

ANÁLISES DE GASTOS DA SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

***SPENDING ANALYSIS BY THE PRESIDENCY OF THE REPUBLIC'S SOCIAL COMMUNICATION
SECRETARIAT***

DOI: [HTTP://DX.DOI.ORG/10.13059/RACEF.V11I2.558](http://dx.doi.org/10.13059/RACEF.V11I2.558)

Pedro Alexandre de Oliveira Santos
psester@gmail.com
Universidade Federal de Sergipe (UFS)

Diego Araújo Reis
diegoaraujoreis@hotmail.com
Universidade Federal de Sergipe (UFS)

César Ricardo Siqueira Bolaño
bolano.ufs@gmail.com
Universidade Federal de Sergipe (UFS)

Data de envio do artigo: 05 de Agosto de 2018.

Data de aceite: 19 de Junho de 2020.

Resumo: O objetivo deste trabalho é analisar o processo de distribuição da verba publicitária da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM/PR) no Brasil, considerando os marcos regulatórios que disciplinam a contratação desse tipo de serviço. Para tanto, foram empregados recursos metodológicos de pesquisa documental, bem como aplicação de análise descritiva e exploratória dos dados catalogados para o período de 2011 a 2014. Os resultados evidenciam que os gastos no período somaram R\$ 630,13 milhões. Verificou-se que a televisão concentra a maior parte da verba de mídia, com uma média de R\$ 106.249 milhões de gastos por ano, equivalente a 68% do total da verba publicitária da Presidência da República. O Grupo Globo Comunicações lidera como maior beneficiário em todas as agências, seguido da Record, SBT, TV Bandeirantes e por último a Rede TV!. Conclui-se que a destinação de verba pública para a promoção das ações governamentais contribui, sob o argumento da chamada “mídia técnica”, para o fortalecimento dos oligopólios da comunicação, tratando-se assim de uma política de comunicação em que o governo, na condição de anunciante, favorece a concentração. O artigo contribui com a literatura sobre as análises de resultados de gestão pública.

Palavras-chave: Verba Publicitária; Estado; Meios de Comunicação; Mídia Técnica.

Abstract: *The objective of this paper is to analyze the distribution process of the advertising budget of the Social Communication Secretariat of the Presidency of the Republic (SECOM/PR) in Brazil, considering the regulatory frameworks*

that govern the hiring of this type of service. For that, methodological resources of documentary research were used, as well as the application of descriptive and exploratory analysis of the cataloged data for the period from 2011 to 2014. The results show that the expenses in the period totaled R \$ 630.13 million. It was found that television concentrates most of the media budget, with an average of R \$ 106.249 million in expenses per year, equivalent to 68% of the total advertising budget of the Presidency of the Republic. Grupo Globo Comunicações leads as the biggest beneficiary in all branches, followed by Record, SBT, TV Bandeirantes and lastly Rede TV!. It is concluded that the allocation of public funds for the promotion of governmental actions contributes, under the argument of the so-called “technical media”, to the strengthening of the communication oligopolies, thus being a communication policy in which the government, in condition of advertiser, favors concentration. The article contributes to the literature on the analysis of public management results.

Keywords: *media investments; State; communication system; technical media*

1 INTRODUÇÃO

A verba publicitária do Estado brasileiro consiste de recursos públicos utilizados para execução da propaganda institucional de governo, sendo que parte desses recursos, destina-se à compra de espaço publicitário em diferentes meios de comunicação, seja de caráter público ou privado.

Interessa aqui apenas o modelo de distribuição da verba publicitária ligada aos arranjos da política de comunicação da Secretaria de Comunicação da Presidência da República (SECOM/PR), sob o arcabouço institucional definido especialmente pelas leis nº 4.680/65, 8.666/93 e 12.232/10, que balizam os serviços de publicidade contratados pelo Estado brasileiro e a relação público-privado que ele enseja.

Em 2008, a SECOM/PR estabeleceu, ainda, uma política de regionalização da verba

publicitária de todo o Governo Federal, pelo decreto 6.555/2008, que visava garantir maior diversificação no destino do investimento publicitário, abrangendo veículos e meios de comunicação localizados em diferentes regiões do país.

O critério de “mídia técnica”, que privilegia os índices de audiência e indicadores de penetração geográfica, é o elemento central para definir a destinação da maior parte dos recursos públicos do Estado brasileiro na forma de verba de mídia para os meios de comunicação privados, em especial, as grandes redes de televisão. Assim, sob o argumento da eficiência da comunicação, a política de distribuição desses recursos acaba por constituir-se em verdadeira política de comunicação, que favorece a concentração do setor, reforçando o caráter oligopolista dos mercados de comunicação e especialmente o oligopólio altamente concentrado que constitui o mercado brasileiro de televisão (BOLAÑO, 1988).

A problemática é que a SECOM/PR tem realizado gastos com verba publicitária elevada financiados com recursos públicos. O objetivo deste artigo é analisar o processo de distribuição da verba publicitária da Presidência da República no Brasil, entre 2011 e 2014. Justifica-se investigar os gastos públicos da perspectiva da avaliação da gestão pública.

O presente artigo está estruturado em 6 seções, incluindo esta introdução. A seção 2 apresenta a evolução do marco regulatório de interesse e da estrutura da SECOM/PR. A seção 3 exibe a revisão de literatura. A seção 4 trata da metodologia aplicada. A seção 5 apresenta os resultados. Na seção 6 são feitas as principais conclusões do estudo.

2 EVOLUÇÃO DO MARCO REGULATÓRIO

O rateio dos recursos financeiros entre diferentes meios de comunicação no Brasil é resultado final de um processo histórico protagonizado por agentes públicos e privados. Para compreender os caminhos que legitimam a política de distribuição de verba pública de mídia da SECOM/PR, é necessário compreender os

elementos de fundo expressos nos dispositivos jurídicos que regulamentam a relação triangular estabelecida entre Presidência da República, agências publicitárias e emissoras de televisão.

