

A Comunicação pública no Rio Grande do Sul e a transparência dos gastos em publicidade

Priscila Pinto de Oliveira

Mestre em Ciências Sociais pela PUCRS. Especialista em Direito, Políticas Públicas e Controle Externo pela Universidade Nove de Julho. Bacharel em Comunicação Social. Atua como assessora no TCE-RS, auxiliando na produção de estudos e pesquisas do Tribunal, Instituto Rui Barbosa e Associação de Membros de Tribunais de Contas do Brasil. *E-mail:* ppo@tce.rs.gov.br.

Resumo: O presente artigo analisa a transparência dos gastos em publicidade do Poder Executivo do Rio Grande do Sul, aborda as principais normativas que regem a aplicação de investimentos e avalia a finalidade pública em ações desenvolvidas na área durante a gestão que compreende os exercícios de 2015 a 2018. Para a obtenção dos dados, foram adotados pesquisa no site de Transparência (transparência ativa), envio de solicitação por meio da LAI (transparência passiva) e análise amostral de peças de comunicação.

Palavras-chave: Transparência. Gastos em publicidade. Comunicação pública. Finalidade da comunicação governamental.

Sumário: Introdução – Comunicação, transparência e finalidade pública – Aspectos normativos do princípio da publicidade e da transparência na administração pública – Aspectos normativos da publicidade oficial – Obtenção de dados pela LAI: transparência passiva – Atendimento à Lei de Acesso à Informação: transparência ativa – A finalidade das peças de comunicação governamental – Conclusões – Referências

Introdução

A comunicação pública no Brasil muitas vezes tem sua finalidade confundida. O que deveria ser instrumento de informação à população sobre as iniciativas públicas se torna um canal de promoção da imagem dos governos e dos governantes. Além disso, a forma de divulgação dos gastos despendidos em publicidade nos portais dos órgãos públicos ainda necessita de aperfeiçoamento. Muitas vezes, não estão concentrados em um único local e não permitem a análise quanto a sua finalidade.

A Lei de Acesso à Informação, que vigora desde 2012, impôs uma nova forma de relacionamento entre as instituições governamentais e a população. Se antes as informações públicas eram de domínio de poucos, atualmente a regra é que fiquem à disposição da cidadania. Frente a isso, as instituições públicas devem ser concebidas como espaços abertos, de interação com os cidadãos. Assim, a comunicação na administração pública deve exercer duas funções: dar conhecimento do ato administrativo ao público em geral e impor transparência aos mesmos de modo a fomentar e permitir o controle social. A Constituição estabelece que “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” (art. 37, §1º).

O presente artigo se propõe a analisar de forma amostral a transparência dos gastos em publicidade do Poder Executivo estadual do Rio Grande do Sul, quais as regras existentes para aplicação desses valores e se as ações desenvolvidas estão de acordo com as regras estabelecidas. Para a obtenção dos dados, foram adotados pesquisas nos sites de Transparência dos órgãos públicos (transparência ativa), envio de solicitação por meio da LAI (transparência passiva), pesquisa sobre as normas existentes que preveem a aplicação de recursos em publicidade e análise amostral de peças de comunicação.

Comunicação, transparência e finalidade pública

A publicidade e a transparência são fundamentais para o controle social. O exercício da cidadania só é possível se os cidadãos tiverem o pleno conhecimento de seus direitos e deveres. Lôbo (2017) destaca que, em face disto, percebe-se o importante papel da concretização do direito ao acesso à informação para a democracia. De acordo com a autora, munir os cidadãos de informações válidas, seguras, corretas e claras possibilita o exercício da cidadania de forma mais ativa, fazendo com que eles percam a indiferença em relação às situações sociais, informando-se sobre seus direitos e exigindo-os corretamente.

Diante disso, a importância do desenvolvimento efetivo de políticas públicas de informação pela Administração Pública ganha ainda mais destaque. Esse processo é reforçado por meio da comunicação, que deve ser entendida como um dever da Administração e um direito dos usuários dos serviços.

A comunicação por si só não pode criar o desenvolvimento, porém, com uma comunicação insuficiente, o desenvolvimento se torna cada vez mais difícil. E a dificuldade de atingi-lo se agrava com a não participação do povo. Portanto, o estímulo à criação e ao avanço das políticas nacionais de comunicação é primordial para que cada país equilibre suas condições sócio-político-econômicas e, assim, possa se pensar em regras mais universais. Sua formulação se baseia numa legislação nacional (UNESCO, 1983).

As políticas públicas são um conjunto coerente de decisões, de opções e de ações que a Administração leva a efeito, orientada para uma coletividade e balizada pelo interesse público, afirma Heidemann (2009). Elas se diferenciam de políticas de Estado por serem estas especificadas na Constituição da República, não restando aos atores políticos a possibilidade de disputa de espaços ou opção nesse campo, senão seu cumprimento, ressalta o autor.

Se antes as informações públicas eram de domínio de poucos, atualmente a regra é que fiquem à disposição da cidadania. Sendo assim, as instituições públicas devem ser concebidas como espaços abertos, de interação com os cidadãos. De acordo com Kunch (2011), elas precisam atuar como um órgão que extrapola os muros da burocracia para chegar ao cidadão comum, graças a um trabalho conjunto com os meios de comunicação. “É a instituição que ouve a sociedade, que atende às demandas sociais, procurando, por meio da abertura de canais, amenizar os problemas cruciais da população, como saúde, educação, transportes, moradia e exclusão social” (KUNCH, 2011, p. 4). A ação comunicativa da Administração Pública deve ter como principal foco a promoção da conscientização social e permitir ao cidadão, a partir da interação, tomar decisões balizadas em informações fidedignas.

Koçouski (2013) destaca que a comunicação produzida pelo Estado é crucialmente diferente em relação às demais, uma vez que suas atividades – por dever – precisam ser pautadas sempre pela supremacia do interesse público em relação ao interesse particular. “[...] O Estado distingue-se principalmente pelo fato de que suas atividades exigem transparência e conformidade ao princípio constitucional da publicidade” (KOÇOUSKI, 2013, p. 53). O autor destaca ainda que “o Estado é, portanto, o único entre os demais atores que, ao menos por seu caráter normativo (o que não significa que na prática assim o seja), deve atuar integralmente com a comunicação pública” (KOÇOUSKI, 2013, p. 53). A comunicação pública deve ter caráter democrático devido à profundidade da sua natureza e por sua vocação, como defende Jarramillo (2011):

A comunicação estatal é comunicação pública não porque se dá a partir de uma instituição pública, mas porque, pela própria definição, corresponde ao que envolve todos os atores sociais e remete ao interesse comum representado e gerenciado pelos governos (JARRAMILLO, 2011, p. 65).

Para Bucci (2015), tudo pode ser chamado de comunicação pública, desde que o conteúdo ou o meio empregado contenham algo relacionado ao que é público e que essa comunicação dê visibilidade a ações que pretendam promover a inclusão ou a participação. A oferta de informações à população tem reflexo direto na concretização dos Direitos Fundamentais. Haswani (2014) lembra que o ambiente local é o mais próximo e palpável pelas pessoas.

