

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**  
**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**  
**modalidade a distância**

**Rita de Cássia da Silva Becco**

**A DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO SOCIAL NO BRASIL E A**  
**GESTÃO DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE**  
**PORTO ALEGRE**

**Porto Alegre**  
**2015**

Rita de Cássia da Silva Becco

**A DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO SOCIAL NO BRASIL E A  
GESTÃO DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE  
PORTO ALEGRE**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal-modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Cortimiglia

**Porto Alegre**

**2015**

Rita de Cássia da Silva Becco

**A DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO SOCIAL NO BRASIL E A GESTÃO  
DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal – modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Aprovado em        de maio de 2015.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof.

---

Prof.

Aos meus colegas de profissão que mesmo na adversidade percebem na função social do comunicador público a razão de ser do nosso ofício.

## **AGRADECIMENTOS**

A todas as instituições envolvidas no planejamento, desenvolvimento e oferta dos cursos de bacharelado e especialização em gestão pública. Ações de extrema importância que em seu conjunto contribuem para a qualificação dos gestores públicos brasileiros: Ministério da Educação, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, Diretoria de Educação a Distância, Universidade Aberta do Brasil, Programa de Formação em Administração Pública, Escola da Administração da UFRGS, Coordenação local do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, na figura do professor Diogo Joel Demarco, à sempre presente equipe do Polo Novo Hamburgo, aos professores e tutores, sob a coordenação da professora Raquel Engelman e, por fim, aos estimados professor orientador Marcelo Cortimiglia e tutora Esther Machado, que acompanharam diretamente o processo de criação do presente trabalho de conclusão do curso.

A todos os mestres que, por meio de dedicação e desejo genuínos de compartilhar informações e transmitir conhecimento, contribuem para a formação de alunos e cidadãos. Como estudante formada pela rede pública, da pré-escola à universidade e, agora, à pós-graduação, estendo o agradecimento a todos que lutaram pela universalização da educação e aqueles que ainda hoje defendem a ampliação e qualidade do sistema educacional no Brasil.

À minha família sempre presente em apoio e compreensão mesmo quando precisei abrir mão do convívio, priorizando os estudos.

*Uma mudança sempre deixa o caminho aberto para outras.*  
NICOLAU MAQUIAVEL (1469 -1527)

## RESUMO

O trabalho apresenta uma análise da relação entre as questões de democratização da comunicação social no Brasil e a gestão da comunicação pública municipal, tendo como referência o gerenciamento da comunicação no município de Porto Alegre. Dentre os objetivos estão identificar e analisar a contribuição da gestão da comunicação pública local no processo de democratização da comunicação social. Para tanto, contextualiza conflitos e conceitos em torno dos temas e descreve o exercício da comunicação pública na esfera local, tendo como enfoque a atividade de publicidade. Além disso, descreve estrutura, estratégias e orçamento do Gabinete de Comunicação Social da Prefeitura de Porto Alegre, analisa suas despesas em publicidade e aponta possibilidades de melhorias relacionando-as com o processo de democratização da comunicação social. Após análise dos dados disponíveis, conclui-se que os temas são complementares e apresentam pontos de convergência e interdependência, cuja compreensão pode levar a alternativas para construção de consensos em uma agenda pública pautada por conflitos.

**Palavras-chave:** Comunicação social, democracia, gestão pública, cidadania.

## **ABSTRACT**

This work presents an analysis of the relationship between democratization issues of social communication in Brazil and the management of public communication, having by reference the communication management in the city of Porto Alegre. Among the main objectives are the identification and analysis of the management of local public communication contribution in the process of democratization of the media. In this sense, conflicts and concepts are contextualized around the themes, describing the exercise of public communication at the local level, with focus on advertising activity. In addition, the structure, strategies and budget of the local Government Communication Office at Porto Alegre city hall, are described by analyzing its expenses on advertising and by pointing possibilities of improvements, relating them to the process of democratization of the media. After reviewing the available data, it appears that the themes are complementary and have points of convergence and interdependence, whose understanding can lead to alternatives that lead to consensus building on a public agenda marked by conflicts.

**Keywords:** social communication, democracy, public administration, citizenship.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura1 -	Organograma do Gabinete do Prefeito.....	37
Figura 2 -	Distribuição das despesas municipais por função de governo.....	49
Figura 3 -	Mapa Estratégico da Prefeitura de Porto Alegre.....	51

## SUMÁRIO

<b>1 Introdução</b> .....	<b>10</b>
<b>2 Procedimentos Metodológicos</b> .....	<b>14</b>
<b>3 Conceitos e Contextos em Comunicação Social</b> .....	<b>16</b>
3.1 Democratização da Comunicação Social no Brasil.....	16
3.2 Comunicação pública: conceitos, limitações e política pública.....	21
3.2.1 Comunicação Pública, um conceito em formação.....	22
3.2.2 Publicidade no setor público, técnica de comunicação mercadológica ou estratégia para a cidadania? .....	24
3.2.3 Obstáculos e limitações que desafiam a gestão da comunicação e da publicidade no setor público.....	27
3.2.4 A importância da Política Pública para a função social da comunicação.....	29
3.2.5 Comunicação Social e gestão pública: aproximando conceitos.....	31
<b>4 A Comunicação Pública na Prefeitura de Porto Alegre</b> .....	<b>34</b>
4.1 Estrutura e atribuições da atividade de Comunicação Social na Prefeitura de Porto Alegre.....	34
4.2 O orçamento da Atividade de Publicidade.....	40
<b>5 A Concentração das Despesas em Publicidade e a Comunicação Pública Local</b> .....	<b>43</b>
5.1 A crítica aos critérios técnicos na definição das despesas em publicidade...	43
5.2 A qualificação da gestão pública em comunicação como alternativa à concentração das despesas em publicidade.....	47
<b>6 Considerações finais</b> .....	<b>53</b>
<b>Referências</b> .....	<b>57</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A democratização da comunicação social no Brasil é um tema recorrente no cenário político nacional, ora ocupando posição de destaque na agenda política, ora caindo em esquecimento. Após os exaustivos debates na Assembleia Nacional Constituinte e a promulgação da Constituição de 1988 (que dedica um capítulo exclusivo ao tema), as discussões subsequentes em torno da democratização do setor não foram capazes de promover a regulamentação dos artigos definidos pelos deputados constituintes (LIMA, 2013). Por duas décadas, o debate sobre o tema junto à sociedade não foi ampliado e o texto original acabou sofrendo mudanças em aspectos importantes por meio de Emendas Constitucionais. Porém, a realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação, em dezembro de 2009, revigorou o debate e, pela primeira vez, institucionalizou as discussões sobre radiodifusão, mídia impressa, internet, comunicação comunitária e alternativa, comunicação pública e sobre o papel do Estado e da sociedade na definição de regras para este setor. A questão central que voltou a ganhar espaço na agenda política nacional desdobrada em perguntas da seguinte natureza: Como promover maior pluralidade de ideias, maior acesso aos meios e um ambiente mais democrático no campo da comunicação social no Brasil?

Dentre as propostas da Conferência Nacional destaca-se a necessidade de inclusão da gestão da comunicação pública como um dos componentes do desejado marco regulatório do setor, em particular o controle da destinação dos investimentos em publicidade feitos pelos governos. Como exemplo, apresenta-se Proposta Local 106 do Eixo Temático Meios de Distribuição, que explicita a preocupação dos participantes com esse aspecto: “PL106 - 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.” (Caderno da 1ª Conferência Nacional de Comunicação/2010). Passados cinco anos da Conferência, a avaliação dos atores políticos ligados aos

movimentos sociais favoráveis à regulamentação é, contudo, cética em relação aos avanços. Particularmente em relação à comunicação pública, a crítica é contundente:

Outro setor em que houve claro retrocesso foi na distribuição de verbas publicitárias do governo. Sob o argumento de utilizar “critérios técnicos” como audiência e tiragem, a Secretaria de Comunicação da Presidência (Secom-PR) mantém a lógica de que os grandes recebem mais. Concentra a maior parte dos seus recursos na radiodifusão e praticamente ignora o peso que a internet vem ganhando nos hábitos de consumo de comunicação na sociedade, e, além disso, menospreza a mídia alternativa, livre e comunitária. (Conjuntura da Comunicação no Brasil, - FNDC, 2014).

O Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), criado ainda na década de 1990, congrega entidades da sociedade civil que unem esforços pela efetiva democratização dos meios de comunicação. Antes mesmo da sua formalização em associação, muitos membros do FNDC atuaram na Assembleia Nacional Constituinte quando buscaram, sem sucesso, incluir na carta magna a regulamentação do setor. O Fórum é um dos principais polos de mobilização em torno do tema, possui comitês regionais em todo país, promove encontros presenciais e abre espaços de discussão e troca de experiências em rede. Os participantes dos comitês regionais elencam subtemas e sugerem linhas de atuação para a rede. O FNDC possui um comitê regional no Rio Grande do Sul, que agrega em sua agenda temática a criação de mecanismos de controle social, como os conselhos estadual e municipais de comunicação.

Conforme o documento “Conjuntura da Comunicação no Brasil” (FNDC, 2014), um dos pontos centrais das discussões sobre o papel da comunicação pública nesse processo é a alocação das verbas publicitárias dos governos, visto que o governo é um dos maiores anunciantes do mercado (Media Book 2014 - IBOPE).

Durante a campanha presidencial de 2014, o tema da democratização da comunicação social ganhou destaque nos debates e, já no discurso da vitória, a presidente reeleita apontou o assunto como uma prioridade de governo, em meio

ao coro de militantes e populares que entoavam: “O povo não é bobo, abaixo a Rede Globo!”. Essa cena emblemática demonstrou de forma clara o quanto esse tema envolve um embate de visões sobre os papéis do Estado, dos governos, do mercado e da sociedade no campo das comunicações. Em meio a esse cenário complexo, no qual a Democratização da Comunicação Social vai ao encontro de outras pautas igualmente polêmicas e atuais, como a reforma política e o combate à corrupção na esfera pública, o presente estudo apresenta-se como um esforço de cunho acadêmico no sentido de analisar as principais variáveis envolvidas na gestão das verbas destinadas à comunicação pública, tomando como referência a gestão da comunicação social no Município de Porto Alegre.

Em sua proposta, investigará a hipótese de que a participação do segmento comunicação pública no debate nacional sobre democratização da comunicação social passa pelo aprimoramento dos mecanismos de gestão, com foco na participação, definição de diretrizes, controle social e transparência. Nesse sentido, Porto Alegre e seus investimentos em publicidade constitui um exemplo de como a verba pública é atualmente gerida em um município brasileiro de grande porte. Tal abordagem mostra-se oportuna uma vez que a amplitude e a complexidade da agenda nacional podem ofuscar o relevante papel da gestão da comunicação pública local na construção de espaços de gestão mais democráticos neste setor. Para tanto, o problema de pesquisa consiste em compreender a relação entre os temas e assim responder a questão: “Como se estabelece a relação entre democratização da comunicação social no Brasil e a gestão da comunicação pública local?”

Para responder a questão central da pesquisa, adota-se como objetivo geral: identificar e analisar a contribuição da gestão da comunicação pública local no processo de democratização da comunicação social. E, como objetivos específicos: descrever a gestão da comunicação pública municipal em Porto Alegre, incluindo suas estruturas, estratégias e investimentos; analisar as despesas em publicidade feitas pela administração municipal, considerando o orçamento e os mecanismos de transparência e controle; apontar possibilidades de melhoria na gestão da comunicação pública local relacionando-as com os temas do debate nacional sobre a democratização da comunicação social; e

discutir como a gestão dos investimentos em publicidade das prefeituras pode contribuir para o debate nacional sobre o processo de democratização da comunicação social. O estudo apresentará uma descrição histórica e o cenário político e social do processo de democratização da comunicação social no Brasil e abordará os conceitos centrais apresentados no desenvolvimento do tema.

Na sequência, a gestão da comunicação pública em Porto Alegre será descrita, considerando aspectos como estrutura, estratégias, atividades e orçamento, buscando identificar e analisar os critérios de investimento e despesas de publicidade e seus mecanismos de controle, indicando possibilidades de melhoria na gestão das verbas publicitárias. Essa análise procurará apontar orientações de gestão que, quando comparadas à pauta da agenda nacional sobre democratização da comunicação social no Brasil, podem contribuir para a identificação dos pontos de convergência, divergência e complementariedade entre os temas.

Por fim, na conclusão, procurar-se-á responder ao problema de pesquisa confirmando ou não o pressuposto de que há uma relação de convergência e complementariedade entre a gestão da comunicação pública local e a agenda nacional sobre democratização da comunicação social, buscando ressaltar a importância da gestão local da comunicação pública no debate ampliado.

