



Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho
Curso de Administração Pública

Ana Luiza de Deus Faria Costa

**GASTOS DO GOVERNO FEDERAL COM PUBLICIDADE:
um estudo a partir dos portais da transparência (2000-2014)**

Belo Horizonte
2021

Ana Luiza de Deus Faria Costa

**GASTOS DO GOVERNO FEDERAL COM PUBLICIDADE:
um estudo a partir dos portais da transparência (2000-2014)**

Monografia apresentada ao Curso de Pós Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientador: Renato Somberg Pfeffer

Belo Horizonte

2021

Ana Luiza de Deus Faria Costa

Monografia de Conclusão apresentada ao Curso de Pós Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial de obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Área de Concentração: Estado e Políticas Públicas

Aprovada na Banca Examinadora

Dr. Agnez de Lelis Saraiva

Belo Horizonte, 01 julho de 2021

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, pelo dom da vida, e por me ajudar a ultrapassar os obstáculos ao longo do curso.

À minha família pelo apoio e compreensão durante toda a minha trajetória e ao meu orientador pela atenção dispensada, que se tornou essencial para que este trabalho fosse concluído.

Enfim, a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram com a realização desta pesquisa.

RESUMO

O debate sobre a questão da comunicação pública ocorre desde a Segunda Guerra Mundial como forma de garantir aos cidadãos um processo de comunicação mais aberto, democrático e plural. O acesso à informação é previsto na Declaração de Direitos Humanos, o direito à informação bem como o direito à comunicação. Dessa forma, trata-se de um direito fundamental, pois permite ao cidadão se colocar na sociedade e compreender o mundo em que vive, atuando e fazendo parte do projeto de uma sociedade democrática. Para tanto, ele precisa receber informação de qualidade, ter acesso aos veículos de comunicação, ao mesmo tempo em que o governo deve assegurar a diversidade de conteúdos bem como o acesso à informação. Então, a metodologia utilizada visa ser um instrumento fiscal da política que institui o processo de equilíbrio do governo federal para estabelecer limites com gastos na publicidade. O objetivo é analisar as críticas comumente apresentadas aos limites gastos com a publicidade, uma breve descrição dos motivos que levaram à adoção do teto, avaliar projeções que demonstram com a realização reformas fiscais, como também planejar o gasto do início ao fim do mandato e a reavaliação de reformas adicionais a serem realizadas em seu mandato eletivo. Tem também como objetivo evidenciar o impacto distributivo causado entre as diferentes faixas de renda, propondo algumas medidas necessárias para se alcançar o controle das dispensas propostas, mostrando quais reformas tornaram o país menos desigual. A justificativa principal para o desenvolvimento desta pesquisa se dá pelo fato de se verificar na sociedade contemporânea como o destino correto dos recursos públicos é relevante para a manutenção do bem-estar social, da confiança entre governo e população e da ordem pública. Dessa maneira, esta pesquisa torna-se necessária para evidenciar a importância da transparência na gestão dos gastos públicos, de modo a não apenas atender a Lei Federal n. 12.527/2011, mas principalmente, como forma de aproximar a população e a Administração Pública. Para tanto, foram realizados os seguintes procedimentos para coleta e análise dos dados: levantamento de dados nos portais de transparência e entrevista semiestruturada com funcionário do governo que possui bastante conhecimento sobre o assunto. Os resultados mostram, de maneira geral, que os portais de transparência ainda deixam a desejar no que se refere à disponibilização de dados. Ademais, muitos usuários dos *Websites* possuem dificuldades no acesso às informações contidas nas páginas Web, devido a fatores como deficiência ou ausência de informações, dificuldade de navegação, dificuldades técnicas ou falta de clareza na informação divulgada.

Palavras-chave: Publicidade e propaganda. Administração Pública. Transparência nos gastos públicos.

ABSTRACT

The debate on the issue of public communication has taken place since the Second World War as a way of guaranteeing citizens a more open, democratic and plural communication process. In fact, the Human Rights Declaration provides for the right to information as well as the right to communication. Thus, it is a fundamental right, as it allows citizens to place themselves in society and understand the world in which they live, acting and being part of a project for a democratic society. To do so, he needs to receive quality information, to have access to the media, at the same rate that they, at the same time, must ensure the diversity of content, as well as access to information. So, public communication has the nature of establishing a communication matrix that is not just marketing, but a service that will reinforce the values of citizenship and democracy. The present research has as main objective to examine the expenses with publicity and propaganda, in order to demonstrate compliance with the transparency of the Public Administration of the Brazilian Federal Government, between the years 2000 to 2014. The main justification for the development of this research is given by the fact that it is verified in contemporary society how the correct destination of public resources is relevant for the maintenance of social well-being, trust between government and population and public order. Thus, this research becomes necessary to highlight the importance of transparency in the management of public expenditures, in order not only to comply with Federal Law n. 12,527/2011, but mainly as a way to bring the population and the Public Administration closer together. This study is bibliographical, descriptive and documentary, with a predominance of the qualitative method. Therefore, the following procedures were carried out for data collection and analysis: data collection on the transparency portals and semi-structured interview with a government official who has a lot of knowledge on the subject. The results show, in general, that the transparency portals still lack data availability. Furthermore, many users of the Websites have difficulties in accessing the information contained in the web pages, due to factors such as lack or lack of information, navigation difficulties, technical difficulties or lack of clarity in the information disclosed.

Keywords: Advertising. Public Administration. Transparency in public spending.

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1** - Layout inicial do sítio Portal da Transparência do Governo Federal27
- Figura 2** - Layout do Portal da Transparência do Governo Federal (despesas).....29

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução da verba de mídia do Governo Federal entre 2000 e 2014:....	35
Gráfico 2 - Evolução da verba de mídia do Governo Federal de 2000 a 2014 (R\$ bilhões, valores deflacionados pelo IPCA, base 2014)	36
Gráfico 3 - Distribuição de verbas por meio de comunicação (2000-2014).....	39
Gráfico 4 - Gastos do Governo Federal entre 2000-2014	43

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Ranking de gastos por meio de comunicação	38
Tabela 2 - Lista de investimento nas empresas de internet	41
Tabela 3 - Lista de investimento nas empresas de TV	42
Tabela 4 - Lista de investimento nas empresas de rádio	43
Tabela 5 - Gastos do Governo Federal entre 2000-2014	44

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	OBJETIVOS.....	16
2.1	Objetivo geral.....	16
2.2	Objetivos específicos.....	16
3	METODOLOGIA.....	17
4	REFERENCIAL TEÓRICO.....	20
4.1	Distinção entre Publicidade e Propaganda.....	20
4.2	Publicidade Governamental.....	22
4.3	Portal da Transparência do Governo Federal.....	25
4.4	Licitação.....	29
5	ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DA VERBA DE MÍDIA DO GOVERNO FEDERAL DE 2000 A 2014.....	33
6	ANÁLISE DOS DADOS E RESULTADO.....	45
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	51
	REFERÊNCIAS.....	55
	APÊNDICE A – Carta de Apresentação.....	60
	APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	61
	APÊNDICE C – Questionário Estruturado.....	62

1 INTRODUÇÃO

A publicidade e propaganda possuem uma responsabilidade importante no quesito de instrumentos que fazem parte dos meios de comunicação de massa. Entre as atividades midiáticas, a publicidade e propaganda se destacam pelo papel estratégico na expansão e reprodução tanto de empresas particulares como nas empresas do setor público.

Cabe ressaltar que o vínculo entre publicidade e propaganda e os interesses econômicos é visceral, fazendo com que elas ocupem uma função estratégica na reprodução do capital. Nesse sentido, para Santos e Carniello (2015), a atividade publicitária nada mais é do que uma forma de comunicação de cunho persuasivo com estratégias de convencimento e articulação de novas necessidades de consumo com identificação entre o papel social e os serviços prestados.

Vale dizer que a publicidade é um dos principais pilares da Administração Pública. De acordo com o artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que condiciona o padrão que as organizações administrativas devem seguir que são eles: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Conhecendo os princípios que norteiam a gestão pública torna-se essencial para a prática de uma Administração Pública íntegra, efetiva, transparente e mais próxima da sociedade. No entanto, a pós está fundamentado aos pilares estabelecidos anteriormente, o gestor precisa ficar atento as novas tecnologias e procedimentos que facilitaram cada vez mais sua gestão segura. A Administração Pública tem o dever de manter plena transparência de todos os seus comportamentos, inclusive de oferecer informações que estejam armazenadas em seus bancos de dados, quando solicitadas, em razão dos interesses que ela representa em sua atuação.

Nessas circunstâncias, a publicidade, como princípio da Administração Pública, abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de disponibilização de conhecimento da conduta interna de seus agentes (MEIRELLES, 2000).

Segundo Sá e Oliveira (2018), a corrupção no Brasil é tão arraigada quanto deletéria e afeta praticamente todos os setores da sociedade. Também entendo que a corrupção é o controle abusivo do poder e dos recursos de governo, visando tirar proveito pessoal ou partidário e podendo ser na forma de poder ou controle da organização política ou forma de apoio político por parte de vários indivíduos.

Contudo, o povo brasileiro tem se rebelado contra essas práticas dos governantes e constantemente se veem denúncias nos meios de comunicação. Afinal, a maior parte do dinheiro público advém do orçamento familiar, mais precisamente, da mesa dos cidadãos por meio do pagamento de altos impostos, portanto, é justo que seja utilizado de forma coerente, com valorização e respeito para com a população, promovendo o bem comum. Todavia, grande parte do que é arrecadado é desviado por ações ilícitas e degradantes, que são, inclusive, veiculadas pelas mídias.

Pode se dizer que existe uma relação intrínseca entre Administração Pública e a publicidade e por isso é necessário separarem recursos por parte da Administração Pública para os investimentos com mídia, as que devem ser feitas de maneira correta, com o fito que as campanhas possam atingir seus objetivos e transmitam uma segurança, autenticidade, clareza, despesas equilibradas, e transparentes.

A publicidade governamental torna de conhecimento da opinião pública os acontecimentos das esferas governamentais e por isso é possível dizer que essa publicidade possui uma espécie de interferência e controle de comportamentos sociais. Na opinião de Rego (1985), tal divulgação no contexto de uma democracia é bilateral, pois esclarece o que se passa nos setores do governo aos governados, ao mesmo tempo em que demonstra aos governantes suas expectativas e desejos.

[...] o serviço de comunicação governamental do país é um vigoroso agente de transformação social. A comunicação social do Governo transforma, transmite, sustenta imagens, cria e estabelece polos de motivação e satisfação, desfaz equívocos, e atenua pontos de tensão. Em última análise, reforça e sustenta o poder. (REGO, 1985, p. 45).

Dessa forma, pode-se concluir que a publicidade tem o objetivo de transmitir aos cidadãos o que acontece na esfera governamental, sustentando por vezes as ideias e imagens que se cria em torno dele e ao mesmo tempo oferece ao governo

informações sobre questões relacionadas à sociedade, permitindo que ele atue sobre elas.

Partindo do pressuposto de que a publicidade das ações do governo vem despertando interesse nos diversos segmentos da sociedade e entre os estudiosos da Administração Pública, uma vez que grandes quantidades de recursos públicos são alocadas nas secretarias de comunicação ou nos órgãos responsáveis pela publicidade governamental, surgem então os seguintes questionamentos: Como estão distribuídos os gastos com publicidade e propaganda na Administração Pública federal? Os canais de comunicação do governo para com a sociedade atingem a proposta de transparência? As informações são claras e compreensíveis a ponto de se cumprir o caráter social da gestão pública?

Nas últimas décadas surgiram movimentos em busca de mudanças na Administração Pública, por meio de novas formas de gerenciamento, em diversas partes do mundo, inclusive no Brasil, em que as práticas corruptas são fatos que marcam a história política brasileira.

Nesse sentido, conforme afirmam Barbosa e Carneiro (2007), entre os anos de 2003 e 2006 foram empreendidos esforços a fim de modernizar a máquina estatal. Como também foi uma política implementada por Aécio Neves durante seu mandato como Governador Brasileiro de Minas Gerais, visando primeiramente a promoção do desenvolvimento mediante de quadros orçamentais, redução despesas, reorganização, modernização do aparato institucional e da busca e implementação de novos modelos de gestão.

Segue o exemplo cita-se o caso da Administração Pública do estado de Minas Gerais, em que foram adotadas novas práticas e novos modelos de gestão, que teriam a intenção de minimizar atos de corrupção.

No tocante a transparência quanto aos gastos do governo se torna-se imprescindível um recurso que permite a população conhecer, exigir, cobrar os atos praticados pelos

seus governantes, buscando desta forma, ter um governo mais eficaz e que atenda as demandas da sociedade.

Diante do exposto, vale dizer que ao se observar diversos fatores como falta de transparência, desconhecimento sobre os critérios das campanhas de publicidade, desencontro de informações sobre os gastos com publicidade na Administração Pública no governo federal, o respectivo tema surgiu oportunamente, pois a pesquisadora possui vivência diária com o setor de publicidade e, dessa forma, sente-se motivada a realizar a pesquisa sobre o tema com o objetivo de buscar esclarecimentos sobre esses pontos dentro da Administração Pública.

Assim, o interesse pela questão dos gastos em publicidade pelo governo partiu do confronto entre a atividade laboral da pesquisadora e de sua tentativa de compreender os fatores determinantes que intervêm na transparência da gestão pública, os quais podem reduzir custos, prevenir irregularidades e promover a cidadania.