2.1 Regulamentação

O processo de contratação de serviços publicitários por parte do Estado brasileiro é regulado por três dispositivos legais criados em tempos distintos. O primeiro corresponde à lei nº 4.680/65, chamada Lei de Propaganda, o segundo dispositivo é a lei nº 8.666/93, conhecida como Lei de Licitação Geral e a terceira é a lei nº 12.232/10, ou Lei de Licitação e Contratação de Serviços de Publicidade (BRASIL, 1965; 1993; 2010).

A Lei de Propaganda foi uma das condições para a implantação de um padrão de acumulação baseado na produção de bens de consumo duráveis durante o regime militar. No Capitalismo Monopolista, implantado no Brasil ao final do processo de industrialização, no governo JK (CARDOSO DE MELO, 1980), a publicidade, como o sistema de crédito ao consumo, tem um importante papel de indutor do consumo de bens duráveis, ajudando a reduzir o tempo de rotação, com repercussões sobre a demanda efetiva (BOLAÑO, 2000; 2007).

No Brasil, superada a crise estrutural dos anos 1960, o setor publicitário cresceu notavelmente, forçando o Estado a regulamentar suas atividades. Bolaño (2004) explica que o forte crescimento econômico e o amparo da Lei 4.680/65 viabilizaram um período de prosperidade e desenvolvimento para a publicidade no Brasil, que demarcou melhor suas fronteiras, racionalizou suas práticas, profissionalizou a sua força de trabalho e viu suas verbas triplicarem entre 1971 e 1976.

A aprovação da Lei de Propaganda (Lei nº 4.680, de 18 de junho de 1965) coincide, por outro lado, com a constituição da moderna Indústria Cultural no Brasil, a partir da entrada da TV Globo no mercado, respaldada por importante aporte de capital, conhecimento técnico e métodos gerenciais feito pelo grupo norte-americano Time Life, o que inclui as

formas de interação com as empresas do setor publicitário (BOLAÑO, 1988).

Boa parte da redação da lei expressa justamente a necessidade imediata de estruturação que o mercado publicitário apresentava no período, principalmente no que diz respeito ao estreitamento de sua relação com o setor privado televisivo. Sobre a relação agência publicitária e empresa de televisão, o parágrafo único do art. 11 da lei 4.680, é bem claro ao definir o grau de interdependência entre esses dois setores.

Parágrafo único. Não será concedida nenhuma comissão ou desconto sobre a propaganda encaminhada diretamente aos veículos de divulgação por qualquer pessoa física ou jurídica que não se enquadre na classificação de Agenciador de Propaganda ou Agências de Propaganda, como definidos na presente Lei (BRASIL, 1965).

Ao garantir esse privilégio para as agências de publicidade, o Estado brasileiro contribui para o desenvolvimento do mercado publicitário, ao mesmo tempo em que fortalece o oligopólio televisivo, o que é fundamental para sua consolidação, na medida em que “o âmbito da concorrência entre as emissoras de televisão é a luta pela distribuição de verba de mídia, pela apropriação de parcelas crescentes do investimento publicitário” (BOLAÑO, 1988, p.54).

As normas mais específicas em torno das contratações de serviços publicitários por meio de licitações realizadas pelo Estado, estão definidas na Lei Geral de Licitações, nº 8.666/93, e na Lei de Licitação de Serviços Publicitários, nº 12.232/10. A primeira abarca todos os processos licitatórios de diferentes serviços contratados pelo Estado. No entanto, a natureza do serviço publicitário, que exige constantes mudanças no plano de comunicação ao longo do contrato para adequá-lo à demanda e às necessidades concretas do cliente, torna o controle da produção como um todo e sua adequação a cada momento, uma tarefa difícil.

O §2º do artigo 40 da lei nº 8.666/93, por exemplo, estabelece que as propostas concorrentes a licitações públicas devem

apresentar um projeto básico com a estimativa de gastos (Brasil, 1993). A esse respeito, em 2006, o Tribunal de Contas da União (TCU) auditou dezesseis órgãos e entidades administrativas públicas federais a fim de verificar a legalidade das licitações e contratos de prestação de serviços publicitários e verificou a ausência de projeto básico com elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço objeto de licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurassem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do negócio e que possibilitassem a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.

Outro problema relativo à regulação dos serviços publicitários com base na lei de licitações (Lei 8.666/93), reside na lacuna em relação à remuneração das agências publicitárias que fazem a intermediação dos anunciantes com os veículos de comunicação. A forma de remuneração conhecida como Bonificação por Volume (BV), em que as agências publicitárias recebem dos veículos de comunicação um percentual do valor pago pelos anunciantes, foi adotada inicialmente na década de 1960 pela Rede Globo para atrair para si o dinheiro dos anunciantes cuja destinação as agências decidem.

Com o tempo, essa prática de mercado se generalizou e consolidou no país. Quanto mais as agências compram espaços publicitários num determinado veículo, maior é a parcela dos recursos recebidos a título de bonificação de volume. Segundo o Acórdão 2.062/2006, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

O TCU solicitou revisão nos métodos de licitações emitidas pelo Estado brasileiro para contratação do serviço publicitário. Na oportunidade o TCU também questionou o método de Bonificação por Volume (BV) praticada entre as agências publicitárias e veículos de comunicação. Sobre a questão da BV o presente artigo tratará mais adiante. Segundo o TCU, a prática BV abre a possibilidade

de influência na escolha das agências durante a concorrência, de modo que não se adequa às exigências dos processos de licitação pública regulados pela lei nº 8.666/93.

Essa inadequação da dinâmica do mercado publicitário em relação à lei, no entanto, foi resolvida com uma nova lei, a de nº 12.232, de 2010, que atendia a demandas históricas do setor publicitário, como: (a) institucionalização do Conselho Executivo de Normas Padrão (CENP) como órgão certificador dos serviços de publicidade, (b) adoção obrigatória de licitações públicas com base no modelo “melhor técnica” ou “técnica e preço”, (c) reconhecimento do modelo brasileiro de agência publicitária (full service), (d) resguardo da identidade dos concorrentes durante o processo de licitação, (e) instauração de uma comissão julgadora das propostas apresentadas pelas agências e, o mais importante, para os interesses desse artigo, (f) a legalização da Bonificação por Volume.