A rua de casa, o posto de saúde, o mercado municipal, o ônibus dos destinos diários: tudo é parte do dia a dia, da intimidade de todos nós. Se qualquer aspecto da vida local falhar, inviabiliza toda a nossa rotina ou parte dela; acarreta, no final das contas, desrespeito a um ou mais direitos (HASWANI, 2014, p. 10).

O que podemos identificar de forma frequente no tipo de comunicação adotado por órgãos públicos é a dificuldade de uma relação mais direta e dialógica com a sociedade. A ausência de informações básicas sobre os serviços públicos, a dificuldade de compreender a sua burocracia e o atendimento que não satisfaz as necessidades dos usuários são exemplos de como essa distância tende a aumentar cada vez mais. Bonfim (2014) alerta que está enraizada na cultura de organizações a interpretação pura e simples das leis e normativas, o que dificulta outras produções de sentido.

A comunicação pública vai além da divulgação da agenda institucional dos gestores e de seus feitos. Precisa subsidiar os cidadãos de condições de tomar decisões e de se posicionar de forma cotidiana, auxiliá-lo em seu dia a dia, como, por exemplo: quais são os médicos que atendem no posto de saúde mais próximo, qual a qualificação técnica desses profissionais e que horas estão à disposição para realizar os atendimentos. Esse é um exemplo, entre muitos, das informações que precisam ter transparência e ser de fácil acesso, além de possuir uma linguagem didática e compreensível.

O desenvolvimento de políticas públicas a longo prazo na área da comunicação é uma atividade ainda não priorizada pelos gestores públicos. A atuação de profissionais nessa área parece estar, na maioria das vezes, voltada a atender aos interesses pessoais e restritos das gestões, procurando dar visibilidade a realizações de determinados atores e não focada na oferta de informações que possam atender as necessidades da população. Faccioli (2000) entende que a comunicação pública é aquela destinada ao cidadão em sua veste de coletividade e conota-se, em primeira instância, como comunicação de serviço que o Estado ativa, visando garantir a realização do direito à informação, à transparência, ao acesso e à participação na definição das políticas públicas e, assim, com a finalidade de realizar uma ampliação dos espaços de democracia.

A finalidade da comunicação pública, não raro, é confundida, diz Bucci (2010). O autor afirma que a propaganda de governo vem sendo cada vez mais praticada nos moldes da publicidade comercial, com investimentos que crescem aceleradamente.

É publicidade banal, como a de um sabonete, um automóvel, uma marca de cigarro – mas a chamamos de pública apenas porque ela é financiada pelo erário. Dessa segunda área, a publicidade governamental, devemos nos ocupar com alguma profundidade. Aqui, a mesma mentalidade autoritária, que não hesita em instrumentalizar a informação, e isso em nome do interesse público, manifesta-se de modo mais dramático (BUCCI, 2010).

Segundo ele, em boa parte das campanhas públicas, o objetivo é enaltecer a figura de quem está no poder, propiciando aos governantes fazerem campanha eleitoral fora do período e com recursos públicos. A aplicação de verbas públicas em publicidade, seja oficial, institucional ou de prestação de serviço, é um tema bastante discutido entre especialistas. Um dos pontos destacados é que atualmente, na maioria dos casos, não há limites para os volumes aplicados na área. A

publicidade paga se transformou na forma preferencial de comunicação dos governantes com a sociedade, mesmo com a disponibilidade de outras formas de difundir informações importantes à população. No mesmo ritmo, a Administração Pública virou um anunciante de porte gigantesco.

O uso do erário, em altas somas (são bilhões de reais por ano), para convencer a sociedade de que os governantes são “gente do bem” e devem ser reeleitos, em campanhas que vão ao ar ao longo de toda a duração do mandato, e não somente durante o período eleitoral, não é meramente uma forma técnica e neutra que o Poder Executivo encontrou de “prestar contas” à sociedade – é, isto sim, um sintoma da mesma base de valores e condutas que enxerga a informação não como um direito, mas como arma para direcionar o debate público, às expensas do dinheiro que deveria servir a todos, não apenas aos que governam. No limite, essa forma abastada de “comunicação política”, nós veremos, concorre para combater ou inibir a informação jornalística independente (BUCCI, 2010).

A compra de espaços em veículos de comunicação para a divulgação de iniciativas de determinada gestão serve de ferramenta de promoção da imagem dos governantes. Essa atividade pode ser caracterizada como promoção pessoal ou governista, que, segundo Bucci (2010), é rara em democracias de maior tradição e tão difundida na máquina pública nacional, mas nem sequer deveria existir.

Não é preciso ser especialista em análise do discurso para verificar, sem margem de dúvida, que, em todas as peças de propaganda oficial do Executivo – e em boa parte das campanhas de estatais – o objetivo é enaltecer a figura de quem está no poder. Mesmo em caso de campanhas que alertam as mães para a data da vacinação de seus filhos, ou naqueles filmetes de prevenção da aids, o que está em jogo é a assinatura que faz referência indireta à imagem de um governo específico, que geralmente adota uma logomarca. É tudo proselitismo com dinheiro público. Graças a esse truque, todos os governantes fazem campanha eleitoral fora do período eleitoral (BUCCI, 2010).

No livro *O Estado de Narciso*, Bucci (2015) defende o fim dos gastos com publicidade oficial dos governos, havendo apenas um limite mínimo previsto, dentro de um percentual do orçamento, para os casos de extrema urgência, em que não houvesse outra maneira de alertar ou orientar os cidadãos. Além disso, o autor é favorável a impedir a administração pública de veicular qualquer mensagem alusiva a causas, com palavras, slogans e logotipos que identifiquem a gestão. “A comunicação de cunho ideológico em prol do governo deveria ficar contida aos programas dos partidos políticos” (BUCCI, 2015, p. 224).

Dessa forma, a comunicação pública deve colaborar com a vida em comunidade, buscando a promoção e a defesa do que é público, ofertando ao cidadão informações que o subsidiem de forma plena para a tomada de decisões e não apenas servir para a promoção de governos e governantes.

Aspectos normativos do princípio da publicidade e da transparência na administração pública

O princípio da publicidade está incluído na Constituição Federal entre os cinco fundamentos basilares da Administração Pública. Para Barroso (1999), os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, previstos no artigo 37 da Carta, são a síntese dos valores mais relevantes da ordem jurídica, consubstanciando premissas básicas de uma dada ordem jurídica, e indicam o ponto de partida e os caminhos a serem percorridos. Cabe destacar que os princípios, com as regras, são normas e integram o sistema jurídico-normativo, devendo ser igualmente observados. Neste capítulo, serão apresentados o princípio constitucional da publicidade e quatro leis que tornam esse preceito concreto no ordenamento jurídico.

No que diz respeito ao princípio da publicidade, é o dever atribuído à administração pública de tornar públicos os atos que pratica, além de garantir o direito dos cidadãos de receber informações de seu interesse ou da coletividade. A regra é a publicidade e só encontra exceção nas informações que exijam sigilo de forma justificada, como aqueles referentes à segurança da sociedade. Carmem Lúcia Antunes Rocha (1994) destaca que:

O Estado traz a publicidade da Administração na sua própria denominação. Pública diz-se ela. A publicidade é mais que um dos princípios constitucionais da Administração: é, assim, é o seu próprio nome a denotar-lhe essência. Mais ainda: em um Estado que adota a República como forma de governo, a publicidade vê-se repetida na forma de governo por ele adotado e não apenas no nome de uma de suas funções essenciais e dos órgãos que as desenvolvem” (ROCHA, 1999, p. 239).