Conforme Costa (2013), a transparência na Administração Pública diariamente é questionada, seja pelo cidadão comum, seja pela mídia e veículos de comunicação em geral, no que diz respeito à falta de informação sobre os atos praticados por seus gestores. Diante disso, vale destacar que os valores do orçamento reservados para publicidade não são encontrados com facilidade nos portais de transparência, como também não fica evidente se seguem algum critério de divulgação de acordo com o meio de comunicação ou se seguem algum cronograma.

Este estudo justifica-se pela relevância do tema no contexto mundial, pois a corrupção é inerente ao sistema político em diferentes formas de governo- seja democrático ou despótico, em países desenvolvidos, subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. Além disso, vale salientar que nas últimas décadas têm surgido movimentos em busca de melhorias no desempenho da Administração Pública em diversas partes do mundo.

No âmbito acadêmico, os resultados deste estudo poderão contribuir para novas pesquisas, se tornando uma referência nessa área ainda pouco estudada, mas que se mostra relevante pela contemporaneidade do tema. Além disso, deve-se ressaltar

que o estudo é de interesse social, considerando a importância de a sociedade cumprir o dever cívico de acompanhar e intervir nas instituições públicas.

Nesse sentido, Assumpção (2012) adverte que os indivíduos devem conhecer e saber interpretar os demonstrativos públicos a fim de exercer seus direitos e obrigações como cidadãos, já que o controle da gestão pública é dever da sociedade civil.

Sabe-se que inúmeros indivíduos se aproveitam de seus cargos políticos para praticar contravenções imaginando estar acima da lei. Para tanto, Sérgio Buarque de Holanda (1995) afirma em seu livro *Raízes do Brasil* que a corrupção envolve fatores morais, ausência de medidas punitivas ou do cumprimento delas e, no caso do Brasil, de certa forma trata-se de uma questão cultural”. Por sua vez, Figueiredo e Santos (2013) reiteram que a transparência proporciona ao cidadão o acompanhamento e análise da gestão pública e de suas operações. Afinal, um país transparente reduz desvios de verbas proporcionando o cumprimento das políticas públicas em prol da sociedade e de sua imagem nas políticas externas.

Dessa forma, o respectivo trabalho possibilitará avanço no quesito da avaliação dos gastos com as campanhas publicitárias institucionais, no intuito de verificar os aspectos que permitem maior transparência, possibilidades de acesso e entendimento das informações disponibilizadas nos portais do governo.

Por fim, é importante ressaltar que a delimitação do marco temporal desta pesquisa se explica pelo fato de o período entre 2000 e 2002 corresponde ao Governo de Fernando Henrique Cardoso. Esse governo era de caráter neoliberal e orientado ideologicamente pelos preceitos da direita política¹. Os anos subsequentes marcam o período em que a esquerda brasileira se mantém no poder até 2014, ano em que se encerra o primeiro Governo Dilma. Esses marcos políticos permitem que se avalie

¹ De acordo com Daniel Aarão Reis (2014), o governo de FHC foi marcado pela abertura do país aos mercados internacionais e de diminuição do escopo e do tamanho do Estado, o que correspondia ao programa liberal, que se tornara hegemônico mundialmente. O autor afirma esse governo quebrou reservas de mercado, diminuiu tarifas protecionistas e privatizou setores e atividades econômicas, enfraquecendo as tradições nacional estatistas.

mudanças ou permanências no que se refere ao uso de recursos públicos para a publicidade e propaganda.

Por ser o controle interno no setor público um mecanismo através do qual a entidade avalia o cumprimento das metas previstas no planejamento orçamentário, torna-se necessário comprovar a legalidade e avaliar a distinção entre publicidade difundida de modo demonstrativo e manipulativo e aquela exigida pelo exercício do poder político, além de comprovar a veracidade de seus gastos para que a sociedade venha se conscientizar em que setores estão sendo investidos os seus recursos e se esses estão sendo empregados de forma adequada.

Atualmente, desde do advento da coronavírus, junto com todas as questões científicas, as desigualdades sociais, o desrespeito e a crueldade foram evidenciados, pois além da diferença de acesso ao atendimento médico entre ricos e pobres ou brancos e negros ficou evidenciado a violência do mais forte contra o mais fraco. Também observamos que os mais necessitados tiveram que se valer do que tinha, e o que tinha já não era muito bom, pois faltou estrutura para salvar mais vidas, direitos humanos foram flagrantemente desrespeitados e uma clara desproporcionalidade entre as camadas da população.

Por fim, é possível afirmar que o governo brasileiro se utiliza da publicidade de utilidade pública de forma a divulgar seus próprios interesses, figurando-se como um mecanismo de sustentação do poder, por meio de gastos que saem do orçamento e que poderiam ser usados em áreas que demandam maiores investimentos como saúde, educação, moradia, entre outros.

Além do mais, que institui a política de dados abertos do Governo Federal é regulamentada pela Lei nº12.527 de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informação prevista no XXXIII do caput do artigo 5º em seu inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do referido instrumento.

2 OBJETIVOS

2.1 Objetivo geral

Analisar como é cumprida a proposta de transparência nos gastos de publicidade e propaganda do Governo Federal no período entre 2000 e 2014 com base nos portais da transparência.

2.2 Objetivos específicos

- Avaliar de que maneira são disponibilizados os gastos referentes a publicidade e propaganda no portal de transparência do Governo Federal;
- Identificar as funcionalidades e limitações existentes no Portal da Transparência do Governo Federal (PTGF), com vistas a propor aprimoramentos;
- Identificar a finalidade dos gastos em publicidade e propaganda do Governo Federal;

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa procura compreender aspectos referente aos gastos com publicidade do governo federal entre os anos de 2000 e 2014. Para alcançar o objetivo proposto, utilizou-se como procedimentos metodológicos a pesquisa exploratória, descritiva e documental com predomínio do método qualitativo. Esse tipo de estudo tem como objetivo identificar e obter informações sobre as características de um determinado problema ou questão. No que tange à abordagem qualitativa, ela envolve a investigação e reflexão das percepções para obter um entendimento de atividades sociais e humanas (COLLIS; HUSSEY, 2005).

Segundo Prodanov e Freitas (2013), a pesquisa exploratória assume, em geral, as formas de pesquisas bibliográficas e estudo de caso, ao passo que a descritiva registra e descreve os fatos observados sem interferir neles. Na opinião de Lakatos e Marconi (2003), a pesquisa bibliográfica ou de fontes secundárias abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, dentre outros. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto.

A pesquisa exploratória foi realizada por meio de artigos, livros, teses, dissertações e sites relacionados ao tema, inclusive, no Portal de Transparência do Governo Federal com o devido levantamento documental dos relatórios e demais informações disponibilizadas no portal eletrônico do ente governamental quanto à prestação de contas para a sociedade.

Por sua vez, o levantamento de dados qualitativos se deu por meio de entrevista com questionário semiestruturado (APÊNDICE C) com um dos membros da equipe de servidores públicos do estado. Essa entrevista foi realizada com um funcionário público escolhido por sua expertise no assunto referente ao tema proposto. Portanto, levou-se em conta o atual modelo de prestação de contas públicas por meio de portais e o fato de que a publicidade institucional seja utilizada como instrumento

determinante no que tange aos direitos dos cidadãos perante a Administração Pública, para que estes tenham condições de controlar a atividade administrativa.

A finalidade do estudo tem como fito de entrevista semiestruturada, cujo o objetivo é a compreensão dos gastos públicos nas campanhas publicitárias do Governo Federal. Dimensionamos para a entrevista, questões delineadas de modo orientar o entrevistado a construir em conjunto uma forma de conhecer e disseminar os gastos do Governo Federal, tendo utilizando meios de gravação e fontes para análise do tema indicado.

O questionário, segundo Gil (1999, p. 128), pode ser definido “como a técnica de investigação composta por um número mais ou menos elevado de questões apresentadas por escrito às pessoas, tendo por objetivo o conhecimento de opiniões, crenças, sentimentos, interesses, expectativas, situações vivenciadas etc.”

O autor supracitado ressalta ainda que o questionário como coleta de dados possui vantagens, tais como: liberdade de o entrevistado responder no momento mais adequado, não exige treinamento dos pesquisadores e, entre outras coisas, garante o anonimato do respondente.

Destaca-se que, de antemão, foi comunicado ao entrevistado via e-mail, uma explicação sobre a natureza da pesquisa, sua importância e a necessidade de obtenção das respostas bem como a garantia de seu anonimato, a fim de despertar o interesse do mesmo e para que este estipulasse um prazo razoável para emitir suas respostas.

A entrevista, portanto, não tinha tempo de duração pré-estabelecido, o que fez com que a sua duração variasse de acordo com o andamento da entrevista.

A escolha do entrevistado se deu pelo fato de ele possuir entendimento e expertise, sendo, portanto, uma referência no assunto em discussão. Como ensinam Selltiz, Jahoda, Deutsch e Cook (1965, p. 287):

[...] antes de formular perguntas a respeito da natureza das comunicações de uma pessoa, é aconselhável averiguar se ela tem alguma opinião ou referências importantes sobre o tópico em investigação. Por exemplo, parece um contrassenso a investigação, exceto projetiva sobre as convicções de

uma pessoa, a respeito das Nações Unidas, se ela não souber da existência dessa organização.

4 REFERENCIAL TEÓRICO

De acordo com Souza (2009), há décadas que o assunto corrupção no Brasil tem tido destaque nos principais meios de comunicação na mídia nacional e internacional. Devido a isso, a população brasileira vivenciou planos econômicos desajustados e inconsistentes que levaram o país a momentos persistentes de inflação e a um aumento crescente da dívida externa, culminando numa situação difícil e desigualdade social acentuada.

Todavia, isso vem se transformando por meio da Lei de Acesso à Informação, mediante a qual a sociedade passou a ter mais conhecimento em relação às formas como os recursos públicos são administrados. E essas informações podem ser obtidas através da regulamentação pela Lei nº12.527 de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso à informação prevista no XXXIII do caput do artigo 5º em seu inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do referido instrumento, por meio dos portais da transparência, pelos quais qualquer cidadão acessa dados diversos, como de gastos e despesas da Administração Pública.

Vale ressaltar que as organizações não governamentais acompanham e analisam a gestão pública bem como o Ministério Público, que ao lado do povo, trabalham e ampliam a transparência oferecendo mais credibilidade às instituições.

Nas seções seguintes são abordados conceitos relacionados à Administração Pública, aspectos gerais de transparência das contas públicas, demonstrando sua importância e base legal e, por fim, as páginas de transparência do Governo Federal a partir de 2000 até o ano de 2014.

4.1 Distinção entre Publicidade e Propaganda

Sabe-se que os termos publicidade e propaganda são utilizados como sinônimos, porém, etimologicamente, existem diferenças entre as duas expressões. A palavra publicidade provém do latim *publicus*, designando o ato de tornar público. Na língua

francesa, surgiu o termo *publicité*, dando inicialmente um sentido jurídico relacionado à afixação ou leitura de leis, ordenações e julgamentos.

No século XX, com a expansão do consumo, da competição empresarial, o rápido desenvolvimento dos meios de comunicação de massa e, sobretudo, as crescentes exigências sociais, esse termo adquiriu um significado comercial, ligado à divulgação de produtos ou serviços através de anúncios pagos, com interesse comercial.

Karger (citado por PINHO, 1990, p. 17) conceitua publicidade “como aquela fase do processo de distribuição dos produtos ou serviços que se ocupa de informar sobre a existência e a qualidade dos mesmos, de tal forma que estimule a sua compra”.

A publicidade tem um objetivo comercial [...] enquanto que a propaganda visa a um fim ideológico, religioso, filosófico, político, econômico ou social [...] A diferença essencial entre a publicidade e a propaganda baseia-se no fato de que a primeira se faz com a intenção de alcançar lucro, enquanto que a segunda exclui quase sempre a ideia de benefício econômico. (GRINOVER *et al.*, 1995, p. 196).

Nesse contexto, pode-se mencionar que se houvesse uma campanha do governo com intuito de diminuir o risco de infestação de doenças sexualmente transmissíveis, tratar-se-ia de uma propaganda, entretanto, ao anunciar uma determinada marca de preservativos, por exemplo, seria publicidade.

A seguir, tem-se a distinção entre propaganda e publicidade, de acordo com Malanga (1976):

A Propaganda [...] pode ser conceituada como: atividades que tendem a influenciar o homem, com o objetivo religioso, político ou cívico. Propaganda, portanto, é a propagação de ideias, mas, sem finalidade comercial. A Publicidade, que é uma decorrência do conceito de Propaganda, é também persuasiva, mas com objetivo bem caracterizado, isto é, comercial. Portanto, a Publicidade é definida como a arte de despertar no público o desejo de compra, levando-o à ação. [...] A Publicidade é um conjunto de técnicas de ação coletiva, utilizadas no sentido de promover o lucro de uma atividade comercial, conquistando, aumentando ou mantendo clientes. [...] A Propaganda é um conjunto de técnicas de ação individual, utilizadas no sentido de promover a adesão a um dado sistema ideológico (político, social ou econômico). (MALANGA apud LAGE, 2000, p. 1-2).

