

Publicidade no serviço público

A compra de mídia sob a ótica da razoabilidade

ISABELLE BENTO DOS SANTOS SILVA

Universidade de Fortaleza, Fortaleza, Ceará, Brasil

TIAGO JESSÉ SOUZA DE LIMA

Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal, Brasil

ID 2591

Recebido em

10/11/2021

Aceito em

17/08/2022

A identificação e a análise empírica de critérios e diretrizes utilizados pelos órgãos anunciantes da administração pública federal na aplicação de recursos em publicidade busca, nesta abordagem, detectar condutas que favoreçam o aprimoramento das políticas de investimentos públicos em mídia sob a ótica da razoabilidade. No panorama da comunicação pública de 2017 a 2020, este estudo contempla a atuação de três órgãos anunciantes no mercado publicitário brasileiro: a Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM), o Banco do Brasil e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, além da atuação complementar do Tribunal de Contas da União.

Palavras-chave: Publicidade governamental. Comunicação pública. Compra de mídia. Mídia técnica. Razoabilidade.

Advertising in Public Service: Buying Media from the Perspective of Reasonableness

The identification and empirical analysis of criteria and guidelines used by advertising agencies of the federal public administration in the application of resources in advertising seeks, in this approach, to detect behaviors that favor the improvement of public investment policies in media from the perspective of reasonableness. This study involves, from 2017 to 2020, the performance of three Brazilian companies in the advertising market: Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM), Banco do Brasil and the Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, in addition to complementary role of the Tribunal de Contas da União.

Keywords: Government advertising. Public communication. Media purchase. Technical media. Reasonableness.

Publicidad en el servicio público: la compra de multimedia a partir de una perspectiva razonable

La identificación y el análisis empírico de criterios y directrices utilizados por las agencias de publicidad de la administración pública federal en la aplicación de recursos en publicidad busca, en este enfoque, detectar comportamientos que favorezcan la mejora de las políticas de inversión pública en los medios bajo la perspectiva de la razonabilidad. El estudio contempla, de 2017 a 2020, el desempeño de tres agencias de publicidad en el mercado publicitario brasileño: Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM), Banco do Brasil y Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, además del rol complementario del Tribunal de Contas da União.

Palabras clave: Publicidad gubernamental. Comunicación pública. Compra de medios. Medios técnicos. Razonabilidad.

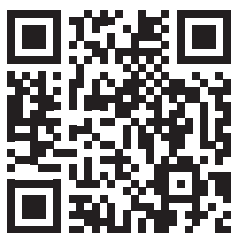
Isabelle Bento dos **SANTOS SILVA**

Graduada em Jornalismo pela Universidade Federal do Ceará (2008). Possui pós-graduação (MBA) em Gestão Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas (2016) e mestrado em Administração Profissional pela Universidade de Fortaleza (2021). Acumula experiência na área de Comunicação, com ênfase em publicidade, comunicação pública, comunicação organizacional, produção audiovisual e assessoria de imprensa. É gerente executiva na empresa Banco do Nordeste do Brasil.

Universidade de Fortaleza, Fortaleza,
Ceará, Brasil

E-mail: bellebento@gmail.com

ORCID



Tiago Jessé **SOUZA DE LIMA**

Doutor em Psicologia Social pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB) com estágio de doutorado no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. É professor adjunto do Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações na Universidade de Brasília (UnB).

Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal,
Brasil

E-mail: tiago.souzalima@hotmail.com

ORCID



Introdução

Em função dos seus históricos e significativos investimentos em publicidade, o governo federal exerce uma marcante participação no mercado publicitário brasileiro. São produtos, serviços e iniciativas que exigem conhecimento da sociedade, podem gerar interesse público – portanto, dão à comunicação um caráter de serviço público – e para os quais o Estado encontra na mídia o apoio necessário ao engajamento social. No que tange a investimentos, os números são consideráveis em termos de volume e, assim, ganham especial atenção do setor público e do próprio mercado. Em paralelo, o governo vem, com o tempo, buscando se aparelhar de instrumentos que contribuam com a transparência das suas ações e a eficiência da administração pública – *accountability*.

Neste artigo, propõe-se investigar, a partir de entrevistas em profundidade semiestruturadas, o cenário de investimentos publicitários na esfera federal do governo, com o objetivo de identificar e analisar empiricamente critérios e diretrizes utilizados pelos órgãos anunciantes na aplicação de recursos em publicidade. A finalidade é detectar condutas que favoreçam o aprimoramento das políticas de investimentos sob a ótica da razoabilidade, observando a aplicabilidade da otimização do retorno sobre os investimentos na prática publicitária. Para isso, estabelece como objetivos específicos: identificar e analisar comportamentos e ferramentas de controle de ações de publicidade desenvolvidas/adotadas pelos órgãos com vistas à regulação e à democratização de recursos públicos injetados no mercado publicitário; examinar, a partir da cultura de *accountability*, a aplicabilidade do princípio da razoabilidade ao contexto da publicidade governamental, a fim de oferecer subsídios para uma atuação que vise a eficácia e a eficiência dos investimentos; levantar, junto aos órgãos membros do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal (SICOM), medidas que buscam otimizar o direcionamento de recursos para uma publicidade que contribua, efetivamente, com as estratégias e os objetivos dos órgãos anunciantes do governo federal.

O princípio da razoabilidade, cuja aplicabilidade remonta a práticas necessárias e justas na administração – e se caracterizam pela racionalidade, pelo equilíbrio e pela sensatez (ZANCANER, 1991) –, norteia este estudo, que parte do pressuposto da boa-fé empreendida aos atos do poder público. Para o recorte apresentado, um ponto relevante e que deve ser considerado é o de vista. Daqui, efetuamos uma análise sob a ótica do poder público na condição de anunciante. Atualmente, relevantes investimentos no mercado publicitário partem da administração pública, que desenvolve ações e campanhas para levar ao cidadão informações, consolidar discursos institucionais ou vender produtos e serviços. Seja qual for o objetivo – educação, mobilização ou divulgação das ações realizadas –, os investimentos do governo federal em publicidade devem ser entendidos como parte do exercício da democracia, pautado na transparência e também na justa prestação de contas – a despeito dos possíveis excessos cometidos com fins estritamente de promoção política (GODOY, 2019).

Entre os desafios da administração pública na execução publicitária sob uma ótica racional e rentável está a harmonização de critérios de investimento em mídia de forma que o recurso não seja despendido de forma deliberada, além do rigor técnico que a prática demanda para a consecução dos resultados esperados.