O princípio da publicidade traz duas funções de destaque: dar transparência ao ato administrativo e proporcionar um caráter educativo, informativo ou de orientação social. Assim, a publicidade institucional torna-se uma ferramenta de transparência, permitindo a vigilância e o controle pela sociedade. A Constituição, no seu artigo 5º, inciso XXXIII, estabelece que “todos têm o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (BRASIL, 1988). A publicidade, assim, é um instrumento fundamental para garantir a transparência na condução da coisa pública exigida pela sociedade.

A publicidade dos atos administrativos, por meio de instrumentos legais, como, por exemplo, as publicações em diário oficial, ou de forma excepcional, em veículos de comunicação de grande circulação, como jornais, deve cumprir uma função pedagógica no sentido de estabelecer uma cultura do acompanhamento dos atos praticados, com o objetivo de despertar no cidadão a noção de controle dos mesmos. É um instrumento de concretização do princípio republicano e uma dimensão menos imperial e mais dialógica entre e a sociedade e o Estado.

O ordenamento jurídico brasileiro prevê, ainda, outras normas que disciplinam a prestação de contas dos gestores públicos, como o artigo 70 da Constituição, que, em seu parágrafo único, define o dever de prestar contas a “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária” (BRASIL, 1988). Já o artigo 37 destaca que “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

O dever da publicidade abriga exceções, que estão expressas no inciso LX do artigo 5º da Carta. “A lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem” (BRASIL, 1988). É preciso destacar que, nesse caso, outros interesses públicos poderiam estar ofendidos. Para Justen Filho (2002, p. 69), “o sigilo não deve ser imposto de modo arbitrário, mas deve ser justificado. O princípio da publicidade poderá ser afastado, mas nos estritos limites da necessidade”.

Já a Constituição do Rio Grande do Sul, unidade da federação sob enfoque neste trabalho, detalha os princípios a serem observados em seu art. 19.

Art. 19. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõe, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação e o seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 7, de 28/06/1995).

§1.º A publicidade dos atos, programas, obras e serviços, e as campanhas dos órgãos e entidades da administração pública, ainda que não custeadas diretamente por esta, deverão ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, nelas não podendo constar símbolos, expressões, nomes, “slogans” ideológicos político-partidários ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridade ou de servidores públicos. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 26, de 30/06/1999) (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

Prevê também, no art. 24, a publicação do balancete econômico-financeiro anual: “III - anualmente, relatório pormenorizado das despesas mensais realizadas pelo Estado e pelas entidades da administração indireta na área de comunicação, especialmente em propaganda e publicidade” (RIO GRANDE DO SUL, 1989). O §7º do art. 149 destaca o seguinte:

As despesas com publicidade, de quaisquer órgãos ou entidades da administração direta e indireta, deverão ser objeto de dotação orçamentária específica, com denominação publicidade, de cada órgão, fundo, empresa ou subdivisão administrativa dos Poderes, a qual não pode ser complementada ou suplementada senão através de lei específica (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

Quanto ao conteúdo, a Emenda nº 26, de 30 de junho de 1999, inseriu na Constituição Estadual:

A publicidade dos atos, programas obras e serviços, e as campanhas dos órgãos e entidades da administração pública, ainda que não custeadas diretamente por esta, deverão ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, nelas não podendo constar símbolos, expressões, nomes, “slogans” ideológicos político-partidários ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridade ou de servidores públicos (RIO GRANDE DO SUL, 1999).

A obrigatoriedade da disponibilização de informações sobre o uso de recursos públicos em diferentes áreas, como a da publicidade, é um pressuposto indispensável no contexto das instituições políticas das democracias para o controle social. A partir do acesso às informações, a Administração expõe publicamente suas ações e motivações, permitindo a contestação de seus argumentos por parte da população e da sociedade civil organizada.

Figueiredo (2008) destaca que a publicidade não deve ser confundida com propaganda. A primeira é a divulgação das atividades e, a segunda, a indicação das qualidades das atividades com fins comerciais e promocionais.

A propaganda de atividades administrativas, em regra, não é admitida. No entanto, admitir-se-la-á tão somente para a exploração de atividade econômica por entidade da Administração Pública, tal qual a propaganda de produtos bancários de empresas públicas, como é o caso da Caixa Econômica Federal, ou sociedades de economia mista, de que são exemplos o Banco do Brasil e o Bannrisul, submetidos ao regime de direito privado por força do art. 173, §1º, II, da Constituição Federal (FIGUEIREDO, 2008, p. 14).

Para o autor, não há nenhuma mácula no uso da publicidade para divulgar ações preventivas, como as da área da saúde (campanhas de vacinação ou de estímulo ao uso de preservativos, por exemplo), ou de orientação em relação a serviços públicos. Figueiredo (2008) ressalva que há diferentes entendimentos na doutrina sobre a finalidade da publicidade oficial, mas reforça que:

Em nenhuma hipótese, no entanto, admite-se, e isto é unânime na doutrina, a utilização das chamadas “prestações de contas” com o fito de promoção pessoal, o que levaria à invalidade da divulgação, por direta afronta ao princípio da impessoalidade” (FIGUEIREDO, 2008, p. 17).

Mais recentemente, em junho de 2018, também passou a vigorar a Lei de Participação e de Defesa dos Usuários dos Serviços Públicos que, ao lado da LAI, em vigência desde 2012, torna-se mais um dispositivo a impulsionar a transparência pública. A nova normativa regula a participação, a proteção e a defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos. Uma das principais inovações previstas na legislação é a divulgação de uma carta de serviços. Trata-se de uma espécie de guia para informar as pessoas a respeito dos serviços oferecidos e as formas de acessá-los.

O direito do cidadão à prestação de contas por parte dos governantes também consta na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, no art. 15. Esses instrumentos são fundamentais para o monitoramento das ações da Administração Pública pela população, fortalecendo a cidadania, estimulando as boas práticas de gestão e agindo como uma ferramenta de combate à corrupção.

Já a Lei de Acesso à informação (LAI, Lei Federal nº 12.527/2011) regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. A norma entrou em vigor em 16 de maio de 2012 e criou mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades. A lei abrange os três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive os Tribunais de Contas e Ministério Público. Entidades privadas sem fins lucrativos também são obrigadas a dar publicidade a informações referentes ao recebimento e à destinação dos recursos públicos por elas recebidos.

Além de regulamentar a obrigatoriedade de publicização de informes, a LAI disciplina a forma pela qual os dados devem ser colocados à disposição da população. Exige, ainda, que órgãos e entidades se estruturam para receber pedidos de informações e responder no prazo de 20 dias, prorrogáveis por mais 10 (art. 11).

