publicidade resumida”);
- 2- Como “publicidade proibida” – decorre de disposição expressa da Constituição, sendo regra constitucional;
  - 3- Como “publicidade desnecessária ou impossível”;
  - 4- Como “publicidade autorizada”, qualificada como propaganda dos órgãos públicos ou propaganda governamental – também é regra constitucional. (STRIQUER SOARES, 2007, p.73)

Sendo a modalidade de publicidade autorizada de principal interesse desta pesquisa, cabe evidenciar, assim como esclarecido por Marco Antônio Striquer Soares, que esta não se trata de uma obrigação, mas de uma condição autorizada, até por ser economicamente inviável tornar obrigatória a modalidade propaganda para todos os atos da Administração Pública. O autor salienta ainda que:

(...)Por outro lado, esse dispositivo também não obriga a Administração a deixar as informações disponíveis para quem as procure nos balcões dos órgãos públicos, pois esta ideia provém do princípio da publicidade que já consta do caput e não está sendo repetida no § 1º. Consta ali uma permissão para a Administração veicular informações referentes a seus atos, programas, obras, serviços e campanhas sempre que entender necessário levá-las a público, não para divulgar simplesmente, mas cumprindo objetivos específicos.

Os objetivos dessa publicidade indicam a necessidade de interação dos órgãos públicos com a sociedade, em vista de um ponto específico, uma obra, por exemplo. O objetivo pode ser educar, informar ou orientar a sociedade. A interação, nesse caso, não é mera transmissão de dados, mas pressupõe a necessidade da comunicação de um interesse do governo, isto é, para o bom andamento dos serviços públicos surge a necessidade da sociedade receber tais informações, caso contrário não será preciso levá-las a público. Essa necessidade de interação indica que a publicidade em questão não é mera divulgação de dados, mas tem por fim incutir na mente das pessoas tais dados seja para educar, seja para informar ou ainda para orientar a sociedade. Nessa condição, pode-se denominá-la de propaganda dos órgãos públicos, posto que ela tem sempre, no fundo, ao menos uma intenção persuasiva. (STRIQUER SOARES, 2007, p.73)

Dentre as distintas categorias de publicidade (Legal, Utilidade Pública, Mercadológica e Institucional) já mencionadas, a de cunho Institucional é a que com maior frequência é questionada quanto ao seu real alinhamento com orientação de impessoalidade na Comunicação Governamental. Por se voltar essencialmente a dar notabilidade a fatos decorridos, também apresenta maior propensão a imprimir o legado de uma determinada gestão, e embora não faça alusão direta ao nome da figura política, acaba por evidenciar a construção de uma ressonância positiva para quem ocupa o cargo presidencial no momento da campanha, por exemplo.

O jornalista Eugenio Bucci, destaca em seu livro, O Estado de Narciso (2015), a questão da troca de logomarcas e slogans em diferentes gestões presidenciais (“Brasil, um país de

todos”; “País rico é país sem pobreza”; “Ordem e progresso”) como uma maneira de atentar contra a orientação de não personalização, tendo em vista que atualização marca a troca de quem ocupa o cargo e é propagada com assinatura de todas as comunicações oficiais e peças publicitárias de uma gestão, caracterizando um dado período político.

Ademais, o volume financeiro destinado à publicidade, não só a Publicidade Institucional, mas as demais categorias, levanta dúvidas e críticas contundentes quanto à real necessidade deste tipo de comunicação, em que a esfera governamental se destaca entre os grandes anunciantes do país.

Com a discussão travada neste tópico, foi possível compreender a importância da publicidade no âmbito da Comunicação Governamental. Muito embora seja alvo de críticas, como colocado anteriormente, o Estado brasileiro, por meio de seus instrumentos legais, aponta que esta publicidade tem como objetivo levar informação ao grande público, cumprindo um papel que é social, inclusivo e mobilizador.

### **3.2 Mercado e publicidade**

A publicidade se conforma como uma das principais ferramentas para o mercado, desempenhando um importante papel econômico no escoamento de mercadoria, na construção de marcas e na geração de demandas. Porém, para além da sua relevância enquanto ferramenta da economia, ela se destaca como motor interno da comunicação. A publicidade é hoje a pedra fundamental da comunicação pois, embora outros modelos sejam discutidos e explorados, como a receita via assinatura ou *crowdfunding*<sup>38</sup>, é a receita da publicidade que torna possível que veículo forneça seu conteúdo em larga escala.

#### **3.2.1 A Publicidade enquanto modelo de negócio da Comunicação**

No mercado brasileiro uma questão que ganha bastante notoriedade quanto às fontes de receita dos veículos de comunicação é o tamanho do investimento feito pelo Estado brasileiro dedicado a publicidade. O professor Luiz Martins da Silva afirma sobre a proeminência do Governo no mercado publicitário:

No Brasil, o Estado tem sido, portanto, uma esfera de poder que tem atraído para si mais do que a obrigação de ser público e, portanto, transparente. Tem ido além, tem-

---

<sup>38</sup> Sistema colaborativo de arrecadação, geralmente se vale de um site ou outra plataforma tecnologia que facilitam a coleta de contribuições financeiras de maneira a subsidiar determinados projetos.



se caracterizado como um poder anunciante, conseqüentemente, como um dos maiores clientes do mercado publicitário, permanentemente comprando espaço na mídia comercial (...). (SILVA in DUARTE, 2012, p.182).

Este alto volume investido, destacado por Martins da Silva, chama a atenção para outras facetas que a publicidade engloba. Além de tornar públicas as ações do Estado, muito se fala sobre o fato destas verbas também cumprirem um papel político, de construção de benefício ou ao menos filtrando certos enfoques que a mídia apresenta a partir da atuação do Governo.

Esta faceta das verbas de publicidade que incidem diretamente sobre a geração de pauta junto à mídia, foi rememorada por Octávio Penna Pieranti e Deborah Moraes Zouain, ao destacar a atuação do DIP (Departamento de Imprensa e Propaganda), criado no governo de Getúlio Vargas, responsável pela vigilância aos meios de comunicação:

Não bastasse a censura e as punições impostas pelo DIP, era ele também o responsável pela distribuição da publicidade oficial, da qual provém parte da receita de periódicos e emissoras de rádio e televisão. Essa verba era usada como forma de pressionar empresas críticas ao governo, relegadas a segundo plano na distribuição de publicidade. (PIERANTI, ZOUAIN, p.319)

Ainda neste sentido do poder político dos recursos publicitários, Eugenio Bucci destaca que, especialmente após a reabertura democrática em 1980, o Brasil percebeu o papel fundamental na publicidade como moeda de troca no processo eleitoral e passou a destinar uma enorme quantidade de recursos à publicidade, ocasionando o que chama de “processo de estatização parcial do mercado anunciante” (BUCCI, 2015, p.173). Neste cenário os veículos de pequeno porte se tornam extremamente dependentes do financiamento do Estado para subsidiar seus custos.

Esta relação, por consequência, limita a independência editorial, aspecto fundamental para o livre fluxo de informação. Chomsky e Herman (2003) afirmam que a propaganda era o “cassetete” da democracia, exercendo sua força sobre a informação e sobre o povo, interferindo sobre certas pautas e enfoques, afetando, assim, a pluralidade e a diversidade na comunicação. Esta é também uma das razões da publicidade ser questão de tanta disputa, uma vez que, seja em âmbito governamental ou na iniciativa privada, a injeção de investimentos publicitários em um determinado veículo pode filtrar certas pautas ou enviesar determinado conteúdo, afinal veículos de comunicação são também empresas e, como tais, visam lucros.

A publicidade é para a comunicação a principal provedora de receita, diminuindo custos operacionais e assegurando a operação. Para o impresso, garante os insumos básicos para além da receita com assinantes; para a TV e o rádio, subsidia a estrutura de produção. Como esclarece Helen Katz:

A publicidade na mídia também desempenha outra função vital. Ajuda a pagar o custo do meio de comunicação junto aos consumidores. Se não tivéssemos comerciais na televisão nem no rádio, o custo dos programas teria de ser pago por patrocínios, por impostos ou pelo governo. (KATZ, 2004, p.25).

Neste mesmo tópico a autora menciona o modelo de negócio dos veículos nos Estados Unidos e cita que até as estações públicas, embora recebam algum subsídio do governo, passaram a aceitar alguma forma limitada de publicidade, com foco no aspecto institucional e não mercadológico. Assim também aconteceu no Brasil.

Conforme Venício Lima em seu livro, *Mídia - Teoria e Política*, em seu prefácio, o autor aborda a questão do modelo de negócio baseado na venda de espaços publicitários, desenhando um breve apanhado histórico sobre a estruturação deste mercado no país:

Naturalmente, a imprensa escrita (jornais e revistas) no Brasil, é muito anterior a 1940 (assim como rádio). Mas não será difícil comprovar que os jornais que hoje constituem o que chamamos de "grande imprensa" se consolidam a partir do momento em que se transformam em veículos publicitários e eficientes ante o emergente mercado consumidor urbano do pós-guerra. É assim ainda que se estabelecem as primeiras agências de publicidade, em sua maioria filiais, de transnacionais de origem norte-americana (...) (LIMA, 2004, p.35).

Mas esta relação tão imbricada entre publicidade e os meios de comunicação cria uma linha cinzenta que dificulta a identificação se a venda de espaços é um meio de subsídio ou um fim para estes veículos. Autores como Dallas Smythe, que é tido como um dos pais da Economia Política da Comunicação (EPC), como apontam Armand e Michele Mattelart (MATTERLART, 2011), entendem que a venda de audiência para o mercado publicitário é o principal capital dos meios de comunicação de massa, destacando que o conteúdo produzido pelos veículos é apenas uma isca para acumular esta audiência (SMYTHE, 1995). Tim Wu (WU, 2017), numa leitura mais atualizada demonstra como a publicidade domina todos os campos da vida, em um contexto em que profusão de informação e seletividade do lado da audiência torna a atenção das audiências a moeda da comunicação. Wu evidencia que é a propaganda que possibilita uma aparente gratuidade no acesso aos veículos de comunicação aparente, pois ao gerar audiência prestando atenção a determinados conteúdos, estariam criando e alimentando os veículos com este ativo que passa a ser comercializado para os anunciantes: a atenção de determinado público.

No contexto deste modelo de negócio fundamentado na publicidade, não só a construção de conteúdos atraentes se sofisticam para ganhar espaço neste mar de opções, mas a própria publicidade ganha contornos cada vez mais técnicos e ares de ciência. Para tal, se vale de métricas bem estabelecidas para avaliação de resultados que ambicionam atrair mais audiência e conseqüentemente mais anunciantes.

### 3.2.2 O conceito de eficiência na publicidade

Além do constante desafio criativo que demanda inventividade e superação quanto a linguagens, formas e narrativas presentes na publicidade, a aproximação e apropriação de áreas do conhecimento como a psicologia e mais recentemente da neurociência, sofisticou as técnicas e métodos que hoje fazem parte da construção de campanhas publicitárias. Mais ainda, a proximidade com as áreas como administração, o marketing e a economia fez com que a publicidade incorporasse desafios de vendas e resultados que conferem maior rigor à aplicação de recursos de campanha. Por esta razão, a principal demanda de um anunciante é a comprovação de resultados e retorno sobre o investimento (ROI), seja este sob a ótica de vendas ou conhecimento sobre a marca, primando constantemente por um planejamento cuja eficácia possa ser demonstrada.

José Carlos Veronezzi explica a questão da eficácia dentro do planejamento de mídia:

Atendidos os objetivos estabelecidos pela estratégia, da qual as táticas são partes integrantes, elas devem priorizar: atingir a maior quantidade de público possível, eficazmente, pelo menor custo.

Entende-se por *eficazmente*, a tentativa de ter programações - de qualquer meio que se esteja utilizando - com distribuição de frequências as mais concentradas possível ao redor da frequência média ou, que obtenham a maior cobertura eficaz no target, pelo menor preço." (VERONEZZI, 2005, p.300)

Nesta relação que busca a melhor cobertura de determinado público, e que combina ainda frequência apropriada para a assimilação da mensagem a fatores como audiência e as relações que podem ser derivadas desse índice, como custo por ponto de audiência (CPP) ou custo por mil pessoas impactadas (CPM). Estas métricas são priorizadas como forma de buscar máxima otimização da verba do cliente, o que por consequência acaba por desencadear uma escolha de veículos de grande porte, que podem impactar um maior número de pessoas a um menor custo relativo, ou de forma mais cirúrgica e qualificada, mas ainda levando em consideração a rentabilidade do investimento.

Esse contexto pode ser melhor visualizado junto ao departamento de mídia das agências de publicidade, sendo esta a área que se volta ao planejamento e compra de espaços publicitários nos veículos de comunicação e está incumbida da gestão das verbas. Como define Debra L. Merskin ao tratar dos profissionais que atuam na função de compra de espaço publicitários dentro de uma agência de publicidade:

Os compradores de mídia usam um misto de talentos matemáticos, ferramentas de pesquisa e bom senso para propor as formas de mídia que melhor atrairão o público desejado pelo anunciante e tudo dentro de uma verba determinada. (MERSKIN in JONES, 2002, p.113)

A natureza técnica e peculiar da publicidade é evidenciada também em âmbito governamental. Uma demonstração disso está no fato de que esta modalidade conta com uma lei própria para contratação deste tipo de serviço. O Governo atua através de abertura de processo licitatório, realizado com base na Lei 8.666/93. Contudo, a partir de 2010, uma lei específica para a contratação de serviços publicitários foi aprovada, tendo em vista as particularidades deste tipo de prestação de serviço, que abarca a arte e técnica da publicidade. A Lei 12.232/10 pretende cobrir de forma mais adequada o tipo de trabalho desenvolvido na publicidade. Oskar Kita em “A publicidade na Administração Pública” recapitula que à época em que se utilizava a Lei 8.666/93 como parâmetro para a contratação de serviços publicitários, estas se valiam das modalidades de “melhor técnica” e “melhor técnica e preço”, predominantemente, para esta atividade que se caracteriza predominantemente como um trabalho intelectual (KITA, 2012, p.19).

Ao instituir uma Lei própria, o Estado estabeleceu os parâmetros técnicos<sup>39</sup> dentro da publicidade. Tal ação padronizou a avaliação que se faz ao contratar uma agência no contexto específico da publicidade. A proposta técnica ou plano de comunicação, que é um dos elementos integrantes de um processo licitatório de publicidade “passa a contar com uma parte dissertativa e outra artística” (KITA, 2012, p.32) e instituiu também que as agências buscassem certificado de qualificação técnica junto ao Conselho Nacional de Normas-Padrão, o simplesmente CENP.

Este Conselho desempenha um importante papel estabelecendo normas que regulamentam a atividade publicitária no Brasil, desde que em 1998 foram estabelecidas as Normas-Padrão da Atividade Publicitária (Kita, 2012, p.56-57). Além da criação das normas, o CENP se destacou pela criação do Grupo de Trabalho de Mídia (GTM) que pretende analisar e discutir melhores práticas no que tange a eficiência na compra e planejamento e propõe constantes atualizações quanto às melhores práticas no setor, buscando sempre melhorias no planejamento de mídia. Kita também ressalta que esta busca por melhorias no planejamento de mídia está em consonância com a lei 12.232/10 nos § 2º e 3º do artigo 18 e destaca:

Neles se apregoa um plano de mídia voltado aos interesses dos anunciantes públicos, com a escolha dos veículos balizada por pesquisas e dados técnicos comprovados, que não devem, em nenhum caso sobrepor os interesses públicos pelos interesses financeiros das agências nos planos de incentivos(...). (KITA, 2012, p.67)

Esta prerrogativa de satisfação de interesses e resultados do anunciante, fundamentada por informações que justifiquem a alocação de recursos é comum tanto ao mercado privado quanto a esfera governamental. No entanto, para este último passam a fazer parte das

---

<sup>39</sup> Kita recorre ao decreto 57.690/66 em seu artigo 5º, para conceituar o que se entende por técnica na atuação publicitária: “Artigo 5º - São atividades técnicas, para os fins do presente Regulamento as que promovem a combinação harmoniosa dos conhecimentos científicos com os artísticos, tendo em vista dar a mensagem publicitária o máximo de rendimento e impacto.” O decreto 57.690/55 regulamenta a execução da Lei 4.680/65. Vale destacar que esta dispõe sobre o exercício da profissão de publicitário e de agenciador de propaganda.

prioridades, a necessidade de promover ainda a regionalização da comunicação e ampliação do número de veículos de comunicação presentes nas campanhas publicitárias, o que se conforma como uma maneira de interferir sobre um setor marcado pela hegemonia de poucos e antigos grupos de comunicação.

Há de se considerar ainda os traços muito particulares no que diz respeito à atuação no espaço da Administração Pública, que impactam diretamente na forma de agir, construir e avaliar os resultados de comunicação dentro das ações oficiais. Além das leis, decretos, normas que determinam de forma bastante incisiva as práticas relacionadas a comunicação publicitárias feita em âmbito público, há de se considerar ainda a interferência que a cultura organizacional e os diferentes modelos de Administração Pública desempenham neste cenário analisado.

### **3.3 A Administração Pública Brasileira**

A Administração Pública enquanto instrumental do Governo na sua atuação política (Meirelles, 1996), se vincula à execução, a técnica, a norma, a operacionalização das ações. No caso brasileiro três modelos tiveram especial influência sobre o tipo de gestão que se tem no país hoje. São eles:

- Modelo patrimonialista
- Modelo burocrático
- Modelo gerencial ou nova gestão pública
- Novo Serviço Público

Segundo Marcelo Douglas de Figueiredo Torres, do descobrimento até a revolução de 1930, o Estado Brasileiro se caracterizou como garantidor de privilégios para uma elite rural (TORRES, 2007), assumindo assim o modelo patrimonialista, como tônica na gestão. Neste modelo, o administrador trata a coisa pública como sua propriedade, sobrepondo interesses particulares ao bem público, onde a corrupção e o nepotismo são marcas registradas, além de limitar o acesso à política a um grupo restrito que detém também o poder econômico. Sua permanência longa na história brasileira criou marcas profundas na Administração brasileira.

Após a Revolução de 30, novos atores sociais, novas classes sociais surgem como fatores que provocam grande transformação na sociedade, fruto da industrialização, da urbanização e crescimento da classe média (PAIVA, 2009), bem como a estruturação das grandes empresas estatais que perduram até hoje, além dos desgaste gradativo que as velhas estruturas oligárquicas vinham sofrendo, criaram terreno para a administração burocrática, no sentido Weberiano, que como explica Carlos Henrique Assunção Paiva:

Na ótica weberiana, o que ocorre é uma crescente divisão do trabalho; hierarquização de autoridade; normas extensivas e impessoais; separação entre administração e propriedade; seleção, salário e promoções baseados na competência técnica. (PAIVA, 2009)

A instituição de profissionais da Administração Pública, selecionados com base em seus méritos a partir de concursos públicos, consolidou esta esfera que pretendia caracterizar sua atuação pela técnica, e acabou, especialmente durante a ditadura, ganhando ares de subordinação, lentidão, engessamento e grande ritualismo, que associam a ideia de burocracia a uma conotação altamente negativa, ao contrário do que vislumbrava a perspectiva de Max Weber.

A partir da década de 90, especialmente durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, começam a se estruturar esforços para que a administração atuasse de maneira mais alinhada com os princípios gerenciais, com maior foco na eficiência das ações. Imprimindo às gestões alguns ares práticos do ambiente corporativo, inclusive no que tange a profissionalização e a gestão de carreiras daqueles que atuam na Administração Pública. Tem como marca também o olhar voltado ao bem-estar comum, ao cidadão como prioridade. Contudo a reforma administrativa que se dá neste período se destaca Augustinho Vicente Paludo como momento em que:

Reduz-se o papel do Estado como produtor ou prestador direto de serviços, para direcioná-lo ao papel de regulador e controlador. Busca-se fortalecer as funções de regulação e coordenação no nível federal, aliado a descentralização das funções executivas para o nível estadual e municipal. Procura-se reforçar governança, através da transição da Administração Pública burocrática (rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno) para a Administração gerencial (flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão). O problema brasileiro é de governança não de governabilidade. Seu problema não está na legitimidade, mas na incapacidade de implementar políticas públicas que atendam as demandas sociais. (PALUDO, 2012, p.106)

O modelo mais moderno nos estudos da Administração Pública, conhecido como Novo Serviço Público, está fundamentado, segundo Robert B. Denhardt, em “(1) promover a dignidade e o valor do novo serviço público e (2) reafirmar os valores da democracia, da cidadania e do interesse público enquanto valores proeminentes da administração pública” (DENHARDT, 2012, p.265). Este autor ressalta ainda sete princípios-chaves deste modelo: (1) Servir cidadãos, não consumidores; (2) Perseguir o interesse público; (3) Dar mais valor à cidadania ao serviço público do que ao empreendedorismo; (4) Pensar estrategicamente; (5) Reconhecer que

*accountability*<sup>40</sup> não é simples; (6) Servir em vez de dirigir e (7) Dar valor as pessoas, não apenas a produtividade. (DENHARDT, 2012, p.265-268).

O conceito de *accountability* na Administração Pública parece estar presente em alguns dos modelos teóricos, contudo se manifesta de formas diferentes em cada um deles. De acordo com Arlindo Carvalho Rocha:

As concepções de *accountability* podem ser agrupadas em três planos: o hierárquico, que se consolida no controle da conformidade às leis e às normas procedimentais, conforme a tradição da APT; o das regras de mercado, que se consolida no controle dos resultados, representado pela obtenção da máxima produtividade dos recursos públicos com base nos conceitos de eficiência e eficácia/efetividade, como enfatizam os defensores da NGP; e o dos valores democráticos, como proposto no modelo do NSP, que enfatiza a complexidade da atuação do servidor público e sugere uma reconceitualização do seu papel, na qual sobressaem as questões relativas à responsabilidade, ao desempenho responsável, à postura ética, à defesa do interesse público e à ação comprometida com os princípios democráticos. (ROCHA, 2011, p.93)

Embora didaticamente os Estudos em Administração Pública se encontrem apresentados em diferentes modelos de gestão brevemente, demarcados inclusive temporalmente, estes não se encontram isolados, trazendo suas influências conjuntas até os tempos atuais. No objeto aqui estudado, o estilo administrativo e a cultura organizacional também impõem sua sombra sobre a lógica que age no uso da publicidade, sobre as regras criadas para a operacionalização destas ações e até no que tange ao compartilhamento de informações sobre o uso destas verbas, o que pretende-se demonstrar com mais detalhes no capítulo analítico desta pesquisa.

### 3.4 Políticas públicas

O início dos estudos em políticas públicas remete à década de 1930 e às publicações de Harold Lasswell (SOUZA, 2006), com abordagem consubstanciada nas ideias de *policy-making* (o fazer política pública), constituídas no campo de estudo do que se configurou como *policy science* (ciência política). Lasswell ambicionava sedimentar o caráter mais prático e propositivo, ligado à ação política e à concretude das medidas estabelecidas pelo Estado, sobrepondo esta perspectiva aos estudos iniciais e mais tradicionais de política,

---

<sup>40</sup> Há uma grande dificuldade de se encontrar uma definição unânime sobre *accountability*, segundo Arlindo Carvalho Rocha, este sentido varia inclusive conforme o modelo de Administração pública. Buscando os elementos mais comuns entre as múltiplas definições da palavra, *accountability* se associa a ideia de prestação de conta e devida responsabilização dos agentes da administração pública por suas ações (*to be accountable for*, passível de responsabilização). Nas visões mais modernas sobre a Administração Pública é percebida como um instrumento imprescindível a democracia, na medida em que fornece ferramentas para que a população possa cobrar seus direitos e exigir eficiência na aplicação dos recursos.

preponderantemente dedicados à análise da estrutura dos governos (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

A acepção de política reúne definições que abarcam desde as visões clássicas, que apontam para o pensamento aristotélico e a etimologia da palavra, abraçando tudo o que diz respeito à *polis* (Cidade-Estado), passando pela ideia de arte de governar, de conduta que rege determinada atuação, até a compreensão da política como atividade profissional. Embora circunscrita à política, e mais especialmente ao que se desenvolveu como ciência política, as políticas públicas notabilizam-se pela interdisciplinaridade e apropriação de perspectivas e conceitos advindos da economia, sociologia, antropologia, entre outros campos, estabelecendo profícuo intercâmbio entre tais disciplinas, produzindo conhecimentos que alimentam diversos segmentos, especialmente aqueles que lidam com os problemas públicos e as tomadas de decisão em âmbitos diversos da sociedade (SECCHI, 2015). Possivelmente esse caráter tão diverso e multidimensional produz as distintas definições sobre o que designa o termo política pública. A pesquisadora Célia Souza, em um trabalho de síntese do estado da arte nessa área, reuniu algumas das diversas definições do termo, elencando seus autores:

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Lasswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. (SOUZA, 2006, p. 4)

Embora não exista consenso entre os estudiosos, principalmente em decorrência das múltiplas visões a respeito de questões como: a exclusividade ou não de atores estatais na formulação de políticas, a omissão ou negligência como uma forma de política pública e a interpretação sobre o nível de aprofundamento das políticas — se está restrita ao âmbito estratégico ou se também engloba diretrizes operacionais —, é possível identificar duas características principais que permeiam a noção de políticas públicas: “a intencionalidade pública e a resposta a um problema público” (SECCHI, 2015, p.2).

Outra descrição possível diz respeito as duas dimensões imanentes a uma política pública, a dimensão técnica e a dimensão política, como apontam Michael Howlett, M. Ramesh e Anthony Pearl, reforçando a mediação como premissa, afirmando que “numerosas definições de ‘política pública’ tentam captar a ideia de que *policy-making* é um processo técnico-político que visa definir e compatibilizar objetivos e meios entre atores sociais, sujeitos a restrições”



(HOWLET; PEARL; RAMESH, 2013, p. 6). A indissociável relação entre estas camadas conduz também a análise sobre as esferas e os atores envolvidos no processo de formulação de políticas, apontando a influência de atores e a articulação na identificação de problemas públicos e na busca da resolução destes. A estruturação técnico-política alude à equação dos meios disponíveis e à sua limitação ou escassez, compelindo a soluções razoáveis ou que, em geral, visem um bem maior.

O olhar que norteia esta pesquisa se alinha, em grande medida, à definição estabelecida por Subirats, Knoepfel, Larrue, Vaeroni, que conceituam política pública como:

una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos — cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían — a fin de resolver de manera puntual un problema politicamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupo-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiários finales).<sup>41</sup> (SUBIRATS; KNOEPFEL; LARRUE; VAERONI, 2008 p. 36)

Nesse sentido, um elemento fundamental a se compreender e conceituar são os atores, que podem ser tanto indivíduos como grupos de indivíduos, pessoa jurídica ou grupo social. Para estes referidos autores, *“Todo individuo, persona jurídica o grupo social se considera un actor desde el momento en que, por el sólo hecho de existir, pertenece a un campo social considerado como pertinente para el análisis”*<sup>42</sup> (2008, p. 50). Eles complementam ainda que não há obrigatoriedade de consciência nem controle sobre os fatos, nem ao menos clareza sobre seus interesses ou possibilidade de atuação (SERGRETTIN *apud* SUBIRATS; KNOEPFEL; LARRUE; VAERONI, 2008, p. 50). Afirmam também que esta leitura mais abrangente compreende o fato de que nem todos os atores atuam de maneira direta ou ativa nas diferentes etapas de uma política pública (Idem, 2008, p. 50).

---

<sup>41</sup> Tradução livre: Uma série de decisões ou de ações, intencionalmente coerentes, tomadas por diferentes atores públicos e as vezes não-públicos — cujos recursos, nexos institucionais e interesses variam — a fim de resolver de maneira pontual um problema politicamente definido como coletivo. Este conjunto de decisões e ações dá lugar a atos formales, com obrigatoriedade variável, que tendem a modificar a conduta de grupos sociais que, se supõem, originaram o problema coletivo ser resolvido (grupo-objetivo), no interesse dos grupos sociais que sofrem dos efeitos negativos do problema em questão (beneficiários finais)

<sup>42</sup> Tradução livre: Todo indivíduo, pessoa jurídica o grupo social pode ser considerado um ator, desde o momento em que, pelo simples fato de existir, pertence a um campo social considerado como pertinente para a análise

### 3.4.1 O recorte do objeto junto às políticas públicas de comunicação

Octavio Penna Pieranti (2007) faz uma breve explanação sobre a íntima relação entre os veículos de comunicação e o Estado brasileiro, afirmando que o vínculo entre os dois envolve questões políticas, ora marcadas por vigilância, censura governamental, como nas gestões ditatoriais, ora por claras interferências e pressões exercidas pela imprensa no campo político. Também destaca o impacto econômico que o governo tem como financiador, seja por meio de empréstimos e acesso facilitado a crédito, seja por meio de subsídio como anunciante. Esta conexão, um tanto quanto opaca, foi determinante para o cenário de políticas públicas de comunicação que se estabelece hoje no País, tão delicado e ao mesmo tempo frágil, que faz questionar a natureza, finalidade e até a própria existência dessas políticas públicas voltadas para a comunicação (PIERANTI, 2007, p.15-16).

Pieranti aponta ser o Estado o “responsável por definir o aparato legal e institucional do setor, arrolar metas e prioridades, decidir sobre formas de gestão e participação, proporcionar incentivos e distribuir frequências para interessado em montar emissoras” (PIERANTI, 2007, p.x), recaindo sobre ele importante papel no alcance da democratização da comunicação. Nesse conjunto de ações, se enquadram as políticas públicas, que, por seu caráter prático e propositivo, buscam alcançar os objetivos universais, previstos no texto constitucional, trazendo materialidade a esses objetivos. Embora o Estado desempenhe um papel diretivo não só no contexto específico analisado, como também na implementação de políticas públicas em geral, cabe reforçar que isso não caracteriza uma ação isolada ou individual, no sentido de que os efeitos, as relações e influências são sempre calculados e analisados antes de uma proposição que modifica a dinâmica de um setor ou espaço. Como já mencionado, o entendimento que orienta esta pesquisa é o de que políticas públicas resultam de uma série de mediações e articulações, dada a heterogeneidade de atores que interagem no espaço deste objeto de pesquisa.

Conforme Luis Ramiro Beltrán, política pública nacional de interesses pode ser conceituada como “[...] un conjunto integrado, explícito y duradero de políticas parciales de comunicación armonizadas en un cuerpo coherente de principios y normas dirigidos a guiar la conducta de las instituciones especializadas en el manejo del proceso general de comunicación en un país<sup>43</sup>” (BELTRÁN, 1976). Como descrito pelo autor, as políticas públicas de

---

<sup>43</sup> Tradução livre:

comunicação seriam compostas de um conjunto de políticas parciais, que Beltrán conceitua como:

Las políticas parciales de comunicación son conjuntos de prescripciones de comportamiento aislados que se interesan únicamente por determinadas partes o aspectos del sistema y proceso de comunicación social. Estas políticas son formuladas, fragmentaria e independientemente, por propietarios de medios de comunicación, por profesionales de comunicación y por funcionarios del gobierno, y cada una responde naturalmente a sus intereses respectivos. Como tales, entran a menudo en conflicto entre sí.

Una Política Nacional de Comunicación democrática hace que las políticas parciales sean necesariamente explícitas, procure integrarlas por medio de consenso o conciliación y aspira a tener una duración razonablemente sostenida, sujeta sin embargo a evaluación y revisión constantes. <sup>44</sup>(BELTRÁN, 1976, p. 4)

Analisando os critérios de distribuição de verbas de mídia nas ações da publicidade Oficial, tomando por base essas definições apresentadas por Beltrán, entende-se que o objeto em análise corresponde, até certo ponto, à definição de política parcial no âmbito da comunicação, que se direciona a um aspecto específico do setor, a publicidade e o financiamento público da mídia privada, desenvolvidos e implementados de forma independente de outras ações, com maior corpo no campo da comunicação, mediando forças e interesses do mercado, Estado e da sociedade civil. No entanto, a distribuição de verbas de mídia não registra, ao menos formalmente, o uso de consulta popular ou articulação com os agentes do mercado e da sociedade civil, se mostrando *a priori* uma ação isolada do governo, incidindo sobre os atores mencionados.

Enquanto política específica do setor de comunicação circunscrita na grande área dos estudos em políticas públicas, cabe recorrer, então, à identificação de elementos mínimos, presentes nos critérios de distribuição de mídia, para demarcá-los como política pública. Para tal, serão analisados o que Subirats, Knoepfel, Larrue, Vaeroni estabelecem como elementos constitutivos de uma política pública. Os autores elencam os seguintes fatores: I) solução de um problema público; II) existência de público-alvo na origem de um problema público; III) coerência intencional; IV) existência de diversas decisões e atividades; V) programa de

---

(..)um conjunto integrado, explícito e duradouro das políticas de comunicação parciais, harmonizada em um corpo de princípios coerentes e concebidos para orientar o comportamento das instituições especializadas na gestão do processo global de padrões de comunicação em um país

<sup>44</sup> Tradução livre:

As políticas de comunicação parciais são conjuntos de prescrições de comportamento isolado, interessado apenas em certas partes ou aspectos do sistema e processo de comunicação social. Estas políticas são formuladas, fragmentária e independentemente por proprietários de meios de comunicação, profissionais de mídia e funcionários do governo, e cada curso responde aos seus interesses. Como tal, muitas vezes entram em conflito uns com os outros. A Política de Comunicação Nacional Democrática faz políticas parciais sejam necessariamente explícita, tentando integrá-los através da conciliação e do consenso ou aspira a ter uma duração razoavelmente sustentada, estando sujeita a avaliação e revisão constante (BELTRÁN, 1976, p. 4)

intervenções; VI) papel-chave dos atores públicos; VII) existência de atos formais e VIII) natureza mais ou menos obrigatória das decisões (SUBIRATS; KNOEPFEL; LARRUE; VAERONI, 2008, p. 36). Tomando por base essa estrutura, tópico a tópico, serão identificadas a presença ou ausência manifestas no objeto de pesquisa, justificando o diagnóstico que fundamenta esta pesquisa:

### **I) Solução de um problema público**

Neste quesito, os autores apontam que um problema precisa ser reconhecido politicamente como uma questão social, que concerne a um número amplo de indivíduos, denotando uma insatisfação social que demanda uma ação (SUBIRATS; KNOEPFEL; LARRUE; VAERONI, 2008). Parte-se do pressuposto de que uma das grandes problemáticas pertinentes à comunicação brasileira diz respeito à democratização e pluralidade que se anseia nesse espaço, em contraposição direta ao cenário de concentração dos meios de comunicação, que afeta a democracia do País. O reconhecimento desse problema foi notabilizado ainda no momento da candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva, rumo à primeira gestão, em 2003 — período que deflagrou o estabelecimento de critérios de distribuição das verbas publicitárias. No programa de governo de Lula, em 2002, o então candidato afirmava, ao falar sobre o processo de radicalização da democratização que deveria permear não só a área social e econômica, como também a cultural, e afirmava que:

A radicalização do processo democrático no Brasil deve ser entendida como um grande movimento cultural que vai além da adoção de medidas de democracia econômica e social e da realização de reformas políticas. Iniciativas no plano da cultura permitirão ao povo brasileiro expressar e valorizar suas identidades e experiências regionais, sociais, étnicas e apropriar-se dos frutos da civilização em toda a sua diversidade. Esse movimento de democratização cultural da sociedade brasileira só estará completo se for acompanhado da democratização dos meios de comunicação. É fundamental garantir a mais irrestrita liberdade de expressão. Os avanços tecnológicos pelos quais vêm passando o setor de comunicações deverão ser utilizados para colocar velhos e novos meios a serviço da sociedade, permitindo que se expressem da forma mais livre e plural possível. As comunicações cumprirão também importante papel a serviço da educação, da valorização e difusão da produção cultural do País e do mundo. (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2002, p. 4)<sup>45</sup>

Para assegurar pluralidade e diversidade, se faz necessário que múltiplas vozes e pensamentos encontrem espaço para se expressar. Somente mediante o estímulo à existência de uma gama variada de veículos é possível, ao menos em parte, a diversidade de fontes e de

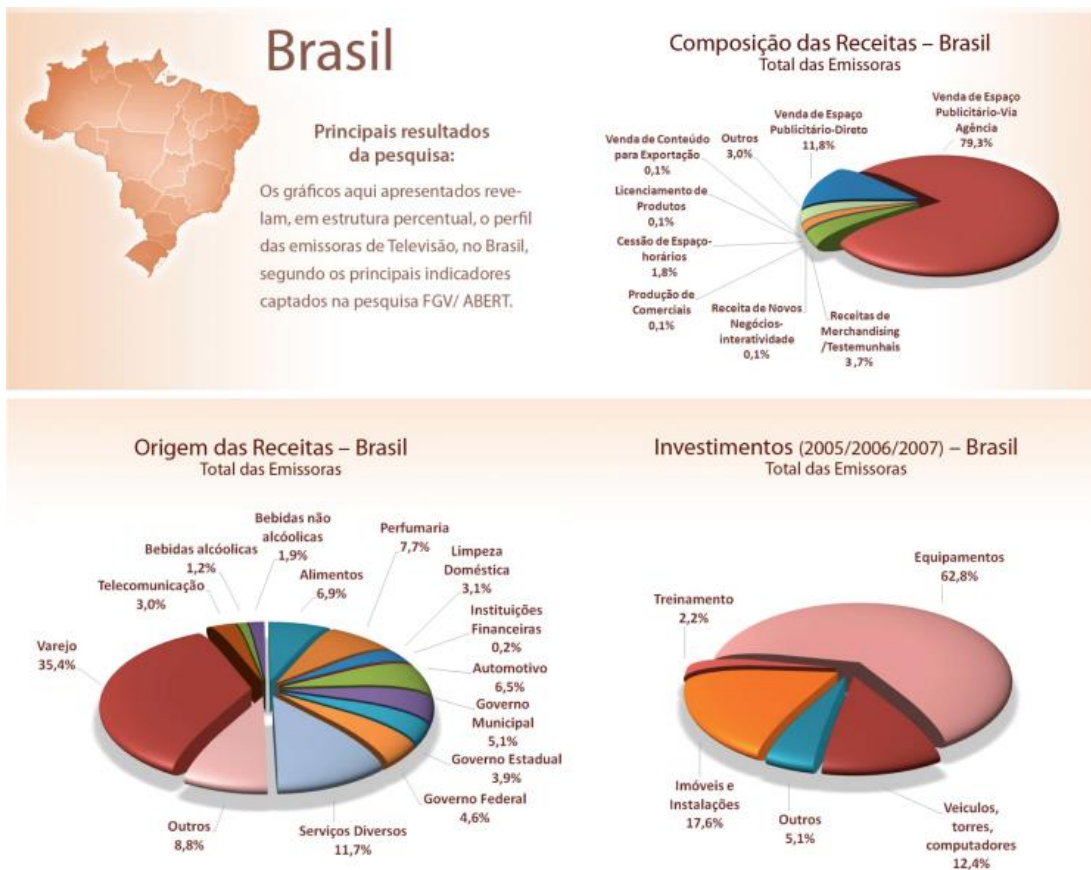
---

<sup>45</sup> Fundação Perseu Abramo. *Programa de governo*. [Luiz Inácio Lula da Silva] São Paulo, 2002. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/uploads/programagoverno.pdf>>. Acesso em: 12 fev.2017

opiniões. Para tal, é preciso discutir não só a questão das concessões e regulamentações na comunicação, mas também um ponto elementar: a sobrevivência desses diversos veículos.

O estudo Pesquisa sobre Televisão no Brasil, realizado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) em parceria com a Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), no ano de 2007, revelou que a comercialização de espaço publicitário corresponde a mais de 90% — 79,3% venda de espaço publicitário, via agência; 11,8% venda de espaço publicitário direta e 3,7% receita de merchandising/ testemunhal — da receita das emissoras de TV pesquisadas. É possível afirmar que tal comportamento se manifesta da mesma forma em outros meios, sendo a publicidade a fonte geradora de recurso para os veículos de diversos portes e segmentos.

Figura 1 – Pesquisa sobre a televisão brasileira – FGV e ABERT



Fonte: FGV/ABERT, 2007.46

<sup>46</sup> FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RÁDIO E TELEVISÃO. Pesquisa sobre televisão no Brasil.2007. Disponível em: <<http://www.abert.org.br/web/index.php/bibliotecas/2013-05-22-13-32-13/category/censo-da-radiodifusao>>. Acesso em: 12 fev.2017.

A pesquisa da FGV/ABERT diagnosticou ainda que as receitas advindas de anunciantes do setor governamental representam cerca de 11,3% (4,6% Governo Federal; 3,6% Governos Estaduais; 5,1% Governos Municipais) do faturamento das emissoras de TV, consagrando-se como terceiro setor mais relevante para o caixa desse meio de comunicação, comportamento que também encontra muita recorrência em outros meios, conforme ilustra a figura acima.

Assim, entende-se que discutir democratização da comunicação passa necessariamente pelo debate sobre o financiamento e o modelo de negócio vigente da comunicação. Dado o papel fundamental que o governo desempenha como anunciante, congregando um dos maiores investimentos publicitários do País, a ação do Estado de formalizar e estabelecer critérios claros de distribuição de verba é mais do que justificada, como também demandada.

A realização da Conferência Nacional de Comunicação, em 2009, pode ser compreendida como mais um forte indício de que o governo<sup>47</sup> nota o delicado cenário da comunicação no Brasil. Embora seja sabido, hoje, que este evento promovido pela Secretaria de Comunicação da Presidência não tenha levado à implementação de grande parte do que foi debatido. Como evidência disto, podemos citar que durante os trabalhos do Grupo de Trabalho nº 07, no eixo temático dedicado aos meios de distribuição, houve forte estímulo ao debate do financiamento midiático e dos critérios de distribuição de mídia, que deveriam buscar de forma ainda mais incisiva democratizar a comunicação. Uma das propostas aprovadas por consenso foi a do Projeto de Lei (PL)106, 2009, que sugere:

Ampliação dos critérios para destinação de verbas de publicidade governamental nos níveis federal, estadual e municipal, de maneira a democratizar a aplicação do dinheiro público no setor, inclusive da comunicação livre, alternativa e comunitária, visando à segmentação, à pluralidade e à regionalização, gerando um marco regulatório oficial e legal (CONFECOM, 2009, p. 123).

No entanto, cabe ressaltar que não só a redistribuição de recursos, no sentido de prover verbas para aqueles veículos que não costumavam dispor de tais verbas, compõe o objetivo da Secom nessa iniciativa. O alinhamento dos parâmetros que permitam regular e, de certa forma, até fiscalizar a quantidade de verba atribuída aos grandes veículos também constitui embate no âmbito do financiamento. Assim, o apelo aos chamados critérios técnicos serve como balizador

---

<sup>47</sup> Conforme consta no caderno que sintetiza alguns debates da Confecom: “Ressalta-se que o diálogo entre estes três setores nunca havia sido travado de forma paritária em uma grande conferência que colocasse, lado a lado, ideias e demandas distintas, estimulando uma interlocução de respeito, responsabilidade e profissionalismo. Nos últimos trinta anos, apenas duas vezes os três setores haviam dialogado de forma sistemática e duradoura: durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1988 e no processo de formulação da lei do Cabo. Assim, a 1ª Confecom é um avanço no sentido de uma sociedade mais democrática, em que todos os segmentos, em sua ampla diversidade, possam fazer valer sua voz, expressar-se livremente e ter acesso à informação de qualidade. Em suma, a 1ª Confecom foi um passo importante para o debate franco e aberto sobre um tema essencial para a democracia e para o exercício da cidadania do país: a Comunicação Social”. (CONFECOM, 2009, p. 10)

para os valores a serem destinados a grupos que dispõem de dados de pesquisa, controlando o teto desses investimentos e gerando elementos de comparação entre veículos. Os critérios ainda se mostram condizentes com a natureza dos agentes que administram esses recursos (Administração Pública), bem como com os valores e preceitos que regem a atuação desses agentes (valores como eficácia, eficiência, economicidade). Alinham-se também com a lógica imperativa da publicidade e aos parâmetros adotados pelo agente final desse processo de comunicação: as agências de publicidade.

## **II) Existência de público-alvo na origem de um problema público (a quem se direciona as orientações, ou grupo que terá sua dinâmica modificada)**

Os autores explicam que toda política pública pretende modificar ou orientar a conduta de grupos de uma população específica. São os grupos cuja atuação desencadeava um problema. No caso de análise, a orientação normatiza a ação dos entes pertencentes ao Sicom e especialmente de suas agências de publicidade, que representam o grupo que de fato leva a cabo a compra dos espaços publicitários. Como já mencionado anteriormente, o problema em questão no que tange à publicidade não se refere apenas a levar verbas onde elas não chegavam, envolve também estabelecer regras claras que orientem a atuação junto aos grandes veículos, assegurando que essas grandes cifras não sejam empregadas aleatoriamente, ao bel-prazer de quem as administra.

