

A Comunicação Pública governamental como estratégia de formação da Opinião Pública¹

Rafael Borges MARQUES²

Wesley Pereira GRIJÓ³

Universidade Federal do Pampa, São Borja, RS

Universidade Federal de Santa Maria, Frederico Westphalen, RS

RESUMO

Este artigo aborda o uso da comunicação pública governamental como forma de influência na opinião pública com fins políticos. O marco teórico é estruturado pelo diálogo entre as teorias sobre: Opinião Pública, Comunicação Pública, Publicidade e Propaganda, associadas a uma análise dos gastos governamentais com publicidade nos anos de 2014 e 2015. Metodologicamente, o estudo é de abordagem qualitativa, utilizando as pesquisas de cunho documental e bibliográfica. Concluiu-se que Comunicação Pública pode funcionar como uma comunicação institucional para fins políticos, sendo a mídia um meio de comunicação e balizador da relação governo-população; a propaganda se mostra como uma ferramenta legítima em uma democracia, mas que pelo mau uso, tem manchada a sua credibilidade.

PALAVRAS-CHAVE: Opinião Pública; comunicação pública; gastos governamentais; publicidade e propaganda.

INTRODUÇÃO

Todos nós somos bombardeados, sistematicamente, ao longo de nossas vidas com mensagens provenientes de instituições políticas, sejam elas governamentais ou não. Essas mensagens trazem em si certa sugestão: uma opinião embutida que pode nos despertar interesse e conquistar nossa simpatia. O objetivo desse trabalho é abordar as formas utilizadas por essas instituições políticas para alcançar essa simpatia e o processo comunicacional que permite isso em benefício das organizações políticas governantes ou associadas a elas. Além disso, observamos também a manutenção do *status quo* da Opinião Pública ou a alteração deste em seu favor e o papel da mídia como instrumento e atriz ativa nesse processo.

¹ Trabalho apresentado no IJ 2 – Relações Públicas e Comunicação Organizacional do XVII Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sul realizado de 26 a 28 de maio de 2016.

² Acadêmico do 5º semestre de Relações Públicas na Universidade Federal do Pampa; e-mail: borgesrm@hotmail.com.

³ Orientador do trabalho. Professor adjunto da Universidade Federal de Santa Maria, Campus Frederico Westphalen; e-mail: wgrijo@yahoo.com.br.

Por se uma área com diversos autores e perspectivas de pensamento, a comunicação pública pode ser entendida e abordada de diversas maneiras. Segundo McQuail (2012, p.17): “na maioria dos casos, ‘comunicação pública’ se refere à complexa rede de transações informais, expressivas e solidárias que ocorrem na ‘esfera pública’ ou no espaço público de qualquer sociedade”. Outros autores associam o conceito à esfera pública como o ambiente comunicacional político, para Zemor (1995):

As formas da Comunicação Pública se dividem em cinco categorias, todas tendo a informação como objetivo: responder à obrigação que as instituições públicas têm de informar o público; estabelecer uma relação de diálogo de forma a permitir a prestação de serviço ao público; apresentar e promover os serviços da administração; tornar conhecidas as instituições (comunicação externa e interna); e divulgar ações de comunicação cívica e de interesse geral. A essas cinco modalidades acrescenta-se, naturalmente, a comunicação do processo decisório que acompanha a prática política (ZEMOR, 1995 apud OLIVEIRA, 2004, p.118)

A comunicação pública existe com o pressuposto de um público, sendo esse um elemento inerente à organização ou instituição. Neste caso - uma instituição política - pressupomos que possui uma imagem mental consolidada acerca desse objeto de observação. Essa imagem mental é a opinião pública do indivíduo, pessoal e referente a algo público, externo e de acesso comum. Mas, quando os grupos sociais, de alguma forma, possuem uma imagem formada por instituições ou grupos, dá-se o nome de Opinião Pública. Esta é algo mutável, disforme e manipulável, é um fator comum aceito. Lippmann (2010, p.40) diz que ela é formada por “imagens que são feitas por grupos de pessoas, ou por indivíduos agindo em nome dos grupos” acerca de determinado assunto. A opinião pública é ainda passível de ser induzida ao público, e não gerada de forma espontânea.

