Governando com a Mídia
a Propaganda Política em Alta no Governo Lula*

Paulo Fernando LIEDTKE**

Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC

Resumo

Este artigo é uma breve retrospectiva do crescimento dos investimentos publicitários na área governamental, fazendo um estudo comparativo focado no primeiro mandato do presidente Lula (2003-2006) em relação ao seu antecessor, demonstrando como o governo federal vem priorizando a mídia paga. Trata-se de um estudo empírico sobre o volume financeiro dedicado à propaganda política no período analisado, percebendo-se um aumento substantivo no volume de investimentos publicitários do Poder Executivo. Comparando com índices do setor privado, o estudo mostra como o Estado vem tornando-se o maior anunciante nacional. A pesquisa elucida as cifras desembolsadas pelo governo Lula nas campanhas publicitárias privilegiando inserções na televisão, especialmente a Rede Globo nos anúncios oficiais.

Palavras-chave: Governo Lula; Propaganda Política; Mercado Publicitário; Mídia; Rede Globo.

O tradicional uso político da propaganda

O Estado brasileiro favoreceu historicamente o crescimento dos grupos de comunicação no país por intermédio das políticas públicas para o setor. Paralelamente também forneceu recursos financeiros para o fortalecimento econômico da mídia através da publicidade governamental. Para pesquisar nessa área torna-se difícil conseguir números precisos, pois não há muita transparência dos governantes em tornar públicas as verbas investidas em comunicação. Os recursos são fragmentados no orçamento do governo, diluídos nas despesas dos ministérios. Independente dos investimentos diretos da União, as estatais como Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Petrobrás sempre tiveram elevado volume financeiro destinado à publicidade.

Neste artigo veremos alguns dados que reforçam a tendência do crescimento substancial da propaganda governamental, mesmo que os números apresentem algumas divergências. O relato sintetiza e atualiza informações levantadas em pesquisa anterior

* Trabalho apresentado no GP Publicidade e Propaganda, GT Propaganda Política do XXXIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

** Doutor em Sociologia Política. Trabalha na Agência de Comunicação da UFSC.

(Liedtke, 2006), para através desse estudo comparativo, demonstrar quantitativamente o uso da propaganda política no primeiro mandato do governo Lula, configurando-o como o principal anunciante do país.

Independente do período analisado é reconhecido entre os especialistas em mídia o exponencial crescimento dos investimentos governamentais em propaganda, configurando o Estado como um dos principais anunciantes. "No Brasil, o governo se tornou o maior anunciante individual, nos níveis federal, estadual e municipal" (MATTOS, 2002, p. 74).

O pesquisador anteriormente (1996, p. 22) observa essa tendência a partir do princípio dos anos setenta, quando o governo começa a ser identificado como o maior anunciante individual do Brasil. Utilizando dados de 1991, o autor leva em conta a receita operacional líquida de vinte dos maiores grupos nacionais, privados e públicos, constatando que sete entre dez maiores investidores são empresas públicas.

Alguns governantes figuram entre os que corriqueiramente utilizaram a mídia paga. Paulo Maluf, nos diversos mandatos exercidos em São Paulo, estava entre os principais políticos a fazer uso ostensivo da propaganda. Quando prefeito da capital inaugurou o viaduto Airton Senna utilizou cerca de um milhão de reais para a Rede Globo transmitir ao vivo uma maratona no programa Globo Esporte. Maluf desenvolveu um projeto de habitação popular denominado Cingapura, onde foram investidos R$ 52,4 milhões na construção das casas. Para divulgação foram investidos R$ 76,2 milhões, ou seja, um terço a mais que o custo da obra, verba que daria para ampliar o número de beneficiados com moradias (Soares, 1996 p. 13).

Utilizando indicadores de 1996, Mattos (2002, p. 76) volta a demonstrar como o governo federal se constituiu no maior anunciante do país. Segundo o autor, as campanhas publicitárias da administração direta movimentaram R$ 112 milhões, somadas a R$ 23 milhões dos programas educativos do Ministério da Educação e R$ 5,5 milhões de gastos do Itamaraty no exterior. Mattos chega a uma cifra de R$ 143 milhões destinados naquele ano às agências de propaganda e veículos de comunicação por FHC. Complementa com números das estatais em 1994, quando empresas como a Telebrás gastaram R$ 67 milhões em publicidade, ficando atrás da Gessy Lever que alocou R$ 104 milhões, contra R$ 75 milhões da Brahma e R$ 74 milhões da Coca-Cola. Já para a revista Veja (29/10/1997, p. 28) o governo federal, junto com as empresas estatais, investiram 475 milhões de reais em propaganda em 1996. A reportagem considera esse número equivalente ao triplo do investimento do maior anunciante privado na época (Gessy Lever), quatro vezes mais que o governo da Inglaterra, dez vezes mais que o da Austrália e sete vezes mais que o da Argentina desembolsa. Segundo a Veja, a cifra quase atingiu o volume publicitário do governo

americano, que superou em apenas 30% o que o governo de Fernando Henrique Cardoso gastou em 1996. No segundo mandato de FHC[1], o maior investimento em publicidade foi de R$ 881,6 milhões no ano de 2001.