## 2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O trabalho de conclusão A democratização da comunicação social no Brasil e a gestão da comunicação pública no município de Porto Alegre possui natureza teórica. Trata-se de uma pesquisa qualitativa que ao abordar dois temas atuais procura compreender suas relações a partir de um estudo de caráter exploratório-descritivo. A existência de poucos trabalhos referenciados no assunto possivelmente esteja relacionada à atualidade e especificidade dos fenômenos no contexto nacional. Daí a necessidade de buscar compreendê-los, partindo de uma análise dos seus aspectos gerais aos mais específicos para, então, investigar as relações entre os dois temas.

As informações levantadas para a realização do trabalho são oriundas de pesquisa bibliográfica e documental de dados secundários da Prefeitura de Porto Alegre, de entidades da sociedade civil como o FNDC, órgãos de controle, como o Tribunal de Contas do Estado do RS, e de veículos de notícias e de conteúdo especializado em comunicação social na internet. A técnica escolhida para análise, interpretação e apresentação dos dados levantados foi a análise de conteúdo, considerando as fases de pré-análise, análise do material (ou descrição analítica do conteúdo) e a interpretação dos resultados.

Dentre as motivações para adoção dessa abordagem está a curiosidade de, ao se colocar no lugar do cidadão comum que busca informações sobre democratização da comunicação e gestão comunicação pública local, perceber o nível de informação disponibilizada à população nos canais de comunicação geridos pelos movimentos sociais e pela administração municipal. Motivada pela sugestão: “Do ponto de vista metodológico, a melhor maneira para se captar a realidade é aquela que possibilita ao pesquisador colocar-se no papel do outro, vendo o mundo pela visão dos pesquisados.” (Godoy, 1995). A pesquisa procura apresentar seus resultados a partir do rol de informações produzidas e disponibilizadas pelos atores envolvidos na temática em suas plataformas de comunicação, considerando a centralidade do cidadão no processo comunicacional. Tal abordagem além de permitir uma análise dos documentos de acordo com o escopo da pesquisa, possibilita a identificação de pontos de

melhoria na gestão de conteúdo da Prefeitura, fator relevante do ponto de vista de aplicabilidade do conhecimento obtido no desenvolvimento do trabalho acadêmico. Também questões práticas relacionadas ao cronograma do curso e acesso às fontes primárias reforçaram a opção pela adoção da pesquisa documental.

O estudo apresenta em seu procedimento três etapas distintas, sendo a primeira uma pesquisa documental de dados secundários e bibliográfica do conteúdo produzido pela academia e grupos organizados pró-regulamentação da mídia e a verificação da base legal da agenda referenciada pela Constituição Federal de 1988. Na sequência, a pesquisa busca na bibliografia especializada o conceito acerca do termo comunicação pública, cuja definição e delimitação orientaram a análise sobre a gestão comunicação pública em Porto Alegre, etapa final na qual os dados foram obtidos através dos canais oficiais de comunicação da Prefeitura e do Tribunal de Contas do Estado. Vencidas as etapas de levantamento e análise de dados, o trabalho apresenta na sua conclusão as relações percebidas entre os fenômenos.

Portanto, pode-se afirmar de forma sintética que o presente trabalho de conclusão de curso é fruto de pesquisa qualitativa que, a partir da descrição dos fenômenos democratização da comunicação no Brasil e gestão da comunicação pública municipal; propõe uma análise buscando entender a relação entre os fatos e, assim, contribuir para uma melhor compreensão geral da temática.

### 3. CONCEITOS E CONTEXTOS EM COMUNICAÇÃO SOCIAL

No presente capítulo os termos centrais do trabalho são conceituados, contextualizados e delimitados de acordo com a abordagem e especificidade do tema e dos objetivos da pesquisa.

#### 3.1. Democratização da Comunicação Social no Brasil

O conceito de democratização da comunicação, segundo Barros e Silva carece de fundamentação epistemológica, mas em sua essência está atrelado aos conceitos de direitos civis, direito à comunicação, aos princípios democráticos e à sugestão de agendas políticas voltadas à mobilização e defesa de direitos:

A despeito de sua superficialidade teórico-conceitual, ainda hoje é possível perceber a persistência da dicotomia clássica entre direita/conservadora/liberal e esquerda/progressista/socialista, que também ao tratar de modelos de mídia adequado à democracia, utilizam-se, muitas vezes de maleáveis adaptações retóricas para uso do termo de acordo com suas posturas. (BARROS e SILVA, 2013)

Já o professor Adilson Cabral do Programa de Pós-graduação em Mídia e Cotidiano da Universidade Federal Fluminense é mais enfático ao manifestar sua percepção sobre o processo de democratização da comunicação social: “É uma construção muito mais da sociedade civil do que da Academia” (CABRAL, 2008, apud VALENTE, 2008).

Para uma melhor compreensão do conceito faz-se necessário um breve resgate do contexto histórico sobre a democratização da comunicação social no Brasil e uma análise referenciada pela teoria política acerca das dificuldades e resistências enfrentadas por esta agenda pública.

O debate sobre a democratização e o papel e da comunicação social no Brasil teve como cenário de um de seus capítulos mais emblemáticos a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987-88 quando deputados, entidades sociais e empresários apresentaram propostas distintas para a regulamentação do setor. O momento político, marcado pela redemocratização do país, era percebido por profissionais de comunicação e estudiosos como propício para tratar de questões há muito relegadas e convenientemente intocadas no período da ditadura militar (GUARESCHI, 2013).

A então Frente Nacional por Políticas Democráticas de Comunicação (FNPDC) foi a entidade em torno da qual o grupo de pressão formado por progressistas uniu esforços para consolidação de uma proposta de regulamentação do setor, incluindo em sua agenda as concessões de canais de rádio e TV, a propriedade dos meios, o incentivo à produção cultural regional, a responsabilização pelos conteúdos veiculados e, principalmente, a criação de mecanismos de controle e participação e da sociedade.

As discussões logo resultaram em um ferrenho embate de contornos ideológicos e políticos, no qual progressistas e conservadores disputaram, muitas vezes de forma desigual, a hegemonia de suas propostas. Além da presença constante de empresários influentes, como o gaúcho Jayme Sirotsky, do grupo RBS, vale ressaltar que grande parte dos constituintes eram eles mesmos proprietários de rádio difusoras espalhadas por todo o país. O caráter político da disputa é mais facilmente percebido em fatos como o ocorrido no governo do presidente José Sarney (PMDB-MA), quando o Ministro das Comunicações, Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA), notabilizou-se pelo número de concessões de canais distribuídos a políticos que acabaram compondo a base do governo no parlamento, algo amplamente conhecido pela literatura especializada (LIMA, 1987; PILATTI, 2008, p. 84, GUARESCHI, 2013).

O resultado desse confronto foi a inclusão de um capítulo na Constituição Federal de 1988 que trata de forma exclusiva das questões de comunicação social no país, porém sem desdobrá-las em regulamentações específicas. O Capítulo 5 do Título VIII da carta magna, intitulado 'Da Comunicação Social' é dividido em cinco artigos: 220; 221; 222; 223 e 224, que em seu conjunto expressam a preocupação dos constituintes, as contradições e limitações das diferentes visões que permearam o exaustivo debate:

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

§ 1º - Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à **plena liberdade de informação jornalística** em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV.

§ 2º - É **vedada toda e qualquer censura** de natureza política, ideológica e artística.

§ 3º - Compete à lei federal:

I - **regular as diversões e espetáculos públicos**, cabendo ao poder público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada;

II - estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.

§ 4º - A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso.

§ 5º - Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de **monopólio ou oligopólio**.

§ 6º - A publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade.

Art. 221. A **produção e a programação** das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios: I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei; IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

Art. 222. A **propriedade de empresa** jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens é **privativa de brasileiros** natos ou naturalizados há mais de dez anos, aos quais caberá a responsabilidade por sua administração e orientação intelectual.

§ 1º - É vedada a participação de pessoa jurídica no capital social de empresa jornalística ou de radiodifusão, exceto a de partido político e de sociedades cujo capital pertença exclusiva e nominalmente a brasileiros.

Quase 14 anos após a promulgação da Constituição Federal, em 28 de maio de 2002 foi aprovada a Emenda Constitucional 36, alterando a regulamentação da entrada do capital estrangeiro nas empresas de comunicação no Brasil. De acordo com a EC 36/2002, o artigo 222 passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 222. A propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens é privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, **ou de pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede no País**.

§ 1º - Em qualquer caso, pelo menos setenta por cento do capital total e do capital votante das empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens deverá pertencer, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, que exercerão obrigatoriamente a gestão das atividades e estabelecerão o conteúdo da programação.

§ 2º - A responsabilidade editorial e as atividades de seleção e direção da programação veiculada são privativas de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, em qualquer meio de comunicação social.

§ 3º - Os meios de comunicação social eletrônica, independentemente da tecnologia utilizada para a prestação do serviço, deverão observar os princípios enunciados no art. 221, na forma de lei específica, que

também garantira a prioridade de profissionais brasileiros na execução de produções nacionais.

§ 4º - Lei disciplinará a participação de capital estrangeiro nas empresas de que trata o § 1º.

§ 5º - As alterações de controle societário das empresas de que trata o § 1º serão comunicadas ao Congresso Nacional.

Art. 223. **Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão**, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal.

§ 1º - O Congresso Nacional apreciará o ato no prazo do art. 64, §§ 2º e 4º, a contar do recebimento da mensagem.

§ 2º - A não renovação da concessão ou permissão dependerá de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal.

§ 3º - O ato de outorga ou renovação somente produzirá efeitos legais após deliberação do Congresso Nacional, na forma dos parágrafos anteriores.

§ 4º - O cancelamento da concessão ou permissão, antes de vencido o prazo, depende de decisão judicial.

§ 5º - O prazo da concessão ou permissão será de dez anos para as emissoras de rádio e de quinze para as de televisão.

Art. 224 - Para os efeitos do disposto neste Capítulo, o **Congresso Nacional instituirá, como órgão auxiliar, o Conselho de Comunicação Social**, na forma da lei. (Constituição Federal de 1988, Capítulo 5. Grifos da autora).

A inclusão do capítulo específico sobre comunicação social na Constituição Cidadã é considerada ainda hoje um avanço (GUARESCHI, 2013. P. 46), porém as expectativas em relação aos seus desdobramentos foram aos poucos aplacadas a cada tentativa frustrada de regulamentação. Também contribuíram para o ceticismo dos progressistas, mudanças de percurso, como nos casos do artigo 222 e das restrições ao papel do Conselho Nacional, referenciado no artigo 224.

A falta de regulamentação de dispositivos constitucionais como o inciso 5º do artigo 220 permite que ainda hoje pouquíssimas empresas e famílias sejam responsáveis por praticamente tudo o que os brasileiros leem nos jornais e revistas, ouvem nas rádios ou assistem na televisão. De acordo com o jornalista Altamiro Borges, presidente o Centro de Estudos da Mídia Alternativa, as sete famílias que atualmente dominam os meios de comunicação no Brasil são: a Marinho da Rede Globo, a Abravanel (Sílvio Santos), do SBT, o Edir Macedo da Record, a família Saad da Band, a Frias da Folha de S. Paulo, a Mesquita do Estadão e a Civita da editora Abril (Veja).

O sociólogo Theófilo Rodrigues, ao analisar o processo histórico de debate sobre a regulamentação dos artigos da Constituição Federal de 1988 que tratam

da comunicação social argumenta: “a forma como se deu esse processo histórico de tentativas de regulamentação da Constituição nos sugere a hipótese de ter havido neste caso aquilo que na teoria política é definido como “não-decisão”, ou seja, agentes políticos influenciando a agenda pública de forma a retirar do debate temas que não lhes interessam” fazendo referência ao renomado artigo “As duas faces do poder” de Bachrach e Baratz (2011), autores da teoria da “não-decisão”. Sua análise conclui que passados 25 anos da promulgação da CF, a sociedade convive com pelos menos dois riscos em virtude desta “não decisão de agenda pública”: do ponto de vista da comunidade, o perigo da falta de pluralidade de informações; do ponto de vista do mercado, o perigo da falta de livre concorrência.

Tal interpretação mostra-se pertinente na medida em que as recorrentes iniciativas dos ativistas pró-regulamentação têm enfrentado obstáculos, nos últimos 25 anos, de ordem política, econômica e social por parte de grupos de interesse com acesso a recursos de poder com potencial de neutralizar a pressão dos movimentos sociais, obstruindo, desta forma, o andamento da agenda pública. Segundo o professor e especialista em políticas públicas de comunicação Venício Lima, enquanto os ativistas reivindicam o cumprimento do que está disposto na CF88, os grupos contrários à regulação usam seus recursos para apresentar à opinião pública o debate não como regulamentação de mercado e sim como controle de conteúdo, evocando a ameaça à liberdade de expressão como fator de repúdio à proposta dos movimentos sociais (LIMA, 2011).

Nesse contexto marcado por conflito de interesses, os investimentos em publicidade oficial são apontados por teóricos e profissionais do setor (CABRAL, BORGES, LIMA) como fator relevante, na medida em que ao desconcentrar os investimentos nos grandes grupos de comunicação o governo, além de incentivar a mídia alternativa, deixaria de financiar um segmento tradicionalmente resistente à regulamentação da comunicação social. Nessa visão, caberia ao governo, a partir da gestão dos investimentos em publicidade, agir usando o poder econômico como instrumento de pressão na relação entre as partes envolvidas na referida agenda pública.