A temática desta análise ganha relevância, uma vez que no Brasil o Estado atrai para si mais do que a obrigação de ser público, caracteriza-se como um poder anunciante e, conseqüentemente, como um dos maiores clientes do mercado publicitário, permanentemente comprando espaço na mídia comercial (SILVA, 2012). Essa presença ininterrupta, em um mercado cujas possibilidades de mídia se ampliam a cada dia, acaba posicionando o governo como mantenedor de muitas empresas que participam dessa cadeia de suprimentos de comunicação – da agência de publicidade ao veículo de comunicação, passando por produtoras e fornecedores especializados. Os investimentos em publicidade no setor público são destinados a ações ou campanhas publicitárias em diversos meios e para variados fins, envolvendo a produção e a veiculação de conteúdo de mensagens em TV aberta, TV fechada, internet, jornal, revista, mídia exterior, rádio, cinema e internet.

Com forte concorrência e marcado por uma densa regulação, o setor publicitário está em constante busca por aprimoramento dos seus serviços, encontrando no governo, muitas vezes, uma saída para a sua sustentabilidade. Na condição de anunciante, a administração pública federal deve observar as orientações e regras estabelecidas pela Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM), a quem compete a formulação e a implementação da política de comunicação do governo federal.

Publicidade governamental

A comunicação governamental é uma forma legítima de um governo prestar contas e levar ao conhecimento da opinião pública projetos, ações, atividades e políticas que realiza e são de interesse público (BRANDÃO, 2012). A evolução dos estudos e técnicas de controle e de governança nos órgãos de governo vem sendo acompanhada pela exigência e pela análise criteriosa dos agentes públicos em relação à qualidade das entregas e aos recursos envolvidos nos atos administrativos, característica do novo serviço público apontado por Denhardt (2017). A transparência, as medidas de *compliance* e a crescente atuação dos órgãos de controle são medidas que impelem o servidor ou o empregado público a estar cada vez mais atento e vigilante aos interesses políticos e econômicos que permeiam as organizações e podem influenciar a tomada de decisões. Há ciência de que o estilo administrativo e a cultura organizacional também impõem sua sombra sobre a lógica que age no uso da publicidade e as regras criadas para a sua operacionalização (FETTERMANN, 2018).

A Instrução Normativa nº 2, de 2018, em seu artigo 3º, dispõe sobre as espécies de publicidade sob a ótica do Poder Executivo Federal, classificando a publicidade em: publicidade de utilidade pública; publicidade institucional; publicidade mercadológica; e publicidade legal.¹ Vale destacar que esta abordagem versa sobre as publicidades de utilidade pública, institucional e mercadológica, cuja atuação da administração pública se caracteriza pelos chamados critérios técnicos de mídia.

Por envolver diretamente a aplicação de recursos públicos, a prática publicitária no Brasil é um frequente tema de fiscalização social e foco de questionamento em debate público. Nesse cenário, os órgãos de governo que atuam com a venda e/ou oferta de produtos e serviços para o alcance das suas metas, em destaque as estatais, buscam maneiras de se posicionar comercialmente por meio de investimentos justificáveis.

Ao determinar os valores para os seus contratos de publicidade, a maioria dos órgãos e entidades do governo possui autonomia para estabelecer suas estratégias de comunicação e direcionar os seus investimentos de acordo com as necessidades e as características da sua área de competência e atuação. A consolidação do planejamento deve constar no Plano Anual de Comunicação (PAC) e no Plano Anual de Mídia (PAM), formatados e submetidos anualmente à SECOM como premissa para o anunciante.

Considerando o serviço de publicidade uma ação técnica profissional de natureza intelectual (KITA, 2012), estamos diante de uma entrega que exige dos cofres públicos consideráveis investimentos para comunicar ações, produtos, serviços ou direcionamentos de governo. Somados a esses custos de produção, que apesar de significativos representam o menor percentual no contexto de um orçamento geral de campanha publicitária, temos os custos com a mídia.

Compra de mídia

Seja na esfera pública ou na privada, a compra de mídia integra uma dinâmica particular. No mercado publicitário, os anunciantes, a partir de objetivos institucionais ou comerciais, empreendem compras por espaços midiáticos para a divulgação dos seus produtos ou serviços com vistas à adesão do público-alvo.

¹ A publicidade legal é regida por normativo específico e realizada pela Empresa Brasil de Comunicação (EBC). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11652.htm>. Acesso em: 5 mar. 2021.

Para referenciar as decisões inerentes à dinâmica da compra, entre os recursos mais utilizados estão: as pesquisas, conduzidas por institutos especializados, a exemplo da Kantar Ibope Media; estudos de mercado, hábitos e consumo realizados pela Ipsos, por exemplo; e auditorias, como o Instituto Verificador de Circulação (IVC), que atua com métricas de desempenho de veículos impressos e digitais. Vale considerar que nem sempre as equipes de mídia estarão diante de dados plenamente confiáveis e assertivos, sobretudo quando sua veiculação envolver mercados menores, fora da área de abrangência das auditorias independentes.

Para o anunciante, que em geral busca potencializar os investimentos em publicidade, o critério rentabilidade norteia a adoção de ferramentas de otimização, *softwares*, métricas, pesquisas e equipes especializadas.

Segundo Tamanaha (2011), entre os critérios técnicos de mídia considerados no direcionamento dos investimentos estão: índice e participação de audiência (*share*), penetração, universo, perfil de público, índice de afinidade, alcance, frequência, cobertura e continuidade. Cada critério é definido pelo autor, que chama ainda atenção para a análise de rentabilidade, ou seja, um conjunto de técnicas utilizadas na montagem de uma programação com o objetivo de dar o melhor uso para o investimento e, com isso, garantir uma maior eficiência para a campanha. No conjunto de técnicas, vale considerar, ainda, o custo das inserções.

Para uma melhor compreensão do cenário, busca-se discutir a escolha e a relevância dos critérios técnicos na seleção dos meios e dos veículos de comunicação contemplados por uma ação publicitária, etapa que consiste no planejamento de mídia. Na administração pública, um plano de mídia, até chegar à sua execução, passa por processos interativos de análises e alterações para que se encontre, do ponto de vista do poder público, a melhor combinação (estratégia) de veiculação. Atualmente, os órgãos de controle, em especial o Tribunal de Contas da União (TCU), possuem uma atuação especialmente voltada para a análise desse fluxo.

Na elaboração do plano de mídia, a precificação em meios como TV ou rádio considera aspectos como audiência, horário, tempo de exibição (segundos e minutos) e formato (spot, anúncio publicitário, testemunhal etc.). Nos meios impressos, jornais e revistas, posicionamentos e centímetros valoram a mídia. Já no ambiente virtual, a precificação é variável e depende de formatos e recursos de publicidade on-line a serem utilizados (mídia display, *landing pages*, publicidade nativa etc.).