Assim, a diferença entre publicidade e Propaganda permeia o caráter final, ou seja, a publicidade tem caráter comercial, ao passo que a propaganda possui um caráter

ideológico. Na Política, faz-se tanto propaganda, com intuito de propagar as ideias para o cidadão que é o receptor das mensagens, bem como campanhas publicitárias para reforçar ou modificar a imagem de um governo.

4.2 Publicidade Governamental

A política de comunicação do governo baseia-se na distribuição de verba publicitária ou verba de mídia, consistindo no montante de recursos públicos designados para a compra de espaço publicitário nos diferentes meios e veículos de comunicação no país, para veiculação da propaganda institucional do governo. Sabe-se que todos os anos o Governo Federal investe bilhões de reais em publicidade governamental e tais gastos envolvem a produção e veiculação de propagandas nos diversos meios de comunicação existentes.

Essas propagandas possuem finalidades de cunho educativo, informativo (ambas dentro do perfil de utilidade pública e social); algumas de caráter explicativo ou de prestação de contas; propagandas destinadas a demonstrar os atos e ações do governo e, por fim, aquelas de cunho obscuro, oculto e intencional, com metas e objetivos específicos (BASTOS, 2018).

Pode-se afirmar que a Comunicação Governamental influencia na socialização, esclarecimento, democratização e engajamento da população e está intimamente ligada à publicidade como uma das formas para promover resultados. Dentro do contexto de Comunicação Governamental no âmbito da Comunicação Pública, Elizabeth Pazito Brandão (2009) explica o seguinte:

A comunicação governamental pode ser entendida como comunicação pública, na medida em que ela é um instrumento de construção da agenda pública e direciona seu trabalho para prestação de contas, o estímulo para o engajamento da população nas políticas adotadas, o reconhecimento das ações promovidas nos campos políticos, econômico e social, em suma, provoca o debate público. Trata-se de uma forma legítima de um governo de prestar contas e levar ao conhecimento da opinião pública projetos, ações, atividades e políticas que realiza e que são de interesse público.

[...] Pela característica de seus conteúdos e da grande parcela de público que pretende alcançar – a população de um país, de um Estado, de um município

ou cidade –, a maioria dos instrumentos utilizados pela comunicação feita pelo Estado ou por um governo faz parte da chamada “grande mídia” – televisão, rádio, web, impressos – e o método mais utilizado é a campanha publicitária... (BRANDÃO, 2009, p. 5).

Fettermann (2018) assevera que a publicidade, além de ser o setor econômico da comunicação, é também o modelo predominante, que transporta um enorme conflito em relação ao ideal da comunicação. A autora reitera que isso denota uma dualidade na qual um lado da publicidade contribui com gastos, possibilitando que certos veículos distribuam seus serviços sem custos ao usuário final, ao mesmo tempo em que a dependência de anunciantes acaba por enviesar a comunicação.

Sabe-se que o conceito de Comunicação Pública decorre “da noção de comunicação governamental” (DUARTE, 2007). Seu favorecimento se dá através da conquista da democracia e pela transformação da sociedade brasileira cujo início se deu na década de 1980.

Nesse sentido, Matos (2006) cita o artigo 223 da Constituição Federal:

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”. (BRASIL, 1988).

O referido autor afirma que é dever do governo criar um diálogo entre o direito social coletivo e individual, buscando a comunicação com temas de interesse coletivo, assumindo a perspectiva cidadã. “Todavia, atualmente, a consequência do cruzamento entre desinformação, falta de oportunidades de participação e descrédito com a gestão pública” é a falta de formação política de grande parte da população brasileira, acarretando a descrença e a não participação do cidadão no campo da política. (DUARTE, 2007, p. 1).

No meu entendimento a formação política constitui num processo educacional dos indivíduos para que possam fazer suas escolhas, e, inclusive entender como funciona o processo político de forma mais ampla, atrelando ainda as ações de cada ser social e não somente ligados as eleições de candidatos.

Segundo Correa (2003), o instituto da publicidade governamental encontra-se no art. 37, § 1º da Constituição Federal de 1988, aproximando os agentes públicos como os políticos e a sociedade. Para o referido autor, por meio desse instituto, o governo orienta, educa e informa aos cidadãos sobre seus programas, obras, serviços e campanhas. Juan Camilo Jaramillo López entende a comunicação pública da seguinte forma:

[...] conjunto de temas, definições, fatos e metodologias referentes à forma como os sujeitos lutam por intervir na vida coletiva e na evolução dos processos políticos provenientes da convivência com 'o outro', por participar da esfera pública, concebida como o lugar de convergência das distintas vozes presentes na sociedade. (LÓPEZ, 2012, p. 246).

Cabe ressaltar que a comunicação governamental por meio de publicidades, vem adotando estratégia no intuito de pleitear a opinião pública ao veicular fato público, pautas jornalísticas e propagandas com vistas a obter credibilidade e imagem positiva do governo seja em qualquer instância de governo. Nesse contexto, torna-se necessário enfatizar a menção da Constituição Federal Brasileira:

A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. (BRASIL, 1988, Art. 37, § 1º).

Além disso, as administrações públicas de quaisquer níveis – federal estadual ou municipal – devem obedecer, em todos os atos públicos, aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (BRASIL, 1988).

Ademais, a publicidade governamental se conecta aos princípios da Administração Pública os quais orientam o comportamento dos agentes públicos a se voltarem para os interesses da população e, entre tais princípios, encontra-se o princípio da impessoalidade, o qual limita o caráter impróprio da comunicação.

Dessa forma, a publicidade precisa ser clara, evidenciando todos os atos praticados pelo governo bem como sua forma de gestão por meio de uma prestação de contas transparente, fazendo com que a população tenha uma imagem de gestão límpida, honesta, ativa, eficaz e eficiente.

Assim, a parte mais consciente do povo visualizaria tal publicidade como informativa, e não como um mero comercial, entretanto quando se leva em consideração o grau de instrução, quanto maior o grau de formação educacional, maior acesso.

Na opinião de Layon Carlos Cezar:

A comunicação, mais do que levar informações a seus públicos, tem papel fundamental para que a interlocução seja construída a partir de diferentes narrativas. Essas narrativas, no entanto, ao se aproximarem de uma vertente mercadológica têm como intuito claro permitir a venda de produtos ou serviços e permitir que seus consumidores expressem suas opiniões sobre as experiências de compra. No setor público essa vertente preza por comunicar aos cidadãos a oferta dos serviços públicos e os mecanismos para terem acesso. No entanto, ao assumir uma perspectiva mais dialógica e menos instrumentalizada, a comunicação pública pode circular em diferentes áreas no intuito de estimular o engajamento cívico a partir de caminhos próprios que ultrapassam sua linearidade pragmática. (CEZAR, 2019, p. 57).

Vale mencionar que o gasto com publicidade de utilidade pública deve ser realizado na medida em que se mostrem eficientes, não devendo ser priorizados em detrimento de outros setores que possam favorecer a sociedade. Eles também devem ser mínimos, pois a tecnologia da Internet oferece divulgações eficientes e mais relevantes com relação a preços. Bucci (2013) relata que, se por um lado, os parlamentares brasileiros possuem interesse quanto ao aumento dos gastos com publicidade oficial, por outro lado, os órgãos de imprensa acabaram por tomar gosto pelas verbas que ganham de presente dos anunciantes oficiais.

No Brasil, lamentavelmente, ocorrem elevados gastos com publicidade por parte do governo, afinal, a situação do país é de recessão, notoriamente no contexto da pandemia da COVID-19 que, além de aumentar a taxa de desempregos, afeta a produção e cadeias globais de suprimentos, fechando fronteiras, derrubando bolsas, cancelando eventos e caminhando para uma recessão global. Também tentar gerar crescimento econômico com gasto estatal é algo inviável porque o Estado gasta qualquer centavo que seja, tirando esse dinheiro da economia.

A política do gasto do estado transfere o dinheiro de uns para outros, não geram nada e na tentativa de querer aumentar a riqueza geral com gasto publico é como tentar elevar o volume de água da piscina retirando o liquido de um lado e colocando no outro.

Nesse cenário, gastar o dinheiro público em publicidades inúteis é tão perigoso quanto a rápida expansão do vírus. Ademais, a propaganda e a demagogia do governo não vão alterar a realidade.

4.3 Portal da Transparência do Governo Federal

O Portal da Transparência consiste em uma página do Portal Oficial do Órgão Público, Federal, Estadual e Municipal, destinado a divulgar, pela Internet, os dados e informações referentes aos atos administrativos dos órgãos da Administração Pública. Essas páginas contêm dados, informações e demonstrativos sobre a execução orçamentária de cada exercício fiscal, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como informações sobre desembolso com fornecedores em suas diversas modalidades.

O portal da transparência do Governo Federal foi criado pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União, em 2004. Trata-se de um site de livre acesso por meio do qual o cidadão pode encontrar informações sobre os gastos do dinheiro público e sobre assuntos ligados à gestão pública do país. A partir de sua criação, foram aumentando os recursos e ofertas de dados até se consolidar como importante instrumento de controle social (PORTAL, 2020).

Ao considerar a criação do portal, cabe definirmos a seguir, o que se entende por transparência nesse contexto. Conforme afirmam Vishwanath e Kaufman (1999), transparência é a sequência crescente de informações econômicas, políticas e sociais, apresentando as seguintes características: acessibilidade aos meios de informações, aliada à proficiência; relevância da informação apresentada; qualidade e confiabilidade, abrangência, consistência e relativa simplicidade em sua apresentação. A transparência compõe-se pelo princípio da publicidade e pelos subprincípios da motivação e participação popular na gestão administrativa, posto que todos indicam a visibilidade da atuação administrativa, influenciando a produção de regras, procedimentos e leis, como a Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Portal da Transparência possui cinco tipos de consultas: despesas, receitas, convênios, empresas sancionadas e servidores, e elas podem ser visualizadas no canto superior esquerdo da página. Cada tipo de consulta possui suas respectivas modalidades conforme está apresentado na Figura 1, que se refere ao layout do sítio eletrônico do Portal da Transparência do Governo Federal.²

Figura 1 - Layout inicial do sítio Portal da Transparência do Governo Federal

² O endereço eletrônico para o acesso à página é: <<https://www.portaldatransparencia.gov.br>>

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal (CGU, 2010).

Estudos a respeito desse tema são relevantes para que se identifique a questão da transparência e as perspectivas que a envolve, pois a disseminação de informações acessíveis a toda a população faz com que a sociedade se aproxime cada vez mais da gestão pública, pois “o grau de transparência pública indica, em alguma medida, quão democrático um governo possa ser” (QUEIROGA, 2018, p. 7).

Entretanto, Sartori (apud PRADO, 2004, p. 19) adverte que o desenvolvimento de uma cultura de transparência e controle social na Administração Pública contribui para o fortalecimento da democracia, contudo, nem sempre a informação transmitida é relevante ou inteligível e sua presença não significa necessariamente governos mais transparentes.

No portal da transparência, as informações disponibilizadas são diárias e mensais sendo que as diárias se referem ao detalhamento das despesas, conforme determinação da Lei Complementar nº 131/2009, na qual a transparência é

assegurada mediante a liberação das informações em tempo real, em meios eletrônicos de acesso público conforme demonstrado na Figura 2, a seguir:

Figura 2 - Layout do Portal da Transparência do Governo Federal (despesas)

The image shows a web interface for the Federal Government Transparency Portal. At the top, there are navigation tabs: DESPESAS (highlighted), RECEITAS, CONVÊNIO, CEIS, and SERVIDORES. Below the tabs, there are two main sections:

- Informações Diárias (dados a partir de maio de 2010) LC 131 - NOVO!**: A section for daily expenses with a brief description and a 'consultar' button.
- Informações Mensais (dados a partir de 2004)**: A section for monthly expenses with a brief description and a 'consultar' button.

Under the 'Informações Mensais' section, there are two sub-sections:

- Transferências de Recursos**: Includes a dropdown for 'Exercício (Selecione)', radio buttons for 'por Estado/Município', 'por Ação de Governo', and 'por Favorecido' (with a dropdown), and a 'consultar' button.
- Gastos Diretos do Governo**: Includes a dropdown for 'Exercício (Selecione)', radio buttons for 'por Tipo de Despesa', 'por Órgão Executor', 'por Ação Governamental', 'por Favorecido' (with a dropdown), 'Diárias Pagas', and 'por Cartão de Pagamento' (with a dropdown and '(dados a partir de 2002)'), and a 'consultar' button.

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal (CGU, 2010).

No que se refere às informações mensais, ficam à disposição dos usuários constando todas as transferências dos recursos públicos federais e os gastos diretos do Governo Federal em compras ou contratação de obras e serviços.

A transparência nos serviços públicos serve de requisito básico para a democracia, e para tanto, a Constituição de 1988 impôs a obrigatoriedade de divulgação dos atos de gestão. A partir da edição da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF), foi regulamentado de forma específica e o referido texto normativo visa o controle e conseqüentemente a transparência das contas públicas, preceituando a garantia de que todo cidadão tenha acesso aos gastos da atuação administrativa.

Percebe-se que, ao impor limitações e regramentos, a LRF é tida como base para a administração das finanças públicas, figurando como instrumento de controle da

mesma. Neste processo de aperfeiçoamento da transparência, editou-se, também, a Lei Complementar nº 121/2009, a fim de efetivar um progresso na publicidade dos atos administrativos, proporcionando o mandamento de divulgação transparente e pormenorizada das contas das entidades públicas. E, por meio da promulgação da Lei nº 12.527/2011, a chamada Lei de Acesso à Informação, estabeleceram-se instrumentos para que os respectivos entes prestem, de forma facilitada, informações de caráter público, afinal, a transparência das ações do governo é de suma importância para o fortalecimento da democracia e o desenvolvimento da economia.