Houve mudanças expressivas na economia brasileira nas últimas décadas, mas os indicadores apresentados anteriormente ainda são aplicáveis ao mercado publicitário contemporâneo. As novidades do período FHC foram às privatizações, principalmente no setor de telecomunicações, permitindo a entrada de grandes anunciantes no mercado através da concorrência estabelecida entre operadoras de telefonia. Ainda assim, as verbas governamentais continuam sendo as principais fontes publicitárias, reforçadas pelos recursos oriundos das estatais que são empresas de grande exposição na mídia paga. Outra curiosidade é que a publicidade governamental normalmente é paga pela tabela normal de custos dos anúncios, perdendo os tradicionais descontos que incidem sobre o investimento privado.

Os governadores de Estado também fazem bom uso da publicidade. A governadora do Rio de Janeiro, Rosinha Matheus (PMDB) aumentou em 2.025% o gasto com propaganda em seu primeiro ano de mandato. Dora Kramer (2004) publicou no Jornal do Brasil que Rosinha reservou R$ 100 milhões para a publicidade, enquanto São Paulo projetou R$ 30 milhões e Minas Gerais R$ 10 milhões. Com a proximidade das eleições de 2006, o governador de São Paulo[2], Geraldo Alckmin (PSDB) dobrou seus gastos com publicidade no primeiro semestre daquele ano em relação ao mesmo período do ano anterior. Segundo dados do governo, a administração direta (descontadas autarquias e estatais), gastou R$ 12,3 milhões em publicidade e propaganda nos seis primeiros meses de 2005. O governador de Santa Catarina, Luis Henrique da Silveira, em seus dois mandatos consecutivos (2002-2010), desembolsou em média de 60 a 70 milhões de reais por ano em propaganda[3]. O responsável em administrar a verba foi Derly Anunciação, alçado para Secretário de Comunicação após exercer a direção comercial do Grupo RBS, beneficiário em cerca de 70% dos investimentos em mídia do governo catarinense.

Outro comparativo pode ser visto nos números divulgados pelo jornalista Fernando Rodrigues na Folha de São Paulo (2003), mostrando o volume de investimentos governamentais na mídia brasileira somente no ano 2002: “Tome-se o caso da maior capital brasileira, São Paulo. Marta Suplicy (PT) gastou R$ 46,4 milhões em propaganda em 2002 (...). Neste ano, o valor já é de R$ 39,7 milhões”. Complementa (...) dizendo que o governo tucano do Estado de

[1] "Governo Gasta mais em propaganda", **Diário Catarinense**, 10/04/2004, p 18.
[2] “Governo de SP dobra as despesas com propaganda", **Folha de São Paulo**, 04/08/06, clipping FNDC.
[3]Segundo informações do jornalista político Paulo Prisco Paraíso, proferindo palestra para estudantes de Comunicação Social, na UNISUL, em Tubarão, dia 08/06/06.

São Paulo pratica gastos expressivos com publicidade. Em 2002, Geraldo Alckmin torrou R$ 89,9 milhões.

Em períodos eleitorais, a tendência é de aumentar os gastos governamentais em comunicação para facilitar a disputa de seus candidatos pelo voto. Segundo outro levantamento feito pela Folha de São Paulo[4], os anúncios federais aumentaram entre os dias 17 de agosto e 07 de setembro de 2004, coincidindo com a campanha eleitoral nos municípios. A reportagem revela que "os números representam um aumento de cerca de 50% em relação ao período pré-campanha na TV (1º de julho a 16 de agosto)". Foram contabilizadas 144 inserções na TV Globo e 140 no SBT. A matéria concluiu que o mercado publicitário fatura alto em períodos eleitorais.

Governo Lula supera antecessores no investimento em propaganda

O governo Lula não deixou por menos e superou seus antecessores no uso da publicidade governamental, ampliando os investimentos de dinheiro público no setor. Os dados apresentam divergências conforme a fonte utilizada, mas demonstra um expressivo volume financeiro dedicado à mídia nacional. Projeções voltadas para o governo federal a partir de 2003 estavam na cifra de R$ 1 bilhão ou um pouco mais, conforme veremos adiante.

Gino Giacomini Filho (2004, p.131-146), tenta explicar a falta de exatidão nos gastos em publicidade governamental: porque não ficam claramente discriminados; ora porque não estão consolidados; ora porque a publicidade foi contabilizada parcialmente em outro setor administrativo; ora porque os investimentos são apenas em mídia; ora porque não sabe o que cada estatal investiu em publicidade. Porém, o autor diz que independente da exatidão dos números, "fica claro que o governo é um dos grandes anunciantes do Brasil". Ele apresenta alguns indicadores: a verba destinada à propaganda institucional (Secom) e de utilidade pública feita pelo governo federal em 2003 foi estimada em R$ 230 milhões; o setor de serviços públicos e sociais investiu R$ 710 milhões em 2002, sendo o 5º. setor em investimentos naquele ano no Brasil.

Outra reportagem de Fernando Rodrigues (2003) publicada pela Folha de São Paulo ajuda a fazer um comparativo sobre os investimentos governamentais no setor. Percebe-se o destaque do Brasil no *ranking* mundial de investimentos oficiais em publicidade. A matéria

[4]"Anúncios federais tiveram aumento de 50% em emissoras", Chico de Gois e Flávia Marreiro. **Folha de São Paulo,** São Paulo, 20/09/2004.

diz que o percentual de despesas oficiais brasileiras é o maior entre 14 países, incluindo EUA e Alemanha.