A abordagem histórica remete ainda a uma necessária reflexão sobre as consequências da falta de regulamentação do setor para a atual organização política do país, incluindo o processo eleitoral e a relação da democratização da comunicação social com outra agenda pública mais ampla e igualmente atual, a saber, a reforma política.

### **3.2. Comunicação pública: conceitos, limitações e política pública**

Neste tópico o termo comunicação pública é apresentado em consonância com as teorias que relacionam a comunicação do ente Estado à garantia dos direitos do cidadão, em especial, com as abordagens de Brandão (2012) e Haswani (2013).

Ao analisar o conceito de publicidade, sua origem comercial e posterior aplicação pelos governos, procura-se posicionar o termo em relação ao princípio constitucional que preconiza a publicização dos atos da administração pública.

Na sequência os termos despesas e orçamento são apresentados de acordo com a base conceitual proposta pelo campo de conhecimento gestão pública, tendo como referencial os professores Luiz Abrantes e Marco Ferreira (CAPES, 2010). Também faz parte do escopo conceitual a definição dos termos transparência pública em referência à Lei de Acesso à Informação (LAI) e governança.

Ao relacionar os conceitos gerais da gestão pública (orçamento, transparência, mecanismos de controle) à comunicação pública, em particular às despesas de publicidade, apresentam-se as limitações da abordagem técnica, em especial no que se refere aos critérios de seleção dos veículos contratados para divulgação das mensagens do governo. Neste ponto são apresentados tanto a abordagem teórica de Silva (2012), Haswani (2013) e Lima (2013), que identificam neste modelo carências na participação do cidadão, quanto a opinião dos grupos pró-regulamentação que demandam maior equidade na destinação das verbas pública de comunicação.

Por fim, o tópico procura conceituar o termo políticas públicas de comunicação, com a preocupação de delimitá-lo ao escopo do trabalho para então situar nesse contexto o papel da publicidade estatal.

### 3.2.1. Comunicação Pública, um conceito em formação

Os primeiros trabalhos acadêmicos sobre comunicação pública estatal/governamental remontam à década de 1980 (HASWANI, 2013) e se caracterizam por apresentar, mesmo que de forma embrionária, um enfoque menos operacional e mais sociopolítico do conceito e do papel da atividade. Nessa abordagem mais ampla percebe-se a inter-relação da temática com outras áreas do conhecimento como a sociologia, a ciência política, a filosofia, o direito e a psicologia social.

Segundo a professora Elizabeth Brandão “a expressão comunicação pública vem sendo usada com múltiplos significados, frequentemente conflitantes, dependendo do país, do autor e do contexto em que é utilizada.” (BRANDÃO, 2012). Ainda segundo a autora, tais diferenças corroboram para ideia de que não há um conceito claro sobre a expressão comunicação pública, levando-a a afirmar de que se trata de um conceito em processo de construção, percepção compartilhada por este trabalho.

Nos EUA o entendimento sobre a comunicação pública está identificado com a comunicação organizacional, área cujo foco de atenção é a análise da comunicação no interior das organizações e destas com seus públicos. Sendo um modelo de comunicação balizado pela estratégia e planejamento, com vistas a trabalhar a imagem, a identidade das organizações e o relacionamento destas com as partes interessadas.

Já a escola europeia, cuja influência é percebida também em países latino-americanos, associa a comunicação pública à garantia dos direitos e à consolidação do Estado Democrático. Tendo como marco o trabalho do pesquisador francês Pierre Zémor que em 1995 publicou o livro *La communication publique* e mais recentemente, em 2008, *La communication publique en pratique*, traduzidos livremente por acadêmicos brasileiros. Essa perspectiva da comunicação pública como informação para construção da cidadania, onde o

interesse público e a esfera pública ocupam papel central, é percebida como ponto comum nas diversas tentativas de conceituação do termo por autores brasileiros (DUARTE, 2012). A mesma relação é apontada pela pesquisadora Mariângela Haswani que ao estudar o conceito junto a autores italianos (cujas obras ainda não foram publicadas no Brasil):

Os pontos de vista mais consagrados (*entre os pesquisadores italianos*) destacam que a comunicação pública compreende processos diversos e faz interagir atores públicos e privados na perspectiva de ativar a relação entre Estados e os cidadão, com intuito de promover um processo de crescimento civil e social. Seu objeto são temas de interesse geral e sua finalidade é contribuir para realização desse interesse. (Haswani, 2013).

No Brasil, segundo Brandão, o ponto comum entre os pesquisadores sobre o conceito de comunicação pública é “aquele que diz respeito a um processo comunicativo que se instaura entre o Estado, o governo e a sociedade com o objetivo de informar para a construção da cidadania.” Ao reconhecer que há uma tendência em identificar comunicação pública com o viés apenas da comunicação feita pelos órgãos governamentais a autora salienta que a expressão começou a substituir outras tradicionalmente empregadas para designar a comunicação realizada pelos governos, tais como comunicação governamental, comunicação política, publicidade governamental ou propaganda política. Atribui esse movimento à necessidade de legitimação do atual processo comunicativo que evita ser confundido com a comunicação que se fez em outros momentos da história política do país. “A comunicação é hoje um ator político proeminente e é parte constituinte da formação do novo espaço público.” (BRANDÃO).

A abrangência da comunicação pública ou a identificação dos responsáveis por esse fenômeno é um dos pontos de discordância entre os especialistas brasileiros: enquanto alguns, como Novelli, delimitam a comunicação pública à atividade praticada pelos órgãos da administração pública (NOVELLI, 2006); outros como Costa afirmam que a comunicação pública deve ser entendida como comunicação de interesse público, produzida não necessariamente pelos órgãos públicos (COSTA, 2006).

Neste trabalho adota-se o conceito de comunicação pública proposto por Brandão o qual não delimita a atividade à comunicação feita por órgãos estatais e governos:

A comunicação Pública é o processo de comunicação que se instaura na esfera pública entre Estado, o Governo e a Sociedade e que se propões a ser um espaço privilegiado de negociação entre os interesses das diversas instâncias de poder constitutivas da vida pública no país. (BRANDÃO, 2012, p. 9).

Depreende-se do conceito adotado a ressalva de que comunicação pública não é só comunicação governamental e diz respeito ao Estado e não aos governos interpretação também presente no trabalho de Ricardo Melo que questiona o uso da comunicação governamental como instrumento para construção de imagem e rapasse de informação oficial dos governos (ação transitória, com menor potencial de mudança) e conclama sua substituição pela comunicação de Estado (ação perene, comprometida com valores de cidadania).

### 3.2.2. Publicidade no setor público: técnica de comunicação mercadológica ou estratégia para a cidadania?

Ao pesquisar o termo publicidade no contexto da gestão da comunicação pública é possível perceber duas abordagens distintas: uma voltada para a prática profissional que tem por origem as técnicas e princípios da disciplina de marketing e outra, cuja referência é o conceito de publicização dos atos da administração pública como direito garantido ao cidadão pela constituição federal de 1988.

Na perspectiva do composto de marketing, a publicidade é uma ferramenta de promoção com apelo comercial, caracterizada por aliar estética e discurso persuasivo para induzir o público alvo à decisão de compra de produtos e serviços ou para implementar e manter conceitos positivos da empresa junto aos clientes. Portanto, trata-se de uma técnica de comunicação de massa que visa conquistar, aumentar e fidelizar a clientela. Neste ponto convém destacar o uso muitas vezes indiscriminado dos termos publicidade e propaganda no Brasil, mas que de acordo com a literatura especializada configuram técnicas de comunicação distintas (MALANGA, 1976 e SANT'ANNA, 1998). Sendo o objetivo de venda (de produtos, serviços ou atitudes) e a imediata identificação de autoria da mensagem no caso da publicidade, as principais diferenças em relação à propaganda que, por sua vez, é identificada com a propagação de ideologias e crenças sem cunho comercial. Na rotina de comunicação no serviço público e mesmo na divulgação feita pela mídia (jornais, revistas e portais de notícia, entre

outros) é possível perceber que os dois termos são empregados como sinônimos nos documentos e publicações oficiais e em textos jornalísticos que ora referem-se às despesas de publicidade pública, ora aos gastos com propaganda governamental sem referenciar os critérios usados para adoção de um termo ou outro. No município, o organograma da Prefeitura de Porto Alegre apresenta a área responsável por gerir esse tipo de conteúdo de comunicação como Unidade de Publicidade e Propaganda.

Segundo Haswani, os princípios e técnicas de persuasão da abordagem mercadológica que vêm sendo utilizados também no campo estatal e governamental podem servir “parcialmente e com indispensáveis adaptações” nas etapas operacionais da comunicação pública.

Já a abordagem de publicidade baseada na corrente de pensamento que referencia o acesso à comunicação social como um direito da pessoa e um dos pré-requisitos dos Estados Democráticos posiciona essa ação comunicativa em uma dimensão estratégica da administração pública, conferindo a ela um papel preponderante na consolidação da cidadania. (SILVA, 2012).

A Constituição Federal de 1988 no artigo 37, do Capítulo VII, dedicado à Administração Pública, ao definir o princípio da publicidade explicita a preocupação dos constituintes em assegurar o acesso à informação concernente aos atos administrativos e à transparência na gestão dos recursos públicos:

§ 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.

E como forma de assegurar o caráter impessoal da ação comunicativa do Estado Brasileiro a Constituição estabelece que a Administração Pública não deve conter a marca pessoal do administrador, ou seja, os atos públicos não são praticados pelo servidor, e sim pela Administração a que ele pertence.

O jornalista e professor da UnB Luiz Martins da Silva no artigo “Publicidade do poder, poder da publicidade” apresenta, a partir de uma análise de conceitos oriundos da ciência política, sociologia e filosofia, a publicidade pública como: “um compromisso natural e ético, não só dos governantes eleitos, mas também de

todo e qualquer servidor público.” E acrescenta que para organizar esse compromisso “espera-se que faça parte da própria estruturação do Estado a manutenção de um Sistema de Publicidade, por sua vez subdividido em atribuições, tantas as obrigações para com a divulgação dos assuntos de interesse público.” (SILVA, 2012). Dessa forma, sua visão acerca da definição de publicidade, ao concebê-la de maneira mais ampla, aproxima-se do conceito de comunicação pública voltado para a formação da cidadania, apresentado no tópico anterior.

Todavia, em seu trabalho, o professor detalha o Sistema de Publicidade do Poder Público propondo uma escala formada por seis níveis, classificados de acordo com o conteúdo e objetivos da comunicação estatal. Na base do modelo encontra-se a publicidade legal cujo objetivo é o atendimento à obrigatoriedade da comunicação determinada por lei. A produção de notícias para canais próprios e para a mídia em geral, fruto do serviço de assessoria de imprensa e muito comum nos órgãos públicos, está localizada no nível intermediário. No sexto e último patamar desse sistema está a publicidade de massa que emprega a técnica da publicidade mercadológica, não com finalidade comercial, mas voltada para a disseminação de conteúdo diretamente relacionado com a consolidação da cidadania.

Desta forma, na democracia brasileira a publicidade, enquanto prática especializada do setor público encara uma dupla situação: de um lado o Estado e sua legalidade (observância ao princípio constitucional) e do outro a sociedade, com sua legitimidade para questionar de forma permanente as decisões e ações dos agentes públicos. Competindo à publicidade a institucionalização dos instrumentos voltados para o diálogo social e o aporte necessário ao dinamismo de uma esfera pública política.

É essa perspectiva, que apresenta a publicidade como resposta à necessidade do Estado democrático de assegurar a mais ampla e possível difusão da sua mensagem, agindo como anunciante que contrata uma solução de comunicação especializada dotada de instrumental próprio, que será adotada pelo presente trabalho. A adoção do conceito de publicidade como prática que lança mão de um manancial técnico e instrumental afinado pelo e para o mercado, mas

que ocupa um posicionamento estratégico na esfera pública por conta do indispensável embasamento sócio-político sobre seu papel nos Estados democráticos, se faz presente nas análises subsequentes deste trabalho sempre que o termo for mencionado.

### 3.2.3. Obstáculos e limitações que desafiam a gestão da comunicação e da publicidade no setor público

A publicidade enquanto instrumento de consolidação da cidadania encontra no setor público obstáculos inerentes à própria natureza do poder e às suas manifestações, disputas e conflitos nos regimes democráticos.

Silva (2012, p. 185) avalia que há entre o poder e a publicidade uma relação paradoxal, na medida em “é próprio do poder ser transparente apenas no que estrategicamente lhe interessa [...] o Estado, por sua vez, para se legitimar, tem que ser visível para com seus mantenedores, os cidadãos.” Essa relação conflitante torna-se mais acirrada quando governantes uma vez no poder buscam a permanência apoderando-se do Estado, aparelhando-o em benefício de partidos e interesses patrimoniais e com isso restringindo da publicidade o seu caráter de serviço público.