Dessa forma, como forma de alcançar o objetivo deste estudo, tomamos como marco teórico as interfaces entre a Comunicação e da Sociologia a partir de temáticas como: Opinião Pública, Comunicação Pública, Publicidade e Propaganda, associadas a uma análise dos gastos governamentais com publicidade nos anos de 2014 e 2015. Metodologicamente, o estudo é de abordagem qualitativa de cunho, utilizando as pesquisas de cunho documental e bibliográfica.

MÍDIA, OPINIÃO PÚBLICA E PROPAGANDA GOVERNAMENTAL

Em nosso contexto social, como intermediário entre governos e públicos e, tomando como públicos de um governo toda a sua população, temos os meios de comunicação em

massa. A atuação da mídia, entendida como o conjunto desses meios, encontra legitimação na incapacidade humana de estar em todos lugares e saber de tudo que é de seu interesse.

Como afirma Hohlfeldt:

Nas sociedades anônimas. Contudo, fruto da urbanização, os processos de massificação se tornam necessários, uma vez que a maioria dos integrantes de tais sociedades não podem ter acesso direto aos acontecimentos (FRANÇA; HOHfeldt; MARTINO, 2011, p.197).

O papel primário, em teoria, da mídia seria por ao alcance de todos os interessados conhecimentos e informações aos quais ele não teria acesso. Os meios de comunicação, portanto, atuam como uma extensão do homem e suas relações sociais.

Como ferramenta das relações públicas governamentais, a propaganda é uma das formas de comunicação entre governo e sociedade. Antes de prosseguir, contudo, cabe ressaltar a diferença conceitual de publicidade e propaganda.

Publicidade deriva de público (do latim *publicus*) e designa a qualidade do que é público. Significa o ato de vulgarizar, de tornar público um fato, uma ideia, enquanto propaganda é definida como a propagação de princípios e teorias (GARCIA; JUNIOR; SANT'ANNA, 2009, p.59).

Segundo Pinho (1990, p.107), a propaganda utilizada como estratégia de relações públicas assume cinco funções: protetora, de identidade, institucional, de serviço público e de estímulo à ação. A protetora como reativa informacional; de identidade para o estabelecimento de um posicionamento; institucional para uma impressão da organização elaborada por ela; de serviço público seria o caráter de utilidade pública da mensagem; e estímulo à ação seria a busca de uma ação da população a um programa, ideia ou campanha governamental.

A propaganda, segundo Lippmann (2010, p.147), em seu sentido estrito, é inconcebível sem alguma forma de censura. O autor argumenta que, para conduzir a propaganda deve haver alguma barreira entre o público e o objeto. A exaltação de certos aspectos do objeto em detrimento de aspectos que podem ser considerados negativos é a base fundamental da propaganda. Se o governo, gestor de toda a coisa pública, deve por lei anunciar seus feitos em prol da sociedade com a publicização pela propaganda, não estaria ele sujeito a realizar censuras no conteúdo da mensagem? A atuação dos órgãos de comunicação envolvidos com o governo, entre secretarias, assessorias e agências contratadas, pode dar uma resposta à essa questão.

Todo ato do governo está sob constante ameaça de publicização, ou seja, pode ser anunciado ao público. Seja por intenções de interesse público, como uma campanha educativa, por exemplo, ou por interesses governamentais, como a exaltação de conquistas de uma política pública implanta, essa publicização tem forte influência na Opinião Pública.