Analisando o contexto de distribuição de verbas no mercado privado, fica evidente que, embora a audiência e os indicadores de performance sejam a tônica que marca a aplicação de recursos na publicidade, o share, ou participação de audiência, não precisa ser seguido à risca na atuação dos agentes privados. Isto porque, nesse contexto, a análise é muito focada em resultados e mensuração de retornos que o investimento confere ao negócio. Dessa maneira, se pela análise de custo-benefício e dos demais atributos de determinado plano de mídia for detectado que veicular a propaganda apenas nas duas primeiras emissoras líderes em audiência, por exemplo, resultar em melhor custo-benefício, melhor retorno sobre o investimento, a compra de mídia se restringiria a um pequeno número de emissoras.

Nesse sentido, é possível sintetizar que as orientações estabelecidas, materializadas especialmente pela Instrução Normativa nº 07, mudam a conduta e disciplinam a atuação da publicidade governamental na figura de seus agentes e gestores, os administradores públicos dos departamentos de publicidade, e das agências, especificamente junto às equipes de

planejamento de mídia, na medida em que preestabelecem a forma de atuação no que tange não só às compras de espaços publicitários, quanto na prática das configuração das ações de mídia.

### **III) Coerência intencional**

Estabelece-se aqui a necessidade de fundamentação conceitual que norteia uma série de ações coerentes entre si. De partida, infere-se que o plano de governo, que discute a clara necessidade de se atuar e debater a comunicação e os meios de comunicação no País, já traz indícios e uma pretensão por lançar as bases sobre as quais se deseja agir, na construção e no fortalecimento da democracia. É claro que enquanto discurso de um agente não eleito, este se traduz, naquele contexto, como pura plataforma eleitoral e idealização. No entanto, entende-se que, pós-eleição, esse objetivo permeia a gestão e constrói uma narrativa de ações pontuais relacionadas à comunicação e democracia, tais como algumas leis e decretos e a própria Confecom, que amarram essa intencionalidade e o desenho de um objetivo maior, o qual validou a questão da distribuição de verbas como uma etapa a ser cumprida em nome da pluralidade na comunicação.

### **IV) Existência de diversas decisões e atividades**

Este tópico diz respeito à necessidade de se construir um conjunto de ações, que, nas palavras dos autores, “rebasan el nivel de la decisión única o específica, pero que no llegan a ser una declaración de carácter muy amplio o genérico<sup>48</sup>” (SUBIRATS; KNOEPFEL; LARRUE; VAERONI, 2008, p. 39). Em concordância com essa necessidade, entende-se que o estabelecimento do Decreto nº 4.799, de 2003, que, entre outras questões, determina a regionalização como uma diretriz importante, apresenta forte relação com a ideia de desconcentração e pluralidade, na medida em que, ao lançar mão de veículos locais, busca-se uma apropriação e diálogo com a identidade local daquela população. Especialmente quando se fala em comunicação governamental, essa aproximação se mostra ainda mais relevante, considerando principalmente a necessidade de transmitir mensagens, muitas vezes, com conteúdo cujo impacto pode ser direto na saúde, por exemplo. Em 2009, a realização da Confecom configura-se como mais uma ação no sentido de debater o cenário da comunicação

---

<sup>48</sup> Tradução Livre: “Extrapolam o nível da decisão única ou específica, mas não chegam a ser uma declaração muito ampla ou genérica”.



e, como já mencionado, a distribuição de verbas como uma importante questão, que foi ali reafirmada.

#### **V) Programa de intervenções**

Este item talvez seja um dos poucos que não entra em concordância plena com a perspectiva de Subirats, Knoepfel, Larrue e Vaeroni, uma vez que estes estabelecem que uma política pública deve se fundamentar num conjunto de decisões e ações, mais ou menos concretas, que tenham continuação em outras ações. Nesse sentido, e conforme sustentado desde o início do texto, entende-se que os critérios de distribuição conformam uma ação concreta, que age sobre um aspecto pontual do problema público da comunicação. No entanto, tal ação concreta não teria continuidade em outras ações, se encerrando em si. Entende-se que, embora incida sobre o objetivo final das políticas públicas de comunicação, como a democratização e a pluralidade na comunicação, os critérios de distribuição equivaleriam ao que Luis Beltrán conceitua como política parcial, ou seja, um elemento integrante de uma política pública nacional.

#### **VI) Papel-chave dos atores públicos**

É colocada aqui a importância do envolvimento de atores que figuram no espaço político-administrativo, não limitados aos entes governamentais. Os critérios vigentes se originam no governo, sendo instituídos e regulamentados por agentes da esfera pública, determinando um processo que se restringe a agentes públicos, cujos resultados concernem a toda a população, na medida em que constituem parâmetros que permitem a cobrança sobre sua correta aplicação, impactam e direcionam a aplicação de recursos públicos assim como no ecossistema do negócio da comunicação.

#### **VII) Existência de atos formais**

Como colocado anteriormente, existe um conjunto de leis, decretos, instruções e manuais que orientam a distribuição de verbas de mídia na publicidade governamental. A produção de atos, orientações que visam alterar a conduta daqueles que originam o problema público, neste caso específico, está estabelecida em documentos formais, que apontam a conduta a ser seguida no tocante às verbas de publicidade, entre os quais se destaca a Instrução

Normativa nº 07, que, no caso específico de atuação da Secom-PR, originou um manual que sintetiza as principais informações.

### **VIII) Natureza mais ou menos obrigatória das decisões e atividades**

Embora os atos estejam revestidos de autoridade e legitimidade, as políticas públicas podem tanto ter dimensão coercitiva quanto estimuladora. Isso acontece em virtude da multiplicidade de ações possíveis que podem tanto se restringir a agentes públicos como englobar também entes privados. Nesse caso, a ação integra governo e agentes privados, estes contratados para realização de serviço especializado, via licitação. Pode-se inferir que as orientações que condicionam essa relação atuam coercitivamente, no sentido de disciplinar a conduta dos agentes privados e do próprio governo. Contudo, a dimensão de medida estimuladora se dá, uma vez que esta contém traços de ação redistributiva, podendo ser percebida como uma política pública de comunicação.

#### 3.4.2 Políticas públicas de comunicação e Ator-Rede, aproximação de perspectivas

Finalmente, nesta parte teórica, acreditamos ser importante reforçá-la trazendo um debate sobre a Teoria Ator-Rede (TAR) e as políticas de comunicação. No que se refere à aplicação para o acompanhamento de políticas públicas (PP), a TAR se manifesta como rico arcabouço metodológico, delineando mediações de interesses e um processo que transcorre por meio de negociações, que se realizam ao longo de um período histórico, conforme aponta Jackeline Amantino de Andrade em seu texto *Redes de Atores: Uma Nova Forma de Gestão das Políticas Públicas no Brasil?* (2006), no qual discorre sobre as possibilidades da TAR na área:

Essa abordagem do ator-rede possibilita vislumbrar a formação de políticas públicas pelo processo dinâmico que lhes constitui por meio da co-ocorrência de situações em uma ordem que é sempre contextual. Um pressuposto pertinente para a gestão pública brasileira que deve operar num contexto múltiplo e mais complexo de forças na articulação de atores estatais e não-estatais e no seu comprometimento com metas coletivas. (ANDRADE, 2006, p. 6)

Esse olhar voltado para a dinâmica dos processos presentes nas políticas estabelece forte conexão com a perspectiva da TAR, na medida em que ambas se voltam para o campo, para o espaço da ação e da prática, para o fenômeno com suas interações e seus efeitos resultantes. Como explicam Subirats, Knoepfel, Larrue e Varonne sobre a leitura que adotam sobre as PP:

La idea es que el punto de partida de todo análisis empírico es la actividad cotidiana de las administraciones públicas y el estudio de los servicios que generan, lo cual permite situar a los actores públicos en un tempo y un espacio determinados e y analizar la acción pública en ese contexto. De hecho, buscamos identificar los espacios de contacto entre el Estado (o de manera más amplia los actores públicos) y la sociedad civil. O dicho de otra manera, los ámbitos de mediación entre los actores públicos, quienes supuestamente deben defender intereses caracterizados como generales y a largo plazo, y los actores privados quienes supone (aunque no siempre es así) que defienden intereses particulares y a menudo situados en plazos temporales más cortos.<sup>49</sup> (SUBIRATS; KNOEPFEL; LARRUE; VARONNE, 2008, p. 9)

Em obra posterior de Joan Subirats, agora em conjunto com Marc Grau e Lupicínio Íñiguez-Rueda, explorando a relação direta entre a perspectiva sociotécnica e a análise de políticas públicas, revela que tal aporte teórico-metodológico pode ser muito apropriado para objetos dinâmicos, multidisciplinares e heterogêneos. Eles argumentam que “[...] toda política pública pode ser considerada uma engenharia de processo heterogêneo, cujo resultado é uma rede híbrida que se articula em uma arena onde já existem outras redes” (SUBIRATS; GRAU; IÑIGUEZ-RUEDA, 2010, tradução nossa).

Em meio a esta heterogeneidade nas redes de redes, mais do que explicar ou buscar os porquês, deve-se identificar como essas associações se mantêm, o que as aproxima ou repele, ainda que de forma transitória. Dessa forma, o conceito de tradução é muito valioso à TAR e embora carregue múltiplas definições, a depender do autor que o conceitue, pode ser sintetizado como movimento que busca convencimento, a incorporação de uma determinada visão, a afiliação, a conexão ou alinhamento em relação a um conceito de mundo, a uma verdade.

A construção de uma política pública se fundamenta também na criação desses pontos de passagem obrigatórios, no estabelecimento de maneiras de convencer atores a adotarem uma determinada concepção e acatarem uma orientação que modifica o comportamento anterior, embora nem sempre essas formas sejam bem-sucedidas (SUBIRATS; GRAU; IÑIGUEZ-RUEDA, 2010,). Então, se o objetivo de política pública é a reconfiguração da realidade, objetivando alcançar o cenário que se acha ideal (SUBIRATS; GRAU; IÑIGUEZ-RUEDA, 2010), o processo de tradução ou a simplificação da realidade é fundamental para a adoção de determinada posição, conceito ou ideia e se faz mandatório a todas essas interlocuções, de

---

<sup>49</sup> Tradução livre:

A ideia é que o ponto de partida qualquer análise empírica é a atividade diária das administrações públicas e dos serviços de estudo que eles geram, que permite a colocação de agentes públicos em um ritmo e determinado espaço e analisar a ação pública neste contexto. Na verdade, procuramos identificar as áreas de contato entre o Estado (ou mais amplamente atores públicos) e da sociedade civil. Ou dito de outra forma, as áreas de mediação entre os agentes públicos que deveriam defender os interesses caracterizados como agentes gerais e privados de longo prazo que assumiram (embora nem sempre) que defendem interesses particulares e, muitas vezes colocados em períodos temporários mais curto

maneira a obter alinhamento, cooperação e efetividade ou, como Bruno Latour afirma, criando laços que ali não existiam (LATOURE *apud* SUBIRATS; GRAU; IÑIGUEZ-RUEDA, 2010).

Portanto, acreditamos na importância de utilizar esse referencial metodológico para estudar os critérios de distribuição das verbas publicitárias, a fim de cartografar esse processo de interlocução, mediação e, por fim, tradução, que possibilita a criação de laços e acordos entre atores com interesses bastante diversos.

### 3.4.3 Técnico-político e técnico x político nas políticas públicas: sua influência na criação e implementação dos critérios de distribuição de verbas de mídia

A essência deste objeto de pesquisa (critérios de distribuição) — pela heterogeneidade de atores e pelo dinamismo que assumem as relações estabelecidas entre eles — torna necessário que a todo o instante o que se convencionou caracterizar como ato político e como técnico se combine em ação conjunta, sendo compreendido, especialmente pelo prisma de políticas públicas, como técnico-político (hifenizado), pretendendo denotar o vínculo entre esses dois termos. Tanto a leitura a partir do aporte teórico-metodológico da Teoria Ator-Rede quanto uma das possíveis conceituações de políticas públicas já apresentadas aqui compreende a indissociabilidade entre técnico e político, sendo essa a visão presente nesta pesquisa. No entanto, a departamentalização do pensamento e a categorização das ações faz parte não só da modernidade, como transparece neste objeto de pesquisa e se materializa nos discursos, fazendo com que este debate ganhe, na cobertura midiática e nos principais registros que regem a aplicação dos critérios de distribuição de mídia, tom de oposição entre estas dimensões.

A necessidade de debater essa questão da Administração Pública e seu discurso tecnicista resultou na primeira ida a campo, concretizando uma primeira conversa com Roberto Borcony Messias, ex-secretário da Secom-PR e interino no período de transição entre os ministros Thomas Traumann e Edinho Silva, coloque aqui os anos, que acumula ainda passagem por outros cargos na mesma Secretaria e na área de Comunicação do Banco do Brasil. Messias se notabilizou por algumas declarações, especialmente ao lado da ministra Helena Chagas, em que explicava o critério de seleção da Secom-PR de blogues, bem como pelo texto que publicou no Observatório da Imprensa, intitulado Transparência e a desconcentração na publicidade do governo federal<sup>50</sup>, em que trata dos critérios de distribuição e apresenta dados sobre aplicação dos recursos de publicidade.

---

<sup>50</sup> MESSIAS, Roberto Borcony. Transparência e a desconcentração da publicidade no governo federal. *Observatório da Imprensa*. [Brasília] [16/04/2013].

Na ocasião da entrevista<sup>51</sup>, Messias relata sua bagagem profissional no setor de comunicação, no âmbito público e privado, enfatizando a todo momento o elemento técnico, como grande diferencial. Reforça sua conduta ilibada, bem como de “sua equipe”, pessoas que, segundo ele, seriam funcionários com vinculação a órgãos públicos (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, por exemplo) e que possuíam excelente qualificação na área de comunicação/mídia, o que, ainda conforme Roberto Messias, não é característica predominante nos anunciantes. O grupo de profissionais que o “acompanha” durante sua vida na Administração Pública comporia o time de especialistas técnicos que encabeçaram o processo de construção dos critérios, deflagrando então a questão de agentes especializados para uma tomada de ação.

A questão dos especialistas e a importância destes para o Estado e suas atividades foi discutida por Norberto Bobbio, ao debater a relação entre os intelectuais e os *experts*, a qual, segundo o autor, se desenvolve há bastante tempo, mas torna-se mais acentuada no período moderno:

Toda ação política, como de resto qualquer outras ação social — e aqui, por ação política podemos entender a ação do sujeito principal do agir político na sociedade de massa, que é o partido — tem necessidade, de um lado, de ideias gerais sobre os objetivos a perseguir (que podem ser objetivos últimos mas que geralmente são objetivos intermediários), a que chamei acima de “princípios” e poderiam ser chamados de “valores” e ideias ou mesmo “concepções de mundo”; e de outro de conhecimentos técnicos que são absolutamente indispensáveis para resolver problemas cuja solução não basta a instituição do político puro, mas se fazem necessários conhecimentos específicos que só podem ser fornecidos por pessoas competentes nos diversos campos singulares do saber. A necessidade de conhecimentos técnicos aumentou na sociedade moderna, especialmente a partir do momento em que o Estado passou a intervir em todas as esferas da vida, particularmente na das relações econômicas e das relações sociais: é evidente que um Estado não pode tomar providências contra a inflação sem o parecer de um economista ou realizar uma reforma sanitária sem o parecer dos médicos. Os Estados sempre tiveram os seus *experts*: basta pensar nos legistas e nos intelectuais. (BOBBIO, 1997, p. 73)

A aparente ambivalência que estabelecem os debatedores da mídia oficial, preferindo fazer uma leitura dicotômica, como se técnica e política pudessem existir separadamente, na realidade escondem o caráter da conexão presente. O político se vale do técnico, especialmente no contexto histórico em que se busca otimização, controle e eficiência para a máquina estatal, tendo, na figura dos especialistas, importante ferramenta para a atuação comprometida com o estabelecimento de parâmetros e padrões. O técnico, por sua vez, se ampara no político para

---

Disponível em: <<http://observatoriodaimprensa.com.br/interesse-publico/transparencia-e-a-desconcentracao-na-publicidade-do-governo-federal/>>. Acesso em: 12 fev. 2017

<sup>51</sup> A entrevista foi realizada em Brasília, no dia 14/10/2016.

que os tais parâmetros sejam difundidos e tenham força de ampla aplicação, em especial com o amparo da lei.

Certamente, esses elementos (técnico e político) não se encontram proporcionalizados nos fatos da vida, e a dominância de um sobre o outro é recorrentemente debatida. O professor Murilo César Ramos (2007) aponta a técnica como o contrário da política — no sentido de que esta se aproxima muito mais do caos, enquanto a técnica é marcada pela previsibilidade e pelo controle — e atenta para a predominância do técnico sobre o político. Ele recorre à uma fala de Marco Aurélio Nogueira que diz:

Não é possível pensar política — o governar, o administrar, o decidir — como um ato e um espaço submetido a rígidos controles técnicos [...] O predomínio unilateral e autônomo dos técnicos — a autoridade dos especialistas — empurra os cidadãos para os bastidores da decisão política. Corrói e enfraquece a democracia. Os técnicos e seus conhecimentos serão sempre bem-vindos ao campo do governar, do decidir do administrar, mas desde que se submetam a uma perspectiva maior, que os engloba e os disciplina. Se não podemos nem devemos querer dispensar os especialistas, temos de saber como impedir que eles substituam a todos os demais e colonizem o espaço da política. (NOGUEIRA *apud* RAMOS; SANTOS, 2007, p. 24)

Ao evocar uma neutralidade política na atuação técnica, o ator reivindica a ideia de cumprimento do seu papel com método e parâmetros claros, que o eximiria de julgamento que foge ao que é registrado e documentado. Contudo, os atos que demandassem flexibilidade desses parâmetros seriam realizados apenas em prol do bem comum ou de um bem maior, de maneira a compatibilizar e manejar recursos disponíveis e objetivos, especialmente os mais intangíveis, subjetivos ou de amplo alcance. Este ponto, bastante evidenciado na entrevista com Roberto Messias, que, embora remetesse sempre que possível ao argumento da técnica como base fundamental da sua atuação e da prática do governo, alternava o discurso com falas cheias de protagonismo, indicando que o cenário anterior sem critérios claros e rígidos de quando começou a trabalhar mais diretamente com a comunicação governamental o “incomodava”, destacando também a preocupação com a responsabilização do agente público, o que deixa implícita a necessidade de parâmetros claros para isentar esses servidores.

Ainda no que se relaciona aos critérios de distribuição adotados pelos órgãos que compõem o Sicom, cabe definir o que se entende como técnico ou não político e como político ou não técnico, nesse contexto específico. Essencialmente esses conceitos estariam traduzidos e sintetizados em dois comandos principais: compra de mídia técnica e regionalização da mídia/desconcentração. É possível inferir que o primeiro, enquanto atributo técnico e fazendo relação com a analogia de Murilo Ramos — na sua busca por rigor e métricas, que acaba levando a uma seleção reduzida de veículos —, remete à previsibilidade neste espaço. O que do ponto de vista da racionalidade, do planejamento e da compra de espaços de mídia não seria

problema, desde que esses espaços privilegiados fossem de fato os mais eficientes e eficazes para se falar com o público da campanha publicitária, representando as melhores audiências e custo-benefício ou outra variável preferencialmente suscetível à avaliação. Já a relação do político com o caos e o incontrolável é artifício recorrente dos detratores do parâmetro estabelecido e pode ser bem ilustrado em um episódio que envolvia os princípios da regionalização e desconcentração.

Ainda nesse contexto, o presidente da extinta Associação Brasileira de Empresas e Empreendedores da Comunicação (Altercom) e editor da revista *Fórum*, Renato Rovai (2013), discute esse dualismo que permeia o debate das verbas de mídia e tenta isolar as variáveis, questionando os parâmetros que levariam a uma prevalência tecnicista que ameaçaria a qualidade democrática:

[...] parece um debate técnico. Mas não é somente técnico. Parece um debate político. Mas também não é somente político. É também um debate sobre o país que desejamos construir. A pluralidade informativa de um lugar está diretamente conectada à sua qualidade democrática. E hoje o Brasil tem aberto mão de melhorar sua democracia em nome de um mercadismo pouco eficaz e, além de tudo, injusto. (ROVAI, 2013)<sup>52</sup>

O tecnicismo é o discurso e a lógica predominante na administração e faz parte da gênese da Administração Pública, que conferiu àquela, um caráter de ciência quando preconizou a sistematização e tecnologia como maneira de minimizar o fator humano, subjetivo, que visa uma finalidade e resultados pré-estabelecidos. Essa leitura de parâmetros rigorosos e invariáveis evitaria, assim, que o administrador se desviasse dos objetivos inicialmente estabelecidos, equacionando os meios e os fins, combatendo práticas patrimonialistas, corruptas ou nepotistas. A ênfase no discurso do trabalho técnico na atuação relativa às verbas de publicidade pretende justamente isolar os parâmetros técnicos daquilo que seja não técnico ou, de alguma forma, menos objetivo. Está ótica trata resoluções e ações não pautadas pela objetividade técnica como elementos acessórios na gestão das verbas de mídia, algo de que se pudesse dispor, como ocorre com a orientação para a regionalização e desconcentração de investimentos. Estas por falta de parâmetros mais claros do que representariam

Max Weber, em sua obra *Ciência e Política*, estabelece a definição de dois tipos de funcionários que atuam junto ao Estado, os funcionários “políticos” e os funcionários de carreira. Nas palavras de Weber, “Os funcionários ‘políticos’ são, geralmente, reconhecíveis

---

<sup>52</sup> ROVAI, Renato. A chamada mídia técnica versus a nossa qualidade democrática. *Revista Fórum*. São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.revistaforum.com.br/2013/03/22/a-chamada-midia-tecnica-versus-a-nossa-qualidade-democratica/>>. Acesso em: 12 fev.2017

facilmente pela circunstância de que é possível deslocá-los à vontade ou, então, ‘colocá-los em disponibilidade’” (WEBER, 2006, p. 76). Esta perspectiva remete à transitoriedade política a que esses agentes estão sujeitos, determinada pela mudança de gestores, partidos ou projetos políticos vigentes, e é facilmente modificada a cada nova alteração diretiva. No entanto, para Weber, mesmo estes funcionários “políticos” deveriam primar em sua atuação pela leitura de que, enquanto agentes do Estado, devem sempre sobrepor o bem maior a seus interesses.

Contudo, a prática e a leitura realizadas pelos estudiosos das políticas públicas afirmam que esta transição de gestão também precisa ser observada como fato que desencadeia efeitos sobre a formulação e execução de políticas, conforme apontado abaixo:

[...] deve ficar claro que embora as ações do governo tenham por objetivo primordial cumprir seu papel de gestor dos negócios do Estado e primeiramente atender ao conjunto da sociedade, sem discriminação de qualquer tipo, visando ao bem comum, as pessoas que integram a administração por prazo determinado têm seus próprios interesses particulares e procurarão atender durante o tempo que permanecerem como administradores da coisa pública, o que pode ou não coincidir com os fins do Estado. (DIAS; MATOS, 2012, p. 12)

No caso em análise, no que tange à atuação da Administração Pública como principal espaço de construção e aplicação dos critérios de distribuição em âmbito oficial, regulatório e institucional, foram observadas as atuações e declarações dos servidores públicos que atuam nos departamentos/gerências de comunicação/publicidade, especificamente na área de mídia dos órgãos que constituem o escopo da pesquisa. As análises também serão referenciadas cronologicamente pelas mudanças de presidentes da República, como também por mudanças de gestão internas (troca de ministros, no caso da Secom-PR, e de presidentes, no caso da Banco do Brasil). Nessas instituições, vale notar a presença de funcionários “políticos” mesmo entre os concursados, uma vez que o cargo de gerência, coordenação e afins é adicionado como função para eles, que podem obter tal posto em razão de concurso interno ou outra forma de convite.

Especialmente no contexto atual, pós-impeachment, que representa uma mudança na orientação política do País, observar como se comportam os critérios e sua prática em meio à mudança de equipes políticas e de figuras estratégicas convidadas a assumir cargos nas respectivas gestões, como é o caso dos ministros da Secretaria de Comunicação, é fundamental para identificar o quão maleáveis ou frágeis são os critérios de distribuição. Para tal, serão observados os padrões de investimento a cada novo período e relevante alteração de gestão (eleição presidencial, troca de ministro da Secom, alteração de presidentes na Caixa, mudança de figuras-chave nesses dois órgãos, como secretários e gerentes de Comunicação).



Um outro ponto que se relaciona diretamente com esses atores da Administração Pública é levantado por Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corine Larrue e Frederic Varoni (2008), em um capítulo que versa sobre a análise de políticas e as teorias do Estado, em que são apontados três grandes modelos teóricos que enquadram as perspectivas sobre políticas públicas. Sintetizando a ideia dos dois primeiros modelos, o primeiro alega que as políticas respondem a demandas sociais e que, dessa forma, a ausência de políticas representa a ausência de demandas a serem resolvidas, o que os autores prontamente rebatem. A segunda perspectiva aponta que um problema social se torna um problema político quando estes correspondem a interesses das elites. E, por fim, o último modelo, nas palavras dos autores, diz que:

El tercer modelo pone acento en la intersección de parcelas de poder entre los actores y entre las interacciones entre los mismos, analizando la representación y la organización de los diferentes intereses sectoriales, o de las distintas categorías de actores (enfoque neocorporativista), o analizando las organizaciones y reglas institucionales que enmarcan tales interacciones (enfoque neoinstitucionalista). Según el enfoque neocorporativista, los servidores públicos están en gran medida capturados por los grupos de interés (clientes) con los que mantienen, en el ejercicio del poder público, relaciones privilegiadas e exclusivas.<sup>53</sup> (SUBIRATS, KNOEPFEL, LARRUE, VAERONI, 2008, p.19)

No âmbito dos órgãos públicos, em especial no caso da Secom-PR — como órgão que baliza diretrizes para os demais órgãos federais, partindo dessa terceira perspectiva apresentada —, é possível pensar nos veículos de comunicação, com seu poder e influência, como um desses grupos de relação direta, exercendo pressão sobre a atuação do Estado, de governantes e servidores públicos. A pressão, no caso, viria tanto dos veículos grandes, reivindicando seu quinhão e inflando a discussão para que a lógica mercadológica prevaleça, como também dos veículos de menor porte, alternativos, comunitários, regionais, que, especialmente por meio das associações (Altercom e Associação dos Jornais de Interior), reuniriam esforços para que o governo subsidiasse sua sobrevivência, sob a lógica da multiplicidade de vozes, necessárias à democracia, e que tem fundamento no pressuposto da regionalização e da desconcentração expressas na Instrução Normativa nº 07.

Nesse sentido, uma outra fala de Roberto Messias se conecta à questão dos grupos de pressão. O entrevistado destaca o fato de que sua equipe na Secom-PR foi essencialmente composta de funcionários públicos, deslocados de outros órgãos, como Caixa Econômica

---

<sup>53</sup> Tradução livre:

O terceiro modelo coloca ênfase na distribuição de parcelas de poder entre atores e entre interações entre eles, analisando a representação e organização dos vários Interesses sectoriais, ou diferentes categorias de Atores (abordagem neo-corporativista), ou através da análise da organizações e regras institucionais demarcam tais interações (abordagem neoinstitucionalista). De acordo com a abordagem neo-corporativista, os funcionários públicos são em grande parte capturadas por grupos de interesse (clientes) com o qual mantinem no exercício do poder público, relações privilegiadas e exclusivas

Federal, Empresa de Correios e Telégrafos e Banco do Brasil, e que assim “tinham para onde voltar”, fator necessário para “blindar” aquele núcleo de pessoas e, assim, iniciar o processo de cadastramento de veículos e estabelecimento de critérios, pois, segundo o entrevistado, todo aquele processo era um ato que demandou “coragem”. Esse cenário se opunha ao que, segundo Messias, havia a predominância de agentes que não tinham vínculo (entende-se terceirizados), no que ele chama de “terreno de penumbra”, que facilitava a permeabilidade e o assédio por parte dos veículos de comunicação em relação a esses agentes que atuavam na comunicação governamental e permitiam que interesses pessoais e financeiros prevalecessem e “se transformassem em Pis”<sup>54</sup>.

É importante ressaltar que o caráter técnico das orientações que regem a distribuição de mídia não é visto aqui como elemento negativo ou que deva ser demonizado nas ações de comunicação. Ao contrário, ele é indispensável à atuação na comunicação, especialmente na publicidade, compondo importante instrumento para área, no sentido de almejar a amplitude da comunicação, seja do Estado, seja de outro agente. No entanto, pretende-se destacar que a prevalência de elementos técnicos ou a racionalização tecnicista que lastreia a prática dos principais atores que levam a cabo tais políticas pode se configurar como um limitador para as ações.

A discussão sobre a ação dita técnica ser também uma ação política e vice-versa não é novidade e é corroborada pela perspectiva da Teoria Ator-Rede, que acredita que os fatos e atos são mais complexos e ricos em camadas do que, na verdade, se pretende racionalizar. No entanto, cabe destacar que há na fala e nos documentos uma premeditação, uma intencionalidade que busca estabelecer uma separação, criando e demarcando duas dimensões. Assim, a técnica travestida de ação pura, isenta na Administração Pública, evoca a neutralidade, quando na verdade, e especialmente nesse contexto da comunicação, a subjetividade do que está em questão não permite todo esse rigor e formalidade que propõem os critérios de distribuição. Até as orientações que têm caráter mais maleável e variável estão abarcadas dentro dessa ideia de critérios técnicos, como esclarece a descrição detalhada no quadro abaixo, que constitui texto disponível no site da Secom-PR:

---

<sup>54</sup> PI é a sigla usualmente utilizada no mercado publicitário que designa o documento chamado Pedido de Inserção. O pedido de inserção é enviado pelas agências de publicidade para os veículos de comunicação e estabelece a relação de compra de determinado espaço comercial, no qual constam informações como campanha, material a ser veiculado, anunciante, quantidade de inserção, formato da compra, formato do espaço, custo de tabela, desconto, bem como informações relativas ao faturamento.

Figura 2 – Planejamento de mídia – Secom-PR

**Planejamento de Mídia**

Por Site Secom — publicado 15/05/2012 12h01, última modificação 02/12/2014 15h40

*Orientações aos órgãos e entidades do Sicom para critérios técnicos de mídia sobre a implementação das ações de comunicação*

Para o planejamento de meios e veículos, a Secom orienta os órgãos e entidades do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal (Sicom) para a utilização de critérios técnicos de mídia na implementação das ações de comunicação.

A seleção dos meios é pautada por pesquisas reconhecidas no mercado que trazem informações como: cobertura, penetração e afinidade, além de demais dados técnicos para identificar e selecionar a melhor programação de acordo com os objetivos de comunicação de cada ação, conforme detalhado a seguir:

**TV Aberta** – A programação é definida com base na audiência e afinidade dos programas de cada emissora. No Poder Executivo Federal, os volumes de investimentos são orientados pelos índices de participação de audiência (*share*) dos veículos apresentados por pesquisas. Sempre que adequado e possível, são previstas no planejamento emissoras segmentadas e regionais.

**Rádio** – Programação com base nas classificações de audiência disponibilizadas por pesquisas. Nas praças sem pesquisa, são priorizadas programações abrangentes, em veículos inscritos e considerados aptos no Cadastro de Veículos da Secom.

**Jornal** – Nas programações são consideradas as praças priorizadas nas ações e o perfil do público-alvo, podendo ser selecionados títulos segmentados (populares, tradicionais, esportivos, entre outros.). A Secom orienta nas programações a priorização de veículos com circulação e tiragem certificadas e a abrangência do maior número de títulos da praça inscritos no Cadastro de Veículos da Secom e considerados aptos.

**Revista** – Planejamento e seleção abrangente dos títulos conforme segmento a ser atingido. A Secom orienta nas programações a priorização de títulos com base em informações de circulação e tiragem certificadas.

**Internet** – A partir da definição de público-alvo e cobertura da campanha, são orientados planejamentos abrangentes de portais com regularidade cadastral, conforme classificação de audiência válido para o meio.

**Mídia Exterior** – A partir da definição das praças em que haverá veiculação e do tipo de mídia exterior a ser utilizada, a Secom orienta a priorização de um planejamento abrangente entre os veículos com regularidade cadastral.

Fonte: Secom-PR.<sup>55</sup>

<sup>55</sup> Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/orientacoes-gerais/midia/planejamento-de-midia>>. Acesso em: 12 fev.2017.

Dessa forma, o texto presente no site da Secom-PR, que sintetiza para o grande público as orientações técnicas, pretende lastrear todas as medidas e os parâmetros concernentes às verbas de mídia sob o rótulo de técnico, como forma de ocultar ou minimizar a subjetividade presente nessa atividade, trazendo a ideia de que há uma diretriz clara que orienta a distribuição de verbas e que confere isenção a este objeto tão subjetivo quanto é a comunicação e a publicidade.

Para além da objetividade proposta, há um leque interminável de ações e variáveis complexas que constituem o fazer da publicidade e que se refletem nas suas práticas. Atuar na área está longe de ser uma engenharia ou uma atividade que se possa desenvolver, sob rígidos padrões e fórmulas que possam ser repetidos constantemente na busca de resultados. A maleabilidade é uma demanda da área, muitas vezes uma agilidade que não condiz com certos processos formais, além da ampla presença de serviços terceirizados, que tornam o espaço da publicidade altamente permeável e suscetível a condutas que podem ser consideradas questionáveis.

### **3.5 Instrumentalização dos conceitos teóricos**

A exposição teórica feita neste capítulo permitirá a análise, identificação e categorização dos atores, possibilitando associações quanto às micro redes e macro redes que se pretende estruturar nos capítulos que se seguem.

A partir do diálogo entre autores e teorias, a rede será desenhada apresentando as relações que se estabelecem, os conflitos decorrentes destas e as resultantes (manutenção de desacordos ou tentativas de estabilização dos conflitos). Ainda será apresentada a linha cronológica de maneira a perceber temporalmente alguns dos fatos e ações que serão descritos, deslocando certos pontos fixos e conceitos e questionando a relação destes nos processos de interação dos atores.

## 4 CAPÍTULO IV

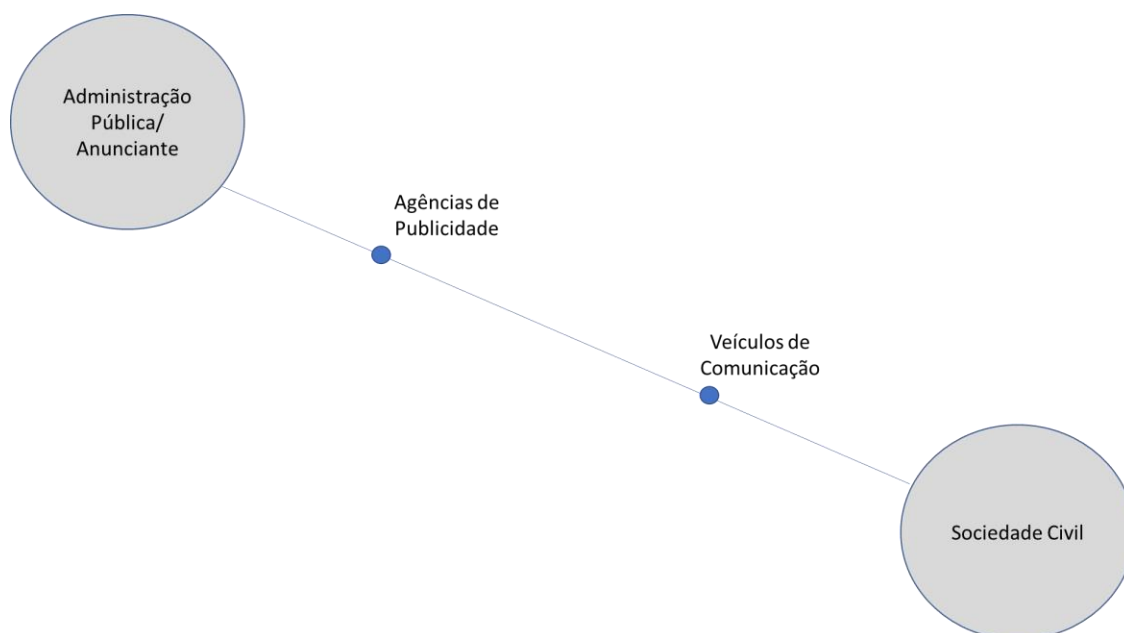
### 4.1 Apresentação de uma arena conflituosa e seus atores

A necessidade que a Administração Pública tem de se comunicar com a Sociedade Civil, cumprindo distintos propósitos (prestar contas, informar, se posicionar no mercado) e que se estabelece de forma mais notória pelo uso da publicidade como ferramenta para amplificação de sua comunicação, constitui a primeira ação descrita nesta dinâmica. Neste ato as agências de publicidade são intermediadoras do processo de comunicação, e se valem dos veículos de comunicação para promover as mensagens das campanhas junto à população, conforme ilustra a figura logo à diante (Figura 3).

Como já mencionado ao longo da pesquisa, o governo é impelido a publicitar seus atos e fatos, havendo inúmeras formas de torná-los públicos, que vão desde utilizar o Diário Oficial, ceder informações consultadas, entre outras. No entanto, é a forma que se vale da publicidade que se destaca como mais pujante. Seja pela leitura de que esta demonstra empenho máximo na promoção de informações, envolvendo enormes produções e processos na criação de uma campanha publicitária, seja pelas grandes cifras envolvidas nessa ação.

A opção pela publicidade traz ainda uma faceta persuasiva e sedutora, que embala a mensagem de maneira a utilizar elementos simbólicos, estéticos e linguagens que ajudam a trabalhar a imagem e a favorabilidade durante uma determinada gestão pública ou momento político, amplificando o potencial de alcance de determinada comunicação contando com a capilaridade e cobertura que certos veículos têm a oferecer para uma campanha. Embora personalismos sejam vetados, é comum haver dúvidas sobre o quanto esta publicidade governamental não se manifesta como publicidade política, servindo a interesses pessoais, mais do que a necessidades de grupos mais amplos, tornando o investimento feito em publicidade alvo comum de questionamento popular.

Figura 3 – Escalas de observação – Relação da comunicação Estado-sociedade mediada pela publicidade – Nível 1

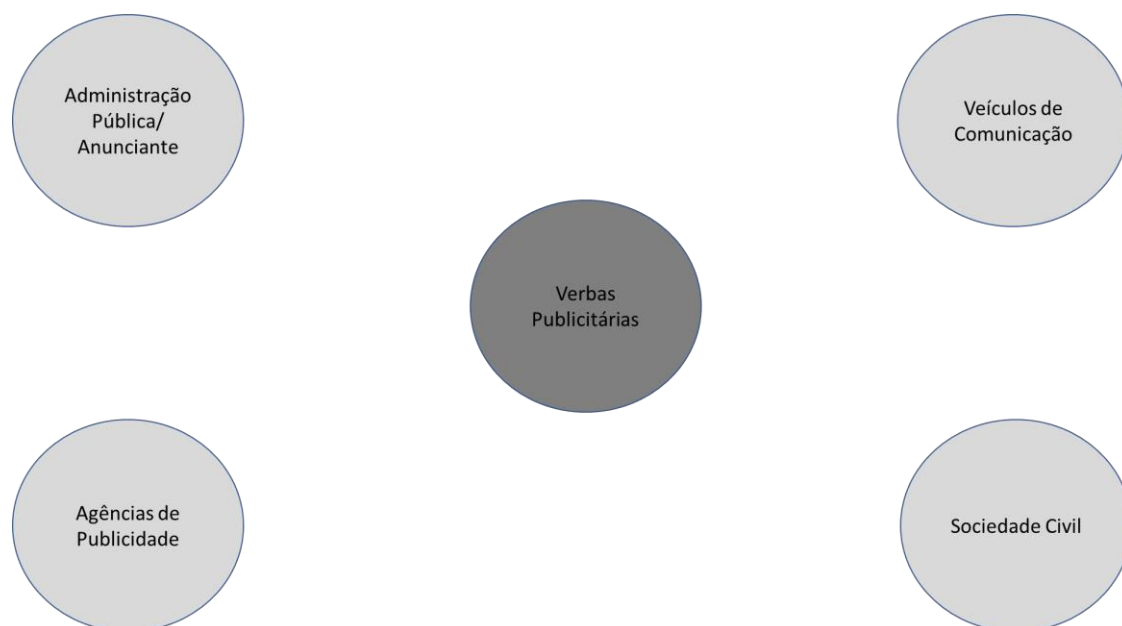


Fonte: Elaborado pela autora.

Estes dois agentes fundamentais a construção e propagação da mensagem publicitária, a agência de publicidade e o veículo de comunicação, constituem uma relação de caráter comercial, pautada na produção e comercialização propaganda, e que tem como principal objetivo a troca financeira. A interconexão da necessidade política e democrática de publicitar, intermediada por agentes comerciais (agências e veículos), que desencadeia o principal conflito latente neste espaço.

Ao adentrar um segundo nesta contenda (Figura 4) nota-se um campo de forças em torno das verbas publicitárias. Este ganha destaque como o impasse mais evocado na publicidade feita pela Administração Pública. O conflito envolve a Administração Pública/Anunciante enquanto detentora do recurso, agente da comunicação e responsável final pela prestação de contas no que tange a utilização destas verbas; as agências de publicidade enquanto executoras do serviço de produção das campanhas, compradoras dos espaços publicitários e empresas que visam lucro; os veículos de comunicação como agentes que disputam esta verba entre si, buscando a maior fatia possível; e a sociedade civil demandando a melhor aplicação possível deste recurso, ou simplesmente exigindo que não se empregue dinheiro público para este fim.

Figura 4 – Escalas de observação – O campo de forças entorno das verbas publicitárias –  
Nível 2



Fonte: Elaborado pela autora.

Esta rede engendrada pela Administração Pública, agências de publicidade, veículos de comunicação e Sociedade Civil, são regidas por leis, normas, orientações e critérios que disciplinam o emprego destes recursos e que fornecem dispositivos para que a população e os próprios veículos cobrem mais informações quanto a utilização das verbas de publicidade (Figura 5).

Neste espaço operam desde princípios constitucionais, como o princípio da publicidade; as Instruções Normativas que disciplinam como devem ser desenvolvidas e aprovadas as ações publicitárias, dão orientações até sobre a menor unidade do planejamento das campanhas, estabelecendo critérios para o planejamento de cada meio de comunicação. Este arcabouço de instrumentos define, ao menos formalmente, a maneira como estes atores se relacionam, e como as ações de cunho publicitário ganham forma e são desenvolvidas.

Figura 5 – Escalas de observação – um campo de forças circunscrito a um espaço normativo –

Nível 3



Fonte: Elaborado pela autora

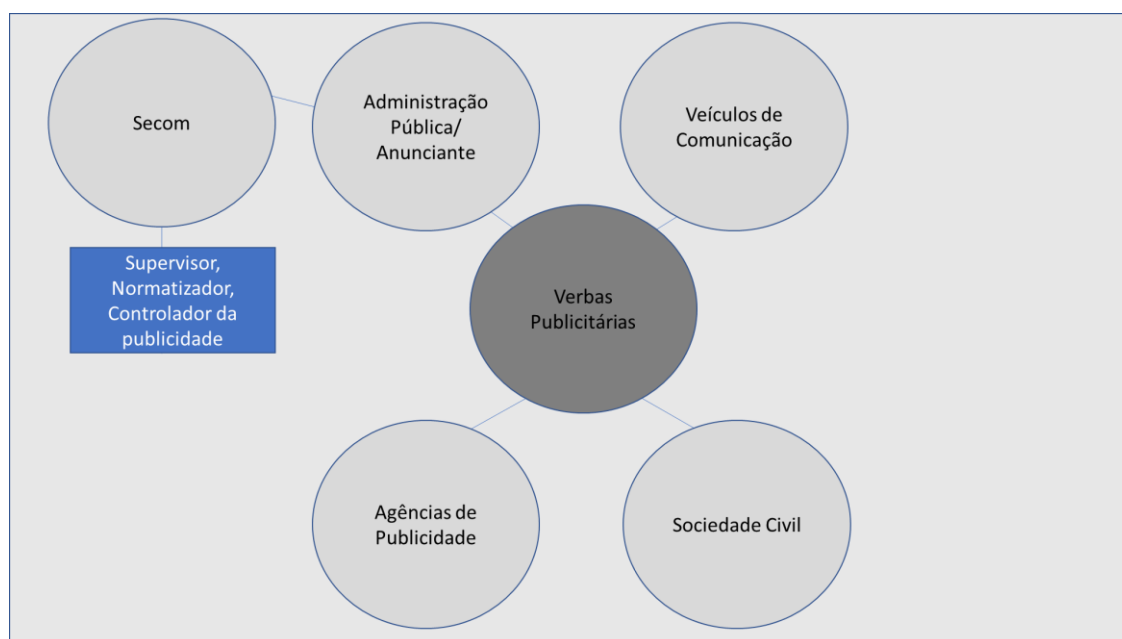
Estas decretos, instruções, normas e manuais que operacionalizam a atuação da publicidade Oficial tem como um de suas principais fontes geradoras a Secretaria de Comunicação Social da Presidência (Secom- PR). Esta se destaca entre as tantas outras instâncias que intervém no que diz respeito a gestão de controle das ações de publicidade do âmbito da Administração Pública.