Não são poucos os casos noticiados na mídia envolvendo as ações de comunicação social promovidas por governos nas esferas federal, estadual e municipal, assim como, por detentores de cargos no poder legislativo, investigadas por suspeitas de abusos ou ilegalidade, como por exemplo, a publicidade feita para enaltecer pessoas públicas, prática que apresenta conflito direto com o princípio constitucional da impessoalidade na administração pública.

Nesse ponto vale salientar que também no campo da comunicação pública o patrimonialismo, que tão fortemente marcou a formação política e econômica do Brasil, mostra a sua face. No artigo “Publicidade do poder, poder da publicidade” o professor Luiz Martins da Silva discorre sobre uma prática que remete à ideia de usufruto da coisa pública para fins particularizados a partir dos recursos de publicidade:

Os candidatos, uma vez no poder, tendem a encontrar formas de premiar agências de publicidade e

publicitários, respectivamente, com as melhores contas de governo e com posições políticas que resultam em poderosas influências no rateio das verbas da publicidade oficial. Ainda que não ocupem cargos públicos, tais personalidades do mundo da publicidade se estabelecem, ad hoc, como eminências pardas, não só influenciando no destino de verbas, como também tendo um papel colaboracionista no trato da “imagem” dos governantes... (SILVA, 2012, p. 187).

Conforme relatado anteriormente a comunicação pública como ferramenta de consolidação do Estado Democrático é um importante ingrediente na transformação do Estado Herdado (personalizado, não transparente e patrimonialista) para o Estado Desejado (democrático, participativo e cidadão). Assim, uma análise, ainda que breve, sobre os recursos existentes para salvaguardar a probabilidade de que o poder político estabelecido como autoridade pública se utilize de cargos e de órgãos públicos para fins patrimonialistas no campo da comunicação pública mostra-se pertinente.

Nesse sentido, vale destacar a atuação de dois órgãos oficiais que na esfera estadual agem como mecanismo de controle da gestão da comunicação pública em questões específicas, a saber, o Tribunal de Contas que fiscaliza as despesas de comunicação pública e de publicidade, em particular, e o Tribunal Regional Eleitoral que normatiza cronograma, conteúdo e formas de assinatura das peças e campanhas de comunicação nos períodos que antecedem as eleições. Um terceiro recurso refere-se ao poder legislativo e sua prerrogativa de solicitar esclarecimentos aos governantes e abrir processos investigativos. Esse arranjo institucional embora fundamental, não contempla a participação direta do sujeito alvo da comunicação emitida pelos governos, o cidadão. Tampouco o agente público com formação técnica e atuação profissional no setor encontra nessa configuração um espaço de construção de mecanismos internos de controle sobre a atuação dos agentes políticos. Os questionamentos feitos por estes dois perfis possuem encontram no diálogo direto via audiência com os agentes políticos ou por intermediação do legislativo e/ou do Ministério Público duas formas de manifestar suas recomendações técnicas.

O fato da comunicação pública ser ainda um tema de estudo relativamente novo, dificulta o trabalho de fiscalização dos órgãos oficiais que não raro recorrem a outros campos do conhecimento na busca de suporte conceitual para suas

decisões. As críticas dos ativistas pró-regulamentação da comunicação social ilustram bem essa preocupação, ao citarem a análise feita pelos Tribunais de Contas para destinação das verbas publicitárias considerando apenas a relação entre o volume da audiência dos veículos de comunicação e o custo dos anúncios, ignorando aspectos centrais da técnica comunicacional como a segmentação, a comunicação comunitária e o avanços das novas plataformas digitais (FNDC, 2014).

#### 3.2.4. A importância da Política Pública para a função social da comunicação

A definição de políticas públicas é uma função do Estado, cuja autoridade soberana exerce poder regulatório que se estende sobre toda a sociedade (RUAS, 2009). Todavia, as demandas referentes à democratização da comunicação seja no campo da propriedade dos meios ou da transparência dos atos da administração pública, incluindo as despesas com publicidade, não encontram, no âmbito do Estado, diretrizes estabelecidas na forma de determinações legais, uma vez que a própria regulamentação dos artigos do capítulo V da Constituição Federal ainda não conseguiu ser definida, passados 27 anos da sua promulgação.

Conforme exposto ao longo do texto, os recorrentes conflitos que perduram por quase três décadas entre os atores envolvidos nessa arena pública de característica regulatória têm sobrepujado a construção do consenso em torno da agenda pública, impedindo o seu avanço pelas fases necessárias para a construção das políticas públicas, até chegar à sua implementação. Segundo a cientista política Maria da Graça Ruas as etapas para construção de uma política pública são: formação de agenda, definição do problema, análise do problema, formação de alternativas, tomada de decisão, implementação, monitoramento, avaliação e ajuste.

Pontos centrais e polêmicos da agenda pública da democratização da comunicação social, como a regulamentação da mídia e a quebra do oligopólio na propriedade dos meios “contaminam” outros pontos da agenda sobre os quais a construção do consenso poderia encontrar menor resistência, por representarem

bandeiras mais conhecidas e de maior aceitação, como transparência das contas públicas (investimentos em publicidade) e *accountability* (participação). Apesar disso, a morosidade na construção do consenso em torno da agenda nacional afeta atuação dos comunicadores públicos tanto em seu papel como gestor das despesas de comunicação dos governos como no de agente público a serviço de uma prática comunicacional voltada à participação e ao envolvimento do cidadão.

A ausência de diretrizes gerais no campo da comunicação pública combinada com as indefinições acerca do conceito, abrangência, atores e a própria finalidade desta atividade profissional no serviço público constituem um cenário de fragilidade para o planejamento e continuidade das ações de comunicação no longo prazo. Ao analisar a atuação dos comunicadores públicos nesse contexto, Jorge Duarte afirma que:

Para o profissional, o desafio é lidar com um tema cujo objetivo estratégico muitas vezes está mais relacionado a atender aos anseios do corpo dirigente do que ao interesse público... contrariando sua legítima missão de colocar a centralidade do processo da comunicação no cidadão, não apenas por meio da garantia do direito à informação e à expressão, mas também do diálogo. (DUARTE, 2012).

Segundo o autor, as políticas formais, que ele define como um conjunto integrado, explícito e duradouro aplicáveis aos processos de comunicação são fundamentais para a operacionalização da comunicação pública. A partir destes princípios gerais, que remetem às características centrais das políticas públicas, o profissional poderia desenvolver políticas específicas como as de atendimento ao cidadão, publicidade, comunicação interna e relacionamento com a imprensa. Afirma que a adoção de medidas como estas representariam um “avanço enorme” no aprimoramento das práticas cotidianas da comunicação pública.

A exemplo da organização e controle alcançados pela implementação de políticas públicas nas áreas de saúde, educação e assistência social, a comunicação pública também necessita que o Estado, no exercício de sua autoridade soberana, encaminhe a agenda pública pela democratização da comunicação social, viabilizando a implementação de uma política pública para o setor.

Nesse sentido, o reconhecimento da necessidade de regras gerais para orientar a atuação profissional do comunicador público encontra no debate nacional pela democratização da comunicação social uma rede de apoio já estabelecida e ativa. A concentração das demandas dos dois grupos (comunicadores públicos e ativistas pró-regulamentação da mídia) representa uma situação de oportunidade, no contexto de desenvolvimento das políticas públicas, em virtude da natureza, da complementariedade e da temporalidade das suas demandas, mesmo considerando a resistência que a pauta central provoca em determinados atores da esfera pública.

### 3.2.5. Comunicação social e gestão pública: aproximando conceitos

Transparência: na administração pública refere-se à obrigação imposta aos agentes públicos que devem gerir a coisa pública com zelo, em nome dos cidadãos que têm nesta determinação a garantia ao direito à publicidade dos atos estatais e a possibilidade de exercer a fiscalização. O combate à corrupção é apenas um dos aspectos da transparência que não se limita à fiscalização de eventual ilegalidade na gestão pública, mas também permite verificar se a destinação dos recursos além de legal, tem sido adequada, razoável, moral e eficiente. A lei 12.527/2011 estabelece no Art. 3º:

Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

*Accountability*: Segundo Haswani o termo por vezes é usado de forma equivocada como sinônimo de transparência, mas seu sentido é mais complexo por envolver a necessidade de proteger os cidadãos de práticas danosas incluindo o desenvolvimento de mecanismos de controle, interdição e responsabilização. Prestação de contas, critérios de responsabilização e

avaliação da capacidade de resposta dos agentes às demandas são questões pertinentes ao modelo (HASWANI, 2013).

Governança: seu conceito remete à governança corporativa adotada na iniciativa privada para solucionar conflitos entre as partes interessadas, estabelece relações entre o desempenho do patrimônio e boas práticas nas áreas de gestão, transparência e sustentabilidade. Segundo Bresser Pereira: “Existe governança em um Estado quando seu governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma.” Em sua avaliação o conceito remete à capacidade administrativa do Estado de executar políticas públicas. (PEREIRA, 1998).

Orçamento Público Municipal: padronizado de acordo os procedimentos de execução orçamentária da esfera federal pode ser caracterizado como instrumento de programação e planejamento da administração municipal, que reflete as decisões políticas, elencando as ações prioritárias em face à limitação dos recursos, tendo em vista o atendimento das demandas da população local. O orçamento municipal envolve em seu ciclo as peças orçamentárias Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), compatibiliza a previsão de receitas e despesas para o período. Cada ação programada gera uma despesa, que é classificada conforme sua categoria econômica e identificada por códigos, ao receber uma dotação os valores destinados podem ser movimentados para cobrir a respectiva despesa.

Despesa pública: diz respeito ao conjunto de gastos que o Estado faz com o objetivo de atender as demandas da sociedade, expressas em serviços ou em infraestrutura e também para saldar compromissos da dívida pública. De acordo com o aspecto econômico podem ser correntes (custeio) ou de capital (investimentos), sendo também classificadas de acordo com a natureza em despesa de pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, outras despesas correntes, investimentos e amortização da dívida.

A apresentação de termos citados mesmo que forma superficial é necessária uma vez que a conceituação da comunicação pública ainda em processo de formação parece carecer de informações específicas sobre a interação da atividade com outros elementos da gestão pública, como por

exemplo, o processo de composição do orçamento público e o papel da comunicação dentro da estrutura de governança local. Mesmo não configurando o escopo do trabalho, a pesquisa bibliográfica não encontrou referências específicas sobre o planejamento orçamentário das despesas de comunicação no setor público, assim como o desenvolvimento de modelos de comunicação orientados pela prática da governança local no setor público.

#### **4. A COMUNICAÇÃO PÚBLICA NA PREFEITURA DE PORTO ALEGRE**

Ao apresentar e situar a estrutura de comunicação da Prefeitura de Porto Alegre, o trabalho foca na atividade de publicidade procurando identificar fluxos de trabalho, recursos e despesas. Com o intuito de verificar até que ponto o cidadão comum obtém informações sobre a gestão da comunicação pública municipal, a pesquisa adotou como fonte majoritária as informações publicizadas nos sites da PMPA e em materiais impressos destinados à população, em alguns casos a informação foi complementada por contato direto, usando os canais divulgados nos sites e publicações. Tal procedimento foi adotado porque a busca por informação do ponto de vista do cidadão permite uma análise da gestão da comunicação da prefeitura quando comparada ao conceito de atividade pública voltada para a consolidação da cidadania.

O mecanismo de controle externo exercido pelo Tribunal de Contas do Estado e as exigências legais referentes à atividade de comunicação nos municípios gaúchos são apresentados e confrontados às críticas dos grupos organizados da sociedade civil pró-regulamentação da mídia, com o objetivo de verificar espaços para a implementação de modelos e ferramentas de gestão de comunicação pública, como alternativa para a construção de um consenso entre as partes interessadas.

##### **4.1. Estrutura e atribuições da atividade de Comunicação Social na Prefeitura de Porto Alegre**

A atividade de comunicação da Prefeitura de Porto Alegre possui uma estrutura central vinculada diretamente ao Gabinete do Prefeito, denominada Gabinete de Comunicação Social (GCS) e setores descentralizados que respondem pela atividade em grande parte das 30 secretarias que integram a administração municipal. Os órgãos municipais não apresentam uma uniformização de estrutura de comunicação: enquanto algumas secretarias possuem áreas e recursos humanos definidos para as atividades de assessoria de imprensa, eventos e publicidade e propaganda, outras possuem apenas a figura do assessor de comunicação, com função prioritária de gerenciar o relacionamento e as demandas da imprensa local. Há, ainda, órgãos cujos sites

não informam a existência de estrutura ou pessoa responsável pelas ações de comunicação, remetendo os contatos diretamente para a chefia de gabinete ou para a coordenação central de comunicação do Gabinete do Prefeito.