O campo midiático se mostra, então, em uma posição privilegiada de servir de mediadora entre sociedade e governo, e a publicização de determinados assuntos podem pautar e direcionar a Opinião Pública pelo seu enfoque, conforme previsto por McCombs (1972) em sua hipótese de definição de agenda (*agenda setting*). A mídia pode estimular, censurar ou criar elementos de pauta para a Opinião Pública através de sua atuação, nesse sentido, sobre a apropriação da agenda pública para o plano individual, Wolf (2008) afirma que:

Salientando essa crescente dependência cognitiva da mídia, a hipótese da agenda setting postula um impacto direto, ainda que não imediato – sobre os destinatários, que se configura segundo dois níveis: a. ‘a ordem do dia’ dos temas, argumentos, problemas, presentes na agenda da mídia; b. a hierarquia de importância e de prioridade com que esses elementos estão dispostos na ‘ordem do dia’ (WOLF, 2008, p.145)

Hohlfeldt (2011) ainda afirma que a agenda da mídia de fato passa a se constituir também na agenda individual e mesmo na agenda social do indivíduo (p.191). Servindo como janela de observação de um determinado objeto, a mídia pode enaltecer, focar ou obscurecer este assunto para o público, ela consegue agendar ao público qual assunto é mais importante e como ele deve ser percebido. Contudo, cabe levantar algumas das problemáticas observadas sobre o efeito empírico observado em pesquisas sobre o *agenda-setting* - e apresentadas por Wolf (2008) – como a relevância do assunto no plano individual de experiências, valores, conhecimentos, necessidades, expectativas e cultura (p. 152), diferentes formas de possibilidade influência dos diversos meios (p.147) e a forma do conteúdo em relação ao seu público (p. 158). Essas problemáticas sugerem que, ao contrário da proposição inicial do poder quase onipotente de influência pelo *agenda-setting*, o processo e a forma de agendamento de mídia sofre com as peculiaridades de cada situação em que é observado.

Embora a exposição de fatos, atos, não atos, escândalos, planos e intenções (GOMES; MAIA, 2008, p.167) não é garantia de reação esperada dos indivíduos, ela certamente cumpre seu papel ao pautar a agenda pública. Conforme afirmam os autores:

As pessoas são convocadas a se posicionar diante de determinadas matérias publicizadas, mas a interpretação e o posicionamento são sempre manifestações que dependem da ação autônoma dos indivíduos, podendo ou não ocorrer. Nesse sentido, o que se pode assumir é que o material dos media fomenta, em processo circular, a esfera pública política, como *locus* de argumentação, que ocorre por meio da estrutura geral e inevitável da comunicação em encontros informais, episódicos, ou me fóruns de debates organizados em diversos setores da sociedade, frequentemente longe da visibilidade midiática (GOMES; MAIA, 2008, p.174)

Conforme observamos na realidade social, além da intenção natural do governo em noticiar questões de interesse público, a publicização de determinadas pautas pode servir a interesses governamentais e partidários, uma vez que a publicização governamental pode focar em ações, projetos, atos ou intenções que beneficiem o governo vigente e toda a estrutura política que o suporta. A visibilidade angariada ao partido governamental e a seus aliados pela publicidade de determinado fenômeno que é bem recebido pela Opinião Pública só não é maior que a visibilidade positiva creditada à própria imagem do governante. Este, por uma associação simbólica causada por uma teia de símbolos que compõe a representatividade governamental, associa atos governamentais à sua própria imagem, o símbolo “obscurece a intenção pessoal, neutraliza a discriminação e ofusca o propósito individual” (LIPPMANN, 2010, p.211). Segundo Gomes e Maia:

(...) a tentativa de políticos e elites em administrar a visibilidade e fazer repercutir discursos e versões do próprio interesse no ambiente midiático constitui-se num campo de estratégias e contra-estratégias, como em qualquer jogo político (GOMES; MAIA, 2008, p.176).