A Secom é órgão central do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal (Sicom) e conforme esclarece Oskar Kita:

(...) a Secom coordena, supervisiona e controla a publicidade e os patrocínios dos órgãos e da entidade da Administração Pública Federal direta e indireta, centralizando as ações da área de comunicação. Cabe a ela controlar a observância aos objetivos e as diretrizes, previstos no Decreto 6.555/08, nas ações de publicidade e patrocínio submetidas à sua aprovação pelos integrantes da Sicom, com base no artigo 6º, inciso III do mesmo decreto. (...) (KITA, 2012, p.70)



Figura 6 – Escalas de observação – Instrumentos que disciplinam a aplicação dos recursos –  
Secom – Nível 4



Fonte: Elaborado pela autora.

À esta Secretaria cabe um duplo papel, ora como órgão centralizador das ações dos membros do Sicom, ora como de anunciante e gestor de suas próprias necessidades de comunicação publicitária, fazendo uso dos serviços das agências de publicidade e dos veículos de comunicação, tendo a sociedade civil como alvo da comunicação e demandante de contas quanto ao uso das verbas. Por isso, apesar de caracterizar como parte da Administração Pública, sua figura é destacada nas figuras apresentadas ao longo deste trabalho de pesquisa.

Instituída em 1979 pelo pela Lei 6.650, a Secom é o ponto focal no recebimento das ações comunicação dos membros do Sicom, através do sistema MidiaWeb<sup>56</sup>, atua também com força de lei expedindo portarias e instruções normativas. O MidiaWeb definido pela Secom como “Sistema de Gestão de Ações de Mídia permite que órgãos da administração pública direta e entidades participantes do Sicom possam submeter suas propostas de ações de mídia para avaliação dos assessores do Departamento de Mídia da Secom”, e trouxe a possibilidade

<sup>56</sup> “A Instrução normativa Nº2 de 2009, por exemplo, que disciplina as ações de publicidade dos órgãos e das entidades que integram o Poder Executivo Federal, determina no artigo 3º, SS2º, que os órgãos ou entidades que estejam obrigados a apresentar o plano de comunicação à Secom para aprovação deverão seguir as orientações editadas pela Subchefia-Executiva desta Secretaria e contida na portaria n 115 do mesmo ano, que dispõem sobre a sistemática de encaminhamento das propostas de ações de publicidade.” (Kita, 2012, p.73). Inicialmente previa-se o envio das ações por meio de um documento intitulado Planilha de Ação de Divulgação (PAD), hoje este envio se dá por de forma eletrônica através do sistema integrado chamado MidiaWeb.

melhor acompanhamento do histórico das ações , quase como uma caixa postal para envio das ações, em que se possibilita ao requerente da ação acompanhar o status de conformidade delas.

A Secom compete também a gestão do banco cadastral utilizado pelas agências de publicidade para o planejamento de campanhas, o Midiacad, estabelecido pela Portaria nº142 de 2014, que em seu artigo 1º afirma:

§ 1º O Midiacad visa atender aos princípios da economicidade e da eficiência da Administração Pública, como ferramenta destinada a atribuir maior segurança na elaboração, execução e faturamento dos planos de mídia, com a melhoria dos processos de planejamento das ações de publicidade e consequente otimização dos recursos públicos. (Governo Federal, Portaria nº 142 de 2014)<sup>57</sup>

Cabe destacar que antes do surgimento do sistema eletrônico Midiacad, desde 2003 a Secom já alimentava um banco de dados que municiava às agências de publicidade em seus planejamentos de campanha. Sendo assim, desde os primórdios deste banco de dados, o propósito da Secom era o de centralizar o maior número possível de dados sobre os veículos de comunicação no país, bem como categorizá-los e relacionar informações sobre os custos de veiculação publicitárias, tiragem/ audiência. A disponibilização deste grande número de informações foi por si só um divisor de águas na publicidade governamental possibilitando a inclusão de inúmeros veículos na comunicação oficial. A versão inicial deste banco era alimentada numa planilha em Excel, o que trazia mais lentidão e eventual falta de acuracidade na consulta de informações. Este processo por meio de acesso eletrônico também trouxe um pouco mais de autonomia aos veículos de comunicação no sentido de poderem lançar suas próprias informações e atualizá-las, embora caiba ainda um passo de verificação das informações pela Secretaria.

O desenvolvimento deste banco está profundamente interligado com a diretriz de regionalização da comunicação. De acordo com a Secom a regionalização da comunicação objetivava:

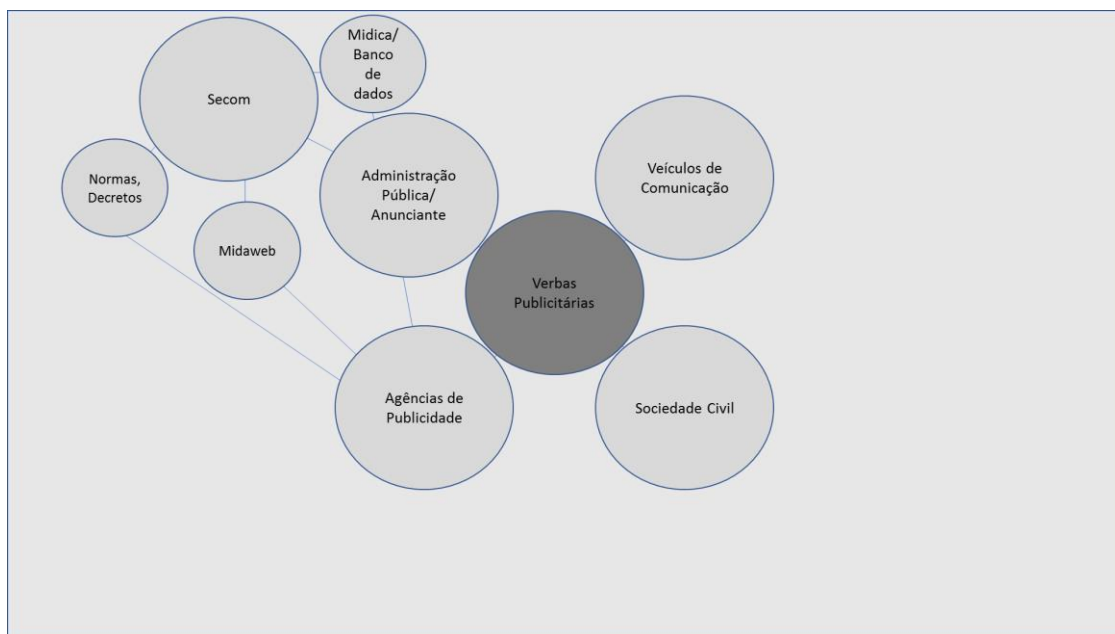
- Contribuir para a eficácia da comunicação do Poder Executivo Federal;
- Potencializar a visibilidade das ações, programas e políticas públicas;
- Aproximar governo e cidadão;
- Diversificar e desconcentrar os investimentos em mídia;
- Valorizar veículos regionais e fomentar a profissionalização dos mercados. (SECOM, 2016, Regionalização)<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Disponível em: <http://www.secom.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao/arquivos-de-portarias/2014-prt142-manual-do-midiacad.pdf>

<sup>58</sup> Disponível em: <http://www.secom.gov.br/atuacao/midia/resultados-da-comunicacao-regionalizada-2013-2012>. Consultado em 02/11/2017.

Figura 7 – Escalas de observação – Instrumentos que disciplinam a aplicação dos recursos – Midicad, MidiaWeb – Nível 5



Fonte: Elaborado pela autora.

O crescimento do número de veículos cadastrados no Banco de Dados da Secom (MidiaCad), bem como a consequente ampliação do número de veículos que passaram a compor as campanhas publicitárias dos órgãos do Governo Federal, acentuou uma dissidência latente no grupo de atores que corresponde aos veículos de comunicação.

Outro ponto que ganhou enorme destaque durante o espaço temporal analisado neste estudo, foram os chamados critérios técnicos de distribuição de mídia. Em essência, estes prezavam pela alocação do investimento publicitário de acordo com a participação de audiência<sup>59</sup> de cada meio e de cada veículo. Estes atuavam como orientação explícita a ser seguida, e segundo a Secom reduziu investimentos desproporcionais concentrados em alguns veículos. Conforme apontou o ex-Ministro da Secom, Franklin Martins:

Passamos a adotar o critério da mídia técnica na publicidade, ou seja, o investimento de publicidade nos jornais, rádios e TVs, deve ser proporcional à sua audiência ou circulação. Parece banalidade, mas não é. Não era assim antes, o que abria terreno para a subjetividade, para o apadrinhamento, para a perseguição. O objetivo do governo não é financiar a imprensa, é comunicar suas ações. Seu público-alvo é formado por todas as classes: A, B, C, D e E. Para se ter ideia dos números da publicidade, em 2003 a Secom anunciou em 70 rádios; em 2009, em 2.809. Os jornais saltaram de 179, para 1.883, em 2009. (MARTINS, 2010, p.23-24)

<sup>59</sup> Participação de Audiência (*Share*) corresponde ao percentual que determinado veículo de comunicação ou programa detém do total da audiência em determinado universo de pesquisa. É a principal referência para definir a distribuição de investimento entre veículos no ramo da publicidade.

Certamente é uma das questões mais controversas no que tange publicidade governamental, ora sendo enaltecida com um importante esforço no sentido de reduzir certos abusos na destinação de recursos, estabelecendo parâmetros mais claros, ora sendo apontado como mecanismo que perpetua a concentração que o mercado já possibilita, destinando a maior parte das verbas a grupos já estabelecidos.

As tensões se tornam mais aparentes à medida que estes parâmetros de aplicação destas verbas vão se estabelecendo de maneira mais formal, e mais informações quanto a ampliação vão se tornando públicas. Já em 2003 começam a surgir acompanhamentos destes investimentos que são levados a público (de forma bem sintética, diga-se de passagem) no site da Secom. Inicia-se neste mesmo período a criação de um banco de dados, o que facilita a ampliação do número de veículos presentes nos planos de mídia das campanhas.

Esta estruturação se dá, em grande parte, pela criação do chamado Núcleo de Mídia da Secom, em 2004. Este, como explica Paulo Tamanaha, um dos criadores desta unidade na Secretaria de Comunicação, funciona como “um elo entre a Diretoria de Mídia da Secom-PR e os departamentos de mídia das três agências que atendiam a conta, nas atividades de planejamento e controle de veiculação (...)” (TAMANAHA, 2011, p.210).

Em entrevista concedida para esta pesquisa, Tamanaha confirma que a época do início do Núcleo os critérios ainda não se apresentavam detalhados em instrumentos formais, se manifestando como recomendação dada pelos anunciantes e pelo Núcleo as agências licitadas. Estes só passariam constar formalmente tempos depois de forma mais estruturada. Tamanaha menciona que a necessidade de formalização mais clara e pública sobre os critérios surge muito em razão da cobrança do Tribunal de Contas da União, há de se salientar que após o episódio do Mensalão, os gastos com publicidade de muitos órgãos passaram a ser alvo de auditorias minuciosas.

Conforme quadro abaixo, que reúne os principais instrumentos formais no que tange as orientações para ações de publicidade e planejamento de mídia do Governo Federal, podemos ver o histórico que parte de uma orientação mais ampla, como é o caso do decreto 4.799 de 2003, até o desenvolvimento de diretrizes mais detalhadas, como é o caso da Instrução Normativa Nº 07 e o Manual de Procedimento das ações publicitárias, que trazem informações mais táticas para o ato de planejar compras de mídia.

Quadro 7 – Principais instrumentos legais concernentes ao planejamento e distribuição de verbas de mídia

ANO	DOCUMENTO	CONTEÚDO	DESTAQUE
2003	Decreto Nº 4.799 ( de agosto de 2003)	Dispõe sobre a comunicação de governo do Poder Executivo Federal e dá outras providências	Afirma que nas ações de comunicação devem ser contempladas a eficiência e a racionalidade na aplicação dos recursos; a regionalização da comunicação
2006	Instrução Normativa Nº 02 (20 de fevereiro de 2006)	Dispõe sobre as ações publicitárias de iniciativa dos integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal (SICOM), de que trata o art. 2º, inciso III, alíneas a e b, do Decreto nº 4.799, de 4 de agosto de 2003.	Trazia orientações gerais sobre a execução das ações de publicidade, inclusive com orientações sintéticas sobre os componentes do plano de ação e plano de mídia. Foi revogada pela Instrução Normativa Nº 01 de 2009.
2008	Decreto Nº 6.555 (8 de setembro de 2008)	Dispõe sobre as ações de comunicação do Poder Executivo Federal e dá outras providências	Dentre tantas questões, classifica os tipos de publicidade existentes, reforça a questão da regionalização como prerrogativa.
2009	Instrução Normativa Nº 2 (16 de dezembro de 2009)	Disciplina as ações de publicidade dos órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo Federal e dá outras providências.	Estabelece a estrutura do planejamento de mídia para aprovação (Estratégia, Tática, Plano, pesquisa)
2014	Portaria Nº 142 de 2014	Institui o Cadastro de Veículos da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República e aprova seu Manual de Uso	Explica os parâmetros para cadastramento e acesso ao Banco de dados ( Midiacad)
2014	Instrução Normativa Nº 7 (19 de dezembro de 2014)	Disciplina a publicidade dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal e dá outras providências.	Documento mais importante uma vez que dispõem claramente sobre os critérios técnicos, e detalha o planejamento e execução de publicidade.
2016	Portaria Nº 98 de 2016	Aprova o Manual de Procedimento das Ações de Publicidade.	Sintetiza as principais diretrizes no que tange ao planejamento de mídia e aprovação das ações de publicidade

Fonte: Elaborado pela autora com base nos respectivos documentos.

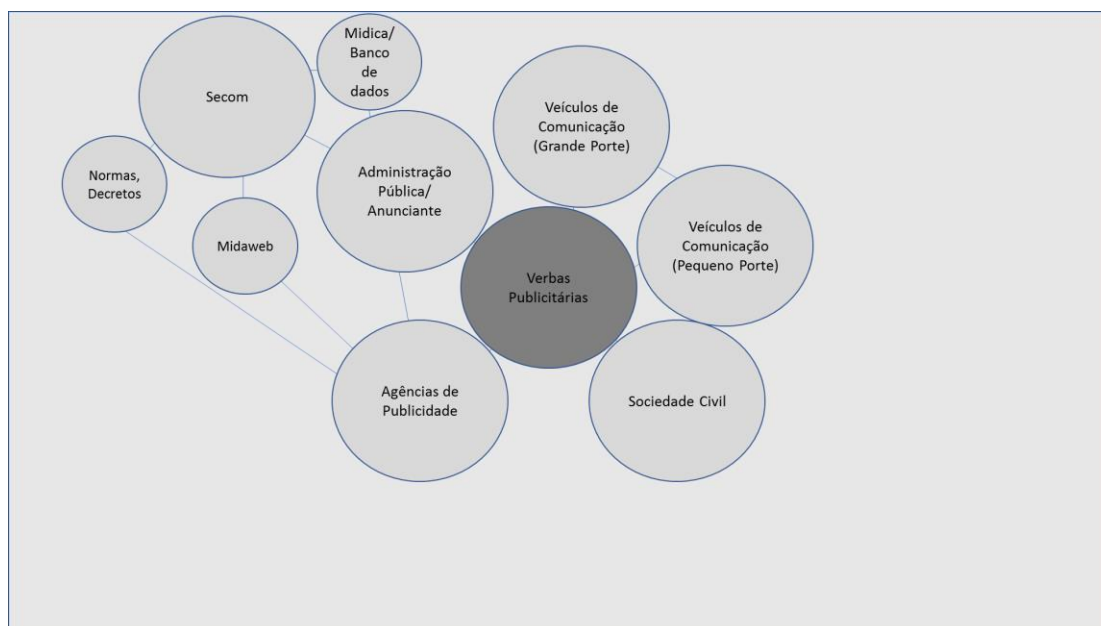
O quadro acima denota que houve uma gradativa mudança no grau de detalhamento das instruções formais prescritos pelo Governo, demandando instruções normativas e até manuais mais minuciosas que cobrissem melhor questões táticas e conferissem maior previsibilidade e sistematização ao planejamento de mídia

Paulo Tamanaha (2017) enfatiza que a ideia de se criar um núcleo de mídia pretendia não apenas organizar as ações e negociações desenvolvidas pela Secom-PR em suas ações publicitárias, como também trazer uma visão mais técnica e qualificar o mercado, haja visto o esforço para trazer profissionais com comprovada experiência para contribuir na análise das ações de mídia, e sistematizar melhor os históricos de campanhas, a apresentação dos planos e os resultados destas. Soma-se aí a também o protagonismo que a Secom- PR passa a ter na condução do comitê negociações que prima por assegurar as melhores vantagens comerciais (descontos, bonificações, replicações, entre outras modalidades de benefícios negociais).

O fato de o Governo sustentar de forma explícita os critérios técnicos como principal diretriz para alocação de investimentos em publicidade, tornou mais evidente uma questão histórica na comunicação brasileira: Os veículos de comunicação não estão alinhados no espaço da comunicação de forma coesa e homogênea. Estes apresentam suas próprias tensões, e de

forma bem simplista podem ser percebidos dentro de dois grandes grupos: Os veículos de comunicação e grande porte, geralmente pertencentes a grupos de comunicação poderosos e os de pequeno porte, representados principalmente por veículos independentes, regionais e alternativos.

Figura 8 – Escalas de observação – Partição veículos de comunicação - Nível 6



Fonte: Elaborado pela autora

Esta cisão entre veículos os coloca em pontos opostos: de um lado os grandes objetivam a perpetuação da concentração de poder e verbas, se ancorando no argumento da eficiência mensurável e do grande público que reúne, balizada especialmente pelos dados de audiência, priorizando a manutenção da lógica que já adotada pelo mercado quando o assunto é publicidade. Do outro lado, veículos pequenos, independentes, alternativos, alertam para a necessidade da pluralidade e representatividade de outras narrativas na comunicação brasileira, buscando sua fatia das verbas, demandando desconcentração destes recursos, requisitando amparo político para ampliar espaço, através de justificativas mais complexas e de certa forma menos tangíveis.

Figura 9 – Escalas de observação – microescala – Conflito entre os veículos de Comunicação



Fonte: Elaborado pela autora

Os grandes veículos, que tiveram investimento reduzido por estes novos parâmetros, não se mostraram muito satisfeitos com a implementação de tais critérios. Os questionamentos se manifestavam especialmente sob a forma de cobertura jornalística. Especialmente na mídia impressa as acusações se tornaram muito frequentes. O jornalista Fernando Rodrigues, que trabalhou na Folha de São Paulo entre 1987 e 2014 ganhou bastante notoriedade com suas matérias que expunham em detalhes os gastos realizados pelo Governo Federal e Estaduais. Em 2012 a Folha ganhou na justiça o acesso a dados detalhados de investimento feitos pela Administração Pública entre os anos 2000 e 2010. Após esta vitória, jornalista publicou uma série de reportagens analisando os investimentos realizadas, na maioria dos casos apontando a presença de certos veículos, em especial veículos de menor porte e blogs da mídia alternativa, como uma tentativa do governo de comprar apoio político. Em alguns casos argumentava as verbas eram moeda de troca também para os grandes veículos, em especial a Rede Globo, que continuava recebendo boa parte dos recursos mesmo que sua audiência estivesse caindo.

Os veículos que se auto intitulavam progressistas e alternativos também se valiam dos dados de distribuição de verbas para apontar a falta de pluralidade e o monopólio midiáticos

que se manifestava também na concentração de verbas publicitárias. Blogues como o Brasil 247, Diário do Centro do Mundo, O Cafezinho, Conversa Afiada, colocaram a publicidade governamental sob os holofotes da mídia brasileira, dando origem até a algumas expressões próprias deste debate como por exemplo: PIG (Partido da Imprensa Golpista), criado pelo jornalista Paulo Henrique Amorim para tratar os grandes veículos da mídia tradicional; Já os veículos tradicionais chamavam este blogues de Esgotosfera, termo comumente utilizado por Reinaldo Azevedo e Diogo Mainardi ao se referir ao conjunto de blogues progressistas que passaram a receber verbas publicitárias nas campanhas governamentais.

A cobertura midiática dada aos gastos com publicidade se intensificou a partir de um caso emblemático protagonizado pelo Folha de São Paulo em 2011. O jornal solicitou à Secom-PR que informasse seus gastos com publicidade, reportando-o detalhadamente por categoria, agência, veículo e tipo de mídia. Contudo, o órgão afirmou que não seria possível fornecer tais dados e a Folha entrou como ação judicial para tentar obter acesso a informação. A época do julgamento e parecer sobre a ação, a Lei de Acesso a informação- nº12.527/2011 (LAI) já vigorava. Segundo noticiou o site CONJUR:

O relator apontou ainda que, com a edição da LAI (Lei 12.527/2011), o Mandado de Segurança não se justificaria, por falta de interesse processual. Isso porque o pedido do jornal deveria ser atendido administrativamente pela Secom.

No entanto, a Secom e a União seguiram impugnando o pedido, insistindo na inviabilidade da pretensão. Por isso, o ministro entendeu que ainda havia interesse no julgamento do mandado de segurança. (CONJUR,2012)<sup>60</sup>

Apesar da Folha de São Paulo de não ter se beneficiado prontamente da LAI neste primeiro pedido, tendo de insistir no prosseguimento com a ação judicial para o órgão finalmente liberasse as informações solicitadas, este primeiro fato gerou efervescência na mídia que intensificou não só a sua cobertura sobre a publicidade governamental, como estimulou mais e frequentes matérias de múltiplos veículos que passaram a contar com a LAI como um recurso para obter acesso aos investimentos feitos pela Secom-PR e outros órgãos e empresas públicas relacionados a compra de espaços publicitários em veículos de comunicação.

Estes dados de distribuição de investimento em mídia fornecidos à Folha, que depois foram disponibilizados no site da própria Secom<sup>61</sup>, se originaram de informações coletadas pelo Instituto de Acompanhamento da Publicidade (IAP), que foi criado em 1997 para munir a Secom-PR com dados sobre as veiculações de todos os órgãos do Governo Federal

---

<sup>60</sup> Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2012-nov-15/folha-spaulo-obtera-dados-detalhados-publicidade-governo-federal>. Acessado em 02 de novembro de 2017 às 16h54.

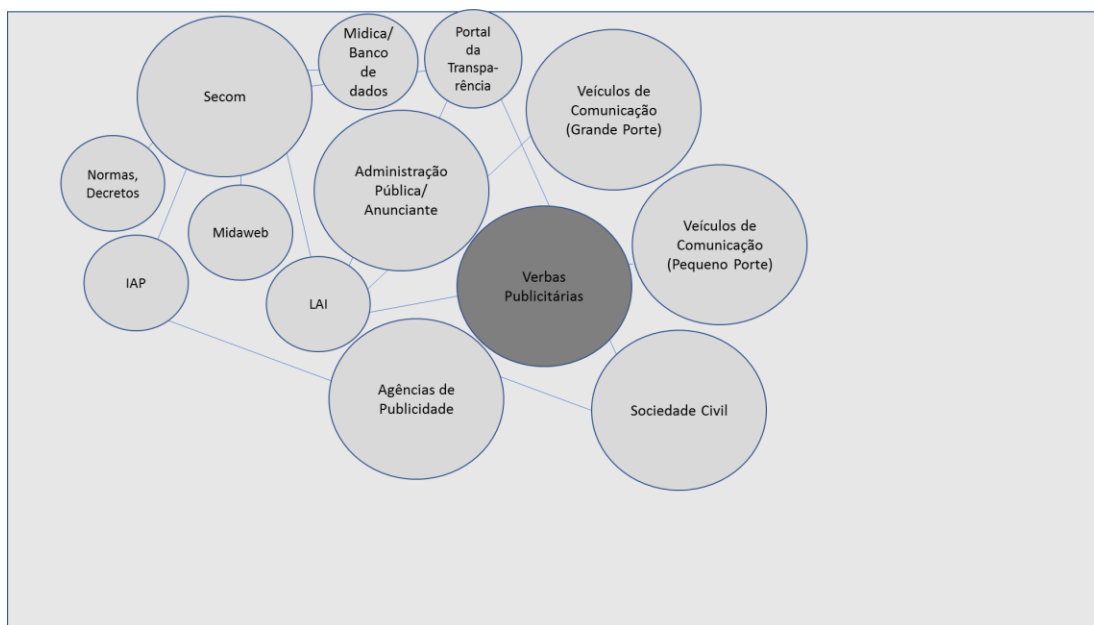
<sup>61</sup> Disponível em: <http://www.secom.gov.br/orientacoes-gerais/midia/decisao-Judicial>. Acessado em 14 de novembro de 2017.



(Administração Direta e Indireta). Para tal, este instituto recebia os chamados Pedidos de Inserção (PI), que são as autorizações formais de compra de espaço publicitário, encaminhados pelas agências de propaganda aos veículos quando da veiculação de uma campanha. Até abril de 2016 o IAP operou centralizando informações e reportando a Secretaria de Comunicação da Presidência tivesse como acompanhar o investimento feito por todos os órgãos. Conforme noticiou o jornalista Fernando Rodrigues, o Instituto teria encerrado suas atividades em março de 2017, uma vez que as agências de publicidade que atendem o Governo Federal e contribuem com uma taxa para manutenção do IAP, se articularam para não mais realizar pagamento desta contribuição, pondo fim a este tipo de levantamento.

A Secom-PR, assim como tantos outros órgãos públicos, também publica no Portal da Transparência<sup>62</sup> os lançamentos diários de pagamentos realizados pela Secretaria. Contudo, estes são de difícil análise, pois são disponibilizados de forma não muito palatável, em arquivos fechados em PDF, indicando cada veículo por sua razão social, o que dificulta a análise e a síntese dos dados.

Figura 10 – Escalas de observação – Instrumentos que impactam sobre a transparência e divulgação de dados – LAI, IAP, Portal da transparência – Nível 7



Fonte: Elaborado pela autora

<sup>62</sup> O Portal da Transparência foi instituído no ano de 2009 pela Lei Complementar 131, conhecida também como Lei da transparência. Esta demanda que o a Administração Pública reporte seus gastos, receitas em tempo real.

Na figura acima, a LAI é percebida como um elemento que interfere sobre a atuação da Administração Pública e Secom- PR, na medida em que informações dos órgãos passam a ser requisitadas, e devem ser fornecidas a tempo e contento da lei. Os requisitantes, representados principalmente pela Sociedade Civil e pelos Veículos de Comunicação, se valem desta informação para exercer controle, questionar a distribuição dos recursos e requisitar maiores fatias para si. No caso específico da Publicidade Oficial, o IAP se destacava como principal congregador de dados sobre a publicidade governamental.

A Secom-PR recentemente passou a dividir espontaneamente dados sobre crescimento do cadastro de veículos junto a esta Secretaria, Informação que é apresentada como sinônimo de desconcentração das verbas. São apresentados crescimentos expressivos aos ao longo dos e anos em todos os meios de comunicação. Como podem ser vistos nos quadros abaixo (Figuras 11 e 12):

Figura 11 – Evolução do cadastro de veículos por meio – 2003 a 2015

EVOLUÇÃO DO CADASTRO DE VEICULOS POR MEIO													
MEIO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
RÁDIO	270	1.497	2.085	2.627	2.239	2.597	2.809	2.861	3.704	3.704	3.035	3.081	3.134
JORNAL	179	249	664	1.247	643	1.273	1.883	2.097	2.528	2.758	2.730	2.791	2.817
TV	21	310	257	307	276	297	414	473	512	512	655	773	852
REVISTA	18	20	39	27	73	84	150	151	844	877	1.339	1.587	1.728
INTERNET	11	89	28	243	203	1.046	1.791	2.512	931	1.081	1.162	1.542	1.810
OUTROS											742	1013	1.173
<b>TOTAL</b>	<b>499</b>	<b>2.165</b>	<b>3.073</b>	<b>4.451</b>	<b>3.434</b>	<b>5.297</b>	<b>7.047</b>	<b>8.094</b>	<b>8.519</b>	<b>8.932</b>	<b>9.663</b>	<b>10.787</b>	<b>11.514</b>

Fonte: SECOM-PR, 2016. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/atuacao/midia/1.jpg>

O crescimento expressivo, especialmente entre os meios que não demandam concessão, como é o caso de Rádio e Jornal, deu margem para um grupo vasto de veículos contasse no banco de dado. Em linhas gerais, considerando os dados totais, presentes na figura 12 ( abaixo) mostra um crescimento geral de mais de 2.000%.

Figura 12 – Evolução do cadastro de veículos – 2003 a 2015



Fonte: SECOM, 2016. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/atuacao/midia/2.jpg>

Contudo não se nota a mesma clareza e esforço em promover dados que se relacionam à distribuição dos investimentos junto aos veículos cadastrados. Afinal uma coisa é constar cadastrado no banco de dados e a outra é fazer parte das campanhas e planos de mídia, recebendo recursos de publicidade.

O fato de não haver dados mais acessíveis e claros sobre os valores destinados a este número mais amplo de veículos, cria margem para que se faça todo o tipo de inferência e acusação, ao ponto de grandes veículos afirmarem que esta estratégia de alocação de verba Governo se prestava a compra da simpatia de veículos regionais. Em entrevista concedida pelo ex-Ministro Franklin Martins<sup>63</sup> a este estudo, ele destaca que a grande imprensa se valia do discurso de que as verbas destinadas a mais veículos pretendiam comprar apoio político, mas que estes acusadores não aplicavam o mesmo raciocínio a verba que ia para os grandes veículos. A fala da entrevista reflete exatamente o argumento já exposto pelo então Ministro no ciclo de palestras da Secretaria de Assuntos estratégicos em 2010, em que Franklin Martins expõem os princípios que fundamentaram a comunicação durante sua gestão como Ministro:

(...)Os críticos dizem que o governo está comprando pequenos jornais, o que chamam de “arrastão da publicidade”, mas é curioso que, quando prevalecia a publicidade nos grandes jornais, ninguém falava que eles estavam sendo comprados. Trata-se de reclamação sem fundamentos, de quem não se adaptou ao critério da mídia técnica. Sem falar que o valor pago por essa publicidade é baixo. Numa rádio do interior, geralmente só paga a conta de luz e olhe lá, mas é importante porque ativa o mercado publicitário local, atrai anúncios, por exemplo, de escola, supermercado, e começam a aparecer pequenas agências publicitárias. Enfim, o governo tem papel indutor extraordinário nessa área. (MARTINS, 2010, p.24)

<sup>63</sup> O ex-Ministro Franklin Martins se dispôs a falar para esta pesquisa em duas oportunidades distintas, ambas por telefone. Realizadas nos dias X e X.

No trecho extraído acima, Franklin Martins expõem a crescente crítica em torno da questão dos critérios de distribuição, mas acaba por revelar ainda que de forma secundária que este tema passa a se tornar objeto de discussão. É possível elencar dois fatores que contribuíram para maior visibilidade da questão:

- 1) Maior acesso a dados sobre este investimento.
- 2) Estabelecimento e formalização de critérios para que esta distribuição de verbas de mídia ocorra;

Embora a qualidade e acessibilidade dos dados fornecidos pela Administração Pública seja um ponto ainda questionável, uma vez que em muitos casos o que se recebe a partir dos pedidos via LAI são apenas grandes volumes de dados e não as informações mais estruturadas ou claras, um ponto indiscutível é o quanto o fato de haver dados disponíveis enriqueceu e possibilitou que a questão publicidade passasse a ser debatida de forma sistemática pelos veículos, pela sociedade civil – especialmente a partir de certos grupos de representação – e até pela própria academia.

A disponibilização de informações relativas aos investimentos realizados em compras de espaço publicitário carrega uma dupla carga a medida em que traz transparência aos atos dos agentes públicos, mas também coloca a Administração Pública sob o escrutínio público. Assim, ter os critérios de forma clara, funciona também um mecanismo de defesa para o agente público, enquanto gestor de uma determinada ação de publicidade e das verbas associadas a esta.

Retomando as teorias sobre a Administração Pública infere-se também que a delimitação e formalização dos critérios se alinha a uma ideia de *accountability*, neste caso, mais associada a perspectiva do conceito junto a Administração Pública Tradicional (APT) e a clareza processual. Esta leitura se deve ao fato da busca por uma rigidez de processos e a preponderância da lógica do argumento técnico como máxima sejam os pontos sempre destacados de forma objetiva pelos agentes da Secom-PR, como em mais este trecho extraído da palestra de Franklin Martins:

O que estamos fazendo é mídia técnica. Uma das consequências é que um jornal que recebia mais, hoje recebe menos, mas, apesar disso, o governo tem atingido muito mais gente. Nosso objetivo é cuidar do dinheiro público e não satisfazer este ou aquele veículo de comunicação. A utilização de critérios técnicos, inclusive, foi ampliada para outras áreas do governo. No começo apenas a Secom os aplicava, mas hoje vemos, com satisfação, que são aplicados por quase toda a administração direta e, de maneira crescente, pelas estatais. (MARTINS, 2010, p.24)

Como se nota, a avaliação de Franklin está focada na percepção de ter se estabelecido um processo padronizado, com regras e orientações quanto ao investimento dos recursos de publicidade, o que seria um traço bem claro da Administração Pública Tradicional. Embora

muito se fale em eficiência nas compras feitas com verbas públicas a partir dos critérios técnicos e dados de pesquisa, a demonstração ao grande público dos resultados de campanhas (pessoas alcançadas, número de impactos, custos relativos para a obtenção de tais resultados) não é preconizada, ficando a ideia eficiência associada ao simples fato de fazer uso de uma ferramenta mais formal e reconhecida pelo mercado, essencialmente composta pelas pesquisas de mídia para o planejamento das campanhas. Ainda os efeitos para objetivos democráticos é dimensões menos frequentes no discurso comumente verbalizado pelos entes da Administração Pública, se atendo mais a uma prática que pode propiciar mais variedade nos planos de mídia do que efetivamente na consolidação de resultados que apontem para campanhas mais plurais em suas compras de mídia.

Outro ponto trazido por Franklin trata da dinâmica de operação que envolve as agências de publicidade. Segundo o ex-Ministro:

A aplicação desses critérios gera um trabalho imenso. Para uma agência de publicidade, é melhor centrar toda a propaganda apenas na TV Globo, por exemplo: uma fita, uma fatura, enfim, o trabalho é bem mais simples. Hoje ela enlouquece porque tem de enviar a propaganda para 2.800 rádios. Acontece que ela está aqui para servir ao governo, que é o cliente. Temos um banco de dados que facilita a negociação do preço do spot com todas as rádios em cidades com população acima de 20 mil habitantes. Todas elas recebem propostas, não há nenhum tipo de interferência política, e elas a aceitam se quiserem. O preço já está estabelecido e é igual para todos na mesma cidade. (MARTINS, 2010, p.24-25)

O ponto destacado por Franklin Martins, afirma que a implementação de uma dinâmica que demanda ampliação do número de veículos presentes nas campanhas, primando pela regionalização, quebra o ciclo de comodismo das agências, habituada a uma programação de grandes veículos. Contudo na ótica dos profissionais de mídia, esta programação reduzida preconiza a otimização do recurso, na medida em que programar mais veículos não é sinônimo de mais eficiência no que tange a alcance de mais pessoas e especialmente a obtenção de menores custos relativos para os resultados desejados. Especialmente o fato de que a quase totalidade destes veículos de menor parte não é auditada e nem vigora entre as pesquisas de mercado disponibilizada por institutos de pesquisa como o IBOPE e o IPSOS, é um ponto de atenção para as agências.

O desenvolvimento do banco de dados único, pretende assegurar a veracidade das informações e respaldar os órgãos quanto a regularidade e procedência dos veículos, utilizando um rígido processo de verificação para que os veículos passem a constar neste cadastro. No entanto, em entrevista concedida a este estudo, Camilo Ponce Leon, atual presidente do Grupo

de Mídia de Brasília<sup>64</sup>, enfatiza que embora haja um grande rigor por parte da SECOM-PR na gestão do MidiaCad, ainda existem casos de má fé de veículos que fraudam seus dados de circulação e até a veiculação da campanha, o que demanda atenção redobrada por parte das agências e dos órgãos públicos no ato do pagamento das ações.

Um caso emblemático, retratado pela Folha de São Paulo<sup>65</sup>, em novembro de 2012, ilustra bem a fala de Ponce de Leon. Segundo apresenta a matéria do jornal paulista, cerca de R\$135 mil teriam sido repassados a cinco jornais do interior de São Paulo que não existem. Estes títulos pertenciam a Laujar Empresa Jornalística SC/C Ltda, que naquele levantamento ocupava o 11º lugar no ranking de impressos diários que receberam recursos do Governo Federal desde o início da gestão de Dilma Rousseff, entre janeiro de 2011 e julho de 2012. Tempos depois, em 18 de dezembro de 2014, o a Folha<sup>66</sup> revela um cenário ainda mais amplo de investimentos destinados a “jornais-fantasma” como a publicação intitulada. Conforme esta segunda matéria, entre 2004 e 2012, cerca de 1,3 milhões de Reais foram destinados a títulos que não existem. A matéria indica que foram enviados com indício de fraude a Secom-PR, expondo que mesmo com uma série de passos sendo exigidos pelo órgão, ainda existem brechas que permitem que atos espúrios. Um dos fatores que influencia e a falta de conhecimento dos mercados locais, que dadas as dimensões do país e a diversidade de veículos torna uma missão complexa a comunicação de forma regionalizada.

Outra questão sensível no que tange a operação das agências e as coloca como no centro de críticas é a questão da Bonificação por Volume (BV), ou como o CENP intitula, Planos de Incentivo, que é uma prática recorrente entre alguns veículos que revertem parte do investimento feito, às agências. Este volume é estabelecido com no investimento feito junto aos veículos e normalmente está associado a patamares mínimos estabelecidos em negociação direta entre agência de propaganda e veículo de comunicação, e impõe também algumas normas como pagamento dentro do prazo para manutenção do benefício. O Conselho de Normas-Padrão, afirma que:

---

<sup>64</sup> O Grupo de Mídia de Brasília é a entidade que reúne profissionais de Mídia (área das agências de publicidade que se volta a planejamento estratégicos, compra e avaliação dos espaços publicitários) na cidade de Brasília. Este foi criado em 2002 e se volta, dentre outras coisas, a debater e aprimorar o mercado local, promovendo melhores práticas e capacitando os profissionais.

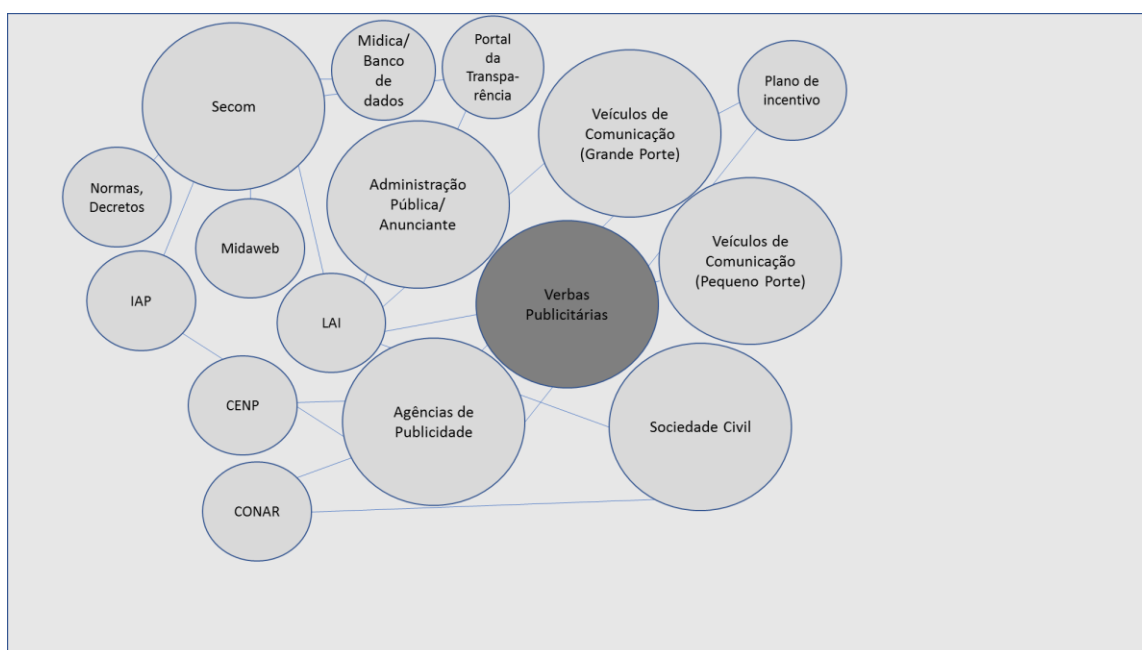
<sup>65</sup> Matéria disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2012/11/1183724-presidencia-destinou-verba-a-jornais-que-nao-existiam.shtml>. Acessada em 01/12/2017 às 17:31h.

<sup>66</sup> Matéria disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/12/1564032-estatais-destinaram-r-13-milhao-para-jornais-fantasmas.shtml>. Acessada em 01/12/2017 às 17:45h

Os planos de incentivo concedidos pelos Veículos não poderão se sobrepor aos critérios técnicos na escolha de mídia nem servir como pretexto de preterição aos Veículos que não os pratiquem.

Contudo o pensamento lógico é que havendo o benefício, as agências preferem atuar e ampliar o nível de investimento junto a veículos que concedem tais incentivos. Embora no cenário local algumas agências afirmam que o BV atue apenas no sentido de garantir que os processos sejam pagos dentro do prazo, uma vez que o Governo, dado alguns trâmites internos, tende a demorar mais que o mercado para executar seus pagamentos.

Figura 13 – Escalas de observação – Atores do mercado publicitário: CENP, Plano de incentivo e CONAR – Nível 8



Fonte: Elaborado pela autora

Há de se refletir se os critérios técnicos e a ordem expressa de considerar a participação na audiência como parâmetro para a alocação de investimentos em publicidade oficial, serviriam também como uma maneira de tornar o ambiente da publicidade menos permeável às pressões aceitas pelo mercado, como é o caso do plano de incentivo. Afinal, do ponto de vista formal, tanto órgão público quanto agências controlariam os investimentos proposto nos planos de mídia de maneira a garantir que cada veículo receba investimento proporcional a sua audiência, minimizando distorções que visam assegurar maiores planos de incentivo. O que infelizmente foge ao controle dos anunciantes, em razão das negociações de incentivo se estabelecerem diretamente entre veículo e agência, é prática a promovida por algumas agências

de priorizar processos de pagamentos dos veículos que concedem este tipo de bônus, de maneira a garantir que estes sejam pagos primeiro, atitude no mínimo injusta com outros veículos que não atuam com planos de incentivo.

O fato de não haver regulação junto as agências de publicidade é certamente um ponto de atenção, que por consequência aumenta a desconfiança sobre a atividade. Vale esclarecer que o setor é auto regulamentado tendo na figura do CONAR (Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária) o papel de fiscalizar a ética da Propaganda Brasileira, contudo este acaba se voltando mais aos conteúdos publicitários, sendo o principal ponto de contato com a sociedade civil no sentido de barrar campanhas que firam o código do Conselho ou algum princípio ético e democrático. Já o CENP (Conselho Nacional de Normas-Padrão), e mais especificamente as Normas-Padrão da Atividade Publicitária formuladas por este Conselho, tratam das principais orientações para a profissão, sendo importante ferramenta que norteiam o fazer publicitário, alinhadas a lei nº 4.680/65 e aos decretos nº 57.690/66 e 4.563/02.

A questão da autorregulamentação, acrescida de uma grau de subjetividade nas atividades da publicidade (esta mescla elementos artísticos, associados a criatividade, a estética, combinando também técnicas) e a opacidade quanto a informações do mercado (receita dos veículos de comunicação, dados decupados sobre representatividade dos investimentos no mercado brasileiro e a própria questão dos planos de incentivo) colaboram para que a publicidade seja percebida como um espaço permeável por práticas antiéticas e até corruptas. Os escândalos políticos do Mensalão, operação Lava Jato e Hidra de Lerna reforçam esta percepção. Em matéria realizada pela BBC Brasil, em outubro de 2016, a jornalista Camila Costa traz na reportagem intitulada “Por que (e como) agências de publicidade se envolvem em escândalos de corrupção no Brasil?”<sup>67</sup> algumas das razões que tornam as agências figuras frequentes nos últimos grandes casos de corrupção no país. Foram apontadas questões como o grande volume de subcontratações inerentes ao serviço da publicidade, bem como a complexidade que envolve de precificar certos serviços (questão que aplica mais a área de produção das agências). Os planos de incentivo também foram apontados como recurso desviados para atividades como financiamento de campanhas e pagamento de propinas. Contudo vale ser destacado que todos os casos que envolveram os BVs se referiam aos valores oriundos da área de produção das peças publicitárias, envolvendo também os prestadores de serviço no processo (Produtoras de vídeo, gráficas etc.).

---

<sup>67</sup> Matéria disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-37558551>. Acessada em: 22/11/2017.



