

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA
– PROPPEC
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E JURÍDICAS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS – PMGPP**

FELIPE ANTONIO DAMO

POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICAÇÃO LOCAIS: a influência do TCU

**ITAJAÍ (SC)
2009**

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA
– PROPPEC
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E JURÍDICAS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO
DE
POLÍTICAS PÚBLICAS – PMGPP**

POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICAÇÃO LOCAIS: a influência do TCU

FELIPE ANTONIO DAMO

**ITAJAÍ (SC)
2009**

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA
– PROPPEC
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E JURÍDICAS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS – PMGPP**

POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICAÇÃO LOCAIS: a influência do TCU

FELIPE ANTONIO DAMO

Dissertação apresentada à Banca Examinadora no Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, sob orientação do Prof. Dr. Márcio Vieira de Souza, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas.

Itajaí (SC), 2009.

“Eu me contradigo?
Pois bem, então.... eu me contradigo;
Sou amplo.... contendo multidões”.

Walt Whitman

SUMÁRIO

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| LISTA DE GRÁFICOS..... | vii |
| LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS | viii |
| RESUMO | ix |
| ABSTRACT | x |
| INTRODUÇÃO | 1 |
| Capítulo I. HISTÓRICO DA COMUNICAÇÃO E PUBLICIDADE GOVERNAMENTAL | 6 |
| 1.1 A estruturação das Assessorias de Comunicação no Brasil | 6 |
| 1.2 A Comunicação Social como uma Política Pública | 7 |
| 1.3 Política de Comunicação Pública e Política de Comunicação Governamental | 10 |
| 1.4 Produtos em Comunicação Governamental | 12 |
| 1.5 Antecedentes do Acórdão..... | 14 |
| 1.6 Contexto histórico..... | 16 |
| 1.7 Implicações Legais no campo da comunicação governamental..... | 18 |
| 1.8 Conclusões..... | 19 |
| Capítulo II. QUEM CONTROLA QUEM: O TRIBUNAL DE CONTAS E SUAS DECISÕES..... | 20 |
| 2.1 Breve histórico sobre o Tribunal..... | 20 |
| 2.2 Atual estrutura do Tribunal de Contas da União..... | 24 |
| 2.3 Um papel político em discussão..... | 26 |
| 2.4 O Acórdão N° 2062/2006 do TCU: elementos textuais e jurídicos..... | 29 |
| 2.5 Decisões e encaminhamentos..... | 33 |
| 2.6 Últimas movimentações do processo..... | 35 |
| 2.7 Conclusões..... | 37 |
| Capítulo III. IMPACTOS DO ACÓRDÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICAÇÃO LOCAIS | 38 |
| 3.1 Delimitação de Campo..... | 38 |
| 3.2 Município de Joinville..... | 40 |
| 3.2.1 A Secretaria de Comunicação Social de Joinville | 41 |
| 3.3 Município de Florianópolis..... | 42 |
| 3.3.1 A Secretaria de Comunicação Social de Florianópolis..... | 43 |
| 3.4 Município de Blumenau..... | 43 |
| 3.4.1 A Secretaria de Comunicação Social de Blumenau..... | 44 |
| 3.5 Município de São José..... | 44 |
| 3.5.1 A Chefia de Comunicação Social de São José..... | 45 |
| 3.6 Município de Criciúma..... | 46 |
| 3.6.1 A Secretaria de Comunicação Social de Criciúma..... | 47 |
| 3.7 Percepções dos gestores locais sobre os impactos do Acórdão (análise do Estudo de Caso) | 47 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.7.1 Primeiro Item: sobre o Decreto 4.563..... | 49 |
| 3.7.2 Segundo Item: sobre o banco de dados..... | 49 |
| 3.7.3 Terceiro Item: sobre a normatização dos editais..... | 51 |
| 3.7.4 Quarto Item: sobre a negociação para aquisição de bônus e descontos..... | 53 |
| 3.7.5 Quinto Item: sobre a auditoria independente | 54 |
| 3.7.6 Sexto Item: sobre as licitações independentes | 56 |
| 3.7.7 Sétimo Item: sobre a conceituação de comunicação..... | 57 |
| 3.7.8 Oitavo Item: sobre a adequação de patrocínio..... | 58 |
| 3.7.9 Nono Item: sobre a intermediação nas ações de patrocínio | 58 |
| 3.7.10 Décimo Item: sobre o uso político da comunicação..... | 58 |
| 3.7.11 Décimo-primeiro Item: sobre o núcleo de excelência..... | 59 |
| 3.8 Conclusões..... | 61 |
| Capítulo IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 62 |
| 4.1 Análise geral dos itens pesquisados..... | 62 |
| 4.2 O resultado além dos números..... | 64 |
| 4.3 Recomendações para futuras pesquisas..... | 67 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 71 |
| ANEXOS..... | 79 |

LISTA DE GRÁFICOS

- GRÁFICO 1 - RECOMENDAÇÃO QUE O ÓRGÃO COMPONHA UM BANCO DE DADOS COM INFORMAÇÕES SOBRE OS CUSTOS DE PRODUÇÃO DOS SERVIÇOS DE PUBLICIDADE PARA SERVIR COMO REFERÊNCIA DE PREÇOS PARA ESTES SERVIÇOS
- GRÁFICO 2 - RECOMENDAÇÃO QUE O ÓRGÃO NORMATIZE OS EDITAIS E AS LICITAÇÕES DE FORMA QUE ASSEGURE QUE O OBJETO DA CONTRATAÇÃO SEJA CLARO, ATENDENDO A UM PROJETO BÁSICO, PLANO ANUAL DE COMUNICAÇÃO
- GRÁFICO 3 - RECOMENDAÇÃO QUE O ÓRGÃO EXIJA DA AGÊNCIA A NEGOCIAÇÃO COM VEÍCULOS E FORNECEDORES PARA A AQUISIÇÃO DE BÔNUS E DESCONTOS.
- GRÁFICO 4 - RECOMENDAÇÃO QUE O ÓRGÃO CONTRATE UMA AUDITORIA INDEPENDENTE PARA AFERIR A EFETIVA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS CONTRATADOS.
- GRÁFICO 5 - RECOMENDAÇÃO DE QUE O ÓRGÃO AVALIE A POSSIBILIDADE DE CRIAR UM NÚCLEO DE EXCELÊNCIA EM AUDITORIA NA ÁREA DE PUBLICIDADE E PROPAGANDA.
- GRÁFICO 6 - ANÁLISE GERAL - SOMA DOS ITENS

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|--------|--------------------------------------------------------------------|
| AI | – Assessoria de Imprensa |
| Asse. | – Assessoria |
| CENP | – Conselho Executivo das Normas-Padrão |
| CONAR | – Conselho nacional de Auto-regulamentação Publicitária |
| DCI | – Diário Comércio Indústria & Serviços |
| IN | – Instrução Normativa |
| LDO | – Lei de Diretrizes Orçamentárias |
| LOA | – Lei Orçamentária Anual |
| LRF | – Lei de Responsabilidade Fiscal |
| MP | – Ministério Público |
| Org. | – Organização |
| PAC | – Plano Anual de Comunicação |
| PL | – Projeto de Lei |
| PP | – Publicidade e Propaganda |
| PPA | – Plano Plurianual |
| PR | – Presidência da República |
| ProUni | – Programa Universidade para Todos |
| RP | – Relações Públicas |
| SAPESC | – Sindicato das Agências de Propaganda do Estado de Santa Catarina |
| SECOM | – Secretaria de Comunicação |
| SG | – Secretaria Geral |
| SISCOM | – Sistema de Comunicação |
| TCDF | – Tribunal de Contas do Distrito Federal |
| TCE | – Tribunal de Contas do Estado |
| TCU | – Tribunal de Contas da União |
| UNICEF | – Fundo das Nações Unidas para Infância e Juventude |

RESUMO

Esta dissertação analisa os impactos das decisões do Tribunal de Contas da União – TCU em determinadas políticas públicas locais de comunicação, tomando por base os órgãos de comunicação das prefeituras de Joinville, Florianópolis, Blumenau, São José e Criciúma, em Santa Catarina, no ano de 2008, sob o enfoque crítico, com a intenção de estudar as relações entre os poderes, sua influência na execução de políticas públicas e no exercício pleno da cidadania. Discorre sobre a história da comunicação pública governamental no Brasil, conceitua a comunicação como uma política pública e diferencia a comunicação pública da comunicação governamental. Comenta sobre as atuais estruturas de comunicação governamental e os produtos de comunicação oferecidos por estes órgãos aos governos e à sociedade como um todo. Apresenta a trajetória do Acórdão nº. 2062/2006, que tenta normatizar as políticas de comunicação governamentais do Governo Federal a partir do escândalo do Valerioduto, como um pano de fundo para a interferência do Tribunal de Contas da União no Executivo, com possíveis efeitos nas administrações estaduais e municipais a serem observados nos próximos anos. Apóia-se em dados quantitativos e qualitativos obtidos a partir da aplicação de questionários semi-abertos realizados junto aos gestores municipais de comunicação constatando que as deliberações do Tribunal serão acatadas nos municípios, causando um impacto significativo na elaboração e execução de políticas públicas de comunicação locais em médio prazo.

ABSTRACT

This work of masters course analyses the impacts of the decisions of Brazilian Government Accountability Office - TCU in specific communication public policies, based on the Communication Offices at the cities of Joinville, Florianópolis, Blumenau, São José e Criciúma, in Santa Catarina State, in 2008, from a critical standpoint, with the purpose of studying the relation between the powers, its influence in the execution of public policies and over the citizenship right. It covers the history of public communication in Brazil, conceptualizing communication as a public policy, showing the difference between public communication and governmental communication. It also shows the current governmental communication structure and the communication products offered by these offices to Government and to the whole society. It presents the history of Acórdão nº. 2062/2006, which tries to rule the governmental communication policies in the Federal Government from the Valerioduto case, as a background to the interference of TCU decisions in the Government, with possible effects on states and cities governments, which will be seen in the next few years. It is based on quantitative and qualitative data obtained from the diligence of question forms with open and closed questions on local communication officers discovering that the TCU decisions will be accepted at local government, causing a significant impact in the elaboration and execution of local communication public policies in medium term.

INTRODUÇÃO

A comunicação social é um objeto de estudo bastante recente nos meios acadêmicos, aparecendo de fato como teoria apenas nas primeiras décadas do século passado, mais precisamente no final dos anos 20, com as observações feitas a partir da Escola de Frankfurt sobre os fenômenos de massa e suas inter-relações (ASSOUN, 1991, p. 07).

Alguns autores como Melo, entretanto, colocam a pesquisa em comunicação como uma atividade mais ampla, cujas origens remontam à antiguidade grega, no século III aC. “Tratam-se de estudos que enfocaram a comunicação interpessoal numa perspectiva de persuasão dirigida às massas, em recintos oficiais ou em praças públicas. Foram os estudos sobre a Retórica” (MELO, 1998, p. 21).

Tardamente a comunicação social chegou às universidades brasileiras apenas em 1947, quando foi então criada em São Paulo a primeira escola de jornalismo do país. Na década seguinte surgiram os cursos de publicidade e propaganda e de cinema, iniciando os desdobramentos para o rol de disciplinas que futuramente estruturariam as diversas habilitações do curso. A partir dos anos 60 as especializações passaram enfim a serem unificadas em torno de faculdades de comunicação, que posteriormente abrigaram os cursos de relações públicas, rádio e TV, entre outros (MELO, 1988, p. 149).