O campo midiático se mostra, então, como fator fundamental na difusão da imagem institucional do governo. Assim, a compra de espaço comercial para veiculação de conteúdo governamental é estabelecida no país por leis específicas⁴, que determinam, entre outros, que a peça comunicacional veiculada deve ser impessoal, não exibindo ou promocionando autoridades ou servidores públicos, evitando também menções a siglas e a órgãos em detrimento da mensagem principal. As mesmas leis atentam ainda para a importância da diretriz de conscientização da importância da atuação do Poder Executivo para a população, seus benefícios e conquistas.

Podemos observar, então, a preocupação existente na legislação com a personalização das mensagens que compõem as propagandas institucionais elaboradas por

⁴ Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010: Dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda e dá outras providências. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993: Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12232.htm> Acesso em: 01/12/2015.

agências de propaganda que atendem ao governo. Essa personalização, supostamente, serviria para promoção pessoal do indivíduo ou da instituição à qual ele pertence ou é ligado.

Embora as leis brasileiras estabeleçam como serviço publicitário somente o planejamento, criação e distribuição do produto comunicacional contratado e proíba o acúmulo de serviços ao se contratar por licitação uma agência de publicidade⁵, um produto comunicacional não pode ser elaborado isoladamente dessa forma. Os órgãos públicos componentes do Estado, gerenciados pelo governo vigente, contam com inúmeros departamentos de comunicação, assessores políticos, assessorias de imprensa, consultores de imagem, etc. Se um assessor de comunicação eficiente puder ser considerado como aquele que dá visibilidade constante, de qualidade e empática ao assessorado (instituição ou representante) para o seu público, e contextualizamos sua atuação em âmbito governamental, temos um potencial norteador das decisões publicitárias no governo. Quando, então, é aberto processo legal de elaboração de uma peça comunicacional, será sensato supor que ele estará isento de influência em seu teor, propósito ou foco?

Apesar de sua função social, como janela de mundo e possível formador de opinião do público que a consome, um meio de comunicação de massa é uma empresa, inserida dentro da lógica capitalista. Nesse âmbito, ela está sujeita a influências externas, como a de grupos de pressão, por exemplo. Uma das sujeições a que ela está vulnerável são influências em sua linha editorial provocadas pelo seu financiamento, como diz McQuail (2013, p. 117):

As principais fontes de financiamento da mídia que geralmente afetam a liberdade editorial são: subsídios públicos (incluindo taxas de licença de receptores), que concedem algum poder ao Estado, mas também ao público por meio do sistema político; publicidade comercial (em oposição à pessoal), que concede poder a outros grupos econômicos; emissores que podem fornecer, subsidiar ou patrocinar conteúdos (incluindo governos, partidos políticos, pessoas físicas, grupos de pressão e agências de relações públicas[RP]); consumidores que pagam diretamente pelos custos do conteúdo e/ou da distribuição.

Portanto, a linha editorial de um meio de comunicação pode sofrer com os cerceamentos provocados pela origem de seu financiamento. Aqui, cabe ressaltarmos as formas importantes de financiamento relevantes para o objeto de pesquisa: o financiamento

⁵ Parágrafo I e II do Art. 1º da lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12232.htm> Acesso em: 24/11/2015

e benefícios provenientes do governo. Entendendo o governo, observada a Lei 12.232⁶, como financiador de meios de comunicação, podemos considerar a possibilidade da existência de uma relação de poder entre governo e meio que pode tender para um dos lados. No caso de uma influência maior do governo, Mcquail diz:

A lógica da mídia comercial (...) funciona para aumentar a renda por meio de diversas estratégias de marketing. Uma dessas estratégias envolve a definição do conteúdo e dos serviços que podem ser anunciados. Quando o que se busca é a renda da publicidade, a estratégia pode ser a de oferecer conteúdo “amigável” (ou mesmo apenas relevante) aos produtos e serviços que podem ser anunciados. (MCQUAIL, 2013, p.143).