> O Brasil é um dos países que mais gastam com publicidade estatal no planeta. Apesar da onda de privatização na última década, os governos federal, estaduais e municipais são responsáveis por 7,13% de tudo o que se investe em propaganda na TV, rádios, jornais, revistas, outdoors, internet e patrocínios. Nos Estados Unidos, esse percentual é de apenas 1,63%. Em 2002, o Estado brasileiro em todos os seus níveis torrou uma soma equivalente a US$ 493,136 milhões. Esse valor inclui empresas estatais, ministérios, autarquias e fundações. O mercado publicitário total no Brasil foi de US$ 6,920 bilhões nesse período. Com esse percentual de 7,13%, o Brasil é o recordista entre os 14 países dos quais a Folha conseguiu obter dados que seguem uma metodologia similar à usada aqui pelo Ibope Monitor - empresa especializada em pesquisar gastos com propaganda. Mesmo que seja isolada apenas a publicidade federal - sem governos estaduais e prefeituras -, o valor e o percentual continuam altos na comparação com outros países. Em dólares, a administração pública federal -governo e estatais- gastou US$ 348,451 milhões em 2002 (5,04% dos investimentos em publicidade no país). A título de comparação, o maior anunciante neste ano no Brasil até setembro foi a rede de lojas Casas Bahia, com R$ 457 milhões, segundo o jornal "Propaganda & Marketing". Não é nem a metade do que investiu o governo federal no ano passado: R$ 1,018 bilhão.

Uma reportagem do jornal O Estado de São Paulo[5] apresenta um comparativo entre o governo Lula e FHC: “segundo os dados oficias (Siafi), a despesa com publicidade institucional no governo de Lula foi de R$ 70,9 milhões em 2003 e de R$ 132,3 milhões em 2004. Em 2002, último ano de FHC, havia sido de R$ 122,3 milhões”. Os números são bem menores do que os apurados pela Folha de São Paulo em relação ao governo Lula, pois envolve somente uma modalidade da despesa governamental em propaganda. Já, no período de FHC, percebe-se que o investimento foi expressivo no período eleitoral (2002), com valores próximos do investimento feito pelo seu sucessor. O maior anunciante privado (Unilever) com todos os seus produtos gastou R$ 152 milhões naquele ano (Revista Primeira Leitura, jul. 2003, p.99).

Uma das práticas adotadas pelo governo Lula foi divulgar os investimentos do governo na área de propaganda. A Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, Secom, passou a divulgar na Internet os valores anualmente investidos na mídia, com dados desde 1998, de forma a dar transparência sobre o uso do dinheiro público em comunicação. São quatro tabelas, sendo uma específica dos Ministérios e as demais com dados da administração direta e indireta (Disponível em www.presidencia.gov.br/secom/

[5] Presidência gasta 60% mais do que no governo de FHC, Sergio Gobetti e João Domingos - **O Estado de São Paulo**, 27/1/2005.

publicidade. Acesso em 31/05/2006). Somando os números, os valores anuais ultrapassam um bilhão de reais, conforme havia sido apurado pela Folha de São Paulo. Houve um contingenciamento em 2003, pois a previsão inicial do governo era gastar R$ 1,4 bilhão (Revista Primeira Leitura, jul. 2003, p.100). Entre os ministérios, os dados oficiais apontam a Secom como maior investidor: valores acima de R$ 34 milhões (2003); R$ 103 milhões (2004) e R$ 74 milhões (2005). Em seguida o Ministério da Saúde, com gastos que foram acima de RS 56 milhões (2003), R$ 70 milhões (2004) e R$ 46 milhões (2005).

O mercado publicitário brasileiro teve um crescimento de 24,1% no ano de 2004, colocando o país na sexta posição no *ranking* mundial de investimentos[6]. Naquele ano foram investidos mais 29,7 bilhões de reais em anúncios (contra R$ 23,4 bilhões em 2003). Considerando que o governo investiu mais de um bilhão[7] é evidente que ele é responsável pelo maior volume de investimentos no setor, juntamente com o maior anunciante privado, representado pelas Casas Bahia[8]. Outro indicador publicado posteriormente demonstrava que o mercado publicitário brasileiro cresceu a uma taxa três vezes maior que a da economia em 2004. Desta vez os números divergem da cifra anterior[9]: os investimentos em propaganda no país alcançaram a cifra de R$ 15 bilhões em 2004, um salto de 17% sobre os R$ 12,8 bilhões de 2003 - no mesmo período, a expansão do Produto Interno Bruto (PIB) foi de 4,9%. Em 2005, o mercado publicitário brasileiro registrou expansão de 14,7% ao movimentar R$ 21,9 bilhões. Esse valor, que inclui a remuneração das agências, gastos com produção e investimentos em mídia[10].