No campo teórico propriamente dito Sodré (2003) aponta um impulso nos estudos sobre a Comunicação Social a partir da década de 60, como resultado do advento de um novo modelo de produção econômica e do saber, inicialmente pousado sobre os conceitos de cultura de massa e indústria cultural. Para ele o escasso interesse teórico despertado pelos estudos de comunicação junto à comunidade acadêmica tradicional pode decorrer do fato destes estudos se referirem a um *socius* não ajustado ao saber das clássicas ciências da sociedade, a não ser sob a forma de uma redução conceitual e metodológica.

Ainda de acordo com Sodré, a comunicação tende a ser percebida pela Academia como prática social relegada aos interesses do mercado ou, academicamente, como um sub-tema de disciplinas clássicas do pensamento social.

Esta disputa no limiar da ciência atingiu seu auge entre a comunidade científica brasileira no final da década de 70, quando os comunicólogos criam a

Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares de Comunicação (Intercom), ligada umbilicalmente à Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. Desde sua fundação a Intercom pretende contribuir para a formação de modelos de análise da Comunicação consentâneos com a sociedade e a cultura brasileiras, bem como contribuir para a reflexão pluralista sobre os problemas emergentes da comunicação (INTERCOM, 2007). De alguma maneira, a criação da Intercom surge como um marco na história da ciência da comunicação no Brasil, como alguns membros da entidade preferem chamar, apontando de forma definitiva a comunicação como um objeto de estudo sério e consistente para a comunidade acadêmica brasileira.

A partir daí, com a consolidação da comunicação com este status, a sociedade passa a ver a necessidade de regulamentar o setor de alguma maneira e assistimos à entrada da comunicação social no campo jurídico.

A legislação pertinente à Comunicação é tratada de forma comparada na obra de Alberto André “Ética e Códigos da Comunicação Social” (ANDRÉ, 2000). André aponta a Responsabilidade Jurídica ou Civil, a Responsabilidade Social e a Responsabilidade Política como responsabilidades do comunicador, fazendo uma extensa análise dos Códigos, resoluções e leis pertinentes à comunicação social. Já Reinaldo Santos transcreve a legislação sobre comunicação social desde 1943, quando da publicação do Decreto-Lei nº 5.480 que institui o Curso de Jornalismo na Universidade do Brasil, em seu “Vade-mécum da comunicação” (SANTOS, 1984).

Outro item desenvolvido a partir dos estudos de comunicação e sua inter-relação com o campo jurídico foi o Direito à Informação. Sobre este assunto, José Marques de Melo (1986, p. 69) ressalta que “trata-se de uma categoria em processo de configuração, situada na fronteira entre o direito de comunicação (liberdade de expressão e pensamento) e o direito de educação (aprendizagem do conhecimento acumulado, do saber estocado)”. Ainda sobre o assunto, o jornalista catarinense Moacir Pereira, ao analisar a Lei de Imprensa em sua obra “O direito à informação na nova Lei de Imprensa” ressalta as reivindicações sobre o tema nos debates sobre a constituinte de 1988. Pereira (1993, p. 31) comenta que o direito social a comunicação, conforme matéria do Jornal de Brasília de 22 de abril de 1986, “deve ser considerado indissociável da construção de uma sociedade democrática, tanto quanto outros direitos, como os que a população reivindica em relação à terra, ao trabalho, à educação e à saúde.” Adriana Studart diz que:

Embora constitucionalmente definido em nosso país, haverá, de forma permanente, quando de casos concretos, o embate entre o interesse público em divulgar e o interesse público em não autorizar a divulgação, sendo, portanto, contrabalançados os princípios da publicidade dos atos e de a administração aberta frente a direitos personalíssimos como honra, intimidade, vida privada e imagem.

Sobre as informações oficiais, vale registrar as laboriosas e resistentes críticas da sociedade civil acerca da falta de transparência às ações governamentais e das instituições públicas, sobretudo em razão da possibilidade de a ausência afetar o pleno exercício da soberania popular (STUDART, 2007, p. 129).

Quanto à comunicação social como um princípio do direito administrativo, é necessário primeiramente conceituar estes princípios. Para Odete Medauar:

os órgãos e entes da Administração direta ou indireta, na realização das atividades que lhes competem, regem-se por normas. Além das normas específicas para cada matéria ou setor, há preceitos gerais que informam amplos campos de atuação. São os princípios do Direito Administrativo (MEDAUAR, 2006, p.121).

Portanto, é possível entender a publicidade dos atos e serviços de um governo como um dos princípios que garantirão a compreensão e consolidação dos seus institutos assim como a legalidade, a impessoalidade, a moralidade administrativa, entre outros. Desta maneira é possível situar a Comunicação Social como uma política pública governamental clara e passível de avaliação mais criteriosa.

Para Torquato (2002, p.122), inclusive, a comunicação desempenha um papel primordial na construção da cidadania, conforme o que segue:

[...] A comunicação deve ser entendida como um dever da administração pública e um direito dos usuários e consumidores dos serviços. Sonegar tal dever e negar esse direito um grave erro das entidades públicas. Os comunicadores precisam internalizar esse conceito, na crença de que a base da cidadania se assenta também no direito à informação (TORQUATO, 2002, p. 122).

Já sobre os escândalos das agências de publicidade, que acabam permeando a história desta pesquisa, Luiz Otávio Cavalcanti (2005) explica as origens históricas desta crise política e seus desdobramentos no livro “Como a corrupção abalou o

Governo Lula”. O tema ainda é abordado pela jornalista Lúcia Hipólito na obra “Por dentro do Governo Lula”, também de 2005. Hipólito ainda percebe a ascensão da comunicação a níveis superiores de importância na agenda governamental e a utilização de novas práticas como o marketing pela gestão pública. Sobre isso ela pontua:

O pronunciamento do presidente Lula na TV ontem à noite sugere uma reflexão sobre a diferença entre marketing político e comunicação entre governantes e governados. Estávamos acostumados a ver candidatos em campanha, usando o marketing para ganhar eleições. A fórmula não muda muito. Aparece o candidato de terno e gravata, num escritório ou biblioteca, para inspirar credibilidade. Sua fala é entremeada com um locutor em off e gráficos, jornais, números e toda sorte de recursos visuais para ajudar o discurso do candidato. Depois que o político é eleito e vira governante, as coisas mudam. Seus pronunciamentos são mais sóbrios, mais cara a cara com a população. Em suma, mais pobres em termos de recursos audiovisuais. Era assim até o governo Lula. Agora tudo mudou. Não há dúvida de que o governo do PT rompeu os limites e trouxe o marketing político para o Palácio do Planalto (HIPÓLITO, 2005, p. 133).

Sobre o controle da informação, que é outro aspecto citado no presente trabalho, Armand Matellart (2008) analisa alguns aspectos deste assunto em seu artigo “Sociedade do Conhecimento e Controle da Informação e da Comunicação”. Matellart contextualiza a atual luta pela hegemonia no controle e na produção de informação e comunicação, identificando alguns espaços de tensão entre esses projetos antagônicos. Para ele alguns conceitos estão relacionados da seguinte maneira:

Cultura, conhecimento, mídia. Todos esses campos têm algo em comum. Uma verdadeira política cultural indissociável a uma política de comunicação, ela própria indissociável de uma política de ensino e de pesquisa científica. E reciprocamente (MATTELART, 2008, p. 20).

Apresentadas estas variáveis do intrincado e complexo mundo da comunicação governamental, cabe dizer que esta dissertação pretende analisar os impactos das decisões do Tribunal de Contas da União sobre as práticas atuais na execução de contratos de comunicação governamentais, verificando seu real

alcance e também apontando suas eventuais falhas. Desta maneira pretendemos compreender de que forma esta medida jurídica e de controle regulará a condução das políticas públicas de comunicação, tomando como ponto de partida cinco prefeituras municipais do estado de Santa Catarina.

Pretendemos verificar se os procedimentos sugeridos pelo Acórdão TC-2062/2006, o documento mais enfático a este respeito, serão diluídos dentre os procedimentos administrativos legais e institucionalizados nas administrações municipais e se os municípios acatarão as recomendações do Tribunal de Contas da União e aguardarão regulamentações na esfera estadual para, a partir daí, direcionar suas políticas públicas de comunicação social e seus procedimentos administrativos no tocante à publicidade governamental.

Além disso, descobriremos se o Tribunal de Contas da União e, por decorrência, os Tribunais de Contas estaduais passarão a influenciar nas decisões políticas na administração pública brasileira, deixando de ser meros órgãos fiscalizadores para, através de procedimentos técnicos sugeridos, passar a legislar sobre temas governamentais.

Com a realização da pesquisa e a análise dos resultados, obteremos dados e informações úteis que possam auxiliar na regulamentação legal do tema, fornecendo aos interessados diferentes pontos de vistas e alternativas nos procedimentos de publicidade governamental.

Capítulo I. HISTÓRICO DA COMUNICAÇÃO E PUBLICIDADE GOVERNAMENTAL

Neste capítulo trataremos da estruturação das assessorias de comunicação no Brasil, demonstrando de que maneira a comunicação social passa a ser considerada como uma política pública, além de influenciar e estar diretamente ligada a outras políticas públicas governamentais ou não. Diferenciaremos política de comunicação pública e política de comunicação governamental, elencando suas modalidades e comentando sobre os principais produtos da comunicação governamental. Por fim, trataremos dos antecedentes do Acórdão do TCU, fazendo um histórico breve sobre o “caso do Mensalão/Valerioduto” e as implicações legais que o acontecimento trouxe para as políticas de comunicação empreendidas pelo poder público desde então.

1.1 A estruturação das assessorias de comunicação no Brasil

Se as teorias da comunicação passam a ser estudadas a partir dos anos 20 e os cursos de comunicação social surgem no Brasil a partir dos anos 60, a história da gênese das assessorias de comunicação ou assessorias de imprensa no país é ainda mais tardia.

A assessoria de Imprensa ou de Comunicação, em um sentido mais amplo, surgiu nos Estados Unidos em 1906, quando o jornalista Ivy Lee se propôs a fornecer notícias para serem divulgadas de forma jornalística, e não como anúncio publicitário ou matéria paga, tendo como primeiro cliente o grupo Rockefeller. (DUARTE, 2003)

No Brasil, como produto coletivo das teorias, cursos e políticas de comunicação as assessorias de comunicação surgem apenas a partir de 1964 (CHAPARRO, 2003) com um enfoque eminentemente específico sobre a atuação do profissional de relações públicas.

Com a abertura política da década de 80 as assessorias de comunicação experimentam o retorno da liberdade de imprensa. É percebida neste momento a necessidade de um novo modelo de relações públicas que acompanhe o ritmo de

transformações da sociedade brasileira. Para Duarte (2003), surgiu a partir de então uma maior necessidade das empresas e instituições de se comunicarem com a sociedade e seus diversos segmentos, que passavam a conviver novamente com a liberdade de imprensa, o movimento sindical, novos padrões de competitividade e o prenúncio de maior exigência quanto aos direitos sociais e dos consumidores.