Entendendo como “produto e serviço” do governo todas as obrigações e deveres do Estado para com a população, uma editoração pautada pelos interesses governamentais pode, portanto, exaltar as conquistas do governo, omitir as falhas e preparar campo para implementação de novas ações e políticas públicas.

Em caso de um posicionamento desfavorável da mídia para o governo, ou mesmo uma relação de poder que coloca os meios de comunicação em uma posição superior ao governo, podemos ter uma linha de conduta pautada pelas desaprovações populares contra o governo. O meio assume então o papel de um “cão de guarda do governo”. A desaprovação de pessoas públicas, em especial governantes, sempre foi um tópico importante para os jornais nos sistemas de imprensa comercial e política. (MCQUAIL, 2013).

Com a nossa incapacidade de estar diretamente ligados aos objetos que são de nosso interesse, dependemos de meios externos para ter acesso a esse objeto. Esse acesso não é integral ou puro, mas carregado de uma percepção de mundo, uma sugestão. Segundo Lippmann (2010), acreditamos em certos tipos de pessoas que constituem nosso meio de ligação com um rol de coisas desconhecidas. Aceitamos a hierarquia desses “líderes” ou formadores de opinião, pois necessitamos dessa sugestão. Quando recebemos fatos crus, nos sentimos desconfortáveis pela demanda de um processo cognitivo de reflexão sobre eles. A massa, como unidade social, se encontra amorfa e não consciente de seu estado. O autor complementa:

O número de vezes que nós conscientemente decidimos qualquer coisa sobre eventos além de nossa visão é pequeno, e cada opinião de um homem do que ele

⁶ Lei n° 12.232, de 29 de abril de 2010. Dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12232.htm> Acesso em: 01/12/2015.

poderia realizar, se tentasse, é tênue. Há raramente um assunto prático, e, portanto, um hábito pequeno de decisão. Isso seria mais evidente não fosse o fato de que a maioria da informação quando nos chega carrega consigo uma aura de sugestão de como devemos sentir as notícias. Aquela sugestão nós precisamos, e se nós não a encontramos nas notícias nos voltamos aos editoriais ou a um conselheiro confiável. O devaneio, se nos sentimos implicados, é inconfortável até que nós saibamos onde estamos, ou seja, até que os fatos tenham sido formulados de forma que sintamos o sim ou não com relação a eles (LIPPMANN, 2010, p. 205)

A mediação das mensagens que chegam até nós, através de personalidades é citada também por Hohfeldt (2011), que mostra aspectos complexos na relação que mantemos com líderes e formadores de opinião, uma vez que os elegemos:

Quanto à questão envolvendo a formação das agendas pessoais e as diferentes influências que elas sofrem (além da influência da mídia), verificou-se claramente a importância do chamado duplo fluxo informacional, já conhecido desde as antigas teorias empíricas experimentais dos anos 30, segundo as quais a maior parte das informações não transita diretamente de uma mídia para o receptor, mas é também mediada através dos chamados líderes de opinião, com os quais estabelecemos relações emocionais as mais variadas (FRANÇA; MARTINO; HOHFELDT, 2011, p. 197).

Isso é especialmente relevante, pois corrobora a atuação censuradora de informações negativas da propaganda, especialmente a governamental, já que a atuação do governo é um objeto público de interesse de toda a sua população, que espera posicionamentos e mensagens dos representantes do mesmo. Portanto, se a sugestão é esperada em mensagens provenientes do governo, e se ansiamos pela intermediação de líderes de opinião, seria errada a exaltação dos aspectos positivos e inerentes ao governo em exercício?

Quando somos apresentados às peças de propaganda institucional elaboradas pelo governo, devemos ter em mente que elas são a representação interpretativa de um objeto, elaborada para atingir a determinado público (no caso de uma propaganda institucional governamental, toda a população) e provocar uma reação que atenda a seus interesses. Embora a legislação brasileira indique a impessoalidade e dever com a informação pública, a teia simbólica que compõe a publicização midiática do governo pode nos fazer remeter as conquistas apresentadas na peça com a mesma velocidade que remetemos notícias negativas na administração pública ao governo.