---

[6]Os números são divergentes. Segundo a reportagem Propaganda confirma crescimento de 24% em 2004 de Ismael Pfeifer e Sandra Azedo (**Gazeta Mercantil**, 1/2/2005). Já outra reportagem que aponta Indústria da propaganda fatura 22,1% a mais em 2004 e encerra ciclo de retração de três anos, movimentando em 2004 R$ 18,5 bilhões (**Revista Meio & Mensagem**, 14/03/2005).

[7] No ano de 2004, o governo gastou, segundo a **Folha de São Paulo**, R$ 867,1 milhões em publicidade. Esse valor é R$ 250 milhões maior do que o consumido em 2003 - uma alta de 40,5% nesse tipo de despesa. (Fernando Rodrigues, **Folha de São Paulo**, 08/04/2005). O tema também repercutiu no **Diário Catarinense**, 10/04/2005.

[8]O volume anual investido em publicidade pelas Casas Bahia varia conforme a fonte informativa. Segundo a **Gazeta Mercantil** (01/02/2005) seriam acima de 700 milhões de reais por ano; ou R$ 457 milhões em 2003, segundo a **Folha de São Paulo** (10/11/2003). Já dados fornecidos Ibope Monitor, em 2004 foram investidos R$ 1,6 bilhão (o valor também é expresso no Mídia Dados 2005). Neste valor seria a tabela bruta de anúncios, sem os tradicionais descontos que incidem sobre os custos de veiculação (**Diário Catarinense**, 10/04/2005, pg. 18). Já na reportagem "Casas Bahia lideram ranking dos anunciantes" (**O Estado de São Paulo**, 13/6/2005), o investimento das Casas Bahia em publicidade somou R$ 713,1 milhões, 89% a mais que em 2003, ano em que assumiu a liderança do ranking. Em 2005 os gastos foram estimados em 2,4 bilhões (**Revista Carta Capital**, no. 403, 26/07/06, p. 36).

[9] "Investimentos em publicidade cresceram 17% em 2004 e somaram R$ 15 bilhões", Ronaldo D'Ercole (O Globo, 13/6/2005). Na mesma data o tema também repercutiu nos jornais **O Estado de São Paulo** e **Tela Viva News**.

[10] Publicidade em 2005 cresceu 14,7% no país (**O Globo**, 07/03/2006). A reportagem comenta os dados da publicação "Agências & Anunciantes", elaborada pela Editora Meio & Mensagem em parceria com Ibope Monitor.

Segundo a Folha de São Paulo (2005), nos últimos sete anos, o governo federal gastou em publicidade cerca de R$ 4,7 bilhões. Citam dados de 2003 para apontar que "o poder público responde por cerca de 7% do investimento em propaganda no Brasil. Nos EUA, o percentual é de 1,63%". Além dos volumosos recursos públicos dirigidos à mídia, o governo colabora com políticas de isenção de impostos. Segundo a reportagem, o ministro Luiz Gushiken (Secom) trabalhou para conceder às agências uma redução tributária, rendendo renovada simpatia do setor.

A novidade do governo Lula foi concentrar a maior parte dos investimentos publicitários na Secom, pois nos governos anteriores os recursos ficavam alocados nos ministérios, quando os gestores da comunicação governamental dependiam da aprovação financeira dos ministros. Assim, a Secretaria também mudou a relação com os veículos, pois as estatais e ministérios deixaram de negociar separadamente, passando as verbas de todo o governo sendo consideradas em seu conjunto. A Secom passou a centralizar a publicidade institucional - aquela voltada para a imagem do governo – com recursos de toda a administração direta. O restante – a publicidade legal e de utilidade pública – ficou a cargo dos ministérios. As estatais e autarquias federais continuaram gerenciando sua verba completa, valores que provavelmente não entraram nos cálculos divulgados pelo governo na Internet (Revista Primeira Leitura, jul. 2003, p. 99-100).

As informações disponibilizadas pelo Governo não são esclarecedoras quanto aos valores investidos pela empresas estatais (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Correios e Petrobrás), que são grandes anunciantes e não estão explicitadas nas tabelas oficiais. Para se ter uma idéia, somente na campanha publicitária de final do ano de 2004 o Banco do Brasil investiu mais de R$ 13 milhões para destacar sete valores do povo brasileiro[11], seguindo a linha da campanha da Associação Brasileira de Anunciantes para reforçar a auto-estima da população. Somente na novela "Começar de Novo", exibida na Rede Globo em 2004, a Petrobrás investiu R$ 5 milhões em *merchandising*[12]. Os valores utilizados pela administração indireta (incluindo as estatais) foram de R$ 644,3 milhões em 2004. Somente nos Correios, três agências publicitárias foram licitadas em 2003, para administrar a publicidade (R$ 72 milhões orçada naquele ano) quase o mesmo valor utilizado pelo grupo Pão de Açúcar no ano anterior (Revista Primeira Leitura, jul.2003, p.101). Os investimentos

[11] Segundo informações das reportagens publicadas nos jornais **Tribuna da Imprensa**, **O Globo** e **O Estado de São Paulo** (21/12/2004).