A articulação entre representantes do mercado publicitário, de radiodifusão, do Fórum Permanente da Indústria da Comunicação (FORCOM) e setores políticos com atuação no Estado, impulsionou, durante o IV Congresso Brasileiro de Publicidade, a criação da Frente Parlamentar de Comunicação Social, composta por noventa e oito deputados federais, trinta e oito senadores e dezessete partidos políticos. A Frente, em parceria com a SECOM/PR, cumpriu papel fundamental na elaboração e aprovação da lei 12.232/10, fruto de um trabalho articulado de todos os pares da indústria da comunicação com os representantes dos poderes legislativo, executivo e judiciário (LARA, 2010).

A lei concedia, assim, ao setor privado, legitimidade para exercer, nas licitações públicas, práticas que antes restringiam-se às relações entre agentes de mercado. Ampliava-se assim o arcabouço legal na matéria, antes restrito, no que se refere à atuação da SECOM/PR, à Lei de Propaganda e ao Decreto 57.690 (Brasil, 1966)¹. Nos termos da nova lei, em seu Art. 18, a

1 O decreto 57.690, de 1966, foi assinado pelo então presidente militar Castelo Branco. Seu objetivo é auxiliar a execução da lei 4.680, regulamentando a ética e profissão dos publicitários, o papel das agências de publicidade, bem como a relação destas com os veículos de comunicação.

Bonificação de Volume é legalizada com o nome de “planos de incentivo”, de caráter facultativo. É certo que as negociações estabelecidas entre agências e veículos sobre os planos de incentivo são acompanhadas pelos órgãos demandantes da licitação², mas isso não elimina o fato de que a destinação de parte do recurso público não é feita de acordo com os fins da licitação, mas como uma política de incentivos setoriais que, no final das contas, promove distorções³.

Assim, a BV legalizada passa a ser entendida como incentivo financeiro, mas, na prática, o que a lei permite é beneficiar as agências publicitárias com a verba pública, favorecendo a lógica oligopolista em que se estrutura o mercado brasileiro de televisão, onde as principais agências – os agentes que concorrem pelos recursos públicos, na forma

2 Sobre a compra de espaço publicitário nos meios de comunicação, o Art. 15 obriga que as agências apresentem, através de documento detalhado, ao Governo Federal, todos os custos e despesas que envolvem o procedimento da compra de espaço publicitário/tempo nos veículos de comunicação. Com base nesse artigo, a SECOM/PR e demais órgãos da administração direta e indireta do Governo Federal têm total conhecimento dos seus gastos realizados nos diversos meios de comunicação.

3 Para avaliação das propostas técnicas encaminhadas por agências publicitárias no processo de seleção, no § 2º do art. 10, a nova lei estabelece que o julgamento seja realizado por uma comissão específica denominada “subcomissão técnica”, formada por profissionais da área de comunicação, que atuam no campo da publicidade, sendo que 1/3 dessa comissão não pode ter qualquer tipo de vínculo com os órgãos administrativos autores do edital. A seleção desses integrantes se dá através de sorteio em sessão pública. Tratando dos tipos de licitação, o art. 5º da lei nº 12.232/10 faz referência aos art. nº 22 e 45 da lei 8.666/93, estabelecendo como modalidades, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão. O critério de seleção das agências publicitárias participantes da disputa licitatória é obrigatoriamente o das licitações do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço”. Inerente às modalidades de licitação para serviços publicitários previstos na nova lei, é fato que a matéria recusa a adoção da modalidade “pregão eletrônico”, já que este se vale sempre do critério “menor preço” para a escolha.

como se organiza o modelo brasileiro – concentram a compra de espaço publicitário nas principais empresas de comunicação, especialmente no oligopólio televisivo, que operam no território nacional. Ou seja, a sistemática de concessão do BV promove uma distorção no modelo, na medida em que influi no plano de mídia formulado pela agência que, ao contrário, deveria observar critérios puramente técnicos (BRASIL, 2007).

2.2 A SECOM/PR

A SECOM/PR foi criada pela Lei 6.650/79, durante o governo do General João Figueiredo, com a função de realizar a política de Comunicação Social e a divulgação de atividades e ações governamentais, dando um caráter mais técnico a essas ações (Garcia, 1990). Além de permitir que o governo militar tivesse controle maior sobre as ações de comunicação do Estado, a lei promoveu algumas transformações no âmbito da comunicação presidencial. Na época, o dispositivo legal foi responsável pela reestruturação dos órgãos de comunicação externa do Estado brasileiro, na medida em que deslocou a extinta Empresa Brasileira de Comunicação S.A (RADIOBRÁS) para a esfera da SECOM/PR, transformando-a em seguida na Empresa Brasileira de Notícias. Pelo art. 6º §1º da lei, a empresa tornou-se responsável pela distribuição da propaganda legal dos órgãos e entidades da administração pública federal. O mesmo Art. 6º § 2º atribui à empresa o status de agência publicitária.

Contudo, já em 18 de dezembro de 1980, a SECOM/PR foi extinta. Suas atividades foram deslocadas para /o Gabinete Civil, por intermédio do Decreto nº 85.550/80, com o qual, a comunicação da Presidência da República passou a ser responsabilidade da RADIOBRÁS que fazia a mediação com as agências publicitárias. Os demais órgãos ligados ao Governo Federal ficaram responsáveis por suas próprias ações de comunicação.