Nos anos 90 as assessorias de comunicação experimentam o seu auge e passam a aparecer com mais força no contexto nacional. Este período combina dois fatos marcantes para esta explosão das assessorias: a crise econômica dos anos 90, que abateu em larga escala as grandes empresas de comunicação e mídia do país, e o excedente de profissionais de imprensa disponível no mercado de trabalho por conta da alta proliferação dos cursos de jornalismo neste mesmo período. Assim como as assessorias privadas, o mercado da comunicação acompanha desde então uma crescente ocupação de espaços públicos com assessorias de imprensa, tanto na esfera executiva quanto no parlamento. Os profissionais de comunicação, em sua maioria jornalistas, buscam nas assessorias novos mercados e melhores remunerações, migrando para o serviço público, que cada vez mais investe em comunicação. O setor passa desde então por um período de reestruturação sendo repensado em seu todo (KUNSCH, 1997, p. 41).

Desta forma, as assessorias de comunicação governamental começam a se estruturar e ganhar espaço, assumindo para si a coordenação das políticas específicas de comunicação no campo estatal, bem como o planejamento e a execução de ações de publicidade e propaganda e de relações públicas ligadas à administração pública brasileira.

1.2 A Comunicação Social como uma Política Pública

De acordo com Souza (2008), a definição mais aceita de política pública é a proposta por Laswell que defende que “[...] decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz.” Ainda de acordo com a autora:

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja

política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (SOUZA, 2008, p. 05).

Para Dias (2003), as políticas públicas constituem-se em programas específicos de intervenção estatal a partir de sistematizações de ações do estado voltadas para a consecução de determinados fins setoriais ou gerais, baseadas na articulação entre a sociedade, o próprio Estado e o mercado. Neste aspecto entende-se a comunicação social hoje como uma importante ferramenta para a transparência de uma gestão governamental, bem como um elemento fundamental para a divulgação das mais variadas políticas públicas.

Já Marin Filho vê as políticas públicas como “uma expressão da postura do poder público em face dos problemas e dos diferentes atores que compõem o cenário e sua intenção de dar respostas afeiçoadas ao papel do Estado na sua relação com a sociedade” (MARIN FILHO, 2009, p.01).

Desta forma, a comunicação ainda assume um papel essencial no exercício pleno de cidadania através do conhecimento por parte da população destas políticas e seu subsequente usufruto uma vez que a adoção de medidas que facilitam o acesso a informações de um governo tem um impacto positivo sobre a cultura política de um grupo, reforçam a cidadania e, principalmente, a consciência do direito à informação (VAZ, 2000).

Mauro P. Porto ressalta o papel central da comunicação na cobertura de processos de avaliação de política pública quando diz que:

A democracia pressupõe ‘accountability’, ou seja, a prestação de conta dos governantes sobre as suas ações ou omissões. Mas para controlar aqueles que os representam, os cidadãos necessitam de informações de boa qualidade sobre o desempenho das políticas públicas, especialmente as que se destinam à solução dos problemas sociais. Precisam ainda ter acesso a uma diversidade de marcos interpretativos que apresentem percepções distintas sobre os problemas e as políticas implementadas.

Como os meios de comunicação são a fonte mais importante de informação e de enquadramentos interpretativos, eles têm um papel central neste processo. Ao ficarem atentos aos desdobramentos de uma determinada política pública, os jornalistas podem colaborar de forma efetiva para fortalecer o processo de prestação de contas e o controle das políticas governamentais pela cidadania (PORTO, 2008, p. 189)'.
'

Para alguns autores, como Lerner e Schramm (1973), não há desenvolvimento sócio-econômico efetivo sem o desenvolvimento da moderna comunicação. Há, porém, resultado da falta de uma cultura de comunicação no país e mais precisamente nas gestões públicas, certa resistência em posicionar a Comunicação Social ou a Comunicação de Governo como uma política pública governamental. Existe de forma genérica um entendimento de que política pública é um programa ou projeto específico, com aplicação detalhada, público determinado e ações um tanto claras. Nesta visão, é fácil classificar como política pública programas como o Bolsa Família, o ProUni, o Universidade Solidária. No entanto, é preciso passar a ver a comunicação de governo como um elemento importante dentre as diversas políticas assumidas e implementadas por uma gestão pública.

Nesta ótica, o superfaturamento de verbas publicitárias na administração pública consiste não só em um crime de desvio de dinheiro público, mas também uma agressão flagrante ao direito pleno de informação, uma vez que são recursos que deixam de ser usados para a divulgação de atos e políticas públicas de um governo.

Para Capparelli (2007) o processo de abertura democrática vivenciado no Brasil a partir de meados dos anos 80 trouxe consigo novas preocupações ao campo da política e da comunicação. Para ele, o enfraquecimento do Estado e o fenômeno da globalização trouxeram perspectivas novas para as análises tanto da política quanto da comunicação. A partir de então e, fruto da onda conservadora dos anos 80, os meios de comunicação ainda operados ou regulados pelo estado passam por transformações para que possam atender de maneira satisfatória ao consumo. É justamente nesse período que as políticas de comunicação retornam ao cenário como a busca de políticas públicas e democráticas de comunicação.

Nessa fase, o discurso e a prática de políticas de comunicação se

transformam, saem de dentro da universidade, procuram uma interlocução com o Estado, mas também com os empresários e se organizam em termos de transformações dos meios de comunicação enquanto espaços públicos contemporâneos.

Por fim, é preciso conceituar Comunicação Pública e diferenciá-la da Comunicação Política, como explica Jorge Duarte da seguinte maneira:

A comunicação política trata do discurso e ação de governos, partidos e seus agentes na conquista da opinião pública em relação a idéias ou atividades que tenham a ver com poder político, relacionado ou não a eleições.

A comunicação pública diz respeito à interação e ao fluxo de informação relacionados a temas de interesse coletivo. O campo da comunicação pública inclui tudo que diga respeito ao aparato estatal, às ações governamentais, partidos políticos, terceiro setor e, em certas circunstâncias, às ações privadas (DUARTE, 2008, p. 3).

Compreendidas estas particularidades da comunicação enquanto política pública e aceita esta sua condição, podemos agora seguir adiante na análise e na diferenciação entre política de comunicação pública e política de comunicação governamental.

1.3 Política de Comunicação Pública e Política de Comunicação Governamental

Ao tratarmos de Políticas Públicas em Comunicação e, para uma melhor compreensão do problema, é preciso também diferenciar com precisão a comunicação governamental da comunicação pública. Entende-se por política de comunicação pública toda aquela política pública na área e comunicação social – quer seja publicidade, imprensa ou divulgação oficial – empreendida por qualquer entidade, civil ou governamental, com o intuito de atingir certo público com um fluxo de informação específico.

No trabalho, aplicamos este conceito de forma mais ampla a qualquer iniciativa de comunicação que não seja inter-pessoal de caráter privado. Como exemplo, podemos apontar todo o trabalho de jornalismo e publicidade realizado como suporte em campanhas beneficentes, como é o caso do Criança Esperança,

realizado pela UNICEF em parceria com as Organizações Globo. É uma política de comunicação de caráter público, porém não governamental (GLOBO.COM, 2008).

Já a Política de Comunicação Governamental diz respeito a este tipo de política, porém empreendida exclusivamente por um agente governamental. No trabalho, aplicaremos este conceito às políticas de comunicação governamentais comandadas pelas entidades federadas em todas as suas esferas estatais.

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, traz em seu capítulo VII, Artigo nº. 37, que versa sobre a Administração Pública, a primeira tentativa de normatizar a publicidade governamental, sendo que o termo “Comunicação” é tratado de forma mais ampla no texto constitucional:

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (BRASIL, 2008).

Sobre a comunicação social governamental e suas diversas modalidades, a Instrução Normativa nº 28 da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, publicada em 06 de junho de 2002, apresenta a seguinte classificação:

- a) Publicidade Legal – realizada em obediência à prescrição de leis, decretos, portarias, instruções, estatutos, regimentos ou regulamentos internos dos anunciantes governamentais;
- b) Publicidade Mercadológica – destinada a lançar, modificar, reposicionar ou promover produtos e serviços de entidades e sociedade controladas pela União, para assegurar participação em relação de concorrência no mercado;
- c) Publicidade Institucional – dirigida para a divulgação de informações sobre atos, obras e programas dos órgãos e entidades governamentais, suas metas e resultados;
- d) Publicidade de Utilidade Pública – voltada a informar, orientar, avisar, prevenir ou alertar a população ou segmento da população com vistas a adoção de comportamentos que lhe tragam benefícios sociais reais e melhor qualidade de vida (BRASIL, 2006).

Essa conceituação e classificação das formas de publicidade pode ser útil na avaliação das políticas públicas de comunicação governamental, uma vez que define os objetivos de cada ação específica, conceituando e possibilitando assim fixar

metas dentro de um planejamento em comunicação.

1.4 Produtos em Comunicação Governamental

Há uma sorte muito vasta de produtos e serviços oferecidos pelas agências de publicidade e propaganda nos dias atuais aos gestores públicos. O despertar para a comunicação e o desenvolvimento da comunicação institucional, vistos nos capítulos anteriores, trouxeram consigo uma gama de estratégias para atingir o público alvo do governo nesta delicada relação com a opinião pública.

Antes de qualquer coisa é preciso dizer que um governo por si só produz muita informação. Dados, índices, indicadores, informações oficiais, informações confidenciais e informação de utilidade pública, entre outras. Duarte (2007) classifica a informação no âmbito da Comunicação Pública em sete diferentes tipos, a saber:

- [...] a) institucionais: referentes ao papel, políticas, responsabilidades e funcionamento das organizações. Em geral são ligadas à projeção de imagem e à consolidação da identidade;
- b) de gestão: relativas ao processo decisório e de ação dos agentes que atuam em temas de interesse público. Incluem discursos, relato de intenções, motivações, prioridades e objetivos dos agentes;
- c) de utilidade pública: sobre temas relacionados ao dia-a-dia das pessoas, geralmente serviços e orientações. Buscam informar, mobilizar, prevenir ou alertar a população ou setores específicos dela para temas de seu interesse. Informações legais, horários de eventos, campanhas de vacinação, sinalização, causas sociais, sobre dados, direitos, produtos e serviços à disposição do interessado e seu uso são exemplos típicos;
- d) de interesse privado: as que dizem respeito exclusivamente ao cidadão, empresa ou instituição. Exemplos: dados de Imposto de Renda, cadastros bancários;
- e) mercadológicos: referem-se a produtos e serviços que participam de concorrência no mercado;
- f) de prestação de contas: dizem respeito à explicação sobre decisões políticas e de uso de recursos públicos, viabilizando o conhecimento, a avaliação e a fiscalização;
- g) dados públicos: aqueles de controle do Estado que dizem respeito ao conjunto da sociedade e a seu funcionamento. Exemplos: estatísticas, jurisprudência, documentos históricos, legislação e normas (DUARTE, 2007, p. 62).