Dados do Conselho Executivo de Normas Padrão (Cenp) apontam que, no Brasil, o investimento no meio virtual cresceu cerca de 27% de janeiro a dezembro de 2019, se comparado ao mesmo período de 2018. As cifras variaram de R\$2,92 bilhões (17,7% do total) para R\$3,72 bilhões (21,2% do total de investimentos em publicidade). Em 2020, os valores ultrapassaram os R\$3,78 bilhões, 26,7% dos investimentos em mídia (CENP-MEIOS, 2020).

Ao considerar a força das mídias na formação de opinião pública, sobretudo da internet, o desafio para a administração pública está em alcançar o maior número de pessoas sem, necessariamente, gerar grandes impactos aos cofres públicos. E aqui, a partir da análise do caso prático, pretende-se avaliar as condutas adotadas e fazer o cruzamento com o que aponta a literatura e os resultados alcançados com a tomada de decisão.

Razoabilidade e accountability

Na busca por eficácia, eficiência e efetividade nos atos administrativos, entende-se que a razoabilidade deva ser um dos aspectos inerentes à equação na distribuição da verba na formatação de um plano de mídia, norteando a tomada de decisão referenciada em métricas e respaldo técnico. O tecnicismo aqui empregado parte da premissa de que os agentes públicos atuam, por meio de atos administrativos, baseados na boa-fé empregada ao uso dos recursos públicos. Fetterman (2018) avalia que esse discurso busca isolar os parâmetros técnicos – daqueles que sejam, nas palavras da autora, menos objetivos – que permeiam o processo decisório da mídia.

A publicação da Instrução Normativa nº 2, de 2018, pode ser compreendida como um dos avanços regulatórios na busca pela isenção na definição das verbas, e até hoje serve como bússola para a atuação dos agentes públicos. O texto legal aborda aspectos como a adoção de critérios técnicos, o uso de pesquisas e dados de mercado e o equilíbrio dos custos médios dos veículos do mesmo meio, segmento ou praça. Originado do Direito anglo-saxão, o termo *razoabilidade*, além de presente na Constituição Federal de 1988, está mencionado em diversas letras jurídicas brasileiras. O princípio é um parâmetro de valoração dos atos do poder público sob o ponto de vista da justiça; é razoável o que seja conforme a razão, supondo equilíbrio, moderação e harmonia (BIELSA *apud* BARROSO, 1997).

Quando se busca associar a compreensão do princípio – em boa parte restrita ao ambiente jurídico – com as práticas comunicacionais, mais especificamente aos investimentos publicitários, percebe-se sua aplicabilidade à tomada de decisão. Segundo Silva (2012), a saída não parece estar no cerceamento dos poderes instituídos no acesso aos meios de comunicação de massa e às verbas de publicidade, mas na busca de controles institucionais capazes de prevenir abusos e desvios. Compreende-se, portanto, que a prática razoável precede o ato e traz consigo preceitos de lógica e equilíbrio, além de responsabilidade.

A aprovação de orçamentos de publicidade, campanhas, planos ou projetos de mídia possuem caráter discricionário, ou seja, o agente público observa conveniência e oportunidade na escolha, considerados as limitações impostas e os parâmetros técnicos pré-determinados. Zancaner (1991), no entanto, chama a atenção para a limitação dessa liberdade, uma vez que o critério fundamentará a decisão administrativa, e esta deve munir-se de interesse público. O princípio exige da administração pública, no exercício da sua atuação discricionária, que seja racional, equilibrada e sensata (ZANCANER, 1991).

A aplicação da razoabilidade nos atos do poder público pode ser avaliada a partir de diversos parâmetros, entre eles o volume de investimentos aplicado, equilíbrio, assertividade e obtenção de resultados esperados. Na publicidade, como não estamos diante de uma fórmula matemática, cada ação ou campanha exigirá, dos envolvidos, empenho na combinação desses aspectos, para que possamos obter uma decisão razoável e, portanto, dentro do que se espera da atuação pública.

Ao aprofundar um pouco mais a questão, chega-se ao conceito de agente público. Para o jurista Celso Bandeira de Mello (2003), este é qualquer pessoa que desempenhe funções estatais. No exercício de suas atribuições, é responsável por decisões e atos que, no campo da publicidade, possuem relação direta com a gestão de recursos públicos, desempenho e resultados. A essa dinâmica, que vai além da prestação de contas, inclui a responsabilização pelo bem público e a sensibilidade da tomada de decisão a partir da ótica pública, chama-se de *accountability*.

Para a prática de *accountability*, Maria Helena Weber (2011) avalia que a comunicação pública exerce o papel de vigilância, sendo, portanto, essencial ao exercício da cidadania. Ainda na associação da prática comunicacional à dinâmica de *accountability*, Stefano Rolando (2011), na sua abordagem sobre comunicação pública, a define como uma tarefa quase sempre claramente identificada no plano social: diminuir a distância entre instituições e cidadãos na vida cotidiana. Essa aproximação envolve a legislação e sua aplicabilidade, o acesso a serviços e estruturas e a promoção de interesses coletivos, com o desenvolvimento da competitividade.

Percurso metodológico

Esta análise prevê um olhar conceitual sobre comunicação pública e publicidade, além do detalhamento dos critérios técnicos de mídia, balizadores na definição dos investimentos de recursos em publicidade. No campo empírico, traz a aplicação – e a consequente análise de dados – de entrevistas em profundidade semiestruturadas com órgãos do SICOM: SECOM, Banco do Brasil e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), além do TCU, órgão de controle externo que acompanha a execução orçamentária e financeira do país, auxiliando a administração pública no seu aperfeiçoamento. No caso da SECOM, a pesquisa conta com

duas entrevistas, a primeira a partir de uma ótica técnica, e a segunda com uma perspectiva gerencial. Nos órgãos selecionados – SECOM, Banco do Brasil e BNDES –, os entrevistados atuam como gestores, fiscais ou demandantes de contratos administrativos de publicidade, seguindo esta ordem de preferência para a sua seleção.

Os critérios de representatividade das instituições públicas para a composição do universo da pesquisa foram: o volume de recursos que possuem nos seus orçamentos anuais destinados à publicidade; a frequência de presença na mídia empreendida por cada uma; a constituição, ou seja, a natureza das instituições; e o cenário nas quais estão inseridas. Adicionalmente, foram observados os valores dos contratos vigentes entre os órgãos e as agências de publicidade, uma vez que o valor da verba deve corresponder, em tese, ao quantitativo de ações de publicidade a serem realizadas, representadas, sobretudo, pelo volume dos investimentos em veiculação (SECOM, 2020).