Certamente este cenário turvo notabilizado pelos crescentes casos de corrupção envolvendo agências de publicidade contribuiu para a formalização dos critérios de distribuição de verbas publicitárias oficiais. Como já mencionado anteriormente, o aumento de auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU) estimulou que as orientações, antes limitadas ao cotidiano de agências e anunciantes, passassem a contar em instrumentos formais, como é o caso da Instrução Normativa 07 de 2014, resguardando a atuação dos agentes públicos e agências de publicidade.

Por mais que as agências tentem reiterar a ótica de que a atuação do mercado preza estritamente pela técnica nas suas compras de mídia, é preciso reconhecer que os elementos descritos até aqui constituem um ambiente peculiar. Como apontou Marco Frade ex-presidente do Grupo de Mídia de Brasília no primeiro Anuário de Mídia Pública, ao tratar dos desafios do mercado de mídia no Distrito Federal:

O exercício de mídia no Distrito Federal tem particularidades que precisam ser ressaltadas a todo momento. Fazer mídia aqui é diferente de fazer mídia em qualquer outro local do país, uma vez o que o profissional desse mercado precisa aliar técnicas usuais de mídia características políticas que são próprias de Brasília. Em princípio isso pode soar estranho para a maioria dos profissionais que não vivem o dia a dia de Brasília. Incluir competências políticas na atividade de mídia é algo que não se aprende em nenhuma escola de comunicação nem em nenhum outro mercado, só mesmo em Brasília. Sem essa competência adquirida, o profissional que desembarca nesse mercado, seja através das escolas de comunicação locais, seja convidado de outros estados, encontra uma série de dificuldades para desenvolver a atividade com a eficácia necessária que a mídia local requer.

Esse é o primeiro desafio, e a única certeza é que ele jamais será superado, porque não se trata mesmo de superação, mas de acomodação e entendimento pleno que a diferença existe e necessita ser uma aliada do profissional de mídia. O que precisa mesmo ser superado é o preconceito que se tem quanto a fazer política por meio de uma atividade eminentemente técnica. (...). (FRADE, 2011, p.9)

Marco Frade, reforça ainda no texto que o estabelecimento de novas regras e procedimentos trouxeram mais respaldo a ações de publicidade, deixando o mercado menos suscetível a práticas pouco ortodoxas (como negociações de projetos de mídia sem a menor justificativa técnica ou de aderência, estabelecidas diretamente entre veículos e os órgãos públicos) e ainda ajudou na profissionalização dos profissionais que atuam em Brasília, ressaltando ainda o respeito ao princípio da democratização. (FRADE, 2011).

Esta clareza quanto à incorporação dos princípios democráticos a esta atividade técnica é justamente o ponto que se alinha às reivindicações e colocações das entidades representativas da sociedade civil, como é o caso FNDC (Fórum Nacional pela Democratização). Para esta entidade o Governo não deve ser render a lógicas e práticas empresariais na sua distribuição de

recursos. Em entrevista a Renata Mielli (2017)<sup>68</sup>, coordenadora do FNDC e Secretária Geral do Centro de Estudos de Mídia Alternativa - Barão de Itararé, que se engajam no debate da democratização da comunicação e ressaltam que, mais do que políticas públicas, o Estado deve fornecer e pensar em mecanismos que tornem o espaço da comunicação mais equilibrado e diverso.

Embora façam diversas críticas, os critérios de distribuição adotados pela Secom-PR, estabelecidos especialmente durante a gestão do ex-Ministro Franklin Marins, a entrevistada Renata Mielli salienta que ao menos foram estabelecidas regras claras sobre a aplicação destes recursos. As principais, considerações que recaem sobre os critérios de distribuição são: 1) O fato de mídia técnica se balizar em dados de audiência e estes, segundo a entrevistada, não retratariam o real alcance de um veículo de comunicação. Ela destaca o fato de que a pesquisa do IBOPE, principal ferramenta na definição de investimento em televisão, não possui alcance nacional, mas tenta retratar como se o assim fosse tornando este instrumento frágil. 2) Mesmo com o desenvolvimento de estudos como Pesquisa Brasileira de Mídia<sup>69</sup>, encabeçados pela própria Secom-PR, para melhor entendimento sobre o consumo de mídia no Brasil o crescimento na preferência e no consumo da internet como canal de comunicação, não se refletiu na alocação de investimentos no meio internet, estando esta aquém na distribuição das campanhas. Este ponto mencionado por Renata Mielli, também foi mencionado pelo ex-Ministro Franklin Martins (2017) em entrevista a este estudo, em que ele afirmava que o investimento destinado ao meio internet deveria ter sido revisto e ampliado nas gestões que o sucederam. 3) Renata aponta a ausência de critérios de diversidade e pluralidade, reforçando que este princípios nunca estiveram devidamente explícitos, nos parâmetros estabelecidos pela Secretaria, como deveriam.

Mielli constata que houve durante a gestão de Franklin Martins uma descentralização de investimentos, ainda que pequena, que viabilizou a sobrevivência de uma parcela pequena de veículos que ajudaram a promover um pequeno arejamento no ecossistema de mídia, o que por consequência ajudou a reduzir o montante destinado aos grandes veículos, evidenciando a questão da crise do modelo da comunicação baseada na comercialização de espaços publicitários, o que coloca em cheque especialmente os veículos de pequeno porte. Contudo, Renata aponta que logo após a gestão de Franklin constatou-se uma involução nesta desconcentração, e avalia que tais medidas teriam tido uma curta duração, o que dificulta

---

<sup>68</sup> Entrevista concedida para esta pesquisa em 16/10/2017, por telefone.

<sup>69</sup> Estudo realizado pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência, que pretendia entender os hábitos de consumo de mídia dos brasileiros e teve sua primeira edição em 2014.

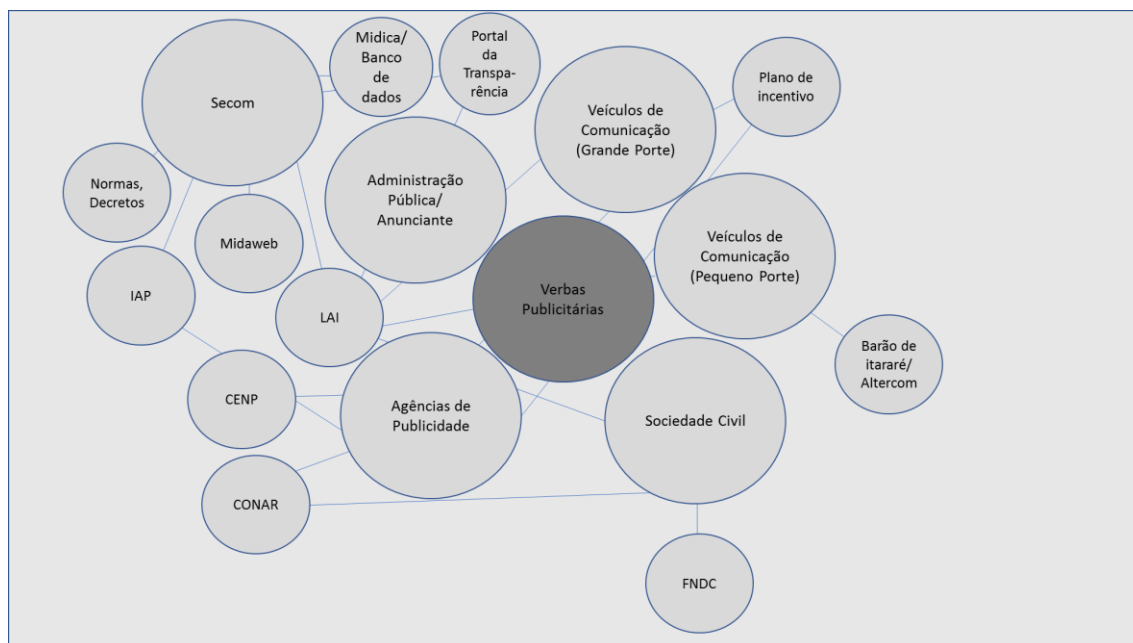
analisar os impactos e possibilidades se os processos de desconcentração tivessem avançado em gestões posteriores.

Ao indagar Renata Mielli se os resultados em favor da democratização da mídia são perceptíveis, tendo em vista o grande número de veículos que passaram a compor as campanhas publicitárias, ela responde que: “Quantidade é importante, mas sozinha ela não revela uma política pública clara (...)”. Mielli também destaca a fragilidade deste argumento da quantidade como sinônimo de qualidade ao lembrar uma das entrevistas que fez com a ex-Ministra Helena Chagas, sucessora do Franklin Martins, em que levou dados que demonstravam que, embora tivessem reduzido verbas que estavam concentradas nas grandes TVs e Jornais, na realidade o recurso estava migrando para outros veículos dos mesmos grande grupos, gerando uma falsa ideia de que foram melhor distribuídos. Além disso mencionou também que dentre alguns dos veículos que passaram a constar nas campanhas publicitárias do Governo Federal, estava também alguns veículos cujo conteúdo tratava a mulher de forma objetificada e machista. Renata Mielli salienta neste sentido que o Estado também deve se preocupar em dar espaço as vozes invisibilizadas e promover uma discussão qualitativa com relação a esta distribuição de verbas publicitárias.

Contudo, Renata destaca um protagonismo no ex-Ministro Franklin Martins, apontando nele uma vontade de “pensar política pública de comunicação dentro de um espaço que ele tinha” (MIELLE, 2017), ela ressaltou que foi uma medida insuficiente, mas foi a possível dentro do espaço daquele ambiente em disputa. Segundo ela, o ex-Ministro, mesmo enfrentando certa resistência interna na Secom-PR, num ambiente incomodo e que causa desconforto em vários sentidos levou a diante medidas que atuam sobre a comunicação. Na opinião da entrevistada ficou claro que não houve uma política de Estado uma vez que não teve um desdobramento de ações nas gestões subsequentes, e que as medidas adotadas não aportaram qualidade, uma vez que os veículos de menor porte foram aos poucos perdendo espaço para o grande novamente.

A figura abaixo (Figura 14) adiciona os atores que representam a Sociedade Civil, e que em muito se alinham com o ponto de vista as associações e movimentos sociais que se mobilizam em torno da mídia alternativa. As questões colocadas por Renata Mielli na figura do FNDC, refletem em sua maioria, o posicionamento e principais pautas levantadas pelas entidades que representam os veículos de pequeno porte e da mídia alternativa, sendo clara a colaboração entre estes atores, tendo em vista que os grupos que representam a sociedade civil trazem o fortalecimento da mídia alternativa como um pilar para a democratização da comunicação. Tal postura condiz com sua dupla atuação, que a entrevistada desempenha, compondo o FNDC e também o Centro Estudos da Mídia Alternativa – Barão de Itararé.

Figura 14 – Escalas de observação – Entidades de representação da Sociedade Civil e das pequenas empresas de comunicação – Nível 9



Fonte: Elaborado pela autora

Em entrevista realizada com Renato Rovai, presidente da extinta Associação Brasileira de Empresas e Empreendedores da Comunicação (ALTERCOM), notabiliza-se bastante alinhamento entre as pautas e pontos de vista das Associações que representam a Sociedade Civil e as que se voltam a defesa da Mídia Alternativa ou ao pequeno empresariado da comunicação. Ao indagar o entrevistado, sobre a questão dos critérios técnicos, ele afirma que na verdade “Toda técnica é política, né? Não existe uma técnica neutra. Você escolhe uma forma para usar aquela técnica.” (ROVAI, 2017), isto demonstrado, dentre outras coisas pelo fato de que os próprios instrumentos técnicos de que a Secom-PR poderia dispor para fortalecer esta distribuição, como é o caso da Pesquisa Brasileira de Mídia, foram ignorados, uma vez que esta já apontava um crescimento do meio internet que não era refletido nestas estratégias de distribuição. Ele complementa ao ser indaga sobre motivações que justificam o emprego dos critérios: “Eles desenvolveram estes critérios como uma forma de se defender dos ataques que eles recebiam por estarem tentando mexer num vespeiro, que é exatamente dos donos dos meios de comunicação, que tem o megafone para poder bater”. (ROVAI, 2017)<sup>70</sup>. Ainda sobre este assunto ele acrescenta esta tentativa foi melhor que nada, mas que possivelmente ela tenha

<sup>70</sup> Entrevista realizada por telefone para esta pesquisa, no dia 14 de novembro de 2017.

criado uma própria “armadilha” para o próprio governo, uma vez que tais medidas só reforçaram que os recursos deveriam continuar seguindo para os grandes.

Rovai adiciona a discussão a necessidade propositiva que já se manifesta através de alguns projetos de Lei que sugerem que um percentual das verbas seja assegurado para a mídia alternativa, buscando conferir mais diversidade e pluralidade aos planejamentos de mídia, possibilitando que veículos com perspectivas mais variadas passem a receber recursos advindos da publicidade. Contudo, ele saliente que além dos recursos da publicidade, é necessário que se estabeleçam outras fontes de fomento para os veículos de comunicação. Durante uma audiência pública realizada em 2012 na Comissão de Ciência e Tecnologia da Câmara dos Deputados a ALTERCOM defendeu que 30% das verbas publicitárias fossem destinadas a pequenas empresas de comunicação.

Segundo Renato Rovai, esta reivindicação para que os critérios de distribuição não levassem em consideração apenas a audiência vem desde a I Conferência Nacional de Comunicação (CONFECOM). Esta foi realizada em dezembro de 2009, tendo sido promovida pelo próprio Governo Federal buscando debater a comunicação brasileira e apontar caminhos, num diálogo que reunia Governo, Sociedade civil e o Empresariado e que dentre tantas pautas debatidas resultou em algumas proposições sobre a questão da publicidade Governamental. Dentre o grande conjunto de propostas aprovadas por consenso durante a I CONFECOM, no eixo temático de Meios de Distribuição destacam-se algumas propostas de Projeto de Lei, que debatem diretamente a questão da publicidade em âmbito público:

Quadro 8 – Projetos aprovadas na I CONFECOM Nacional que se relacionam com a uso das verbas publicitárias Oficiais

PROPOSTAS APROVADAS NA CONFECOM	
<b>GT 7 - Eixo Temático:</b> <b>Meios de Distribuição</b> <b>Tema: Publicidade</b>	PL 106 Proposta: Ampliação dos critérios para destinação de verbas de publicidade governamental nos níveis federal, estadual e municipal, de maneira a democratizar a aplicação do dinheiro público no setor, inclusive da comunicação livre, alternativa e comunitária, visando à segmentação, à pluralidade e à regionalização, gerando um marco regulatório oficial e legal. Origem: DF; ES; MA; MG; PB; RR.
	PL 107 Proposta: Adoção do critério de mídia técnica na publicidade institucional e de utilidade pública nas três esferas de poder, com incentivo à regionalização e verificação de circulação e audiência. Origem: MG.
<b>GT 9 - Eixo Temático:</b> <b>Meios de Distribuição</b> <b>Tema: Financiamento</b>	PL 82 Proposta: Formular e implementar política pública de financiamento estatal para a) rádios e TVs comunitárias; b) jornais populares de circulação em bairros; c) veículos que não visem a lucros; d) destinar verbas de publicidade oficial para todos os veículos de caráter eminentemente comunitário. Origem: SP.

Fonte: MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, 2010, p. 115 e 125. Quadro produzido pela autora.

Embora saiba-se que a I CONFECOM tenha apresentado um caráter muito mais emblemático e simbólico do que de concretização de ações, tendo em vista que pouco do que foi proposto na Conferência chegou a ser de fato implementado, nas propostas acima destacadas, nota-se que especialmente as propostas 106 e a 107, carregam maior correlação com a prática apregoada pela Secom-PR. Não é viável, contudo, identificar o quanto destas propostas tenha sido plenamente materializadas na prática da publicidade governamental.

Para além do espaço de discussão da I CONFECOM também pode-se identificar ações propositivas no campo da política, junto a Câmara e o Senado, no que diz respeito a publicidade oficial. Como destaque projetos de Lei partiram de diferentes figuras e instâncias da política nacional. Abaixo estão reunidos alguns destes projetos de lei que tratavam da distribuição de verbas publicitárias ou traçava orientações sobre percentuais a serem destinados a certos tipos de veículos:

Quadro 9 – Projetos de Lei propostos entre 2003 e 2017

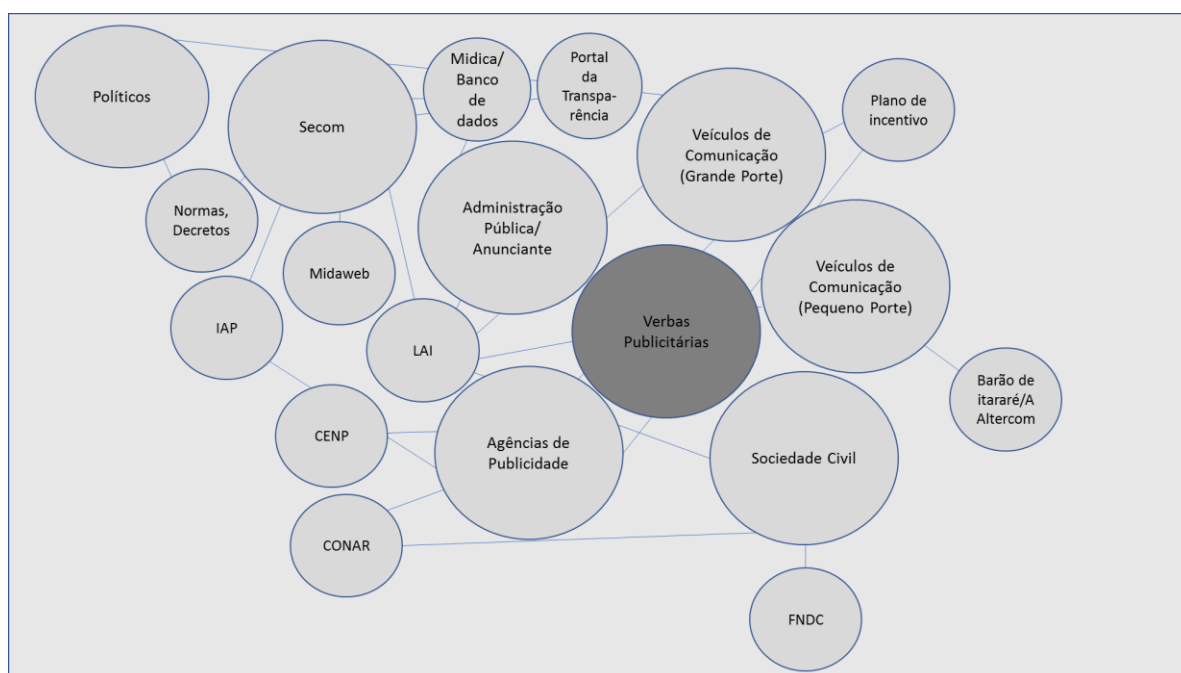
PROJETOS DE LEI			
Nº PL	PROPONENTE	CONTEÚDO	STATUS
PL 069/2005	Deputado Celso Russomano - PP/SP	Acresce artigo à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos, determinando que as verbas relativas à veiculação de publicidade oficial sejam distribuídas conforme a penetração dos veículos de divulgação.	28/10/2005 Apense-se à(ao) PL-5594/2005.(apensado ao PL 146 de 2003 que se encontra arquivado)
PL 4961/2009	Deputado Otavio Leite - PSDB/RJ	Dispõe sobre a publicidade oficial em jornais intitulados “alternativos, de bairros ou regionais”, de todo o país. Determina que se destine pelo 10% das verbas de publicidade oficial a este tipo de jornal.	02/07/2015 Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) Encerramento automático do Prazo de Recurso. Foi apresentado um recurso.
PL 7460/2014	Deputado Jorge Bittar - PT/RJ	Altera as Leis nºs 12.232, de 29 de abril de 2010; 9.612, de 19 de fevereiro de 1998; 12.485, de 12 de setembro de 2011; 9.637, de 15 de maio de 1998; e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967, estabelecendo critérios para promover a desconcentração, pela administração pública, da contratação dos serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda. -Explicação da Ementa Altera o art. 23 da Lei nº 8.977, de 1995.	31/01/2015 Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) Arquivado nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.
PL 1677/2015	Deputada Maria do Rosário (PT/ RS)	Dispõe sobre a destinação às mídias regionais de parcela dos recursos aplicados na contratação de	15/09/2017 -Comissão de Ciência e Tecnologia,

		publicidade institucional ou comercial pelos Órgãos, Entidades, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista das três esferas de governo. Determina que as três esferas do Governo Federal destinem 20% das verbas de publicidade a veículos regionais.	Comunicação e Informática (CCTCI). Parecer do Relator, Dep. Gilberto Nascimento (PSC-SP), pela aprovação, com substitutivo
PL 8386/2017	Deputado Alexandre do Vale (PR/RJ)	Estabelece obrigatoriedade de 25% na distribuição da verba de publicidade do governo federal para os veículos de comunicação considerados menores localizados em municípios do interior do Brasil.	08/09/2017 - Apense-se à(ao) PL-1594/2003. Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II. Regime de Tramitação: Prioridade (Art. 151, II, RICD)

Fonte: Elaborado pela autora

Na Câmara e no Senado surgem debates que se relacionam a alocação de verbas publicitárias, em especial orientando ou levanto questões de um segmento ou categoria específica, como a mídia impressa ou chamada mídia alternativa, mas em âmbito nacional estes Projetos de lei não se consolidaram até o momento. A relação íntima entre política e meios de comunicação, não só no que diz respeito ao valor que os meio de comunicação tem para atuação política - na construção da imagem pública e projeção destes atores - como também pelo grande número de políticos que são proprietários de veículos de comunicação, pode ser percebido com um embarreiramento para que medidas mais extensas e urgentes tenham sido tomadas no que tange a comunicação no Brasil. O extinto projeto “Os donos da Mídia”, que se voltava ao estudo e mapeamento da concentração midiática no Brasil, demonstrou ao longo de sua existência não só o poder monopolista dos grandes grupos econômicos e famílias, como também o quanto os políticos profissionais dominam o espaço da comunicação.

Figura 15 – Escalas de observação – Políticos profissionais na dinâmica da publicidade governamental – Nível 10



Fonte: Elaborado pela autora

Nesse sentido é importante identificar que os avanços normativos na comunicação fiquem seriamente comprometidos, tendo em vista a proeminente presença de políticos profissionais no espaço da comunicação, que acabam interditando o debate e embarreirando o avanço de projetos nas diferentes casas (Câmara Federal e Senado) ou legislando em causa própria. No projeto capitaneado o Reporters Without Borders, e realizado no Brasil pelo Intervozes, intitulado Media Ownership Monitor (MOM) – Brasil, divulgado em 2017, que traça um diagnóstico dos principais indicadores de risco a pluralidade da mídia no Brasil, dentre os pontos avaliados se relacionam diretamente com a contaminação dos agentes políticos no mercado e espaço da comunicação tanto no que tange a propriedade quanto na influência no direcionamento de recursos se notabilizam os seguintes aspectos: 1) Transparência na propriedade da mídia, 2) Controle Político sobre veículos e redes de distribuição e 3) Controle político sobre o financiamento da mídia. O estudo em questão tratou de estabelecer uma escala de risco para cada indicador, o que resultou na classificação risco médio para alto no que tange a Transparência na propriedade da mídia e controle político sobre veículos e redes de distribuição; Risco alto para controle político sobre o financiamento da mídia.

Sobre a transparência na propriedade da mídia, o MOM aponta a questão da acessibilidade aos dados sobre propriedade (seja ela reativa ou proativa) e apontando a ausência



de mecanismos que apontem as relações de forma clara e atualizada. Já o indicador de Controle político sobre veículos e redes de distribuição, se relaciona diretamente ao indicador anterior na medida em que não é só na afiliação direta dos proprietários que se encontram riscos:

(...)as relações de afiliação política estão presentes de diversas formas, nem sempre da maneira mais direta na propriedade formal dos grandes grupos. Poucos dos grandes grupos de mídia nacionais tem entre seus proprietários atuais um ocupante de cargo público – caso da Família Medioli, com Vittorio Medioli. Outras famílias, como Câmara, Faria e Mesquita, são famílias que já tiveram políticos eleitos a cargos importantes no país. A família Macedo, que controla a Record e a Igreja Universal, também tem um partido político importante sob seu controle: o Partido Republicano Brasileiro (PRB). (INTERVOZES, 2017)

Neste mesmo tópico aponta ainda a disseminação do “coronelismo eletrônico” que se estabelece com bastante força junto às redes afiliadas e emissoras locais, conforme é retratado no seguinte parágrafo:

Além disso, há um número considerável de políticos donos ou com participação em meios de comunicação. Em nível federal, 32 deputados federais e 8 senadores da atual legislatura são sócios diretos de emissoras. O fenômeno das redes afiliadas é central para essas associações políticas. As grandes redes exercem seu poder nos lugares a partir de relações de afiliação, onde emissoras locais transmitem a imensa maioria de sua programação oriunda das “cabeças-de-rede” e também alimentam as redes nacionais com informações locais. Na maioria dos casos, essas afiliadas são de propriedade de grupos locais e regionais liderados por políticos ou famílias com tradição política e em geral têm propriedade de mais de um veículo. Esse fenômeno de controle político da propriedade da mídia passou a ser chamado, na academia e no debate público, de “coronelismo eletrônico”. (INTERVOZES, 2017)

O controle político sobre o financiamento da mídia e a influência da política sobre as verbas de publicidade, objetos principais da presente dissertação, foram classificados pelo MOM como fator de alto risco para ambiente da comunicação. A respeito deste ponto a análise da Media Ownership Monitor aponta que:

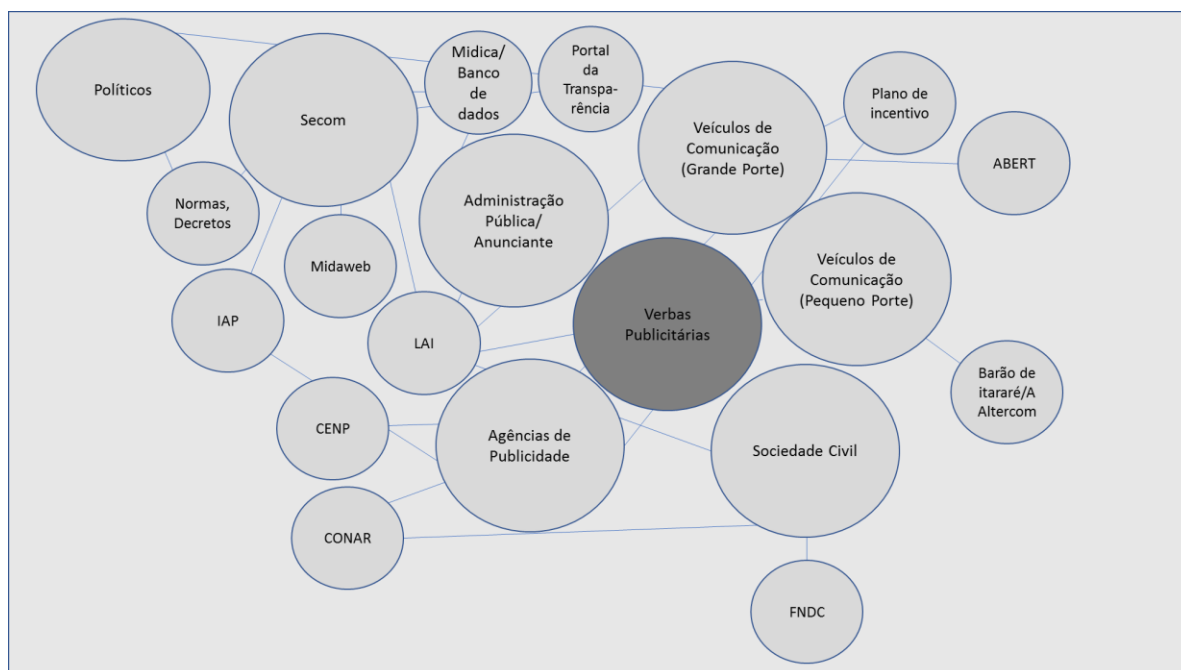
A ausência de um marco legal que regulamente o uso de verbas de publicidade estatal na mídia, aliada aos usos seletivos dessa verba para comprar apoio editorial às ações do governo, demonstram que há um alto risco de controle político e de silenciamento das críticas por meio da alocação dessas verbas.

(..) o cruzamento dos dados de audiência e de alocação de publicidade revela amplas contradições com os pretensos critérios “técnicos”. Uma amostragem do nosso universo de veículos foi analisada em relação às discriminações de verba publicitária, com base em dados solicitados pela Lei de Acesso à Informação e organizados por jornalistas do site Poder360. Os dados revelam significativas distorções em 2016: como ilustração, a revista Veja (Grupo Abril) recebeu proporcionalmente 50% mais verba publicitária do que a proporção de sua audiência; o jornal O Globo (Grupo Globo), 66% a mais; e a revista Época (Grupo Globo) 83% acima da audiência proporcional. A rede de TV Band (Grupo Bandeirantes) recebeu verbas publicitárias que representam 95% mais do que a proporção de sua audiência. (INTERVOZES, 2017)

Outro fator ressaltado pela pesquisa MOM evoca outro ator nesta dinâmica. Os grandes veículos de comunicação, especialmente os da radiodifusão brasileira, atuam de maneira ferrenha para manutenção do espaço da comunicação em sua configuração atual. O referido estudo sinaliza as seguintes questões neste âmbito questões como: a concentração de propriedade (Horizontal) que se relaciona a propriedade de vários veículos de um mesmo meio em diferentes mercados, e a propriedade cruzada que se relaciona com a posse de diferentes veículos de diferentes meios. A concentração de audiência é outra condição que se fortalece tanto na falta de regulação quanto na questão da propriedade cruzada e horizontal que fortalece grandes grupos que contam com a capilaridade regional e penetração em diversos meios distintos para se estabelecerem como grandes veículos. Na ótica dos critérios técnicos de comunicação, estes veículos de comunicação, que são os mais eficientes do ponto de vista da audiência, são os destinatários da maior parte dos investimentos. No que diz respeito à orientação de regionalização, estes veículos também se beneficiam de sua capilaridade e até da falta de definição do que exatamente configura um veículo regional no que se relaciona a suas características proprietárias e de conteúdo.

Neste contexto, os grandes veículos têm grande poder econômico e institucional na disputa de poder no mercado de comunicação brasileiro. A grande dependência da publicidade como principal modelo de negócio e a necessidade de altos investimentos para suprir custos operacionais das emissoras, cria um círculo vicioso que demanda sempre crescimento de investimento em produtos midiáticos, de maneira a ter melhor audiência e ampliar sua fatia de mercado por meio da publicidade. No sentido de garantir interesses deste grupo e propiciar ambiente favorável a seus representados é que surgem entidades como a Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT) nesta dinâmica.

Figura 16 – Escalas de observação – Grandes veículos de comunicação (ABERT) – Nível 11



Fonte: Elaborado pela autora

Em entrevista com Luis Roberto Antonik, (2017) diretor geral da ABERT, ele menciona o grande volume de Projetos de Lei que tramitam, na Câmara e no Senado, e que propõem a reserva de espaço na grade de programação a entidades ou grupos específicos. No exemplo dado por Antonik, ele fala de um projeto que pretendia conceder um faixa no horário nobre para centrais sindicais, afirmando que, se tal medida fosse aprovada, seria um grande desastre para a radiodifusão brasileira, salientando os riscos que tal medida teria para o modelo de negócio da publicidade, e que desta forma o papel da ABERT é o de esclarecer os parlamentares para que tais proposições não afetem o negócio da comunicação. Sobre a questão de os membros da associação atuarem sob concessão, Luis Roberto Antonik pondera que contrapartidas desta natureza não são exigidas de outras empresas que também atuam por concessão. Em suas palavras: “Ah, mas você é uma concessionária!” – “A companhia de telefonia móvel também é.” “E ela dá telefone de graça para idoso?”. Sobre os critérios técnicos de distribuição ele afirma que estes critérios são indispensáveis e estabelece comparação direta com o mercado privado, afirmando que não se pode gastar mal o dinheiro da publicidade. Nesta lógica, “...quem tiver audiência, leva!”, como disse Antonik (2017), mesmo que neste contexto a aplicação dos critérios técnicos tenha feito com que as emissoras de Televisão e Rádios tenham “apanhado” para algumas empresas de internet, uma vez que os anunciantes passaram a ampliar investimentos neste meio de comunicação. Contudo, Atonik entende que esta conduta é a correta pois de fato direciona aos veículos online verbas condizentes com sua audiência. Ao

que tudo indica, a ABERT está em concordância com a destinação de recursos de balizada pelos chamados critérios técnicos de mídia, no que tange a privilegiar e alocar os investimentos àqueles veículos que tem comprovada audiência.

Em falas anteriores a ABERT já se mostrou contrária também à regulação, expondo esta perspectiva, por exemplo, no artigo redigido por Daniel Slavieiro (ex-presidente da ABERT) publicado na Folha de São Paulo<sup>71</sup>. Neste Slavieiro afirma que a mídia brasileira é vigorosa por sua pluralidade e afirma isso apontando a quantidade de concessões e variedade de tipos de programação como indicador que valida tal percepção, contrapondo a ideia de que a mídia brasileira pertencia a poucos donos e que a programação em TV aberta não era plural.

Vale rememorar que a ABERT também se retirou da I CONFECOM realizada em 2009, abstendo-se do debate e proposições ali tratadas, nesta que foi a grande tentativa dentro do espaço de tempo analisado (2013 – 2016) de se discutir a comunicação brasileira, e que dentre outras coisas tratou também da distribuição de verbas publicitárias oficiais. No espaço da Conferência surgiram várias propostas, já mencionadas (vide Tabela 6), que se alinham aos exemplos comentados por Antonik, considerados inviáveis ou insustentáveis dado o modelo de negócio da comunicação da radiodifusão brasileira.

Posto até aqui alguns dos actantes mais evidentes na dinâmica da publicidade oficial e suas principais questões e tensões, é interessante conciliar também uma perspectiva mais macroscópica que possibilite visualizar os conflitos ao longo do recorte temporal da pesquisa, apresentado na linha do tempo abaixo.

Figura 17 – Escalas de observação – Um olhar ao longo do tempo – principais eventos e instrumentos

Presidente	Ministro (a)	Ano	Evento	Instrumentos legais	Instrumentos administrativos
Luis Inácio Lula da Silva	Luiz Gushiken	2003	Novas gestão presidencial	Decreto 4.799	Estruturação Banco de dados e Núcleo de Mídia da Secom-PR
		2004			

<sup>71</sup> Matéria disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2013/06/1302004-daniel-pimentel-slaviero-mitos-e-realidade-sobre-a-midia-brasileira.shtml>. Acessada em 23/12/2017 às 12h22

Tadeu Rigo	2005	Mensalão	
	2006		Instrução Normativa N°02
Franklin Martins	2007		
	2008		Decreto 6.555
	2009	I CONFECOM	Instrução Normativa N°02
	2010		
Dilma Rousseff	Helena Chagas	2011	Lançamento do I Anuário de Mídia Pública
		2012	Folha de São Paulo Ganha Ação contra a Secom-PR Lei 12.232 A LAI entra em vigor
		2013	

Dilma Rousseff/ Michel Temer	Thomas Traumann	2014		Instrução Normativa Nº 07 de 2014  Portaria Nº142	Lançamento da Pesquisa Brasileira de Mídia
	Roberto Messias/ Edinho Silva	2015			
	Edinho Silva	2016	Operação Hidra de Lerna  Secom perde status de Ministério	Portaria Nº98	Manual de Ações Publicitárias

Nesta linha do tempo observam-se alguns eventos e atividades que, do ponto de vista legal ou administrativo, impactaram a publicidade governamental no decorrer do período de análise. A começar pela própria vitória de Lula, que já em seu programa de governo falava sobre a necessidade da democratização da comunicação, mencionado anteriormente (vide capítulo III). Em 2003, Gushiken foi nomeado Ministro à frente da Secom-PR, dando início imediato aos primeiros levantamentos que deram origem ao Banco de dados da Secom-PR, e que posteriormente, tornando-se tornou um site que possibilita cadastro e atualização online, cuja orientação sobre o cadastramento dos veículos ficou filmada na portaria nº 142 de 2014 . O banco de dados foi um dos primeiros passos para que se trabalhasse a questão da regionalização na comunicação de forma mais sistemática..

Nota-se que os instrumentos formais ao longo do tempo foram ganhando mais detalhamento em suas orientações, partindo da diretriz do decreto 4.799 em 2003, que aborda de forma ampla a questão da eficiência e da regionalização como parâmetros para a compra de mídia, até chegar a aprovação do Manual de Ações de Publicidade pela portaria de Nº 98, em 2016, que traz com mais clareza tática como se deve proceder com relação à compra de mídia, sendo estes preceitos reforçados na Instrução Normativa Nº 01 de 2006 e na de 2009. Como contextualizada por alguns dos entrevistados, como Paulo Tamanha e Camilo Ponce de Leon (2017), o crescente número de escândalos, aliados à intensificação nas auditorias feitas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), levaram a um maior detalhamento nas orientações sobre as compras de espaços publicitários na mídia. Além disso, a maior disponibilidade de dados, seja de forma voluntária pelos órgãos, pela intensificação da cobertura midiática ou por solicitação amparada pela LAI, também contribuiu para que passassem a existir orientações

mais formais. Cabe ainda destacar duas importantes fontes que surgem e se tornam enormes contribuições para os debates relacionados as verbas de mídia na publicidade governamental: O Anuário de Mídia Pública, produzido pelo Grupo de Mídia de Brasília e a Pesquisa Brasileira de Mídia, encomendada pela Secom-PR, que trouxeram mais visibilidade para a distribuição de verbas na publicidade oficial e para os hábitos de consumo de mídia da população brasileira, que deveriam estar refletidos nas campanhas do Governo.

## 4.2 Análise da Rede

Partindo da questão mais destacada a respeito da distribuição de verbas de publicidade geridas pelo Governo Federal, tem-se a disputa econômica notória entre veículos de grande porte e os de menor porte ou independentes. O conflito se instaura por haver dois pontos de vista bem demarcados quanto à distribuição das verbas:

1) Os investimentos em publicidade devem ser concentrados em veículos de grande audiência, cujos bons resultados, em termos de alcance de pessoas, poderiam ser mensurados com base em pesquisa, se valendo de diretrizes estritamente técnicas, seguindo a lógica de que a boa gestão de recursos passa pela melhor relação entre eficiência e rentabilidade.

2) As campanhas governamentais não devem priorizar apenas audiência. A distribuição de verbas de forma mais ampla deve ser um objetivo almejado, levando em consideração a regionalização na composição das campanhas. Isso porque esta distribuição, além de levar recursos a veículos que o mercado pouco investe, também estaria em consonância com os princípios constitucionais de diversidade e pluralidade, conforme já afirmou Renato Rovai<sup>72</sup>.

Contudo, ambas as afirmações carregam suas fragilidades. A primeira pelo fato de que a comunicação publicitária, não somente a promovida pelo Governo, é permeável e não se sustenta apenas pela técnica. Como destacou Régis Débray (1994), os meios de comunicação são um dos principais operadores políticos do Governo, sendo fundamentais ao objetivo de “(...)Seduzir os Sedutores”. Esta característica faz com que a relação que se estabelece entre os meios e o Estado extrapole essa pretensa técnica que norteia a atividade da publicidade. A necessidade de conciliação e da construção de um ambiente político favorável junto à grande mídia passa por questões como a fatia das verbas que o Governo destina aos veículos. Aspecto que pode inclusive reverberar no enfoque e no tom que a mídia dá em suas editorias. Como bem disseram Chomsky e Herman (2003), a publicidade e seu caráter de relação comercial

---

<sup>72</sup> <https://www.revistaforum.com.br/2013/01/15/por-que-o-governo-deve-apoiar-a-midia-alternativa/>

interfere no livre fluxo da comunicação, tendo em vista que os recursos oriundos da publicidade são a principal fonte de receita dos veículos de comunicação. A disputa entre veículo e anunciante constitui um círculo vicioso na medida em que quanto mais investimento publicitário se destina a um certo veículo, mais poder econômico este adquire, passando a ser mais influente. Este se torna na questão da governabilidade, o que transparece de forma mais intensa em um ambiente mal regulado como é o caso do Brasil.

Quanto ao segundo ponto vista, ao incorporar elementos que podem ser interpretados como menos objetos, buscando conferir maior diversidade à publicidade, confere-se um grau de dificuldade para a Administração Pública e para as agências de publicidade. O complicador se estabelece não só pelo volume de veículos, o que demanda mais recurso humano e tempo dedicado, mas por complexificar a visibilidade que se tem sobre a qualidade dos veículos do ponto de vista editorial e até sobre a regularidade dos veículos (se de fato têm a tiragem que declaram ter, se exibem os programas que afirmam ter em sua grade de programação, etc.). Especialmente no espaço delicado que é o da política, nos quais os agentes da administração prezam por estabelecer parâmetros que tragam mais previsibilidade a sua atuação, minimizando o fator humano, se alinhando à perspectiva burocrática weberina. Ainda em relação ao tópico 2, cabe salientar a presença das agências de publicidade, que se acoplam ao processo como *experts* ou especialistas, que conforme Bobbio (1997) destacou, passaram a ser tão fundamentais no mundo moderno junto às instituições políticas. Contudo, a estes especialistas coube também incorporar em suas recomendações e atividades, os aspectos políticos. A publicidade, assim como tantas outras áreas em que a técnica desempenha um papel relevante, sempre se furtou em admitir que a política é determinante na sua atuação. Especialmente após períodos tão turbulentos para este mercado, como foram estes últimos treze anos, em que diversos escândalos envolveram agências de propaganda, a medida mais recorrente é enfatizar o aspecto passível de aferição e o claro reconhecimento externo.

Retomando Latour e o olhar que ele propõe sobre os fenômenos, pode-se afirmar que os critérios de distribuição de verba são na verdade híbridos, e congregam estas múltiplas facetas (política, técnica). No entanto, notabiliza-se o empenho dos agentes em questão ao tentar negar ou anular esta simbiose. É isto que torna este objeto tão complexo e fonte de constantes embates, pois os critérios não podem ser simplesmente rotulados como técnicos ou políticos, o que também inviabiliza um consenso entre os atores, que buscam a preponderância de duas visões de mundo.

Sob a ótica das políticas públicas de comunicação, entende-se que os critérios de distribuição detinham, em maior ou menor escala, elementos constitutivos de uma política



pública destacados Subirats, Knoepfel, Larrue, Vaeroni, conforme detalhado no capítulo III. Todavia, cabe salientar que embora existam parâmetros razoavelmente claros - como o uso de critérios técnicos e busca pela regionalização sempre que possível – seus resultados não são igualmente claros. Faltam análises que permitam identificar se tais medidas efetivamente propiciaram real desconcentração, e ainda publicitar resultados de campanha que demonstrem que estas foram efetivamente bem-sucedidas em atingir seus resultados de comunicação e de mídia avaliando o resultado obtido na promoção de mudanças, informação da população etc.

Quanto à rigidez dos critérios e orientações vigentes, há de se frisar ainda que a comunicação e, especialmente a publicidade, são áreas que também congregam a subjetividade característica da natureza inventiva e criativa, manifestando estes espectros inclusive em áreas que seriam mais técnicas e objetivas, como é o caso do planejamento de mídia. Assim, nem convém que os critérios sejam extremamente amarrados na minúcia da tática, pois isto poderia limar o aspecto criativo inerente a mídia. Contudo, a falta de delimitação de certos aspectos como, por exemplo, objetivos mínimos de desconcentração e regionalização, tornam os efeitos para a democratização da comunicação pouco expressivos.

Outro ponto que merece destaque é a relativa transitoriedade dos critérios, tendo em vista que o instrumento que disciplina com maior detalhamento das diretrizes de atuação é uma instrução normativa (Instrução Normativa 07), que pode ser revogada e substituída com facilidade, uma vez que esta é expedida pelo Ministro chefe ou Chefe de Serviço. Ainda que a questão da regionalização, por exemplo, esteja expressa em decretos, que tem força legal hierarquicamente superior à de uma instrução, a falta de regulação quanto ao seu cumprimento é cada vez mais disperso retirando muito de sua força em gestões menos comprometidas com este dever.

Embora o ponto de partida no impasse da publicidade oficial seja uma questão de caráter econômico, este não é fator exclusivo nos impasses vigentes. As diferentes visões de gestão pública e do seu papel, a falta de clareza quanto a parâmetro de sucesso para as campanhas e para os objetivos de democratização, os poderes simbólicos e institucionais detidos por alguns agentes, impactam sobremaneira os parâmetros que norteiam a distribuição de recursos advindos da publicidade oficial.