Em relação ao conteúdo das informações, a LAI determina que sejam divulgadas, no mínimo, informações como: o registro das competências e da estrutura organizacional das entidades e dos órgãos públicos, os endereços e telefones das respectivas unidades e os horários de atendimento ao público. Devem ser disponibilizados também os repasses ou as transferências de recursos financeiros e as informações sobre despesas e licitações, os editais, seus resultados e os respectivos contratos.

A LAI exige, ainda, que sejam fornecidos dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras do governo, bem como as respostas às perguntas mais frequentes da sociedade, entre outros. De acordo com a lei, é dever do poder público prestar todas as informações de interesse coletivo ou geral por ele produzidas ou custodiadas, inclusive de forma ativa quando houver viabilidade técnica para tanto. A LAI é, de maneira geral, um instrumento para que os governos possam cumprir o seu papel normativo de informar o cidadão e garantir a ele o direito de ser informado.

Os dispositivos legais ressaltados anteriormente consideraram a informação como um bem público, produzida e tutelada pelo Estado, mas que deve estar sempre acessível e a serviço dos cidadãos. Entre os princípios norteadores do direito de acesso à informação, constam a boa-fé, a obrigação de divulgar, a promoção de governos abertos, a limitação da abrangência das exceções e a proteção aos denunciadores. Assim, a informação torna-se um verdadeiro ativo público, que não pode ser apropriada individualmente.

Aspectos normativos da publicidade oficial

A publicidade oficial é definida como a ocupação de espaços, comprados ou gratuitos, em meios de comunicação para anunciar ou informar os cidadãos. Na maioria dos casos, o planejamento e a execução das ações de comunicação são desenvolvidos pela área de comunicação

social dos órgãos públicos, com o apoio de agências de publicidade e propaganda. A Lei Federal nº 12.232/2010 disciplina as normas para licitação e contratação pela Administração Pública de serviços de publicidade por intermédio de agências de propaganda. As atividades a serem desenvolvidas, de acordo com a lei, abrangem as etapas de planejamento e execução de pesquisas e estudos sobre o mercado, público-alvo, ações publicitárias e resultados; produção e execução técnica e criação e desenvolvimento de comunicação publicitária.

Antes da entrada em vigor da Lei nº 12.232/2010, a contratação de agências de propaganda pela Administração Pública seguia o que preconiza a Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993), o que não garantia a contratação mais vantajosa do ponto de vista técnico, prejudicando a eficiência das contratações devido ao critério de análise envolvendo a criatividade dos projetos. Esse critério encontrava dificuldades de análise objetiva como determina a Lei de Licitações.

A Lei nº 12.232/2010, em seu art. 2º, §4º, atribui aos órgãos públicos a elaboração de procedimento de seleção interna entre as agências contratadas:

§4º Para a execução das ações de comunicação publicitária realizadas no âmbito dos contratos decorrentes das licitações previstas no §3º deste artigo, o órgão ou a entidade deverá, obrigatoriamente, instituir procedimento de seleção interna entre as contratadas, cuja metodologia será aprovada pela administração e publicada na imprensa oficial (BRASIL, 2010).

No Executivo do Rio Grande do Sul, o Decreto nº 50.354, de 24 de maio de 2013, destaca que o procedimento de seleção interna das Agências de Publicidade e Propaganda, conforme institui a Lei Federal nº 12.232, ocorrerá por meio de normativa da Secretaria de Comunicação e Inclusão Digital (Secom), publicada no Diário Oficial do Estado. Assim, a Portaria da Secom nº 1, de 21 de setembro de 2015, aprova o Manual de Procedimento das Ações de Publicidade, que disciplina os processos de análise, de desenvolvimento e de execução de demandas de ações de publicidade e de atos subsidiários à sua realização.

A atividade é gerida pela Diretoria de Publicidade e Marketing, que tem, entre suas funções, a missão de formular, executar e acompanhar o Plano Anual de Publicidade e Propaganda Governamental e, também, monitorar os patrocínios, validando a divulgação e utilização das marcas da Administração Direta e Indireta do Estado.

A área de Gestão de Contas tem como objetivo unificar a linguagem dos órgãos. Para isso, tem, entre suas atribuições, a produção e distribuição de informações de interesse público, referentes a atos e ações governamentais. Além disso, é responsável pela criação de diretrizes para o uso correto da marca do governo, através do Manual de Identidade Visual (RIO GRANDE DO SUL, 2018).

O setor também é responsável por administrar, realizar e fiscalizar a publicidade do governo, área que envolve as atividades de agências de publicidade, fornecedores e relacionamento de mercado com a mídia.

Obtenção de dados pela LAI: transparência passiva

A análise da transparência dos gastos e ações em publicidade do Executivo do Rio Grande do Sul tem por objetivo verificar o cumprimento da Lei de Acesso à Informação (transparência passiva) e os dados lançados no portal Transparência do Governo do Estado (transparência ativa) na área da publicidade. Para tanto, de forma amostral, foi encaminhado um pedido de acesso a informações detalhadas sobre os valores despendidos na área durante os 18 primeiros meses de mandato dos governos Tarso Genro (2011-2014) e José Ivo Sartori (2015-2018). A solicitação dos dados, de acordo com a LAI, pode ser realizada tanto pessoalmente, como por meio eletrônico.

Antes de adentrar na análise da resposta apresentada, é necessário fazer algumas observações em relação às ferramentas colocadas à disposição para a solicitação das informações. O pedido por meio do portal exige preenchimento de um cadastro, no qual são solicitados dados como endereço, telefone, *e-mail*, número do título eleitoral, CPF, RG, data de nascimento e naturalidade. Sem o cadastro, não é possível realizar a solicitação.

Apesar de a Lei de Acesso à Informação não tratar especificamente de como os órgãos públicos devem proceder para atender aos pedidos por meio dos sites, o Guia Técnico de Regulamentação da Lei de Acesso à Informação em Municípios e *Checklist*, elaborado pelo Ministério da Transparência, destaca que a regulamentação local não pode demandar documentação específica ou outras exigências que inviabilizem o pleno exercício do direito, considerando também que essas mesmas exigências não podem inviabilizar o pedido por meio da internet.

É importante lembrar que a identificação exigida deve permitir que pessoas jurídicas, inclusive, solicitem informação. Dessa forma, o município não pode, sob pretexto de assegurar a identificação do interessado, restringir o direito à informação. É vedado exigir, portanto: título eleitoral; passaporte; assinatura de pedido com lavra própria; firma reconhecida em cartório; carteira de trabalho (BRASIL, 2013, p. 11).

A identificação do requerente, incluindo a solicitação do endereço de *e-mail*, é necessária para garantir canais de respostas, mas outras informações como endereço e título de eleitor não se mostram indispensáveis para atender a demanda e, assim, parecem ser dispensáveis. A demanda por tais dados pode constranger e inibir os pedidos de acesso. Outro ponto que merece reflexão é utilidade da exigência de cadastro no site. O espaço se mostraria eficaz se armazenasse a troca de mensagens entre o interessado e o Ente estatal, possibilitando a recuperação das informações de forma ágil e fácil, o que não é possível. Não é possível nem encaminhar solicitações por meio dele. É preciso acessar outro espaço para realizar a atividade.