[12] Segundo a reportagem a Petrobrás injeta R$ 5 milhões em novela. Segundo o jornalista, os R$ 5 milhões são suficientes para pagar todos os custos da novela durante um mês e meio. E equivalem a quase seis meses de patrocínio (a cota, trimestral, que dá direito a dois anúncios por dia, sai por R$ 2,7 milhões). Daniel Castro, **Folha de São Paulo**, 21/6/2004.

em publicidade da Petrobrás no governo triplicaram. Segundo Irany Tereza, a Estatal movimentaria em 2005, R$ 700 milhões, contra R$ 252 milhões em 2002.

O publicitário Duda Mendonça é quem vinha gerenciando o marketing político do governo, através da administração das principais contas do Executivo, alocadas no Palácio do Planalto, ministérios e estatais. Outras agências também participam, mas as principais áreas estavam a cargo do publicitário, tais como a Secom e a Petrobrás. Duda foi o principal assessor do governo em comunicação, tornando-se uma das vozes mais influentes no Planalto. Após a eleição de 2002, declarou (Revista Primeira Leitura, jul. 2003, p. 100): "é claro que farei tudo que tiver ao meu alcance (...) para que a comunicação do governo Lula seja melhor que a dos governos anteriores". Pelo investimento feito em propaganda, cujos números foram especificados anteriormente, percebemos que Lula e Duda estavam superando os antecessores. O ministro da Secom, Gushiken, admitiu na imprensa[13] que Duda tinha um papel central no Governo, atuando como interlocutor da Secom na definição da estratégia de comunicação, no sentido de garantir unidade no discurso publicitário e evitar pulverização de ações.

Televisão é o veículo predominante nas campanhas governamentais

Como os valores oficiais são expressos por segmentos de mídia, observamos que os investimentos em televisão ficam na faixa de 60% do desembolso anual[14]. A TV é o meio que mais absorve verbas publicitárias no país[15], inclusive governamentais como percebemos. As despesas em outras mídias são equivalentes, alternando entre rádio, jornal e revistas a segunda posição em veiculação de anúncios federais.

Como a Rede Globo é que absorve maior investimento publicitário no setor televisivo, somente com as campanhas governamentais no segundo semestre de 2003, arrecadou 57% da verba federal (R$ 51,3 milhões), conforme apurou a Folha de São Paulo (2003). Na seqüência viriam SBT com 20%, Record, 10%; Band 6%; e Rede TV com 1,9%. O volume publicitário absorvido pela Globo gerou protestos de veículos concorrentes. A Rede

[13]"Duda tem papel central no governo, reafirma Gushiken", Fernando Rodrigues. **Folha de São Paulo**, 29/10/2003.

[14] Somente em 2005 o Governo Federal programou 5.400 veículos em 1.159 municípios do país. O crescimento em termos de média de veículos programados nos últimos três anos foi de 39%. Já em número de municípios o aumento passa dos 40%. Segundo estes números, a ampliação é a maior desde quando os dados de investimentos no setor passaram a ser registrados, em 1998. (Secom inicia terceira fase de campanha do Governo Federal, 02/02/2006, Redação, Propaganda e Marketing).

[15] No ano de 2004, o índice investido na TV aberta foi de 61% dos anúncios: "No último relatório do Projeto Inter-Meios, de outubro do ano passado, o meio detinha quase 61% dos investimentos em mídia no País, contra 17,7% do segmento jornal, 8,3% de revistas e 4,5% de rádio. TV paga correspondia a 1,6% e internet, a 2,2%". (Supremacia incontestável. Clayton Melo, **Revista Meio & Mensagem**, 04/04/2005)

Record decidiu fiscalizar a aplicação das verbas publicitárias do governo federal para evitar o favorecimento a determinadas empresas de comunicação[16].

Como a maior parte dos investimentos publicitários foi para a televisão, esse segmento de mídia aumentou a concentração das verbas publicitárias a partir de 2003. De cada R$ 100 investidos em propaganda naquele ano, R$ 60,40 foram para a TV aberta. Em 2002, o veículo abocanhou R$ 58,70 de cada R$ 100 investidos. Em 2000, essa participação era de R$ 56,00. Do total, 60,4%, ou R$ 6,528 bilhões foram para a televisão, principalmente para a Globo, cuja rede ficou com aproximadamente 78% do valor. Somente as cinco emissoras de propriedade direta da TV Globo, sem contar as afiliadas, faturaram cerca de R$ 3,2 bilhões em 2003.

Outro indicativo do privilégio da Rede Globo é informado pela jornalista Lia Rodrigues, para quem as verbas de governo têm uma atração irresistível pelo grupo da família Marinho. Entrevistando o ex-diretor da Globo, José Bonifácio Sobrinho (Boni), ele afirma que atualmente a (...) TV recebe mais com publicidade federal do que no tempo da ditadura. Segundo Boni, naquela época, somente 7% das verbas federais eram para a Globo. Hoje, são mais de 60%. Segundo o artigo, o governo Lula prometera, no início de 2003, que a verba publicitária para televisão (de R$ 344,2 milhões) seria distribuída na proporção da audiência (*market-share*). Mas a *Globo*, com *share* de 54%, ficou com 61% da verba, cerca de R$ 210 milhões. O resto foi dividido entre as outras redes e TVs locais. As emissoras públicas receberam R$ 5 milhões, apenas 1,7% do total, embora tivessem 2,3% de *share*.