A SECOM/PR, foi recriada no primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva na Presidência da República, através da Lei nº 10.683/03⁴, para atender de forma direta e indireta ao Governo Federal e demais órgãos do poder executivo no desempenho de suas atribuições, conforme o quadro 1, sendo que, em 2007, já no segundo Governo Lula (2008-2011), ocorreu uma nova reorganização, tanto na Presidência da República quanto nos ministérios, com base na Lei nº 11.497/07, que acrescenta uma nova função para a SECOM/PR.

Quadro 1 - Funções da SECOM/PR a partir da Lei nº 10.683/03 e da Lei nº 11.497/07

Lei nº 10.683/03	Lei nº 11.497/07
1) Formulação e implementação da política de comunicação e divulgação do Governo; 2) Implantação de programas informativos; 3) Organização e desenvolvimento de sistema de informação e pesquisa de opinião pública; 4) Coordenação da comunicação interministerial e das ações de informação e difusão das políticas públicas de governo; 5) Coordenação, normatização, supervisão e controle da publicidade e de patrocínio dos integrantes do Poder Executivo Federal; 6) Convocação de redes obrigatórias de rádio e televisão; 7) Coordenação e consolidação da implantação do sistema brasileiro de televisão pública.	Acrescenta ao item 5 da lei anterior a seguinte redação: 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.

Fonte: Adaptado de Brasil (2003) e Brasil (2007).

4 Diferentes decretos e leis foram elaborados no período de vinte e quatro anos, entre 1979 e 2003, que provocaram mudanças na estruturação dos órgãos responsáveis pela comunicação da Presidência da República e demais esferas que compõem o Governo Federal, que não cabe analisar aqui. Registre-se, em todo caso, que não há documentos divulgados pelo Governo Federal sobre as negociações e valores referentes à compra de espaço publicitário entre a instituição estatal e as empresas privadas de comunicação no período de 1979 a 2003.

Com novo caráter regimental, a SECOM/PR tornou-se responsável pela comunicação do Governo Federal, superintendendo um sistema que interliga as demais assessorias de comunicação dos ministérios, demais empresas públicas, dentre outras entidades do poder executivo federal.

A Instrução Normativa nº 5, de 2011, define as ações de comunicação do poder executivo. A comunicação estatal do tipo publicidade institucional da Presidência da República ou de todo o poder executivo federal é de responsabilidade da SECOM/PR. A publicidade institucional se destina a divulgar atos, ações, programas, obras, serviços, campanhas, metas e resultados dos órgãos e entidades do poder executivo federal, com o objetivo de atender ao princípio da publicidade, de valorizar e fortalecer as instituições públicas, de estimular a participação da sociedade no debate, no controle e na formulação de políticas públicas e de promover o Brasil no exterior. Em junho de 2016, com o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, o novo presidente empossado, Michel Temer, através do Decreto nº 8.785, extinguiu a SECOM/PR, transformando-a em Secretaria Especial de Comunicação Social, vinculada à Casa Civil da Presidência da República. A própria Casa Civil é responsável por coordenar e supervisionar todos os gastos de entidades da administração pública federal, direta e indireta. No entanto, apesar de extinta, o sítio eletrônico da antiga SECOM/PR ainda permanece funcionando e atualizando os gastos com a execução contratual de publicidade.

2.3 Distribuição regional da verba de mídia da SECOM/PR

Em 2008, a SECOM/PR adotou a política de regionalização da verba publicitária, com o decreto nº 6.555 (Brasil, 2008). O objetivo do Governo era fazer com que sua propaganda institucional tivesse maior alcance, considerando as múltiplas regiões do Brasil. O argumento utilizado pela SECOM/PR foi de que a política de regionalização favoreceria a desconcentração e democratização da verba de mídia do Governo

Federal. A comunicação regionalizada abrange as cinco regiões do país e permite levar a mensagem do poder executivo federal ao maior número de municípios por meio da utilização de veículos com cobertura regional, estadual e local, correspondendo assim ao crescimento do segmento da mídia local, em especial os jornais impressos, rádio e internet, com aumento do número de veículos e consolidação de suas tiragens e audiências.

Para auxiliar a execução do decreto, o Governo Federal passou a estimular o cadastro de veículos de comunicação espalhados pelo Brasil no Cadastro de Veículos de Divulgação (MIDIACAD), da própria SECOM. Segundo dados fornecidos pela Secretaria (2015), a quantidade de veículos aptos a receber recursos na forma de verba de mídia passou de 499 em 2003 para 11.514 em 2015, sendo: 3.134 rádios; 2.817 jornais impressos; 1.810 plataformas de internet; 1.728 revistas impressas, 1.173 meios identificados pela Secretaria como “outros”; 852 TV.

O aumento na quantidade de veículos cadastrados no sistema e o reposicionamento da política de comunicação do Governo Federal a partir da estratégia de comunicação regionalizada deveria democratizar a distribuição da verba publicitária para diferentes meios.

3 LITERATURA EMPÍRICA

Botelho e Almeida (2006) fizeram um relato de pesquisa sobre as alterações no uso das mídias de publicidade. Os autores argumentam que além da diversificação dos veículos de propaganda, verificou-se um aumento da utilização de outras ferramentas de comunicação. O método utilizado para na pesquisa de Botelho e Almeida (2006) foi o de levantamento de dados e pesquisa qualitativa com Análise de Conteúdo. Os autores notam que há uma mudança significativa na distribuição do montante aplicado nas mídias para a publicidade.

Fortunato, Ness, Teixeira e Motta (2010) pesquisaram a contribuição dos gastos em publicidade no valor da empresa com

interação com os ciclos econômicos. Os autores argumentam que ao otimizar esses gastos sob a interação com os ciclos econômicos é possível comparar se os resultados apresentam contribuição no valor da empresa. Os autores utilizaram dados de empresas norte-americanas da indústria de bens de consumo, de 1997 a 2008, para testar o modelo de regressões múltiplas com aplicação de dados em painel. Os resultados indicam evidências de que há a contribuição dos gastos em publicidade no valor da empresa.