O pedido de informações amostral sobre as campanhas publicitárias custeadas pelo Governo e veiculadas na mídia foi efetuado em 15 de maio de 2017, por meio do site disponibilizado pelo Executivo. No pedido, há a observação específica quanto ao detalhamento dos gastos por campanha e veículo.

Solicito cópia das campanhas publicitárias veiculadas em TV durante os 18 primeiros meses das administrações dos governadores Tarso Genro e Ivo Sartori. Solicito também os valores investidos descritos de forma detalhada (valores por veículo e período das campanhas).

A resposta ao pedido foi enviada por *e-mail* respeitando o prazo de 30 dias. 20 dias iniciais e outros 10 de prorrogação, mediante justificativa. Para dilatar o prazo, o Governo argumentou não possuir as peças solicitadas e precisar de mais prazo para atender ao pedido. Ao fim da prorrogação, o Executivo encaminhou nova mensagem:

Relativamente ao seu pedido de informações ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul, esclarecemos que as cópias das campanhas publicitárias veiculadas em TV durante os 18 primeiros meses das administrações dos governadores Tarso Genro e José Ivo Sartori estão disponíveis para consulta nos protocolos de cada órgão e entidade da administração. Por fim, os valores investidos em publicidade referentes aos 18 primeiros meses da gestão anterior e da atual podem ser consultados diretamente pelo interessado por meio do link abaixo: <http://www.transparencia.rs.gov.br/webpart/system/ConsultaDadosFiltro.aspx?x=I0por7XC1%2fBTsxX0qEheSR2M%2fTHfrOu9ErgpOK%2b0mdc%3d>. Para efetuar a consulta basta acessar: ícone “gastos” e aba: despesa por projeto, opção Poder Executivo, no campo de pesquisa digitar Publicidade.

A resposta encaminhada demonstra que a solicitação não foi atendida de forma satisfatória e não faz menção, em nenhum momento, a respeito do pedido de descrição pormenorizada das despesas, principalmente quanto aos gastos com a compra de espaços nos veículos de comunicação. Além disso, não foi condizente com o argumento utilizado para justificar a prorrogação de prazo. Diante da recusa, um recurso foi interposto, solicitando novamente a descrição dos dados. 10 dias após o recurso, o Governo encaminhou um *e-mail* destacando:

Relativamente ao seu pedido de reexame ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul, de ordem da autoridade máxima, esclarecemos as questões que seguem: Conforme informado anteriormente, os valores investidos de forma global em publicidade referentes aos 18 primeiros meses da atual gestão e da gestão anterior, bem como em qualquer outro recorte de tempo, podem ser consultados diretamente pelo interessado no link abaixo: <http://www.transparencia.rs.gov.br/webpart/system/ConsultaDadosFiltro.aspx?x=IOPor7XC1%2fBTsxXOqEheSR2M%2fTHfrOu9ErgpOK%2b0mdc%3d>. Para efetuar a referida consulta, basta acessar o ícone “gastos”. Após, o usuário deverá optar pela posição, exercício, mês e fase dos gastos a serem consultados. Por fim, bastará escolher a aba despesa por projeto, opção Poder Executivo e no campo de pesquisa digitar Publicidade. Através deste caminho o usuário chegará aos órgãos da Administração Pública, sendo possível, assim, verificar o Empenho¹ para cada agência e ainda a SAAC² onde está relacionada a Campanha e os custos envolvidos para cada ação de mídia e produção na sua totalidade. Em relação ao investimento de publicidade especificamente em TV, referente à Administração Direta, Fundações e Autarquias, nos 18 primeiros meses da atual gestão e gestão anterior, os valores são os seguintes: Publicidade em TV (18 primeiros meses). Gestão Atual R\$ 2.700.977,32. Gestão Anterior R\$ 5.407.192,98. Esclarecemos, também, que os vídeos das campanhas publicitárias veiculadas em TV durante os 18 primeiros meses das administrações dos governadores Tarso Genro e José Ivo Sartori estão disponíveis para consulta pública na internet ou por solicitação nos protocolos de cada órgão. Dessa forma, o interessado poderá realizar a consulta por meio do endereço eletrônico <https://www.youtube.com/user/governors2011> ou ainda solicitar cópia diretamente ao órgão responsável, cujos endereços estão disponíveis no Portal do Governo do Estado (<http://www.estado.rs.gov.br/lista/622/secretarias-e-orgaos>). Por fim, informamos que as demais solicitações postuladas pelo demandante não se encontram sistematizadas, o que impossibilita o seu atendimento, conforme previsto no art. 8-B, inciso III, do Decreto Nº. 49.111/2012.

Assim, novamente restou desatendida a Lei de Acesso à Informação, haja vista que só foram prestadas informações parciais e insatisfatórias. As informações prestadas não são suficientes para avaliar os gastos em publicidade por peça ou campanha e destinatário final dos recursos públicos empregados. As agências de publicidade, responsáveis pela compra dos espaços, são agentes intermediários obrigatórios por lei nesse processo e acabam gerando uma barreira à informação. A dificuldade de obter dados reduz a possibilidade de cobrança por parte da população para que os gastos sejam mais eficientes (PADILHA, 2016, p. 102).

Importante ressaltar que as respostas foram encaminhadas dentro dos prazos máximos estabelecidos. O comportamento demonstra pouca agilidade no atendimento ao pedido. A Cartilha do Ministério da Transparência orienta ainda que o órgão deve oferecer meios para que o próprio cidadão possa pesquisar a informação de que necessitar, sem, contudo, descuidar-se da informação. Isso significa que, caso o cidadão solicite diversas informações que estão dispersas em uma série de documentos, cabe à Administração disponibilizar os documentos para que ele realize sua pesquisa, zelando pela sua integridade.

Em 22 de maio de 2018, o Executivo lançou um novo portal de transparência, destacando que “o objetivo é facilitar o acesso da população aos números e às informações do Estado, reforçando o compromisso da gestão com a transparência” (RIO GRANDE DO SUL, 2018). Assim, os links informados anteriormente no pedido de acesso às informações foram desabilitados, impossibilitando novas consultas.

Atendimento à Lei de Acesso à Informação: transparência ativa

O Portal da Transparência do Poder Executivo do Rio Grande do Sul possui um universo amplo de informações. Para acessá-lo, é necessário um prévio conhecimento sobre orçamento público e suas nomenclaturas. Os dados não acompanham explicações ou contextualizações. Em muitas vezes, é preciso consultar profissionais para entender a linguagem adotada. Essa dificuldade não é exclusiva do caso em análise. De maneira geral, é reproduzida em portais públicos. Outro fator que dificulta o entendimento, é a ausência de padronização na divulgação das informações.

Criados para funcionar como ferramentas de controle social dos gastos públicos, os portais não seguem uma padronização para a divulgação das informações. Cada órgão ou entidade organiza esses espaços de acordo com os seus entendimentos. A padronização das informações pode tornar o acesso mais fácil aos dados, estimulando a prática do controle social. De acordo com uma pesquisa do Instituto DataSenado, realizada em 2017, para 38% das pessoas que buscaram informações junto a alguma entidade ou órgão público, obter as informações foi considerado fácil. No entanto, quatro em cada dez responderam que acharam difícil obtê-las. Já outros 21% não conseguiram ter acesso aos dados desejados.