Para dar vazão a toda essa informação o governo se utiliza de estratégias e produtos de comunicação que estabeleçam canais de comunicação diretos ou indiretos com a sociedade. Estas estratégias e produtos fazem com que a informação tenha certo grau de visibilidade, conforme aponta Silva quando posiciona as informações em nível de 0 a 6 no índice de publicidade. Para ele a visibilidade varia de “0 - Segredos de Estado e/ou Governo, 1 – Publicidade Oficial, 2 – Banco de dados, 3 – Interatividade, 4 – Jornalismo institucional, 5 Radiodifusão Estatal e 6 – Campanhas públicas” (SILVA, 2007, p. 184).

Conforme o nível de visibilidade a ser dado, o público alvo e o volume de informações o governo trata essas informações internamente ou contrata empresas de comunicação, em especial agências de publicidade e propaganda, para executar essas tarefas.

A partir daí surgem os chamados produtos de comunicação governamental, que podem ser divididos em quatro grandes grupos, de acordo com as especialidades da comunicação social.

Em primeiro lugar estão os serviços de assessoria de imprensa, que compreendem as atividades ligadas à produção e veiculação na mídia de conteúdo informativo ou jornalístico (releases), agendamento, realização e acompanhamento de entrevistas, coletivas e demais atividades com profissionais dos meios de comunicação, clipping e relatórios de notícias, treinamentos para o relacionamento com a mídia (media training) produção e diagramação de jornais e boletins informativos e, mais recentemente, a produção e veiculação de boletins on-line, blogs, páginas na internet, portais e outras ferramentas de comunicação on line (twitter, sites de relacionamento, podcasts). Este tipo de serviço é hoje basicamente realizado por assessorias próprias, já existentes dentro das estruturas de comunicação dos órgãos públicos. Neste caso, apenas alguns procedimentos específicos e isolados são contratados ou realizados por terceiros.

No campo das relações públicas podemos localizar as ações de endomarketing (comunicação interna), house organ (informativo institucional), marketing direto, mala direta e, em alguns casos, atividades relacionadas ao cerimonial e protocolo. A execução deste serviço nos órgãos ainda não é tão comum como o anterior, mas sua realização já está de certa forma institucionalizada e a realização destas práticas, da mesma forma que no item anterior, é de

responsabilidade de uma estrutura própria dos órgãos.

Em um terceiro campo da comunicação institucional, concentrado sobre as ações de publicidade e propaganda, está o maior filão das agências publicitárias. Nesta área há uma sorte de serviços e produtos bastante vasta, que compreendem basicamente à pesquisa, planejamento, criação, produção, veiculação e avaliação das campanhas publicitárias de um órgão, criação e aplicação de identidade visual, brand e logotipagem, criação e produção de vídeos, spots e outros materiais promocionais e de comunicação, como panfletos, relatórios, revistas, folders, cartões, propagandas na internet, mídia externa, destinação de patrocínios, entre outros. Com raras exceções, onde a própria estrutura de comunicação governamental assume alguns destes serviços, a maior parte dos casos são gerenciados exclusivamente por agências de comunicação contratadas para tal ofício.

Por último, a realização de feiras, exposições e eventos em geral, tomam parte de outro serviço de comunicação que tem se mostrado muito rentável ultimamente, que vai desde a produção de espaços (standers, barracas) até a criação e produção de conteúdo informativo e publicitário para este lugar, além de insumos para seu funcionamento e suas promoções (coquetéis, coffee breaks). Este é outro serviço que, salvo quando realizado em pequenas dimensões, é realizado exclusivamente por agências ou empresas promotoras de eventos, já especializadas na realização deste tipo de atividade.

1.5 Antecedentes do Acórdão

É neste cenário de diversidade de modalidades e produtos de comunicação que o escândalo do Valerioduto, ou Mensalão, ocorrido em 2005, envolvendo agências de publicidade e contratos de comunicação governamentais, marca o primeiro mandato do presidente Lula e divide até hoje opiniões sobre os verdadeiros fatos ocorridos. O acontecimento ocupou lugar central na mídia e na agenda política do país durante um ano, derrubando ministros e deputados. A revista Época, das Organizações Globo, apresentou com clareza o início da crise desta maneira:

O escândalo do Mensalão foi a crise de maior repercussão do

primeiro mandato do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O estopim da crise ocorreu em maio de 2005, quando um funcionário dos Correios, Maurício Marinho, foi flagrado recebendo propina de empresários. Apadrinhado do então deputado federal Roberto Jefferson (PTB), Marinho passou a ser alvo de investigações. E Jefferson foi acusado de fazer parte do esquema de corrupção dos Correios. Abandonado pelo governo e se sentindo acuado, Jefferson concedeu uma entrevista em junho de 2005 denunciando a compra de votos dos parlamentares no Congresso Nacional (EPOCA, 2009).

A partir daí estava iniciado um embate entre forças políticas no Congresso Nacional. O então ministro da Casa Civil, deputado federal José Dirceu, foi transformado em principal alvo por Roberto Jefferson, em uma queda-de-braço que rendeu dias de investigação e cobertura jornalística.

Pressionado pela opinião pública, o Congresso criou a CPI dos Correios para investigar as denúncias no prazo de 120 dias. Ao final das investigações tanto Dirceu quanto Jefferson foram cassados pelos colegas deputados. Mas o escândalo ainda derrubou diversas autoridades, entre elas o presidente nacional do Partido dos Trabalhadores, José Genoíno e demais lideranças do partido, que então governava os destinos do país.

Mais do que as disputas diante das lentes da televisão, as investigações levaram ao conhecimento de um complexo esquema de desvio de dinheiro público, oriundo de um período mais remoto ainda, desde quando o publicitário Marcos Valério, proprietário de agências de publicidade e propaganda envolvidas no escândalo, operava contas de publicidade do então governador Eduardo Azeredo (PSDB), no estado de Minas Gerais. A ligação de Azeredo com o esquema deu demonstrações de que o beneficiamento com os contratos e práticas ilegais de publicidade não eram privilégio do PT e que este tipo de fraude era bastante comum nos corredores da política nacional.

Ao final a CPI concluiu seus trabalhos sem grandes avanços e, como já é de costume na política brasileira, a crise gerada pelos escândalos do suposto Mensalão, foi engolida pela crise subsequente, perdendo aos poucos o espaço na mídia e no cotidiano partidário de Brasília.

Para Vevila Junqueira da Silva, no artigo “O Mensalão inserido na teoria dos escândalos políticos midiáticos de Thompson”, as reações dos adversários políticos do governo acabou sendo a seguinte:

Enquanto a Veja não menciona a satisfação e possíveis articulações dos adversários políticos com os infortúnios do PT, as outras três revistas apontam a estratégia do PSDB como moderada, na intenção de não se precipitar e por reconhecer a força da ligação do presidente Lula com o povo, ou seja, ele é um alvo que não pode ser aberta e publicamente rechaçado e banido [...] (SILVA, 2009, p.11).

Ainda sobre este assunto, vale ressaltar que até hoje não se explica o motivo pelo qual, de acordo com as acusações, o governo usaria dinheiro desviado para comprar votos de sua própria base aliada, e não de deputados dissidentes. Ganhando força a tese de que, mais do que compra de votos, havia sim desembolsos e movimentação financeira devido à existência de um “caixa-dois” no PT, o que não isenta o governo e seus partidários das acusações de uso indevido e desvio de recursos públicos. E o que, de maneira alguma, torna inexistente o gigantesco esquema montado ou operado por Marcos Valério através de suas agências.

1.6 Contexto histórico

Mas se o escândalo do Mensalão/Valerioduto apresentou uma pauta apetitosa para políticos de oposição e para a mídia em geral, por outro lado ele revelou uma disputa tácita que já se desenhava há alguns anos entre as agências de publicidade, os órgãos governamentais e os órgãos fiscalizadores.

Fruto da escassez de legislação específica sobre o tema e das brechas legais, a corrupção tendo como base os contratos governamentais de publicidade já era uma velha conhecida de agências e gestores públicos de comunicação.

A CPI dos Correios foi o estopim para uma crise institucional entre agências e poder público que era remanescente dos III Congresso Brasileiro de Publicidade, que já foi organizado pelo setor como uma forma de responder às cada vez mais freqüentes intromissões do Poder Público na área publicitária (COSTA, 2008).

O III Congresso foi realizado em 1978 e sua gênese teve por objetivo conter os impulsos do governo da época em criar um órgão estatal responsável por monitorar e controlar a exibição de peças publicitárias, com o pretexto da defesa do consumidor e da propaganda enganosa. Era tempo de Anistia e abertura portanto o

discurso político da época rapidamente migrou para a liberdade de expressão na publicidade. Na época, o setor publicitário deu um passo à frente e sugeriu, por conta própria, a criação do Conselho Brasileiro de Auto-regulamentação Publicitária (CONAR), como uma resposta à tentativa de controle governamental. O Conselho, instituído em 1980, a partir da aprovação do Código Brasileiro de Auto-regulamentação Publicitária, seguia o modelo inglês, onde liberdade de expressão e direitos do consumidor andavam lado a lado.

Às vésperas do estouro da CPI dos Correios, agências e Poder Público já haviam levado ao extremo os níveis de pressão dentro desta relação, excedendo a todos os limites de uma convivência pacífica no âmbito da lei. Novos estudos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária para coibir abusos no setor e mais de 200 propostas apresentadas no Congresso Nacional para disciplinar a propaganda davam o tom ao discurso das grandes agências.

Após a CPI dos Correios, os publicitários voltaram a se reunir em um novo Congresso para discutir a combalida relação entre o setor e o governo e juntar os cacos do que restou após o processo longe dos holofotes de Brasília. O IV Congresso Brasileiro de Publicidade, realizado em 2008, foi marcado por uma postura mais ostensiva em relação ao Poder Público, fazendo com que as diferenças entre agências e governo ficassem cada vez mais claras. O Congresso pode ser resumido na carta elaborada pela Comissão de Liberdade de Expressão Comercial, que adotou uma postura defensiva do setor.

A Carta começa com uma série de palavras bonitas (responsável, premiada, alto astral, entre outras), voltadas a enaltecer a publicidade brasileira, e não a refletir sobre ela. Depois adota uma postura defensiva, pintando a propaganda como um bode expiatório dos problemas sociais e contrapondo-se às mais de 200 propostas no Congresso Nacional e outras em estudos na Anvisa para restringir a propaganda de bebidas, remédios, alimentos, refrigerantes, automóveis, produtos para crianças, entre outras, sob o argumento de que a publicidade não causa obesidade, alcoolismo, acidentes domésticos ou de trânsito.

Por fim, faz uma apologia da auto-regulamentação, sustentando que as regras impostas pelo CONAR são suficientes para a garantia da ética na publicidade, e afirmando que as limitações à propaganda terminam por cercear a liberdade de expressão, na medida em que é a publicidade que viabiliza a vida financeira dos veículos de comunicação (COSTA, 2008, p. 07).

Após a CPI, todos concordavam que o setor estava em crise, em parte porque a imagem do publicitário estava sendo percebida como uma expressiva fonte de corrupção, mas também porque a lucratividade das empresas foi abalada com as restrições impostas pelo TCU ao questionar a legalidade do Bônus de Volume, bem como a autoridade do CENP na auto-regulamentação do setor.

Os efeitos da crise institucional de duas décadas finalmente começavam a afetar o faturamento das empresas de publicidade.