Sob o prisma da transparência das ações do governo, tal ideia se mescla à divulgação de seus atos realizados, como uma espécie de marketing e de propaganda. Os conceitos de transparência e de propaganda se aproximam ao analisar o “governo eletrônico” por meio dos sites de redes sociais, e também nos portais institucionais, como demonstram outros estudos (PINHO, 2008; RAUP, 2011; CRUZ, 2012; POSSAMAI, 2014; FILGUEIRAS, 2015).

4.4 Licitação

O Governo Federal, para realizar seus serviços de publicidade e propaganda contrata agências de publicidade por meio de licitação. As agências vencedoras, por sua vez, subcontratam empresas especializadas nas mais variadas áreas para a consecução de um produto final que pode ser desde um cartaz até comerciais televisivos.

Dessa forma, a Administração Pública distingue-se do setor privado, no que tange a contratar serviços, adquirir, alienar e locar bens, ou contratar obras, uma vez que o poder público precisa observar rigorosamente a legislação antes de realizar tais procedimentos. A licitação é definida por Celso Antônio Bandeira de Mello da seguinte forma:

Licitação – em suma síntese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom

cumprimento das obrigações que se propõem assumir. (MELLO, 2010, p. 528).

De acordo com a Lei de Licitações nº 8.666, de 21 de junho de 1993, as modalidades de licitação admitidas são exclusivamente as seguintes:

- a) concorrência: modalidade da qual podem participar quaisquer interessados que na fase de habilitação preliminar comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução do objeto da licitação;
- b) tomada de preço: modalidade realizada entre interessados devidamente cadastrados ou que atendem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação;
- c) convite: modalidade realizada entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de três pela unidade administrativa, a qual fixará em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas;
- d) concurso: modalidade realizada entre qualquer interessado para escolha de trabalho técnico, científicos ou artísticos, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes do edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 dias;
- e) leilão: modalidade da qual podem participar quaisquer interessados para venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor de avaliação. Pregão: modalidade de licitação em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita em sessão pública. Os

licitantes apresentam suas propostas de preço por escrito e por lances verbais, ou via internet, independentemente do valor estimado da contratação.

Conforme o portal da transparência do Governo Federal, dentre as várias modalidades de licitação o pregão é uma das modalidades mais utilizadas pela Administração Pública, devido ao fato de promover maior agilidade, redução da burocracia e por não ter limitação de valor para contratação.

Segundo Mota (2005), o pregão possui vantagens como a redução de tempo e de custos, com a inversão de fases e certamente o incremento do número de concorrentes, em razão da disputa-aberta, com maior flexibilidade de documentação e eliminação de ritos.

Essa modalidade foi instituída pela Lei 10.520/2002, Artigo 4º § 1º do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Tal modalidade, inclusive, regulamenta e torna obrigatória a utilização do pregão na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns. O pregão pode realizar-se em reunião pública, com a presença dos licitantes – pregão presencial, ou por meio de tecnologia da informação (Internet) – pregão eletrônico, admitindo, inclusive, o uso de recursos de tecnologia da informação. Com essa iniciativa, o governo federal enseja total transparência nos respectivos processos.

O pregão eletrônico, além de trazer mais economia, agilidade e desburocratização, traz juntamente o emprego da tecnologia da informação, os lances ocorrem através da Internet, meio que permite maior rapidez e publicidade, tornando-se a modalidade muito apreciada pela Administração Pública, substituindo vantajosamente o tradicional convite. Gasparini define ao pregão da seguinte forma:

Portanto, pregão é o procedimento administrativo mediante o qual a pessoa obrigada a licitar, seleciona para a aquisição de bens comuns ou para a contratação de serviços comuns, dentre as propostas escritas, quando admitidas, melhoráveis por lances verbais ou virtuais, apresentadas pelos pregoantes em sessão pública presencial ou virtual, em fase de julgamento que ocorre antes da fase de habilitação. (GASPARINI, 2007, p. 38).

As reformas na Administração Pública, a revolução digital introduzida pela *Internet* e a consolidação da democracia no Brasil, deram aos cidadãos instrumentos para fiscalizar a gestão pública, conduzindo a um aumento na procura por informações governamentais (MELLO; SLOMSKI, 2010).

Contudo, a disponibilização das informações em ambientes eletrônicos pelo governo não permite ao usuário a compreensão e, sobretudo, a capacidade de fazer conclusões acerca de seu conteúdo. Michener (2011) e Angélico (2011) afirmam que, para estabelecer uma transparência clara da informação de modo que seja possível fazer inferências, o ideal é aprender a registrar, catalogar e organizar as informações, além de disponibilizá-las de maneira mais adequada na *Internet*.

5 ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DA VERBA DE MÍDIA DO GOVERNO FEDERAL DE 2000 A 2014

De acordo com a reportagem da Revista Exame publicada em 30 de junho de 2015, o governo federal gastou 23 bilhões de reais em compra de mídia em TVs, jornais, sites, revistas e portais. Entre esses gastos, 16,3 bilhões foram para a televisão aberta, o que corresponde a 73% do total. A TV Globo foi quem mais recebeu verbas para o espaço publicitário, com um montante de R\$ 7,4 bilhões; em seguida, vieram a Record e o SBT. Por sua vez, os jornais receberam R\$ 2,8 bilhões em 14 anos, tendo a Folha de São Paulo, arrecadado uma quantia de R\$ 277,3 milhões. Entre as revistas, a Veja, recebeu R\$ 460,1 milhões e, a Época ficou em segundo lugar, com o montante de R\$ 213,6 milhões.

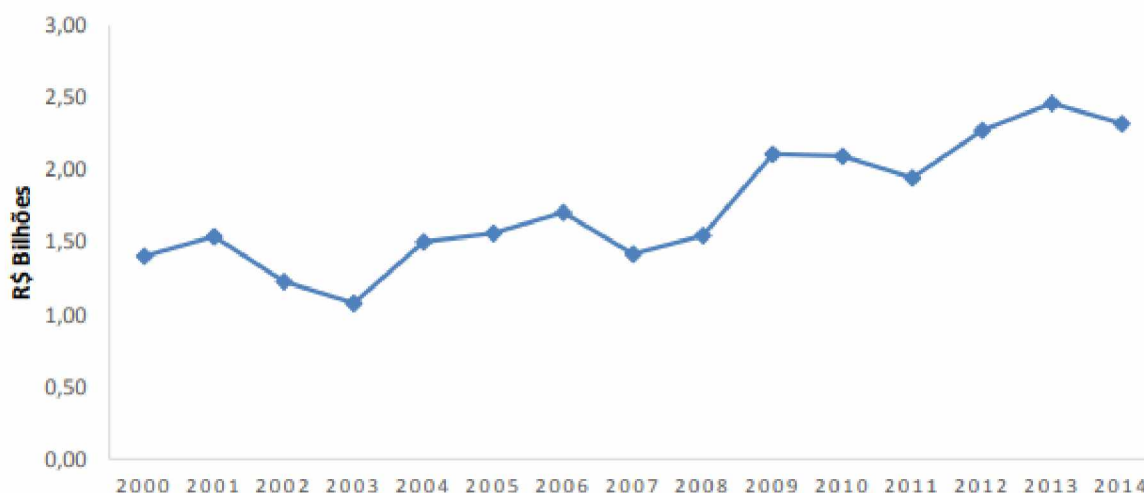
Ao considerar os recursos aplicados pelo governo para a compra de espaços publicitários nos diferentes meios e veículos de comunicação ao longo desses 15 anos (2000-2014), notou-se que a Tv era a principal mídia para a qual eram destinados os recursos de publicidade e propaganda.

De acordo com Pedro Alexandre de Oliveira Santos:

Considerando-se os valores nominais, é possível identificar uma tendência crescente de gastos publicitários durante quatorze anos. De 2000 a 2014, o Governo Federal gastou o total de R\$ 26.372,00 bilhões em verba de mídia. Sendo que de 2000 a 2002, anos finais do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, a média de investimento foi de R\$ 1,3 bilhão. De 2003 a 2008, anos que representaram um forte crescimento econômico no Brasil durante o primeiro mandato de Lula, a média de investimento anual foi de R\$ 1,4 bilhão. Já no segundo mandato de Lula (2008 a 2010), somado ao primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011 a 2014), a média de investimento do Governo Federal saltou 6,22%, totalizando uma média de R\$ 2,2 bilhões ao ano. (SANTOS, 2018, p. 61).

O Gráfico 1 ilustra a tendência desse crescimento:

Gráfico 1 - Evolução da verba de mídia do Governo Federal entre 2000 e 2014:



Fonte: Dados publicados pelo Instituto para Acompanhamento da Publicidade (apud SANTOS, 2015).

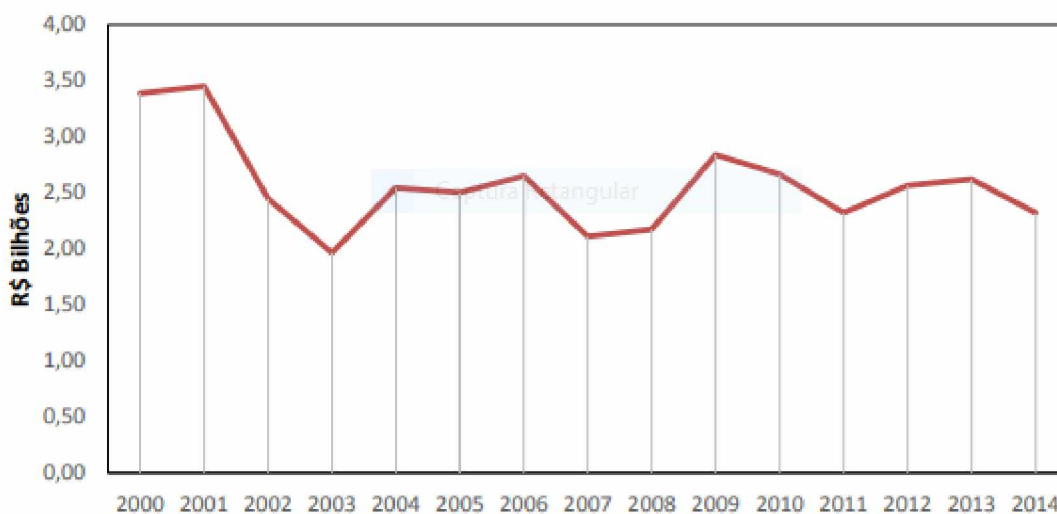
Observa-se que os gastos com mídia do Governo Federal ao longo de quatorze anos foram exibidos em sua forma nominal e real. Tais formas de exposição implicam em resultados diferentes. Pois, quando os gastos são deflacionados (valor real) com base no Índice Nacional de Preço ao Consumidor (IPCA de 2014), há uma mudança no que se refere à tendência de maiores gastos entre os governos, Fernando Henrique (2000 a 2002), Lula (2003 a 2011) e Dilma Rousseff (2011 a 2014).

Ao considerar os valores nominais, identifica-se uma tendência crescente de gastos publicitários durante quatorze anos. De 2000 a 2014, o Governo Federal gastou o total de R\$ 26.372,00 bilhões em verba de mídia. Sendo que de 2000 a 2002, anos finais do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, a média de investimento foi de R\$ 1,3 bilhão. De 2003 a 2008, anos que representaram um forte crescimento econômico no Brasil durante o primeiro mandato de Lula, a média de investimento anual foi de R\$ 1,4 bilhão. Já no segundo mandato de Lula (2008 a 2010), somado ao primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011 a 2014), a média de investimento do Governo Federal saltou 6,22%, totalizando uma média de R\$ 2,2 bilhões ao ano (SANTOS, 2018).

No Gráfico 1 existe uma tendência de crescimento nos anos que corresponderam ao processo eleitoral de 2002 (R\$ 1 bilhão), 2006 (R\$ 1,4 bilhão), 2010 (R\$ 2 bilhões) e 2014 (R\$ 2,3 bilhões), essa baixa nos gastos com publicidade durante esses anos, ocorreu devido a Lei Eleitoral, nº 9.504/97, que proíbe gastos em publicidade em ano de eleição pelos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais.

Entretanto, foi possível identificar que os gastos com publicidade nos governos Lula e Dilma foram maiores se comparados ao governo de FHC. Ao analisar os valores reais deflacionados com base no IPCA de 2014, é possível identificar um movimento contrário apresentado no Gráfico 2, no qual os valores reais demonstram que no período FHC os gastos com publicidade foram maiores se comparados ao governo Lula e Dilma.

Gráfico 2 - Evolução da verba de mídia do Governo Federal de 2000 a 2014 (R\$ bilhões, valores deflacionados pelo IPCA, base 2014)



Fonte: Dados publicados pelo Instituto para Acompanhamento da Publicidade (apud SANTOS, 2014).

No Gráfico 2, pode-se observar que existe uma inversão na ordem dos governos que mais gastaram em publicidade entre 2000 e 2014. Ao contrário do Gráfico 1, o Gráfico 2 possui valores deflacionados apontando um processo de declínio no montante de recursos públicos voltados para essa política.