A televisão veio mantendo sua elevada participação no mercado publicitário nacional. Em 2005, 61,9% do investimento em publicidade foi investido na TV, de um montante de 4,602 milhões de dólares. Essa cifra classificou o mercado brasileiro na sexta posição no *ranking* de dez países com maiores investimentos publicitários em televisão. Porém, esste percentual representa o primeiro lugar em concentração de verbas em TV, deixando o Brasil um pouco acima do caso mexicano onde a televisão mobiliza 60,3% dos recursos (Bolaño e Britos, 2007, p.57).

Campanhas patrióticas

Além do investimento direto do dinheiro público em publicidade, o governo Lula vinha incentivando o mercado publicitário a fazer campanhas patrióticas. Tratam-se das

[16] A revelação foi feita pelo presidente da emissora, Dennis Munhoz, durante a última reunião do ano de 2003 do Conselho de Comunicação Social, órgão auxiliar do Poder Legislativo. Informações do Jornal da Câmara "Record anuncia que fiscalizará verba publicitária do governo" (9/12/2003, clipping FNDC).

"parcerias público-privadas" em comunicação, coordenadas pela Secom. Um dos exemplos mais significantes foi a campanha "O melhor do Brasil é o brasileiro", feita para elevar a auto-estima da população[17]. A proposta encabeçada pela Associação Brasileira de Anunciantes (ABA). Lançada em julho de 2004, a campanha contabilizou no final daquele ano centenas de empresas participando, com investimento de R$ 100 milhões em espaços cedidos voluntariamente pelos veículos participantes[18]. Em 2005 foi à vez da campanha "Bom exemplo: esta moda pega". Foi à terceira fase de peças institucionais promovidas por entidades do meio de propaganda e *marketing*, com apoio do governo, visando melhorar a auto-estima do brasileiro. A primeira fase teve como lema "o melhor do Brasil é o brasileiro". A segunda, "sou brasileiro e não desisto nunca"[19].

Outra iniciativa semelhante foi a popularização dos desfiles de 7 de setembro[20], quando o governo solicitou às empresas que adotassem a campanha do "verde e amarelo". O material promocional, produzido pela Secom, foi encaminhado pelo Ministério de Desenvolvimento para mais de duas mil empresas cadastradas. Muitas empresas aderiram a proposta, como as Casas Bahia, Carrefour, entre outras.

Gastos federais em propaganda questionados na imprensa

Diante das críticas publicadas na imprensa sobre os excessivos gastos com publicidade, o governo federal tentou esclarecer o problema através de seu boletim eletrônico "Em Questão" (n. 84, 01/10/2003): "Há dois tipos de gastos de publicidade no Orçamento Fiscal, que engloba toda a administração direta e parte da indireta: institucional (centralizada

[17] Segundo alguns analistas, um dos objetivos implícitos da campanha foi valorizar e estimular o consumo de produtos nacionais. A Associação Brasileira de Anunciantes (www.aba.com.br. Acesso em 02/09/2005) justifica a campanha pelo baixo índice obtido pelo Latinobarômetro em 2003, onde apenas 4% dos brasileiros entrevistados confiam nas pessoas de seu próprio país.

[18] Governo comemora campanha pela auto-estima (Gazeta Mercantil, 20/12/2004). Segundo o jornal a campanha teria mobilizando até então R$ 50 milhões em espaços publicitários. Em notícias posteriormente veiculadas pela imprensa no dia 25/05/2005, quando o governo anunciava a segunda fase da campanha, o investimento já estava em R$ 100 milhões.

[19] Reportagem "Fora de Contexto" (Jornal Valor Econômico, 8/6/2005). Outra reportagem "Em parceria, governo lança campanha publicitária" (O Estado de São Paulo, 8/6/2005), a repórter Mariana Caetano informa que as peças são centradas em saúde, educação, meio ambiente e segurança no trânsito. Afirma também que se trata da primeira "Parceria Público Privada" (PPP) em comunicação no Governo Lula, capitaneada pelo Palácio do Planalto e conduzida pela Associação Brasileira de Publicidade (ABP), Associação Brasileira de Agências de Publicidade (Abap) e Federação Nacional das Agências de Publicidade (Fenapro). A jornalista cita 300 empresas participando nas edições anteriores da campanha, ao contrário de 100 divulgadas nas reportagens citadas anteriormente.

[20] Reportagem "Marketing dá tom popular à festa cívica", de César Felício, Cristiano Romero e Layrce de Lima (jornal Valor Econômico, 8/9/2003). Segundo os autores, o desfile Sete de Setembro levou 50 mil pessoas à Esplanada. Revivendo as grandes festas cívicas promovidas pelos governos militares, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva comemorou ontem, em Brasília, o Dia da Independência. A festa acabou se tornando o primeiro desfile de 7 de Setembro coordenado por uma equipe de marketing - do publicitário Duda Mendonça.

na Secom) e de utilidade pública (a cargo dos ministérios). Por preceito constitucional, a publicidade pública terá sempre conteúdo educativo, informativo ou de orientação social. E em nenhuma circunstância fará promoção pessoal do administrador". Os valores investidos não foram divulgados no informativo (Gino Filho, 2004, p.143-144). O interessante é que entre os exemplos de campanhas institucionais citadas no boletim estão informações sobre a Reforma da Previdência[21].