O site oficial da prefeitura por ser uma plataforma unificada e padronizada permite ao usuário conhecer a estrutura macro da administração municipal e localizar a comunicação social como função de assessoria aos órgãos municipais em grande parte dos organogramas visualizados.

O presente trabalho concentra sua análise no formato do Gabinete de Comunicação Social porque as ações publicidades são geridas de forma centralizada por esta estrutura, sendo ela a responsável por definir quais, onde e como serão realizadas as campanhas de divulgação que envolvem anúncios nos veículos de comunicação e outras ações de comunicação pagas pelo executivo municipal.

A missão do GCS é assim definida no Manual do Modelo de Gestão da Prefeitura de Porto Alegre:

Ampliar e qualificar a comunicação entre governo e sociedade, por meio da mídia e utilização de novas tecnologias de forma a promover o engajamento da população às políticas públicas. (PMPA, 2014)

A peça gráfica, com tiragem de mil exemplares e versão digital disponível na internet, informa também os macroprocessos da área como sendo: Planejamento da política de comunicação (governança da política de comunicação, alinhamento da comunicação das secretarias com a sociedade); Gestão do processo de comunicação (relacionamento com as mídias externas e assessorias, produção de conteúdo, gerenciamento dos canais de comunicação disponíveis, contratar mídia, desenvolvimento de novos produtos, realizar pesquisa de opinião e Capacitações, pesquisa e utilização de novas tecnologias (benchmarking, estabelecimento de parcerias, utilização das TICs, capacitação e pesquisas de novos TICs).

De acordo com a publicação Governo Municipal Legislação Organizacional do Executivo Municipal de Porto Alegre, para atender os propósitos definidos em seus macroprocessos o GCS apresenta a seguinte estrutura: Coordenação Porto Alegre Digital, Unidade de Jornalismo e Unidade de Publicidade e Propaganda.

Nesta configuração compete à primeira estrutura coordenar e executar as ações de comunicação na plataforma digital, com destaque para as redes sociais e para o acesso a dados públicos, formada exclusivamente por agentes políticos dotados de cargos em comissão; a Unidade de Jornalismo responde pelas funções de assessoria de imprensa e produção de conteúdo para os canais próprios, como sites oficiais e os veículos *rádíoweb* e *TVweb*, além de publicações diversas, possui formação mista incluindo servidores efetivos e cargos comissionados, por fim a Unidade e Publicidade e Propaganda, responsável pelo planejamento, criação e veiculação de campanhas de comunicação pagas, veiculadas na mídia local (jornais, revistas e emissoras de rádio e televisão) e também nos canais próprios. As três áreas estão subordinadas ao Gabinete do Secretário de Comunicação, sendo todos os postos de comando ocupados por cargos comissionados. Os encaminhamentos administrativos, como contratação de serviços, execução de empenhos e pagamentos são realizados por uma célula administrativa formada por servidores efetivos de nível de escolaridade médio pertencentes à Secretaria de Gestão e Acompanhamento Estratégico, mas fisicamente localizados na sede do GCS; já a assessoria jurídica é provida diretamente pela Procuradoria Geral do Município, formada por servidores efetivos e cargos comissionados.

Esta estrutura e sua localização dentro do Gabinete do Prefeito pode ser visualizada na figura 1 conforme segue:

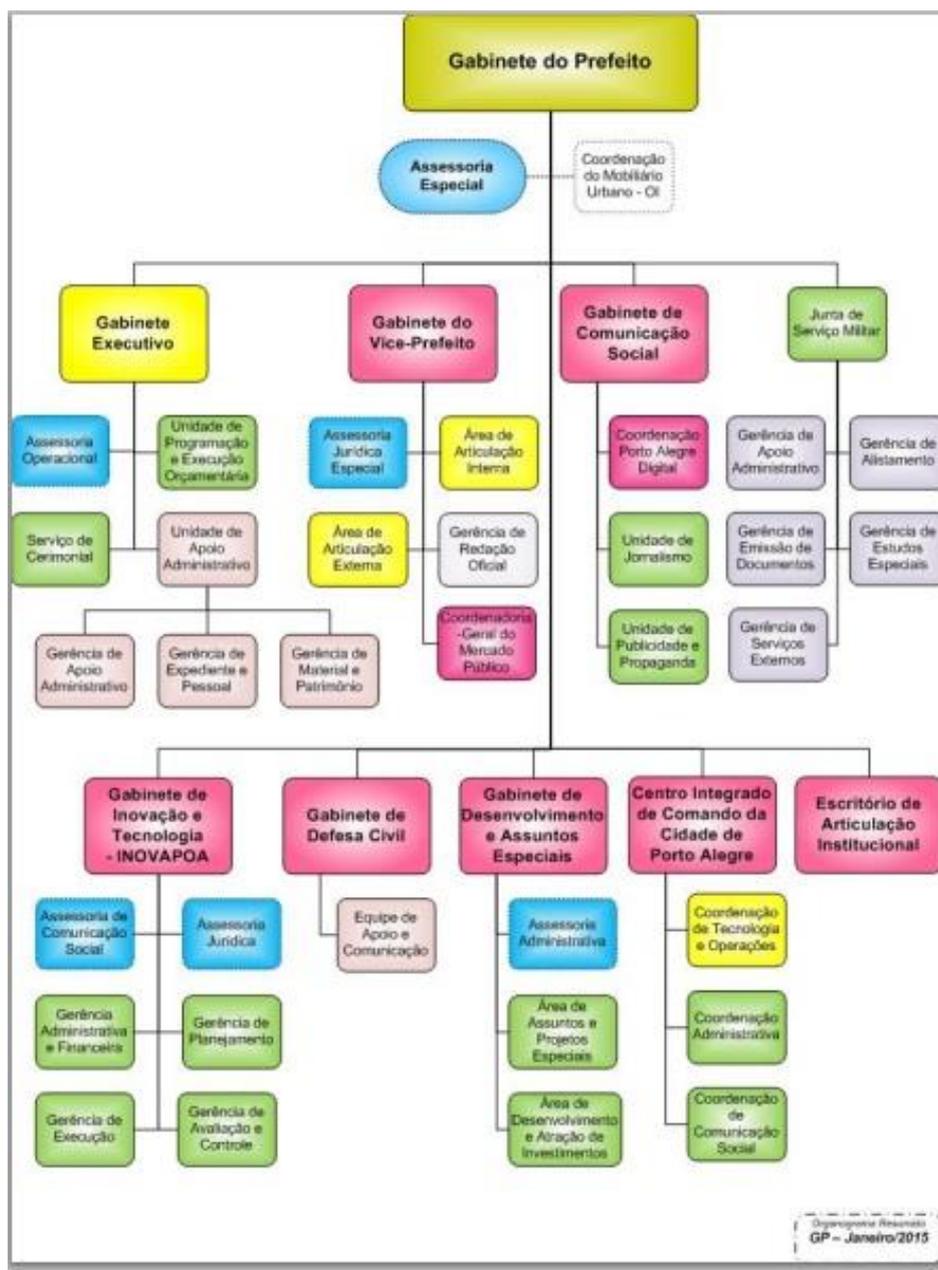


Figura1: Organograma do Gabinete do Prefeito

Ainda em relação à estrutura e atividades macro do GCS, cabe ressaltar a não divulgação nos *sites* oficiais da política de comunicação e seu detalhamento informando a forma como se dá a governança e a deliberação dos recursos e prioridades; também não foi localizado o regramento ou a forma como é feito o alinhamento das ações de comunicação das secretarias municipais. Outra atividade citada entre os macroprocessos, cujos conteúdos e regramentos não foram localizados nos sites, é a pesquisa de opinião sobre os serviços municipais feita de forma periódica junto à população: não informação sobre a periodicidade, acesso aos dados e ao trato de prestação de serviço.

A Unidade de Publicidade e Propaganda possui um posto de chefia que gerencia as atividades de suas duas áreas internas: o setor de criação, responsável pela criação de *layouts* e identidades visuais de peças de comunicação e apresentações, este setor é formado por dois servidores efetivos e dois estagiários de ensino superior; e o setor de planejamento e atendimento, responsável por receber e encaminhar as demandas de publicidade das secretarias, este setor é formado três cargos em comissão e dois estagiários de ensino superior. Este nível de detalhamento não é mostrado no site, mas as informações foram facilmente obtidas por contato telefônico sem exigências de documentação ou prazos de resposta.

Nessa formatação, compete à chefia da Unidade de Publicidade contratar, gerenciar e fiscalizar os serviços publicidade oferecidos por agências especializadas. O atual contrato data de 9 de junho de 2011, resultante de processo licitatório modalidade técnica e preço vencido pela Agência Centro de Propaganda Ltda., tendo passado por 12 aditamentos, sendo o último realizado em 30 de janeiro de 2015. Estas informações estão disponíveis no portal de transparência, porém para fazer a consulta é preciso que o internauta saiba informar a razão social ou o CNPJ do fornecedor, tal condicionante limita o acesso ao acompanhamento de informações como os termos de aditamento de contrato e os pagamentos executados, obrigando o usuário a buscar a informação requerida pelo portal em outras fontes. Os serviços prestados pela agência incluem a criação publicitária de peças de comunicação, produção gráfica (orçamentação, negociação de prazos e formatos junto a fornecedores terceirizados) e a elaboração de planos de mídia (planilhas que definem a contratação dos espaços pagos nos veículos de comunicação local).

Desde 2005 foi estabelecido o Comitê Gestor de Comunicação, formado por representantes do primeiro e segundo escalões do Gabinete do Prefeito, do GCS, da Secretaria de Coordenação Política e Governança Local, da Procuradoria Geral do Município, da Companhia de Processamento de Dados do Município, das agências de publicidade e de órgãos convidados, com o intuito de discutir e definir as campanhas de publicidade prioritárias para a administração municipal. Todavia não há informações ou registros das pautas e atas dessa

instância deliberativa nos sites dos órgãos diretamente envolvidos na formatação do comitê gestor, tampouco dos critérios adotados pelo grupo para alocação dos recursos de publicidade.

Vale salientar que nas estruturas vigentes do GP e GCS não é possível identificar a área responsável pelo planejamento, acompanhamento e execução de eventos na Prefeitura. Apesar da Lei Municipal n.º 10.903, de 31 de maio de 2010 que instituiu o extenso calendário oficial de eventos que ocorrem na cidade e da Lei Federal 12.232, de 29 de abril de 2010, que ao estabelecer normas gerais para licitação e contratação de serviços de publicidade nas esferas federal, estadual e municipal, proíbe a subcontratação dos serviços de organização de eventos, entre outros, em contratos firmados com agências de publicidade.

O fluxo das demandas de publicidade, de acordo com informações levantadas em contato direto junto à equipe de planejamento e atendimento pode ser resumido da seguinte forma: o órgão municipal solicita apoio técnico da equipe de planejamento e atendimento da unidade de publicidade do GCS (porta de entrada das demandas); esta equipe sistematiza a demanda e verifica existência de recurso para pagamento das despesas pela área demandante, havendo recurso é autorizada a criação das artes pelo Setor de Criação da Unidade de Publicidade, respeitando as etapas de levantamento das informações, criação, aprovação e finalização da proposta; não havendo recurso o pedido é encaminhado para a chefia da Unidade de Publicidade que define se o mesmo será executado e integralmente coberto pelo contrato vigente com a agência de publicidade.

Quanto às entregas e resultados prioritários do GCS, a referência é o Manual de Gestão, que a partir de uma metodologia de gestão, informa e publiciza o compromisso assumido por todas as secretarias municipais junto ao GP e à sociedade para o ano de 2015. Na peça gráfica as prioridades do GCS para o corrente ano são assim estabelecidas:

- 1) Realizar 3 capacitações para servidores da Prefeitura na área da comunicação;
- 2) Ampliar de 102,8 mil para 130 mil o número de seguidores dos canais de mídia social;

- 3) Ampliar de 46 para 92 o número de conjuntos de dados governamentais disponíveis no Portal DataPoa.
- 4) Garantir que 50% das matérias, publicadas no Portal da Prefeitura, sejam relacionadas à prestação de serviços;
- 5) Realizar 3 projetos por meio de parcerias. (PMPA, 2014)

Constata-se o estabelecimento de metas ligadas às atividades de comunicação digital e jornalismo; nenhuma ação de publicidade paga foi identificada, nesta metodologia, como compromisso de entrega do GCS para o GP e a sociedade.

#### **4.2. O orçamento da Atividade de Publicidade**

Este tópico apresenta o orçamento da atividade de publicidade tomando por base a execução orçamentária do contrato com a Agência de Publicidade Centro no ano de 2014, tendo com fonte de pesquisa os dados disponibilizados no Portal de Transparência no site da Prefeitura de Porto Alegre.

O orçamento gerenciado pela Unidade de Publicidade do GCS é formado pela soma da dotação orçamentária de todas as secretarias municipais para a cobertura das despesas de atividade de publicidade, codificadas no orçamento público municipal pelo número 2873. O orçamento consolidado sob essa codificação é gerido pela Unidade de Publicidade do GCS que passa a definir as ações dos órgãos municipais que contarão com campanhas publicitárias pagas por este fundo comum.