Um detalhe importante figura-se no fato de que durante esses quatorze anos, o governo de FHC, em seus três últimos anos (2000 a 2002), direcionou para as diferentes mídias uma média de R\$ 3 bilhões. Só no ano 2000, o valor real dos gastos com publicidade foi de R\$ 3,2 bilhões e, em 2001, foram R\$ 3,4 bilhões; situação normal, para um ano eleitoral.

A partir de 2003, os gastos diminuíram, atingindo a cifra de R\$ 2,4 bilhões. Os gastos realizados na gestão de FHC foram superiores à média de gastos realizados pelo governo Lula e Dilma Rousseff: de 2003 a 2007 a média de gastos alcançou R\$ 2,3 bilhões, e de 2008 a 2014, o gasto médio foi de R\$ 2,5 bilhões. Salienta-se que estão disponíveis somente os dados dos três últimos anos do Governo FHC, o que pode enviesar a média calculada (SANTOS, 2018).

O planejamento de mídia do Governo Federal inicia-se com a segmentação dos recursos públicos, destinados para a ocupação de espaço publicitário, ocorrendo através de diferentes meios de comunicação que tenham capacidade de cobertura geográfica, meios de veículos de comunicação, alto índices de audiência bem como o domínio no mercado de consumo dos meios.

A Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (**Secom/PR**) identifica seis meios de veículos como prioridades na compra de espaço publicitário: TV aberta, rádio, jornal, revista, internet e mídia exterior. Os elementos estabelecidos pelo respectivo setor, que justifica tal escolha são: o jornal, a revista, a TV aberta e o rádio, os quais devem atender a capacidade de audiência e afinidade dos programas produzidos pelas emissoras, no âmbito do Poder Executivo Federal. Ou seja, o montante gasto com as publicidades deve atender a audiência e, sempre que possível, esses veículos de comunicação segmentados devem incluir-se no critério regional.

Cabe salientar que a tecnologia reduziu as distâncias e todas as camadas populacionais nos mais diversos lugares possuem acesso às informações institucionais em tempo real. Por isso, a promoção de um intenso processo de regionalização da publicidade governamental torna-se um aliado no sentido de

mapear o país, criando campanhas publicitárias específicas nas diversas regiões. Notoriamente, a redistribuição de aplicação de verbas publicitárias é deveras salutar para que todos os cidadãos possam se inteirar de todas as informações do governo. A Tabela 1 mostra a forma como o governo segmenta recursos públicos para compra de espaço publicitário nos meios de comunicação cujo critério está relacionado com as grandes empresas privadas do setor publicitário.

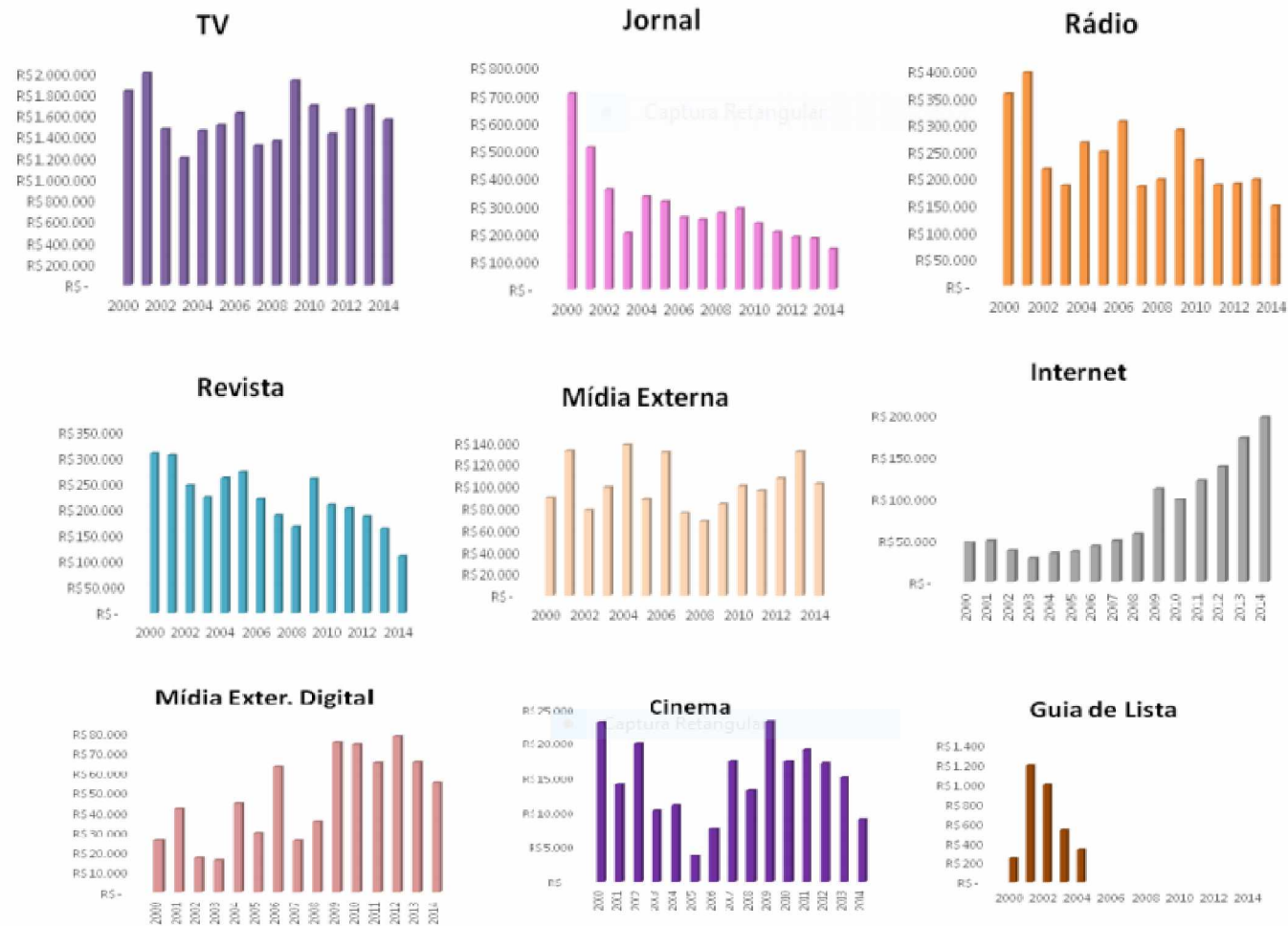
Tabela 1 -Ranking de gastos por meio de comunicação

RANKING DE GASTOS POR MEIO DE COMUNICAÇÃO	TOTAL DE 2000 A 2014, EM R\$ BILHÕES (IPCA ANO BASE 2014)
TV	R\$ 23,60
JORNAL	R\$ 4,40
RÁDIO	R\$ 3,60
REVISTA	R\$ 3,30
MÍDIA EXTERIOR	R\$ 1,50
INTERNET	R\$ 1,20
MÍDIA EXT. DIGITAL	R\$ 713
CINEMA	R\$ 221
GUIAS E LISTAS	R\$ 0,01
TOTAL	R\$ 38,70

Fonte: Santos (2014), com base nos dados ofertados pelo IAP.

Percebe-se que os gastos realizados no meio televisivo pelo Governo Federal são preponderantes, o segundo maior gasto, que é com o jornal, com R\$ 4,4 bilhões, ou seja, a TV recebeu 61% do total de R\$ 38,7 bilhões que o Estado direcionou para a verba de mídia. Isso mostra que a televisão é o meio mais consumido no país no período em estudo. A seguir, tem-se de forma detalhada o gasto anual do Governo Federal na compra de espaço publicitário nos meios mencionados, de acordo com os dados fornecidos pelo Grupo de Mídia de São Paulo. O Gráfico 3 evidencia de forma detalhada como o Governo Federal distribuiu os recursos de publicidade, conforme os meios identificados na Tabela 1.

Gráfico 3 - Distribuição de verbas por meio de comunicação (2000-2014)



Fonte: Santos (2014).

O Gráfico 3 mostra os nove meios de comunicação que ao longo de quatorze anos receberam verba pública do Governo Federal. Porém, a guia de lista, ou guia telefônica, que é mencionada na Tabela 1 não foi considerada, uma vez que deixou de ser opção de veiculação devido à perda de espaço para internet.

Observa-se que de forma isolada, é possível identificar que, no governo FHC, houve uma maior destinação da verba de mídia para os seguintes meios de comunicação: TV, rádio, revista, jornal, cinema e guia de lista (ou lista telefônica). Já a partir da gestão de Lula e Dilma Rousseff, o maior direcionamento da verba foi para a Internet e para a mídia externa digital (luminárias, outdoor eletrônico). Com a popularização da Internet e diferentes plataformas digitais, o gasto em propaganda na rede aumentou em 322%, ao passo que na mídia externa digital o aumento foi de 114%. Por sua vez, nos meios impressos – jornal e revista – a redução de gastos foi de -80% e -64%, respectivamente.

Quanto à difusão comercial na rede mundial e nacional, os processos de negociação dos portais são imprescindíveis, sejam estes do setor público ou privado. Isso fica evidente na obra *Economia Política da Internet* (2011), produzida pelo Dr. César Bolño, Alain Herscovici, Marcos Castañeda e Daniel Vasconcelos.

A Tabela 2 mostra o ranking com as 20 empresas de internet que mais concentraram verba de mídia.

Tabela 2 - Lista de investimento nas empresas de internet

EMPRESAS DE INTERNET	VALORES EM R\$ (IPCA ANO BASE 2014)
1º Uol (grupo folha)	R\$ 117.573.115,00
2º Globo.com (grupo globo)	R\$ 91.499.621,00
3º Terra Online (grupo telefônica)	R\$ 88.467.258,00
4º MSN (grupo Microsoft)	R\$ 83.033.945,00
5º IG (grupo ongoing)	R\$ 77.865.827,00
6º Yahoo! (grupo verizon)	R\$ 44.989.694,00
7º Facebook (grupo facebook)	R\$ 40.383.354
8º R7 (grupo record)	R\$ 25.911.947
9º Carta Maior	R\$ 22.496.992,00
10º Estadão (grupo estado)	R\$ 22.299.331,00
11º Universal Mccann	R\$ 17.960.987,00
12º Folha Online (grupo folha)	R\$ 17.391.272,00
13º Viaje Aqui	R\$ 15.954.232,00
14º Google (google inc.)	R\$ 13.605.962,00
15º Casa.com.br (grupo abril)	R\$ 11.516.508,00
16º Terra (grupo telefônica)	R\$ 10.731.806
17º Zentih	R\$ 10.482.441
18º Panorama Brasil	R\$ 8.148.920,00
19º Hotwords	R\$ 7.793.288,00
20º O Globo Online (grupo globo)	R\$ 7.548.469,00

Fonte: Santos (2014), com base nos dados do IAP.

As empresas como o Grupo Folha, Grupo Globo, Telefônica, Microsoft, Grupo Abril, Google Inc, Grupo Ongoing, *Interpublic Group of Companies* e Grupo Verizon aparecem no topo das que mais recebem verba de mídia do governo, pois formam oligopólio e, atuam em diferentes ramos da comunicação como jornalismo, internet e tecnologia da informação, gráfica e editora, radiodifusão e telefonia. Juntas, essas empresas concentraram 65% do total da verba de mídia que foi destinada pelo governo para compra de espaço publicitário na internet.

Todavia, a internet se encontra muito aquém do montante dos recursos que foram direcionados para a TV entre 2000 e 2014. A televisão ainda é o principal meio de divulgação do Governo: foram destinados R\$ 23,6 bilhões de reais para esse tipo de mídia no período analisado, com uma média anual de gastos de R\$ 1,5 bilhão, distribuídos entre 1232 veículos diferentes, tanto do sistema público quanto do sistema privado de televisão.

Tabela 3 - Lista de investimento nas empresas de TV

EMPRESAS DE INTERNET	VALORES EM R\$ (IPCA ANO BASE 2014)
1º Rede Globo	R\$ 9.586.588.150,00
2º Rede SBT	R\$ 2.833.694.297,00
3º Rede Record	R\$ 2.682.995.535,00
4º Rede Bandeirantes	R\$ 1.703.259.219,00
5º Rede TV! 9	R\$ 667.783.940,00
6º TV Globo (rede globo)	R\$ 485.807.507,00
7º TV Globo	R\$ 338.237.088,00
8º TV Globo Merchandising	R\$ 334.461.717,00
9º Sportv	R\$ 267.539.021,00
10º Globo News	R\$ 264.028.931,00
11º TV Brasil 2	R\$ 233.694.654,00
12º TV São Paulo 4	R\$ 167.561.435,00
13º TV Record7	R\$ 153.694.250,00
14º Rede Vida	R\$ 153.478.250,00
15º ESPN Brasil	R\$ 119.315.819,00
16º CNT Curitiba 6	R\$ 109.988.447,00
17º Rede MTV	R\$ 95.554.411,00
18º TV Globo Minas	R\$ 86.325.321,00
19º TV Bahia 11	R\$ 78.471.413,00
20º RBSTV Porto Alegre 12	R\$ 77.639.050,00

Fonte: Santos (2014), com base nos dados do IAP.