Antes, porém, de adentrar nas técnicas empregadas, deve ser observado que, até aqui, a publicidade empreendida pelos órgãos de governo, inclusive estatais, é parte integrante das estratégias de comunicação dos próprios governos, contribuindo com as suas promoções (BUCCI, 2015). Diante dessa premissa e da avaliação precedente de como se comporta a comunicação pública no país, o método a ser aplicado neste estudo contempla uma abordagem qualitativa, prestando-se à descoberta ou confirmação de pressupostos estabelecidos a partir da análise de conteúdo (VERGARA, 2015). Ao considerar as taxionomias apontadas por Vergara (2016), quanto aos fins, esta pesquisa é descritiva e aplicada. Descritiva por contemplar as características da prática do governo na posição de anunciante, que possui na sua estratégia de atuação objetivos de negócios, a promoção de serviços ou o fortalecimento de marcas. E é aplicada uma vez que possui a finalidade prática de identificar elementos – condutas ou ferramentas – que possibilitem a alocação de recursos em publicidade considerando aspectos técnicos e razoáveis. Em relação aos meios de investigação, a análise documental e a pesquisa de campo são os caminhos adotados, além da pesquisa bibliográfica.

O universo demarcado, somado à prática profissional de Vergara, levou ao estabelecimento de três pressupostos: quanto mais qualificada a escolha dos critérios técnicos de mídia, mais assertiva é a publicidade empreendida pelos órgãos anunciantes do governo federal; medidas de racionalização de investimento, somadas à regulação do setor, possibilitam o efetivo alcance da mensagem na publicidade governamental; é possível desenvolver uma mídia técnica mesmo diante de cenários instáveis ou dinâmicos eventualmente presentes no governo federal.

O governo conta com 24 (vinte e quatro)² órgãos anunciantes. Para a construção do campo de análise, foi realizado um levantamento dos recursos oficiais alocados em publicidade nos últimos quatro anos, de 2017 a 2020, pelos órgãos que integram o recorte deste estudo. Entre os três selecionados, buscou-se identificar comportamentos e ferramentas de controle utilizados pelos entrevistados nas suas rotinas de publicidade governamental que favoreçam a regulação e a democratização de recursos públicos injetados no mercado publicitário. Abordou-se perguntas sobre razoabilidade e sua aplicabilidade na rotina publicitária, com vistas ao uso eficaz e eficiente dos investimentos.

A sistematização dos dados obtidos em campo foi viabilizada a partir do cruzamento do conteúdo abordado pelos entrevistados com os objetivos específicos da pesquisa. De posse das informações, foi gerada uma codificação (divisão em macrotemas³) para viabilizar a análise, dinâmica que contou com o suporte de inteligência artificial fornecido pelo software AtlasTI.

Para possibilitar a compreensão do conteúdo apresentado pelos entrevistados, cada um destes foi numerado, e, a partir desta identificação, suas abordagens podem ser associadas às realidades publicitárias ou à natureza dos seus órgãos de origem, considerando-se ainda o marco temporal de obtenção dos dados.

2 Fonte: dados extraídos em 24 de novembro de 2020 do site: <<http://antigo.secom.gov.br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/remuneracao-de-agencias-de-propaganda-pesquisa-de-precos>>.

Paralelamente à etapa de convites, foi trabalhada uma grade mista de entrevista (VERGARA, 2015), ou seja, foi elaborado um questionário prévio e compartilhado com o primeiro entrevistado. Este, ao ceder a entrevista, contribuiu com *insights* para a incorporação de novas categorias e questões, o que resultou no aprimoramento dos questionários subsequentes – embora algumas categorias já tenham sido previamente definidas a partir de estudos preliminares e dos objetivos específicos pré-estabelecidos.

Quadro 1: Entrevistados

IDENTIFICAÇÃO	ÓRGÃO	DATA DA ENTREVISTA	DURAÇÃO
Entrevistado 1	Assessoria de Mídia – SECOM	13/09/2019	33'42"
Entrevistado 2	Coordenação Geral de Mídia – SECOM	26/03/2021	16'31"
Entrevistado 3	Gerência de Mídia – Banco do Brasil	30/03/2021	48'28"
Entrevistado 4	Chefia do Departamento de Marketing –BNDES	22/04/2021	47'30"
Entrevistado 5	Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas – Tribunal de Contas da União	07/04/2021	32'02"

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Na busca por uma melhor compreensão do contexto, sobretudo do ponto de vista técnico, esta pesquisa vale-se de duas entrevistas de apoio. A primeira, realizada em setembro de 2019, com a assessoria de mídia no Departamento de Mídia da SECOM, por ocasião das primeiras leituras sobre o tema (etapa de pré-análise) e estudos qualitativos. A segunda, com um membro da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas do TCU, realizada em abril de 2021.

Após a realização das entrevistas, os entrevistados tiveram acesso à transcrição do conteúdo na íntegra, seja para fins de revisão ou de complemento de informações. Optou-se por adotar a sistemática em função da natureza das informações obtidas, que habitam os campos estratégicos das organizações. Para manter a confidencialidade dos dados e dos entrevistados, este artigo trabalha com trechos das entrevistas e suprime a identificação das fontes, trazendo à análise o conteúdo específico relativo ao estudo em questão.

Resultados e discussão

No contexto de mídia sobre o qual se debruça este artigo, para que seja possível uma melhor compreensão do retorno alcançado com a publicidade empreendida torna-se imprescindível observar o volume e a frequência dos investimentos dos órgãos analisados. Estamos diante de uma dinâmica que sofre influência direta de contextos sociais, econômicos e políticos, refletindo, inclusive, suas estruturas e seus diferentes graus de maturidade com a prática publicitária.

Para os dados oficiais de investimento em publicidade, na SECOM o histórico se apresenta na forma de pagamentos efetuados pela Secretaria de Publicidade e Promoção aos veículos de comunicação e aos fornecedores de serviços de produção, por intermédio das agências de propaganda.

3 Macrotemas: Razoabilidade; Relacionamento; Eficácia e eficiência; Governança; Transparência; Influência política; Negociação; Auditoria; Democratização; Critério técnico; Regulação; Estratégia; Fluxo; Verba; Estrutura; Ferramentas de controle; Burocracia; Profissionalização; e Resultado.

Quadro 2: Pagamentos efetuados considerando empenhos remanescentes⁴ – SECOM (em R\$)

2017	2018	2019	2020
532.279.098,19	387.491.874,83	235.064.046,78	215.831.588,63

Fonte: SECOM, on-line, 2021.

O decréscimo nos investimentos da SECOM em publicidade não infere na dedução de que o governo federal tenha investido menos em publicidade nos últimos anos. Para isso, seria necessário analisar os investimentos de todos os órgãos anunciantes da esfera federal, escopo que contempla, por exemplo, o Ministério da Saúde, que em função da pandemia da COVID-19 precisou ampliar suas estratégias de comunicação, e a Petrobras, uma das maiores anunciantes entre as estatais, dentre outros.

Nas estatais do setor financeiro, para as quais está voltada a atenção deste estudo, os investimentos são em sua maioria mercadológicos, para a venda de produtos e serviços que possuem concorrência no mercado.