1.7 Implicações Legais no campo da comunicação governamental

Dentro deste contexto, o escândalo do Mensalão em meados de 2005 trouxe às luzes uma aparentemente nova modalidade de desvio de dinheiro público: o superfaturamento de contratos publicitários governamentais. Até então, ao se tratar da corrupção endêmica no país, se falava de práticas fraudulentas em grandes obras e contratos: estradas, cálculos da previdência, operações bancárias. Com a descoberta do chamado Mensalão/Valerioduto, esquema de desvio ilegal de dinheiro via agências de propaganda do publicitário Marcos Valério, o foco da atenção da mídia nacional e da comunidade política brasileira para ações anti-corrupção voltou-se para este segmento, gerando uma tomada de contas por parte do TCU sobre os órgãos de comunicação do Governo Federal. De acordo com Costa:

A referida tomada de contas tem como origem uma série de denúncias veiculadas na mídia, que conduziram o TCU a realizar auditorias em dezessete órgãos e entidades da Administração Pública Federal, para verificar a legalidade das licitações e contratos de prestação de serviços de propaganda e publicidade, relativos ao período de 2001 a 2005. Portanto, não se tratou de um caso específico nem isolado, mas de uma análise abrangente da questão da publicidade administrativa (COSTA, 2008, p. 59).

Até então pouco notados, estes contratos mostraram não só irregularidades clássicas e comuns a outras políticas públicas e contratos estatais - tais como superfaturamento, direcionamento de licitação e abuso na utilização de termos aditivos - mas também algumas características próprias e exclusivas de irregularidades

presentes e possíveis apenas em contratos deste tipo.

1.8 Conclusões

Desde a criação do primeiro curso de Comunicação Social no país e o início da sistematização de conhecimento a respeito das assessorias de comunicação e seu papel na gestão da coisa pública a comunicação governamental tem experimentado um salto muito grande em seu desenvolvimento, desempenhando novas funções, aumentando seu alcance e ampliando a variedade de serviços e produtos que oferece. Desta forma, a comunicação governamental se transformou em uma importante ferramenta de política pública, bem como em fomentadora de outras políticas públicas correlatas.

Esse crescimento, entretanto, não foi acompanhado pelo desenvolvimento de legislação reguladora ou normatizadora pertinente, e esta falta de limites legais permitiu a existência de brechas na lei que facilitassem o uso irregular de dinheiro público, explicitado, como exemplo, pelo caso do Mensalão/Valerioduto, estudado nesta dissertação.

No próximo capítulo, veremos o que o Tribunal de Contas da União, como órgão convocado a fiscalizar estes excessos, tratou a questão em suas investigações e encaminhamentos.

Capítulo II. QUEM CONTROLA QUEM: O TRIBUNAL DE CONTAS E SUAS DECISÕES

Para entender melhor a pesquisa em questão, é necessário um rápido olhar sobre a atual estrutura do Tribunal de Contas da União, seu histórico e suas atribuições. Neste capítulo faremos algumas considerações a respeito da discussão oriunda das funções que o Tribunal acaba tomando, algumas delas extrapolando suas atribuições e conferindo, segundo alguns autores, um papel mais político às decisões e encaminhamentos desta corte. Também trataremos do Acórdão publicado pelo Tribunal a respeito dos desdobramentos do caso Mensalão/Valerioduto, analisando seus elementos textuais e cada uma de suas deliberações. Por fim, encerraremos o capítulo citando as últimas movimentações que o processo vem sofrendo no âmbito jurídico, que serão indispensáveis para compreendermos os resultados a serem observados nas políticas de comunicação locais.

2.1 Breve histórico sobre o Tribunal de Contas da União

O Tribunal de Contas da União surgiu em 7 de novembro de 1890 quando Rui Barbosa, então Ministro da Fazenda, criou o Tribunal através do decreto nº. 966-A, sendo institucionalizado com a Constituição de 1891, a primeira da República, onde aparece no Artigo 89 (TCU, 2008).

A discussão para a criação de um Tribunal específico, entretanto, é muito anterior a esta data, constando nos registros as primeiras citações que dizem respeito ainda ao período colonial. Na época, por ordem de D. João VI, foram instalados o Erário Régio e o Conselho da Fazenda, cujas atribuições estavam acompanhar a execução da despesa pública. O Erário substituíra uma estrutura ainda mais remota de Juntas da Fazenda, que inspecionavam as contas das Capitâneas Hereditárias. Com a declaração de independência do Brasil, o Erário foi transformado no Tesouro, que passou a assumir estas atribuições.

Apesar dos esforços do jurista Rui Barbosa durante sua passagem pelo

governo, a instalação do Tribunal de Contas somente foi acontecer em janeiro de 1893 com a competência de examinar, revisar e julgar as operações relacionadas com a receita e a despesa da União através do sistema de registro prévio.

Em 1946 o TCU passou a julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, atos que seriam eliminados com a Constituição de 1967, que também retirou do Tribunal o julgamento prévio e exame de todos os atos e contratos geradores de despesas.

A função e as atribuições do TCU só passaram a ser substancialmente ampliadas com a Constituição de 1988, conforme a descrição do Artigo nº. 71, que diz que:

[...] O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei,

que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados (BRASIL, 2008, p. 64).

Estas são as atuais funções do Tribunal, cuja competência se manteve, ao menos constitucionalmente, inalterada desde a promulgação da Carta Magna. Entretanto, além do descrito no Artigo nº. 71, o Tribunal ainda responde por atribuições dadas por leis específicas:

[...] destacam-se entre elas, as atribuições conferidas ao Tribunal pela Lei de Responsabilidade Fiscal, pela Lei de Licitações e Contratos e, anualmente, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O Congresso Nacional edita, ainda, decretos legislativos com demandas específicas de fiscalização pelo TCU, especialmente de obras custeadas com recursos públicos federais.

Na hipótese de contrato, cabe ao Congresso Nacional a sustação do ato, que solicitará ao Poder Executivo as medidas cabíveis. Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, nenhuma providência adotar, o Tribunal decidirá a respeito (TCU, 2008).

Analisando estas atribuições, Geórgia Campos de Almeida, procuradora do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, afirma que “o Controle da Administração Pública pode se dar sob dois aspectos: político e administrativo. O primeiro, estudado pelo Direito Constitucional, está diretamente relacionado ao ‘sistema de freios e contrapesos’, enquanto o segundo, estudado pelo Direito Administrativo, se refere à atividade administrativa propriamente dita” (ALMEIDA, 2009).

Em seu trabalho Os papéis dos Tribunais de Conta no Brasil, Almeida classifica as atribuições dos tribunais de conta em oito categorias a seguir: fiscalizadora, judicante, sancionadora, consultiva, informativa, corretiva, normativa e ouvidoria.

Enquanto fiscalizador, cabe ao Tribunal realizar inspetorias e auditorias nos órgãos, verificando a legalidade da aplicação de transferências de recursos federais

para entes federativos municipais, procedimentos de licitações tais como dispensas e inexigibilidade além de zelar pelo cumprimento dos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quando se fala de função judicante dos tribunais de conta, de acordo com a autora, fala-se da apreciação, exame e análise de contas de administradores e demais responsáveis por bens públicos, exercendo uma função meramente administrativa nestes casos, não cabendo à corte a função jurisdicional. “Essa função, aqui chamada de judicante, é que viabiliza a imposição de sanções aos autores de irregularidades, como por exemplo, nos casos de infração à LRF”, diz Almeida.

Entre as atribuições está também a sancionadora, através da qual o Tribunal consegue inibir irregularidades e garantir o ressarcimento do erário. Multas, afastamentos, indisponibilidade de bens são algumas das medidas que podem ser adotadas neste caso.

Como quarta atribuição, Almeida ressalta o aspecto consultivo do órgão, através do qual o Tribunal emite pareceres prévios sobre as contas, a fim de subsidiar seu julgamento pelo Poder Legislativo. Ainda neste item estão as respostas às consultas feitas por quaisquer autoridades sobre assuntos pertinentes ao ofício do Tribunal.

A atribuição informativa do Tribunal de Contas se dá, de acordo com a autora, mediante três atividades: “envio ao Poder Legislativo de informações sobre as fiscalizações realizadas, expedição dos alertas previstos pela LRF e manutenção de página na Internet contendo dados importantes sobre a atuação do Tribunal, as contas públicas, dentre outros” (ALMEIDA, 2005).

Já a função corretiva diz respeito a dois procedimentos que se encontram interligados: a fixação de prazos para a tomada de providências que visem a observância e o cumprimento da lei e a sustação do ato impugnado, uma vez que não forem adotadas as providências determinadas.

A atribuição normativa do Tribunal “decorre do poder regulamentar conferido pela Lei Orgânica, que faculta a expedição de instruções, deliberações e outros atos normativos relativos à competência do Tribunal e a organização dos processos que lhe são submetidos” (ALMEIDA, 2005).

Por fim, a corte de contas ainda desempenha o papel de ouvidoria quando recebe denúncias apresentadas por um cidadão comum, partido político, ou até

mesmo por órgãos de controle interno. Esta é a parte mais ampla das funções do Tribunal, onde ele de fato se encontra com a sociedade.

2.2 Atual estrutura do Tribunal de Contas da União

A estrutura funcional do Tribunal de Contas da União foi instituída pela Constituição Federal em 1988, de acordo com o Artigo nº. 73 que assim descreve a composição desta corte:

O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

§ 1º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

I - mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;

II - idoneidade moral e reputação ilibada;

III - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;

IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

§ 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;

II - dois terços pelo Congresso Nacional.

§ 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça e somente poderão aposentar-se com as vantagens do cargo quando o tiverem exercido efetivamente por mais de cinco anos.

§ 4º O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal (BRASIL, 2008, p. 65).

Para a realização de seus trabalhos, atualmente o Tribunal se utiliza de quatro procedimentos administrativos básicos, sendo eles a (1) tomada de contas, a (2) tomada de contas especial, as (3) fiscalizações e os (4) monitoramentos.

A tomada de contas é uma ação desempenhada para apurar a responsabilidade de pessoa física, órgão ou entidade que der causa

a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte ou possa resultar dano ao erário, sempre que o responsável não prestar as contas como deveria ou, ainda, quando não obrigado a prestar contas.

A tomada de contas especial é ação determinada pelo Tribunal ou por autoridade responsável pelo controle interno com a finalidade de adotar providências, em caráter de urgência, nos casos previstos pela legislação em vigor, para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação pecuniária do dano.

As fiscalizações são as inspeções e auditorias. As fiscalizações, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, podem ser ordinárias, especiais e extraordinárias.

As inspeções ordinárias obedecem a um cronograma aprovado pelo Presidente da Corte no início de cada ano, e tem o objetivo de verificar, in loco, a legalidade, legitimidade e economicidade de atos ou contratos nas unidades dos Poderes do Estado, dos Municípios e, ainda, das entidades da Administração Indireta.

As inspeções especiais são realizadas em cada caso, ex officio, por determinação do Presidente da Corte ou a requerimento de Conselheiro, do Ministério Público ou do Secretário-Geral de Controle Externo, sempre que houver necessidade de esclarecer fato determinado, coletar dados, verificar a execução de contratos, dirimir dúvidas ou suprir omissões nos processos em trâmite pelo Tribunal.