De acordo com os dados acima, entre as vinte emissoras que mais receberam a verba de mídia do Governo Federal, apenas a TVE Brasil, que no ranking aparece como décima primeira, pertence ao sistema público de TV. Isso mostra que a política de comunicação do Estado brasileiro impulsiona o sistema público para uma posição secundária. A Rede Globo foi a empresa que mais recebeu recursos do Governo Federal pelos serviços de publicidade, somando um total de R\$ 9,586 bilhões, o que equivale a 40% do total da verba. Se somarmos esse valor ao que as afiliadas da emissora também receberam, a soma salta para R\$ 10,987 bilhões. Quanto às empresas do sistema radiofônico, considerado o terceiro meio mais consumido no país, as empresas que mais receberam verba de mídia do Governo Federal foram Globo, Jovem Pan e CBN, conforme pode-se verificar na Tabela 4:

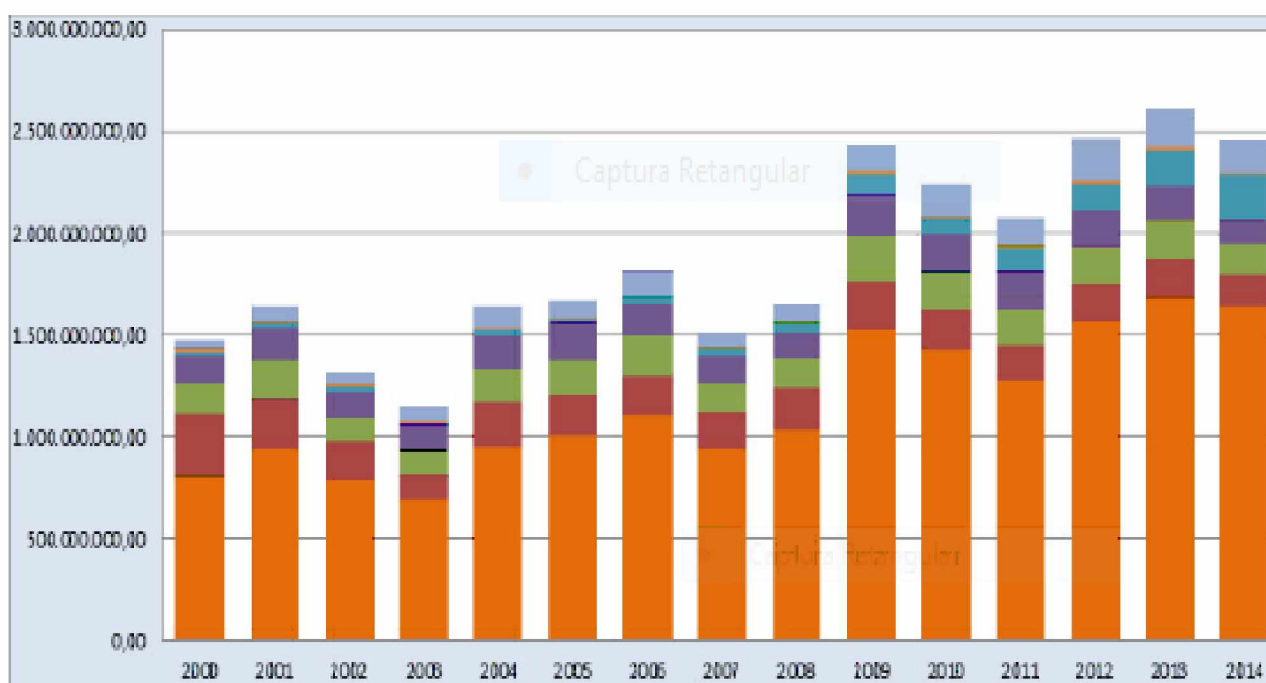
Tabela 4 - Lista de investimento nas empresas de rádio

EMPRESAS DE RÁDIO	VALORES EM R\$ (IPCA ANO BASE 2014)
1º Globo AM 1100 AM	R\$ 118.350.482,00
2º Jovem Pan AM SAT AM	R\$ 114.799.465,00
3º Globo AM 1220 AM	R\$ 111.367.116,00
4º CBN SAT AM	R\$ 97.058.526,00
5º Super Rádio Tupi AM 1280	R\$ 87.738.748,00
6º Capital AM 1040	R\$ 73.126.737,00
7º Bandeirantes AM	R\$ 68.038.084,00
8º Antena 1 SAT FM	R\$ 65.607.472,00
9º Radio Band AM SAT AM	R\$ 63.108.534,00
10º Gaúcha AM 600	R\$ 54.324.318,00
11º Jovem Pan AM 620	R\$ 51.386.169,00
12º Nativa 95,3 FM	R\$ 42.773.672,00
13º Itatiaia AM 610	R\$ 42.413.386,00
14º Rede Transamerica FM	R\$ 40.153.454,00
15º Alpha 101,7 FM	R\$ 37.622.850,00
16º Transcontinental FM 104,7	R\$ 35.026.758,00
17º CBN SAT AM	R\$ 33.608.140,00
18º Cobram AM	R\$ 33.229.518,00
19º FM O Dia 100,5	R\$ 33.042.915,00
20º CBN AM 780	R\$ 32.348.467,00

Fonte: Santos (2014), com base nos dados do IAP.

O Gráfico 4 evidencia os gastos do governo com publicidade no período em análise.

Gráfico 4 - Gastos do Governo Federal entre 2000-2014



Fonte: Base de dados fornecidos pelo Instituto para Acompanhamento da Publicidade entre 2000-2014.

Tabela 5 - Gastos do Governo Federal entre 2000-2014

	TELEVISÃO	JORNAL	RÁDIO	REVISTA	INTERNET	CINEMA	MÍDIA EXTERIOR	TOTAL GERAL
2000	803.099.637,79	311.792.958,50	146.236.717,55	134.556.874,00	19.657.314,16	10.174.151,45	50.897.432,31	1.476.415.086,00
2001	949.141.312,37	243.342.102,60	189.308.522,17	145.481.038,30	23.528.925,18	6.732.940,65	83.466.887,66	1.641.001.729,00
2002	786.798.371,44	192.139.624,90	116.425.472,29	132.260.629,40	19.756.526,53	10.715.212,46	51.458.273,81	1.309.554.111,00
2003	700.005.221,46	118.179.682,60	109.027.901,08	131.332.202,40	16.507.469,75	6.031.943,78	67.528.624,96	1.148.613.046,00
2004	956.330.476,16	210.180.842,30	168.137.083,42	164.702.682,50	21.216.390,70	6.979.028,84	115.032.486,81	1.642.578.991,00
2005	1.001.709.412,93	209.308.863,70	165.695.940,12	181.894.838,80	23.812.035,19	2.455.855,65	77.778.673,02	1.662.655.619,00
2006	1.110.942.742,91	178.362.622,10	210.153.714,19	151.605.482,50	28.686.452,92	5.338.158,75	133.446.920,47	1.818.536.094,00
2007	943.929.519,95	179.931.413,10	132.460.671,34	135.384.767,10	35.316.836,51	12.546.355,04	72.460.862,22	1.512.030.425,00
2008	1.030.829.686,89	208.703.703,90	150.120.070,26	126.967.612,60	43.337.281,29	9.986.752,58	79.155.613,30	1.649.100.721,00
2009	1.525.076.100,00	230.492.823,30	230.037.790,97	206.128.724,20	88.151.807,15	18.304.550,47	126.307.219,68	2.424.499.016,00
2010	1.423.052.835,18	190.635.502,20	196.254.337,48	175.909.216,70	83.135.247,53	14.646.569,66	146.455.168,45	2.238.088.877,00
2011	1.272.123.468,54	183.255.176,10	166.501.848,98	186.863.983,70	109.502.082,90	17.170.204,34	144.133.335,42	2.079.550.100,00
2012	1.568.881.310,65	177.072.683,70	178.821.601,81	190.321.043,40	128.810.115,97	16.334.148,69	205.704.189,68	2.465.945.094,00
2013	1.692.423.230,71	181.569.172,70	194.930.933,19	164.150.618,40	170.182.244,69	14.892.221,41	197.920.660,07	2.616.069.081,00
2014	1.638.554.692,07	154.154.917,10	158.260.011,05	118.915.144,20	209.575.723,17	9.351.374,88	167.259.663,56	2.456.071.526,00

Fonte: Base de dados fornecidos pelo Instituto para Acompanhamento da Publicidade entre 2000-2014.

Observa-se que o maior gasto com publicidade ocorreu em 2013, com o valor total de R\$ 2.616.069.081,00 sendo, o menor gasto ocorrido em 2003, com um total de R\$ 1.148.613.046,00. A diferença entre os gastos percentuais foi de 127,75%. Dos cinco anos com maiores investimentos, três (2012, 2013 e 2014) ocorreram nos cinco anos do período Dilma, e dois (2009 e 2010) nos oito anos do período Lula.

A parcela investida em Televisão nos 15 anos superou 60% dos investimentos totais em mídia em 13 anos e a participação se deu em 2014, com 66,7% devido à Copa do Mundo. A menor parcela foi em 2000 (54,4%). Entre os anos com maior participação da TV no total geral de investimentos em mídia, quatro deles (2012, 2013, 2014 e 2015) esteve no período Dilma.

Pode-se dizer que a situação dos jornais foi muito afetada pela concorrência da internet, mas, em comparação com a das revistas, os diários enfrentam apenas intempéries em vez de um turbilhão. As revistas foram prejudicadas especialmente no segmento semanal que, em teoria, deveriam oferecer informações mais aprofundadas sobre os assuntos da semana, pois devido a velocidade imposta pela internet, os temas são dissecados, triturados e reconstruídos em questões de horas, não de dias. Outra coisa a se observar é que a TV aberta ou fechada obtiveram em sua maior parte, 72% do “*share*” ou “compartilhamento” da publicidade, em termos de audiência, na pesquisa referente a 2014.

6 ANÁLISE DOS DADOS E RESULTADOS

Em um primeiro procurou-se fazer a organização dos dados por meio das transcrições das entrevistas para em seguida compreender de que maneira se relacionava com os demais levantados no decorrer da investigação. A análise atendeu ao método dialético e dessa forma os dados foram discutidos, analisados e comparados com base na literatura, procurando realizar reflexão sobre eles. Foi feito um pedido ao entrevistado a manifestar sua opinião quando possível, de acordo com suas observações cotidianas ao longo de seu percurso nas atividades dos órgãos públicos. Para tanto, o entrevistado estava ciente de que suas respostas seriam usadas apenas para a pesquisa como fonte de dados e não para outros fins.

O entrevistado escolhido pelo pesquisador trata-se de político idoso, eleito a deputado Federal por cinco vezes, formado em Direito, fez carreira na Polícia de Minas Gerais, sendo, portanto, um político bastante conhecido no país. Como preferiu ficar no anonimato, será tratado por senhor M.R.L. A seguir serão apresentadas as questões feitas na entrevista e as respectivas respostas, devidamente transcritas, conforme já anunciado.

Ana: Sabe-se que a transparência é um fator essencial para um estado democrático e eficiente, devendo nortear a Administração Pública e as leis. Todavia, vêm sendo apuradas inúmeras denúncias em relação às licitações, principalmente em municípios, mesmo com atuação dos Tribunais de Contas dos Estados que são responsáveis pela auditoria, que também é realizada pela CGU, quando os recursos são oriundos do Governo Federal. Com relação a isso o Senhor acredita que os Portais de Transparências do Governo podem inibir a corrupção e gastos desnecessários?

M.R.L.: *“Sim, porém mesmo sendo o público-alvo do site, a sociedade, o povo, a população, há que se concordar que a participação do cidadão ainda é muito pequena devido ao desconhecimento sobre o portal. Para isso melhorar, o site precisa ser divulgado, pois os cidadãos não o conhecem da forma como deveria, então é necessário haver uma massificação na divulgação do site.”*

Partindo desse pressuposto, sabe-se que desde 2018 o governo Federal permitiu a criação de um novo portal com objetivo de aproximar-se mais do cidadão, o qual tem o direito de navegar por suas páginas através de consultas interativas e que lhe possibilite selecionar colunas, agregar valores, usar filtros e baixar resultados da pesquisa em planilhas. Porém, isso se torna ineficiente para a maioria da população, pois requer conhecimento técnico em dados e, um governo que propõe parâmetros de dados abertos, não pode limitar as informações de sua gestão a uma pequena parcela da população. Afinal, as informações públicas devem ser acessíveis a todos os públicos independentemente de serem leigos, especializados ou portadores de deficiência.

No parecer da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2003), o termo transparência possui diferentes significados, como uma simples notificação das decisões regulatórias tomadas, controles de corrupção, melhorias do sistema legal, participação ativa da população e consultas públicas sobre a regulação.

Ao ser indagado sobre o porquê do acesso restrito aos portais de transparência do governo, o Sr. M.R.L respondeu:

M.R.L: *“Acredito que além da falta de divulgação, um dos maiores empecilhos seja a baixa escolaridade pois isso dificulta a utilização do sítio. O do portal está sempre em pauta quanto a sua acessibilidade e ainda é um problema a ser resolvido, porque o cidadão, para acessá-lo, precisa ter domínio tecnológico. O acesso baixo e o público restrito, conforme você mencionou, traduzem-se em um trabalho no site sem retorno da população. Infelizmente no portal, na sua grande maioria, a participação do cidadão resume-se ao “fale conosco”, e-mail e telefone disponibilizados. E, também, grande parte, é de denúncia ou dúvidas que são encaminhadas para os devidos setores o mais rápido possível”.*

Olhando por este prisma, faz-se necessário que o governo não somente assegure o acesso à informação em seus portais, como também facilite a apropriação do conhecimento pelo cidadão, pois a Lei de Acesso à Informação (LAI), em seu artigo

5º, diz que é dever do Estado garantir o direito à informação, que será franqueada mediante os procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e com linguagem de fácil compreensão (BRASIL, 2011).

Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2004), a transparência significa mais do que o simples ato de divulgar as informações. O gestor público deve estar impelido pelo desejo de tornar-se compreendido pelo cidadão, trazendo informações úteis e valiosas para a sociedade. Na verdade, conforme explica GAO (2005), ainda permanece uma discrepância entre o que os governos estão propensos a prover, em termos de informação, e que tipo de informação o público espera.

Ana: Um dos fatores fundamentais para o ambiente democrático é o resgate da credibilidade mediante a transparência da Administração Pública. O senhor compartilha com esse pensamento?

M.R.L.: *“Obviamente que sim, para se cumprir a democracia nesse sentido, torna-se necessário integrar a população como um todo, de forma participativa garantindo-lhes a informação. Todavia isso tem sido tratado como uma questão de menor valor pela gestão pública, pois nota-se ainda um descaso dos governantes quanto ao acesso dos cidadãos à informação e isso significa que temos um longo caminho a percorrer”.*

Para que o Estado cumpra sua missão e promova de fato a construção da verdadeira cidadania, faz-se necessária uma mudança cultural de mentalidade, tanto do serviço público quanto da sociedade, para resgatar a legitimidade do poder público e sua responsabilização (*accountability*), por meio de um controle social permanente. E a comunicação exerce um papel preponderante em todo esse contexto (KUNSCH, 2013).

Na visão de Campos (1990), o conceito de *accountability* não possui uma expressão correspondente em português que contemple o espectro de significados existentes no termo em inglês. Todavia, em termos sintéticos e aproximativos, pode ser pensado como a transparência, o comprometimento dos governantes na prestação de contas e, também, nas responsabilidades pelos seus atos (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

O conceito de *accountability*, conforme Akutsu e Pinho (2002, p. 731) contemplam duas partes: uma é a de delegar responsabilidade para que a segunda proceda à gestão dos recursos; ao mesmo tempo, gera a obrigação daquele que administra os recursos de prestar contas de sua gestão, demonstrando o bom uso desses recursos.

Ana: Senhor M.R.L, no que tange à transparência dos portais, o senhor acredita que a prestação de contas do governo à sociedade ainda deixa a desejar e que esse fator não condiz com o princípio da clareza o qual deveria nortear tais prestações, visto que as informações orçamentárias são insuficientes?

M.R.L: *“Acho que o portal ainda não consegue representar essa concepção de transparência e, quanto ao gasto do dinheiro público, o governo não quer dar publicidade, isso torna a questão da transparência elitizada, direcionada mais para as pessoas ligadas ao meio. Mas, o fato é que no Brasil, a transparência ainda está muito atrelada à moralidade e, isso, nós estamos tentando mudar porque nosso país vem sofrendo com uma crise de caráter por longos anos.”*

Nesse contexto, a fala do entrevistado corrobora a visão a menção de Madeira (2008), ao alegar que a transparência não se restringe apenas em publicar, ela se expande na medida em que torna tudo mais claro e de fácil entendimento, sem que haja malabarismos verbais dificultando a interpretação.

A transparência e a disponibilização da informação no setor público consagram, entre outros, dois grandes objetivos: atacar o importante problema da corrupção e propiciar o aperfeiçoamento constante das ações estatais (TORRES, 2004, p. 42).

No entanto, isso não tem sido suficiente, considerando que o relato feito em 2020, por meio de um levantamento da organização não-governamental, Transparência Internacional, no qual se afirma que a corrupção no Brasil piorou em 2019, sob o prisma de uma percepção mundial. Nesse levantamento, o Brasil aparece com destaque no relatório, que aponta a corrupção como "um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento econômico e social do País" (COMBATE..., 2020).

Na sequência, o entrevistado foi indagado sobre a disponibilização de verbas públicas para publicidade e propagandas, principalmente em períodos eleitorais, em detrimento da saúde e educação, por exemplo, se extrapolam a Lei da Transparência? O senhor M.R.L respondeu:

M.R.L: *Evidentemente que tais gastos astronômicos por assim dizer em publicidade do governo brasileiro, impactam negativamente na saúde, educação e demais áreas, pois a própria imprensa vem noticiando há anos, que a saúde pública no Brasil sofre um grande martírio, com infraestrutura precária e fica fragilizada pelo descaso de muitos governantes, pois a má gestão dos recursos públicos aliada à corrupção acaba afetando até mesmo a realização de procedimentos mais simples nos setores de saúde.*

Ao ser interrogado sobre as funcionalidades e limitações no Portal da Transparência do Governo Federal (PTGF) o Senhor M.R.L respondeu:

M.R.L: *“A funcionalidade se dá pelo fato de se tratar de um site de livre acesso, onde o cidadão poderá encontrar informações sobre os gastos públicos, licitações e contratos, análise e interpretação dos dados, benefícios aos cidadãos, entre outros. Quanto às limitações pode-se citar a dificuldade do acesso dos usuários às informações, que não permite diretamente a formação de séries históricas na maioria das consultas; o Portal não oferece acesso aos programas e ações de governo constantes no Plano Plurianual (PPA); nos gastos diretos do governo, as diárias não se vinculam a relatórios individualizados e nos saques dos cartões corporativos não evidenciam o que foi gasto.”*

Vale enfatizar que os problemas de localização das informações dentro dos portais, além de se constituírem obstáculos que abrangem a disponibilização das informações, existem também dificuldades na linguagem empregada, o que leva às dificuldades de utilizá-las. Nesse aspecto, alguns problemas de acessibilidade poderiam ser solucionados com a disponibilização de um manual de navegação, comentários explicativos para as informações financeiras e aplicação de ferramentas dinâmicas, como gráficos e mapas. Ademais, se esse portal tem a função de aproximar o governo

e a sociedade, favorecendo a fiscalização da aplicação dos recursos públicos além de compreender as demandas da sociedade, recursos dessa natureza iriam assegurar que a transparência ocorra de fato.

Por fim, vale dizer que se o objetivo do portal é estabelecer aproximação com a sociedade, de forma a compreender as suas demandas, nada mais justo que se tenha uma comunicação mais efetiva com o governo, clara e simples, o que acabaria se tornando em um instrumento mais assertivo para relação entre ambos.

Cabe ressaltar que o portal da transparência ainda precisa evoluir, na medida em que não é tão transparente para a maioria dos cidadãos. As informações contidas não são de fácil interpretação pois mostra gráficos incompreensíveis e números, os quais muitos usuários não conseguem compreender o que está disponibilizado e acaba desistindo da navegação.

Todavia, é dever do Estado garantir o acesso às informações fidedignas nos seus portais através de métodos rápidos, de forma transparente, em tempo real, com clareza e fácil entendimento, pois isso é garantido por lei, mas, as garantias legais não são suficientes para se fazer cumprir os direitos por elas estabelecidos.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Lamentavelmente, no Brasil, os gastos com publicidade por parte do governo são bastante elevados, tornando-se um problema real para a sociedade brasileira. Se o governo cumprisse com o seu dever de forma eficiente e ilibada, não haveria necessidade de fazer grande número de propagandas. Dessa forma, os gastos desnecessários com publicidade, que acabam saindo do bolso dos cidadãos pagadores de impostos, poderiam ser utilizados de forma eficiente, acabando por favorecer a sociedade de modo geral.

Pode-se observar que os gastos com publicidade institucional ou propaganda governamental deveriam ser mínimos, já que, atualmente, tem-se a tecnologia da internet para divulgar com igual alcance e menor custo toda e qualquer informação, ainda que seja com o intuito único de prestar contas sobre obras e serviços realizados pelo governo.

Por meio da implantação do portal da transparência na Administração Pública pela Lei de Responsabilidade Fiscal, percebe-se que as garantias legais não são suficientes para que se atinja a transparência, pois a disponibilização dos dados depende do grau de familiaridade do usuário do portal com os termos técnicos e sua experiência com a estrutura do portal para a sua navegabilidade. Ademais, as informações disponibilizadas principalmente no formato de relatórios, gráficos e planilhas, todos em PDF, acabam por limitar a interatividade e o manuseio dessas informações pelo cidadão.

É importante ressaltar que o portal tem uma linguagem técnica que dificulta o acesso, apresenta informações pouco explicativas e, para acessar alguns dados, exige-se a identificação do usuário. Vale salientar que não existe avaliação interna do portal. Enfim, não há cumprimento da totalidade dos objetivos descritos no decreto, que regula o portal e conforme é divulgado no sítio.

Outro fator relevante é que gastos com publicidade institucional não podem ultrapassar os valores efetivamente utilizados com os incrementos materiais

realizados e que se pretende divulgar. Para isso, deve-se considerar o princípio da razoabilidade e proporcionalidade uma vez que gastos dessa natureza não podem pôr em risco novos atos materiais de natureza social, cuja realização se faça necessária. Dessa maneira, importa considerar a interferência do Tribunal de Contas e principalmente o Poder Judiciário como instituições que podem controlar a atuação estatal nesse sentido.

Assim, o Governo tem o dever de ser eficiente em sua atuação, definindo com mais clareza o que determina a transparência no âmbito da Administração Pública. Por isso, é necessário detalhar mais e melhor os indicadores de resultados de suas ações, dando respaldo e esclarecimento à sociedade a fim de que haja controle nas demandas das campanhas publicitárias. Tal medida ajudaria a desconstruir o pretense escudo da objetividade, que na verdade mascara muito a subjetividade e atitudes patrimonialistas.

Olhando pelo prisma da corrupção no Brasil, os comerciais podem ser vistos como troca de favores entre políticos e agências publicitárias à custa dos cidadãos que pagam seus inúmeros impostos. Assim, a publicidade favorece apenas os políticos, os partidos, seus funcionários e militantes, bem como as agências publicitárias, as redes de televisão, os jornais, as revistas e os sites, deixando a conta para a população. Todavia, se o governo realmente cumprisse à risca com suas obrigações, ao invés de se promover a publicidade e propaganda poderia garantir o acesso à educação, à saúde, à moradia, ao emprego, que são grandes problemas sociais brasileiros.

Desse modo, pode-se dizer que a corrupção se torna propícia, em um país em que a noção de transparência não está bem definida e tampouco cumprida. Tal constatação favorece a ideia de que no Brasil, a corrupção sempre foi rotineira, cedendo lugar a escândalos protagonizados pela Odebrecht, Petrobras e Ministério da Agricultura.

O resultado da pesquisa cumpriu todos os objetivos por meio de levantamento bibliográfico, levantamento de dados nos portais de transparência, entrevista, e suas respectivas análises. Portanto, conclui-se que apesar de o governo disponibilizar

inúmeras informações, o grau de transparência ainda não é suficiente e dificulta o exercício do controle social. O ideal seria qualificar o cidadão para compreender as informações dispostas nos portais, além de adequar a linguagem para o público e melhorar a disposição das informações nas páginas.

Dessa forma, assegurar a transparência corrobora para um desafio aberto na esfera dos governos e impõe determinações legais, a serem cumpridas. A respeito da transparência nas ações e atos da Administração Pública, estas dependem muito da vontade política.

Pode-se dizer que os objetivos propostos pelo trabalho foram alcançados, pois, ao avaliar o impacto dos gastos públicos nas campanhas publicitárias do governo, estabelecendo o diálogo com a literatura, pode-se confirmar que são investidas cifras astronômicas anualmente nas campanhas publicitárias do governo e que as garantias legais não são suficientes para que se atinja a transparência. Quanto às funcionalidades do portal da transparência, isso também foi averiguado e constatado que existem algumas deficiências, por exemplo: as disponibilizações dos dados dependem do grau de familiaridade do usuário do portal com os termos técnicos e sua experiência com a estrutura do portal para a sua navegabilidade.

As informações disponibilizadas principalmente no formato de relatórios, gráficos e planilhas, todos em PDF, acabam por limitar a interatividade e o manuseio dessas informações pelo cidadão. Também deve-se considerar que o portal “não oferece acesso aos programas e ações de governo constantes no Plano Plurianual (PPA); nos gastos diretos do governo, as diárias não se vinculam a relatórios individualizados e nos saques dos cartões corporativos não evidenciam o que foi gasto” (MANOEL, 2010, p. 93).

Outra grande limitação é o fato de o portal possuir uma linguagem técnica tornando-se um ambiente um tanto difícil para as pessoas leigas. Tais divulgações não são claras nem de fácil entendimento, abstendo-se do verdadeiro intuito de informar, educar, prevenir e alertar a população quanto à adoção de comportamentos que lhes

trazem benefícios. Nesse caso, se apenas uma pequena camada da população consegue acessar e entender as informações, isso não condiz com a democracia.

Ficou evidente também que o governo se utiliza da publicidade de utilidade pública em prol de seus interesses a fim de sustentar sua imagem e poder perante o público, e que embora haja manifestação da sociedade contra os atos do governo, em sua grande maioria, essas ações não surtem grandes efeitos. Desse modo, a campanha publicitária de utilidade pública pouco se diferencia da campanha publicitária de algum produto comercial; enquanto a primeira induz o eleitorado, a segunda induz o consumidor, pois a arte e a sutileza da publicidade conseguem estimular ambos. Na questão política, isso independe que a ficha seja limpa ou não, pois os meios de comunicação têm a propriedade de convencer a ponto de transformar um sentimento de indignação em admiração.