Quadro 3: Despesas com publicidade – Banco do Brasil (em R\$)

2017	2018	2019	2020
290.972.456,15	337.163.880,61	373.204.555,97	447.973.703,66

Fonte: Banco do Brasil (on-line, 2021).

Quadro 4: Despesas com publicidade – BNDES (em R\$)

2017	2018	2019	2020
290.972.456,15	337.163.880,61	373.204.555,97	447.973.703,66

Fonte: BNDES (on-line, 2021).

Neste estudo, para fins de análise, os investimentos não são avaliados do ponto de vista evolutivo, mas sob a ótica do volume de pagamentos envolvido. As cifras são apontadas para que se possa ter uma dimensão dos recursos e sua alocação para fins de um melhor aproveitamento.

A partir dos dados informados e do levantamento obtido com a aplicação das entrevistas, observa-se que a aplicabilidade da racionalização, ou a tomada de medidas razoáveis, na compra de mídia requer do agente público algo além da seleção de critérios técnicos. A dinâmica perpassa por condutas como profissionalização de equipes, atenção aos normativos, conhecimento aprofundado dos meios e uso de ferramentas de mensuração. A utilização desse composto possibilita à administração uma atuação estratégica, que permita incorporar eficiência e efetividade às suas ações, aproximar as iniciativas dos resultados esperados, justificar os investimentos aplicados e mensurar.

Antes de partir para a lógica da racionalização na publicidade pública e no estabelecimento dos critérios técnicos em uma ação ou campanha publicitária, cabe considerar um passo precedente, o planejamento. Elaborado normalmente com base em planejamentos estratégicos, os planejamentos anuais de comunicação dos órgãos do governo federal são instrumentos de governança que, somados à legislação e aos regimentos internos, funcionam como guias para a formatação da estratégia de presença na mídia.

⁴ Empenhos remanescentes são faturamentos efetuados relativos a ações e campanhas de publicidade de exercícios anteriores, limitados a 2015.

Para o Entrevistado 3, do Banco do Brasil, o planejamento de comunicação da estatal considera aspectos como estratégia corporativa, planos de mercado e planos de negócios, nos quais constam as metas e diretrizes consideradas prioritárias para o exercício vigente. A partir desses elementos norteadores, avalia-se a relevância de cada demanda de comunicação para a organização. Ainda segundo o entrevistado, o planejamento deve servir como trilha, não trilho, o que nos permite inferir que, para atingir índices pré-determinados em ações ou campanhas, a execução da mídia pode – e, em muitos casos, deve – sofrer variações de estratégia a depender do contexto social na qual está inserida, bem como da performance apresentada.

Outro fator previsto na fase de planejamento que contribui com o resultado e limita a execução da mídia é o orçamento. A limitação, aqui, surge no sentido de estabelecer tetos, cifras que, do ponto de vista de cada órgão, são plausíveis para o retorno esperado com a comunicação empreendida. A execução orçamentária é feita de forma autônoma pelos órgãos anunciantes, portanto, ao recepcionar os planos de mídia dos órgãos, a SECOM analisa a defesa da mídia, que implica, basicamente, em uma formatação textual que traz a lógica de atuação, a estratégia empregada e a fundamentação técnica do uso de determinados critérios para o alcance do objetivo de comunicação específico.

O que não pode de forma alguma acontecer é o que já foi visto no passado em alguns casos no TCU: existe uma alocação de verbas, às vezes uma decisão por aumentar verba pra determinada campanha sem que isso esteja atrelado ao alcance de um objetivo, de uma meta concreta, uma métrica dentro dessa meta que seja concreta. Isso eu acho que é importante de começar a ser melhor avaliado nesses contratos (Entrevistado 5).

O emprego de técnicas de racionalização de recursos financeiros com a finalidade de rentabilizar investimentos em publicidade passa, necessariamente, pelos critérios técnicos adotados na seleção da mídia. Audiência, aderência, cobertura, afinidade e frequência foram citados pelos entrevistados 3 e 4 como prioritários no plano de mídia, além do uso de indicadores que possam aferir a eficiência da ação. No caso do Entrevistado 3, há uma especial atenção para a afinidade e a aderência, estabelecidos como critérios intimamente relacionados à racionalização. Com a adoção dessas diretrizes, os veículos selecionados deverão apresentar uma maior cobertura do público-alvo pré-estabelecido, possibilitando rentabilizar a ação. Já para o Entrevistado 4, o alcance é estabelecido como um critério merecedor de especial atenção, e ele justifica apontando que o BNDES, estatal à qual está vinculado, possui um baixo grau de conhecimento da população, somando-se aos desafios de mídia o trabalho ativo de construção de marca.

Entre os vários critérios que compõem o universo de escolhas na elaboração de uma estratégia de mídia, o share é um dos que ganham atenção, uma vez que por muito tempo foi delimitador fundamental para a seleção de um veículo em detrimento de outro. Ao estabelecer a participação de um veículo no mercado, ou seja, seu grau de penetração no público (audiência, por exemplo), o share traz a cobertura. Embora considerado importante na defesa de uma mídia, de acordo com o Entrevistado 3, o share deve vir combinado com outros critérios, uma vez que ele, por si só, não garante efetividade à ação, o que exige do órgão anunciante o trabalho de agregar outros elementos à programação.

No movimento de atualização mercadológica, o Entrevistado 3 chama atenção para o movimento multiplataforma, que afeta diretamente a performance do share. O consumo de telas de forma simultânea, exemplificado pelo entrevistado, é um indicador de mudança no comportamento do público, e torna questionável o índice apontado pelo share, uma vez que a audiência de TV, por exemplo, não implica em consumo da publicidade de forma direta.

No campo do digital, complexo do ponto de vista de possibilidades, as compras, que até bem pouco tempo atrás se resumiam em CPM – custo por mil impressões –, podem ser efetuadas de diversas formas. Para o Entrevistado 3, o que vai delimitar a escolha entre o canal A ou B será o seu objetivo de comunicação. Nessa perspectiva, no Banco do Brasil trabalha-se com o funil de conversão.

A camada superior é *awareness*, massivo, divulgação. Na camada intermediária é consideração, é você tratar aquele tema, gerar relevância, gerar interesse. E na última camada do funil você realmente poder ter aquilo tudo que você chamou atenção, aprofundou o interesse, aquilo gerou relevância e fez com que houvesse a conversão, que pode ser o engajamento, a mobilização, uma compra de um produto específico (Entrevistado 3).

Estabelecida a camada no funil, a forma adotada para a compra do espaço publicitário on-line deve obedecer ao objetivo da mídia, e, sendo assim, gera montantes, precificações e mensurações diferentes. Nesse ambiente, os indicadores de resultado podem ser ajustados no decorrer da execução da publicidade, o que possibilita ainda mais segurança e assertividade ao anunciante.