Para acompanhar os gastos em publicidade do Executivo do Rio Grande do Sul, é possível acessar o Portal da Transparência e utilizar diferentes filtros, como exercício, poder, órgão, categoria, grupo, modalidade, elemento, projeto e credor, entre outros. Os valores gastos em publicidade são descritos apenas até as agências de publicidade.

Não é possível acessar as informações pormenorizadas dos projetos desenvolvidos, como os vídeos institucionais ou as verbas destinadas pelas agências para a compra de espaços nos veículos de comunicação, por exemplo. A descrição do objeto se dá de maneira superficial e genérica. As informações oferecidas não permitem que os gastos possam ser comparados, por exemplo, com os valores de mercado praticados na locação de espaços de filmagens, atores, roteiristas, e outros necessários para a produção de vídeos institucionais. Esses dados são essenciais para a atuação do controle social. Oferecidos de forma global e sem descrições, não atingem a finalidade pública pretendida.

O Estado brasileiro, como emissor, por vezes reduz a discussão em torno do acesso à informação a uma relação protocolar de dados e informações, e ignora que suas práticas estão carregadas de discursos que interferem no interesse público e na formação da esfera pública. Há décadas, o Poder Público atua em diferentes esferas e níveis de poder implementam ações de governo eletrônico, com foco no cidadão-cliente de serviços públicos. Porém, de forma efetiva, os órgãos públicos lidam muito mal com o conceito de transparência (BONFIM, 2014, p. 72).

Como alerta Haswani, “no Brasil, é muito comum encontrarmos cidadãos queixosos de ‘bater de porta em porta’ ou ‘cansar do jogo de empurra’ quando da procura de informações sobre serviços públicos – situações que denunciam falhas na comunicação processada no interior das instituições” (HASWANI, 2013, p. 165). A mera exposição de valores, sem as descrições e detalhamentos necessários, serve apenas para fazer um registro superficial, sem atender de forma plena a transparência pública.

A finalidade das peças de comunicação governamental

Para debater a finalidade pública da comunicação do Executivo do Rio Grande do Sul foram escolhidos dois vídeos institucionais de duas campanhas publicitárias. O objetivo é analisar o conteúdo dessas peças no contexto político e social vivido pelo Governo do Estado em relação às suas finanças. Os vídeos foram veiculados, de acordo com informações do Executivo, nas

principais emissoras de televisão e cinemas do Rio Grande do Sul. No lançamento da campanha, a Secretaria de Comunicação ressaltou o objetivo da ação:

O atual governo está promovendo um conjunto de reformas para preparar o nosso Estado para o futuro. O Rio Grande do Sul é pioneiro na realização de reformas e está servindo de exemplo para outros Estados brasileiros. No segundo semestre de 2016, o governo lançou o Plano de Modernização do Estado, uma série de medidas que compartilham esforços para enfrentar a crise financeira (GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL, 2017).

O vídeo institucional, produzido com linguagem publicitária, aos moldes de produtos e serviços do setor privado, procura estimular os cidadãos com mensagens de esperança no futuro, mas não apresenta dados que possam informar a população quanto à real situação econômica do Estado, como pode ser observado na transcrição do áudio da peça:

Ator: o meu futuro eu estou plantando todos os dias. Somente neste ano, aqui no Rio Grande do Sul, vamos colher a maior safra de grãos da nossa história. É uma grande conquista. Resultado do trabalho dos gaúchos e de investimentos em tecnologia. Locutora: para escoar a produção, é preciso boas estradas. Boas estradas precisam de recursos públicos e de parcerias com o setor privado. Ator: não é tarefa fácil, mas tem de ser feito. Locutora: por isso o Governo do Estado está enfrentando a crise nas finanças públicas, cortando gastos, renegociando as dívidas com a União e modernizando o Estado. O objetivo é voltar a investir na infraestrutura necessária ao desenvolvimento econômico. Ator: e para que grandes safras como essa se repitam, qual é o nome do seu futuro? O meu é Rio Grande do Sul. Locutora: Governo do Estado: Todos pelo Rio Grande (GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL, 2017a, n.p.).

Ao informar que “o Governo do Estado está enfrentando a crise nas finanças públicas, cortando gastos, renegociando as dívidas com a União e modernizando o Estado”, não são informados dados que comprovem de forma efetiva as ações. De acordo com informações veiculadas em veículos de comunicação, o Executivo gastou R\$ 3,5 milhões em campanha publicitária sobre a crise financeira. Enquanto a propaganda era veiculada, os salários dos servidores públicos do Executivo eram parcelados. Os gastos em publicidade motivaram a Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e o Ministério Público de Contas a expedir recomendação para que o Executivo restringisse os gastos públicos com publicidade.

O gasto realizado pelo Governo do Estado em ações de publicidade, que no exercício de 2016 representou o valor de R\$ 18.089.647,31,¹ sendo que no exercício de 2017 foi consignado no orçamento o valor de R\$ 56.562.437,00,² para, dentre outras finalidades, informar a população sobre as medidas tomadas para sair da crise financeira, em possível afronta aos princípios e normas de regência (MPC-RS, 2017, n.p.).

A recomendação conjunta também considerou que, no cenário de crise financeira, o interesse da sociedade em receber informações institucionais deve ser sopesado com os demais interesses, tais como o pagamento dos salários dos servidores sem atraso, investimentos para melhorar a oferta de serviços públicos de segurança, saúde e educação.

Outro vídeo lançado pelo Executivo, intitulado “O meu futuro” novamente se utiliza de linguagem publicitária para promover as ações da gestão.

¹ Despesas da Administração Direta, conforme apurado no âmbito do Inquérito Civil nº 00829.00010/2016, instaurado pelo Ministério Público Estadual.

² Despesas com as Secretarias de Estado e Fundações e Autarquias, conforme apurado no âmbito do Inquérito Civil nº 00829.00010/2016, instaurado pelo Ministério Público Estadual.

Intitulado “O meu futuro”, o comercial propõe uma reflexão, usando diversos exemplos e representações para mostrar os esforços do Governo do Estado na construção de um futuro melhor para todos os gaúchos. Desbravar o mundo, a inovação, o filho que está para nascer ou a superação de uma crise são alguns dos exemplos das inúmeras formas que o amanhã pode ter. A partir do mote da concepção de um novo horizonte, a peça reforça importantes atributos regionais como a agricultura e sua modernização, e como esses elementos se somam para um olhar mais positivo sobre o nosso Estado (Portal da Propaganda, 2017, n.p.).

A mensagem do vídeo demonstra a construção e a busca de uma opinião pública favorável às ações do Executivo:

Ator: o futuro pode ter muitos nomes. Para quem sonha grande, é o mundo. Para quem ama, é o nome do filho que vai nascer. Para os corajosos, é inovação. Para quem vive uma crise, é superação. Quer um exemplo? Independentemente de todas as crises, o nosso Estado continua produzindo alimentos para o mundo inteiro, batendo recordes de safras ano após ano, porque, para essa gente, o nome do futuro é modernização. Eu vejo atitudes e grandes reformas acontecendo. Algumas difíceis de encarar. Mas todas para que o nosso futuro se chame esperança. Na real, todos queremos a mesma coisa: educação, saúde, segurança e desenvolvimento. Porque o nome do futuro é a gente que dá. Qual o nome do seu futuro? O meu é Rio Grande do Sul. Locutor: Governo do Estado: Todos pelo Rio Grande” (GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL, 2017b, n.p.).