Sobre a relação entre fato e reação, Lippmann (2010, p.31) afirma que “o analista da opinião pública precisa começar reconhecendo a relação triangular entre a cena da ação, a imagem humana daquela cena e a resposta humana àquela imagem atuando sobre a cena da ação”. Para observarmos criticamente as peças comunicacionais institucionais

governamentais, precisamos antes perceber a elaboração dessa “imagem” para um público, com o fim de provocar uma reação esperado em direção ao governo, mesmo que só uma opinião favorável.

OBSERVAÇÃO SOBRE A PUBLICIDADE GOVERNAMENTAL

Agora tomemos como exemplo a situação atual da publicidade governamental no país. A secretaria de Comunicação Social do governo (SECOM) publica em seu site todos os gastos com publicidade, por período, agência, tipo e meio. Analisando as planilhas referentes ao período de janeiro a outubro de 2015⁷, percebemos as seguintes empresas participantes da licitação para produção e veiculação das peças de publicidade institucionais do governo: Leo Burnett Publicidade LTDA⁸, Matisse Comunicação de Marketing LTDA⁹, Nova S/B Comunicação LTDA¹⁰, Propeg Comunicação AS¹¹ e 141 Soho Square Comunicação LTDA¹².

Em relação a pagamentos por produção de peças (que inclui alocação de material, pessoal, equipamentos, etc.) apenas as agências Leo Burnett, Nova S/B e Propeg foram contempladas com recursos. Ao todo foram gastos no período R\$ 10.232.100,62 (dez milhões duzentos e trinta e dois mil cem reais e sessenta e dois centavos), divididos de forma não igualitária às três agências, mas obedecendo à lei regulatória da contratação desse serviço.

Ao pagamento de veiculação das peças, ou seja, exibição na TV, rádio, internet, jornal e mídias alternativas, foram gastos R\$ 94.216.182,56 (noventa e dois milhões duzentos e dezesseis mil cento e oitenta e dois reais e cinquenta e seis centavos), divididos novamente somente entre as três agências.

O gasto total em produção e veiculação, em 2015, foi de 102.448.283,18 (cento e dois milhões quatrocentos e quarenta e oito mil duzentos e oitenta e três reais e dezoito

⁷Até a data de exportação das planilhas, estavam somente disponíveis os gastos até outubro de 2015. Planilhas disponíveis no site: <<https://sistema1.planalto.gov.br/secomweb2/demanda/execucacontratual>>. Acesso em 01/12/2015.

⁸ CNPJ: 04.895.208/0001-77. Site: <http://www.leoburnett.com.br/>

⁹ CNPJ: 65.561.664/0001-75

¹⁰ CNPJ: 57.118.929/0002-18. Site: <http://www.novasb.com.br/>

¹¹ Razão social: Menta Comunicação S/A. CNPJ: 05.428.409/0001-27. Site: <http://www.propeg.com.br/>

¹² CNPJ: 01.621.063/0001-28

centavos), somados aos gastos com os meios e honorários das agências que são R\$ 121.072.226,30 (cento e vinte e um milhões setenta e dois mil, duzentos e vinte e seis reais e trinta centavos) temos o gasto final de 223.520.509,48 (duzentos e vinte e três milhões quinhentos e vinte mil quinhentos e nove reais e quarento e oito centavos).