Toledo Jr. (2011) sugere que a Lei de Diretrizes Orçamentárias é uma importante oportunidade para criar regras que inibam o mau uso do dinheiro público, inclusive com propaganda e publicidade. Detoni (2013) observa que a redução de verbas do Estado no orçamento de emissoras de prestação de serviço público em vários países do mundo, inclusive no Brasil, tem forçado rádios e TVs públicas a recorrer a patrocínios e publicidade para o financiamento de suas operações.

Heiler, Viana e Santos (2016) mapearam os gastos eleitorais com publicidade. A metodologia aplicada envolveu a categorização dos gastos de campanha das eleições para deputado federal de 2010 em cinco grandes blocos: “comunicação e publicidade”; “infraestrutura”; “gastos com pessoal”; “doações a outros candidatos e também partidos”; e “outros gastos não especificados”. Os principais achados dos autores é que o sucesso eleitoral está associado com despesas com comunicação e publicidade.

4 METODOLOGIA

A pesquisa foi desenvolvida a partir de uma abordagem quanti-qualitativa, utilizando-se de fontes documentais e os resultados apresentam caráter descritivo – com base em levantamentos sobre o arcabouço legal, institucional e a distribuição da verba publicitária da Presidência da República no Brasil – e explicativo, buscando verificar o valor e o padrão da distribuição desses recursos, com o auxílio de instrumental estatístico de frequência relativa e deflacionamento.

Os dados referentes à verba de mídia utilizados no presente estudo foram encontrados no sítio eletrônico da SECOM/PR e correspondem aos valores da compra de espaço publicitário nos meios de comunicação e à distribuição do total por região, entre 2011 e 2014.

Para a sua análise foi construído um banco de dados contendo informações sobre os contratos celebrados no período, as agências contratantes, os fornecedores, os meios de divulgação, o mês e o ano de cada contrato, bem como os valores brutos correntes, tributos correntes e valores líquidos correntes. Para a avaliação comparativa dos resultados financeiros, os valores foram deflacionados pelo IPCA (data base maio de 2015).

As informações referentes à regionalização da verba publicitária do Governo Federal disponíveis no sítio eletrônico da SECOM/PR restringem-se apenas aos dados referentes à evolução da quantidade de veículos de comunicação cadastrados no sistema MIDACAD durante 12 anos, os quais, por conseguinte, tornaram-se aptos a receber recursos da verba publicitária do Governo Federal, mais especificamente a Presidência da República. Para especificar melhor o fenômeno investigado, foi feito um levantamento dos investimentos realizados no meio televisivo entre 2011 e 2014.

5 RESULTADOS

5.1 Distribuição geral da verba de mídia por meio

O investimento publicitário do Governo Federal destinado aos meios de comunicação tem aumentado de forma considerável nos últimos anos. No quadriênio de 2011 a 2014, a Presidência da República, através da sua Secretaria de Comunicação Social destinou R\$ 630,13 milhões em valores constantes a fim de cobrir os gastos com a veiculação da propaganda estatal em nove diferentes meios de comunicação (Santos, 2015). A distribuição dessa verba foi realizada por apenas cinco agências publicitárias: Matisse Comunicação de

Marketing (MCM); Propeg Comunicação S/A (PC); Nova S/B Comunicações (NSBC); 141 Soho Square Comunicação (141SSC); Leo Brunett Publicidade (LBP).

Segundo o sítio eletrônico da Meio & Mensagem, em matéria publicada no ano de 2015, em que se apresentou o balanço do mercado publicitário produzido pelo Projeto Inter-Meios, em 2014, o Brasil ocupou a sexta colocação no ranking mundial do investimento em publicidade. A Tabela 1 apresenta o total de gastos com veiculação de publicidade no Brasil e sua distribuição por meio entre 2011 e 2014, segundo os dados do Grupo de Mídia de São Paulo. O valor total do investimento publicitário em mídia, entre 2011 e 2014, foi de R\$ 453,24 bilhões, tendo apresentado um crescimento de 4,77% no período.

Tabela 1 – Participação de cada meio na verba de mídia no Brasil entre 2011 e 2014 (valores constantes em R\$ bilhões)

Meios	2011			2012			2013			2014			Total	
	R\$	%	% PIB	R\$	%									
Tv aberta	55,83	53,00%	1,07%	57,79	54,03%	1,09%	63,37	52,89%	1,15%	67,52	55,74%	1,22%	244,51	53,95%
Jornal	21,07	20,00%	0,40%	18,87	17,64%	0,36%	19,67	16,42%	0,36%	17,96	14,83%	0,33%	77,57	17,11%
Tv assinatura	8,43	8,00%	0,16%	8,99	8,41%	0,17%	9,23	7,70%	0,17%	11,42	9,43%	0,21%	38,07	8,40%
Revista	8,43	8,00%	0,16%	8,16	7,63%	0,15%	7,38	6,16%	0,13%	6,24	5,15%	0,11%	30,21	6,67%
Internet	6,32	6,00%	0,12%	7,37	6,89%	0,14%	7,77	6,49%	0,14%	5,25	4,33%	0,10%	26,71	5,89%
Rádio	4,21	4,00%	0,08%	4,73	4,42%	0,09%	5,02	4,19%	0,09%	5,09	4,20%	0,09%	19,05	4,20%
Tv merchandising	-	-	-	-	-	-	6,28	5,24%	0,11%	6,40	5,28%	0,12%	12,68	2,80%
Mobiliário urb.	1,05	1,00%	0,02%	0,56	0,52%	0,01%	0,58	0,48%	0,01%	0,60	0,50%	0,01%	2,79	0,62%
Cinema	-	-	-	0,35	0,33%	0,01%	0,40	0,33%	0,01%	0,53	0,44%	0,01%	1,28	0,28%
Outdoor	-	-	-	0,13	0,12%	0,00%	0,11	0,09%	0,00%	0,13	0,11%	0,00%	0,37	0,08%
Total	105,34	100,00%	2,02%	106,94	100,00%	2,01%	119,82	100,00%	2,18%	121,14	100,00%	2,19%	453,24	100,00%

Fonte: Grupo de Mídia de São Paulo.