Na análise do conteúdo, observou-se uma atenção generalizada dos entrevistados às ferramentas de mensuração, o que a internet possibilitou utilizar com muito mais facilidade. Para o Entrevistado 3, os dois “pés” *conteúdo e mídia* deram espaço para um tripé, integrando *ferramentas* como um terceiro ponto fundamental, o que abre margem para a profissionalização da equipe e para o aprofundamento das possibilidades nesse campo. Segundo o Entrevistado 4, com um terço do recurso que normalmente se utiliza para uma campanha com mídias tradicionais é possível realizar uma campanha de internet buscando ser mais “cirúrgico em levar a mensagem, desenhar o fluxo de navegação”.

Com a diversidade de critérios e suas formas de utilização, é possível inferir que essa forma de composição, de combinação está “pouco unificada” na administração. Ou seja, os órgãos anunciantes estão diante de uma rotina que precisaria ser revisada para que todos pudessem se aproximar do “ponto ótimo” de execução publicitária. Essa avaliação é apontada pelo Entrevistado 4, que levanta a possibilidade de se estabelecer “melhores práticas”. Essa revisão passaria, inclusive, por uma revisão normativa.

Com a administração pública diante de um cenário de discrepância entre os órgãos na concepção dos planos e, conseqüentemente, na forma de execução da mídia, o Entrevistado 2 destaca a necessidade de os órgãos serem audazes na concepção dos seus planos de mídia, de se debruçarem sobre a sua execução e de como esse trabalho pode ser feito de uma forma melhor, fundamentando as técnicas empregadas, baseados em números, para a obtenção de uma atuação inteligente e racional.

O aspecto transparência deve pautar as escolhas dos critérios, sua lógica de combinação e a racionalização dos investimentos com vistas à assertividade. A avaliação é do Entrevistado 5, que defende a contratação de forma clara e acessível, de forma que o público – que arca com a contratação indiretamente com o pagamento dos impostos – compreenda todas as etapas necessárias para se chegar ao resultado final.

O meu processo decisório [deve estar] todo motivado e registrado pra qualquer interessado, que qualquer um que venha a consultar chegue às mesmas conclusões que eu cheguei lá no final e diga: realmente tem razoabilidade, o processo foi decidido de forma muito democrática, motivada, razoável e com critérios técnicos muito objetivos; entendo perfeitamente o que aconteceu aqui, faria a mesma coisa no lugar possivelmente. Claro que cada um vai ter um viés decisório, é óbvio que isso não é uma equação matemática, mas esse registro é importante pra que as pessoas possam entender o que aconteceu (Entrevistado 5).

A avaliação acerca da transparência envolve os registros dos trâmites que o plano de mídia passa até ser submetido à validação da SECOM e possa, finalmente, ser executado pelo órgão anunciante. O Entrevistado 5 aponta que os trabalhos do TCU comumente observam que nos processos constam apenas a versão final ofertada pela agência de publicidade. Não há nos autos, muitas vezes, a versão inicial, ou não ficam claros, por exemplo, o processo de negociação, o incremento ou a retração de investimentos, entre outros fatores que requerem tomada de decisão.

Alguns elementos de governança, como a criação de fluxos, a padronização de processos ou o incremento de tecnologias são avaliados como ganhos na sistematização do processo de publicidade. No Banco do Brasil, que possui uma estrutura departamentalizada, com áreas específicas envolvidas no processo de publicidade vinculadas a uma diretoria (Diretoria de Marketing e Comunicação), observa-se que o processo se desenha sob uma sistemática de *compliance*. No fluxo publicitário, áreas de planejamento, controle, pagamento e verificação de conformidade são envolvidas, além da tecnologia – o Banco possui um sistema de autorização de contratações, por exemplo. Instrumentos de *compliance* e ritos de governança contribuem com uma atuação publicitária efetiva, uma vez que possibilita à organização desenvolver pontos de melhoria do processo e evitar falhas. Trata-se de uma das formas de aplicabilidade do conceito de *eficiência* apresentado por Kunsch (2003).

Do ponto de vista da razoabilidade, o Entrevistado 2 chama atenção para um aspecto teorizado por Denhardt (2017): o espírito público – este, que quando empregado à compra de mídia, associa obrigatoriamente a tomada de decisão ao resultado esperado. Para o Banco do Brasil, há um esforço da equipe, segundo o Entrevistado 3, em tentar mostrar a contribuição da publicidade para a realização de negócios, e à medida que se aproxima dessa comprovação consegue a validação da empresa para a manutenção de um “nível ideal, razoável, de permanência e atuação de pessoas” na área de publicidade do Banco.

Nenhum critério técnico de mídia, na avaliação do Entrevistado 5, deve vir dissociado do resultado obtido. Nessa esfera, os ganhos podem ser aferidos de forma diferentes. Há aqueles vinculados aos negócios, ou seja, resultados financeiros, de desempenho, quando se trata de estatais; ou os relativos à execução de políticas públicas, quando envolve a atuação da administração direta. Independentemente da complexidade de se aferir um ou outro, ou dos caminhos adotados para o alcance do objetivo, a mensuração deve constar.

Ao analisar mensurações de campanhas de caráter institucional, o Entrevistado 5 chama atenção para a dificuldade de associar objetivos e resultados de publicidade a estratégias de longo prazo. Essa realidade faz parte de uma dinâmica que não é restrita ao setor público, e, embora tenha se observado avanços nesse sentido, ainda é um desafio para quem precisa atuar fora do eixo produto/serviço. Yanaze (2013) aponta que uma questão relevante para o processo de mensuração, também nesses casos, é o desenvolvimento de séries históricas de ações de comunicação e de resultados. A rotina irá permitir aos gestores, segundo o autor, aprendizados sobre os movimentos de mercado e os efeitos que a comunicação gera em determinados cenários. Para o Entrevistado 3, a área de publicidade ganha relevância no processo de negócios da organização à medida que consegue se materializar na contribuição da atividade fim da empresa.

Por constituir uma área de conhecimento especializado na estrutura dos órgãos públicos, a publicidade demanda dos seus profissionais conhecimento técnico que advém da educação formal ou da vivência mercadológica. Sendo assim, cada órgão, a depender da sua estrutura, compõe suas equipes e as capacita para a execução da rotina publicitária. No caso do Banco do Brasil e do BNDES, funcionários de carreira assumem os postos e executam o trabalho com o suporte de terceiros.