Tal procedimento atende a determinação da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre que estabelece no Artigo 116, do Capítulo III, referente ao Orçamento Público:

§ 4º – As despesas com publicidade de quaisquer órgãos da administração direta e indireta deverão ser objeto de dotação orçamentária própria, sendo vedada sua suplementação nos últimos cento e oitenta dias de cada legislatura, salvo se o conteúdo da divulgação for previamente autorizado pelo Poder Legislativo.

Cabe ressaltar que, os órgãos municipais, ao repassarem suas dotações orçamentárias para a Unidade de Publicidade do GCS, ficam condicionados à sua aprovação para que o pagamento das despesas desta natureza atenda à exigência legal que determina dotação própria para as despesas de publicidade. A negativa de uso da dotação global remete os órgãos à burla da determinação

expressa na Lei Orgânica. Tal dispositivo se por um lado facilita o controle interno ao centralizar as verbas, por outro, dificulta a execução de ações de comunicação ligadas à rotina e à prestação dos serviços dos órgãos que ficam totalmente subordinados à Unidade de Publicidade para realizarem suas ações de comunicação em observância ao princípio da legalidade.

A pesquisa dos valores empenhados pelo município, no ano de 2014, à Agência Centro de Propaganda Ltda. demonstrou que a composição total das despesas com as atividades de publicidade dos 30 órgãos da administração direta e indireta do município foi de R\$ 21,1 milhões. Dentre os maiores orçamentos destacam-se: Secretaria Municipal da Saúde (R\$3,0 mi), Secretaria Extraordinária da Copa (R\$3,0 mi), Secretaria Municipal da Fazenda (R\$2,6), Secretaria Municipal de Gestão (R\$1,7 mi), Secretaria Municipal de Administração (R\$1,5 mi); Gabinete do Prefeito (R\$1,5 mi), Secretaria Municipal de Governança Local (R\$1,3 mi), e o Departamento Municipal de Água e Esgoto (R\$1,1 mi). Porém, não foi possível pelo portal de transparência verificar o quanto deste montante foi empenhado em 2014 especificamente para cobrir as despesas com a compra de anúncios pagos nos veículos de comunicação locais.

Pesquisa semelhante realizada junto ao executivo estadual, considerando as despesas de comunicação institucional no ano de 2013, mostrou que do total dos R\$ 52,1 milhões das despesas em comunicação, o percentual de valores direcionados para os grandes grupos de comunicação localizados no Estado do Rio Grande do Sul manteve-se acima dos 80% (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA RS, 2014).

Na esfera federal, dados divulgados pela Secretaria de Comunicação da Presidência de República (Secom PR) mostram que em 2012, 62% da verba de publicidade foram programadas para o meio televisão, desse total 43% foram destinados à emissora líder, índice que já chegou a ser superior a 60% em 2003.

A percepção sobre a concentração das despesas de comunicação institucional feitas pelos governos e mais especificamente da atividade de publicidade no setor público é, conforme visto no capítulo anterior, um questionamento presente na pauta nacional pela democratização da comunicação social no Brasil. O próximo tópico apresenta a argumentação defendida pelos

grupos pró-democratização da comunicação e também os critérios técnicos adotados pelos representantes do poder executivo na esfera nacional sobre os fatores relacionados a esse perfil das despesas de publicidade. Relacionando com uma iniciativa do legislativo estadual que se propõe a reduzir a concentração das despesas.

## **5. A CONCENTRAÇÃO DAS DESPESAS EM PUBLICIDADE E A COMUNICAÇÃO PÚBLICA LOCAL**

O presente tópico procura situar a gestão da comunicação pública local do Município de Porto Alegre nos contextos nacional e estadual das discussões sobre a concentração das despesas de publicidade governamental nos veículos de comunicação de massa, os quais por sua vez configuram propriedade privada pertencentes a poucos conglomerados empresariais, conforme apontado no capítulo 1.

### **5.1.A crítica aos critérios técnicos na definição das despesas em publicidade**

Os números apresentados demonstram que os orçamentos de comunicação pública são expressivos e representam para o mercado publicitário seja ele local ou nacional uma grande oportunidade de negócio.

O Governo Federal ao estabelecer em 2003, por meio da Secretaria de Comunicação da Presidência da República (SECOM PR), o Comitê de Negociação de Mídia, definiu critérios comerciais para unificar a negociação da compra de serviços de publicidade em veículos privados, dando origem também às discussões sobre os critérios técnicos para definição dos canais utilizados em seus planos de mídia (peça de planejamento em publicidade que identifica as emissoras, os horários, o período e o número de inserções dos anúncios pagos).

Em 2003 os critérios de negociação foram então definidos:

Visando à manutenção do poder de compras do Poder Executivo Federal, o critério de cálculo de descontos utiliza a relação entre três dados:

1. Variação da tabela do veículo (comparando-se com a tabela utilizada na última negociação);
2. Variação da audiência / circulação do veículo (acumulado dos últimos doze ou seis meses, a depender do meio, evitando picos e vales de audiência causados por algum evento extraordinário); e
3. Projeção de IGP-M acumulado no período\*;

\* Índice utilizado: projeção de variação do IGP-M divulgado pela Suma Econômica. (SECOM PR, 2012)

Como diretrizes de atuação do governo foram elencadas, na ocasião, a desconcentração e a regionalização das ações de comunicação.

Passados 10 anos o critério inicialmente identificado como comercial “variação de audiência/circulação do veículo” passou a ser apresentado como critério técnico para definição da escolha dos canais, competindo com as diretrizes de desconcentração e regionalização. Tal posicionamento pode ser observado no artigo Transparência e a desconcentração na publicidade do governo federal, assinado pelo secretário-executivo da SECOM:

Se a publicidade de governo tem como objetivo primordial fazer chegar sua mensagem ao maior número possível de brasileiros e de brasileiras, a audiência de cada veículo tem que ser o balizador de negociação e de distribuição de investimentos. A programação de recursos deve ser proporcional ao tamanho e ao perfil da audiência de cada veículo. (MESSIAS, 2013)

As críticas ao critério técnico da SECOM são inúmeras, porém convergentes no sentido de que a SECOM age equivocadamente ao aplicar uma lógica de mercado a uma política de Estado, voltada para garantia de direitos e consolidação da cidadania. O professor Venício Lima, em artigo publicado em 2013, remete seu questionamento aos critérios técnicos defendidos pela Secom citando o Decreto nº 6555/2008 que dispõe sobre as ações de comunicação do Poder Executivo Federal e determina:

...no desenvolvimento e na execução das ações de comunicação previstas neste Decreto, serão observadas as seguintes diretrizes de acordo com as características de cada ação: afirmação dos valores e princípios da Constituição. (GOVERNO FEDERAL/2008)

Os princípios constitucionais evocados pelo professor vão do pluralismo político e a liberdade de expressão, passando no campo econômico pela livre concorrência e redução das desigualdades regionais e sociais, a repressão ao abuso de poder econômico, com vistas à eliminação da concorrência e aumento arbitrário dos lucros. E questiona:

Como justificar, então, que os investimentos oficiais de publicidade possam adotar um critério técnico que conduza à homogeneização do discurso e sustente o controle histórico da liberdade de expressão por oligopólios de mídia? (LIMA, 2013)

Outro aspecto da crítica à SECOM é o fenômeno da generalização dos seus critérios técnicos, cuja lógica de distribuição de recursos de publicidade governamental passa a ser adotada pelos governos estaduais e prefeituras.

No Governo do Estado do Rio Grande do Sul os números do orçamento de comunicação institucional corroboram para a percepção sobre a adoção do critério técnico definido pela esfera federal. Porém, nesse contexto, o estado gaúcho é apresentado pelos ativistas pró-democratização da comunicação como uma referência, por ter sido proposto pelo legislativo estadual um projeto lei pioneiro no setor, que resultou na Lei 14.541 sancionada pelo executivo em 22 de maio de 2014, instituindo a Política Estadual de Incentivo às Mídias Locais e Regionais.

A “lei das mídias gaúcha” como ficou conhecida entre os comunicadores e militantes da comunicação no Rio Grande do Sul determina que 20% das verbas publicitárias do Executivo, Legislativo e Judiciário possam ser destinados às mídias locais, regionais e comunitárias. A lei contempla periódicos, jornais e revistas impressas, com tiragem entre dois mil e vinte mil exemplares editados sob responsabilidade de empresário individual, micro e pequenas empresas e veículos de radiodifusão local, habilitados em conformidade com a legislação brasileira. Também a obrigatoriedade de um jornalista que seja responsável pela programação veiculada, à exceção das rádios e TVs comunitárias, está prevista na lei.

Segundo o autor da Lei, o ex-deputado estadual Aldacir Oliboni: “Os recursos para publicidade têm reconhecido peso no orçamento dos veículos de comunicação e entendemos que a democratização da comunicação perpassa também por este fator.” O projeto foi aprovado em 8 de abril de 2014 sem nenhum voto contrário e atualmente aguarda regulamentação do executivo para que seu funcionamento seja efetivado. (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA/RS, 2014)

De acordo com dados apresentados pelo deputado em 2013 o Executivo Estadual investiu em publicidade, em média, por tipo de mídia entre 5 e 10% em veículos locais, regionais e comunitários; o restante foi destinado aos veículos pertencentes aos quatro grandes grupos de comunicação atuantes no estado gaúcho. No caso das emissoras de televisão da capital, foram investidos R\$ 20.2 milhões, destes R\$ 19,1 milhões foram destinados a canais da grande mídia e apenas R\$1,1 milhão em canais comunitários e educativos.

Trata-se de uma legislação pioneira no Brasil que em sua justificativa apresenta o fortalecimento dos pequenos veículos de comunicação, ampliação da transparência na administração pública, a valorização da programação regional e a democratização dos fluxos das informações direcionadas à população, indo ao encontro das determinações do capítulo que trata das questões de comunicação da Constituição Federal de 1988.

Ao destacar a ampliação da transparência da administração pública, no que se refere às despesas de publicidade, a Lei 14.541 pode gerar maior visibilidade ao orçamento público de comunicação, uma vez que seu acompanhamento deverá permitir maior controle social sobre o cumprimento do percentual mínimo previsto pela lei. Atualmente, as despesas de comunicação social do governo estadual são disponibilizadas pelo Portal da Transparência do Tribunal de Contas do Estado como uma categoria específica da função administração, representando 7,48%, do total das despesas da referida função, em 2014. Porém ainda não é possível visualizar, de forma direta, os gastos classificados de acordo com as funções ou serviços de comunicação, como por exemplo, a contratação de mídia de que trata a chamada lei da mídias gaúcha. Para que os representantes dos pequenos veículos possam acompanhar e cobrar os gestores sobre o cumprimento da lei tornar-se-á imprescindível a disponibilização destes dados específicos de forma transparente, aberta, direta e em formato acessível.

Assim como ocorreu a generalização dos critérios técnicos adotados pela gestão da comunicação pública em nível federal, há a expectativa entre os movimentos sociais envolvidos na criação da Lei 14.541 de que ela firme-se como parâmetro para as administrações municipais no Rio Grande do Sul. Nesse sentido, a atuação dos representantes dos pequenos veículos diretamente interessados na desconcentração das despesas de publicidade, aliada ao aprofundamento da transparência provocado pelos mecanismos de controle, direciona aos municípios gaúchos uma questão premente na forma como é feita a gestão comunicação pública local.

## **5.2. A qualificação da gestão pública em comunicação como alternativa à concentração das despesas em publicidade**

Este tópico ao apresentar uma análise do acesso às informações sobre a comunicação pública no município de Porto Alegre, frente às demandas por maior desconcentração dos investimentos em publicidade, abordará os desafios identificados no campo da governança, transparência e normatização que uma vez superados podem promover maior alinhamento às mudanças vislumbradas no horizonte da comunicação pública.

A pesquisa pelas informações referentes à estrutura e às despesas da área de comunicação social da Prefeitura de Porto Alegre indica que o nível de informação sobre a gestão da área de comunicação, atualmente disponibilizado ao cidadão, é deficitário tanto no portal de transparência quanto no site institucional do Gabinete de Comunicação Social (GCS).

O site do Gabinete de Comunicação está estruturado de forma a prestar informações diretamente relacionadas aos produtos de comunicação ofertados pelo órgão e a informar o contato das assessorias de cada secretaria do governo municipal. Essa plataforma não apresenta a estrutura detalhada do GCS, também não informa sobre a missão, visão e valores, como fazem os sites de diversos órgãos da Prefeitura explicitando o alinhamento ao modelo de gestão gerencial, implantado há 10 anos em toda a administração municipal. Também não foram localizados registros da política e diretrizes de comunicação adotadas pelo órgão, não há Decretos, Instruções Normativas ou outros documentos que tratem sobre a organização, métodos e processos de comunicação social. Tampouco foram encontradas referências às instâncias de participação e governança interna mencionadas pelos integrantes da Equipe de Planejamento a Atendimento da Unidade de Publicidade do GCS, a saber, os Comitês Gestores de Comunicação e de Eventos, não há registro do cronograma ou periodicidade das suas reuniões, das deliberações e encaminhamentos.