O caráter informativo que deve guiar a publicidade governamental, assim, resta prejudicado. A mensagem aproxima-se muito mais de uma comunicação política do que governamental e pública. Duarte (2011, p. 126) descreve que “comunicação governamental trata dos fluxos de informação e padrões de relacionamento envolvendo o executivo e a sociedade”, Já a comunicação política, “diz respeito ao discurso e à ação na conquista da opinião pública em relação a ideias ou atividades que tenham relação como poder.” Por seu turno, “a comunicação pública se refere à interação e ao fluxo de informação vinculados a temas de interesse coletivo” (DUARTE, 2011, p. 126).

Bucci alerta que “o dever do Estado de informar se consoma quando dados da gestão pública se tornam acessíveis aos cidadãos de modo fácil, compreensível, lógico e claro” (BUCCI, 2015, p. 68). O autor, ao analisar peças publicitárias de governos, diz que, como narrativa, linguagem e estética, os filmes comerciais de propaganda governamental seguem o mesmo estilo das peças voltadas à venda de produtos e serviços de empresas privadas.

Uma campanha oficial de prevenção da aids, por exemplo, é menos uma campanha de saúde pública e muito mais uma campanha para provar que aquele governo é tão preocupado com a saúde do povo que até faz campanha de prevenção à aids. Ela se destina não só aos que estão expostos aos riscos de contágio: acima disso, se destina – e é planejada com esse pressuposto e finalidade – a todos os eleitores, indistintamente. As campanhas de prevenção à aids protegem antes a imagem do governo e só depois as pessoas em situação de risco (BUCCI, 2015, p. 23).

Apesar de a Constituição vedar a promoção pessoal em publicidade governamental, as logomarcas, as assinaturas e os slogans adotados pelos governos e inseridas nas peças de comunicação institucional acabam, de maneira indireta, se prestando a esse objetivo. O uso desses símbolos se tornou um pretexto, na publicidade oficial, para a promoção dos gestores e de suas equipes.

Conclusões

A breve análise teve por objetivo identificar as práticas de transparência em relação aos gastos em publicidade do Executivo do Rio Grande do Sul, nas gestões que se incluem os

exercícios de 2015 a 2018, e a finalidade pública das mensagens veiculadas nas ações de comunicação governamental, de maneira amostral. Para tanto, foram analisadas as práticas quanto ao atendimento da Lei de Acesso à Informação e à transparência passiva dos dados, além do conteúdo de peças publicitárias.

Em relação ao atendimento às normativas, é preciso reconhecer avanços em relação à transparência passiva. Os valores totais repassados por meio de licitações a agências de publicidade são disponibilizados de forma atualizada no ambiente digital. Mas ainda restam falhas quanto à publicação de informações pormenorizadas da prestação do serviço. Essas informações são fundamentais para que o cidadão possa exercer o controle social. O mero registro dos valores e a descrição genérica das atividades não são suficientes para uma análise aprofundada sobre a finalidade pública dos gastos empregados.

Além disso, a linguagem adotada não é de fácil entendimento. Para analisar os dados, é necessário ter domínio de uma série de informações sobre orçamentos públicos. Em uma nação que ainda enfrenta analfabetismo, crianças e jovens fora da escola e educação de qualidade insatisfatória, a oferta de dados acessíveis e didáticos influencia na capacidade dos cidadãos de se informarem e participarem da vida administrativa do seu Município, Estado ou País.

Ao mesmo tempo em que a Administração disponibiliza dados sobre gastos e receitas de forma insatisfatória, já que a linguagem adotada não permite que a maioria dos cidadãos compreenda as informações, deixa de oferecer dados simples – como o horário de atendimento nos postos de saúde, o currículo e a jornada de trabalho dos professores das escolas públicas e a tabela de horário dos ônibus da localidade –, de enorme utilidade para o cidadão e que deveriam ser disponibilizadas sem necessidade de requerimentos. Hoje, a legislação permite que muitos informes sejam ou não disponibilizados conforme a decisão dos gestores.

Quando instado a fornecer de maneira detalhada os gastos em publicidade, o Executivo não atendeu aos requisitos da Lei de Acesso à Informação. A resposta foi lacônica e ignorou a completude da solicitação. Apesar de a legislação brasileira não exigir tal especificação, esta é fundamental para o interesse público e é considerada uma boa prática de transparência e zelo com os recursos públicos.

A comunicação pública e suas formas de funcionamento ainda carecem de ações voltadas realmente a atender o conjunto da sociedade. Segundo Duarte, a comunicação estatal exige: privilegiar o interesse público em relação ao privado ou corporativo; centralizar o processo no cidadão; tratar a comunicação como um processo dialógico; adaptar instrumentos às necessidades, possibilidades e interesses públicos; e, assumir a complexidade da comunicação, tratando-a como um todo (DUARTE, 2009, p. 59). Assim, descreve o autor, a comunicação no âmbito estatal deve reconhecer o direito do cidadão – não apenas em seu contato direto com o Estado, mas também quando é representado por meio da imprensa ou de qualquer outro tipo de coletividade – de ser informado sobre os atos dos governos e administrações. “No Brasil, essa prerrogativa vai ao encontro do princípio constitucional da publicidade. E, ademais, o uso da comunicação social para fins de promoção pessoal, partidária ou ideológica é inconstitucional: infringe o princípio da impessoalidade” (DUARTE, 2009, p. 54). Esse processo precisa empoderar o cidadão para que ele de fato possa participar da escolha de prioridades e de políticas públicas que irão influenciar na vida administrativa da gestão pública.

O processo deve ser educacional, cultural e econômico, e necessariamente contínuo. Uma política pública de longo prazo específica para a comunicação torna-se, então, fundamental. A comunicação pública deve necessariamente partir do “espírito público”, na medida em que tenha a intenção de colaborar com a vida em comunidade, de forma consciente e programada, buscando, como resultado final, “a promoção e a defesa do que é público” (Nobre, 2011). A ideia que norteia o “conceito de ‘comunicação pública’ deve incluir, necessariamente, (todos) os atores sociais que integram a esfera pública para debater e formular propostas de ações ou de políticas que beneficiem (toda) a sociedade”. (NOBRE *apud* MATOS, 2011, p. 45).

Para ter condições de participar da Administração Pública, a sociedade precisa ter acesso à informação, sem distorções ou manipulações. Bucci (2008, n.p.) destaca que a comunicação pública praticada nas diferentes esferas de governo ainda atende a interesses privados. “Chamamos de comunicação pública uma comunicação paga com verba pública, mas orientada por ambições ou metas privadas. Chamamos de comunicação pública uma comunicação que deveria ser, mas não é de fato, pública”.