Por fim, as inspeções extraordinárias são autorizadas pelo Plenário em casos onde a relevância ou gravidade dos fatos exija exame mais detido e aprofundado.

O último procedimento de que se valem os Tribunais de Contas é o monitoramento. Por monitoramento entende-se o acompanhamento do cumprimento de duas deliberações, bem como dos resultados obtidos. Juntamente com as sanções aplicadas, é uma forma de assegurar a efetividade das decisões da Corte (ALMEIDA, 2005).

Como apoio às atividades de fiscalização dos Ministros e auditores, o Tribunal conta com uma ampla estrutura funcional.

No tocante a colegiados, o Tribunal é dividido em duas Câmaras, onde atuam uma Comissão de Regimento e uma Comissão de Jurisprudência. São ao todo nove ministros, sendo um presidente e um vice-presidente, que acumula as funções de corregedor. O Tribunal ainda conta em sua estrutura funcional quatro auditores e com gabinetes para o Ministério Público que atua junto ao TCU, com um procurador-geral, dois subprocuradores-gerais e mais quatro procuradores.

No âmbito das secretarias do órgão estão a Secretaria de Controle Interno, a Secretaria Geral de Controle Externo, a Secretaria-Geral da Presidência e a

Secretaria-Geral de Administração.

Na Secretaria-Geral de Controle Externo estão a Secretaria-adjunta de contas e a Secretaria-adjunta de Fiscalização, seis Secretarias de Controle Externo, além de outras cinco Secretarias de Controle Externo no Amazonas, Alagoas, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Paraná. A Secretaria-Geral de Controle Externo ainda tem sob sua administração a Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, a Secretaria de Fiscalização de Desestatização, a Secretaria de Fiscalização de Pessoal, a Secretaria de Fiscalização da Tecnologia da Informação, a Secretaria de Macroavaliação Governamental, a Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo e a Secretaria de Recursos, além de outras 26 secretarias regionais em cada estado da Federação.

Na Secretaria-geral da Presidência estão a Assessoria de Cerimonial e Relações Institucionais, a Assessoria de Relações Internacionais, a Assessoria de Comunicação Social, a Assessoria Parlamentar, a Consultoria Jurídica, o Instituto Serzedello Corrêa – uma espécie de Escola de Governo do órgão, a Secretaria de Planejamento e Gestão, a Secretaria das Sessões, a Secretaria de Tecnologia da Informação e a Ouvidoria do Tribunal de Contas da União.

Na Secretaria-geral de Administração estão a Secretaria de Orçamento, Finanças e Contabilidade, a Secretaria de Gestão de Pessoas, a Secretaria de Licitações, Contratos e Patrimônio e a Secretaria de Engenharia e Serviços de Apoio.

Além disso, a corte ainda conta com assessoramentos de um Conselho Editorial, que trabalha na elaboração da Revista do TCU e de uma Comissão de Coordenação Geral do Tribunal de Contas, que trabalham diretamente aos ministros.

2.3 Um papel político em discussão

Com toda essa estrutura de trabalho e considerando o meio no qual o TCU realiza seus trabalhos, é praticamente impossível não pensar no papel político que o órgão possa exercer.

Talvez a fala do presidente Luiz Inácio Lula da Silva a respeito do TCU seja a melhor forma de ilustrar o complexo e polêmico papel que esta corte atualmente

desempenha no cotidiano político nacional. Durante solenidade alusiva aos 50 anos do Sindicato da Indústria da Construção Pesada, em Salvador, Lula disse estar “convencido de que, hoje, o Tribunal de Contas da União quase governa o país, e ele é um órgão auxiliar do Congresso” (MUTRAN, 2009). Argumentando que a máquina da fiscalização é mais poderosa que a máquina da execução, Lula defendeu mudanças na Lei de Licitações, em parte por conta das dificuldades em executar grandes obras previstas pelo Governo Federal diante da burocracia estatal.

Na ocasião, o presidente da República ainda creditou ao Tribunal de Contas parte da burocracia estatal brasileira:

Não conheço um governante que em quatro anos [...] faça uma obra estruturante nesse país. Duvido. Se ele tivesse que fazer o projeto básico, o projeto executivo, ter licença prévia, licença de instalação, licença para começar, depois enfrentar a burocracia do Tribunal de Contas da União, depois enfrentar a burocracia do Ministério Público, depois enfrenta as pendengas do Judiciário que são criadas entre os próprios empresários, termina o mandato e ele não começa a obra (MUTRAN, 2009).

A fala de Lula, entretanto, apenas explicita um sentimento bastante presente no seio da classe política brasileira. Há uma confusão generalizada sobre quais seriam os limites e as reais atribuições do TCU e Tribunais correlatos nos estados da Federação.

Para o professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, que é Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, assim se definem as atribuições e competências dos Tribunais de Conta:

O Tribunal de Contas, no Brasil, é uma instituição com raiz constitucional, deliberando de forma colegiada, incumbida de julgar a boa e regular aplicação dos recursos públicos e auxiliar o Poder Legislativo na realização do controle externo da Administração Pública e no julgamento das contas anuais dos chefes do Poder Executivo. Há duas competências nesse conceito: a) a primeira diz respeito à competência privativa de julgar contas. [...] b) a segunda refere-se à sua posição constitucional, em que exerce a função de auxiliar o Poder Legislativo no controle externo da Administração e no julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo.

O Tribunal de Contas não é órgão auxiliar do Poder Legislativo, órgão de assessoramento do parlamento ou seu apêndice. Constitui, no mínimo, desconhecimento da história e da Constituição assim cognominá-lo (FERNANDES, 2008, p. 168).

Ou seja, fica claro que o órgão não é mais um mero “julgador de contas”, assumindo um papel mais pró-ativo e político no âmbito do governo e do desenvolvimento de suas políticas públicas através da destinação e desembolso de recursos.

Para Fernandes, ainda assim, o poder de fiscalização dos Tribunais de Conta tem seus limites. Entre as limitações apontadas por ele estão: a) limitações decorrentes do dever de acatar o devido processo legal; b) limitação decorrente do dever de garantir a ampla defesa e o contraditório; e c) limitações específicas de órgãos de controle, tais como o respeito ao poder decisório, quando houver teses juridicamente razoáveis e a impossibilidade de criar procedimentos para a atividade-fim da Administração.

Este papel auxiliar do Congresso Nacional na fiscalização do Governo é também citado no trabalho “Limites à Atuação do Tribunal de Contas da União”, dos professores Luiz Antônio Guerra, Carmem Dulce Montanheiro e Luiz Antonio Tavolaro. Para eles,

[...] os Tribunais de Contas ocupam posição diferenciada na Administração Pública brasileira. A exemplo do Tribunal de Contas da União, que é órgão auxiliar do Poder Legislativo, como indicado no art. 71, caput, da CF/88, não se diferenciando, neste particular, das Cortes de Contas Estaduais e Municipais, desempenha típica atribuição jurisdicional-administrativa específica, dentre outras, de fiscalização da execução orçamentária, verificação da aplicação dos recursos públicos e legalidade dos contratos administrativos (GUERRA; TAVOLARO; MONTANHEIRO, 2006, p. 02).

No mesmo trabalho, os autores questionam o choque entre as atribuições do Tribunal de Contas da União e os respectivos Tribunais de Conta Estaduais, que acabam por aprovar as contas dos entes federativos estaduais e municipais que, posteriormente, são questionados pelo TCU. Deixando de lado esta discussão de competências intra-tribunais, cabe salientar que alguns eventuais excessos de práticas do Tribunal de Contas da União são percebidos e anotados pelos os autores quando eles afirmam:

Fundamental dizer que, no atual estágio da Administração Pública, especificamente no campo da responsabilidade dos administradores, dado o crescente volume nos repasses de recursos da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, o Tribunal de Contas da União, cada vez mais aparelhado, com equipes de auditores treinados e eficientes, vem tomando espaço das Cortes de Contas, imiscuindo-se na gestão propriamente dita dos

recursos públicos, sob o manto da “fiscalização e auditoria”, realizando verdadeiro juízo de valor acerca da suposta, correta e eficiente aplicação dos recursos públicos, chegando mesmo até a discutir a qualidade das obras ou dos serviços realizados, extrapolando, assim, sobremaneira os limites de sua competência constitucional (GUERRA; TAVOLARO; MONTANHEIRO, 2006, p. 03).

O Tribunal de Contas da União, como qualquer outro órgão ou organização civil militar ou estatal é um organismo vivo, que interage com a sociedade, que atua dentro dos grupos de pressão no jogo político da nação. Por isso, com maior ou menor peso, as decisões acabam, pelo critério técnico ou legal, exercendo algum tipo de influência nas políticas públicas governamentais do país.

Para André Alves, que estudou a legitimidade do TCU na análise das Políticas Públicas nacionais na obra O Papel do TCU na Análise e Avaliação da Gestão Pública, é preciso levar em consideração o seguinte aspecto:

Existem diferentes formas de desenvolver o estudo de políticas públicas em função da natureza das diferentes comunidades de analistas trabalhando em políticas públicas.
No caso do Tribunal de Contas da União, que tem uma independência semelhante à dos analistas independentes mas também um interesse direto no resultado que sua atividade de avaliação de gestão pode produzir, pois visa cumprir objetivos de fiscalização, seu foco, em princípio, é a forma de implementação e os impactos das políticas públicas, mas a análise da totalidade do processo pode ser útil para o exame das questões da gestão[...] (ALVES, 2004, p. 43).

Independente das atribuições legais constantes na Constituição Federal ou na legislação complementar e, deixando de lado os embates filosóficos do campo do direito constitucional e administrativo, é importante perceber que, de qualquer forma, as decisões e deliberações do Tribunal de Contas são acatadas como recomendações, adquirindo peso de jurisprudência, conforme será visto mais adiante, quando algumas cortes brasileiras começam a justificar suas decisões a partir de pareceres e Acórdãos emitidos pelo Tribunal de Contas.

2.4 O Acórdão N° 2062/2006 do TCU: elementos textuais e jurídicos

Uma vez apresentada a estrutura do TCU e seu papel no estado moderno

brasileiro, vamos verificar como, com base em uma série de denúncias provocadas pelas investigações do Congresso Nacional através de sua Comissão Parlamentar de Inquérito o Tribunal de Contas da União publicou em novembro de 2006 um Acórdão com as principais determinações do Tribunal sobre o assunto, alertando o Governo Federal sobre condutas e providências necessárias para a contenção de tais práticas.

O relatório sobre o processo TC nº. 019.444/2005-2, que embasa tecnicamente o Acórdão, é composto por nove itens, além de um Sumário Executivo introdutório que trata do caráter legal das investigações empreendidas.

No primeiro item o relatório trata de uma introdução às investigações, mais precisamente sobre cada uma das 17 entidades ou setores da Administração Pública Federal, que servem de base para todo o processo. São dezesseis auditorias, treze representações e uma consolidação de auditorias, realizadas no Banco da Amazônia S.A., Banco do Brasil S.A., Banco do Nordeste do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Caixa Econômica Federal, Câmara dos Deputados, Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A., Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária, Instituto Brasileiro de Turismo, Ministério da Cultura, Ministério do Esporte, Ministério da Previdência Social, Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Emprego, Petróleo Brasileiro S.A. e Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República.