Os gastos em publicidade do governo também foram criticados, desta vez com especulações com o suposto "mensalão", pagamentos mensais para deputados aprovarem no Congresso projetos do governo[22]. A crise política gerada em 2005 colocou o publicitário Duda Mendonça envolvido nas denúncias, com acusações de receber 15 milhões reais do publicitário mineiro Marcos Valério[23], suposto articulador financeiro do "mensalão". Seus contratos publicitários não foram renovados com o governo. O ex-ministro Gushiken (2006) teve que prestar esclarecimentos sobre a propaganda governamental em depoimentos na CPI instalada no Congresso.

O governo utilizou novamente seu boletim "Em Questão" (13/07/05) para esclarecer o relacionamento com as agências de propaganda. Caio Basotti, subsecretário de publicidade da Secom, informou que são três agências a serviço da Secom: "a Duda Mendonça, a Lew Lara e a Matisse. Todas contratadas por licitação, como determina a lei. Já, na administração indireta, empresas estatais e outros órgãos, são atendidos por mais de 40 agências de publicidade". Questionado por que o governo atual investe mais em publicidade que o anterior, Barsotti diz que "de forma alguma isso acontece. Os patamares de investimento são semelhantes aos do governo anterior. Na administração direta são, inclusive, menores. O que aumentou foram os investimentos em ações mercadológicas, como, por exemplo, no caso dos bancos estatais, que precisam disputar clientes com a concorrência".

Os dados apresentados anteriormente demonstram que o volume de investimentos publicitários envolvendo governo e estatais são mais volumosos que os apurados durante o governo FHC. A exceção foi no ano de 2003, quando o governo gastou R$ 79,7 milhões[24] a

[21] "O Ministério da Previdência, apesar de ter tido um ano de intensa batalha política para aprovar no Congresso determinados cortes em sua estrutura, utilizou poucos recursos, apenas R$ 3,6 milhões para convencimento da população da necessidade de mudanças". (Luiz Queiroz. Jornal do Brasil, 07/04/2004).

[22] O estopim da crise foi uma matéria publicada na Folha de São Paulo, onde o deputado Roberto Jefferson (PTB) acusava o governo de pagar R$ 30mil por mês para parlamentares.

[23]"A imprensa divulgou no final de semana que o empresário denunciado por Jefferson como operador do 'mensalão', cujas agências de publicidade (DNA e SMP&B) mantêm contratos de R$ 144,4 milhões com o governo Lula, quitou uma das parcelas do financiamento". (Correio do Povo, capa, 4/07/2005).

[24]"Governo gastou R$ 563 milhões com publicidade". Segundo a reportagem, o montante do ano de 2003 é inferior ao de FH. O governo federal gastou no ano passado R$ 563,6 milhões com publicidade e propaganda

menos que a gestão anterior em 2002. Diante dos freqüentes comparativos na imprensa dos gastos do governo Lula em relação aos presidentes anteriores, a Secom resolveu disponibilizar (...) na Internet um quadro remissivo das despesas pagas em comunicação desde o ano de 2000, referente a 27 órgãos de governo. A tentativa foi contrapor os números divulgados na imprensa.

Pelos valores divulgados nota-se que o governo tenta rebater informações dos jornais sobre seus gastos com propaganda. Pelos números oficiais, o governo Lula estaria gastando até 74,6% do governo anterior. Porém estes números divergem de outras tabelas divulgadas pelo governo, onde os investimentos totais em mídia superam um bilhão de reais. A tabela da Secom expressa investimentos somente da administração direta, que somados as estatais e outros órgãos de governam superariam os investimentos do período de Fernando Henrique Cardoso.

O volume publicitário do governo diminui em 2005 após as denúncias. Porém de janeiro a setembro de 2005 o investimento do governo somente em televisão estava na faixa R$ 304,8 milhões. O valor corresponde a aproximadamente 60% de tudo o que foi investido em TV em 2004. Dados fornecidos pelo IAP (Instituto de Acompanhamento da Publicidade) mostram que o total dos investimentos do Poder Executivo em mídia – o que inclui todos os órgãos da administração direita e todas as empresas da administração indireta - perfazem um total de R$ 888,3 milhões durante o ano de 2005. Os gastos com televisão somam no período R$ 543,1 milhões – 1% a menos do que os R$ 547,2 milhões gastos em 2004. Os valores não incluem publicidade legal, produção e patrocínio. Esses números apontam o governo federal como segundo maior anunciante em TV no país. A título de comparação, números divulgados pelo Ibope Monitor, sobre os maiores anunciantes do país em 2005, indicam as Casas Bahia no topo, com gastos de R$ 2,4 bilhões em publicidade (incluindo televisão). Conforme relata Edianez Parente, na **Tela Viva News**, em 2006, o Governo foi o segundo maior anunciante privado do País, a Unilever, gastou naquele ano, de acordo com o Ibope Monitor, R$ 491 milhões – menos, portanto, do que o Governo Federal gastou apenas em televisão.