Destaca-se a posição da TV aberta em todo o período. A participação dos valores investidos no meio televisivo no Produto Interno Bruto (PIB) em 2011 foi de 1,07%. Em 2012 elevou-se para 1,09%, em 2013 chegou a 1,15% e em 2014 atingiu 1,22%, mesmo com a economia desacelerando no ano. Os dados referentes aos demais meios representaram menos de 1% no PIB.

A Tabela 2 apresenta o mesmo tipo de informação da anterior e para o mesmo período, referindo-se aos gastos do Governo Federal, através dos órgãos da administração direta e indireta, conforme dados extraídos do sítio eletrônico da SECOM/PR. O valor total desse investimento, entre 2011 e 2014, atingiu a cifra de R\$ 9.82 bilhões. Quando comparados os investimentos totais em 2014 (R\$ 2,32 bilhões) e 2013 (R\$ 2,6 bilhões) é possível notar uma queda de 11,42%, diferentemente dos dados gerais apresentados na tabela 1, que não mostra declínio no total gerado pela iniciativa privada.

Tabela 2 – Distribuição da verba de mídia do Governo Federal - administração direta e indireta- por meio de comunicação entre 2011 e 2014 (valores constantes em R\$ bilhões)

Meios	2011	%	2012	%	2013	%	2014	%	Total	%
Televisão	1,43	61,38%	1,66	64,70%	1,69	64,64%	1,56	66,99%	6,33	64,44%
Rádio	0,19	8,09%	0,19	7,42%	0,20	7,55%	0,15	6,40%	0,72	7,37%
Jornal	0,20	8,82%	0,19	7,32%	0,18	6,98%	0,14	6,24%	0,72	7,33%
Míd. Exterior	0,15	6,33%	0,18	6,93%	0,19	7,22%	0,16	6,71%	0,67	6,81%
Revista	0,20	8,74%	0,19	7,28%	0,16	6,23%	0,11	4,73%	0,66	6,74%
Internet	0,12	5,15%	0,14	5,30%	0,17	6,47%	0,20	8,43%	0,62	6,32%
Cinema	0,02	0,82%	0,02	0,67%	0,02	0,58%	0,01	0,39%	0,06	0,62%
Outdoor	0,02	0,65%	0,01	0,38%	0,01	0,34%	0,00	0,11%	0,04	0,37%
Total Geral	2,32	100,00%	2,56	100,00%	2,62	100,00%	2,32	100,00%	9,83	100,00%

Fonte: SECOM/PR.

É notável a participação do meio televisivo na divisão da verba publicitária do Governo Federal, equiparando-se em termos percentuais ao que mostram os dados da tabela 1 (TV de massa e segmentada). A televisão recebeu R\$ 6,33 bilhões do Governo Federal no período, concentrando 64,44% do total dos gastos com veiculação, com média de crescimento real de 2,95%. Outros veículos – rádio, jornal impresso, mídia exterior e revista – exibiram participação moderada, em torno de 7%, enquanto a internet, o cinema e o outdoor apresentaram baixa participação na distribuição da verba publicitária.

A Tabela 3, também extraída do sítio eletrônico da SECOM/PR, apresenta apenas os gastos da própria secretaria. O total ascende a R\$ 630,13 milhões. Entre 2011 e 2014, o investimento evoluiu com taxa de crescimento real de 5,74%. A televisão concentra a maior parte da verba de mídia, com uma média de R\$ 106.249 milhões de investimento por ano, equivalente a 68% do total da verba publicitária da Presidência da República, ainda mais do que ocorre com os dados da Tabela 2. O rádio ocupa a segunda colocação, seguido do jornal impresso e da internet. A mídia exterior também participa do rateio. O cinema e a mídia alternativa são os meios que tiveram a menor participação na verba de mídia distribuída pela SECOM/PR.

Tabela 3 – Distribuição da verba de mídia da SECOM/PR por meio de comunicação 2011 a 2014 (valores constantes em R\$ milhões)

Ano	2011		2012		2013		2014		Total	
	R\$	%								
Cinema	0,08	0,05%	0,16	0,10%	0,62	0,39%	0,16	0,10%	1,02	0,16%
Internet	4,66	3,27%	8,80	5,48%	10,41	6,56%	26,37	15,65%	50,24	7,97%
Jornal	11,72	8,23%	15,91	9,91%	12,43	7,84%	12,09	7,18%	52,15	8,28%
Mídia Altern.	1,00	0,70%	5,70	3,55%	4,65	2,93%	3,68	2,18%	15,03	2,39%
Mídia Exterior	2,26	1,59%	2,02	1,26%	2,33	1,47%	2,57	1,53%	9,18	1,46%
Rádio	15,43	10,83%	18,31	11,40%	12,07	7,60%	17,75	10,54%	63,56	10,09%
Revista	5,27	3,70%	2,85	1,78%	2,91	1,83%	2,82	1,68%	13,85	2,20%
Tv. Exterior	-	-	-	-	0,11	0,07%	-	-	0,11	0,02%
Televisão	102,06	71,63%	106,78	66,52%	113,14	71,30%	103,02	61,15%	425	67,45%
Total	142,48	100,00%	160,53	100,00%	158,67	100,00%	168,45	100,00%	630,13	100,00%

Fonte: SECOM/PR.

Em termos práticos, portanto, a política de distribuição da verba de mídia por parte do Governo Federal concentra 61,15% de seus gastos em recursos na Televisão, e, conseqüentemente, contribui para a manutenção da hegemonia exercida pelo sistema comercial de televisão no Brasil. Bolaño (2004) explica que a televisão comercial se tornou o núcleo central da Indústria Cultural, tendo a publicidade um papel crucial na sustentação do conjunto. Valente (2009) também informa que o Estado, como grande anunciante, contribui para a consolidação econômica do sistema comercial de TV, organizado sob a forma de oligopólio, mesmo quando existe em paralelo um sistema público que acaba assumindo, no país, uma posição secundária, de complementaridade marginal.