No segundo item o relatório versa sobre o Funcionamento do Mercado de Publicidade, listando seus principais agentes e associações civis pelas quais os agentes se fazem representados. Neste item é feita uma conceituação técnica sobre termos como “Anunciantes”, “Agência”, “Veículos” e “Produtores”, além de comentários a respeito do ambiente concorrencial no qual o setor se estrutura.

Na terceira parte do relatório é avaliada a Contratação de Serviços de Publicidade e Propaganda pela Administração Pública Federal, onde é descrito o sistema de comunicação do Governo Federal com a competência de cada órgão de acordo com as suas leis e decretos de criação. Neste capítulo ainda é descrito o padrão de licitações e editais de Concorrência no setor bem como elementos dos contratos e de sua execução que são peculiares aos serviços de comunicação social, não existentes em outros serviços públicos.

O quarto item aborda as Principais Falhas Sistêmicas Detectadas na Licitação, no Contrato e na sua Execução. Neste item cada falha é comentada dentro de um embasamento legal próprio e nela também são apontadas as entidades públicas ou órgãos governamentais que incorreram nestas falhas detectadas pelas auditorias. As falhas encontradas são as seguintes:

- Objeto múltiplo e/ou indeterminado, ausência de projeto básico e orçamento detalhados;
- Regime ilegal de execução do contrato;
- Adjudicação de um mesmo objeto a várias agências;
- Ausência de repasse para a administração de bonificação de volume (BV) concedido às agências;
- Prorrogação de contratos não-respaldada por análise técnica;
- Falhas de controle na execução dos contratos (Falta de comprovação das veiculações; Intermediação desnecessária da agência; pagamento de serviços não executados ou de execução não comprovada; contratação de serviços sem as três propostas ou mediante propostas fraudulentas; execução de ações de publicidade que não guardam consonância com o PAC; despesas que ultrapassam os limites orçamentários; aditivos que ultrapassam o limite legal de 25%; sobre preço na aquisição de bens e serviços no âmbito do contrato com as agências; pagamento por prestação de serviços fora do objeto do contrato; pagamento indevido em função da subcontratação de serviço de criação; serviços prestados sem aprovação prévia da Administração; pagamentos realizados sem o devido documento fiscal ou mediante notas fiscais fraudulentas; pagamento de comissão em percentual superior ao previsto no contrato)
- Utilização de modelo de contrato (Acórdão nº 2.034/2005- Plenário) e a atuação normatizadora/supervisora da Secom

O item de número cinco faz uma análise sobre a remuneração irregular dada às agências de publicidade, principalmente sobre a intermediação obrigatória das agências sobre as ações publicitárias e o impacto desta ação nas contas públicas e a “política de patrocínios”, onde é confrontada a Instrução Normativa IN nº 2/2006

que disciplina a prática.

O sexto item trata da propaganda institucional frente aos princípios da moralidade e impessoalidade, determinando que a publicidade dos órgãos públicos deva ter caráter educativo, informativo ou de orientação social. Neste item os auditores apresentam casos investigados onde há flagrante desrespeito aos princípios do Direito Administrativo.

O item de número sete analisa uma proposta que a Associação Brasileira de Agências de Publicidade encaminhou ao Tribunal de Contas da União em maio de 2006 por conta da preocupação com uso das agências de publicidade como instrumento de práticas ilegais.

Uma sucinta conclusão do relatório toma o oitavo item enquanto o nono versa sobre as principais propostas de encaminhamento sugeridas pelo Ministro-relator do processo para cada uma das irregularidades encontradas.

Ainda sobre o Acórdão, o relatório do TCU sobre as Contas do Governo da República de 2006 diz que:

No âmbito da função Administração, esta Corte realizou diversos trabalhos na área de publicidade e propaganda, no exercício de 2005, em órgãos e entidades da administração pública federal, em vista de denúncias veiculadas na imprensa, para verificar a legalidade das licitações e contratos de prestação de serviços de propaganda e publicidade, relativos ao período de 2001 a 2005.

A consolidação dos trabalhos foi feita no processo TC nº 019.444/2005-2, no qual se identificaram falhas sistêmicas em licitações, contratos e na execução destes; problemas relativos às normas de contratação dos serviços e das agências de publicidade; e dificuldades na caracterização da obediência aos princípios constitucionais da impessoalidade e moralidade, bem como à vedação de promoção pessoal de autoridades e servidores públicos.

Como resultado, foi editado o Acórdão 2062/2006 – Plenário, mediante o qual foram efetuadas determinações à Secretaria-Geral da Presidência da República, unidade que detém atualmente as competências da antiga Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República – Secom, no sentido da adoção das medidas corretivas (BRASIL, 2007, p. 173).

Desta maneira, o Acórdão N° 2062/2006 e seu relatório preliminar é o documento mais recente e completo sobre o assunto, não havendo até o momento algum outro estudo mais amplo que forneça diretrizes para novas práticas que resguardem os contratos de publicidade de forma que se possa garantir a lisura de

sua execução quer pelos agentes públicos, quer pelas agências de publicidade.

2.5 Decisões e encaminhamentos

O Acórdão, por fim, define vinte deliberações a serem encaminhadas como decisão da Corte. Estas decisões dividem-se em determinações, encaminhamentos e sugestões.

Em um primeiro item o TCU determina à Secretaria-Geral da Presidência da República que ela observe os ditames da Lei 8.666/93 (Lei das Licitações) e da Lei 4.680/65 (Lei da Remuneração das Agências) para os contratos de publicidade, abstendo-se de aplicar às licitações e contratos publicitários governamentais o Decreto 4.563/02. Além disso o Tribunal recomenda que a Secretaria oriente os integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal – Sicom para que procedam da mesma maneira.

O segundo item deliberado determina que a Secretaria em questão cumpra o disposto no artigo 8º, parágrafos primeiro e segundo, da Instrução Normativa da Secretaria Geral da Presidência da República, exigindo dos integrantes do Sicom o encaminhamento para a Secretaria de Comunicação da Presidência informações sobre custos de produção e outros serviços de publicidade para a composição de um banco de dados referenciais sobre este serviço.

O terceiro e mais amplo item do Acórdão versa sobre a normatização dos editais de licitação e os contratos na área de publicidade e propaganda. Neste item o Tribunal pede que as execuções dos contratos e das licitações sejam feitas de maneira que o objeto seja claramente definido, sem incluir itens indeterminados e que seja detalhado em formas de planilhas que expressem a composição de seus custos unitários. O TCU ainda determina que a contratação destes serviços seja regida pela legislação pertinente, que os processos licitatórios resultem na adjudicação de cada item ou conta publicitária a um único licitante, que sejam implantados mecanismos efetivos de controle que comprovem a execução dos serviços com controle de inserções de veiculações, comprovação da execução de serviços subcontratados, verificação da validade das três propostas de subcontratação, adequação dos preços subcontratados aos praticados em mercado

e cumprimento das cláusulas contratuais relativas aos percentuais devidos à agência na subcontratação. Ao final do item, a Corte ainda exige que as minutas de contrato contenham cláusulas que exijam das agências a negociação de preços junto a fornecedores e subcontratados visando bônus e descontos, e que os serviços afetos à criação/concepção das ações de publicidade não sejam subcontratadas.

O quarto item solicita que os órgãos estudem a possibilidade de contratar um serviço de auditoria independente para aferir os serviços subcontratados e veiculados.

No item quinto o Tribunal determina que os integrantes do Sicom realizem contratações através de licitações independentes – sem a interferência das agências – para serviços de assessoramento e ações de assessoria de imprensa, relações públicas, promoção e patrocínios, organização de eventos, planejamento e montagem de espaços em feiras e eventos.

Os dois itens seguintes fazem menção a adequações a serem feitas em conceitos de publicidade governamental e verbas de patrocínio.

O oitavo ponto ressaltado no documento determina que as agências sejam excluídas da intermediação nas ações referentes a patrocínios, solicitando que estas ações sejam feitas diretamente pelo órgão gestor.

No item número nove o TCU lembra os integrantes do Sicom que se abstenham de:

[...] implementar ações de publicidade que não estejam estritamente vinculadas aos fins educativo, informativo ou de orientação social, em conformidade com o disposto no artigo 37, § 1º, da Constituição Federal, sendo vedada a publicidade que, direta ou indiretamente, caracterize promoção pessoal de autoridade, de servidor público ou da imagem do governo federal [...] (BRASIL, 2006).

Este é o item mais conceitual do documento, pois versa sobre uma conduta política delicada, onde os gestores públicos encontram-se sempre no fio da navalha, entre os limites da legalidade.

Os itens seguintes do Acórdão constituem-se em uma série de encaminhamentos processuais para as partes envolvidas na investigação e auditoria. São ofícios, sugestões e envio de informações para o Congresso Nacional, Presidência da República, Presidência do Tribunal de Contas da União, entre outros,

dando conta das deliberações e das responsabilidades de cada órgão a partir do Acórdão expedido.

2.6 Últimas movimentações do processo

O Tribunal de Contas da União ainda realizou no dia 1º de agosto de 2007 em Brasília-DF, uma audiência pública para fornecer subsídios à apreciação do processo TC-019.444/2005-2 - que deu origem ao Acórdão - reunindo entidades públicas e privadas para debater o assunto (INFORMATIVO TCU, 2007, p. 01). De acordo com Costa, a audiência não trouxe novos elementos para o debate, mas demonstrou que o Tribunal de Contas estava aberto ao diálogo com o setor. Ele ainda aponta que:

[...] passado cerca de um ano desta data, o recurso ainda continua esperando julgamento, e pode ser decidido a qualquer momento, e o seu resultado terá implicações profundas no setor de publicidade, motivo pelo qual é importante conhecer os impactos que ele pode trazer (COSTA, 2008, p. 59).

O processo referente ao Acórdão atualmente encontra-se com um recurso interposto que ainda não foi julgado, sendo suspensa neste período a eficácia do Acórdão. Desta maneira, a decisão do TCU ainda não é vinculada e aplicável aos órgãos de administração pública federal que foram objetos das investigações (COSTA, 2008, p. 58).

Mesmo assim, sua análise já vem servindo para pautar decisões do judiciário brasileiro, demonstrando o quanto as decisões e deliberações do Acórdão podem ser importantes na nova forma de julgar processos na área da publicidade governamental.

Em 23 de dezembro de 2008, um voto da Conselheira Marli Vinhadeli, do Tribunal de Contas do Distrito Federal, sobre um questionamento a respeito de contratos de publicidade da Agência de Comunicação Social do Distrito Federal, invocou o Acórdão 2062/2006, manifestando o “[...] acolhimento, nesta Corte de Contas, do entendimento do Tribunal de Contas da União, exarado por meio do Acórdão nº. 2062/2006 – Plenário4 [...]” (DISTRITO FEDERAL, 2008).

No caso em questão, o Ministério Público do Distrito Federal chegou a impugnar a Concorrência 01/2007 do Governo do Distrito Federal, sugerindo até

mesmo que o Poder Público tivesse, entre seus quadros, servidores capacitados para a execução direta dos serviços de publicidade. Não é preciso dizer que ações deste tipo marcariam o fim das agências no setor público, justamente onde elas concentram uma fatia significativa de seu faturamento.