De modo geral, o portal do governo mostrou-se como um ambiente adequado de divulgação das informações e ações públicas, mas existem alguns pontos a serem corrigidos. Entretanto, sugere-se um aprimoramento em prol das funcionalidades do portal para que todos, de modo geral, possam ter acesso às informações de uma forma democrática.

Por fim, vale salientar esse estudo não pretendeu esgotar esse assunto tão complexo e que, portanto, necessita de novas pesquisas e aprofundamentos. De todo modo, vale salientar que mediante o cenário de mudanças na comunicação sobretudo pelo advento da internet e das mídias sociais, é possível fazer novas perguntas com o objetivo de identificar as principais mídias usadas atualmente pelo governo, qual o orçamento destinado a essas mídias como também se elas representam atualmente o destino de maior parte nos gastos em publicidade e os seus impactos na sociedade contemporânea.

REFERÊNCIAS

- AARÃO REIS, Daniel. A vida política. In: AARÃO REIS, Daniel (Coord.). **Modernização, ditadura e democracia - 1964-2010**. São Paulo: Fundação Mapfre, 2014, p.75 - 125. (História do Brasil nação:1808-2010).
- ABDALA, Paulo Ricardo Zilio & TORRES, Carlos Marcos Souza de Oliveira e. A transparência como espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 8, n.3, p. 147-158, 2016.
- AKUTSU, Luiz. **Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil**. 2002. 152f. Dissertação (Mestrado em Administração) – UFBA, Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002.
- AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antônio Gomes de. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, ano 36, n. 5, p. 723-745, set./out. 2002.
- ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil**. 2012. 133 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – FGV, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.
- ASSUMPÇÃO, Marcio José. **Contabilidade aplicada ao setor público**. Curitiba: InterSaberes, 2012.
- BARBOSA, Lúcio Otávio Seixas; CARNEIRO, Ricardo. **Acordo de resultados: análise da experiência do governo mineiro**. In: EnAnpad 2007, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/33/APS-A914.pdf. Acesso em: nov. 2020.
- BASTOS, Eliane. Propaganda governamental: a arte do convencimento para a implementação de políticas educacionais controversas. In: ZUIN, Aparecida Luzia Alzira *et al.* (coord.). **Direitos humanos em ação: linguagens, educomunicação e tecnologias**. São Paulo: Ed. Biblioteca 24 horas, 2018. p. 307-343.
- BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge. **Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, ano 126, n. 191-A, 5. out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/DOUconstituicao88.pdf. Acesso em: out. 2020.

BRASIL. **Lei de acesso à informação**: cartilha de orientação ao cidadão. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2012.

BUCCI, Eugenio. Propaganda de governo, gastos sem limite? *In: O Estado de S. Paulo*, Opinião, 4 de abril de 2013. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,propaganda-de-governo-gastos-sem-limite,1016816,0.htm>. Acesso em: dez. 2020.

CAMPOS, Ana Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, ano 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CEZAR, Layon C. **Comunicação e Marketing no setor público**: diferentes abordagens para a realidade brasileiras. Brasília: ENAP, 2019.

COLLIS, Jill & HUSSEY, Roger. **Pesquisa em administração**: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

COMBATE à corrupção no Brasil piorou, diz Transparência Internacional. **Jornal Estado de Minas**, Belo Horizonte, 23 jan. 2020. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/01/23/interna_politica,1116344/ Acesso em: nov. 2020.

CORREA, Roberto. **Contato imediato com planejamento de propaganda**. 8.ed. São Paulo: Global, 2002.

COSTA, Neilton. **O princípio da publicidade e a necessidade de transparência na administração pública**. 2013. Disponível em: <https://blog.fastformat.co/como-fazer-citacao-de-artigos-online-e-sites-da-internet/> Acesso em: nov. 2020.

CULAU, Ariosto Antunes; FORTIS, Martin Francisco de Almeida. Transparência e controle social na Administração Pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei da Responsabilidade Fiscal. *In: CONGRESSO INTERNACIONAL DELCLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA*, 11, 2006, Ciudad de Guatemala: CLAD,2006.

DUARTE, Jorge. **Comunicação pública**. 2007. Disponível em: <http://www.jforni.jor.br/forni/files/ComP%C3%BAblicaJDuartevf.pdf>. Acesso em: nov. 2020.

FETTERMANN, Débora Feitoza. **Critérios de distribuição das verbas publicitárias oficiais**: uma análise sobre limites e possibilidades. 2018. 197 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – UnB, Faculdade de Comunicação, Brasília, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/32409>. Acesso em: nov. 2020.

FIGUEIREDO, V. da S.; SANTOS, W. J. L. Transparência e controle social na administração pública. **Temas de Administração Pública**, v. 8, n. 1, 2013.

Disponível em: <http://seer.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6327>. Acesso em: nov. 2020.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 65-94, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a04n84.pdf>. Acesso em: out. 2020.

GASPARINI, Diógenes (coord.). **Pregão presencial e eletrônico**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO). **Normas de auditoria governamental**. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2005.

GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* **Código brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto**. 6 ed. São Paulo: Forense Universitária, 1999.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LAGE, Louise. **Publicidade e Propaganda Comunitária**. 2000. Disponível em: <https://docplayer.com.br/2251947-Publicidade-e-propaganda-comunitaria.html> Acesso em: nov. 2020.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEÃO, Lourdes Meireles. **Metodologia do estudo e pesquisa: facilitando a vida dos estudantes, professores e pesquisadores**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.

LÓPEZ, Juan Camilo Jaramillo. Proposta geral de comunicação pública. *In*: Duarte, Jorge (org.). **Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Administração Pública**. 10. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MANOEL, Geovane Teixeira. **Portal da Transparência do Governo Federal: funcionalidades, limitações e potencialidades**. 2010. Monografia (Graduação em Ciências Contábeis) – UFSC, Departamento de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

MATOS, Heloiza Helena Campos de. Comunicação Política e Comunicação Pública. **Revista Organicom**, p. 58 – 73, 2006. Disponível em: <http://www.revistaorganicom.org.br/sistema/index.php/organicom/article/download/55/189>. Acesso em: Abr. 2021

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiro Editores, 2010.

MELLO, Gilmar Ribeiro de; SLOMSKI, Valmor. Índice de governança eletrônica dos estados brasileiros (2009) no âmbito do poder executivo. **Revista de Gestão da Tecnologia e Sistemas de Informação**, v. 7, n. 2, p. 369-402, 2010. Disponível em: <http://www.jistem.tecsi.org/index.php/jistem/article/view/10.4301%252FS1807-17752010000200007/213>. Acesso em: out. 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Avaliação da voz dos cidadãos e responsabilização: Moçambique**, relatório final. OECD, 2008. Disponível em: <https://www.oecd.org/countries/mozambique/41005757.pdf> Acesso em: dez. 2020.

PRODANOV, Cléber Cristiano; FREITAS, Ernani César de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Universidade Freevale, 2013.

PINHO, José Antônio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 42(3), 471- 493, 2008.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL. Disponível em: <http://www.transparencia.gov.br/sobre/o-que-e-e-como-funciona> Acesso em: nov. 2020.

POSSAMAI, Ana Júlia. **Dados abertos no governo federal brasileiro: desafios de transparência e interoperabilidade**. 2016. Tese (Doutorado em Ciência Política) – UFRGS, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Porto Alegre, 2016.

PRADO, Otávio. **Governo eletrônico e transparência: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública), Fundação Getúlio Vargas, 2004.

QUEIROGA, Elizabeth Silva. **Transparência pública para quem?** Análise do portal do Tribunal de Contas da União. 2018. Monografia (Bacharelado em Gestão Pública) – UFMG, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Belo Horizonte, 2018.

REGO, Francisco Gaudêncio Torquato. **Marketing político e governamental: um roteiro para campanhas políticas e estratégias de comunicação**. São Paulo: Summus, 1985.

SÁ, Gerbison dos Santos; OLIVEIRA, Lana Glícia Veiga Feitosa. A controladoria frente à corrupção no Brasil: um problema de gestão. **Revista científica multidisciplinar núcleo do conhecimento**, São Paulo, ano 3, ed. 8, v. 6, p. 60-79, ago. 2018. Disponível em:

<https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/corruptao-no-brasil>. Acesso em: nov. 2020.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Transparência na Administração Pública: o que mudou depois da Lei de Responsabilidade Fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da Região Metropolitana de Salvador. *In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA*, I, 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpad, 2004.

SALES, Tainah Simões. Acesso à informação, controle social das finanças públicas e democracia: análise dos portais da transparência dos estados brasileiros antes e após o advento da Lei nº 12.527/2011. **Direito Público**, 9(48), p. 28-48, nov./dez. 2012. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2126>. Acesso em: nov. 2020.

SANTOS, Moacir José dos; CARNIELLO, Monica Franchi. História da Publicidade e da Propaganda: Campo da Historiografia da Comunicação e da História do Brasil. **Encontro Nacional de História da Mídia, X**, Porto Alegre - RS, 3 a 5 jun. 2015. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/alcar/encontros-nacionais-1/encontros-nacionais/10o-encontro-2015/historia-da-publicidade-e-da-comunicacao-institucional/historia-da-publicidade-e-da-propaganda-campo-da-historiografia-da-comunicacao-e-da-historia-do-brasil/view>. Acesso em: jan. 2021.

SANTOS, Pedro Alexandre de Oliveira. **A política de distribuição da verba publicitária do Governo Federal no Brasil (2000/2014)**. 2018. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – UFS, Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2018.

SELLTIZ, C.; JAHODA, M.; DEUTSCH, M.; COOK, S. W. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: Herder/USP, 1965.

SOUZA, Diana Paula de. Caso Abílio Diniz: libertação do empresário, produção da opinião pública e promulgação da lei de crimes hediondos. **VII Encontro Nacional de Pesquisadores em Jornalismo**, USP, São Paulo, 2009.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e Administração Pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

VISHWANATH, Tara & KAUFMANN, Daniel. **Towards Transparency in Finance and Governance**, 1999. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=258978 Acesso em: nov. 2012.

APÊNDICE A - CARTA DE APRESENTAÇÃO

Prezado Senhor,

Meu nome é Ana Luiza de Deus Faria Costa, sou estudante da Fundação João Pinheiro e estou fazendo meu trabalho de conclusão de curso superior em Administração Pública, nesse trabalho estou realizando uma pesquisa sobre a transparência a partir dos portais do governo brasileiro, quanto aos gastos com publicidade no período de 2000 a 2014.

Este trabalho busca pesquisar o impacto dos valores gastos em propaganda em detrimento de outros setores essenciais para a população bem como a veracidade da transparência, *accountability* do portal do governo federal.

Nesse sentido, gostaria de convidá-lo a participar da pesquisa. Trata-se de uma entrevista estruturada com algumas perguntas que norteiam o trabalho. As informações prestadas serão sigilosas e o anonimato é garantido. Sua participação é muito importante.

Obrigada pela participação e contribuição na pesquisa!

Atenciosamente,
Ana Luiza de Deus Faria Costa

APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Concordo em participar, como voluntário, do estudo que tem como pesquisador responsável Ana Luiza de Deus Faria Costa de graduação do curso de Administração Pública da Fundação João Pinheiro de Minas Gerais, que pode ser contatado pelo e-mail annaluizza.costa@gmail.com e pelo telefone (31) 98659679. Tenho ciência de que o estudo tem em vista realizar entrevista visando, por parte da referida aluna a realização de um trabalho de conclusão da disciplina de graduação. Minha participação consistirá em conceder uma entrevista que será gravada e transcrita. Entendo que esse estudo possui finalidade de pesquisa acadêmica, que os dados obtidos não serão divulgados, a não ser com prévia autorização, e que nesse caso será preservado o meu anonimato como participante, assegurando assim minha privacidade. A aluna providenciará uma cópia da transcrição da entrevista para meu conhecimento. Além disso, sei que posso abandonar minha participação na pesquisa quando quiser e que não receberei nenhum pagamento por esta participação.

Assinatura

Belo Horizonte, ____ de _____ de 2021

APÊNDICE C - Questionário Estruturado

Sendo a transparência um fator essencial para um estado democrático e eficiente, Senhor acredita que os Portais de Transparências do Governo podem inibir a corrupção e gastos desnecessários?

O senhor saberia explicar o porquê do acesso restrito aos portais de transparência do governo?

O senhor compartilha do pensamento de que um dos fatores fundamentais para o ambiente democrático seja o resgate da credibilidade mediante a transparência da Administração Pública?

No que tange à transparência dos portais, o senhor acredita que a prestação de contas do governo à sociedade, ainda deixa a desejar e que esse fator não condiz com o princípio da clareza o qual deveria nortear tais prestações, visto que as informações orçamentárias são insuficientes?

Qual a sua opinião sobre a disponibilização de verbas públicas para publicidade e propagandas principalmente em períodos eleitorais, em detrimento da saúde e educação, por exemplo, você acredita que tais verbas extrapolam a Lei da Transparência?

Quais as funcionalidades e limitações do Portal da Transparência do Governo Federal (PTGF)?

Preenchimento não obrigatório

Nome: _____

Idade: _____

Formação: _____

Tempo de cargo político: _____