Se houve nesta rede alguma tentativa mais notável de Tradução - conceito caro a TAR, que remete ao deslocamento envidado pelos atores na busca por aparente geração de concordância, estabilização e negociação – esta se deu ao instaurar a percepção de que a delimitação de critérios para os investimentos dos recursos de publicidade era uma necessidade urgente. Estabelecer tais parâmetros se configurou num esforço de controlar um fenômeno e

conferir previsibilidade a este. Contudo, esta tentativa de negociação não se firma nesta como uma caixa-preta<sup>73</sup>, tendo em vista a grande quantidade de impasses e dos possíveis caminhos e visões, orbitando sobre a distribuição de verbas de publicidade. Fica evidente a complexidade de se buscar pacificação estando circunscrito a um terreno complexo e em disputa, como é a Comunicação brasileira.

---

<sup>73</sup> Caixa-pretas, conforme define Bruno Latour, são verdades reconhecidas, pontos de passagem obrigatórios dentro de determinado fenômeno. São questões pacificadas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O cenário conflituoso, em torno das verbas de publicidade governamental e dos critérios que orientam sua alocação, constitui um movimento de disputas não pacificadas e que frequentemente incorpora elementos novos à dinâmica. Embora identifique-se o espaço em que se circunscreve a publicidade oficial como um ambiente monopolista, com notórias fontes de poder econômico, é importante destacar que neste também operam forças menos nítidas ou menos familiares a percepção geral. Por isso, o olhar sobre esta o objeto de pesquisa buscou na descrição de atores e suas interações partindo de uma perspectiva simétrica, adotada por estudiosos como Bruno Latour, que “joga luz não sobre aquilo que não vemos por estar longe, mas sobre aquilo que já não vemos por estar perto demais.” (BACHUR, 2016).

Este retrato, produto da pesquisa, se estabelece num ambiente que tem a política como seu *locus* de definição, como seu núcleo de procedimentos, diretrizes e inclusive como seu conteúdo, trazendo ao ofício da publicidade peculiaridades que a tornam única no mercado. Seus processos construtivos, pressões e fiscalizações demandaram medidas e instruções legais que podem ser percebidas como componentes de uma Política Pública de Comunicação. Para tal, considera-se Política Pública dentro de uma conceituação que compreende qualquer medida que modifica uma condição pré-existente ou busca algum tipo de mediação e resolução de conflito. Notabiliza-se também que nem toda a intencionalidade esteja expressa e clara nas ações e declarações promovidas pelo governo e atores analisados. Existem condições não objetivas que ficam veladas, as vezes intencionalmente.

No caso dos critérios adotados para distribuição de verbas de mídia nas campanhas publicitárias oficiais, depreende-se que houve um comando que se sustentava na questão da mídia técnica e na distribuição de verbas, que se pautava principalmente pela audiência e que tinha o objetivo de trazer argumentos racionais e menos permeáveis às ações de publicidade do Governo Federal. A principal mudança que este parâmetro trouxe, se deu no sentido de respaldar a atuação dos agentes que geriam a verba e proporcionar alguma clareza quanto aos princípios que orientavam suas ações, contudo esta medida foi percebida por alguns como uma maneira de promover um leve desconforto aos donos da mídia, uma vez que impactou em alguma redução nos valores destinados a grandes emissoras.

A orientação sobre regionalização, que também se notabiliza como uma diretriz na distribuição de verbas, traz uma camada de democratização, embora este valor seja pouco evocado, ou menos frequente nos pronunciamentos de agentes relacionados a gestão dos recursos da publicidade governamental do que os atributos associados a técnica, e transparência

de processos. Esse traço que pode ser percebido como véu que recai sobre os parâmetros de investimento em mídia, condiz com o ambiente em que se trafega, o da economia da comunicação brasileira, em que qualquer tentativa de regulação e debate é apontada como controle ou cerceamento de liberdades. Este enfrentamento direto, ambientado no âmbito político, pode trazer grandes inimizades, gerando impacto na questão da governabilidade.

O estabelecimento de processos mais claros, que pretendem trazer uma lógica acessível ao planejamento de mídia, aliado a outros mecanismos que levaram a maior visibilidade dos dados sobre a distribuição de verbas publicitárias, ampliou o debate sobre a questão, ganhando forte cobertura midiática, colocando a Administração Pública em xeque, especialmente após diversos escândalos políticos que envolvem a publicidade oficial e suas agências. Ainda que estes desvios recorressem a verbas que não as de mídia (como verbas destinadas a produção), a vigilância sobre estes gastos foi consideravelmente aumentada. Assim a chamada mídia técnica trouxe mais respaldo à atuação de agências, agentes públicos na atuação cotidiana, ainda que este leve a manutenção dos grandes veículos de comunicação como principais interlocutores na comunicação governamental.

A racionalidade que caracteriza a mídia técnica sela um acordo de paz entre governo e veículos, ao mesmo tempo que constrói a percepção de seriedade no uso das verbas destinadas a este fim. Contudo, as orientações instituídas podem ser facilmente permeadas, tendo em vista que a natureza da comunicação e da publicidade é em si um misto e ferramenta técnica que também tem uma densa camada subjetiva, de experimentação que não pode ser destituída do fazer publicidade. A respeito da questão alardeada pela Secom-PR sobre a crescente ampliação na inclusão de veículos nas campanhas e planos de mídia, esta agrega o componente da democratização na expressa, já mencionada anteriormente e o caráter de mudança possível num espaço tenso e pouco transitável, que demandava uma enorme coragem política para causar mudanças profundas no ecossistema da comunicação.

O Governo tem o papel de buscar eficiência em sua atuação. Contudo, é preciso definir com mais clareza o que determina eficiência no âmbito da Administração Pública. Existem os que entendem esta como processos claros e mensuráveis para aplicação dos recursos e àqueles que percebem eficiência no arejamento do ambiente democrático e na busca contínua por diversidade e pluralidade no cenário da comunicação. Por isso, detalhar mais e melhor os indicadores de resultados, sucesso e eficiência é fundamental trazer mais transparência as ações, mais esclarecimento a sociedade e mais respaldo a quem controle e demanda as campanhas publicitárias. Tal medida ajudaria a desconstruir mais a pretensa escudo da técnica e objetividade, que na verdade mascara muita subjetividade e atitudes patrimonialistas.

Cabe ainda ampliar as discussões sobre fontes de financiamento e modelos sustentáveis para a comunicação, que vão além da publicidade, até por entender que atribuir a agências de publicidade o papel na ponta na aplicação desta política pública sem que esta incumbência seja clarificada, é forçar uma ação desproporcional à natureza do serviço atribuído às agências de publicidade. Sendo as agências, contratadas como especialistas para exercer demandas que primam conhecimento técnico e artístico, é preciso haver maior alinhamento entre o escopo dos contratos firmados entre os órgãos e agências, e debates mais amplos sobre a natureza de atuação junto à Administração Pública, para que as agências incorporem, em sua atuação, métricas que extrapolem a economicidade. Os órgãos precisam também delinear melhor estas métricas relevantes em suas demandas de comunicação.

Imperativo é, ainda, regular e regulamentar a comunicação brasileira de maneira que seja revista a propriedade dos veículos, a presença de monopólios e a geração de melhores contrapartidas às concessões, como espaço garantido para veiculação de publicidade de utilidade pública de forma gratuita para o Governo para que assim se possa estabelecer o ambiente democrático que tanto se almeja para o país.

**BIBLIOGRAFIA**

ANDRADE, Jackeline Amantino. Redes de Atores: uma nova forma de gestão das políticas públicas no Brasil? *Gestão e Regionalidade*, v. 64, p.52-66, mai./ago. 2006.

ANTONIK, Luis Roberto. Entrevistas concedidas a Débora Fettermann. Brasília, 04 dez. 2017

BARROS, Antônio; DUARTE, Jorge (Org.). *Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação*. p. 123-145 São Paulo: Atlas, 2012.

BELTRÁN, Luis Ramiro. Políticas nacionales de comunicación en América Latina: los primeros pasos. Bueno Aires, *Nueva Sociedad*, nº 25, jul./ago., 1976.

BOBBIO, Norberto. *Os intelectuais e o poder: dúvidas e opções dos homens de cultura na sociedade contemporânea*. São Paulo: Editora UNESP, 1997.

BOLAÑO, Cesar. *Indústria Cultural, Informação e Capitalismo*. São Paulo: Hucitec/Polis, 2000

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). *Comunicação Pública-Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. São Paulo, Editora Atlas, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BUCCI, E. *O Estado de Narciso: A Comunicação Pública a Serviço da Vaidade Particular*. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2015.

CHOMSKY, Noam; HERMAN, Edward S. *A Manipulação do Público – Política e Poder Econômico no Uso da Mídia*, São Paulo: Futura, 2003.

DEBRAY, Régis. O Estado sedutor: as revoluções midiológicas do poder. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

DENHARDT, Robert B. Teorias da Administração Pública. São Paulo. Cengage Learning, 2012.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. *Políticas Públicas – Princípios, Propósitos e Processos*. São Paulo: Atlas, 2012.

FRADE, Marco. *Os desafios do mercado de Mídia do Distrito Federal*. In: Anuário de Mídia Pública no Brasil. BELO HORIZONTE: O TEMPO, 2011.

FREIRE, Leticia de Luna. *Seguindo Bruno Latour: notas para uma antropologia simétrica*. Rio de Janeiro: COMUM, 2006.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMISSORAS DE RÁDIO E TELEVISÃO. Pesquisa sobre Televisão no Brasil – Brasil. 2013. Disponível em: <<http://www.abert.org.br/web/index.php/bibliotecas/2013-05-22-13-32-13/category/censo-da-radiodifusao>>. Acesso em: 18 dez 2016.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. Programa de governo. [Luiz Inácio Lula da Silva] São Paulo, 2002. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/uploads/programagoverno.pdf>>. Acesso em: 12 fev.2017

GÖRGEN, James. *Sistema Central de Mídia: Proposta de um Modelo sobre os Conglomerados de Comunicação no Brasil*. 2009. 143 páginas. f. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Informação). Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

GRUPO DE MÍDIA DE SÃO PAULO. Mídia Dados. 2016. Disponível em: <[https://dados.media/#/view/CATEGORY/TELEVISION/MDB\\_TVA\\_EVOLUCAO\\_SHARE\\_NACIONAL\\_REDES](https://dados.media/#/view/CATEGORY/TELEVISION/MDB_TVA_EVOLUCAO_SHARE_NACIONAL_REDES)>. Acesso em: 12 fev.2017

HOWLETT, Michael; PEARL, Anthony; RAMESH, M. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas*. São Paulo: Elsevier, 2013.

INTERVOZES. Media ownership Monitor Brazil. Disponível em: <https://brazil.mom-rsf.org/br/sobre/equipe/>. Acesso em: 22 dez 2017.

KATZ, Helen. *Media handbook – grupo de mídia*. São Paulo: NBL Editora, 2004.

KIMBELL, L; MAUIRI, M; MEUNIER, A; VENTURINI, Tommaso. Designing Controversies and their Publics. *Design Issues*. v.31 (3). p.74-87. 2015. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/profile/Tommaso\\_Venturini/publication/278030065\\_Designing\\_Controversies\\_and\\_their\\_Publics/links/557dc31d08ae26eada8db807.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Tommaso_Venturini/publication/278030065_Designing_Controversies_and_their_Publics/links/557dc31d08ae26eada8db807.pdf)> Acesso em: 27 set 2015.

KITA, Oscar. *A Publicidade na Administração Pública*. Rio de Janeiro: Renovar, 2012.

LATOUR, Bruno. Como terminar uma tese de sociologia: pequeno diálogo entre um aluno e seu professor (um tanto socrático). *Cadernos de Campo*, São Paulo, n. 14/15, p.339-352, 2006.

LATOUR, Bruno. *Reagregando o social – Uma introdução à Teoria Ator-Rede*. São Paulo: Edusc, 2012.

LAW, John. Notes on the Theory of the Actor-Network: Ordering, Strategy and Heterogeneity. *Systems Practice*. v. 5. p. 379-393. ago. 1992.

LEMES, C. *Helena Chagas diz que Governo Desconcentra Verbas Publicitárias*. Disponível em: [www.viomundo.com.br/denuncias/gastodasecom.html](http://www.viomundo.com.br/denuncias/gastodasecom.html). 2013. Acesso em: 23 set 2014

LIMA, Venício A. D. *Política de comunicações: um balanço dos governos Lula [2003-2010]*. 1. ed. São Paulo: Publisher Brasil Rev, 2012.

LIMA, Venício. A. D., *Mídia: teoria e política*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

LIMA, Venício. A. D. *Por que o Governo deve apoiar a mídia alternativa*. Disponível em: [www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/\\_ed729\\_por\\_que\\_o\\_governo\\_deve\\_apoiar\\_a\\_midia\\_alternativa](http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/_ed729_por_que_o_governo_deve_apoiar_a_midia_alternativa)>. Acesso em: 20 set 2016

MARTINS DA SILVA, Luiz. A publicidade do poder, o poder da publicidade. In: IN: DUARTE, Jorge (Org.). *Comunicação Pública-Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

MARTINS, Franklin de Souza. Ciclo de palestras: comunicação social/Franklin Martins. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE, 2010

MARTINS, Franklin de Souza. Entrevistas concedidas a Débora Fettermann por telefone. Brasília, 11 ou. 2017 e 07 nov. 2017.

MATTELART, Armand e Michele - *História das Teorias da Comunicação* - São Paulo: Edições Loyola, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 26.ed. São Paulo: Malheiros, 2001

MERSKIN, Debra L. A compra de mídia na agência de publicidade. In: JONES, John Philip (Org.). *A publicidade como negócio*. São Paulo: Editora Nobel, 2002.

MESSIAS, Roberto Borcony. Entrevista concedida a Débora Fettermann. Brasília, 14 out. 2016

MESSIAS, Roberto Borcony. *Transparência e desconcentração na Publicidade do Governo Federal*. Disponível em: <http://www.fndc.org.br/clipping/transparencia-e-a-desconcentracao-na-publicidade-do-governo-federal-891761/>. Acesso em: 19/09/2015.

MIELLI, Renata. Entrevista concedida a Débora Fettermann por telefone. Brasília, 16 out. 2017.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. Caderno da 1ª Confecom. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2010.



MONTENEGRO, Ludmilla Meyer; BULGACOV, Sergio. Reflections on Actor-Network Theory, Governance Networks, and Strategic Outcomes. *BAR - Brazilian 24 Administration Review*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 107-124, jan./mar., 2014. Acesso em: 15 dez 2016

MOREIRA, Alexandre Magno Fernandes. *Princípios do Direito Administrativo*. Disponível em <http://www.lfg.com.br>. Acesso em :05 jan 2009.

PALUDO, Augustinho Vicente. *Administração Pública: Teoria e Questões*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PIERANTI, Octavio Penna; ZOUAIN, Deborah Moraes. *Liberdade de Imprensa e Administração Pública Brasileira: Relação de Dependência ou Independência?* In: Paulo Emílio Matos Martins; Octavio Penna Pieranti. (Org.). *Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

PIERANTI, Octavio Penna. *Políticas públicas para radiodifusão e imprensa*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

PONCE DE LEON, Camilo. Entrevistas concedidas a Débora Fettermann. Brasília, 18 nov. 2017.

RAMOS, Murilo César. *O Estado e a comunicação no Brasil*. In: RAMOS, Murilo César; DEL BIANCO, Nélia R. (Org.). *Estado e Comunicação*. Brasília: Casa das Musas, 2008.

RAMOS, Murilo César. Sobre a importância de repensar e renovar a ideia de Sociedade Civil *Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas*. In: Cesar IN RAMOS, Murilo Cesar; SANTOS, Suzy dos (Org.). *Políticas da Comunicação: buscas teóricas e práticas* São Paulo: Paulus, 2007.

ROCHA, Arlindo C. *Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens*. *Contabilidade, Gestão e Governança*. Brasília, v. 14, n. 2, p. 82-97, 2011.

ROVAI, Renato. *A chamada Mídia Técnica versus a nossa qualidade democrática*. Disponível em: <http://www.revistaforum.com.br/blog/2013/03/a-chamada-midia-tecnica-versus-a-nossa-qualidade-democratica/>. 2013. Acesso em: 25 set 2017

ROVAI, Renato. Entrevista concedida a Débora Fettermann por telefone. Brasília, 14 nov. 2017.

ROVAI, Renato. *Por que o governo deve apoiar a mídia alternativa*. Disponível em: <https://www.revistaforum.com.br/2013/01/15/por-que-o-governo-deve-apoiar-a-midia-alternativa/>. 2013. Acesso em: 25 set 2017

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage learning, 2015.

SECOM-CENP. *Acordo entre o Governo Federal e o Mercado Publicitário Sobre Publicidade de Utilidade Pública*. 2002. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/arquivo-de-outros-documentos/acordo-secom-cenp.pdf/view>. Acesso em: 15 jul 2015.

SECOM-PR. *Cadastro de veículos de Comunicação*. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/atuacao/midia/resultados-da-comunicacao-regionalizada-2013-2012>. Acesso em 18 set 2015.

SECOM-PR. *Instrução normativa Número 07*. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/arquivos-de-instrucoes-normativas/2014in07publicidade.pdf>. Acesso em: 27 set 2015

SECOM-PR. *Planejamento de Mídia*. Disponível em: [www.secom.gov.br/orientacoes-gerais/midia/planejamento-de-midia](http://www.secom.gov.br/orientacoes-gerais/midia/planejamento-de-midia). Acesso em 30 set 2015.

SECOM-PR. *Regionalização*. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/atuacao/midia/resultados-da-comunicacao-regionalizada-2013-2012>. Acesso em: 27 set 2015

SMYTHE, Dallas. *Dependency Road: Communications, Capitalism, Consciousness, and Canada*. New Jersey: Ablex Publishing, 1995.

STRIQUER SOARES, Marcos Antônio. *O princípio constitucional da publicidade e propaganda do governo*. Revista Jurídica da UniFil, 2007.

SUBIRATS, Joan; GRAU, Marc e ÍÑIGUEZ-RUEDA, Lupicínio. La perspectiva sociotécnica en el análisis de políticas públicas. *Psicología política*, n. 41, 2010.

SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONE, Frederic. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 2008.

TAMANAHHA, Paulo. Entrevistas concedidas a Débora Fettermann. Brasília, 08 nov. 2017.

TAMANAHHA, Paulo. *Planejamento de Mídia: Teoria e experiência*. São Paulo, Ed. Pearson, 2011.

VENTURINI, Tommaso. Diving in magma. Public Understanding of Science. *SAGE Publications*, 2010, 19 (3), p.258-273. Disponível em: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01064257/document>. Acesso em: 05/05/2016.

VERONEZZI, J. C. *Mídia de a a z*. São Paulo, Ed. Pearson Brasil, 2005.

WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Martin Claret, 2006.

WU, Tim. *The Attention Merchants: The Epic Scramble to Get Inside Our Head*. Vintage, 2017.

# **Anexos-Entrevistas**

## ANEXO - ENTREVISTA ROBERTO MESSIAS

Entrevista realizada em 14/10/2016

Pesquisadora: Em linhas gerais, eu queria que você contasse um pouquinho da sua vivência dentro das áreas de comunicação pelas quais você passou no governo federal, e principalmente, o que você puder trazer de contexto dessa formação dos critérios. Dentro de que objetivos eles foram constituídos? Atendendo a que demandas? E quais são os limites que você identificou na sua atuação como gestor mais direto na aplicação desses critérios. E num segundo momento, já na Secom, uma visão mais ampla, inclusive, de outros órgãos de administração direta e indireta sobre essas limitações em relação à aplicação dos critérios técnicos e os não-técnicos ... políticos.

Roberto: A minha formação é em publicidade, propagando e jornalismo, eu atuei no Banco (Banco do Brasil) desde 1996, na área de comunicação. Em 1997, eu fui para a iniciativa privada, para a Americel. Fiquei lá até 2000, foi uma experiência bem bacana. Em 2001, eu voltei para a área de comunicação do banco. Em 2002, eu fui para o Centro Cultural do Banco do Brasil, em São Paulo e voltei em 2004 com uma atuação mais direta. Eu voltei como gerente de divisão da área de mídia aqui do Banco. E, naquele momento os critério eram muito incipientes, na verdade. Então, eu acredito que já tinha a questão do “*share*” de televisão, já existia em tv aberta e a questão de ranking de rádio, que era necessário fazer a partir de um ranking mas não tinha uma quantidade mínima. Eu costumo dizer que a melhor pesquisa que existe é aquela que está disponível. Infelizmente, no Brasil, e o mercado trabalha muito em função disso, quer dizer, o que a gente tem é muito ruim.

Você tem um critério de televisão aberta que, se eu não me engano, hoje está em 11 ou 12 mercados.

Pesquisadora: Acho que a gente chega a 15, pelo menos.

Renato: Que seja 15, mas é muito pouco, um país que tem 27 capitais pelo menos. Se eu não me engano essas 15 quais se refere nem todas são minuto a minuto. Tem algumas que são rodadas três vezes. E a questão de, por exemplo, verificação de circulação no meio impresso é uma piada. Então, qual é a minha percepção, muito pessoal, a partir da minha atuação? É que essa questão das pesquisas ela favorece um “tudo pode aí”, que não estimula uma composição técnica de distribuição de verba, não estimula a formação de mercado profissionalizada, não

estimula a qualificação das métricas e dos fundamentos que incorporam nessa questão. E não é só o governo não, na iniciativa privada também.

Você vê uma tendência que vem se configurando, que não tem retorno, que é online hoje. É uma área completamente nova, que está sendo desbravada, conquistada, explorada, e aí pra mim é ilustrativo sobre a ótica de como isso se descortina, na prática, porque existem diversas métricas, cada um vai usar melhor para si. Os anunciantes têm muito pouca qualificação, conhecimento e experiência. Então eles compram o que lhes vendem em termos de precificação, impactação, rentabilização e aquilo nem sempre é verdadeiro, nem sempre é real. Se vende muito sonho, se vende muito balão de ensaio. E, isso sempre foi uma percepção minha em termos a comunicação quando a gente foi se aprofundando. Por exemplo, eu tive mais experiência, mais contato, mais conhecimento, e portanto, maior interesse, quando participei da iniciativa privada, com a Americel. Aí eu adquiri algum conhecimento. Por que, ali, qual era a grande experiência que eu tive? Primeiro que era uma empresa de mercado que estava nascendo para competir com uma empresa de mercado que já existia. Que era privatizada... que era pública, e virou privatizada. Então assim, posso estar enganado, era muito novo, mas naquela época era melhor conta da cidade, da região - eu nem sabia disso. Mas por que era melhor conta?

Primeiro que era uma atividade de ponta, que estava em termos de puxar uma concorrência, que estava nascendo, não existia, e já que tinha metas da Anatel - daquela questão - , tinha uma abertura de mercados muito grande. Abertura de mercado pra Globo, para todo mundo. Ela não queria nem saber Rondonópolis, imagina Ji-Paraná.

Pesquisadora: Era atuação Centro-Oeste?

Roberto: Não, a Americel foi a primeira banda B. Leilão da banda B, a Americel foi a primeira porque e eram 11 regiões do Brasil e quando eles lançaram esses leilões, essas concorrências, na maioria das regiões aparecia mais de um concorrente então teria que ter alguma coisa, em algumas concorrências não aparecia nenhum concorrente e, no caso da região sete, que é o caso da Americel, só veio ela. Então ela foi a primeira a começar a operar, teve um desbravamento em termos do mercado, da tecnologia e da concorrência desta indústria. A Americel era Centro-Oeste, Tocantins, Rondônia e Acre esse era o mercado.

Alguns desses mercados, que é um mercado muito incipiente, imagina o maior mercado é Brasília, segundo Goiânia imagina, só tinham metas de cidades acima de 200 mil, 100 mil, além das capitais. Então tinha que ir lá no Rio Branco, Porto Velho e também ter um

desdobramento nas cidades do interior. Existiam mercados que a gente estava chegando que a Globo nem olhava e passou a se interessar, virar mercado competitivo e rentável.

Ali eu tive uma experiência muito boa em termos de autonomia, para decidir as coisas, porque era uma empresa nova, era uma empresa que permitia a você, desde que você trabalhasse, acho que eu nunca trabalhei tanto na minha vida, mas nunca aprendi tanto também.

Então, por exemplo, a gente teve uma grande experiência que foi a gente descobrir, por conta e recurso próprio da Americel, a partir de algumas solicitações, da própria Globo que nunca vinham, e esse é o mercado nosso, em virtude de saber qual alcance e penetração de alguns breaks que agente colocava no interior. Porque a percepção que a gente tinha na época é que a antena parabólica tomava conta muito e se eu tenho uma antena parabólica ligada no sinal led esse meu comercial não entra. Ela vai pegar o sinal nacional. A gente já começou naquele momento, na Americel, a fazer uma rodada de negociação de mídia nos veículos, e existia um o volume que a gente tinha prometido a todos os veículos em troca de um desconto, de uma condição comercial favorável.

Ocorre no meio do período a gente fez uma pesquisa, já que eles não mandavam, em 12 mercados de interior, Rio verde, Ji-Paraná, só buraqueira, Caldas Novas, algumas cidades grandes, Araguaiana, Rondonópolis. Eram 12 mercados que na época eram importantes para a Americel, para o nosso negócio na região, mas que eram mercados pequenos. Eu tenho até esse estudo data de 1999, mas o que aconteceu? Como a gente tinha coisa que no governo não pode, a gente tinha autonomia, destacou um recurso de publicidade para que fosse efetuada a pesquisa nossa, com os nossos recursos. A média, não lembro, era variável mas era era 68% em média de penetração de antena parabólica ou seja do recurso que agente aplicava ali, que nos era caro, que era mercado que a gente tinha aberto pra eles, a gente levava de volta 30% do que eu investi. Ali foi primeiro grande conhecimento, a gente foi a Globo, teve uma negociação pesada. Até porque o dinheiro não era meu, eu sempre lidei dessa forma, o dinheiro não meu, mas naquele momento era um dinheiro que não era público. A gente vai entrar em questões públicas, mas porque você pediu para falar da minha trajetória e eu acho que daí vem um grande aprendizado que eu tive, uma grande formação com profissionais ali trabalhando, que são funcionários desse mercado até hoje. Esse mercado nosso é muito pequeno, então as pessoas elas se trocam, e nesse meio do caminho eu tenho a sorte de também ter encontrado e identificado pessoas que eu confio, que me acompanham e outras que não gostam da gente mas o normal é isso.

Bom quando eu vim ao banco, em 2004, eu já lidava mais diretamente, existia questão dos “Shares” de televisão e do ranking de radio e ponto final. Naquela época ainda existia, assim,

um terreno fértil para que as coisas que se queriam, que se desejavam, que eram convenientes, pudessem ser acopladas ali porque não existia muito critério. Isso me incomodava porque a gente responde né pessoalmente pela ação que a gente faz, em em termos de verba pública, e aquilo ali era entubado muitas vezes pra gente.

E me incomodava, não a ponto de me fazer repensar, mas me incomodava, em termos fazer, como é que agente pode avançar, como poderia avançar. Na época, tinha uma pessoa na Secom que eu tenho muito contato até hoje, que era a Anabela, que foi minha formadora na Americel e a gente falava muito, uma pessoa técnica, mas que estava no governo com uma questão política muito grande. Então assim, eu nunca deixei “o meu na reta” e isso é uma tranquilidade muito grande.

E hoje, pode entrar lá, não tenho o menor problema, como eu tenho uma carreira e uma formação grande, e o mercado sabe disso também. De ladrão e de incompetente não me chamam.

Mas quando eu fui a Secom, foi no ano de 2000, eu passei pelo Mensalão aqui dentro, eu estava exatamente nessa área, e sobrou e eu, as pessoas foram afastadas, ou tiradas.

Convivi aqui em 2005, eu fui para a Secom em 2007, em virtude de uma reconfiguração no Banco, que não me agradava. Eu já tinha passado pelo Mensalão e aí eu decidi sair daqui. Uma das opções era ir para a Secom, ou sair do banco ou ir para outra área no banco. Mas a que mais me agradava era ir para Secom porque eu não sairia da minha área de atuação, mesmo que não houvesse promoção, lá eu andaria de lado e ainda mexeria com coisas que são da minha especialidade. Na época, o secretário era o Otaviano, uma pessoa que eu conhecia muito e imediatamente me acolheu, sou grato até hoje. Eu fui como assessor e não para trabalhar na área de comunicação, mas de pesquisa, até porque o pedido foi meu e, imediatamente, ele me acolheu. Eu fiquei durante um ano lá trabalhando com a área de pesquisa e sendo audiência do que aconteceu e eu não me envolvi nas questões de publicidade não me deixava envolver também.

Mas também estava bom porque era um pedaço meu, mas, assim, ao observar como as coisas aconteciam, aquilo me incomodava também. Ali sim, não existia um um parâmetro certo de você aplicar ou executar sua ação, e muito menos uma forma de você avaliar analisar sob o ponto de vista técnico as ações dos órgãos federais públicos.

Em 2008, quando saiu o Otaviano, ainda era o ministro Franklin Martins, era o presidente Lula, e quem foi para a secretaria foi a Yole Mendonça, era minha gerente aqui no banco.

Imediatamente ela me colou nela. É uma pessoa que eu tenho o maior respeito, admiração, e uma amizade até hoje. Uma pessoa que eu boto a minha mão no fogo, lisa, e com uma formação

jornalística, não é publicitária. Mas já tinha trabalhado comigo, conhece minha capacidade de trabalho. E, para ela foi... o que que acontecia, como em todo o governo existiam algumas intenções em termos de fazer um nicho de mercado que não existia, os próprios blogs que todo mundo fala bastante, a questão de mensurar TV fechada, internet. E foi solicitado um estudo, uma formação de um banco de dados. A encomenda que nos venha foi formar um banco de dados com os veículos aptos no Brasil a receber verba publicitária do Governo Federal. Isso havia sido tentado, ainda no governo passado, mas foi feito de uma maneira solta, de maneira descentralizada, cada um fazia de um jeito e isso não prosperou. O que eu fiz?

Para que eu fizesse esse cadastro, e a gente montou uma estratégia de atuação, eu precisava de duas coisas: um núcleo de mídia da Secom muito forte - e aí eu trouxe uma pessoa da minha confiança e que me atendeu lá atrás com a Americel, a Dalva Barbosa, que já saiu e eu adoro, e combinado com a Yole Mendonça, eu precisava trazer pessoas que tenham condições, conhecimento, e tenham a nossa confiança no sentido de tocar as coisas.

Ali dentro já existiam pessoas com esse perfil “fazedor” e a gente montou uma equipe muito forte de pessoas, algumas aqui do próprio Banco, outras dos Correios, da Caixa. Porque essa é outra coisa muito forte no governo, quer dizer, existe esse terreno de penumbra entre o mercado e a atuação dos profissionais, que não são qualificados por anunciantes, é uma verdade, existe o que essa falta de critério e essa briga, o papo é “o povo quer bater a carteira do outro”, é o fim do mundo isso aqui. Acontece que entre e a carteira do cara que só tem um negócio e tem dois pra tomar, quem chega primeiro leva.

Existe um terreno de penumbra que é a questão do assédio, em forma de facilitar ou de aproximar veículos dos anunciantes para poderem fazer parte da mídia. E como as pessoas que trabalham no governo, em geral dinheiro, primeiro não têm vínculo, segundo não são bons os salários do governo... existe um terreno muito fértil para que relacionamentos pessoais ou benefícios individuais possam, eu acho que você sabe do que eu estou falando, se transformar em PIs.

A primeira coisa que a gente trouxe foi blindar, em termos, de ter pessoas ali dentro que eu boto a minha mão no fogo. Então, a equipe que trabalhava comigo na Secom, neste período, pode ter todos os defeitos no mundo, mas em matéria de honestidade eu boto minha mão no fogo por todos eles. Então essa é primeira coisa, a gente quer fazer um procedimento que exige coragem porque é coragem. É o que costumava dizer, na época o ministro Franklin, o secretário executivo Ottoni, e a Yole eles tiveram a coragem de fazer essa orientação de montar esse banco. Eu contribuí com a disposição que eu tenho e conhecimento do trabalho que eu tinha.



Foi um período onde deu muito trabalho e a gente foi acusado de tudo, diziam que a gente queria acabar com o representante, o povo dizia que a gente ia acabar com os mercados regionais, porque é natural se você vem numa inércia de atuação e entra uma mudança tão brusca em termos de cadastramento, e você se colocar requisitado para aquilo, e operação é natural que tenha esse desconforto. Mas foi muito legal porque na medida da passagem do tempo quem vinha criticar passou a entender, não sei se gostar, mas passou a entender. Qual que era o nosso objetivo? Era o primeiro criteriar se eu quisesse fazer com a Pesquisadora, ou com a fulana, saber com o tamanho de cada um. Eu vou fazer 10 ou vou fazer 20 com a Pesquisadora? Às vezes eu fazer dois

Então, a gente fazer diante dessa imensidão desse Brasil continental, a gente sentado no gabinete em Brasília tendo que falar com um Passo Fundo, no Rio Grande do Sul. Como é que a gente faria isso de uma maneira justa, sendo que o governo tem que chegar aonde exista um brasileiro para se falar? Foi um trabalho muito grande, a gente dividiu rádio, jornal e a gente passou a fazer cortes, primeiro capitais, depois cidades com 100 mil, acima de 150 mil, e aí foi. Não nasceu de um dia pro outro. E esse critério que a gente estabelecia, era com a rádio, jornal, com um veículo que a gente falava, não era com representante. E ali tinha uma questão formal, em termos de faturamento, tabela de preço e um desconto assegurado que era feito a partir de uma realidade histórica que a gente tinha naquela praça, que só era estabelecido depois de ter todas as rádios da praça cadastradas ou pelo menos respondidas, dizendo que não queria, porque existia isso. A partir daí a gente estabelecia um custo médio por spot. Essa é uma distorção como não tem pesquisa, como é que eu vou fazer? Em praça que a gente não tinha pesquisa, estabelecemos um custo médio que a gente estaria disposto a pagar pelo spot. A partir da tabela, a gente negociava com todo mundo.

Na época, nos dez mercados Ibope que a gente tinha minuto a minuto a gente fazia pelo CPM, e aí sim separaria por AM, FM, por gênero porque isso é importante no sentido da atuação da estratégia de mídia, principalmente, dos órgãos. Tem Ministério dos Esporte que é focado, tem ações do banco que são para mulheres, ou para os jovens, então essa questão a gente fazia. Qual era a intensão? Primeiro era democratizar o acesso de todo mundo. Segundo era dimensionar os tamanho. Terceiro era colocar a partir da sua audiência, independente da sua cor partidária. Essa era nossa intenção verdadeira. E isso causa problemas, porque a gente teve uma mão de ferro meio grande ali no sentido de atuar conforme a gente atuava, mas a gente não pediu para ninguém fazer diferente do que a gente fazia. E a gente conseguia fazer, em princípio. A partir de uma orientação, a gente estabeleceu um critério, uma estratégia para atuar, que foi validado,

estabelecemos um prazo para que a coisa fosse andando e fomos trocando o pneu com carro andando.

Então a gente tinha coisas para fazer, quando já tinha critério ou aquela praça fechada, a gente atuava com critério nas outras demais até elas entrarem, aí a gente estabeleceu. Eu posso dizer que a gente saiu de lá, eu tinha mais de 10 mil veículos cadastrados. Eu posso dizer que critério, para chegar nas praças, era feito a partir da gente mesmo, com toda essa porradaria, mas para usufruto de todos. Então ficou uma conta muito cara pra Secom.

E não se limitava a isso, porque como a gente tinha corte, a gente chegou a jornal, a praça de 15 mil habitantes, até porque abaixo disso é folheto, e em rádio à praça de 10 mil habitantes. Poderíamos até é avançar mais, mas aí diluiríamos muito, quer dizer, já estava muito diluído, 10 mil veículos. Nem todos aptos a participar porque não negociavam ou faltava um cadastro, mas todos cadastrados e a gente estabelecia que eles existiam.

Mas ele não se limitaram a isso, por exemplo, o próprio governo tinha algumas ações para Quilombola, para as mulheres dos escalpelamento, em Roraima, ações importantes de governo... o sub-registro civil. Essas eram áreas onde as praças tinham menos de 5 mil habitantes. Isso não impedia que a gente fosse quando tinha essa demanda de comunicação atrás de como a gente chegaria lá, a gente fez barco de som, a gente fez carro de som, gente fazia o diabo lá em termos de efetividade de comunicação e que era aferida. Foi um trabalho técnico no governo e eu me orgulho muito do que foi feito, em termos de tecnicidade e padronização. Eu não estou mais lá, a minha parte eu fiz, eu desapego total. Eu acho que quem está no comando que leva o barco. Enquanto eu estava lá, andamos, avançamos, tinha muita coisa pra fazer lá, com certeza, mas eu só lamento o recuo nesse padrão. Mas eu só lamento, não tenho apego. Minha parte eu fiz.

Pesquisadora: Na sua percepção você acha que o ideal de desconcentração de ampliação e democratização da comunicação que parecia estar no discurso de algumas figuras do governo, ele se materializou? Era algo intencional, claro, houve algum parâmetro que pudesse indicar eficiência nesse objetivo ou era um objetivo que estava velado em segundo plano?

Roberto: Desconcentração? Era um objetivo declarado.

Pesquisadora: E democratização? Mais do que se desconcentrar. Esse ideal de que uma solução tem que ser mais democrática, plural...

Roberto: Eu concordo com você. Eu acho que tem o dito e o fato. O dito é a regionalização, desconcentração, democratização, isso sim foi feito posso dizer o seguinte que no início do nosso trabalho a gente levava em muitas rádios, mas era “eu não quero trabalhar com governo”. Eu pessoalmente ligava pra saber “por que você não quer trabalhar com o governo?”, e a resposta era “porque eles não me pagam”. Só que olha que coisa horrorosa, o governo pagava, mas pagava num atravessador, um representante que não repassava o dinheiro. Isso é o fim do mundo ou ele pagava 20 e o cara recebia 2.

Era o circo dos horrores. Quando começou o discurso da democratização, muitos espertos de câmbio do mercado entenderam que ali ia ter um nicho que da receita.

O que a gente via no início? Uma rádio do interior onde, às vezes, o próprio dono, é o locutor, eletricitista, o acendedor de luz, recebia um telefonema de um representante brasiliense que dizia “você quer verba do governo”, “quero”, “então me arruma uma credencial aí”. Aí mandava e no dia seguinte outra pessoa ligava pra ele não dá a energia seguinte outra pessoa ligar pra ele dizendo “me manda uma credencial”, e ele mandava. Então como era o estado da arte que a gente encontrou? Eram representantes protagonizando uma receita do negócio, mas não necessariamente garantido entrega ou nenhum pagamento. Eu tinha a mesma rádio com dez representantes e cada um com uma tabela diferente.

Quando a gente foi comparar, víamos que ações do Banco do Brasil, eu estou chutando tá, com o jornal X custavam um preço, ações da Caixa custava o dobro do preço. Peraí. Eu não sei trabalhar de outro jeito.

Eu acho que passei por tudo na vida mas tranquilidade eu tenho, mesmo. Eu costumo dizer o seguinte, se estiver dando até 1º de outubro do ano passado manda a Polícia Federal, e não vai achar nada porque, novamente, as pessoas que comandavam são da minha inteira confiança. São pessoas que eu boto minha mão no fogo, podem ter todos os defeitos que forem, e têm, mas são pessoas sérias, lícitas.

E o que aconteceu? Muito dessa informação a gente fez com pessoas que tinham vínculo, que tinham para onde voltar, que não precisavam ficar jantando fora, almoçando fora, presentinho, entendeu? Deu problema, volta pra Caixa, volta pro Banco. Então a gente pegou, sob a minha ótica, pessoas qualificadas de mercado que pudessem entregar, com a sintonia de uma equipe, um trabalho feito. E foi isso que eu acho que a gente fez.

Mas o discurso da regionalização, da democratização, ele é uma faca de dois gumes. Primeiro, eu acho que num governo, que tem seu cerne ali uma temporariedade, existem interesses e formas de atuar, que são políticas e não técnicas, que eu acho que é o primeiro grande embate, que é você tá uma posição técnica no governo que é político.

Ele vai bem até alguma quilometragem, mas eventualmente muda o cenário, muda a conjuntura, muda o governo. Como muda seu primeiro gestor, e aí as coisas começam a tentar mudar. O que que a gente fez além disso? A gente escreveu as coisas, normatizou, escreveu na perna pra poder envolver o TCU. A gente fez um trabalho onde a gente pudesse ter, além do critério estabelecido, uma legitimação de cima e institucional para que a gente está fazendo. É claro que poderia ser destruído, como está sendo, mas assim fica mais difícil, e caso ela seja fica documentado quem construiu, quem destruiu, que momento que foi.

Essa faca de dois gumes, é o seguinte, eu acho que houve sim uma democratização com a ampliação, eu posso dizer, e está em todos os jornais. Foi na minha gestão que começou em 499 veículos e hoje tem mais de 10 mil. Não há como não existir uma democratização, porque se o dinheiro, o bolo é o mesmo, eu botei mais gente, eu posso dizer duas coisas: primeira tem mais gente levando, a divisão pode não estar melhor mas está maior; segunda eu posso assegurar pra você que tem gente que nunca viu verba de governo ou nunca imaginou que teria verba de governo e passou a compor nos plano. Eu acho que isso tem uma coisa muito bacana que a gente via muito em veículos do interior, principalmente, que existia uma crença, que foi se construindo, de que valia a pena ser sério, valia a pena ter pesquisa, valia a pena ele ser cadastrado no IVC. Porque num país onde eu tenho no meu cadastro veículos, 3 mil jornais, 2,8 mil títulos, quantos são do IVC? 112.

Que país é esse? Ou o IVC está errado, ou mercado está errado, ou a gente tem que começar tudo de novo.

Acho que nesse período a gente fez com que fortalecesse o instituto de verificação, não necessariamente um cartel, a gente aceitou e cadastrou outros. O IVC, vendo esse movimento, porque ele baixou a bola dele, criou um MPE para micro e pequena empresa, baixou o preço tem uma série de razões que podem levar os veículos a não entrarem.

Ou o preço, ou processo, ou a escrutinação dos caras terem que abrir as contas, eu não sei. Eu sei que existe um problema. Você tem 2800, e esse problema não é meu, é do mercado. Ele passa a ser meu a partir do momento que eu passo a regular ou autorizar. Então o que a gente fez? A gente se aliou institucionalmente a esses órgãos de controle- TCU, CGU, a própria Siset ali dentro - ponderávamos, submetíamos eles todos os nossos critérios, a partir do momento que eles validavam, a gente normatizava as instruções que iam para a portaria. E isso passou a ser a forma padrão de atuar para as agências, para os veículo. Aí tá feito o motim. Mas o que aconteceu?

Mais do que isso a gente se aliou a associações e institutos de mercado para fortalecer a qualificação profissional. Então ABA, o próprio IVC, ABAP, nós fizemos parte de várias

mesas, associações de jornais do interior, todos. Era uma lista grande, uma coisa que não era agradável no dia a dia, mas era uma construção que era para ser feita. E, eu acho seu papel no governo, lidando com verba pública, é aperfeiçoar mecanismos de eficiência, controle e qualificação. Acho sinceramente, e orgulhosamente, que eu fiz um trabalho muito bacana.

Destaco aqui todas as pessoas que estavam trabalhando comigo: Fabrício, Ana Carolina, Márcio, Lívio, Veramir, Luís Antônio, muita gente que é muito boa.

E eu acho o seguinte, que a gente conseguiu tecnicamente avançar muito. Democratização, certamente. Eram 400 veículos, viraram 10 mil. Regionalização, certamente. A gente chegou em cidades com 5 mil habitantes, independente de onde ela estivesse.

Roberto: E a outra pergunta que você fez...

Pesquisadora: Sobre a pluralidade na comunicação.

Roberto: O fato é que quando entram conjunturas políticas ou pessoas políticas que têm interesses, outros, que não são revelados, essas amarras técnicas às vezes atrapalham muito. E, eventualmente, tem um desgaste, uma pressão muito grande para você manter esse critério de pé, interno e externo. Num primeiro momento a mudança de critério gerou um bafafá, que passou. No segundo momento, quando isso estava sedimentado, houve um incômodo de parte do próprio governo, na verdade de uma matiz partidária no governo, e aí eu passei a ser alvo de ataques, de toda ordem, de dentro, de fora. O que eu posso garantir é que em nenhum momento houve um entreguismo aí. Acho que à maneira, está no meu papel, viabilizar muitas das coisas que eram necessárias, ou eram demandadas, mas com o meu critério. Por isso que eu digo assim, na minha gestão, eu passei por quatro ministros, o trato com a coisa pública é realmente pública, isso eu garanto da minha parte e dos meus.

Agora mais do que isso, a forma como a gente estabeleceu ali é clara, transparente, lisa está escrita em todos os lugares. Se concordam ou não concordam? Beleza, a gente pode discutir. Se podia avançar ou não, eu não tenho dúvida que poderia, mas a intenção foi a melhor possível, a partir de uma demanda e a execução foi brilhante, em termos de trato com a coisa pública. E essas coisas que me dão muito orgulho talvez incomodem ou tenham incomodado muitos dos atores aí deste mercado, que não estava acostumados, não tinham interesse ou não era conveniente. A partir de uma mudança conjuntural, até a saída, houve um incômodo muito grande com a participação nossa lá dentro, com esses critérios. Sem apego nenhum, era hora de ir embora.