Nos órgãos, empregados e servidores, ao lado de equipes das agências de publicidade, são responsáveis pela gestão das informações e pela contínua capacitação profissional dos envolvidos no processo publicitário. O preparo técnico de quem elabora as especificações de um plano de mídia, ou seja, de quem monta a defesa da mídia ou valida a proposta é uma preocupação unânime. A partir das entrevistas, avalia-se como consensual a premissa de que o corpo técnico dos órgãos deve ter conhecimento prévio dos critérios e de sua utilização combinada na execução da publicidade. No caso da publicidade, soma-se a necessidade de, pelo fato de se tratar de uma rotina específica, conhecer também a especificidade da legislação.

Especialmente com a chegada do digital, da publicidade digital, mais e mais conhecimento essas pessoas vão ter que ter pra dominar a relação com esse mercado. E mais e mais ferramentas a gente vai ter que ter também pra poder avaliar se o que está sendo comprado está sendo bom, está atingindo o público certo, convertendo da maneira eficiente, se está atingindo os objetivos de comunicação, seja venda de produtos ou engajamento (Entrevistado 3).

Um dos aspectos que também contribui com o aprimoramento técnico dos profissionais é o relacionamento com os veículos de comunicação. Em todos os órgãos entrevistados, percebeu-se uma proximidade com os veículos no sentido de munir o serviço público do que o mercado vem ofertando de atual. A interação, organizada por cada órgão a partir de agendas próprias, possibilita aos veículos de comunicação apresentar cenários e tendências de mercado, propostas de mídia, novos formatos de comunicação, entre outros temas de interesse dos envolvidos.

Do ponto de vista da regulação, os entrevistados analisam que há espaço para melhorias, e um deles é a atualização legislativa. O Entrevistado 2, ao reconhecer a dinâmica imposta, assume que o “gap” entre a prática do mercado e a previsão normativa sempre irá existir. A partir dessa avaliação, supõe-se que os órgãos devem buscar aproximar suas propostas de mídia ao que o ambiente de cada organização permitir desenvolver.

Outro aspecto levantado pelos entrevistados, especialmente pelo Entrevistado 5, é a clareza da legislação. Cabe ao regulador tornar a regulação detalhada quando aborda os critérios técnicos a serem utilizados na compra de mídia, por exemplo. Atualmente, a Instrução Normativa nº 2, de 2018, estabelece critérios, no entanto, não aborda formas de execução, limitações orçamentárias ou percentuais de combinação de critérios técnicos de mídia a serem utilizados, o que abre margem para diferentes interpretações. O Entrevistado 5 aborda que existem formas de detalhar melhor alguns procedimentos em normativos infralegais, guardando coerência com a legislação de regência. Já do ponto de vista do Entrevistado 2, o normativo vigente permite que o anunciante se debruce sobre as suas propostas de mídia, acompanhe o mercado e traga para a execução publicitária aspectos racionais e que gerem resultados efetivos.

O normativo dá abertura pra você desenvolver a forma como você quer atuar. E os órgãos não abraçam isso. Aí, assim, vários motivos. Pode ser até mesmo capacidade técnica de aprofundamento, ferramental, eu entendo que há limites (Entrevistado 2).

Na avaliação, essa atuação publicitária autônoma gera retrabalhos na administração, perdendo-se em eficiência e, muitas vezes, em velocidade de execução. Na prática, são processos submetidos a avaliações dos órgãos e da própria SECOM, instâncias com prazos diferentes e que acabam alongando a fase do planejamento. A fluidez da publicidade mercadológica, realidade afeita a boa parte das estatais anunciantes, é outra dinâmica impactada pela legislação, que exige um fluxo incompatível com a realidade dessas empresas. A análise considera que o rito deva ser cumprido, no entanto, devem ser consideradas as esferas de atuação de cada anunciante, seus tempos de resposta ao mercado e o grau de urgência de suas ações para a consecução dos seus resultados institucionais ou negociais.

Outro aspecto a ser considerado diz respeito ao rigor normativo, que impacta muitas vezes nas rotinas das equipes de publicidade. No BNDES, a equipe de publicidade, ao mesmo tempo em que planeja, acompanha e mensura ações de publicidade, presta contas de serviços já executados, atende demandas de órgãos reguladores e solicitações de informações dos cidadãos. São formatações de respostas que, diante da complexidade dos temas, exigem dedicação especial da equipe, impactando rotinas sensíveis de acompanhamento da execução publicitária. Na avaliação do Entrevistado 5, atualmente a equipe de publicidade despende um terço da sua força de trabalho “explicando o que está fazendo”.

Depreende-se, portanto, o entendimento de que a legislação, necessária e pertinente à complexidade do setor, busca abrangência e, nessa tônica, peca por não considerar particularidades ou detalhar determinadas rotinas de acordo com a capacidade de execução de cada órgão. Dessa forma, é unânime o entendimento acerca da necessidade de atualização regulatória, para que se obtenha ganhos em objetividade, celeridade e segurança na execução publicitária em nível federal.

Conclusão

O êxito deste estudo em questão configura-se na identificação e na análise empírica de critérios e diretrizes utilizados pelos órgãos anunciantes na aplicação de recursos em publicidade. Com a proposta de detectar condutas que favoreçam o aprimoramento das políticas de investimentos sob a ótica da razoabilidade, o estudo, ressalta-se, é resultado de impressões dos atores envolvidos, que, a partir de suas perspectivas, procuram atender à proposta de rentabilização de recursos no processo publicitário no serviço público federal, especialmente na compra de mídia.

Estudos prévios – formais e informais – desta pesquisadora sobre investimentos em publicidade, somados à atividade profissional e à análise dos critérios técnicos de mídia apontado pelos entrevistados nesta pesquisa – permitem inferir que, no setor público, a tomada de decisão norteadas pela razoabilidade, na prática publicitária, não pode deixar de considerar três aspectos: o conhecimento técnico, a legislação e a ética.

O primeiro objetivo específico estabelecido neste estudo envolve a identificação e a análise de comportamentos e ferramentas de controle de ações de publicidade desenvolvidas/adotadas pelos órgãos anunciantes com vistas à regulação e à democratização de recursos públicos injetados no mercado publicitário. Assim, é possível inferir que cada órgão possui uma realidade particular. Com naturezas empresariais, níveis de maturidade e estruturas diferentes, nota-se que os comportamentos das duas estatais analisadas, Banco do Brasil e BNDES, acabam se assemelhando; no entanto, a publicidade empreendida por cada uma muda de acordo com o suporte estrutural disponível para a sua execução. Por estrutura, compreende-se pessoas, tecnologias e a própria configuração organizacional – vale considerar que a publicidade é uma prática transversal e envolve terceiros na sua execução (planejamento, logística, financeiro etc.). Salienta-se, ainda, que a natureza do negócio constitui um fator preponderante para a análise comportamental dos tomadores de decisão.