Os vídeos analisados neste artigo, escolhidos de maneira amostral, indicam o quanto a comunicação dos governos precisa ser repensada para atender ao interesse público. Nas mensagens veiculadas, não há informações que possam informar o cidadão sobre a situação enfrentada pela Administração e as reais ações adotadas visando à solução dos problemas causados pela crise financeira do Estado. Há neles uma mensagem que tenta resgatar a confiança da população nas ações empreendidas pelo Executivo, mas sem apresentar dados que possam levar o cidadão a tal convencimento.

Além disso, a destinação de recursos financeiros à publicidade governamental em momento de crise financeira extrema representa uma contradição. O Executivo aporta valores significativos para informar a população sobre a falta de recursos necessários ao atendimento das necessidades da população. Em momentos de falta de recursos, quando deve-se economizar, maior é o gasto com publicidade. “Esses gastos estão sendo usados para informar a população sobre questões imprescindíveis de políticas públicas ou como instrumento de política e autopromoção de políticos? Os governos têm sido suficientemente transparentes e a população tem tido acesso ao volume de recursos gastos?” (PADILHA, 2016, p. 90). De certa forma, esse trabalho se propôs a debater esses questionamentos.

Um trecho de Bucci (2015) evidencia o que pode e deve estar no horizonte das Administrações Públicas em relação às ações na área da comunicação:

A comunicação pública se compõe de ações informativas, consultas de opinião e práticas de interlocução, em qualquer âmbito, postas em marcha por meio do emprego dos recursos públicos, mediante processos decisórios transparentes, inclusivos e abertos ao acompanhamento, críticas e apelações da sociedade civil e à fiscalização dos órgãos de controle do Estado. Quanto às suas finalidades, a comunicação pública existe para promover o bem comum e o interesse público, sem incorrer, ainda que indiretamente, na promoção pessoal, partidária (do partido do governo), religiosa ou econômica de qualquer pessoa, grupo, família, empresa, igreja ou associação privada (BUCCI, 2015, p. 69).

A comunicação pública no Brasil ainda deve avançar para ser considerada um serviço a ser ofertado à população. O acesso à informação é a condição mínima para o exercício da cidadania. Ao dar transparência aos seus atos, as instituições permitem que a sociedade seja dotada de informação e participe das decisões que afetam a sua vida política, econômica e social. Para ser efetivamente pública, a comunicação precisa estar a serviço do público, voltada aos interesses da população e ao atendimento das necessidades do cidadão e não de governos e governantes, respeitando, assim, os princípios que balizam a República.

Abstract: This article analyses the transparency on public spending in propaganda at the State of Rio Grande do Sul Executive Branch. It also discusses the main rules regarding this expenditure and evaluates the public purpose on propaganda campaigns realized during the state government office between 2015 and 2018 fiscal years. In order to obtain information, a research

was carried out on the transparency website (active transparency), request submission through Access to Information Law (passive transparency) and sample analysis of propaganda pieces.

Keywords: Transparency Publicity spending. Public communication. Purpose of government communication.

Referências

- BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. 3. ed. São. Paulo: Saraiva, 1999.
- BONFIM, Marcus Vinicius de Jesus. Lei de Acesso à Informação: elementos para uma discussão sobre discurso, poder, acesso e comunicação organizacional em órgãos públicos. In: HASWANI, Mariângela Furlan. *Comunicação governamental: o local como foco de análise* – São Paulo: ECA/USP, 2014. 354 p.
- BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 abr. 2019.
- BRASIL. *Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010*. Dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda e dá outras providências. Palácio do Planalto, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12232.htm. Acesso em: 20 abr. 2019.
- BRASIL. *Guia técnico de regulamentação da Lei de Acesso à Informação em Municípios e Checklist*. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia_checklist.pdf. Acesso em: 20 abr. 2019.
- BUCCI, Eugênio. *O Estado de Narciso* – A comunicação pública a serviço da vaidade particular. São Paulo. Editora Companhia das Letras, 2015.
- BUCCI, Eugênio. A Razão de Ser das Emissoras Públicas na Democracia. *Revista de Interesse Nacional*, São Paulo, n. 1, abr.-jun. 2008. Disponível em: <https://interessenacional.wordpress.com/2008/04/10/tv-e-democracia/#more-11>. Acesso em: 20 abr. 2019.
- RIO GRANDE DO SUL. *Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70451/CE_RS_EC_65.pdf?sequence=4. Acesso em: 20 abr. 2019.
- FACCIOLI, F. *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*. Roma: Carocci, 2000.
- FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios constitucionais*. São Paulo: Malheiros, 1999.
- FIGUEREDO, Pedro Henrique Poli. Princípio da Publicidade da Administração. *Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, ano 9, n. 40, 2008.
- GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Transparência RS*. Consulta aos gastos e receitas públicas. Disponível em: <http://www.transparencia.rs.gov.br/webpart/system/PaginalInicial.aspx>. Acesso em: 20 abr. 2019.
- GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Meu Futuro é o Rio Grande. *Safra*, Porto Alegre, 2017a. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=JRxV9IOt2Rg>. Acesso em: 20 abr. 2019.
- GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *O Meu Futuro é o Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, 2017b. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=4dyJmA99Dpg>. Acesso em: 20 abr. 2019.
- HASWANI, Mariângela Furlan (Org.). *Comunicação governamental: o local como foco de análise*. São Paulo: ECA/USP, 2014.
- HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora UnB, 2009.
- JARAMILLO LÓPEZ, Fernando. Advocacy: uma estratégia de comunicação pública. In: _____ (Org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. p. 61-80. Série Pensamento e Prática; v. 4.
- LÔBO, Fernando Almeida Salgado. A importância de se garantir efetividade ao direito fundamental de acesso à informação para a consecução do exercício da dignidade humana. *Revista do CEPEJ*, n. 16, 2017. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/CEPEJ/article/view/22335>. Acesso em: 20 abr. 2019.
- FILHO, Marçal Justen. *Curso de Direito Administrativo*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- KOÇOUSKI, Marina. Comunicação pública: construindo um conceito. In: MATOS, Heloíza (Org.). *Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas*. São Paulo: ECA/USP, 2013.
- KUNSCH, Margarida M. Krohling. Comunicação pública: direitos de cidadania, fundamentos e práticas. In: MATOS, Heloíza (Org.). *Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas*. São Paulo: ECA/USP, 2013.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO RIO GRANDE DO SUL. *Representação conjunta*. Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/MPC/informativos>. Acesso em: 20 abr. 2019.
- PADILHA, H.; MICHENER, G. *Avaliando a aplicação da Lei de Acesso nos estados e nas grandes cidades: Transparência local no Brasil: Avaliando a aplicação da Lei de Acesso nos estados e nas grandes cidades*. Rio de Janeiro: FGV-Open Society Foundations, 2016.
- PORTAL DA PROPAGANDA. *Zeppelin filmes produz novo filme do governo do Rio Grande do Sul*. Disponível em: <http://www.portaldapropaganda.com.br/noticias/11955/zeppelin-filmes-produz-novo-filme-do-governo-do-rio-grande-do-sul/>. Acesso em: 20 abr. 2019.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora, 1994.
- UNESCO. *Um Mundo e Muitas Vozes: comunicação e informação na nossa época*. Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

OLIVEIRA, Priscila Pinto de. A Comunicação pública no Rio Grande do Sul e a transparência dos gastos em publicidade. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 93-109, jul./dez. 2019.