O acompanhamento das despesas da área pode ser feito por meio do Portal de Transparência, porém de forma pulverizada entre as secretarias e órgãos municipais, ou seja, para saber o montante das despesas de comunicação do município o cidadão precisa consultar a base de dados de cada órgão,

confrontando com o código da dotação orçamentária de publicidade ou, conhecedor da informação de que o GCS ao centralizar a gestão do orçamento de comunicação licitou os serviços de publicidade, que passaram a ser realizados de forma exclusiva por uma agência especializada e assim fazer a consulta por despesa paga à agência, uma vez que o portal permite a consulta dos valores empenhados por fornecedor. Sendo este o procedimento adotado pela pesquisa para chegar aos dados apresentados no tópico de estrutura e orçamento. Neste ponto pelo menos duas considerações podem ser levantadas: assume-se que todo material de divulgação produzido pelas 30 secretarias e órgãos da administração municipal tem orçamento e despesa identificados sob o mesmo código referenciado nos instrumentos de gestão financeira, sendo produzido e pago dentro do contrato de exclusividade da PMPA com a agência licitada, conforme determinação da Lei Orgânica do município. A segunda observação, refere-se à impossibilidade de, via portal da transparência, o cidadão enxergar o recorte das despesas específicas decorrentes da contratação do serviço de compra de espaço publicitário em veículos (anúncios pagos). Essa limitação na apresentação do nível da despesa impede, por exemplo, que o pesquisador consiga distinguir os empenhos de publicidade destinados especificamente para o pagamento dos anúncios nos veículos, representando um obstáculo aos que desejam acompanhar como se dá a distribuição do orçamento de publicidade na mídia local.

Ainda em relação ao orçamento, vale destacar que o montante das despesas de publicidade empenhado para a Agência Centro de Comunicação Ltda. no ano de 2014 superou em R\$1,8 milhão o total das despesas empenhado no mesmo período pela área de Assistência Social. Essa comparação dimensiona a magnitude do orçamento de comunicação pública na administração pública municipal e leva a questionamentos quanto aos mecanismos de controle social sobre os investimentos e decisões dos gestores responsáveis pela comunicação pública no município de Porto Alegre. Ainda em termos de comparação pode-se afirmar que a área de Assistência Social, conta com política nacional e diretrizes nacionais estabelecidas pelo SUAS (Sistema Único de Assistência social), que determina uma série de mecanismos de prestação de contas, participação e controle social, enquanto a área de comunicação, conforme demonstrado no

histórico, ainda busca regulamentação do capítulo constitucional que trata do tema. A figura 2 ilustra as despesas municipais em 2014, organizadas por função de governo, os empenhos alusivos à atividade de publicidade estão inseridos na função administração.

27/04/2015

Controle Social - Despesa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
Controle Social - Despesa

Sair

### Consulta Despesas

Aqui você tem acesso a consultas relativas à execução da despesa orçamentária dos Poderes e/ou Órgãos da esfera municipal, regidos pela Lei Federal nº 4320/64, contendo os empenhos do exercício selecionado, suas liquidações e pagamentos, desde que efetuados dentro do mesmo exercício.

As consultas são efetuadas diretamente nos dados enviados pelas Entidades, exceto no caso da Consulta por Órgão das Câmaras Municipais até 2012, que é feita nos dados enviados pelas Prefeituras, pois utiliza o Balancete da Despesa.

As informações apresentadas são oriundas do Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas - SIAPC e não foram analisadas pelo TCE, sendo assim, de responsabilidade exclusiva de cada Entidade.

Órgão    Credor    Rubrica    Função

Na consulta por Função a fonte dos dados é o balancete de despesa.

Ano:  Município:  Órgão:

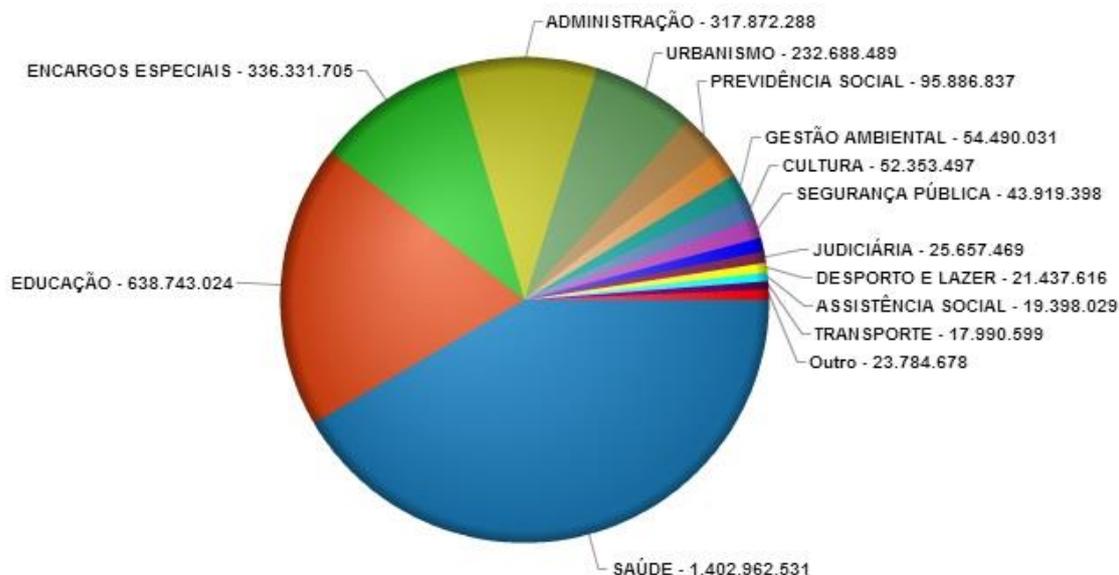


Figura 2- Distribuição das despesas municipais em 2014 por função de governo

Dentre os mecanismos de controle social para o setor de comunicação previstos na Constituição Federal destaca-se a efetivação dos conselhos nacional, estaduais e municipais de comunicação social. Nesse ponto Porto Alegre possui um histórico que revela a criação do Conselho Municipal de Comunicação Social ainda em 1989, por meio do Decreto n. 9426 que criou o órgão, prevendo sua regulamentação por meio do Projeto de Lei Complementar enviado à Câmara Municipal em novembro de 2004 e retirado de tramitação em fevereiro de 2005, a pedido do Executivo Municipal. Em 2013 a Associação dos Profissionais de Comunicação da Prefeitura de Porto Alegre (Asscompoa) encaminhou pedido por intermédio da Comissão de Educação, Cultura, Esporte e Juventude para desarquivamento do referido Projeto de Lei visando sua atualização e nova tramitação pela casa. Ao contatar a Associação por meio de sua página em uma rede social em março de 2015, ela informou que recebeu resposta da comissão informando que de acordo com o regimento do legislativo municipal somente o autor do projeto possui autoridade para encaminhar a solicitação de desarquivamento da matéria, declarou ainda que o executivo foi consultado mas não manifestou seu posicionamento sobre tema.

Outros pontos levantados pela Asscompoa e que dizem respeito à governança interna e participação dos servidores (jornalistas, relações pública, fotógrafos e assistentes administrativos) na gestão, são a deficiência de pessoal efetivo e a concentração dos postos de comando ocupados por agentes políticos. O último concurso para provimento dos quadros foi realizado em 1999 e dentre as funções exercidas por estes profissionais somente a chefia da Equipe de Cerimonial e Protocolo (subordinada diretamente ao Gabinete do Prefeito) é atualmente exercida por uma servidora de cargo efetivo. Ressalta ainda que os avanços tecnológicos na última década ampliaram participação do segmento comunicação digital no setor público e que atualmente a área que trabalha as comunicações na plataforma digital da Prefeitura de Porto Alegre é composta inteiramente por servidores detentores de cargos comissionados.

No campo da gestão pública observa-se que as metas estabelecidas no contrato de gestão estão relacionadas ao esforço do Gabinete de Comunicação Social em incrementar a capacitação do quadro atual frente às novas tecnologias,

o avanço da comunicação digital e da comunicação de massa, uma das metas refere-se ao conteúdo das mensagens jornalísticas, estabelecendo que pelo menos 50% das comunicações feitas no portal da prefeitura diga respeito a serviços prestados à municipalidade. Nenhuma forma de controle é percebida, no contrato de gestão, sobre a atividade de publicidade, assim como nenhuma forma de consulta e medição quanto à recepção da audiência (cidadãos) sobre mensagens institucionais, sobre a efetividade da estratégia de comunicação ou a medição da relação valores investimentos x objetivos das campanhas publicitárias. Observa-se, portanto, que apesar da disposição em acompanhar as premissas do reconhecido modelo de gestão gerencial voltado para qualidade total dos serviços públicos, implantado em 2005 e aprimorado ao longo de uma década de experiência, o Gabinete de Comunicação Social em sua participação atua sobre questões pontuais, de maneira não uniforme, carecendo de uma abordagem mais alinhada aos princípios de qualidade, transversalidade, territorialidade e governança, expressos no mapa estratégico da PMPA conforme observado na figura 3:



Figura 3 – Mapa Estratégico da PMPA

Porto Alegre destaca-se no cenário nacional, desde a retomada da democracia, por seu pioneirismo em experiências de participação e controle social e na última década por buscar adaptar as práticas de uma administração popular ao modelo gerencial focado na qualidade e eficiência dos serviços públicos. A comunicação pública municipal insere-se nesse contexto como um desafio aos gestores locais, que pressionados pelos movimentos sociais ligados à agenda nacional pela democratização da comunicação demandam a criação de instâncias de participação social e maior transparência das despesas e investimento do setor. Esses aspectos vão ao encontro tanto do histórico democrático da cidade quanto das disposições do atual modelo de gestão focado em maior controle das ações. Nesse sentido, o conhecimento e envolvimento dos gestores e servidores que atuam na comunicação municipal nas questões de democratização da comunicação social no Brasil, aliado à qualificação deste público para uso das ferramentas do modelo de gestão, podem resultar em maior controle social sobre as atividades de comunicação que exercem impactos no processo de consolidação da cidadania e na garantia do direito à comunicação, conforme preconizam os teóricos da comunicação pública.

Da mesma forma, a aproximação da gestão local da comunicação pública de Porto Alegre às discussões sobre democratização da comunicação e aos estudos acadêmicos mais recentes pode elevar o uso dos mecanismos de gestão atualmente empregados pelo Gabinete de Comunicação Social, ainda que deficitários, à patamares estratégicos do ponto de vista da função social da comunicação como atividade pública capaz de assegurar aos cidadãos o direito à informação e à comunicação.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar a relação entre os temas Democratização da Comunicação Social no Brasil e a Gestão da Comunicação Pública Municipal, o presente trabalho buscou investigar a origem das demandas dos movimentos sociais, aspectos históricos não resolvidos da pauta nacional e suas possíveis implicações no exercício da comunicação entre Estado e cidadãos e também como os investimentos de publicidade dos governos podem contribuir para manutenção da concentração e predomínio dos grandes grupos da mídia nacional e suas afiliadas locais.

As lacunas deixadas pela ausência de uma política pública de comunicação, cujas origens remetem à falta de regulamentação do capítulo V da Constituição Federal de 1988, dificultam a atuação dos responsáveis pela comunicação pública, que por mais de duas décadas convivem com as limitações de um setor regulado prioritariamente pelas forças de mercado, em meio à falta de um consenso em torno da pauta de democratização da comunicação social. A não resolução das questões centrais da agenda nacional, como a propriedade dos meios e a diversificação dos conteúdos veiculados, parece impedir o encaminhamento de outros pontos relevantes, tais como a criação de uma política nacional para a comunicação pública que estabeleça parâmetros para os investimentos em mídia (anúncios pagos) e demais despesas oriundas da comunicação entre Estado e cidadão, assim como a normatização e os desdobramentos dos princípios constitucionais da publicidade e impessoalidade.

Tampouco no campo teórico os profissionais de comunicação social encontram um consenso em torno do conceito, abrangência, princípios e responsabilidades da comunicação pública, um tema cujos estudos no Brasil são ainda recentes e não chegam a apresentar modelos de gestão voltados para a prática profissional nas diferentes esferas de governo.

A incipiência dos referenciais teóricos, somada ao ambiente de não regulamentação e às limitações do perfil profissional do comunicador-assessor, voltado a responder os questionamentos dos formadores de opinião, ação situada no nível tático operacional, parecem dificultar uma abordagem estratégica da

gestão da comunicação pública, que ainda demonstra se posicionar como área de apoio às ações dos governos transitórios ao invés de política de Estado.