Os montantes se mostram bem menores que os gastos no ano de 2014¹³ - ano eleitoral -, mas ao mesmo tempo se mostram acima da média dos últimos anos¹⁴. O ano eleitoral mostrou um grande investimento do governo da presidenta Dilma Rousseff (que pretendia se reeleger), em publicidade institucional. Naquele ano, com produção, o governo gastou R\$ 22.868.006,66 (vinte e dois milhões oitocentos e sessenta e oito mil seis reais e sessenta e seis centavos); com veiculação, R\$ 142.006.964,80 (cento e quarenta e dois milhões seis mil novecentos e sessenta e quatro reais e oitenta centavos); e com custo de meios de comunicação e honorários das agências, R\$ 189.979.464,40 (cento e oitenta e nove milhões novecentos e setenta e nove mil quatrocentos e sessenta e quatro reais e quarenta centavos). Ao todo, foram gastos diretamente em publicidade no governo em 2014, R\$ 354.854.435, 86 (trezentos e cinquenta e quatro milhões oitocentos e cinquenta e quatro mil quatrocentos e trinta e cinco reais e oitenta e seis centavos). Vale lembrar que esse valor contempla todo o ano de 2014, enquanto as primeiras tabelas apenas contemplavam o período de janeiro a outubro de 2015. Mesmo observando a diferença de dois meses a mais na tabela de 2014, nota-se um volume de investimento em publicidade governamental muito maior que o habitual em um ano eleitoral em comparação com o ano seguinte. Vale ressaltar ainda que neste mesmo ano o país sediou a Copa do Mundo FIFA, e veiculava várias mensagens relativas ao evento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Podemos inferir aqui que, observadas as teorias comunicacionais apresentadas, a importância e necessidade da propaganda institucional governamental em período eleitoral como um instrumento eleitoral do governo vigente. Ao investir pesadamente em publicidade institucional e em sua difusão em grande escala, o governo consegue alcançar

¹³ Planilhas disponíveis no site: < <https://sistema1.planalto.gov.br/secomweb2/demanda/execucaocontratual>>. Acesso em 01/12/2015.

¹⁴ FARINA, Carolina. Em ano eleitoral, Dilma turbinou gasto com publicidade. **Revista Veja**. Publicado em 19/06/2014. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/em-ano-eleitoral-dilma-eleva-gastos-com-publicidade-r-923-milhoes-ate-maio/>. Acesso em 01/12/2015.

diversos públicos repetidamente com a sua mensagem. Esta, como foi discutido, é elaborada e censurada de forma a atender aos objetivos de seu criador, efetivando-se, de fato, como propaganda.

Autores levantam questionamentos sobre a legitimidade dos gastos governamentais com publicidade (OLIVEIRA, 2004), existiriam outras prioridades de investimento: a publicidade serviria como autopromoção de entidades, inclusive com propósitos eleitorais, sendo dispendiosa aos cofres públicos e os gastos seriam uma forma de compensar as agências, pessoas ou instituições que prestaram serviços em outras épocas, em uma eleição, por exemplo.

Neste momento, observando-se a situação atual do governo, que se encontra em plena crise institucional perante seus públicos, podemos supor o norteador da elaboração de suas peças comunicacionais institucionais como obedientes a uma das regras da Instrução Normativa que rege esse tipo de publicidade: ressaltar os benefícios da atuação do Poder Executivo para a sociedade. As peças devem legitimar a atuação do governo perante a população. Camargo (2000) cita a expectativa do público quanto à escolha de um candidato político que tenta uma reeleição: “Para escolher seu candidato, o eleitor age como se fosse um juiz: se a economia vai bem, os governantes ganham mais votos, se vai mal, a oposição é a favorecida. Ou seja, o eleitor vota retrospectivamente”. (CAMARGO, 2000, p.98)

A população que, muitas vezes, somente tem acesso à gestão governamental por meios de comunicação em massa, recebe mensagens elaboradas que servirão como sua janela de visualização do governo. Segundo Lippmann (2010, p.29), o único sentimento que podemos ter acerca de um evento que não presenciamos é aquele provocado pela imagem mental. Os meios de comunicação entram como atores decisivos nessa tentativa de legitimação da mensagem, uma vez que podem, além da publicidade paga e obrigatória produzida pelo governo, publicar pautas que beneficiem ou prejudiquem a recepção das mensagens produzidas.