O desenrolar da crise política fez a imprensa ficar mais atenta aos gastos publicitários do governo. Novamente surgiram comparações com o governo anterior. Segundo reportagem de Fernando Rodrigues (2005) na Folha de São Paulo, "86,3% de todo o investimento publicitário estatal federal está com apenas 6 anunciantes; com FHC, eram 19 anunciantes". A reportagem diz que os números da publicidade estatal federal nos últimos quatro anos

nos meios de comunicação, cerca de R$ 79,7 milhões a menos que o volume utilizado no governo Fernando Henrique Cardoso em 2002. (Luiz Queiroz, **Jornal do Brasil**, 7/4/2004).

mostram que disparou no governo Lula, o valor investido pelas duas principais empresas públicas do país, o Banco do Brasil e a Petrobrás. Em 2002, último ano de FHC, as duas empresas gastaram R$ 246,3 milhões em propaganda. Em 2004, o valor saltou para R$ 401,7 milhões - um aumento de 63,1%. Para o jornal, quando se observa a tabela com os maiores anunciantes estatais federais, nota-se que o Banco do Brasil respondeu, sozinho, por 25,6% de tudo o que o governo federal gastou com publicidade em 2004. É seguido pela Petrobrás, com 20,5%. Ainda segundo Fernando Rodrigues, no último ano do governo FHC, o Banco do Brasil representava 21,9% de tudo o que era consumido em propaganda. A Petrobrás, 13,1%. A reportagem faz uma projeção de quanto é gasto por ano em publicidade governamental, estimando que a cifra pode chegar a R$ 3 bilhões por ano quando se contabiliza as administrações federal, estaduais, distrital e municipais. Rodrigues fornece dados comparativos quanto aos segmentos e grupos de mídia beneficiados com verbas governamentais. Apurou que em 2002, último ano da administração FHC, os jornais, rádios, revistas e TVs da Globo faturaram R$ 260,4 milhões em verbas publicitárias estatais federais. No ano seguinte, com o PT no governo, "o valor ficou quase estável: 262,4 milhões. O salto veio em 2004, com o montante pulando para R$ 335,1 milhões - alta de 27,7%". Nos dois últimos anos de FHC, o valor recebido pela Globo por veiculação de publicidade estatal federal representou 34,8% (2001) e 37% (2002) do total gasto pela administração pública. Esses percentuais pularam para 42,5% em 2003 e 38,4% em 2004. A TV Globo recebeu de verba estatal federal em 2004 (R$ 285,7 milhões), valor que equivale a 3,9 vezes do que foi direcionado ao SBT (R$ 73,5 milhões). Para o jornalista, entre os jornais, a empresa da família Marinho mais uma vez levou vantagem: "(...) quando se analisa jornais diários, O Globo é o primeiro colocado. Com circulação média de 257,5 mil exemplares, recebeu R$ 10,6 milhões pela veiculação de publicidade estatal federal em 2004". Logo atrás está a Folha, com R$ 10,2 milhões recebidos e uma circulação média de 307,7 mil exemplares - ou 19,5% a mais que o diário concorrente do Rio, conclui Rodrigues.

Considerações finais

Demonstramos como a propaganda foi priorizada no primeiro mandato do governo Lula, considerando o volume de investimentos publicitários que supera seus antecessores, mesmo com divergência de números. Percebemos também que a televisão concentrou a maioria dos anúncios, cujas verbas federais migraram majoritariamente para a Rede Globo.

No segundo mandato as estimativas apontavam um investimento na ordem de um bilhão e quatrocentos mil reais. A partir de 2006, Lula constitui um grupo de trabalho para regulamentar o uso da publicidade impressa, idéia que partiu da Associação Nacional dos Jornais (ANJ). Em suma, governar com a mídia não implica somente em mobilizar recursos disponíveis através do jornalismo, mas também utilizar a publicidade governamental na sustentação da imagem do governo. A propaganda política é notoriamente utilizada para atingir objetivos políticos. Entendendo a mídia como "a produção institucionalizada e a difusão generalizada de bens simbólicos através da transmissão e do armazenamento da informação/comunicação" (Thompson, 1995, p.288), percebemos que a publicidade governamental cumpre um poder simbólico. Os altos índices de popularidade ostentados pelo presidente Lula nos dois mandatos, como percebemos, também são impulsionados pela propaganda governamental, que esteve em alta durante seu governo.

Referências

BOLAÑO, César; BRTTOS, Valério. **A televisão brasileira na era digital**: exclusão, esfera pública e movimentos estruturantes. São Paulo: Paulus, 2007.

FILHO, Gino Giacomini. Percepções sociais sobre a publicidade de entidades públicas. In: OLIVEIRA, José da Costa (Org.). **Comunicação pública.** São Paulo: Alínea, 2004, p.131-146.

MATTOS, Sérgio. **O controle dos meios de comunicação**. Salvador: Ed. UFBA, 1996.

_____. **História da televisão brasileira**: uma visão econômica, social e política. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

SOARES, Ismar de O. **Sociedade da informação ou da comunicação***?* São Paulo: Cidade Nova, 1996.

LIEDTKE, Paulo F. **Governando com a mídia**: duplo agendamento e enquadramento no governo Lula (2003-2006). Tese de doutorado, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, UFSC, Florianópolis, 2006.

THOMPSON, John B. **Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos** meios de comunicação de massa. Petrópolis: Vozes, 1995.