5.2 Distribuição por veículo da verba de mídia da SECOM/PR

Segundo os dados da SECOM/PR, de 2011 a 2014, 198 empresas de televisão com atuação no Brasil e exterior receberam verba publicitária por parte da Presidência da República, sendo 102 na região Sudeste, 40 na Sul, 24 no Nordeste, 15 no Centro Oeste e 14 na região Norte. As outras 3 têm atuação no exterior. Juntos esses veículos de televisão; com atuação nacional e internacional-somaram o montante de R\$ 428 milhões em arrecadação da verba publicitária oriunda da Secom/PR.

Tabela 4- Emissoras que mais receberam verba de mídia por agência contratante (valores constantes em R\$ milhões)

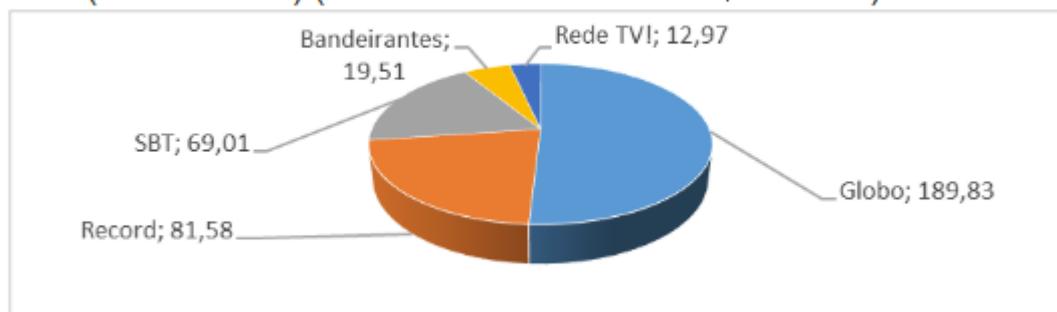
Agência	MCM ¹		PC ¹		NSBC ¹		141SSC ¹		LBP ¹		Total	
	(2011 a 2012) R\$	%	(2011 a 2014) R\$	%	(2012 a 2014) R\$	%	(2011 a 2013) R\$	%	(2012 a 2014) R\$	%	R\$	%
Globo Comunicação	18,36	48,0%	74,63	44,0%	47,18	44,0%	23,00	44,0%	26,66	44,0%	189,83	44,29%
Globo BH/Globo Comunicação	-	-	-	-	-	-	-	-	1,95	3,0%	1,95	0,45%
Record	7,85	21,0%	35,00	21,0%	18,95	18,0%	9,03	17,0%	10,74	18,0%	81,57	19,03%
TV SBT Canal 4 De São Paulo	6,53	17,0%	27,69	16,0%	15,69	15,0%	7,72	15,0%	11,38	19,0%	69,01	16,10%
TV Bandeirantes	2,73	7,0%	7,11	4,0%	5,55	5,0%	2,72	5,0%	1,15	2,0%	19,26	4,49%
TV Ômega Ltda/ (Rede TV!)	1,09	3,0%	4,50	3,0%	4,30	4,0%	1,80	3,0%	1,28	2,0%	12,97	3,03%
Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto Televisão	0,36	1,0%	0,78	0,5%	0,00	-	0,71	1,0%	-	-	1,85	0,43%
Independente de São José do Rio Preto Ltda.	0,13	0,3%	-	-	-	-	-	-	-	-	0,13	0,03%
GLOBOSAT Programadora	0,09	0,2%	2,81	2,0%	1,79	2,0%	1,17	2,0%	0,75	1,0%	6,61	1,54%
Sony Pictures	0,08	0,2%	-	-	-	-	0,32	1,0%	-	-	0,4	0,09%
Telecine	-	-	1,86	1,0%	0,83	1,0%	-	-	0,68	1,0%	3,37	0,79%
Fox Latin American Brasil	0,07	0,2%	-	-	1,60	2,0%	0,67	1,0%	0,59	1,0%	2,93	0,68%
Tunner Broadcasting System	-	-	1,54	1,0%	1,62	2,0%	0,94	2,0%	-	-	4,1	0,96%
NBC Universal Networks	-	-	-	-	0,58	1,0%	-	-	-	-	0,58	0,14%
Rádio e Televisão Capital	-	-	-	-	-	-	-	-	0,43	1,0%	0,43	0,10%
Total	38,03	100,0%	170,59	100,0%	106,60	100,0%	52,44	100,0%	60,95	100,0%	428,61	100,00%

Fonte: SECOM/PR. 1- Matisse Comunicação de Marketing (MCM); Propeg Comunicação S/A (PC); Nova S/B Comunicações (NSBC); 141 Soho Square Comunicação (141SSC); Leo Brunett Publicidade (LBP).

A Tabela 4 mostra as emissoras que mais receberam verba de mídia da Presidência da República, por intermédio das agências licitantes entre 2011 e 2012. Entre as emissoras que ratearam o total dessa verba pública, apenas uma pequena parcela pertence ao campo público, sendo a grande maioria representante do sistema comercial.

O Gráfico 1 apresenta o rateio da verba publicitária da SECOM/PR entre os maiores grupos televisivos. O Grupo Globo Comunicações lidera como maior beneficiário em todas as agências, seguido da Record, SBT, TV Bandeirantes e por último a Rede TV!.

Gráfico 1 – Participação dos cinco veículos na soma verba de mídia da Presidência da República (2011 a 2014) (Valores constantes em R\$ milhões)



Fonte: SECOM/PR.