A partir da cultura de *accountability*, buscou-se examinar a aplicabilidade do princípio da razoabilidade ao contexto da publicidade governamental, a fim de oferecer subsídios para uma atuação que vise a eficácia e a eficiência dos investimentos; e foi possível perceber essa dinâmica a partir de diversas condutas. Uma delas traduz-se na preocupação generalizada dos órgãos avaliados com aspectos de governança e *compliance*. Foi observado que alinhamento organizacional, estabelecimento de fluxos, desenvolvimento de normatizações internas, execuções de planejamentos e desenvolvimento de técnicas de mensuração são práticas profissionais consideradas imprescindíveis à execução do processo publicitário, além do cumprimento regulatório.

Com o terceiro objetivo específico deste estudo – o de levantar, junto aos órgãos membros do SICOM, medidas que buscam otimizar o direcionamento de recursos para uma publicidade que contribua, efetivamente, com as estratégias e os objetivos dos órgãos anunciantes do governo federal –, foi possível identificar alguns modelos de atuação que, integrados, favorecem o alinhamento às diretrizes de comunicação do Executivo. São eles: a constituição de um planejamento de comunicação aderente aos objetivos estratégicos da organização, a capacitação profissional e o bom relacionamento com os veículos de comunicação.

Para além dos critérios e diretrizes levantados por este estudo, foram identificados importantes aspectos que exercem influência direta na execução da publicidade governamental. São eles: a dinâmica das organizações públicas anunciantes; o grau de capacidade técnica do corpo funcional dos órgãos anunciantes; e o contexto de disponibilidade de recursos para se fazer presente no mercado na posição de anunciante.

Justificar, mensurar e comprovar sempre foram iniciativas necessárias no âmbito da administração pública, e com o avanço de medidas de *compliance* tornam-se obrigatórias. Espera-se, portanto, que este estudo cumpra o seu papel no aprimoramento do serviço público. Por essa via, compreende-se que os órgãos do governo federal serão capazes de empreender uma publicidade alinhada aos objetivos de comunicação, aderente às normas, economicamente razoável, fundamentada e amplamente justificável. Somente com a ciência desse conjunto, o tomador de decisão poderá ter a dimensão da potência dos seus atos, que devem refletir os interesses de quem os financia.

Referências

BARROSO, L. R. R. **Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no Direito Constitucional**. Boletim de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, p. 156-166, mar. 1997.

BRANDÃO, E. P. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, J. (Org.). **Comunicação Pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p 1-33

BRASIL. Instrução Normativa nº 1, 27 jul. 2017. **Dispõe sobre a conceituação das ações de comunicação do Poder Executivo Federal e dá outras providências**. 2017. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19201676/doi-10.1217/2017-07-28-instrucao-normativa-n-1-de-27-de-julho-de-2017-19201652>. Acesso em: 22 fev. 2021.

_____. Instrução Normativa nº 2, 20 abr. 2018. **Disciplina a publicidade dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal e dá orientações complementares**. 2018. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/12923710>. Acesso em: 18 out. 2020.

BUCCI, Eugênio. **O Estado de Narciso**: a comunicação pública a serviço da vaidade particular. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

CENP-MEIOS, P. Painel 2020 - JAN a SET - 217 agências. **Portal Cenp**, 2020. Disponível em: <<https://cenp.com.br/cenp-meios?id=17>>. Acesso em: 1 mar. 2021.

DENHARDT, R. **Teorias da administração pública**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

DUARTE, J. (Org.). **Comunicação pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FETTERMANN, D. F. **Crêterios de distribuição das verbas publicitárias oficiais**: uma análise sobre limites e possibilidades. 198 f. 2018. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/32409>>. Acesso em: 1 mar. 2021.

GODOY, D. Os caminhos da publicidade pública. **Meio e Mensagem**, on-line, 2019. Disponível em: <<https://www.meioemensagem.com.br/home/opinio/2019/01/07/os-caminhos-da-publicidade-publica.html>>. Acesso em: 16 out. 2020.

KITA, O. **Publicidade na Administração Pública**. Rio de Janeiro: Renovar, 2012.

KUNSCH, M. M. K. **Planejamento de relações públicas na comunicação integrada**. São Paulo: Summus, 2003.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

ROLANDO, S. A dinâmica evolutiva da comunicação pública. In: KUNSCH, M. (Org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. p. 23-38.

SECOM – Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República. Regionalização. **Política de regionalização e desconcentração de mídia**, 2016. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/atuacao/midia/resultados-da-comunicacao-regionalizada-2013-2012>>. Acesso em: 20 out. 2020.

_____. **Anunciantes do Poder Executivo Federal – Remuneração de Agências de Propaganda**. 2020. Disponível em: <http://antigo.secom.gov.br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/anunciantes_do_poder_executivo_federal___remuneracao_de_agencias_de_propaganda.xlsx/view>. Acesso em: 25 nov. 2020.

SILVA, L. M. Publicidade do poder, poder da publicidade. In: DUARTE, J. (Org.). **Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 180-187.

TAMANHA, P. **Planejamento de mídia: teoria e experiência**. 2. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2011.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

_____. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

WEBER, M. H. Estratégias da comunicação de Estado e a disputa por visibilidade e opinião. In: KUNSCH, M. (Org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. p. 101-120.

YANAZE, M. H. et al. **Retorno de investimentos em comunicação: avaliação e mensuração**. Rio de Janeiro: Senac, 2013.

ZANCANER, W. Razoabilidade e moralidade na Constituição de 1988. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, p. 182-188, maio 1991.

_____. Razoabilidade e moralidade: princípios concretizadores do perfil constitucional do Estado social e democrático de direito. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, p. 1-14, dez. 2001.

Informações para textos em coautoria

Concepção e desenho do estudo

Isabelle Bento dos Santos Silva e Tiago Jessé Souza de Lima

Aquisição, análise ou interpretação dos dados

Isabelle Bento dos Santos Silva

Redação do manuscrito

Isabelle Bento dos Santos Silva

Revisão crítica do conteúdo intelectual

Isabelle Bento dos Santos Silva e Tiago Jessé Souza de Lima

Informações sobre o artigo

Resultado de projeto de pesquisa, de dissertação, tese

Este artigo é resultado parcial de projeto de pesquisa Publicidade no serviço público: a compra de mídia sob a ótica da razoabilidade. O estudo foi desenvolvido pela autora Isabelle Bento dos Santos Silva, no âmbito do Mestrado Profissional em Administração da Universidade de Fortaleza (Unifor).

Fontes de financiamento

Não se aplica.

Considerações éticas

Não se aplica.

Declaração de conflito de interesses

O artigo foi desenvolvido no curso de Mestrado Profissional em Administração da autora, que obteve apoio financeiro parcial do Banco do Nordeste. A empresa patrocinadora foi excluída do rol de fontes do estudo.

Apresentação anterior

Não se aplica.

Agradecimentos/Contribuições adicionais

Não se aplica.