Pesquisadora: Você percebe que essa relação, que é dúbia, vai ter que conciliar o político e o técnico nessa atuação sempre, isso esperado do governo, correto?

Roberto: O cargo que se ocupava ali tinha um cunho político muito grande.

Pesquisadora: Quando esses critérios foram construídos, eles foram entendidos inicialmente como uma política pública, que de fato tinham esses dois objetivos e tentavam conciliar essa dupla missão?

Roberto: A demanda veio ainda na época do ministro Franklin Martins, ainda no presidente Lula, independente do que ocorria ali existia um entendimento por parte do governo que esta era a saída. Então eles foram sim entendidos como política pública, eles foram legitimados, estabelecidos como prática no sistema de governo. E, com a saída do ministro Franklin junto com o presidente Lula, com a chegada da presidenta Dilma com a ministra Helena Chagas, isso foi fortalecido, enquanto política pública.

Foi um momento de grande realização nesse mercado, a gente podia estabelecer, mudar parâmetros. A gente fez uma concorrência de agências ali, que são as atuais. Naquele momento do nosso contrato, nós colocamos a necessidade do núcleo de mídia atuando com tantas pessoas para formação do cadastro.

Iniciamos, junto ao Planejamento, a questão de institucionalizar uma ferramenta, o MídiaCad, começou uma sistematização para que a coisa ficasse perenizada. Essa era a nossa intenção. Não só a gente acreditava no critério, como queríamos formatar uma maneira desse critério ser perene, independente de quem fosse.

Temos noção e já tínhamos naquela época que tudo pode ser destruído, mas quanto mais difícil a gente fizesse, com envolvimento das pessoas com a sedimentação da prática, com a institucionalização de ferramentas, que a coisa virasse de governo.

Na medida que o governo da presidenta Dilma avançou, no seu segundo mandato, principalmente, o incomodo se tornou muito forte. Porque é muito diferente você trabalhar na comunicação de uma presidente com 60% de aprovação e trabalhar na comunicação com o presidente 14% de aprovação, isso faz toda a diferença. Independente se você é técnico, político. O ambiente, o favorecimento dessa comunicação ser compreendida é de outra ordem. Então, quando você tem 70% de aprovação, como chegou a ter, quando você falava na comunicação, antes dela sair o povo já estava sabendo. Porque estavam dispostos a ouvir ela, a

ver o que ela ia fazer. Era muito fácil, era muito fluido e a forma de você sedimentar essas práticas eram favoráveis.

Existia todo um movimento técnico atrelado a uma expectativa, uma pretensão de mudanças, de alterações, que estava todo mundo ávido para receber. As vozes destoantes chegavam de outra maneira, diferente daquele começo, já vinham mais pra compor, entender.

Quando virou final do primeiro governo, começo do segundo, o pau tava quebrando. E, se tava quebrando do lado de lá, ou seja, tudo que ela falava antes de sair já tinha três batendo, toda prática que você estabelecia também era assim. Na vida é assim, na política é muito mais. Você tem que achar um culpado. No ambiente político é muito complicado, e não é o meu “expertise”, não é o ambiente onde eu consiga circular, aconteceu de eu estar ali, e eu tive muita dificuldade de transitar.

Agora, da mesma forma que eu tive essa dificuldade para transitar, eles tinham dificuldade em entubar os valores dentro do meu critério técnico. Eu sou um cara de realizar, de entregar, “mas não do jeito que você quer, a gente refaz”. Isso incomoda no momento que você tem urgência, ou para beneficiar, ou para trazer o seu lado gente que não tem essa audiência. Não vou entrar no mérito de exemplos, mas aí é a hora de quem é aliado gritar, pra todo mundo, menos pra Secom. Os próprios aliados de governo passaram a bater forte na nossa prática. Eu falei “o que é que eu estou fazendo aqui?”. Venho de um mercado, eu acho que eu trabalhei com afinco, tive um trabalho danado pra botar a coisa certa. Pô... eu virei a Geni do negócio, eu e os meus, fotinho, era o horror. E tem os pessoais, né.

A democratização e a desconcentração aconteceu? Aconteceu, acho que era inegável. podia melhorar? Podia, claro que podia foi um primeiro momento, acho que a questão online podia melhorar muito. Desculpa falar mas, o que existe hoje como *Adserver* é uma palhaçada. Isso vai mudar ainda, e eu sei que vai, tem gente boa no mercado trabalhando, é gente que saiu da minha equipe, inclusive, mas tem uma dificuldade danada de montar coisa certa. Por exemplo, o que eu ouço hoje é que (inaudível) de cortar os pulsos. Eu vejo a pessoa faz um projeto, qualifica, pesquisa, faz um puta trabalho aí vem alguém, marca um almoço, um café e entra na mídia. Me tira daqui, entendeu? Porque você tem que montar a faculdade de “baba ovo”, não de RP. É o fim do mundo.

E aí eu acho que é uma coisa cultural, brasileira. Eu, quando fui da Americel, eu tinha 26 anos, eu vim do banco e fui pra uma empresa privada, selecionado, e eu achei que ia mudar o mundo. Eu aprendi na Americel, com dor, que eu não vou mudar o mundo. Eu aprendi no governo que o maior esforço é o mundo não mudar o meu mundo.

Já que eu vou mudar o mundo, eu não posso fazer com que o mundo mude os meus valores e os meus princípios, que é o que meu pai me ensinou, o que a escola me ensinou. Mas é muito fácil, é muito sedutor. Eu aprendi que o mundo não pode mudar o meu mundo aqui, no Mensalão, e eu acho que botei em prática lá na Secom. E com os meus, realmente que eu tenho confiança até hoje. Confiança não é uma coisa abalável se ela é firme. Isso é outra coisa maravilhosa, de 27 anos até hoje, eu tive a sorte de, talvez, o tino de cruzar com pessoas, nessa trajetória, que foram seguindo ao meu lado e até hoje seguem, umas aqui, outras acolá. E têm pessoas de mercado hoje que são grandes amigos, são pessoas da minha confiança e eu sinto isso de volta. Pessoas pelas quais eu sou referência nesse mercado. Pra mim isso não tem preço. Então, a questão da atuação ali dentro são dois pesos e duas medidas. Cada dia é um dia. Quando você tá numa conjuntura desfavorável ao governo, com interesses, e o interesse é de todo o mundo. Então, imagina um órgão, a Secom, eu lido com o governo, são um monte de ministérios, monte de contas cada uma com seus interesses, cada conta dessa em suas agências, cada agência tem os seus funcionários e cada um tem os seus veículos, não tem fim isso. Por exemplo, Furnas, Eletrobrás, é todo mundo contra você. Chega um momento que o tiroteio é tão grande que, primeiro te impede de avançar, você desiste, você cansa, você estafa. Mesmo acreditando, mesmo sabendo, você fica impedido de avançar, não tem mais clima. Dava pra avançar? Dava mas vamos parar por aqui. Segundo, você tem uma desilusão muito grande, tudo que te ensinaram na vida não é verdade. Faça o que eu falo, mas não faça o que eu faço, é de matar. Isso pra mim não. Pode falar para os meus funcionários todos, todo mundo trabalhou comigo, a agência, veículo... eu faço o que eu falo. Eu costumava dizer que a minha palavra vale mais do que o meu escrito. Se a minha palavra não valeu, eu não estou aqui mais. Isso é muito difícil nesse mundo nosso.

Pesquisadora: Queria te perguntar agora, justamente da relação com as agências nesse processo. Qual é o teu entendimento já que agências são empresas que vendem uma lógica, que é uma lógica que não exatamente estava permeada por esses objetivos que o governo, tem como prioridade.

Roberto: Mas quais objetivos? A agência tem que fazer a comunicação do cliente dela.

Pesquisadora: De democratização. Vamos combinar que, assim, eles são empresas e que vendem uma lógica de formação profissional em que talvez esse ideal de desconcentração, democratização, não esteja tão claro na cabeça de um profissional de publicidade.



Roberto: Cá entre nós, eu posso ser grossalhão, péssimo? Eu trabalhava num banco, esse nome ... agência é agência de propaganda, agência de locação, agência de prostitutas. Eu digo, agência é uma coisa, teoricamente especializada, para empregar bem dinheiro o que é seu. Cá entre nós, no meu pensamento, eu tô cagando se eles querem isso, regionalizar ou não. Quem tem que querer sou eu. Elas estão ali para cumprir uma estratégia, uma orientação que sou eu que dou. Mais do que isso, quer dizer, não existia trabalho nenhum. Todo o trabalho que antes tinha com um desconforto passou a ser um “play”. Então, para mídia da agência, pode até dizer não concordo, mas o trabalho ficou facilitado. É claro que por outro lado dá muito mais trabalhos botar 80 mil PIs ao invés de botar um pra Rede Globo. Para receber é mais difícil. Mas, eu acho, a profissionalização e a qualificação desse mercado é tarefa de todo mundo, esse é o meu pensamento. Eu já trabalhei com várias agências, na Americel, no próprio Banco eu já tive três ou quatro, e lá também. Me respeita? Primeiro porque eu não jogo pra agência o ônus das coisas e eu também não faço um retrabalho pra agência. Eu não boto a agência pra trabalhar 10 horas por dia e ficar esperando porque é isso que o povo faz. Eu não boto a agência pra retrabalhada, eu vou junto. Eu costumava dizer pra Artplan que não era por mim que a coisa não ia sair, se você estiver aqui quatro horas manhã, pode me ligar. Então não é só vocês que estão trabalhando, eu tô dentro, eu estou junto, lá dentro da agência. O sucesso de vocês é o meu sucesso, em tudo, no planejamento de mídia, planejamento de uma ação, não pode a na estratégia e na execução dela.

Acho que existe uma cultura brasileira do se dar bem que é muito ruim, pra tudo. E ela permeia esse mercado nosso, e isso me incomoda. Mas, novamente, eu não tenho nem filho, eu não vou mudar o mundo, é com isso que a gente vai ter que lidar. Agora me incomoda muito, esse almocinho, viagenzinha, não aceito, não topo. Vou almoçar com amigos meus, de mercado inclusive, ou quando, institucionalmente, eu sou imbuído dessa questão, aí não tem jeito. A gente não faz tudo que quer.

Mas, eu acho o seguinte, primeiro, minha relação com a agência, qualquer uma delas, sempre foi muito respeitosa. Agora, cada um no seu papel, eu cliente e você agência. Agora o que se vê por aqui, e por aí, é o seguinte: o povo não tem noção de orçamento, tá tudo com agência. Não, nas contas que eu trabalho é meu, você é minha agência.

O orçamento é meu, a ação é minha, a estratégia é minha. Vem comigo, me ajuda aqui, é isso que eu gosto. Agora não vem dizer que você não está faturando, porque isso não é problema meu. Ah, porque a minha estrutura...isso não é problema meu.

Por exemplo, eu tenho noção que quando a gente colocou na Secom o núcleo de mídia e (inaudível) para fazer a MídiaCad, só a conta de telefone do núcleo de mídia virou um escândalo. Isso não é problema meu. A agência que entrou na minha conta, já está lá no contrato.

Há que se pensar que o modelo, hoje, de receita das agências é muito inadequado. Agora é inadequado por que? Pela própria práticas todo mundo. O que que é BV? É o fim do mundo, no meu entendimento.

E aí acontece que o BV que era da Globo agora vai pra Mídia Channel. Virou um trunfo de poder, onde hoje, nesse mercado, desqualificado, o relacionamento é mais importante que o tecnicismo. Um almoço, uma viagem, te faz ter mais eficiência que uma pesquisa de audiência. Onde o BV é institucionalizado, onde o CENP entra para bonificar a si mesmo, não para regular mercado nenhum. Na verdade é um espelho disso que está no país hoje aí.

O que que acontece muito? A ação que a gente executava na Secom, e isso eu ouço de pessoas que estavam comigo e hoje estão do lado de lá, era só a gente. É desanimador. Economizou gente que estava comigo hoje todo mundo de lá era um só agente (inaudível). Porque as pessoas que você tem ao seu lado, como seus aliados e você confia profissionalmente elas têm uma orientação interna ou pela agência pra tratar de outra forma. E todo mundo precisa de emprego. Acho muito triste uma DNA Propaganda, que eu passei por aqui, uma Matisse que eu passei na Secom. O que está acontecendo hoje no mercado que fica sabendo fica sabendo, de Agnelo, de Calia, o que tá acontecendo com a Propeg agora. É muito triste, e é muito triste por duas razões. Primeiro porque assim, é o aborto anunciado. Todo mundo sabe... ou foi só meu pai que me ensinou que não se deve roubar? Agora, comparar agora sim é muito sedutor essa questão de você deixar para trás valores para poder angariar alguns benefícios. Eu não, eu trabalho desde os 14 anos e benefícios eu já construí os meus. E aí eu acho muito desanimador neste sentido é onde você vê a prática do mercado espelhar isso.

Você pergunta qual o seu relacionamento com as agências? Primeiro ele é respeitoso. Segundo, como eu tenho esse pensamento essa crítica, quer dizer, a orientação é minha e a agência também. Não tenho medo de trabalhar com agência nenhuma, nem grande, nem pequeno, nem Matisse.

Pesquisadora: Mas você não acha que nesse cenário, como você bem falou de gestores públicos, que muitas vezes não estão preparados para lidar com essa questão do planejamento de mídia ou até os critérios. Enfim, as agências não impondo até certas lógicas?

Roberto: Lógico. Você sabe disso.

Pesquisadora: E o cliente acaba se afastando desse cenário de decisão final.

Roberto: Eu nunca me afastei.

Pesquisadora: Digo, a sua visão geral, ampla.

Roberto: Sim, eu posso te dizer o seguinte, eu nunca me afastei, eu sempre enfiei a minha mão no plano de mídia, confiando na agência, não é que eu desconfio. Muita vezes fiz muita besteira por desconhecimento, desde a Americel, a gente vai adquirindo coisas.

Isso é muito peculiar hoje, por exemplo, não vem ao caso dizer, mas orçamento ou estratégia de mídia de clientes importantes, estão na mão das agências.

Eu na Secom, no ano eleitoral, a gente tinha um limite para gastar do institucional. A gente acompanhava porque esse papel institucional era nosso

Aí um ou outro ministério, lógico tem limite do global, um que estourava o outro a gente compensava, mas acompanhávamos individualmente pra ver o que estava acontecendo, e eram sempre os mesmos, com as mesmas agências. Um mercado onde existe uma licitação, dizem que com cartas marcadas porque eu não sei,- juro que não - onde existe um mercado de governo que algumas agências já não participam, os players ficam os mesmos. E aí o que acontece? O que a gente mais vê em Brasília é a agência chegar de fora e pegar a estrutura, os funcionários, os computadores e a secretária da agência que ficou para trás

E o que ela vem fazer em quatro anos? Ligar a caixa registradora dela, ela quer bater a sua carteira. Quando você vem com esse afã, por mais que você tente disfarçar, ninguém engana todo mundo o tempo todo.

Então quando você quer bater a carteira você faz demanda ridícula, vende ações desnecessárias, inadequadas e eles compram pra gastar a verba.

Você realmente quer botar tudo num PI só porque acabou o dinheiro. Pra faturar fica melhor, para acabar o dinheiro é melhor e a sua receita está igual. Pra estrutura você só precisa de uma pessoa pra fazer PI, você não precisa de uma estrutura de 10 e nem precisa qualificar ninguém porque vai botar tudo na Rede Globo, tudo num negócio, então tem alguém que vai lá e faz pra você um “slipizinho” e faz acontecer.

E nesse meio do caminho os mídias, se empoderam. Tem mídia e mídia. É mídiuzinho pra se empoderar por causa de um squeeze, por causa de uma Festa de Colunistas. Ah não. Eu não

consigo transitar, de verdade, eu estou aqui nesse mercado há muitos anos, mas tem coisa até hoje eu não consigo transitar nessa coisa menor mesmo. Como não consegui transitar, veja, não consegui antever o incômodo que eu causei num governo. Porque eu acho que eu tenho uma clareza do que é certo e o que é errado, que nem passam pela minha cabeça algumas coisas tão óbvias. E graças a Deus, eu fui salvo no Mensalão pela minha inocência me salvar. Pode ir atrás, no meu período, pode entrar porque se tiver erro ali eu explico, não tenho má fé, não tenho dolo, tenho trato com a coisa pública.

Pesquisadora: E você concebe algum modelo diferente em que seja possível talvez internalizar esse controle, e talvez até tirar o papel da agência de publicidade desse contexto?

Roberto: Não é tirar hein, eu acho que ela tem que compor.

Pesquisadora: Por que não internalizar isso no governo?

Roberto: Porque não é interessante, né. É transitório. Veja, o Lula queria na saída, a Dilma quis, mas quando uma coisa caiu e ela - é minha opinião - não ser política e começou a fazer concessões, entraram as hienas no negócio. A força da coisa é muito mais institucional do que pessoal. Houve um grande avanço em termos de normatização a partir de uma derrocada que foi o Mensalão, que caiu tudo. E tá tudo aí de novo. Pode ter transformado uma coisa ou outra, mas está tudo aí, os mesmos atores, os mesmos modus operandi, as mesmas formas de atuação. E você me pergunta. Porque é cultural. É do Brasil. Acho que enquanto não tiver um fortalecimento, uma hemodiálise. Porque é o país de uma cultura onde se dar bem é legal, não sou eu que estou falando, é o Brasil, né?! Essa coisa de se dar bem e as pessoas que deveriam estar mostrando pra gente o modelo de exemplo são as que mais atuam, uma politicagem... e quem está ali está tudo preso. É muito desolador. E não adianta, eu não acho que é daqui que a gente vai internalizar. É uma hemodiálise que vai acontecendo aí, talvez um Mensalão que ajudou de um lado, essa Lava Jato está ajudando por outro, excessos são cometidos. Mas assim, é a chegada. Eu acredito que um dia a coisa vai mudar, mas eu não acredito que eu vá ver isso acontecer

Eu gosto muito de trabalhar com comunicação, aprendendo, acho que contribuo, entendo, domino, mas não acredito.

Você diz como internalizar. Não. Acho que o maior movimento de internalização foi feito por nós. No momento que a gente saiu, que saíram, porque a gente estava incomodando, estava

tudo numa boa e a coisa degradingolou ....toda. Em termos de veículo, de dinheiro, de critérios, de banco de dados. Não conta comigo pra refazer isso não, a minha parte eu fiz. Você me pergunta, por que não? Porque eu não acredito.

Pesquisadora: Só pra esclarecer, o que eu dizia por internalizar era talvez não contar com o papel da agência mas que cada órgão tivesse sua agência interna. Trazer essa estrutura para dentro do governo ao invés de sempre licitar.

Roberto: Como a gente fez na Secom, de alguma forma. Mas isso é um trabalho Hercúleo. Eu costumo dizer o seguinte, e eu vou dar um exemplo do Banco. Pessoal pega aqui no Banco, pega. O banco é uma empresa muito blindada, muito, aqui você tem segurança das coisas, aqui você não assina sozinho, tem 200 controles, que já passaram na mão de um monte de pessoas, mas também não anda. É tão cheio de controle, trava, assinatura, que pra andar daqui ali, nao dois anos em meio. O contrário de lá, onde a gente podia fazer, mas você vai responder no seu CPF. Eu sabia o que estava fazendo, eu não tinha medo. Aqui por mais que você queira pôr pra andar é difícil, pela empresa, tudo empresarial. Eu costumo dizer, e acho que a metáfora vale pra essa parte, quem está chegando no banco, não vê que tem um carro sem gasolina, e aí tem que empurrar ele daqui pra 402. O que eu tenho? Vou botar 20 pessoas, o carro vai voar. Mas aí você vai ver, cinco estando dentro do carro, outras três estão fazendo de conta, lá na frente enquanto você empurra. Outras duas estão tentando furar pneu. É isso. Como é que se internaliza? É muito difícil. Você não tem um patrocínio e nem uma intenção, que não tem e nem vai ter o governo.

Eu costumo dizer que a comunicação, tirando quando você veículo de comunicação ou agência de publicidade, ela não é uma atividade fim, de nenhuma empresa, ela é uma atividade meio. E, eu, só trabalhei assim com comunicação de telefonia, de banco, de centro cultural e de governo. Então a importância dela é o tamanho que dão pra ela, atividade do meio.

Eu posso dar um exemplo, que não vai constar aí, mas o recall de campanha do banco era fechado, 10 anos atrás. Posso estar enganado, mas acredita-se que desde o evento Mensalão, que Caffarelli foi um lapso de tempo pra dar um jeito e saiu, a área de comunicação do banco, ao invés de ser um solucionador de problemas ela virou um problema sob a ótica de quem não quer enxergar. E aí é complicado.

Se você tratar a área de comunicação como um problema, ela vira balcão de negócios. Você vai resolver o problema do problema. E aí é a festa para as hienas todas, para os amigos, pra quem faz festinha de final de ano, pra quem leva seu assessor pra almoçar. Então assim, você não tem

a rédea do negócio na sua mão, ela é solta. Eu tenho, eu sempre tive, mesmo. E foi sem querer, eu aprendi que era assim e fui acreditando desde menino, fui galgando algumas coisas, tive algumas oportunidades que ninguém chegou pra mim e disse ser diferente. Só que no caminho você vai aprendendo, vai amadurecendo, e eu acho que amadurecer é perder muitas vezes e não só isso.

No meu caso eu trato de fazer com essas pessoas, eu não formei ninguém, mas que são formadas, são de minha confiança, qualificadas. Eu costumo dizer que, o que eu aprendi - porque a gente aprende no amor ou na dor - o que eu aprendi na dor eu tento passar no amor. Eu acho que funciona, de alguma forma. Só que dá muita pena porque o mercado não está preparado pra gente qualificada, gente que não se entregue aos valores, gente que segura para si essa questão na internalização, das orientações, das criações. E não é assim, esse mercado não é assim. Eu arrisco dizer, você conhece pessoas que eu conheço, as pessoas me conhecem, eu é que não conheço direito ainda, a gente vai aprendendo se decepcionando, é isso. E não é que todo mundo gosta de mim não, as pessoas sabem como é que eu sou, não tem conversa, negócio não tem mesmo. E se você tem um projeto, ele é bom, eu topo.

Mas ele tem que ser bom, não é você dizer, traz ele. Eu já viabilizei bastante coisa em termos de venda, de compra, de formatação. Por exemplo, quando a gente foi montar esse cadastro a gente ajudou muito a rádio do interior, muito jornal, com a tabela. A ter uma tabela. Foram 10 tabelas, é o fim do mundo. E aí, é a própria cultura dessa politicagem. E é dinheiro seu, dinheiro meu que está ali. Você está roubando de você mesmo, do pobre que passa na rua e pede esmola. Pessoalmente, eu já me mobilizo muito em ver uma criança na rua, eu não sei como as pessoas dormem tendo roubado das pessoas. Isso eu não vou mudar, mas também não vou parar de me indignar. E não vou mudar o meu jeito porque isso acontece dessa forma.

Uma coisa muito legal é que existem pessoas que eu dou o maior 10, sabem e estão comigo porque também são assim. Há esperança. Só que eu acho que não vou viver pra pra ver isso.

Pesquisadora: (inaudível) O direcionamento, os objetivos iniciais, da clareza em relação a essa construção.

Roberto: Eu tive uma orientação para fazer uma coisa, eu propus, foi validade e nós começamos a fazer. Eles aperfeiçoaram muito. Pode melhorar? Pode, mas já foi melhorado a partir de pessoas que entenderam o objetivo, atuaram.

Pesquisadora: E aí essa demanda claramente veio do ministro Franklin Martins? Surge com ele essa noção, vem dele...

Roberto: Existia uma intenção de democratizar e de regionalizar, estava declarado numa portaria, a gente só fez botar em prática. Agora existia uma intenção do governo de contemplar um nicho de mercado que nunca era contactado pelo governo. Quando vinha a gente falava não, desse jeito não. Eu digo o seguinte, em qualquer lugar, tem que comprar essa xícara por três milhões. Só pra entender, tem que comprar essa xícara ou tem que dar três milhões? Ah essa xícara vale um, não vale três. Não, deixa eu te falar é pra dar três milhões, então são quatro xícaras. Porque é três que vale, mas eu tenho que levar uma a mais, tem um volume ali dentro. Então isso incomoda, quando já tem um trato feito ali em cima, só que, assim, de outra forma eu não faço.

Pesquisadora: Você chegou exatamente no ponto que eu queria chegar. Já que existia esse primeiro objetivo do governo, que veio na demanda do ministro, a Secom, e até a atuação da publicidade é muito questionada pela mídia e pela sociedade civil é e em relação a essa essa questão do técnico talvez se sobressair sobre esse objetivo maior.

Roberto: Qual objetivo maior?

Pesquisadora: Da democratização.

Roberto: Então espera aí. O que que a gente precisa fazer? Acho que uma equação composta que, é o seguinte, não adianta você ter uma intenção e jogar ali dentro pra quando sair do outro lado estar cheio de irregularidades. E aí está todo mundo contemplado ali, menos quem operou. Eu, no papel de um gestor público, primeiro eu sou um gestor público. Segundo, eu tenho que cuidar do meu CPF, vou responder por tudo que eu fiz. Tecnicamente eu tenho que ter respostas e a gente está falando de dinheiro. O que eu posso dizer com todas as letras é eu nunca tive medo de autorizar milhões. E olha que eu passei pelo Mensalão, eu fui pro TCU, já saí. Na hora de sair ninguém fala nada. Olha que coisa louca, eu acho. O incômodo é tal ordem que o grande escândalo sou eu. Não é isso? Com a experiência, formação que eu tenho. Houve um momento que não era, e eu tô achando bom, não estou achando ruim não. É uma coisa que a empresa está dizendo, ou o mundo está dizendo. Não é assim que funciona, não é assim que é pra funcionar. Como eu não sei funcionar de outro jeito, melhor eu estar aqui mesmo.

Você perguntou qual é? Depende de quem está no meio. Eu entrei na Secom com uma equipe que respondia ações do Gushiken, assessores que eram meus naquela hora, por uma boa fé fizeram uma coisa para atender e estão respondendo por isso hoje.

Eu respondo qualquer coisa que você perguntar, mesmo, eu não tenho problema em responder e na tentativa de atender às demandas que eu tinha. Agora, o que não dá, não dá. Se tem um jeito de fazer, deixa comigo. Não tem melhor que eu pra transformar, porque eu tenho conhecimento, eu tenho critério, eu sei que pode e o que não pode. Vejam, eu tenho esse apego não, agora o que não dá para explicar, não sou eu que vou fazer, nem com o ministro Franklin, com o ministro Edinho, nem com a presidenta Dilma, nem com o presidente Caffarelli aqui. Não conte comigo. Se é pra fazer qualquer coisa de qualquer jeito, não precisa ser eu. Pega um 'laranjão' bota lá e faz.

É isso. Olha só que engraçado, eu passei pelo Mensalão, a briga, foi o pior momento da história. Agora eu tô na gestão de pessoas, não é minha área, mas quando você chega aqui limpa para tomara pessoa só não é óleo mas quando você chega aqui tem um monte de processo, envolve dinheiro, sessão de funcionários, acordo coletivo, nada que eu seja. E aí os meus, eu tenho quatro gerentes, tudo desesperado, auditoria pegando, todo trabalho é achar e responsabilizar alguém.

Quando a gente foi ver a auditoria, os auditores que hoje estão aqui dentro, são os mesmos que fizeram do Mensalão, em 2005. Eles todos sabem que eu sou, é o máximo, assim, a desconfiança que eles têm que, é intrínseca do trabalho deles, é minimizado comigo. Eles já abriram minha conta lá atrás. A gente é tudo funcionário do banco aqui, lá naquele tempo já foi um limpa geral. E como naquele tempo era novidade, publicidade, BV, produção, mídia. O que aconteceu? Eles abriram, a conta de todo mundo, eles me ligavam. “Você me explica, aqui?”, eu ia lá explicava.

Existe uma empatia muito maior no sentido deles enxergarem meu processo hoje, aqui na gestão de pessoas, como falha operacional do que falha comportamental.

Eu arrisco dizer que eles sabem que não estou imbuído de nenhuma outra intenção a não ser solucionar a questão. E falo com eles falou que isso daqui não vai resolver nada, porque eu estou pegando coisas de 2008, cadê? Não tem responsabilização. Então é processo que é pra melhorar, mas se eu saio amanhã quem entra? Que dane-se. Agora, eu estou indo atrás de resolver, porque acho que é meu papel, eu estou sendo pago pra isso. Vou ficar aqui fazendo o que, né? E vamos resolver.

Acho que isso é que me alimenta, em termos de realização. E acho que é muito difícil você atender todos os interesses e permanecer liso, porque se você for atender todos os interesses,



ainda mais numa área de governo, meu Deus. Eu acho que esse foi meu grande desgaste, era não, per aí, num momento que não se dizia não.

Pesquisadora: Contextualizando a gente tá falando em relação a Altercom e FNDC.

Roberto: Não, a nichos. Altercom é um nicho, FNDC é outro, blogs progressistas são outro nichos. Vamos dizer assim, é gente que a gente categorizou e conseguiu botar dentro de um parâmetro. A gente conseguiu parametrizar todo mundo com critério, blog progressista, TV universitária, TV comunitária, a gente conseguiu. Veja, TV comunitária e rádio comunitária existia um impedimento legal. Nós construímos junto com Ministérios das Comunicações, Ministério da Justiça, com o nosso Ceset a possibilidade de incluir TV comunitária. A gente conseguiu, em 2009, com o Franklin. Em 2010, veio uma nova interpretação da lei que vetava, pelo Ministério das Comunicações. Se eu tenho uma lei que me veta, não sou eu que vou fazer. Continuamos nos esforçando, (inaudível), porque a Secom cortou, agora não era nada. Essas pessoas também tendem a não entender o que está acontecendo, a jogar no ventilador.

Eu estive com essas pessoas, muitas e muitas vezes, mas eles me detonam muito porque eles acham que fui o responsável por cortar, mas pelo contrário, eu fui o responsável por inclui-los no cadastro, depois a gente foi vetado. Nunca teve verba, quando você tem na segunda vez tá pouco. Tá, tem que ter mais, eu sou seu amigo, eu falo bem de você. Olha eu estou falando pelo seu tamanho, aumenta a sua audiência aí, que aqui a gente aumenta também. Não, não, aí problema sou eu. Era a a ministra Helena, coitada. Eu falo com ela até hoje. Mas o típico modelo brasileiro de fazer, você tem que se dar bem, você tem que ter mais, você é amigo, você tem mais. Não vem em nomes, mas o mercado está cheio de gente assim, não está? Então é muito difícil, atender aos interesses de todo mundo você não vai. Quando você não atende as pessoas foram organizadas, porque elas acham que têm direitos, e às vezes até têm, só que você tem que construir esse mecanismo, não dá, não tem tempo. Então tem uma dificuldade no ambiente para que isso daí não sai mesmo. E você vira diabo, demonizam a questão ali e não enxergam o esforço que você está tendo para fazer isso é natural, eu acho. E é muito difícil você lidar com essa questão.

E a gente fala quem tem a intenção aqui somo nós, mas aí vinha de cima “é pouco”. Não quer, não pode, não dá. É muito difícil.

Por exemplo, essas associações todas, jornais do interior, Associação dos Representantes de Brasília, passaram de jogar pedra na gente, a aceitar como a - pode não ser o melhor - mas é muito melhor.

É quando eles passaram a ter uma receita, e o Miguel Gobbi é legal, por que?

Dentro dos mercados regionais, a gente tinha praças e praças, jornais e jornais, uns com IVC e outros com não. Quando se começa parametrizar os tamanhos de cada um, existe gente que é grande exatamente cada um existe gente que é grande está com preço baixinho. E esse entendimento por conta dele fez com que ele profissionalizasse a Associação. Claro, ele sempre reclamou de pouco dinheiro, como todo mundo na vida.

Ele sempre queria enfiar o jornal dele abaixo de cinco mil. Só que assim, a gente nunca fez exceção, nem pra ele e nem pra ninguém

Mesmo ele reclamando, que vai ter mil reclamações, podia avançar, ele vai dizer que foi um movimento que os qualificou, enquanto associação, enquanto mídia regionalizada.

Eu não tenho dúvida que ele vai falar isso com todos os “obs” que ele tem. Mas também, hoje, ele deve falar com o secretário executivo. Não é pessoal, é institucional. Então desde que eu saí, nunca mais falei com ele mesmo. Agora é um cara de valor, qualificado para é representar esse cunho associativo. Porque ele não é só um dono, ele é o presidente da associação, e realmente ele estabeleceu lá dentro um critério, um modelo, baseado no nosso, de comprovação de checking, de diagramação. Ele facilitou a vida dos associados dele e ele centralizava, por exemplo, esse pagamento que às vezes não vinha, que é pouquinho, ele vinha tudo. A gente autorizado por ele, ele pegou um negócio para ser representante e a gente pagava por ele. A ação dele entrava e finalizava tudo com ele no comando então assim não tinha erro, nem o jornalzinho. Ele vinha com checking, com a fatura, então ele fazia esse meio de campo muito bacana, depois de um entendimento. Ele é um cara que pode ajudar você, em termos de qualificação.

## **ANEXO - ENTREVISTA RENATA MIELLI**

Entrevista realizada em 16/10/2017

Pesquisadora: Primeiramente eu queria me apresentar, eu acho que falei muito superficialmente sobre a minha pesquisa, eu sou estudante de mestrado da UnB e eu estudo os critérios de distribuição de verbas publicitárias do Governo Federal, basicamente durante os últimos 13 anos. Eu conversei um pouco com Bia Barbosa e ela me disse que você é a pessoa mais engajada nessa pauta dentro do FNDC, e eu gostaria de fazer algumas perguntas a respeito. Essa primeira conversa eu até tratando como uma conversa mesmo bate papo mais informal, até como termômetro para esse instrumento de pesquisa que estou construindo. Eu realmente quero ouvir alguns atores e se tiver oportunidade de voltar a conversar com eles, num segundo momento, seria interessante. Nesse primeiro momento, eu queria que você trouxesse um pouco do contexto do teu histórico com o FNDC, com o Barão de Itararé, sobre essa tua atuação dentro dessas duas instituições.

Renata: Eu tenho participado dessa agenda, desse tema da democratização da comunicação já faz alguns anos, bastante, pelo menos desde 2006 eu tenho acompanhado essa temática, não participando diretamente de nenhuma entidade do movimento social, mas como uma atuação minha, como jornalista, como ativista. Eu enho procurado acompanhar essa agenda. Até como jornalista, onde eu pautava o assunto. Em 2008, 2009, eu estava no Portal Vermelho, e a gente começou a ter uma atuação mais organizada nessa agenda de luta da democratização da comunicação, e participamos ativamente aqui em São Paulo e em outros estados do processo de pressão sobre o governo em torno da reivindicação da realização de uma Conferência Nacional de Comunicação e que acabou sendo realizada no final de 2009. Eu participei da Confecom como jornalista do Vermelho, que organizou uma bancada grande e teve uma participação na Conferência Nacional de Comunicação. Participamos aqui em São Paulo, e nesse momento a gente começou a articular um grupo de blogueiros de sites da mídia alternativa em torno desse tema da comunicação. Em 2010, a gente fundou o Centro de Estudos da Mídia Alternativa Barão de Itararé, em maio. E procuramos dar continuidade a essa atuação ou tentando acompanhar os desdobramentos do debate da Conferência de Comunicação e a gente tinha uma participação na Comissão Nacional Pró-Conferência de Comunicação. Em julho daquele ano, de 2010, teve uma reunião dessa comissão, aonde ficou claro que não tinha mais como a gente se articular em torno de uma comissão, que a gente precisava buscar reforçar o FNDC, que era então a entidade articuladora da luta pela democratização da comunicação,

apesar de naquele momento e no processo da Confecom a gente ter tido muita crítica, a gente ter feito muita crítica à forma como o FNDC participou desse processo, sem ter uma liderança mais proativa.

Enfim, a gente tinha uma série de críticas e naquele momento o Barão, junto com outras entidades do movimento social procuraram, formalmente, a então direção do FNDC para que a gente pudesse tentar se filiar no FNDC e participar dos fóruns com essa expectativa de ampliar o leque de atuação do FNDC. Resultado disso, em 2011, teve uma plenária do FNDC, que foi aqui em São Paulo, que elegeu uma nova direção do FNDC, nessa oportunidade houve uma mudança bastante grande na composição da executiva, e tanto o barão de Itararé como o Intervozes, que eram duas entidades que nem eram filiadas, eram recém-filiadas ao FNDC, passaram a compor a executiva do FNDC, que naquele momento foi coordenada pela Rosane Bertotti da CUT. Desde então, o Barão e eu temos tido uma atuação mais diretamente dentro da estrutura do FNDC nesse processo de articulação do debate em torno da democratização da comunicação. E, paralelamente a isso, - acho que é interessante pra a sua pesquisa - , o Barão nasceu com o propósito de ser uma entidade que viesse a somar às outras entidades já existentes na luta pela democratização da comunicação, mas com, digamos assim, um olhar mais dirigido para discussão da mídia alternativa, do fortalecimento da mídia alternativa. Foi então nesse período que nós começamos a realizar os encontros de blogueiros, o fórum de mídia livre e a gente passou a ter uma preocupação, e participar de uma discussão sobre essa questão dentro do debate da democratização da comunicação como estado, para além das políticas públicas, também com a responsabilidade de incentivar, através de mecanismos econômicos, a diversidade e a pluralidade. A gente começou então a atuar um pouco nessa discussão da democratização das verbas publicitárias do governo federal, mais especificamente o Barão porque o FNDC até esse momento não tinha uma atuação. Inclusive, para atingir os objetivos de comunicação do governo também é preciso ter um processo de descentralização da distribuição das verbas publicitárias e isso faz parte do papel do estado de promover a diversidade e a pluralidade porque o estado tem que conversar com todos, tem que dialogar com todos. Então essas eram as duas premissas transparência e a questão de que é papel do estado promover a diversidade e pluralidade, e que você não pode simplesmente pegar todo o recurso do estado e colocar, majoritariamente, num veículo porque, inclusive, a mensagem do estado não vai estar chegando aonde o estado precisa que ela chegue. Essas eram as premissas que orientavam a nossa discussão enfim e aí a partir daí a gente começou a fazer levantamentos de valores, tentar buscar dentro dos canais, que eram bastante difíceis de você fazer um levantamento desses dados, o quanto estava sendo destinado. E aí, a gente já tinha mas aí

percebemos os valores exorbitantes que iam para as grandes redes e foi a partir disso, que depois no segundo governo do presidente Lula, a partir de uma pressão de muito diálogo que a gente desenvolveu lá, se criou a tal da mídia técnica no governo, na gestão do Franklin, na Secom. A gente também tem uma série de críticas, mas bem ou mal se criou um critério transparente de como se aplicar as verbas publicitárias do estado.

Pesquisadora: O que você destacaria como principal crítica em relação a esses critérios implementados na gestão do ministro Franklin?

Renata: Então, o problema é que a mídia técnica é baseada em dados de audiência e tiragem e, a gente sabe que esses dados eles são muito frágeis do ponto de vista do que é o real alcance do veículo. Do ponto de vista da radiodifusão, por exemplo, principalmente na televisão o Ibope não tem um alcance nacional, quer dizer a pesquisa se propõe ter um alcance nacional mas ela não tem medição em todos os municípios ela media alguns aparelhos, em algumas capitais, naquela época nem eram em todas, para fazer o levantamento e não continua sendo em todas eu acredito. E, você estar com o aparelho ligado numa residência num determinado canal de televisão também não pressupõe que aquele canal está recebendo algum tipo de audiência porque a forma como se construiu a sociabilidade, a relação com a televisão no Brasil, as televisões ficam ligadas e não, necessariamente, tem alguém assistindo. Então você liga a televisão se aquele aparelho está cadastrado no Ibope, lá tá dizendo que tá tendo audiência mas não tem ninguém assistindo.

São critérios muito frágeis, do ponto de vista deles serem os únicos critérios utilizados para definir campanhas e investimento público em meios de comunicação. A TV por assinatura não é medida por esse alcance, muitos outros veículos, as parabólicas não alcançam, não são medidas pelo Ibope. Então você deveria ter vários critérios combinados não apenas uma medição de audiência tiragem por padrões que são frágeis.

A outra crítica era que ainda apesar de começar a incluir veículos de internet na distribuição das verbas publicitárias, já que está vivendo um período da internet se transformar numa das principais ferramentas de comunicação, ainda era desproporcional. Acho que uma das primeiras, quando a Secom passou a fazer aquela pesquisa de mídia, com os dados a gente via que o governo federal do total de verbas de publicidade do governo 5% ia para a internet e o resto para os outros veículos, quer dizer era muito desproporcional. E o dado segmentado dentro da internet era difícil você ter, e tinha que ser tipo um hacker para poder descobrir exatamente os valores. E quando você ia olhar, quem estava recebendo a publicidade do governo federal

dentro da internet o Google e o Facebook. Quer dizer, a gente achava também que isso estava equivocado.

E a terceira crítica, então a pouca participação da internet e e uma participação pelos grandes atores financeiros dentro da internet, Google e Facebook, ainda uma grande presença dos veículos hegemônicos. E o terceiro que a gente discutia era a ausência de qualquer critério de diversidade e pluralidade. Então isso tinha que comparecer, é quase como uma política positiva. O que a gente falava de discriminação positiva que se chama. Mas qual é o critério de diversidade e pluralidade? O estado não é uma empresa, é seu papel promover isso e não custava esse critério de forma explícita. E, esse critério de diversidade, poderia ter uma série de regras internas. O critério da diversidade não é dar dinheiro pra quem fale bem do governo mas você pode criar uma série de parâmetros para definir o que são boas práticas de distribuição de verbas publicitárias a partir de critérios de diversidade e pluralidade.

Então, garantir uma cobertura mínima em todos os municípios do Brasil, senão em todos, quanto você quer chegar num primeiro momento? é municípios que só tem um jornal, dois jornais, então acho que você tem um monte de critérios que poderiam ser utilizados, pra incluir essa questão de diversidade e pluralidade, isso não constava. Então a maneira de o estado, do governo se resguardar "das críticas" por descentralizar minimamente as verbas, porque isso foi feito, houve

uma de centralização, ainda que bem pequena, mas houve. Era dizer: não mas a gente está usando uma mídia técnica não tem como questionar porque são números da circulação de audiência e aí pode me criticar por conta disso. né então isso também a gente achava que bom, vamos usar esse como uma das variáveis, mas não pode ser a única tem outras que precisam ser combinadas. O da diversidade e da pluralidade era uma delas. São essas as críticas.

Depois a gente foi procurando também, ao longo do tempo, fazer críticas mais pontuais incluindo outros critérios. Eu me lembro que eu participei de uma reunião em Brasília, agora não me pergunte o ano, mas foi logo depois de uma audiência pública sobre a questão das verbas publicitárias e teve uma reunião que, inclusive, participou a Secom, o deputado Jean Willys, a deputada Jandira Feghali, e nós colocamos ali como um dos critérios que o estado poderia suspender a destinação de verbas para veículos, por exemplo, que desrespeitassem claramente direitos humanos. E na época, a Veja vinha de uma sucessão de capas - é chover no molhado dizer que a Veja viola direitos humanos - que inclusive tinha uma capa fazendo a "publicidade" de um medicamento que era para diabetes e causava emagrecimento, então ela sendo divulgado como um remédio, pílulas de emagrecimento, e era uma coisa absurda, incentivando a auto medicação. E, tinha umas outras etapas na época, não vou lembrar

exatamente, e isso você pode ter critérios de por que destinar, mas você também pode ter critérios para justificar a suspensão de destinação de verba. Não cabe ao estado dar dinheiro para veículos que promovam o ódio, que faça apologia do discurso do ódio ou práticas que podem levar a problemas de saúde pública como é essa.

A gente naquele momento chamou também de regras para não investir., e porque suspender a publicidade de veículos que violem os direitos, agridam a saúde, uma série de coisas. Eu lembro que a gente foi, digamos assim, refinando um pouco e o que nós esperávamos de uma política pública em torno disso. O que o pessoal da Secom sempre dizia que isso caberia ao legislativo e não ao estado. Mas, por outro lado, a destinação de verbas publicitárias é, praticamente, a decisão do executivo. Então era um argumento que eles usavam para se esquivar de tomar determinadas posições quando na verdade eles poderiam tomar a decisão que fosse. Nesse período, foi criada uma subcomissão especial na Comissão de Ciência e Tecnologia para discutir exatamente financiamento da mídia alternativa, que vinha sendo criminalizada pelos grandes meios de comunicação várias matérias, Estadão, Veja, Folha, falando dos recursos que eram dados para os blogs e outros sites da mídia alternativa, mas que é ignoravam que o montante desses recursos eram um percentual ínfimo perto do valor que eles recebiam sem fazer o debate público. A gente foi refinando, entendendo um pouco como deveria ser a temática no assunto. E o FNDC participou de reuniões na Secom sobre isso, participou de audiências públicas como FNDC, em várias oportunidades para discutir esse assunto.