Nesse contexto carente de referencial prático e teórico, a experiência de um município de grande porte como Porto Alegre, que apresenta uma história de aderência aos mecanismos de participação popular, uma área de comunicação estruturada e responsável por um orçamento significativo e que adota um modelo de gestão focado no controle da qualidade dos serviços públicos, pode servir de balizador para indicar o estágio de desenvolvimento e as limitações da comunicação pública na esfera local. Tal enfoque representa um subsídio inovador nas discussões sobre o papel da gestão das despesas públicas de publicidade nos veículos de comunicação, questionadas de forma incisiva pelos grupos pró-regulamentação e democratização da mídia.

A pesquisa conclui que os temas Democratização da Comunicação Social no Brasil e a Gestão da Comunicação Pública Municipal apresentam relação de complementaridade tanto nas consequências percebidas pela carência de regulamentação da comunicação na gestão pública, quanto na oportunidade de contribuição dos municípios para as discussões da agenda nacional, a partir a experiência local e dos pontos de melhoria identificados na sua gestão. A convergência é outro aspecto percebido no estudo da relação entre os temas, uma vez que tanto as demandas de democratização da comunicação social quanto a necessidade de implementação de novas ferramentas de gestão caminham no sentido de ampliar o controle social sobre o orçamento público voltado para as ações de comunicação dos governos.

A análise apresentada pela pesquisa aponta para a necessidade de inserir na pauta nacional pela democratização da comunicação social um recorte específico sobre gestão da comunicação pública, com o intuito de traçar diretrizes nacionais, desdobradas para as demais esferas, sobre a transparência das despesas do setor, a governança das decisões e os critérios técnicos e políticos para definição da contratação dos anúncios pagos nas mídias locais. O debate nacional ao dar maior centralidade à gestão da comunicação pública e à adoção de mecanismos de controle permitirá aos ativistas ter mais acesso às informações e, uma vez de posse destas, aumentar a pressão sobre as decisões de

comunicação feitas pelo governo federal e também pelos governantes nos estados e municípios.

Essa abordagem propõe uma nova perspectiva à defesa da pauta pela democratização da comunicação social no Brasil, na medida em que apresenta alternativas para regular a comunicação via mecanismos de gestão (governança, transparência e medição de resultados) a aplicação dos recursos públicos.

A descrição da atividade de comunicação no município de Porto Alegre permitiu identificar os pontos de fragilidade da gestão com as carências históricas da regulamentação do setor e a incipiência dos estudos sobre o tema comunicação pública no contexto democrático brasileiro. A busca por informações nos sites oficiais da prefeitura permitiu perceber que o nível de aderência, organização e aprofundamento do GCS em relação ao modelo de gestão gerencial mostra-se inferior ao apresentado por áreas que contam com diretrizes nacionais já estabelecidas, como os setores de saúde, educação e assistência social. Essa aparente superficialidade também pode estar associada a pouca familiaridade do comunicador público às práticas de gestão modernas e às limitações de sua formação original para o exercício da função de gestor público.

O estudo aponta a necessidade da gestão da comunicação pública em Porto Alegre ampliar, a partir do modelo de gestão já implantado, as práticas de governança para permitir maior participação das partes interessadas nas definições; disponibilização das receitas e despesas específicas de comunicação de forma unificada; disponibilização das instruções normativas e mapeamento dos fluxos de trabalho e adoção de indicadores de resultados e não apenas de esforço. Tais procedimentos vão ao encontro das determinações do modelo de gestão ao mesmo tempo que representam um avanço em direção às demandas dos movimentos pró-democratização da comunicação social, que no Rio Grande do Sul conforme demonstrado já conseguiram aprovar em 2014 uma lei na esfera estadual com potencial de gerar adaptações na forma como é feito o controle das despesas de publicidade.

A percepção sobre a relação de complementaridade e interdependência entre os temas Democratização da Comunicação Social e Gestão da Comunicação Pública Municipal foi confirmada na medida em que o segundo

tema demonstrou ser impactado pela falta de regulamentação do primeiro que, por sua vez, sofre consequências econômicas oriundas da concentração das despesas de publicidade paga pelos governos. O estudo aponta que técnicas de gestão pública, como alguns instrumentos já adotados pela Prefeitura de Porto Alegre, ainda que forma modesta em sua área de comunicação, podem atuar no sentido de ampliar o acesso às informações e à participação, sendo percebidos como elementos com potencial para construção de pontos de consenso nesta complexa arena política.

Ao descrever a relação entre os temas centrais da pesquisa e analisar a prática da comunicação pública em nível municipal o trabalho espera contribuir para o entendimento de que a democratização da comunicação social no Brasil passa necessariamente pela atenção, revisão e construção de uma política pública setorial, cujos mecanismos de gestão alcancem a esfera local.

Por fim, considerando-se que o objetivo deste trabalho está centrado na compreensão das relações entre os dois temas que intitulam a pesquisa, recomenda-se um estudo aprofundado sobre gestão das despesas de publicidade no município de Porto Alegre. A partir do conhecimento do contexto geral da comunicação pública no Brasil, o presente trabalho aponta para a necessidade de um estudo específico da atividade de publicidade considerando a legislação vigente nas esferas municipal, estadual e federal, uma análise sobre a formação e a prestação de contas do orçamento da comunicação municipal, os mecanismos de controle social existentes e suas relações com o modelo e ferramentas de gestão. São aspectos que configuram abordagens específicas que extrapolam o escopo do presente trabalho, mas que ao longo da pesquisa apresentaram-se como relevantes para a administração da comunicação pública local, apresentando potencial para aumentar o controle orçamentário das contas públicas, incrementar a governança entre as partes interessadas e contribuir para o desenvolvimento de itens de controle voltados para o acompanhamento dos resultados esperados das ações de comunicação dos atos da administração municipal voltadas aos cidadãos de Porto Alegre.

## REFERÊNCIAS

1ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE COMUNICAÇÃO, **Caderno de Resoluções**. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais-1/catalogo/orgao-essenciais/secom/caderno-1a-cofecom-conferencia-nacional-de-comunicacao/view>>. Acesso em 25 jul. 2014

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA- RS. “**Lei das Mídias**” gaúcha é sancionada. Porto Alegre. Agência de Notícias, 26/05/2014. Disponível em <http://www.al.rs.gov.br/noticias> . Acesso em 25 abr. 2015.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA- RS. Lei n. 14541, de 22 de maio de 2014. Institui a Política Estadual de Incentivo às Mídias Locais e Regionais no Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=270599>> . Acesso em 25 abr. 2015.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S.. **Duas faces do poder**. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 19, n. 40, Oct. 2011.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito, **Conceito de Comunicação Pública** - 3a. edição. In: Jorge Duarte. (Org.). Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2012, v. , p. 1 e 30.

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Lei Orgânica do Município, Promulgada em 04 de abril de 1990. Disponível em: [http://www.camarapoa.rs.gov.br/biblioteca/lei\\_org/LEI%20ORG%C3%82NICA.html](http://www.camarapoa.rs.gov.br/biblioteca/lei_org/LEI%20ORG%C3%82NICA.html). Acesso em 10 mar.2015

CAPES. **Módulo Gestão Tributária**. Abrantes, Luiz A.; Ferreira, Marco A. Florianópolis: CAPES, 2010. Disponível em: <[http://www.sead.ufba.br/sites/sead.ufba.br/files/gestao\\_tributaria\\_gpm\\_miolo\\_online\\_2\\_edicao\\_0.pdf](http://www.sead.ufba.br/sites/sead.ufba.br/files/gestao_tributaria_gpm_miolo_online_2_edicao_0.pdf)> . Acesso em 20 de abr. 2015.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Consulta de informações sobre acesso à informação e transparência pública no Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente/mapa-transparencia/rio-grande-do-sul>>. Acesso em 20 mar 2015.

COSTA, João Roberto Vieira da. **Comunicação de interesse público: ideias que movem pessoas e fazem o mundo melhor**. São Paulo: Jaboticaba, 2006.

DOMINGUES-DA-SILVA, Juliano Mendonça; BARR5OS, Chalini Torquato Gonçalves de. **O Que Significa “Democratização da Comunicação”? Limites e possibilidades de enquadramentos teóricos a partir de modelos de democracia**. Revista Política Hoje, Vol. 22, n. 1, 2013.

DUARTE, Jorge. **Comunicação Pública - Estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo. Ed. Atlas, 2012.

FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL, **Tese 1 – Conjuntura da Comunicação no Brasil**. Disponível em: <<http://fnhc.org.br/plenarias/xviii-plenaria-abril-2014/>> Acesso em: 25 jul. 2014.

FOSSATTI, Nelson Costa. **Gestão da comunicação pública na esfera pública municipal**. Porto Alegre. Ed. Sulina, 2006.

GUARESCHI, Pedrinho A.. **O direito humano à comunicação – Pela democratização da mídia**. Petrópolis. Ed. Vozes, 2013.

GODOY, Arilda Schimidt. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. Revista de Administração de Empresas. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de empresas, 1995.

HASWANI, Mariângela Furlan. **Comunicação Pública – Bases e abrangências**. São Paulo. Ed. Saraiva, 2013.

IBOPE. **Mediabook 2014**. Disponível em: <<http://www.mediabook.ibope.com/>>. Acesso em 25 mar. 2015.

LIMA, Venício A. de. **Comunicação na Constituinte de 1987/88: a defesa dos velhos interesses**. In: BASTOS, Vânia L; COSTA, Tânia M. (orgs). Dossiê “Constituinte: Temas e Análises” Caderno CEAC/UnB, Ano 1, n. 1. Brasília, 1987

LIMA, Venício A. de. **Conselhos de comunicação social – A interdição de um instrumento de democracia participativa**. Brasília. FNDC, 2013.

LIMA, Venício A. de. **Quais critérios adotar?** Observatório da Imprensa, 2013. Disponível em: <http://observatoriodaimprensa.com.br/interesse-publico/ed746-quais-criterios-adotar/> Acesso em: 20 abr. 2015.

LIMA, Venício A. de. **Regular a mídia para democratizar a comunicação**. Revista Teoria e Debate. n° 95. São Paulo. Ed. Perseu Abramo, 2011.

MALANGA, Eugênio. **Publicidade: uma introdução**. São Paulo: Atlas, 1976.

MELO, Ricardo. **Comunicação e interesse público: a escuta popular na comunicação pública. Construindo uma nova política**. Recife: Fundaj: Editora Massagana, 2004.

MESSIAS, Roberto B. **Transparência e a desconcentração na publicidade do governo federal**. Observatório de Imprensa, 2013. Disponível em: <[http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/transparencia\\_e\\_a\\_desconcentracao\\_na\\_publicidade\\_do\\_governo\\_federal](http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/transparencia_e_a_desconcentracao_na_publicidade_do_governo_federal)>. Acesso em 24 abr 2015.

NOVELLI, Ana Lúcia. **O papel institucional da comunicação pública para o sucesso da governança**. In: ORGANICON, Revista Brasileira de comunicação Organizacional e Relações Públicas, ano 3, n. 4, 1º semestre 2006.

PEREIRA, L. C. B. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. São Paulo: Lua Nova, 1998.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. **Governo Municipal Legislação Organizacional do Executivo Municipal de Porto Alegre**, Porto Alegre, 2015. Disponível em [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/governo\\_municipal/](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/governo_municipal/). Acesso em 20 abr. 2015.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. **Manual Modelo de Gestão da Prefeitura de Porto Alegre**, Porto Alegre, 2014. Disponível em [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smpeo/default.php?p\\_secao=26](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smpeo/default.php?p_secao=26). Acesso em: 20 abr. 2015.

PREFEITURA PORTO ALEGRE. **Portal da Transparência**. Disponível em <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/transparencia/>>. Acesso em 2 abr 2015

RODRIGUES, Theófilo Codeco Machado. **A Constituição de 1988 e a comunicação: história de um processo inacabado de regulamentação**. Revista Mosaico, São Paulo, ed.7, Jan 2014. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/mosaico/?q=editorial/edi%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-7-ano-iv>> Acesso em: 14 fev. 2015.

SANT'ANNA, Armando. **Propaganda: teoria, técnica, prática**. São Paulo: Pioneira, 1998.

SECOM/PR. **Relatórios de Pesquisas da Secretaria de Comunicação da presidência da República**. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/relatorios-de-pesquisas> Acesso em: 20 mar. 2015.

SECOM/PR. **Comitê de Negociação**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/orientacoes-gerais/midia/comite-de-negociacao> . Acesso em 15 abr. 2015.

SILVA, Luiz Martins da, **Comunicação Pública: estado, governo e sociedade**. In: Brandão, Elizabeth; MATOS, Heloiza. MARTINS, Luiz. Algumas Abordagens em comunicação pública. Brasília: Casa das Musas, 2033.

SILVA, Luiz Martins da, **Publicidade do poder: poder da publicidade** - 3a. edição. In: Jorge Duarte. (Org.). Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2012, v. , p. 180 – 192.

VIOLIN, Tarso Cabral. **A democratização da mídia no Brasil**. Disponível em:<http://blogdotarso.com/2014/10/23/a-democratizacao-da-midia-no-brasil/>>. Acesso em 25 mar.2015.