O critério defendido para justificar a concentração dos investimentos em determinados veículos de comunicação é conhecido como “mídia técnica” e se restringe à participação na audiência e a abrangência do sinal, estritamente de acordo, portanto, com uma lógica de mercado, que privilegia as grandes empresas oligopolistas de comunicação que dispõem de maior capacidade financeira e tecnológica.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisando a legislação pertinente, bem como os dados sobre a distribuição da verba publicitária oriunda da Presidência da República para promoção de sua propaganda institucional, constatou-se que esta, no período analisado, contribuiu para fortalecer o caráter concentrador e oligopolista do mercado televisivo e da comunicação em geral no país. Não se tratou aqui de nenhuma hipótese a respeito de fraude ou ilegalidade na distribuição das verbas, mas, ao contrário, das implicações da estrutura regulatória que limitam eventuais tentativas de democratização da comunicação através da ampliação da quantidade de veículos

com acesso aos recursos oriundos dos gastos com publicidade da SECOM/PR. Na verdade, no período relativamente curto analisado, houve uma tentativa de democratização nesse sentido, a qual, como pudemos observar, não alterou fundamentalmente a tradicional tendência concentradora desses gastos em benefício dos atores hegemônicos, replicando, no caso do gasto público, o que ocorre com a distribuição da verba de mídia do conjunto dos anunciantes no mercado brasileiro de comunicação. Vimos inclusive que o critério “mídia técnica” reforça essa tendência, limitando as possibilidades de democratização na distribuição dos recursos.

O caráter inovador da pesquisa reside justamente na explicitação dessa tendência do gasto público nesse setor particular, reforçando a lógica concentradora, bastante estudada, do setor privado. Nesse sentido, indica a necessidade de outras pesquisas, ampliando o período ou aplicando outra estratégia metodológica, para que se possa avançar na análise do fenômeno, bem como na produção de propostas de mudanças legislativas visando alterar a lógica da mídia técnica em favor de uma perspectiva do gasto publicitário do Governo como forma, também, de democratização da comunicação

no país, ampliando o número de vozes, projetos políticos, visões de mundo disponíveis no debate público nacional. Seria fundamental, por outro lado, que o debate sobre a democratização da comunicação pudesse ser retomado hoje, considerando as graves alterações que ocorreram no país após a produção deste artigo, desde o Governo Temer, as quais, no que interessa aqui, mudaram radicalmente os dados do problema, dificultando até mesmo o acesso aos dados sobre a distribuição da verba de mídia pela SECOM/PR.

REFERÊNCIAS

BOTELHO, J. M., ALMEIDA, E. Um estudo sobre a pulverização da verba publicitária. Revista Eletrônica de Ciência Administrativa, v. 5, n. 1, 2006.

BRASIL. Lei 4.680, de 18 de junho de 1965. Dispõe sobre o exercício da profissão de Publicitário e de Agenciador de Propaganda e dá outras providências.

BRASIL. Decreto-Lei nº 57.690, de 1 de fevereiro de 1966. Aprova o Regulamento para a execução da Lei nº 4.680, de 18 de junho de 1965.

BRASIL. Lei 6.650 de 23 de maio de 1979. Dispõe sobre a criação, na Presidência da República, da Secretaria de Comunicação Social, altera dispositivos do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e dá outras providências.

BRASIL. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

BRASIL. Lei 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

BRASIL. Lei 11.497, de 28 de junho de 2007. Altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

BRASIL. Decreto nº 6.555, de 8 de setembro de 2008. Dispõe sobre as ações de comunicação do Poder Executivo Federal e dá outras providências.

BRASIL. Lei 12.232, de 29 de abril de 2010. Dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda e dá outras providências.

BRASIL. Instrução Normativa nº 5, 6 de junho de 2011. Dispõe sobre a conceituação das ações de comunicação do Poder Executivo Federal e dá outras providências.

BRASIL. Decreto-Lei 8.889, 26 de outubro de 2016. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Casa Civil da Presidência da República, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE.

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

BOLAÑO, César. Mercado Brasileiro de Televisão. 2ª ed. Ref. e ampl. São Paulo: EDUC, 2004 [1988].

BOLAÑO, César. Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil; São Paulo: Paulus, 2007.

CARDOSO de MELO, João Manuel. Capitalismo tardio. São Paulo: Brasiliense, 1980.

GARCIA, Nélon Jahr. Sadismo, Sedução e Silêncio Propaganda e Controle Ideológico no Brasil: 1964-1980. São Paulo: Edições Loyola, 1990.

FORTUNATO, G., NESS, W., TEIXEIRA, A., MOTTA, P. C. Interação dos dispêndios de publicidade com ciclos econômicos e o valor da empresa: análise empírica das empresas Norte-Americanas do setor de bens de consumo. Revista Brasileira de Finanças, v. 8, n. 3, p.283 (24), 2010.

GRUPO DE MÍDIA DE SÃO PAULO. Dados de Mídia – 2011, 2012, 2013, 2014, 2015. <http://gm.org.br/midia-dados>. Acessado em 15 de julho, 2015.

HEILER, Jeison Giovani; VIANA, João Paulo Saraiva Leão; SANTOS, Rodrigo Dolandeli dos. O custo da política subnacional: a forma como o dinheiro é gasto importa? Relação entre receita, despesas e sucesso eleitoral. Opin. Pública [online], v. 22, n.1, 2016.

LARA. Entidades Fundadoras Comentam Significado e Importância da Nova Lei. Revista nº 23 do Conselho Executivo de Normas Padrão Publicitária. 2010.

Meio & Mensagem: Mercado cresce 1,5% em 2014. Disponível em:<http://www.meioemensagem.com.br/home/midia/2015/04/27/mercado-cresce-1-5-porcento-em-2014.html> acessado em 22 de abril de 2017.

VALENTE, Jonas Chagas Lúcio. A Criação da TV Brasil e sua inserção no modo de regulação setorial da televisão brasileira. Dissertação de Mestrado apresentada para ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

TOLEDO Jr, F. C. Lei de Diretrizes Orçamentárias – Excelente Oportunidade para Inibir o Mau Uso do Dinheiro Público. Revista Controle, v. 9, n. 2, 2011.