Pesquisadora: E além dessa mínima desconcentração que você comenta. Desse aspecto da tentativa de regionalização que a própria Secom tentou promover na programação do número mais diversos de veículos, que outros impactos imediatos você identifica a partir da implementação dos critérios técnicos de distribuição de mídia?

Renata: Os impactos eu acho que foram essa descentralização, que foi importante para a manutenção de uma meia dúzia de veículos que estavam em vias de extinção mesmo, sem dúvida nenhuma. A gente chegou a discutir no âmbito, mas aí nem era no âmbito da Secom, porque a questão é que fazer comunicação custa dinheiro e hoje em dia as pessoas não pagam para receber informação. Essa é a grande crise do modelo de negócios da mídia privada e que atinge dessa maneira a mídia alternativa. O modelo de negócio da mídia privada é vender anúncio e receber dinheiro pública. A venda de anúncios é uma fatia importante mas o recebimento de recursos públicos e as isenções que eles recebem é o que garantem a existência, a longevidade desses veículos. No caso da mídia alternativa você nem tem investimento público

e nem tem publicidade privada, e muito menos tem uma base de assinantes. Então, do ponto de vista da sustentabilidade desses veículos ela é muito frágil. Essa pequena descentralização e a inclusão de alguns veículos dentro desse sistema de recebimento de recursos foi o que garantiu a existência de muitos desses sites da mídia alternativa, blogs, pequenos jornais do interior que estavam pra fechar e que receberam veículos. Esse impacto foi importante porque pormenor que tenham sido os recursos, eles foram pequenos, mas viabilizaram a existência desses veículos que de alguma maneira promoviam uma diversidade e a pluralidade, partiu de pontos de vistas diferentes para fazer a discussão de vários temas na sociedade. Isso foi fundamental, foi gerando um ciclo virtuoso de um novo é um ecossistema um pouco mais arejado dentro do ambiente da comunicação. Isso de um lado e do outro lado, pormenores que tenham sido os recursos destinados aos pequenos jornais, as pequenas revistas e a mídia alternativa, isso representa uma redução no percentual dos valores destinados aos grandes meios. E isso gerou uma gritaria. Primeiro porque eles querem exclusividade no recebimento dos recursos e segundo porque eles não querem ninguém disputando a narrativa com eles. Então isso acabou criando uma tensão política muito grande, mas é próprio do debate político.

Só que em pouco tempo, essa política foi criada pelo Franklin logo nos primeiros anos do governo Dilma, no primeiro ano, já sofreu uma involução. Logo nesses primeiros anos, a gente fez uma reunião do FNDC com a ministra Helena Chagas, eu lembro que nessa reunião a gente abordou vários os pontos, e um deles foi a questão da redução dessa descentralização, de uma certa involução dessa política. Eu lembro que ela ficou louca na reunião, foi até eu que falei sobre esse assunto, a gente se dividiu na reunião. Ela ficou descontrolada na reunião, falou não era verdade o que estava dizendo, mas quando a gente olhava lá nos dados era completamente, já tinha tido um incremento dos valores da mídia hegemônica se não diretamente no meio televisão, através da sua presença em outros meios, como na internet. Mesmo grupo econômico só que usando a plataforma diferente. Então esse processo, mensurar os impactos que ele poderia ter tido, é muito complicado porque ele durou muito pouco. Pra gente poder pensar o que poderia ter sido uma política que tivesse um processo crescente de descentralização a partir dos meios das várias plataformas, o que é importante considerando o papel da internet hoje, mas um olhar da mensuralidade, não houve uma política para amadurecer esse processo que a gente pudesse avaliar ela logo rapidamente foi retrocedida, voltou pra trás.

Pesquisadora: Embora eles continuem ainda inflando essa questão da quantidade de veículos programada. O que você está pontuando é que não existiu então uma qualidade nessa distribuição de bens de investimento, monetariamente, isso se perdeu?



Renata: Eu não vou lembrar o nome agora, mas se você quiser posso fazer uma pesquisa, eu lembro que eu levei isso em uma das reuniões que eu participei. A quantidade ela é importante mas ela sozinha não revela uma política clara, com objetivos de ampliar a democracia no campo da comunicação.

Então, por exemplo, um dos veículos que eu me lembro que estava recebendo publicidade do governo federal e que estava nessa lista das diversidades, depois a Ana de Hollanda (a entrevistada se referia a Helena Chagas), ela falou que foi engano. Na época, na verdade, quem foi falou foi o Roberto Messias que também estava lá. Tinha um site voltado para mulheres, Bolsa de Mulher, que tinha coisas do arco da velha. Então que diversidade tem isso aí? Um discurso completamente objetificado da mulher, não fazia muito sentido.

Tinha um outro site com um discurso é machista mesmo, quase pornô. Então tinham vários, quando a gente foi levantar os sites que estão recebendo publicidade, você via que tinha de tudo ali, não tinha exatamente uma política, não tinha exatamente um critério claro. Não basta estar na internet e ter sei quantos mil likes, você pode ter uma página que faz de ódio ao fascismo que esteja nesse aí, vai receber verba publicitária do estado. É um pouco mais complexo do que simplesmente você pegar e botar um monte de veículo lá dentro. Eu lembro que a gente fez essa crítica naquela época, Ah, mas foi um engano, tudo bem enganos podem acontecer mas um não tinha uma clareza de uma política pública definida, com que objetivos, que tipo de coisa que a gente está querendo promover enquanto estado nacional, que tipo de voz que é invisibilizada e que não têm recursos e que precisa ter visibilidade, que cabe ao estado manter.

Então é esse o debate e esse debate não era feito, não tinha uma discussão pública sobre isso. Essa era uma das críticas que a gente fazia ao processo. Tanto é que depois nesse bojo dessa discussão toda, vinha também sempre num, digamos assim, viés de tentar puxar o debate para esse viés que eu estou colocando. Que tipo de mensagem o estado quer é contribuir para que seja efetivada? O que aconteceu no âmbito do Ministério da Cultura quando a gente foi discutir a questão dos pontos de mídia livre, porque ali tinha uma ideia geral de política pública limitada, incompleta e insuficiente, com certeza mas tinha um embrião de uma discussão qualitativa do que o estado deveria promover em termos regionais, de segmento, de representação social e cultural. Na Secom não. Na verdade isso era incômodo para a Secom. E mesmo a política aplicada pelo Franklin, uma coisa meio que imposta por ele como o secretário, recebeu muita resistência interna dentro da Secom. E, por conta de todo o esquema que está por detrás da publicidade, que inclui o BV das agências que é um tema que ninguém fala sobre isso, que é uma máfia, que é lavagem de dinheiro, que é a perpetuação dos grandes. Então isso envolve

uma discussão tão ampla, e que no âmbito da Secom, que sempre existiu pra dar dinheiro para os grandes meios, entre as grandes agências, isso era um incômodo. Nunca houve uma preocupação de fazer política pública dentro da Secom. Essa é a questão que a gente discutia.

Pesquisadora: Perfeito. Você acabou respondendo já o segundo ponto que eu ia te perguntar, sobre se havia uma intencionalidade clara, declarada em relação à democratização, uma vez que eles enfatizavam muito esse aspecto da técnica e da prevalência de critérios que se baseia muito na questão da audiência e da circulação.

Renata: Eu acho que assim, o que acontece, todo governo sempre, mas o governo do ex-presidente Lula e da ex-presidente Dilma, em particular, suas políticas são produto de uma síntese divisões completamente distintas dentro do governo. Isso que é o governo de coalizão. A Secom no caso, falando mais especificamente, nunca teve historicamente no Brasil, desde quando foi criado, o papel exatamente político dentro do governo. Quando a Secom foi criado, não foi com esse objetivo. Isso tudo que aconteceu na Secom eu considero uma avaliação muito minha, não sei se o FNDC tem essa avaliação, e isso aconteceu a partir do protagonismo do Franklin. Por que? E o talvez do por que, você tinha um governo onde você tinha o ministério das comunicações capturado pelas empresas de radiodifusão, era o Hélio Costa o ministro, e naquele momento o Lula colocou o Franklin e diz assim “olha, vamos ver o que é que faz”.

E, se, você for olhar, não que eu acho que os méritos são todos do Franklin, que você tinha um núcleo dentro do governo com visões bem distintas sobre o assunto, mas veja bem, foram realizados os fóruns de TVs públicas. Por que raios que EBC foi parar na Secom? Poderia ter parado em qualquer outro lugar, poderia ter ido para o Ministério das Comunicações, em tese talvez teria sido até mais lógico. Foi uma disputa política interna e muito do protagonismo do Franklin de pensar a política de democratização da comunicação dentro de um espaço onde ele tinha. A Confecom teve um protagonismo muito grande. Então, essa essa política de descentralização das verbas foi muito uma coisa da cabeça dele. Olha nós temos que fazer alguma coisa para mudar isso aqui, que é indecente, e ele propôs isso que eu acho que foi insuficiente mas já foi um avanço dentro do cenário que se tinha ou dentro da relação de força, que o pessoal adora usar essa palavra, que tinha lá dentro. Mas aí, eu brinco que é o papel do indivíduo na história. Eu não sei se isso era uma política de governo, não tinha uma visão clara do governo, não tinha uma visão clara do Lula dizer "olha a gente não consegue fazer, vamos fazer pela Secom." Foi uma coisa, um dinamismo que o Franklin percebeu, que ou enfrentava isso ou não dava conta de fazer as coisas. Tanto que pós Confecom, o grupo de trabalho que foi

discutir, foi criado internamente dentro do governo para discutir as propostas e transformar proposta da Confecom com projeto em alguma coisa, foi coordenado pela Secom. No finalzinho do governo Lula, foi a Secom que fez aquele seminário Comunicação em Tempos de Convergência, para tentar mostrar que até nos países tidos como referência de democracia liberal há regras mais claras para o exercício da atividade de comunicação. Então, essa questão das verbas publicitárias, eu coloco aí. É aquela velha história, né depois veio a Dilma, houve uma descontinuidade. O que teria acontecido se a gente conseguisse ter tido uma continuidade dessa política? Não sei. Mas ficou muito claro que isso não era uma política de estado, uma política discutida no campo que dirigiu o governo, no campo mais à esquerda. Não teve um desdobramento de um governo para o outro, acabou o governo, essas pessoas foram substituídas e as políticas aos poucos foram abandonadas. Por mais que você tenha mantido esse critério, o maior número de veículos recebendo do governo. O que é isso aportou de qualidade para efetivamente ampliar a diversidade no cenário de comunicação a partir de uma política pública? Pouquíssimo, praticamente zero. E os veículos com mais diversidade, que tinham pontos de vistas distintos, que recebiam o recurso, aos poucos foram sendo substituídos, senão tirados pra manter o recurso inteiro dentro do hegemônico, foram substituídos por outros que rezavam na mesma cartilha. Agora, nem se fala, né. Tanto é que, uma das primeiras medidas do Temer, foi suspender, unilateralmente, todos os contratos de publicidade que tinham com a mídia alternativa, com os blogs. Publicidades que já estavam com PA pronta, tudo pronto, foram suspensas, simplesmente suspensas, sem nem comunicação prévia.

Pesquisadora: Hoje, nessa manutenção da discussão, de alguma forma vocês identificam ou já questionaram a fragilidade em relação a esses critérios, que em teoria estão estabelecidos dentro de instruções normativas claras? Em tese isso não sofreu alteração, mas vocês têm feito esse enfrentamento em relação ao fato de apesar de, legalmente haver instrumentos que tentam preservar isso, não há uma manutenção clara em relação a manutenção e o avanço desses critérios?

Renata: A gente tem denunciado de maneira, talvez não tão organizada como você está me perguntando, mas vira e mexe a gente tem denunciado, principalmente agora, pós golpe, por exemplo, no final do governo Dilma houve uma outra suspensão de verbas publicitárias para várias revistas, Veja, Isto É, pararam de receber recurso. Depois, com o golpe elas voltarão a receber recurso. Houve um acréscimo exorbitante das verbas dos recursos destinados a algumas emissoras de televisão. A Band, por exemplo, teve, eu fiz um artigo esses dias falando sobre

isso e até o Cafezinho publicou uma tabela, é 600 a 800% de reajuste do valor que tinha recebido em agosto de 2016, ou até outubro de 2016, com relação a 2015, por exemplo. Então, a gente tem demonstrado como a verba publicitária tem sido uma moeda de troca, no caso claro, do pagamento do golpe e como esses critérios são insuficientes. A gente já tem falado isso há muito tempo. Estava marcada alguns dias atrás uma audiência pública na CCTIC para discutir isso, foi cancelada.

A gente tem feito isso na modalidade de denúncia porque a gente não dialoga com o governo, não reconhecemos esse governo, nunca sentamos pra conversar com ninguém do governo e não vamos sentar pra conversar. O que nos resta é o Congresso, que tem uma série de projetos de lei que são resultado daquela subcomissão especial pra financiamento da mídia alternativa, que tem propostas de políticas, na forma de projeto de lei para o financiamento da mídia alternativa, sobre verba publicitária, tem vários. Agora com esse congresso aí, o que você espera? Eu não espero muito. Na verdade eu não espero nada. A situação é que nós retrocedemos a um momento político em que não há muito espaço de diálogo e de mudança desses critérios, com este governo. Então a primeira tarefa do momento é reestabelecer os pactos democráticos do país através de uma eleição, que reeleja um novo governo e que, a partir de um novo governo eleito, ainda que seja um governo de direita, se estabeleça um novo diálogo deste governo com a sociedade para que a gente possa fazer o debate. Agora um governo como esse, né. A denúncia de como tem sido usado esses critérios, da fragilidade política que esses critérios têm, a gente tem feito dentro da medida do possível, um guarda-chuva de todas as denúncias que a gente está fazendo, sobre os vários absurdos que têm acontecido no campo da comunicação.

## **ANEXO - ENTREVISTA FRANKLIN MARTINS**

Entrevista realizada em 11/10/2017

Franklin: ( Início do audio comprometido) ...É questão do ENEM, tem que se relacionar com toda mundo, nem com A, B, C, D ou E. É com todas as regiões. E tem um critério universal que você aplicava em cima disso. Critérios técnicos em função da audiência e circulação. Os critérios podem ser permanentes, mas os resultados vão mudando com o tempo. Por exemplo, a televisão já estava perdendo audiência comparada com a internet, não ganhava presença. Então a fatia da internet tem crescido, a da internet tem diminuído. Jornal e revista a mesma coisa, diminuindo. você tem que fazer com o critério da mídia técnica. Ele permite o que? Você ter um critério público, aberto, transparente. Todo mundo pode ver, discutir, e evita favorecimento, perseguição.

Pesquisadora: Você frisou então que, nos critérios técnicos buscava-se melhores audiências, o que buscasse melhor eficiência para a comunicação governamental.

Franklin: O melhor rendimento.

Pesquisadora: Rentabilidade. Perfeito.

Franklin: Além disso a mídia técnica nao era o único critério de verba publicitaria. Nós tínhamos no Brasil, consolidado, na maior parte do governo federal, uma tradição de que, basicamente, só se investia em grandes grupos de mídia. O que é um equívoco. Você deve investir em grandes mídias de comunicação, e você deve investir também em pequenos órgãos que atinjam a população. Um critério de mídia técnica, fazendo ajustes, nao é uma coisa simples, nao é fácil ainda mais quando você vem de uma tradição. Você vai pegar o governo federal, eu dei uma palestra com todos os números, ele investia em 200 e poucos jornais em todo o país, e ele passou a investir em dois mil. Antes investia em 250 a 300 rádios, não me lembro o número, passou-se a investir em 4500 rádios. E isso sem aumentar o investimento, em termos de valores monetários, era mais ou menos a mesma coisa. Porque temos uma publicidade muito barata, com um rendimento muito maior. Quando você pega 4500 rádios, e 4 mil estão no interior, você esta atingindo um publico com preço baixíssimo, com investimento baixíssimo, que antes você nao fazia. Se deu um aproveitamento melhor, um uso melhor do dinheiro publico. E isso, evidentemente, tem um impacto numa radio do interior. Eu

me lembro uma vez que a Folha de São Paulo fez um artigo, que dizia que essa política do governo, Bolsa Arrastão, que dizia que era uma forma de comprar a opinião dos jornais, de rádios do interior. Quer dizer, quando era antes só os grandes jornais que recebiam, estavam comprando deles. Não estavam. Isso é uma coisa ideológica, preconceito. Essa coisa da Bolsa Arrastão, eu respondi, quando muito, uma rádio do interior o que ela recebe por ano, dá pra pagar a conta de luz dela. Porque a receita da maioria das rádios do interior, dava 3 mil, 4 mil reais por ano, não passava disso. Para o governo é um ótimo investimento, rádio era uma boa coisa, isso estimulava a publicidade local. Estão anunciando na rádio daqui, então o supermercado ia anunciar, surgia uma agência de publicidade na região. Então, é parte do processo de desenvolvimento, e você tinha é preconceito do outro lado. Além da mídia técnica, havia uma política deliberada de entender, mas isso não era só na publicidade, também era na relação do governo com os órgãos de comunicação. Não existia apenas a grande imprensa. Existia a grande imprensa, a média imprensa, a imprensa popular, a imprensa local, existia tudo. Se dirigia para a sociedade se comunica, mas pra isso, quer dizer, não podia ficar com o burro amarrado na porteira só na grande imprensa, isso é um equívoco. A grande imprensa não chega a uma porção de lugares, mas claro que para as agências de publicidade, é muito melhor se você puder pegar todo o investimento de qualquer cliente e botar, digamos, na TV Globo, em um lugar só porque o seu trabalho é com a audiência. Ali fecha uma fatura, faz uma verificação se foi divulgado, não tem trabalho. Já, quando você investe em 4500 rádios, as agências são obrigadas a fazer um trabalho que eu não sei nem se é possível fazer, as agências contratadas pelo governo. Então vamos fazer o seguinte, vamos fazer um outro edital, vamos trocar as agências porque isso tem que estar claro no edital, vamos voltar atrás. E é claro, elas não queriam fazer o trabalho, e isso é normal, um processo normal de disputa política, de você defender os seus interesses, e a agência defende o dela. Você tem que defender os interesses do estado brasileiro, da população, e não o interesse da agência.

Pesquisadora: Eu estou em atendo a questões históricas, de tentar reconstituir como é que esse critérios foram elaborados, o contexto em que eles foram constituídos, e tentar identificar alguns dos impactos que a gente consegue identificar no cenário midiático e político a partir do estabelecimento desses critérios mais claros.

Franklin: Esses critérios não foram mantidos depois. O critério da mídia técnica, por exemplo, foi mantido em termos. Eu não entendi porque no governo Dilma não se fez um ajustamento, que era necessário ser feito, atualização. A questão da fatia da internet, essa fatia começou a

crescer numa velocidade muito grande. No ano de 2010 eu não podia fazer uma mudança muito grande, porque você é obrigado pela legislação eleitoral a seguir certos padrões da média dos anos anteriores, então é o que se teve que fazer ali. eu quando conversei com o pessoal, e dirigi o trabalho do Secom depois, no governo da Dilma, eu disse que era necessário ajustar fortemente a internet, porque ela tinha na época 5%, quase 6% de fatia de participação, e ela já teria que estar em 9%. Eles ficaram atrasando o tempo todo, porque na verdade as agências resistiam o tempo todo, não tenho a menor dúvida, dá o maior trabalho.

Pesquisadora: Eu agradeço o material, realmente eles foram esclarecedores pra mim. Mas, eu notei um ponto, numa das suas falas, nesse documento, em que você menciona que o objetivo do governo não é financiar a imprensa é comunicar as suas ações, quando você fala das divisão de publicidade. Mas eu queria entender, na sua visão, se a questão da democratização da comunicação também não passa por discutir financiamento e se ele não se dá através da publicidade. Houve alguma discussão, em relação, a outras fontes possíveis?

Franklin: Tá, tem que separar uma coisa que é o objetivo do investimento publicitário do governo é comunicar coisas que ele precisa comunicar. E as pessoas não se dão conta de que a maioria dos investimentos publicitários, que as pessoas dizem que são do governo, não são do governo. Eles são de empresas estatais, por exemplo, Banco do Brasil, Caixa Econômica, que estão competindo no mercado como empresas privadas. Então o critério delas é investir, por exemplo, se ela está o cartão de crédito, ela tem que atingir o público que ela está disputando. Da mesma forma que o Itaú tem que fazer isso, Bradesco tem que fazer isso. Entende? É porque as pessoas confundem muita coisa. Eu estou falando de investimento publicitário do governo, outra coisa é, devem haver políticas públicas que procuram estimular o surgimento de mídias alternativas, fortalecer mídias que estão em processo de construção, eu acho que deve. Isso é outra coisa. Por exemplo, na França isso existe, principalmente a mídia em papel ela recebe, inclusive, mesmo os grandes grupos, eles recebem transferências feitas pelo estado a partir de taxas que o estado cobra de empresas de comunicação, de telefonia, tudo isso.

Eu não estou dizendo que esse é o melhor sistema, que tem que ser assim, é uma discussão complexa. Eu estou separando, eu acho que devem ter mecanismos de financiamento, de apoio a pequenas empresas e médias empresas, no sentido favorecer a democratização da mídia. Eu acho que deve. Mas só que o investimento publicitário que o governo, as empresas estatais devem fazer.

Pesquisadora: Ainda nesse sentido, houve alguma intenção de tentar, a partir desse estabelecimento de critérios, de fazer algum enfrentamento a esses grandes veículos, uma vez que você estabeleceu critérios que estão balizados pela participação, coisa que não havia até então?

Franklin: Claro, houve um critério. O critério da mídia técnica ele está no lugar de botar ordem na casa. Posso te dar um exemplo, mas eu não tenho os números de cabeça, mas a TV Globo costumava receber cerca de 70% do investimento publicitário do governo para o segmento de televisão, e ela tinha de audiência 50 e poucos por cento. Então ela passou a receber 50 e poucos. A Record, por exemplo, recebia menos do que deveria receber, passou a receber mais. Peguei o exemplo da televisão onde a concentração é monumental. Repara só, você aplicou um critério de mídia técnica, o que é que se passou a fazer além disso? Os números estão lá, eu não tenho de cabeça. Na parte de rádio e de jornal do interior, de imprensa popular, que antes não recebia nada de investimento publicitário do governo, passaram a receber. Então o número de emissora de rádio de um modo geral, era concentrado no eixo Rio-São Paulo-Minas, só nas grandes, no tempo em que recebiam toda a publicidade, não me lembro o número, mas acho que cerca de cento e poucas rádios, isso passou para duas mil rádios em todo o Brasil. E eram rádios pequenas, de uma cidade do interior, que recebia verba de publicidade do governo talvez o que, dois a três mil reais por ano. Eu até brincava, quando saiu o artigo da Folha de São Paulo falando sobre a Bolsa Arrastão, pra comprar opinião política, das rádios e jornais, como se alguém estivesse negociando alguma coisa com eles, geral, não era pra ninguém específico. Antes, quando estavam só concentrados nos grandes órgãos, eles não achavam que era pra comprar opinião, quando democratizou o acesso, eu brincava, quando muito isso vai pagar a conta de luz da rádio, que é muito importante, mas também vai dinamizar a publicidade da rádio. O cara que tem o supermercado no interior viu que o governo está anunciando na rádio, então vai fazer isso porque é bom. Estimulou, isso ativou o mercado publicitário interno. Eu acho que tem uma série de questões que, você pegar do ponto de vista, de rádio e televisão, durante o período em que eu estive a frente da Secom, se multiplicou extraordinariamente o investimento publicitário em pequenos órgãos com critérios técnicos. Aí qual era o critério técnico que você adotava? Pegava a população da cidade, isso se fez até, na época, com cidades com 20 mil habitantes, e estava em processo para chegar até cidades com 10 mil habitantes, então você estipulava o mesmo preço para todo mundo na cidade. O spot publicitário do rádio, por exemplo, era igual porque você não tinha condições, não tinha mecanismo de controle para dizer qual era a audiência de cada rádio, isso na cidade, era impossível. Nem nós, nem ninguém tinha condição



disso. Então o que se estabelecia, esse é o município mais forte que tem, 30 a 40 mil habitantes. Então, municípios com esse tipo de população, o Spot publicitário era tanto. A rádio que quisesse aceitava, a que não quisesse não aceitava. Foram pouquíssimas as que não aceitaram, todas quiseram é claro.

Isso estimulou, foi uma coisa positiva. Então repara só, em radio, em jornal, multiplicou-se praticamente por 10 o número de órgãos que passaram a receber investimentos publicitários do governo. E digo, sem aumentar a despesa do governo, foi com o mesmo investimento. Então na verdade você já estava fazendo um investimento publicitário, bem mais pulverizado, bem mais fragmentado. Agora em televisão, é muito complicado fazer isso, primeiro porque você tem três, quatro canais de televisão no país. Os canais das cidades são em rede daqueles canais de televisão nacionais, então você adotava um critério único, e eu vou te dizer a Globo que era a maior, ela perdeu com isso, numero que eu tenho de cabeça, em torno de investimentos publicitários do governo, porque ela recebia sem base técnica para isso, ela recebia mais do que deveria receber, ela passou a receber menos 120 milhões por ano. Então, durante quatro anos ela recebeu meio milhão a menos. Por que? Porque ela recebia a mais antes, era errado.

Pesquisadora: E, além de arrumar a casa, houve alguma intenção de fazer esse enfrentamento e tentar travar ali uma democratização dentro do que era possível naquele momento, uma vez que a regulação nao avançou muito?

Franklin: Evidente que o resultado técnico, é esse. Porque você pega o numero de rádios que passou a receber, o numero de jornais menores e de interior que começam a receber. Isso não é uma questão fácil, vou te dar alguns exemplos como isso é complicado. Quando nos chegávamos e dizíamos para agencias, nos queremos que façam, por exemplo, todos os jornais, com tais características, eles diziam mas nós não temos o relatório do IVC pra garantir que, de fato, a tiragem é de 10 mil. E é um problema, porque essa norma de mercado. O que nós dissemos então? O IVC não verifica a circulação deles, não dá pra fazer. Não. Então vocês vão fazer o seguinte, cada órgão desse tem que trazer uma nota fiscal da gráfica dizendo que imprimiu fatos exemplares. Aí você pode dizer, mas o sujeito pode adulterar. Pode, mas isso aí é um crime, pode pedir uma punição legal para isso, mas ali vale para qualquer coisa. O IVC pode adulterar, o outro pode fazer qualquer coisa. O que que acontece? Na verdade é compreensível, as agências nao queriam fazer isso. Não queriam por quê? Em parte por conta do bolo de volume, quanto mais concentrado em pouco estiver, mais fácil de eles ganharem esse recurso. E segundo porque dá trabalho. Imagina você numa campanha publicitária, você

mandar dois mil spots, para duas mil rádios diferentes, depois verificar se aquilo foi emitido de fato. Hoje já existem até processos técnicos, que tornam isso razoavelmente simples. Mas não é uma questão simples emitir duas mil notas fiscais, pagar duas mil notas, dava trabalho para eles. Tanto que eles não quiseram fazer. As agências disseram que era impossível fazer. O que nós dissemos? Vamos fazer o seguinte, já tem um ano que vocês ganharam a licitação, e a licitação no governo é pelo prazo de um ano, renovável por mais quatro anos, se o governo estiver satisfeito com o serviço da agência. Como já tinha um ano, e vocês dizem que não dá, tudo bem, eu respeito. Nós vamos abrir um novo edital de licitação, já tem um ano, pode abrir, deixando claro que quem ganhar vai ter que fazer isso, aí eles pediram um tempo. Duas semanas depois eles voltaram e disseram que dava pra fazer, claro. Era só resistência.

Pesquisadora: Um ponto que você mencionou, em relação a essa questão da distribuição e, felizmente, boa parte das medidas adotadas durante a sua gestão não se perpetuaram na gestão seguinte. Você acredita que isso se deve a quê, uma vez que os instrumentos todos, as instruções normativas, manuais não foram substituídos, atualizados, nem validados?

Franklin: Eu não tenho uma resposta para isso. Eu teria que estar especulando, eu sei que isso não foi feito porque mídia técnica não é uma expressão só. Mídia técnica é uma coisa que você tem que estar fazendo ajustes, em função da circulação e da audiência regularmente. Eu acho que tem que fazer a cada seis meses pelo menos. Não precisa ser todo mês, mas pelo menos a cada seis meses. O primeiro ajuste que você tem que fazer, é qual é o peso de cada uma das mídias no bolo de audiência, circulação de publicidade. Por exemplo, a internet, quando eu estava no governo, ela era 2 a 3%, foi crescendo. No final do período, quando eu estava lá, ela estava quase batendo em 8 a 9% e, no entanto, ainda estava em 5%. E por que estava em 5? Porque o último ano, como é ano eleitoral você tem que adotar uma média dos anos anteriores, isso vale para diferentes plataformas, e isso vale para diferentes órgãos. Então, o último é ano um investimento médio em função dos anos anteriores. Ou seja, a Secom tem menos liberdade para isso, mas eu disse, por exemplo, as pessoas que entraram depois que eu achava que uma das primeiras providências que deveriam fazer, no início de 2011 era o ajuste da mídia técnica. A internet já devia estar recebendo em torno de 9%, quase 10%. E a televisão tinha diminuído. Todo mundo tinha diminuído um pouco, mas a televisão tinha diminuído mais. E isso não foi feito, eu sei que dois ou três anos depois, a internet estava recebendo 7%, uma coisa assim. Eu acho um equívoco, porque assim, serviço público tem rotina e mudar a rotina custa muito. Só muda a rotina, quem tem segurança de mudar a rotina, argumentos e tem força política para

mudar a rotina. Nós tivemos na minha gestão, mas não sei se em outra gestão tiveram isso. Se não tiver, as agências de publicidade tendem a fazer mais do mesmo, como tentaram fazer na minha gestão. Eu não estou acusando agência de publicidade. Ela faz o que é melhor pra ela, a não ser que ela perceba que fazendo o que é melhor para o governo, é melhor pra ela também. No meu período perceberam, em outros períodos talvez não tenham conseguido perceber ou não foram convencidas, ou porque ficaram com dúvidas. Entende? É um processo, tem que ter disputa o tempo todo.

**ANEXO - ENTREVISTA PAULO TAMANHA**

Entrevista realizada em 08/11/2017

Pesquisadora: Só para te trazer um pouquinho de contexto, meu objeto de pesquisa lá na UnB é tentar remontar meio que um histórico dos critérios de distribuição de mídia do governo federal, a partir do estabelecimento dos critérios da mídia técnica pela Secom. E você como figura muito importante nessa primeira construção do Núcleo de Mídia, todo o seu histórico profissional até pela publicação do seu livro, que acho que é uma das poucas referências que a gente tem em língua portuguesa sobre planejamento de mídia. Eu queria tentar coletar algumas das suas impressões sobre esses critérios mas queria começar primeiro trazendo um pouco desse contexto, do seu histórico junto ao governo federal. Como é que você veio atuar nesse mercado?

Paulo: Eu vim para Brasília em outubro de 2004, a convite do Caio Barsotti, que era subsecretário da Secom, ele estava com o interesse de montar um núcleo de mídia, por conta da experiência do Banco do Brasil, que foi o pioneiro aqui em Brasília. E nesse ano de 2004, a Caixa Econômica também montou o seu núcleo, por volta de abril ou maio, e sem seguida se montou o núcleo da Secom, em outubro, exatamente no dia de feriado 12 de outubro.

Naquela ocasião, o objetivo do núcleo era muito específico de dar um suporte técnico no planejamento de mídia das campanhas do governo federal, da presidência da República. Então a preocupação naquela ocasião era exatamente não ficar uma mídia somente política. A Secom tinha interesse de profissionalizar a atividade, pra dar mais transparência e também trazer a experiência do mercado privado porque muitos profissionais do mercado estavam na Secom. Era o caso do Caio Barsotti, Sergio Bairrada, Claudemir, pessoas que foram mídia. Então, com essa experiência havia interesse de profissionalizar a área. A minha função no núcleo seria dar essa respaldo técnico. Eu comecei no dia 13 de outubro de 2004.

Pesquisadora: Então nessa época então vocês começaram a criar as primeiras definições em relação a quais seriam esses parâmetros de distribuição de investimento, correto?

Paulo: Sim, correto. Inclusive, naquela ocasião, se instituiu um briefing mais técnico com pedidos, por exemplo, de que no plano fosse recomendado o alcance, a frequência, o volume de RT e também de que no plano tivesse uma defesa da estratégia. Porque até então, o plano de mídia consistia apenas nas planilhas, e aí passou-se a pedir então que tivesse uma estratégia por trás, porque recomendar o meio, porque usar essa intensidade, e assim por diante.

Então os termos técnicos de mídia, como alcance e frequência passaram a ser muito falados, porque essas duas técnicas são a essência da mídia. Quantas pessoas você vai atingir e quantas vezes. Com isso passou-se a pedir mais dados de pesquisa para poder fundamentar o plano de mídia. Num primeiro momento para que fosse feita uma distribuição de verba mais correta, mais justa, o que nós fizemos, naquela ocasião, foi consultar o Wiltz na MarPlan, que tem um programa de simulador, porque não existe ainda no país com uma tecnologia onde você consiga obter resultado de alcance e frequência dos meios. Vou te dar um exemplo, vou imaginar que a minha campanha deveria ter 90% de alcance no público alvo, e que seja impactado em torno de cinco vezes, por rádio, TV ou anúncio. Em média, ele deveria ter contato com a campanha cinco vezes. Com isso, você montaria a programação dos meios que julgue adequada, e aí você simularia pra ver se daquele jeito chegaria no resultado. Se chegasse, você teria uma discussão de verba do meio. Então eu montei a programação, com rádio, TV, e da forma que eu montei se chegasse em 90% de alcance, com cinco vezes de alcance, com isso eu já teria discussão de verba. Só que não existe no país nenhum programa que consiga fazer essa simulação.

Pesquisadora: A partir do objetivo desejado fazer a recomendação da distribuição?

Paulo: É, você tem vários meios, você consegue por meios. E por que você não consegue ter isso com um mix? Porque as metodologias de pesquisa são diferentes. Então a TV é um flagrante, é a audiência em tempo real, rádio é *riccò*. Você ouviu no rádio na última semana? Coisa assim. E revista também é assim, você vê uma semanal, na última semana. Então nas metodologias diferentes, uma você tem a audiência no ato e a outra você não consegue a mesma coisa. Então o Marplan tem um software que consegue medir a frequência somando os meios, mas ele é limitado, é apenas um dia. Ele é só *recall*, você assistiu TV ontem? Você leu uma revista? Você ouviu o rádio? Então quando você coloca tudo na mesma base, você consegue. Com isso, a gente fez uma tentativa de fazer uma distribuição de verba porque a gente fixava um volume de TRP, depois alcance e frequência, e aí simulava e teria o resultado. A gente conseguiu em algumas situações ter uma ideia de distribuição de verba. Fora isso, não existe ainda nenhum programa que consiga determinar como é que seria essa distribuição de verba. Não existe porque você não tem base técnica pra isso.

Pesquisadora: No caso a Secom ao estabelecer esses critérios, também objetivou, via decreto, trabalhar um pouco mais a questão da regionalização, certo? Em um momento posterior.

Paulo: Não, a regionalização teve outro caráter. A gente fez todo um trabalho, inclusive, pra se ter uma ideia, na ocasião, você sabia de campanhas que iriam acontecer no ano. Então você tinha lá cinco ou seis campanhas, e você tinha uma verba. Podia distribuir mais ou menos as verbas por campanha. Tal campanha vai ter uma verba, aquela outra vai ter outra verba, e assim por diante. Com isso, a gente ficava qual deveria ser o alcance e qual deveria ser a frequência. Por conta disso, você já ia tendo uma ideia de distribuição de verba. Foi o primeiro passo pra trabalhar dessa forma. A regionalização ela teve um outro objetivo. Vou citar dois objetivos: o primeiro foi é democratizar a comunicação, o que quer dizer com isso? Aqui a tendência é sempre privilegiar os grandes centros, os nove mercados, então a gente acaba sempre canalizando a verba para essas praças.

Mas, como o governo federal deve falar com toda a população então se pensou que deveríamos democratizar o investimento do governo federal. Deveríamos então contemplar o máximo possível de veículos, de rádio e jornal. E num segundo momento, teve um efeito, claro, político. Ao fazer isso, o governo estaria então, tentando buscar uma relação com esses mercados menores. Então era democratizar porque ficava canalizados nos grandes centros e num segundo momento criar esse relacionamento com o mercado.

Pesquisadora: Então havia clareza de que nessa comunicação do governo haviam essas duas dimensões. Uma que focava nesse objetivo técnico e mensurado do resultado da comunicação e um outro objetivo que podia ter um viés mais político, desconcentrar, estabelecer relacionamento com outras regiões, fomentar essas outras regiões por consequência?

Paulo: Exatamente isso.

Pesquisadora: A sua estadia a frente do núcleo da Secom foi até que ano?

Paulo: Até o término do mandato do Lula, em 2006.

Pesquisadora: Eu escolhi você também por uma razão muito peculiar, porque você tem essa vivência múltipla. Você atuou junto ao governo diretamente, como veículo de comunicação, como agência no mercado privado. E eu queria entender um pouco qual é a sua percepção dos efeitos que esse estabelecimento desses critérios trouxeram para o mercado de comunicação e para o mercado das agências de publicidade.

Paulo: Olha, quando se determinou que a mídia deveria ser planejada de forma mais técnica houve uma pequena revolução aqui no mercado de Brasília porque as agências passaram a buscar profissionais com experiência, inclusive a Secom passou a exigir isso, que em todo edital de licitação de agência de propaganda teria que constatar que a agência deveria ter um diretor de mídia, sênior com um currículo que seria analisado pela Secom. Quer dizer, a Secom tinha uma preocupação muito grande com essa profissionalização então naquele momento o mercado ficou meio, buscando profissionais para tentar atender essa nova exigência do governo.

Na minha opinião isso foi muito positivo porque valorizou a área de mídia que ela passou a ter um peso grande no processo de comunicação do governo

Então foi um efeito muito positivo e, também trouxemos a experiência da iniciativa privada pro governo que foi a negociação anual. Onde passamos a negociar, o governo federal como um todo, ao invés de cada empresa ou cada órgão negociar o seu montante. Então o Banco do Brasil passou a negociar o ano inteiro, Caixa, somando todo mundo o governo tinha uma verba x e, com isso, a gente conseguiu conquistar descontos expressivos no mercado e tirar aquela situação que existia que era uma tabela para o governo.

Pesquisadora: Sim, uma para mercado privado e uma para governo.

Paulo: Isso, até porque o mercado justificava a existência dessa tabela por conta dos atrasos de pagamentos, que era uma realidade. Então também houve um esforço da parte do governo de diminuir esses prazos, em contrapartida alguns veículos passariam a conceder descontos maiores. num primeiro momento funcionou bem, não se pagava com tanto atraso como era de praxe.

Pesquisadora: Eu não sei se você vai conseguir se recordar com esse grau de precisão mas, nessa época que vocês começaram a estabelecer esses critérios, eu não consegui identificar nenhuma instrução normativa ou documento.

Paulo: Não houve.

Pesquisadora: Ah certo. Isso foi só num momento posterior pra firmar essa ação?

Paulo: Isso, foi na outra gestão.

Pesquisadora: Perfeito. Então só num momento posterior, depois que você já começaram a implementar esse movimento é que isso começou a ter um instrumento legal, formal, ali determinando que essa seja a prática para governo federal?

Paulo: Isso, até porque tem uma razão isso. Foi com o TCU sendo mais rígido houve a necessidade de ser mais formal.

Pesquisadora: Então na sua época, isso funcionava até quase como uma recomendação?

Paulo: Isso. Porque não tinha nada formal, decreto ou coisa assim. Ia muito na base do relacionamento com as agências.

Pesquisadora: Era o ponto que me deixou muito curiosa, apesar de por vivência saber que nessa época já havia uma orientação pra se trabalhar dessa forma, eu não consegui identificar nenhum documento e imagino então que esse trabalho era conduzido pelo cliente, talvez orientando a agência diretamente no briefing, sobre como conduzir com essa distribuição. Era uma coisa que ficava meio implícita só?

Paulo: Até existia troca de e-mails, por exemplo, porque a Secom naquela ocasião, ela tinha um caráter de ser, assim, uma fonte de referência para todo o governo. Então ela teria que ver as campanhas, teria que ler o plano de mídia, ela assumiu esse papel. Quando ela tinha que passar realmente alguma orientação era na base do e-mail ou mesmo de reuniões mas não na base de decreto. Eu acho que teve alguma coisa assim, mas não nesse caso, por exemplo, de trabalhar dessa forma como te falei, buscando alcance ou frequência, ou da própria regionalização. Não me lembro de ver nenhum decreto neste sentido

O que eu me lembro, que talvez, não me engano, foi a função da Secom, quer dizer, a Secom tem essa função de organizar, orientar mas de uma forma geral, não especificamente no caso

Pesquisadora: Perfeito. Então só na gestão seguinte que a gente conseguiu formalizar ali essa atuação via instruções e manuais?



Paulo: Exatamente, foi na outra gestão.

Pesquisadora: E aí, então, nesse segundo momento você já atuava como um veículo de comunicação, certo?

Paulo: Isso. Eu já estava do outro lado da mesa. Eu até brinco, o MídiaCad começou comigo, literalmente.

Pesquisadora: Mas na época ainda como o banco, em excel mesmo?

Paulo: É, eu até posso te falar que isso foi iniciativa minha. Eu que tomei essa decisão de montar um banco de dados. Eu, informalmente, chamei na época o Fernando, núcleo da Caixa, e a Anabela, Banco do Brasil, pra gente fazer algo único conjunto. Sabe, eu tenho aqui os meus descontos Secom, a tabela que eu uso, a gente não pode fazer a mesma coisa? Porque eu sabia que a Caixa tinha alguns contratos, o Banco do Brasil tinha alguns contratos, a gente podia começar a compartilhar isso. Foi a primeira ideia do MídiaCad. E nós chegamos a montar mesmo uma planilha com todas as rádios, depois partimos para jornais, baseado mesmo, pedindo tabela de preço. As agências até foram acionadas para nos ajudar, pedir tabela para os veículos, para os representantes. A gente é que fez esse trabalho todo de montar esses bancos de dados, isso começou na minha gestão.

Pesquisadora: E depois acabou indo para esse formato online?

Paulo: Isso, aí a coisa ganhou corpo, passou a ser, realmente, uma determinação da Secom. Ali se criou o MídiaCad.

Pesquisadora: Isso caminhou em paralelo também com essa orientação para tentar regionalizar um pouco mais a mídia? Foi uma necessidade de tentar ter mais controle sobre os possíveis veículos, em diferentes partes do país? Se foi essa necessidades de encontrar em mercados que não são os os grandes mercados?

Paulo: A regionalização ela correu independente do núcleo de mídia, isso era uma ordem do Palácio. Tinha esse objetivo mesmo, então era independente do núcleo, nós passamos apenas a criar bases mais sólidas para poder programar. Porque naquela ocasião o representante emitia

a nota fiscal, faturava a veiculação, ele tinha só tabela. Então nós encontramos vários representantes, com várias tabelas, e com preços bem diferentes. Esse também foi um dos motivos de querer criar um banco de dados único, porque a gente não admitia ter esse tipo de situação, né?!

Pesquisadora: Pra não ficar refém de informações divergentes.

Paulo: Porque o veículo, não sabia, chegava lá o representante e dizia “você quer campanha do governo?”, “claro que eu quero”, “então me dá uma carta credencial”. Então se todo mundo fizesse isso, ele dava uma carta credencial. Por isso, você tinha cinco ou seis representantes atendendo o mesmo veículo. Só que aí o representante colocava na tabela o seu ganho, e outras despesas. E aí cada representante tinha uma tabela de preço. Então sentíamos a necessidade de ter uma coisa única, padrão né.

Pesquisadora: Sua impressão. Você acredita que a necessidade de estabelecer esses critérios mais claros se deu pelo contexto político daquele momento, pela permeabilidade que esse nosso mercado, infelizmente, de estar sujeito, enfim, tem um grau de subjetividade de algumas coisas meio incontroláveis nessa construção, inclusive de mídia, embora a gente tente alinhar sempre há um planejamento técnico embasado. O que você acha que propiciou e/ou tornou necessário estabelecer esses critérios naquele momento?

Paulo: Foi aquilo que eu te falei. Havia uma preocupação de profissionalizar o governo porque eram pessoas do mercado trazendo suas experiências do privado. Aquilo que eu te falei, a gente não sentia bem vendo seis representantes trabalharem pra um veículo com seis preços diferentes. Você vai autorizar quem? Então a gente ficou um pouco incomodado com isso. Houve um consenso na ocasião, lá na Secom, que havia necessidade de profissionalizar o mercado não só nessa questão de padronização tabela mas também até na apresentação dos planos de mídia. Como eu disse pra você o plano de mídia se resumia as planilhas e estávamos falando de altas verbas, não são verbas pequenas. São verbas que no privado muita gente seria bem mais rigoroso do que o governo estava sendo se tivesse aquela verba para anunciar. Então a gente foi nessa direção, de dar uma uma profissionalização no governo, rapidamente, porque você sabe que o governo tem um viés político muito forte então a gente também quis dar um caráter mais técnico pra isso. O contexto, naquela ocasião, era de profissionalizar o mercado,

isso ficava muito evidente, porque senão, assim, eu não vim por critérios políticos. Tanto que eu tinha na minha cabeça vir aqui fazer o trabalho e voltar. Já tinha toda uma atividade lá em São Paulo, eu lecionava, eu tinha uma empresa, mas eu pensei assim, quando recebi o convite, como esse trem não passa toda hora, melhor entrar, né? Se eu não gostar eu saio. Mas aí, deixa eu ver. Então, outros profissionais vieram assim nesse sentido de contribuir, mas depois voltar porque a proposta foi essa, de profissionalizar o mercado.