Concluimos que, como constantes produtores de mensagens, por lei, obrigação social e interesse, o governo é o emissor de inúmeras mensagens destinadas a seus públicos. Uma das formas dessas mensagens é a propaganda, que na maioria das vezes tem um caráter institucional. A propaganda, como peça comunicacional, está sujeita a censura informacional de aspectos negativos e exaltação de aspectos positivos, mostrar um ponto de vista que favorece o governo vigente. Embora a legislação brasileira regulamente o contrato com agências de publicidade e sua atuação, norteando a aplicação de verba pública em

publicidade para fins públicos de interesse comum, na prática isso pode não ocorrer. Como a elaboração das peças é supervisionada pelos próprios órgãos e entidades comunicacionais governamentais, a inserção simbólica, mesmo que subjetiva, de mensagens enaltecidas do governo, do partido, de entidades políticas e de instituições é possível.

Nota-se que em alguns períodos, como os eleitorais, a publicidade paga pelo governo assume um caráter político ainda mais agressivo, servindo, afinal de contas, como mais uma ferramenta no jogo político. A Comunicação Pública, em seu conceito utilizado no trabalho, funciona como uma comunicação institucional para fins políticos, sendo a mídia um meio de comunicação e balizador da relação governo-população, a Opinião Pública surge como um objetivo e um objeto de trabalho de governo e mídia, e, nessa relação, a propaganda se mostra como uma ferramenta legítima em uma democracia, mas que pelo mau uso, tem manchada a sua credibilidade.

REFERÊNCIAS

CAMARGOS, Malco. Belo Horizonte: A Manutenção do Status Quo. In: SILVEIRA, Flavio (org). *Estratégia, Mídia e Voto: a disputa eleitoral em 2000*. Porto Alegre: EdIPuc. 2000.

FRANÇA, Veria Veiga; MARTINO, Luiz C.; HOHFELDT (org), Antônio. **Teorias da Comunicação: conceitos, escolas e tendências**. Petrópolis: Ed. Vozes. 2011.

GARCIA, Luiz Fernando Dabul; JUNIOR, Ismael Rocha; SANT'ANNA, Armando. **Propaganda: teoria, técnica e prática**. São Paulo: Ed. Cengage Learning. 2013.

GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C. M. **Comunicação e democracia: problemas e perspectivas**. São Paulo: Ed. Paulus. 2008.

HOHFELDT, Antonio. Hipóteses Contemporâneas de Pesquisa em Comunicação. In: FRANÇA, Veria Veiga; MARTINO, Luiz C.; HOHFELDT (org), Antônio. **Teorias da Comunicação: conceitos, escolas e tendências**. Petrópolis: Ed. Vozes. 2011.

LIPPMANN, Walter. **Opinião Pública**. Petrópolis: Ed. Vozes. 2010.

MCCOMBS, Maxwell E. The evolution of agenda-setting research: twenty-five years in the marketplace of ideas. In: MCCOMBS, Maxwell E.; SHAW, Donald L. The agenda-setting function of mass media. **Public Opinion Quarterly**, Vol 36, nº 2, p. 176-187, Summer 1972.

MCQUAIL, Denis. **Atuação da mídia: comunicação de massa e interesse público**. Porto Alegre: Ed. Penso. 2012.

OLIVEIRA, Maria José da Costa (org). **Comunicação Pública**. Campinas: Ed. Alínea. 2004.

PINHO, J.B. **Propaganda Institucional: usos e funções da propaganda em relações públicas**. São Paulo: Ed. Summus. 1990.



SILVEIRA, Flavio Eduardo (org). **Estratégia, Mídia e Voto:** a disputa eleitoral em 2000. Porto Alegre: EdiPuc. 2000.

WOLF, Mauro. **Teorias das comunicações de massa.** São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2008.