## **ANEXO - ENTREVISTA RENATO ROVAI**

Entrevista realizada em 14/11/2017

Renato: (Início da gravação comprometido)... tinha empreendimentos, progressistas, que não se alinhavam às grandes corporações midiáticas no que diz respeito, tanto aos interesses comerciais quanto editoriais. Então, como a gente não se sentia representado por eles, num primeiro momento nós nos organizamos para disputar a conferência e conseguimos sair da conferência de São Paulo com 20 vagas, se não me engano, de 84. Uns 5% das vagas a gente conseguiu eleger. Depois a gente decidiu criar a associação, e que durante um tempo se reuniu, se mobilizou, debateu questões relativas aos nossos interesses de grupo, vamos dizer assim. Aí chegou uma hora que a gente achou que o Barão de Itararé podia representar, de alguma forma, esses interesses, essa nossa discussão, e preferiu então fortalecer o Barão Itararé.

Pesquisadora: Perfeito. Isso em que ano?

Renato: Se não me engano, isso foi em 2014, 2015.

Pesquisadora: Eu queria coletar essa sua percepção, seja como veículo de comunicação ou desse período à frente da Altercom, sobre que impactos você identificou em relação à implementação de critérios técnicos de mídia, principalmente, para os veículos de mídia alternativa?

Renato: O governo Lula, ele buscou de alguma forma iniciar um redesenho da distribuição da publicidade governamental. Quando eu falo em iniciar é porque eu acho o que no limite foi. Na verdade foi iniciado. A era publicidade concentrada nos outros, nos anos anteriores, tinha aproximadamente 500 veículos que recebiam investimentos publicitários governamentais e, principalmente, na época do Franklin na Secom e do Ottoni Fernandes, é que se conseguiu aumentar para um número próximo de 5 mil. Só que o que pouco se discute, desses 5 mil, cerca de 4 mil veículos recebiam quantias muito pequenas, da ordem de mil reais por ano, 3 mil reais por ano. Era menos um salário mínimo por mês. Pra se ter uma ideia, mesmo que uma família do Bolsa Família. Se você fosse jogar pra distribuição mensal se tornavam muito insignificantes. E teve a primeira abertura, só que não conseguiu-se avançar porque faltou ao governo coragem política para implementar as ações que poderiam levar esse processo a ser ampliado e a mídia, principalmente, a Folha de São Paulo, com matéria do Fernando Rodrigues - que hoje está com um site buscando publicidade governamental- buscou desqualificar toda

essa movimentação do governo que ampliava a distribuição pro ecossistema como um todo, e não só para alguns veículos, como se fosse uma bolsa mídia. Foi essa expressão, inclusive, que eles usaram nas primeiras matérias que era ela a lógica de desqualificar qualquer tipo de apoio econômica a setores, digamos, menos inviabilizados ou com menos potencial. Então, se você cem milhões, para a JBS naquele momento, ninguém falava nada. Mas, se desse 10 milhões pro Bolsa Família, aí sim, era a mesma coisa no caso ligado à distribuição da verba governamental. Se deu muito dinheiro para a Globo, pra outros veículos, mas eles atiravam naquele pouco dinheiro que eram distribuídos para empreendimentos menores.

Pesquisadora: Ainda alinhada nessa essa fala que você levantou agora, o ministro à época, ministro Franklin, numa palestra para a Secretaria de Assuntos Estratégicos, ele destacou que o objetivo do governo em relação à aplicação desses recursos publicitários não era financiar a imprensa e sem comunicar suas ações. Vocês à frente da Altercom conseguiram trabalhar durante algum tempo discussões sobre o financiamento de mídia. Até que ponto vocês conseguiram avançar nesse debate, até que instâncias conseguiram levar essa discussão? E como é que vocês se posicionavam?

Renato: Então, eu acho que essa postura do Franklin, e de muitas pessoas daquela secretaria, é uma postura moralista. Tentar justificar uma ação, usando ali o discurso do outro lado. Na prática, se você quisesse divulgar essa fontes, você teria que fazer um recorte muito mais radical do que aquele que eles faziam, porque hoje você tem milhares forma de se comunicar e as pessoas ainda continuam colocando milhões na Globo.

O governo, quando ele faz a distribuição de recursos da comunicação, em qualquer lugar do mundo, ele não pode só pensar nos interesses em formas de ações comerciais, o governo não ser comercial, ele é um ente público. Tanto que quando o governo vai anunciar a Caixa Econômica nos times de futebol, ela busca anunciar em todos os que ela pode de uma série que ela define, porque senão ela cria uma distorção ali, ela avalia quanto vale cada um, mas ela oferece a todos. É uma forma então de dividir, você não usar para desequilibrar o jogo, vamos dizer assim. Se ela pegasse todo dinheiro que tem e jogasse tudo no Flamengo, provavelmente ele se destacaria no campeonato, o Flamengo ficaria mais rico do que outros clubes.

E o governo na comunicação tem a obrigação de investir recursos sim pra comunicar, para atingir pessoas e ao mesmo tempo não desequilibrar o jogo da comunicação, porque isso não interessa à democracia. Só que é o tempo todo, de forma envergonhada, eles não quiseram trabalhar nesse campo do discurso.

Pesquisadora: Mesmo que em algum momento eles tentassem conciliar algum objetivo de regionalização.

Renato: Então, esses objetivos de regionalização eram louváveis, você precisa de fazer esse tipo de inserção dos recursos. Mas eles faziam isso no momento, por exemplo, que os jornais impressos estavam falindo e que estavam na mão de interesses econômicos e políticos regionais, que tinham interesses locais, às vezes antagônicos. Por exemplo, esse processo de democratização. E eles demoraram muito para enxergar a internet como meio de investimento democratizante. Então ao mesmo tempo que chegava lá e “vamos botar recurso, mídia regional”, eles definiam assim o primeiro campeão da cidade é aquele que ganha mais audiência. Então eu vou só no primeiro e no vice, nos outros a gente não põe recurso, faz uma distribuição assim: o campeão recebe 65% e o vice fica com 35% na publicidade. Eram critérios mais ou menos assim, e eles colocavam em dois veículos daquela cidade. Se quisesse comunicar o lançamento do hospital regional, sei lá, em Campo Grande, eles vão procurar naquela região os veículos de rádio, de imprensa escrita etc., para por os recursos. E usavam esses critérios. Aí o terceiro e o quarto não recebiam nada. Você sufocava essa mídia menor, que era uma coisa, e por outro lado não eles não identificavam a internet, blogueiros, como veículo de comunicação.

A gente batia muito nisso porque em vários lugares, já naquela época, no final do governo Lula, você tinha blogs que eram mais importantes do jornais locais, mas não recebiam publicidade. Eu lembro muito bem, por exemplo, no Acre, o blog do Altino Machado já era mais poderoso que qualquer jornal de Rio Branco, muito mais lido. E aí na hora que você faz a distribuição de recursos, o dele ele não recebia. Por uma falta de compreensão do que era a internet já naquele momento.

Pesquisadora: Qual é a sua percepção sobre o que objetivou a criação desses critérios técnicos. Era respaldar a administração pública?

Renato: Assim, eu não vou brigar com os critérios técnicos. Toda técnica é política, você não tem técnica neutra. Você escolhe uma forma pra usar aquela técnica. E a forma como essa técnica, digamos foi formulada ela mantinha privilégios históricos nos veículos maiores e ela não fazia, eu cheguei a discutir isso com o Franklin, com o Ottoni - que já é falecido - algumas vezes. A Secom tinha uma pesquisa sobre hábitos de comunicação e na própria pesquisa vice

tinha demonstrando que entre os hábitos mais presentes começava na televisão, e depois já era internet. Então era assim, 80% vê televisão e 40% na internet, no chute, hoje já é mais. Só que dos recursos alocados na hora você distribuiu, a internet tinha 3% e a televisão tinha 60%. Não se usava nem a própria pesquisa de hábitos de comunicação da Secom para balizar a distribuição de recursos. Percebe que era uma falta técnica?

Pesquisadora: Perfeito. E que atores ou fatores você acha que contribuíram para a construção desse critério naquele momento. Por que aquele momento? Você acha que é uma maneira velada de tentar fazer um enfrentamento, reorganizar e talvez comprar uma batalha que eles não conseguiam comprar de forma clara e explícita? Era o início?

Renato: Eles desenvolveram esses critérios como uma forma de se defender dos ataques que recebiam por estarem tentando mexer num vespeiro, que é exatamente dos donos dos meios de comunicação, que têm um megafone para poder bater. Então eles fizeram, começaram a usar critérios técnicos que não tinham antes. Na verdade não tinha nenhum tipo de critério, como o Temer está ignorando agora, faz o que quer com a publicidade e ninguém fala nada porque beneficia sempre os mesmos. O Alckmin faz o que bem entende. O Aécio fez o que bem entendia, e assim por diante.

Ali, no governo Lula-Dilma, não se podia fazer o que bem entendia, porque era “bolivarianismo”, era privilegiar o veículo que tinha política no campo que ele elegeu o Lula e a Dilma, e assim por diante. Então essa foi uma forma de defesa, eu entendo eu não tô aqui querendo falar “não, aquilo foi um ato de burrice”. Apesar daquela tentativa, ela foi melhor que nada, mas ao mesmo tempo talvez ela tenha travado o debate de uma forma, criou uma armadilha para o próprio governo agir. Porque ao definir esses critérios técnicos eles acabaram reforçando a idéia de que, sem todo grande investimento midiático, deveria continuar indo imediato para os grandes players do mercado e aí você não combate processos injustos cometendo mais injustiça.

É a mesma coisa quando você fala "agora vamos fazer uma distribuição de renda", mas esse cara aqui, o Abílio Diniz, tem 200 trilhões de reais, o Joãozinho tem mil reais. Então, pra distribuir renda, como ele tem 200 trilhões, eu tenho que colocar 200 trilhões todo mês na conta dele e o máximo que eu vou dar pro Joãozinho é mil, porque isso é critério técnico. Pra preservar porque o Abílio já é grande, merece ter os privilégios de ser grande. Absurdo isso, é uma pataquada. Quando você entra num segmento econômico, perai, o que tem nesse segmento econômico? Tem um problema. Inclusive, assim, tem estudos internacionais realizados na

mídia brasileira que dizem que nós temos um problema de concentração que afeta, que cria traumas pra democracia. Qual o papel do governo nesse sentido, seja com verba publicitária ou com outro tipo de recurso? Nós vamos ter que mudar um pouco isso, regulamentando, mudando o critério, não pode ser desse jeito. Só que não é bom nem para os empreendedores. Veja bem, uma empresa que tem que comprar publicidade pagar, pra Globo, o que ela bem entender porque senão a Globo vai lá e chantageia, bota artista pra falar mal, faz o que bem entender, Músico que quer tocar suas músicas sem ter que ficar pagando jabá, isso é ruim para vários segmentos empresariais, além de ser ruim única democracia. Algum governo decidiu que ia fazer só? Essa que é a questão. Usando esse tipo de formato técnico, que a gente discutiu aqui, eu acho que ele acabou criando um problema pra ele mesmo porque ele não conseguiu sair dessa armadilha.



## **ANEXO - ENTREVISTA CAMILO PONCE DE LEON**

Entrevista realizada em 18/11/2017

Pesquisadora: Um pouco do contexto, eu estou pesquisando, tentando sistematizar o que são os critérios de distribuição de verba do governo federal e quais são os principais atores, críticas, conflitos, enfim, envolvidos com esses critérios. Eu queria trazer um pouco de contexto de como é que se iniciou essa sua atuação com o governo federal, no âmbito da publicidade, das agências de propaganda par ao governo federal.

Camilo: Eu fiz faculdade em Recife, eu sou paraibano, morei 10 anos lá. Meu primeiro contato aqui foi no Núcleo de Mídias do Banco do Brasil. Foi meu primeiro contato com o governo federal, eu era de agência e vim para o núcleo de mídia. Depois eu fui trabalhar na Artplan, comecei a atender mais de perto a Embratur, Banco do Brasil, Ministério das Cidades, Ministério do Turismo e Correios. Depois fui para a McGarry Bowen, para atender exclusivamente a Embratur, e alguns clientes externos, mas sempre tendo contato com o governo federal através dessas agências. Estou a quatro anos, na McGarry Bowen, e hoje eu trabalho também para a NBS, atendendo diretamente o cliente Secom.

Pesquisadora: Dessa sua vivência em Brasília e em comparação como teu histórico prévio com, provavelmente, iniciativa privada, em outro mercado é que impactos você percebe na implementação desses critérios para a rotina do planejamento de mídia?

Camilo: Eu vejo dois pontos ,um ponto muito positivo é a definição clara de critérios, já que você está falando com o governo federal, com verba pública, com verba do contribuinte e, que você tem alguns critérios que devem ser seguidos, pelo menos você consegue justificar, tecnicamente, para onde é que aquela verba está indo, como critério. É como se fosse um jogo com regras mais claras de jogo, em que você tem algumas limitações, você não pode extrapolar. O critério te dá limite. Esse é o ponto bom de você poder argumentar, não deixar critérios altamente subjetivos. Porém, esse mesmo ponto ele te engessa, da parte de resultados, de eficácia, eficiência. E, esses critérios muitas vezes não refletem o que é mais eficaz. Porém é um critério, que te dá audiência, que quer aquela verba distribuída naquele veículo, que tenha o X de audiência, dê o maior retorno. Tem esses dois lados, não são fáceis de você medir, de ver o que é melhor. Porque de um lado você tem uma comunicação mais eficiente, porém do outro lado você tem a cobrança da sociedade, da população, cobrança dos órgãos de controle.

Eu acho muito bom quando você consegue defender, eu tenho um critério aqui. E quando você está no governo federal, você apanha de todos os lados, eu estou falando do cliente, a agência também, você sofre pressão de todos os lados, para que tudo seja contemplado. Então, se você tem um critério definido, você consegue se resguardar, você consegue definir, porém o outro lado é isso, tem esse mesmo critério, ele te engessa, tecnicamente, na parte da eficácia, na parte dos resultados que você pode atingir, em termos de mídia. Essa é a minha visão.

Pesquisadora: Acompanhando esse momento em que você veio para Brasília, que é um momento que culminou também com outros cenários políticos mais polêmicos, em que a publicidade foi colocada em cheque. Você acha que esses fatores foram determinantes para a criação, implementação de critérios mais claros, regras mais transparentes em relação a como esse dinheiro passou a ser aplicado? O que você acha que foi mais determinante para que se tornasse necessário estabelecer critérios com tanta firmeza?

Camilo: Eu que começa no ponto dos inúmeros escândalos que tiveram envolvendo a publicidade. Esse foi o pontapé inicial, de se ter mais controle. A coisa muito aberta, muito solta, e eu acho que da cobrança da sociedade, dos órgãos de controle, que vieram em consequência disso, de implementar normas muito mais rígidas, do controle, especialmente de contas. Então eu acho que tudo isso foi de onde surgiu essa necessidade de controle. E, além disso, a profissionalização da Secom nos últimos governos, a questão da negociação tecnicamente. Tudo isso, foi então que surgiu a divisão através de critérios. Os escândalos que tiveram, mau uso que se tinha da verba pública e por outro lado a própria finalização desses critérios, compra de mídia pela Secom.

Pesquisadora: A gente falou muito agora dos impactos que a gente tem na atuação da agência, mas você notou no mercado de mídia, dos veículos de comunicação, um impacto mais claro? Mesmo que seja, talvez, uma manifestação de descontentamento, ou alguma ideia de para caminhos democráticos.

Camilo: Mudou bastante, mudou muito. A cadeia toda mudou. Eu acho que mudam os mídias, que tem um lado bom que se ganha agilidade e ganha agilidade na parte operacional quando se tem um sistema, um negócio já pronto. Você ganha agilidade e daí você consegue fazer mais coisas, gastar menos tempo com o operacional, que já gastava muito antes. Porém, muda o perfil porque você precisa de pessoas que pensem menos. Basta vicié saber mexer no

MídiaCad, saber montar planilha bem que você vai ter o plano de mídia que é feito. Isso exige muito menos pensamento. Hoje em dia você tem um perfil muito mais operacional no mercado do que perfis que pensam, que sugerem coisas novas. Então eu acho que essa é a grande mudança, no profissional de mídia. Dos veículos, você tem um lado que é a acomodação por parte daqueles que já têm o seu "Shar" garantido, que não precisam brigar, oferecer coisas novas. Eles sabem que têm o seu quinhão do mercado, ele sabe que não vai cair o seu investimento. Inclusive os veículos de praças menores que não têm pesquisa, então são todos. Tem uma parcela considerável de veículos que não têm pesquisa, não entregam bem, mas estando aptos a receber mídia do governo federal por, puramente, seguir alguns critérios, CNPJ, ter tabela, e ter um exemplar impresso, eles acabam entrando no plano. Uma grande quantidade de veículos que eu questiono várias vezes a idoneidade, inclusive a existência de alguns, - jornal que imprime um exemplar e manda, ou que só imprime quando tem campanha -, então isso acaba entrando no plano e vai indo dinheiro do governo federal. É tórrido, e eles acabam se encaixando naqueles critérios de cadastro e pronto. Acho que isso é ruim, e é muito ruim para aquele veículo que investe, que dá resultado, que tá laico, que investe em equipe, que investe em produção de conteúdo e tem o outro lá que não, que copia, simplesmente tem esforço zero, não tem nada como veículo de comunicação e acaba levando o mesmo quinhão, a parte que deveria estar em outro veículo. E eu acho que isso também engessa de os veículos se moverem mais, se movimentarem, trazerem coisas mais interessantes, mais inovadoras para o governo. Porque até todas as regras, burocracias, a distribuição não vai passar daquilo, então você acaba limitando muito a criatividade e o potencial de vários veículos.

Pesquisadora: A última pergunta, Camilo. Em relação a ter um critério, que acaba sendo implementado para diferentes modalidades de comunicação, então você está fazendo uma campanha de utilidade pública ou uma campanha mercadológica, apesar do mercadológico de certa forma não estar - até o último decreto que saiu - sob a tutela da Secom, de certa forma esses critérios acabaram se estendendo por toda atuação governamental. Você sente algum impacto nesse sentido de estar atuando com critérios meio que planejados, independente do tipo de comunicação que é feita?

Camilo: Eu acho que o critério, tem que levar altamente em conta o meio e o tipo de campanha. Eu não posso simplesmente aplicar o critério x Share de TV, DOOH, o cara tem tantas placas, sim. Mas o mercado que eu estou levando em consideração, tem isso? Então eu acho que é míope, você pegar e aplicar os mesmos critérios nos mesmos meios sem ter uma discussão,

uma adequação, de você avaliar, ver se realmente aquilo vai te trazer um benefício, não só financeiro como também o benefício técnico, de compra de resultado. É isso, eu tenho objetivos e objetivos. Tem campanha que eu tenho o objetivo de vender cartão, tem campanha que eu tenho o objetivo de vender crédito. Isso é uma coisa que eu tenho que ser muito mais eficaz, realmente, presa muito mais pela eficácia, do que pela distribuição equitativa de grana pelos veículos.

## **ANEXO - ENTREVISTA LUIS ROBERTO ANTONIK**

Entrevista realizada em 04/12/2017

Pesquisadora: Primeiramente queria te agradecer pela disponibilidade. Trazendo um pouquinho de contexto da pesquisa que eu estou realizando. Eu estou fazendo uma análise dos critérios de distribuição das verbas publicitárias do Governo Federal a partir de 2003 até 2016, tentando mapear um pouco desse processo de construção e alguns pontos controversos, impactos que a gente identifica no ambiente da comunicação e de mídia. Ok?

Então primeiramente eu gostaria que você trouxesse um pouquinho do seu contexto, da sua relação com a ABERT, como é que você assumiu esse posto. Primeiro trazer esse contexto histórico como figura na ABERT.

Luis Roberto: Eu moro aqui a muito tempo, mas eu vim pra Brasília a 10 anos atrás por conta de uma emissora de TV, lá do Paraná, é uma emissora do sistema Globo. Então eu vim pra cá mais por conta de acompanhar a bancada do Estado do Paraná. E aí, fazendo um trabalho, eu acabei vindo aqui pra ABERT e então a emissora acabou me cedendo pra ABERT, a uns oito anos mais ou menos. Então estou aqui na ABERT há uns oito anos, com o executivo da Associação, que é muito bem estruturada, ela ajuda as emissoras na área jurídica, na área de engenharia, na área de tecnologia, especialmente internet e essas coisas. E, principalmente, ela defende os interesses dos radiodifusores, junto ao Congresso Nacional e aos órgãos reguladores. Eu quero dizer pra você o seguinte, o setor de rádio e televisão, aberta, comercial, que é o nosso caso aqui, é um setor muito visado. O Congresso Nacional, como ele é um retrato do Brasil, e estou dizendo isso por que ali dentro tem gente de todas as cores, classes e categorias possíveis. Então ele é uma mescla. As pessoas sempre falam assim "não é porque tinha que pôr uma trava da porta e dizendo que para você entrar lá tem que ter curso superior", mas lá não tem trava nenhuma. Na empresa tem. As empresas todas têm trava. Ali não importa que cor você é, de onde você veio, o sexo, a sua preferência, ali não importa nada. É um retrato do Brasil. Estou dizendo isso pra você porque sendo um retrato do Brasil aparecem projetos de lei que são um retrato do Brasil. Por exemplo, a nós temos que ter um programa gratuito no rádio e na televisão, às oito da noite, para as centrais sindicais. Pelo amor de Deus me poupe com uma coisa dessas. É só o que faltava, nós obrigarmos a população a escutar das 8 às 9 da noite, no rádio e na tv, um programa sobre as TVS sindicais. Mas nem na Coreia do Norte isso seria possível. Então, tem milhares, 3 mil projetos de lei na câmara que tratam desse tipo de coisa. Nós aqui, estamos preocupados com absurdos de toda natureza. E, se esses absurdos fossem aprovados, eles

destruiriam o rádio e a televisão aberta que existe no Brasil, que é o modelo que vive da propaganda que ela veiculo. Então o rádio e a tv aqui vivem da propaganda que eles veiculam, tem propaganda de tudo e isso é super regulado. Por exemplo, tem o CONAR que regula uma série de medidas. O nosso papel aqui é esclarecer os parlamentares pra que isso não acabe com o negócio. Só pra você ter uma ideia existem mais de 60 projetos de lei que de uma forma ou de outra retira um espaço dentro da grade das emissoras de rádio e televisão, e que se todos eles fossem aprovados ia faltar a hora no dia para os veículos. E são mensagens meritórias sobre sexo, trânsito, sobre saúde, um monte de coisas, mas não dá. Mas você é uma concessionária, companhia de telefonia móvel também é, ela tem telefone de graça para idoso? Não. Não dá, isso é regido por regras econômicas de mercado e então nós estamos aqui para defender os interesses dos radiodifusores dentro da razoabilidade, dentro das regras. As empresas cumprem *compliance*, a maioria delas são super legalistas têm uma preocupação muito grande com o jornalismo. Então é esse o nosso papel aqui.

Pesquisadora: Perfeito. Em relação a essas medidas que eu estou analisando, o governo, na verdade até na figura mais enfática, a partir do Ministro Franklin Martins, tratou como critérios técnicos de distribuição para essas verbas de publicidade. Que impactos vocês detectaram pra esse ambiente, que vocês na ABERT tentam defender da radiodifusão brasileira?

Luis Roberto: Olha na linha que você está falando, por exemplo, na câmara tem projetos de lei que destinam uma parcela da verba publicitária para as empresas do nordeste, para as empresas do norte, para as empresas pequenas. Sabe? Você me perdoe assim o exagero da minha linguagem, mas é uma porção de “tonterias”. Não posso dividir a verba publicitária desta maneira, eu tenho que dividir a verba publicitária tecnicamente. Hoje eu compro a audiência. Então, quando a Casas Bahia quando o Bradesco, quando uma empresa assim faz uma propaganda ela compra a audiência. Então ela não vai anunciar no diário não sei da onde, que um jornalzinho lá nos confins do estado de Santa Catarina porque alguém quer ou porque existe uma lei que obrigue. Não tem como obrigar uma coisa dessas. Ela compra audiência e ela paga ela paga vez. Uma Casas Bahia gasta 3 bilhões de reais de publicidade por ano e não pode gastar mal, ele tem que gastar esse dinheiro bem. Então existe um negócio chamado mídia técnica, que é a mídia paga em função da audiência que ela oferece. Nós, rádio e TV, estamos sofrendo assim, tremendamente nesse momento porque nós, por exemplo, não temos mídia programática. E essas multinacionais que não dizem que são veículos de comunicação, mas que vendem propaganda programática, Facebook, Google, Twitter essa turma, estão de uma forma

avassaladora tomando o mercado publicitário das nossas mãos. Então a mídia técnica ela é indispensável, qualquer discurso de esquerda é contra isso. Você tem que dirigir a mídia dentro de um critério de esquerda também, não pode ser medida técnica, tem que dar 30% para o nordeste, isso não pode, não vai acontecer uma coisa dessas. Então, nós aqui defendemos, apesar de estarmos apanhando, a mídia técnica. Isso faz parte do jogo, a mídia técnica. A propaganda no Brasil no âmbito de comércio, da indústria e dos serviços já é técnica. Onde ela não é técnica é no âmbito de governo municipal, estadual e federal. Então a mídia técnica, no âmbito de governo, ela se divide em duas partes: antes do Luiz Gushiken e depois do Luiz Gushiken. Então, o Luiz Gushiken é uma pessoa de esquerda, mas ele teve um mérito muito interessante, ele implantou no âmbito do governo e depois acabou passando para o governo do estado, do município, uma mídia técnica. Até hoje essa mídia técnica vem se mantendo contra todos os apelos da esquerda, porque quem critica essa mídia técnica é o pessoal da esquerda. O pessoal capitalista, do livre mercado não critica este tipo de mídia. Então antes do Gushiken não existia mídia técnica e depois do Gushiken passou a existir a mídia técnica. É claro que ele foi a dois mandatos do Lula, mais um da Dilma, são 12 anos, e mais dois anos da Dilma, então são 14 anos atrás. Ficou até hoje, foi aperfeiçoado e cada vez mais Secom, da Presidência da República, tem aperfeiçoando esse modelo e, por conta disso acaba passando para o governo do estado, que passa para o município.

Nós, rádio e televisão, ABERT temos perdido com isso, a gente tem sido massacrado, mas o que eu quero dizer é que faz parte do jogo. Quem tem audiência leva. Nada de querer dar uma parcela dada da verba de publicidade do governo federal para os pequenos jornais do interior, não. Isso tem que ser distribuído de acordo com a audiência. Não dá nada. Não temos obrigação nenhuma de manter o pequeno jornal do interior, é assim que funciona o regime capitalista que a gente vive aqui.

Nós achamos que melhoramos muito institucionalmente, amadurecemos muito institucionalmente, as nossas emissoras estão fazendo o que podem tecnologicamente. Por exemplo, o rádio é uma coisa que evoluiu tecnologicamente muito nos últimos 3 a 4 anos. Você entra dentro de uma rádio parece uma nave espacial, cheio de monitores de leds. Nós estamos tentando nos adaptar e sobreviver nesse ambiente, e nós sabemos que quando alguém for fazer um anúncio, seja governo ou particular, ele vai usar um critério técnico. É isso que assegura, que te dá a estabilidade, garantia. Eu diria assim, nós gostamos desse modelo.

Pesquisadora: Ainda que uma questão, comumente levantada, seja que houve um remanejamento de investimento, lógico pautado em cima da audiência, mas houve alguma

manifestação formal das emissoras em relação a essa readequação que possa ter havido a partir da implementação dos critérios?

Luis Roberto: Não, eu diria o seguinte. Eu não tenho esses número, mas pegar no âmbito do governo federal há dez anos atrás, 80% oitenta, talvez seja exagero meu, mas uns 60 a 65% da verba ia pra TV. Aí ia 20% pro jornal e 20% pra rádio. Essa era a divisão da verba. Hoje, se nós formos olhar essa verba, isso tudo mudou muito. A participação do rádio e da tv diminuiu muito porque outras mídias, internet entrou, o jornal diminuiu muito. Se olhar o setor privado, então a mudança é estúpida porque com Google, Facebook, Twitter, essa turma toda participa. Hoje, eu diria assim, o segundo maior veículo que usa a publicidade é o Google. Antes era uma emissora de TV. Hoje é o Google, tem um faturamento absurdo dentro do bolo. Faz parte do negócio, nós temos uma série de restrições mas de caráter operacional. Mas, mudou muito, vai mudar, não dá pra querer segurar isso com uma lei, com um uma norma.

Pesquisadora: Perfeito. Não sei se vocês teriam esse histórico, e se de fato ocorreu, se você conseguiria puxar pela memória. Mas em algum momento houve alguma discussão aberta e ampla que convidasse entidades representativas de alguns setores para discutir esses critérios, os rumos que se pensava para a comunicação?

Luis Roberto: Não, não houve. Eu acho que nos últimos anos é até bom que não houve porque a esquerda predominava muito, o corporativismo, sindicato. E essas pessoas tinham uma força estúpida, se convidados fossem, sim eles têm uma posição muito apaixonada acerca das coisas, muito programática, com nenhuma razoabilidade, muito voltada para as questões dogmáticas dos seus pensamentos e muito menos para aquilo que seja de mercado. Por exemplo, defendem que a nossa mídia aqui no Brasil não é democrática, que lá em Cuba é democrática porque tem um jornal. Mas por que lá é democrática? Porque é do povo, o jornal lá é do povo. São tem um, mas é do povo. Aqui nós temos 4 mil jornais, como eles pertencem a particulares, eles não são democráticos. Porque democráticos é aquilo que é do povo, tem um só, então é democrático. É uma questão de ponto de vista. Mas, em momento nenhum, houve essa discussão. E eu acredito o seguinte, eu sou um velho, 65 anos. Você é uma garota nova. Não dá pra ficar discutindo isso com a sociedade, entende? Ah, porque tudo que é democrática é aquilo que é discutido com a sociedade. Não é. A esquerda sempre fala: “Temos que debater esse assunto”. Não temos que debater esse assunto. Tem que fazer o que é certo, tem que fazer o que é razoável. Não fique



discutindo esse assunto. Então, eu acho que o fato de não termos discutido isso foi ótimo porque o mercado vai se ajustando pelos seus próprios mecanismos. Lá em 1700 e alguma coisa, um inglês chamado Adam Smith escreveu um livro que diz que tem um existe uma mão invisível que regula o mercado. Então, mesmo que você vá más intenções mercado, o mercado não vai deixar que você aja mal. Então deixa que ele se ajuste. Quanto menos estado, melhor. Quanto mais um estado, pior. Veja a situação que estamos hoje aqui.

Pesquisadora: Vocês identificam algum efeito predominante, lógico analisando a figura dos seus representados. A partir dessa redistribuição de investimento houve algum primeiro efeito, uma vez que a gente tem essa essa noção comprovada de que o governo realmente é um grande anunciante dos mercados ele vigora entre os 10 maiores do país? Então, houve algum efeito imediato sentido a partir desta redistribuição?

Luis Roberto: Primeiro, eu quero fazer um conserto no seguinte. O governo é um grande anunciante. Por que? Porque o governo tem grandes empresas. Por exemplo, o governo é dono da Petrobrás, ele é dono da Caixa e é dono do Banco do Brasil.

Pesquisadora: Administração direta e indireta. Perfeito.

Luis Roberto: Mas esse governo eu não considero. Esse governo que está disputando mercado com os outros, eu não considero. Se você tirar esse governo, ele não é um grande anunciante. É um anunciante, mas não é um grande. Nós, setor de rádio e televisão, temos uma dependência mínima de verbas federais, são boas mas, é claro. Mas, se você sair dos grandes centros, pegar o o setor de rádio, por exemplo, o governo federal é mínimo dentro das verbas publicitárias que esses veículos disputam. Não é muito importante e nós fomos nos adaptando. Você pode ver que o governo agora, com todas as dificuldades aqui, curtiu tudo quanto é verba que eles podiam cortar, reduziu muitíssimo, mesmo assim nós estamos aí sobrevivendo. Muito mais penalizados pela crise econômica do que pelas restrições orçamentárias do governo federal. Faz parte. Nós estamos aqui sobrevivendo, a isso tudo.

Pesquisadora: De alguma forma você consegue identificar fatores que levaram a essa organização de critérios, neste momento histórico que estou discutindo, 2003 a 2016?

Luis Roberto: Lógica levou a isso. Uma lógica não social, uma lógica. Por exemplo, não posso distribuir uma verba publicitária em função de favores. Não posso distribuir uma verba publicitária em favor de pressões. Não posso distribuir uma verba publicitária em favor de conceitos de pensamentos. Então, pense sempre o seguinte: o que é certo é certo, sempre vai prevalecer. Pode demorar um pouco, mas o que é certo sempre vai permanecer. Então, você acha que é justo eu dar uma verba publicitária para uma determinada emissora só porque aquela emissora goza dos meus favores? Não é certo. Isso vai acabar uma hora. O que aconteceu foi isso, foi prevalecendo a mídia técnica. Havia um tempo que a emissora tinha uma tabela de preços, com um preço pra Casas Bahia e um preço para governo federal. Tem lógica isso? Vai prosperar? Não, isso não vai prosperar. Tem que ser igual para todos. Então, o que veio acontecendo é que essas tabelas de preços foram mudando, foram mudando, hoje são muito parecidas, as tabelas. Por exemplo, peguei uma rádio do Rio Grande do Sul agora que achei um absurdo, a Secom paga pra eles seis reais por inserção,

Pesquisadora: Por spot?

Luis Roberto: De 30 segundos. Seis reais. Então, ali já passou da razoabilidade. Por que? Porque o pessoal da Secom espreme espreme, aperta aperta, emissora. E a emissora vai abaixando o preço, abaixando o preço. Então a rádio está cobrando 80 reais por um spot lá na cidade dela e para a Secom está fazendo por seis. Por que? Se você quiser por seis reais faça, senão eu não te dou. Então, às vezes ela está com um espacinho sobrando, ela faz. Prefiro fazer por seis reais do que não fazer. Estou de dizendo um exemplo extremo, mas a Secom deixou de ser aquele negócio assim. Olha pra Casas Bahia eu cobro 10 e pro governo federal eu cobro cem. Isso no pessoal da Secom, eles são muito profissionais, não se faz esse tipo de coisa. Então o que se cobra das Casas Bahia é o que vão de pagar. Sabe, eles negociam com turma toda. Isso é bom ou é ruim? É o certo tá?! Não importa se é bom ou se é ruim. Se o teu partido liberal é, pra você é bom isso. Se o partido é comunista, é ruim. Não importa. Tem que fazer o que é certo, o que é correto.

Pesquisadora: O senhor tocou num ponto interessante. Além do critério técnico balizado pela audiência, a Secom também colocava um caráter relevante para a questão da regionalização. Aí no sentido de acompanhar é essa distribuição e como esse investimento chegava à associados da ABERT, principalmente as rádios, acho que talvez tenham sido as mais beneficiadas neste sentido. Como é que vocês enxergam essa questão desse dinheiro que passou a chegar a outras

emissoras, no caso eu estou falando de emissoras que não são cobertas por institutos de pesquisa? Não necessariamente estão ali balizadas por dados de audiência mas por uma construção que possibilitou que investimentos chegassem chegasse a outros veículos de forma mais diversa.

Luis Roberto: Isso aí uma conjunção de dificuldades. Em primeiro lugar a publicidade ela se regionaliza. Imagina o seguinte, estamos falando de governo aqui, uma propaganda do Ministério da Saúde falando sobre uma determinada vacina. Como é que ela se regionaliza? Como é que ela chega lá na pontinha? Ela chega na pontinha por conta das redes. Então uma rede de rádio contrato essa propaganda e passa, por intermédio, das suas afiliadas, ela acaba chegando em todo lugar. Na TV também acontece isso. As rádios que não pertencem as redes e as TVs que não pertencem a rede, elas têm um pouco mais de dificuldade porque aqui, nós somos os campeões mundiais da burocracia. Então, pra uma rádio, primeiro ela junta uma pilha de documentos para se habilitar, anualmente, frente a Secom. Depois cada campanha, a cada campanha ela vai ter que apresentar cinco documentos se ela for escolhida para veicular aquilo. Cinco documentos, temos 10 mil rádios aqui, imagina só o que eu estou falando. Então essa burocracia atrapalha muito. Eu diria o seguinte, assim se uma agência de propaganda puder evitar de usar uma rádio, ela vai é evitar porque é o que acontece com o jornal. Imagina só eu tenho cinco documentos, eu vou fazer uma propaganda no jornal, eu tenho três mil jornais se eu fizer nos 3 mil jornais e vou eu vou precisar de 15 mil documentos. Esse documento contem um esquema espetacular pra conferir, se tiver um errinho, volta. Essa burocracia tira o jornal fora. Quem vai querer anunciar em jornal, em rádio, com essa burocracia? Então essa regionalização é uma coisa muito complicada de você discutir. Ainda mais aqui que tem uma pressão fenomenal é por conta da regionalização, mas por outro lado tem uma legislação que impede a regionalização, então é difícil. Quando um programa é ao vivo na TV, eu tenho que colocar legenda oculta, a legenda liga/desliga.

Pesquisadora: Closed captions, né?

Luis Roberto: Custa isso ou não custa? Custa. Aí, lá em Bagé, eu tenho um canal de TV, eu coloco que você tem que colocar aquela legenda aí eu coloco um controle de qualidade daquela legenda, absurdo. Por exemplo, agora está pra mudar. Porque é o seguinte 98% de acerto na legenda que está passando. No Canadá, quando é em língua inglesa o acerto é 95%, quando é em francês, o Canadá tem duas línguas, o índice de

acerto é 90%. Aqui é 98%. Custa caro? Custa. Com 98% de acerto custa muito mais caro. O que que a TV de Bagé vai fazer? Ela vai eliminar o programa ao vivo. Eu passo o máximo que der da rede ou do que comprar pronto e eu me livro disso. Aí, tem uma lei aqui, que diz que, está sob liminar aberto e derrubando na justiça, 100% da programação da emissora tem que ser áudio descrita. Sabe o que é áudio descrição? É o cego vendo TV. 100% da programação tem que ser áudio descrita. Nós derrubamos isso na justiça. Quanto custa você fazer um negócio desse? Então o que falta? Falta razoabilidade. Essas normas absurdas elas acabam com a regionalização. Aí não tem regionalização. Como é que eu vou ter regionalização?

Pesquisadora: Especialmente no que tange a programação? Esse é o principal impacto?

Luis Roberto: É, daqui a pouco quer isso na propaganda. Eu vou matando sabe? Então fica uma coisa assim é inconsistente, incongruente.

Pesquisadora: Do ponto de vista de operação?

Luis Roberto: Impossível de operar.

Pesquisadora: Só pra finalizar. Em 2011 vocês tinham liberado um estudo, se não me engano em parceria com a FGV, e que trazia dados mais concretos sobre essa questão da distribuição, da representatividade dos sete setores no que diz respeito à verbas de publicidade, inclusive é alguns dados que diziam respeito a fonte o que vinha através de agência de publicidade, o que vinha de fonte direta. Eu queria saber se existe alguma perspectiva de atualização desse estudo?

Luis Roberto: O que acontece é o seguinte, existia um grupo chamado Grupo de Mídia, ele fazia um estudo sobre a divisão do bolo como estado. Ele pegava as informações que eram fornecidas pelos veículos, as rádios, jornais e as TVs forneciam informações para “Price” (PWC), faziam um relatório mensal mostrando a divisão do bolo publicitário. Mas acontece que com o passar do tempo, isso já vinha funcionando mais ou menos porque, por exemplo, no caso da TV como são muito menos empresas nós temos 9.700 rádios no Brasil e 545 emissoras de TV, dessas 300 são comerciais. Então, dessas TV comerciais, cinco redes informavam ao grupo de mídia Projeto Intermeios, aí você tinha uma boa avaliação do tamanho da verba publicitária da TV porque, ao contrário do que fala a esquerda que aqui tem o monopólio da na área de TV. Não tem monopólio. Nós temos hoje 16 redes, se você fizer uma curva ABC, que

essa turma aí não sabe o que é uma curva ABC. Mas então, se você fizer uma curva ABC, é claro que cinco das 16 terão 80% da verba, são os poucos vitais e os muitos triviais. A natureza é assim. Se você fica na beira de uma estrada olhando as cores de carros, tem cem cores de carro diferente, mas eu juro pra você que desses cem, 80% são branco preto e prata. Tudo é assim.

No caso da TV é mais fácil de você juntar a verba publicitária, no jornal já fica bem mais difícil porque o veículo tem que informar lá. No caso da rádio também é muito difícil. Aí apareceram a uns cinco ou seis anos atrás começou a aparecer Google, Facebook, Twitter e Instagram, e essa turma aí, que são multinacionais, eles não informam nada.

Eles são importantíssimos no bolo publicitário, essa turma tem metade já do bolo publicitário. E a cinco anos atrás não tinham nada. Então como eles não informam, e o rádio, a TV, o jornal, a TV paga, todo mundo informa, eles resolveram o seguinte: Se eles não informam, também não vou falar. Então as informações do Intermeios sumiram. Hoje, nós temos estudos feitos pelo Kantar Ibope é baseado em estimativas, em estatística. Esse pessoal do Kantar é muito preparado muito bom, mas são estimativas mais dessa turma que informa e publica.

Pesquisadora: Você se refere ao Monitor (Ibope Monitor)?

Luis Roberto: O Google que é o o campeão aí do bolo publicitário, ele não fala, não quer contar quanto é o valor. Lá no país de origem dele não é obrigado a falar, mas aqui não publica o balanço, nós não temos mais essa informação. A própria ABERT não tem mais essa informação. Então hoje, na ABERT, da TV a gente sabe.

Pesquisadora: São públicos esses dados?

Luis Roberto: Como ninguém fala, nós também não falamos. A gente usa para nós, para o nosso consumo. Então, você é um estudante, você é um pesquisador não te conto. Então da tv nós temos uma boa estimativa do que seja o bolo publicitário, dessas emissoras de rádio a gente não tem. O Estado do Paraná tem um projetinho que eles fazem lá, eu falo um projetinho mas não é de maldade, e eles têm um bom número também do Estado do Paraná. Mas de rádio não tem.

Pesquisadora: Captaniado por quem?

Luis Roberto: De jornal não tem, de revista não tem. De outdoor não tem mais. De TV paga você encontra no site da associação, uns dados que são muito bons, as companhias normalmente são abertas, então ele tem que botar ali. Como disse pra você: "monopólio da tv paga" aqui no Brasil, lá fora vale a mesma coisa. Tem uma centena de empresas e de prestador de serviço de tv paga, mas duas tem 90% da receita sozinhas. Então, desafortunadamente, perdemos a informação. O CENP tá tentando fazer um projeto que, se der certo, vai ser muito legal porque aqui as agências de publicidade sempre que elas fazem um PI, um pedido de inserção, elas preenchem um documento. O que eu sempre pretendia é capta esse negócio, não mostra a empresa, só os dados agregados que pra nós, pra um pesquisador já bastaria. Então, se o projeto do CENP chegar a decolar, a gente vai ter essa informação.

Pesquisadora: Entendi. Seria um trabalho similar ao que o IAP vinha fazendo, só que sem colher os dados?

Luis Roberto: Exatamente. Porque hoje, qualquer coisa, se você retomasse o Intermeios, a partir de janeiro vamos ter um Intermeios não adianta porque você não tem os dados do Twitter, do Instagram, do Facebook e do Google, e os valores dele são estúpidos, são muito grandes. Eu, no chute, essa turma é metade do bolo publicitário. Eu não estou dizendo para você, pensa só, que a verba do rádio diminuiu. Eu estou dizendo para você o seguinte, descobrimos uma nova maneira de fazer propaganda. Então o bolo publicitário aumentou como um todo e esses caras pegaram uma parte do rádio, mas não uma parcela espetacularmente grande. Por exemplo, do jornal não, eles pegaram uma parcela espetacularmente grande. Agora do rádio e da TV não, eles não pegaram. O bolo cresceu, era cem, as pessoas diziam que não ia mudar. Não. O bolo foi pra 200, a TV cresceu, o rádio cresceu, cresceram normalmente, e a parte anormal eles ficaram. Então eles são muito grandes hoje, mas como eles não informam, os outros também não querem informar. Quem tem controle faz e guarda pra si.