Esta interpretação do TCDF demonstra que as decisões, mesmo que ainda questionadas na justiça, já começam a apresentar desdobramentos em escalas estaduais e municipais, o que pode representar uma tendência a ser observada nos próximos anos.

Enquanto isso, no Congresso Nacional, um Projeto de Lei de autoria do deputado José Eduardo Cardozo (PT) versa sobre o aprimoramento dos processos licitatórios em publicidade e sobre os mecanismos de controle na execução destes contratos, sintetizando o que foi debatido e prospectado a partir da CPI dos Correios.

A apresentação do Projeto de Lei por parte de Cardozo foi comemorada pelo setor publicitário desta maneira:

O mercado publicitário obteve uma importante conquista na semana passada, com a entrada na Câmara do Projeto de Lei no 3.305/08, do deputado José Eduardo Cardozo (PT-SP), que cria regras específicas para as licitações de agências por parte do governo. Até hoje, esses processos têm sido regidos pela Lei das Concorrências (8.666), voltada sobretudo a contratações na área de construção civil. Após mais de dois anos de análises e consultas a importantes lideranças da indústria nacional de propaganda, o parlamentar conseguiu redigir um projeto que contempla um anseio há muito acalentado pelo setor.

Entre as principais mudanças propostas no PL 3.305/08 está a contratação de agências somente para a prestação do serviço de publicidade, sem que a vencedora possa subcontratar fornecedores de outras áreas, como assessoria de imprensa e empresa de eventos. Também faz parte do texto a criação de instrumentos que reduzam a subjetividade na análise das propostas técnicas das agências participantes de concorrência pública, como sorteio que defina os membros das comissões de licitação responsáveis pela escolha (AUGUSTO, 2008).

Enquanto o TCU não rever sua posição, o Projeto de Lei 3.305/08 do deputado Cardozo passa a ser a única esperança do mercado publicitário em ver os dispositivos apontados pelo TCU ao menos flexibilizados. O PL 3.305/08 teve parecer favorável na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, em sua reunião do dia 20 de maio de 2009, e segue seu trâmite na Casa

Legislativa Federal. Sobre ele foi protocolado um Projeto Substitutivo que inclui a possibilidade das agências de consorciarem nas disputas por contratos com o Poder Público, fato que não estava previsto no projeto inicial.

2.7 Conclusões

Neste capítulo foi possível compreender um pouco melhor a estrutura e as atribuições do Tribunal de Contas da União. Também observamos que há um amplo debate sobre os excessos e os reais limites de atuação desta corte, o que pode colocar em grau de questionamento as decisões tomadas frente às auditorias empreendidas pelo órgão em função do escândalo do Mensalão/Valerioduto.

Conhecemos os problemas detectados nas auditorias e também as sugestões e encaminhamentos dados pelos técnicos do Tribunal para que estes procedimentos sejam doravante realizados dentro dos ditames da lei.

Ao final, fica claro que esta é uma discussão que está longe de terminar e que seus desdobramentos, tanto na justiça quanto no âmbito legislativo, em especial aos projetos de lei que devem regulamentar o assunto, devem ser acompanhados ainda ao longo de alguns anos, a julgar a velocidade do judiciário brasileiro e da morosidade do tramite legislativo. O Acórdão do TCU parece ser mais um marco introdutório do que um documento conclusivo sobre a polêmica.

No próximo capítulo veremos como os gestores locais receberam estas recomendações e de que maneira elas serão absorvidas pelas práticas de comunicação nos respectivos órgãos municipais.

Capítulo III. IMPACTOS DO ACÓRDÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICAÇÃO LOCAIS

Neste capítulo trataremos da coleta e análise dos dados da pesquisa, apresentando primeiramente os municípios pesquisados e suas respectivas estruturas de comunicação para depois tratarmos da metodologia aplicada na pesquisa. Ao final do capítulo apresentaremos os resultados dos questionários com a análise de cada item pesquisado.

3.1 Delimitação de Campo

Um número considerável de prefeituras no estado de Santa Catarina conta com alguma espécie de assessoria de comunicação, ainda que seja apenas um jornalista a desempenhar suas funções. As dez maiores cidades do estado contam com órgãos gestores próprios, relativamente bem estruturados.

Para nossa pesquisa escolhemos os cinco maiores municípios do Estado de Santa Catarina que dispõem de estrutura própria de Comunicação Social, com dotações e profissionais habilitados em sua administração direta e indireta. São as seguintes cidades: Joinville, Florianópolis, Blumenau, São José e Criciúma.

Esta escolha atendeu a uma observação feita por Jorge Duarte em seu artigo *Entrevista em Profundidade*, quando o autor afirma que:

Uma boa pesquisa exige fontes que sejam capazes de ajudar e responder sobre um problema proposto. Elas deverão ter envolvimento com o assunto, disponibilidade e disposição em falar.

Nos estudos qualitativos, são preferíveis poucas fontes, mas de qualidade, a muitas, sem relevo. Deste modo, e no limite, uma única entrevista pode ser mais adequada para esclarecer determinada questão do que um censo nacional (DUARTE, 2005, p. 68).

Destes, escolhemos os cinco maiores municípios por responderem por uma fatia considerável neste meio. Longe de representar a totalidade dos municípios brasileiros, estas cinco experiências já nos revelam um acúmulo substancial e

satisfatório para embasar as análises propostas por essa pesquisa.

Cabe ressaltar que, com exceção de São José onde há apenas uma chefia de comunicação social ligada ao gabinete do prefeito, todas as demais cidades possuem um órgão gestor da comunicação na forma de Secretaria Municipal, criada por Lei e detentora de orçamento, pessoal, patrimônio e demais aspectos legais-organizativos de uma estrutura de primeiro-escalão em uma prefeitura municipal.

Ainda é conveniente lembrar que nas cinco cidades pesquisadas as chefias dos órgãos de comunicação são exercidas por um profissional da área, sendo ele jornalista ou publicitário. Não foram encontrados profissionais de relações públicas em cargo de gestor principal nas cinco secretarias pesquisadas.

A profissionalização dos órgãos, da mesma maneira, foi uma constante em todos os municípios estudados. Jornalistas, fotógrafos, profissionais de publicidade e propaganda, relações públicas e marketing, além de cerimonialistas e administradores estiveram presentes em todas as estruturas visitadas. Percebe-se desta maneira a passagem de um modelo de gestão de comunicação – que atendia a critérios políticos e pouco profissional, com a indicação de líderes políticos para a função - para outro, onde a formação profissional e a experiência técnica dos servidores passa a ser um diferencial na execução dos serviços, programas e projetos de comunicação social dos municípios.

Por fim, ainda merece uma especial atenção a relação entre servidores efetivos – concursados e com estabilidade – e servidores que detêm cargos de confiança dentro das secretarias. Com exceção de Joinville, onde o quadro funcional de servidores efetivos é bastante significativo, em todos os outros municípios visitados os órgãos de comunicação são estruturados basicamente sobre os cargos de confiança indicados pelo prefeito da vez.

Este fenômeno aponta para no mínimo duas situações que merecem futuramente uma pesquisa mais apurada:

O fato de que os trabalhos de comunicação, por serem realizados por cargos de confiança, indicados muitas vezes atendendo a critérios mais políticos do que profissionais, recebem uma carga de propaganda ideológica muito forte em detrimento da função apolítica da secretaria no tocante ao repasse e construção de informação, se é que se pode imaginar uma neutralidade possível neste ato;

A necessidade da realização de concursos públicos para a área de comunicação social que, de alguma forma, venham a criar estruturas permanentes de comunicação, que preservem a noção de corpo e o histórico do órgão, de forma institucionalizada e imune a mudanças político-partidárias quadrienais.

3.2 Município de Joinville

Joinville é a maior cidade do Estado e atualmente conta com 481.045 habitantes. Responsável pelo maior parque fabril do Estado de Santa Catarina, a cidade possui mais de 1500 indústrias que empregam aproximadamente 58 mil trabalhadores. A cidade é o terceiro principal pólo industrial da Região Sul, ficando atrás apenas de Porto Alegre e Curitiba, e é responsável por 20% do montante das exportações catarinenses (JOINVILLE, 2008).

A cidade teve sua colonização iniciada em 1850, data na qual a primeira expedição com famílias alemãs chegou à região para prospectar a área da então “Colônia Agrícola Dona Francisca.” No ano seguinte chegou um número mais considerável de imigrantes, em um total de 169, entre alemães e noruegueses, quando a colônia é de fato estabelecida oficialmente (FICKER, 1965, p. 54).

A colônia, entretanto, só passa por um período de desenvolvimento acelerado no início do século XX, no período das grandes guerras, onde a cidade não deixa esconder sua vocação fabril e desponta como o grande motor industrial do estado. Ternes aponta esta expansão quando diz que

As cidades de Blumenau e Joinville lideram o desenvolvimento da economia, com a evolução dos empreendimentos industriais, que terão grandes impulsos de crescimento em razão dos acontecimentos externos, tanto em decorrência da Primeira Guerra – de 1914 a 1918 – quanto da Segunda Guerra, de 1939 a 1945 (TERNES, 2003, p. 29).

Joinville é atualmente governada por Marco Tebaldi, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), reeleito para o período compreendido entre 2005 e 2008.

3.2.1 A Secretaria de Comunicação Social de Joinville

Em sua estrutura gerencial, a Prefeitura de Joinville possui uma Secretaria de Comunicação Social ligada diretamente ao Gabinete do Prefeito que:

[...] responde pela produção e distribuição de notícias e elaboração de periódicos; organização de cerimônias e eventos; coordenação de divulgação dos atos oficiais da Prefeitura através do Jornal do Município e anúncios de caráter educativo, orientativo e de prestação de contas à comunidade (JOINVILLE, 2008).

Entre os profissionais que trabalham na secretaria estão oito jornalistas responsáveis pelo assessoramento de imprensa, um profissional ligado à área de mídia e publicidade, quatro profissionais ligados ao serviço de eventos e cerimonial, dois servidores responsáveis pelo clipping, um servidor responsável pelo serviço administrativo e financeiro da secretaria, um motorista e duas secretárias executivas.

Além da estrutura interna da secretaria, a administração de Joinville ainda conta com seis profissionais de comunicação distribuídos nas autarquias e secretarias municipais onde a demanda é maior ou mais específica para os respectivos setores. Estes profissionais estão ligados legalmente às autarquias e secretarias, mas seguem orientação editorial e coordenação política da Secretaria de Comunicação.

Este modelo de assessores espalhados pelas secretarias e autarquias mostrou-se ao longo da pesquisa uma constante entre os municípios pesquisados. Em parte por conta da falta de cargos de jornalistas como servidores efetivos, em parte por conta da ausência destes cargos nas secretarias de ponta, os jornalistas acabam ocupando cargos de confiança com horário de trabalho e vencimentos similares aos praticados pelo mercado, respeitadas as negociações sobre piso e carga horária da categoria profissional a qual os trabalhadores são vinculados. Neste caso, os jornalistas e publicitários acabam respondendo como assessores, assistentes de gestão, entre outras nomenclaturas.

A orientação editorial ou política centralizada nas ações e no comando da respectiva secretaria de comunicação social também parece ser um modelo bastante aceito entre os gestores, embora alguns admitam que, dentro do jogo político, é preciso sempre brigar por espaços. Quedas de braço entre a secretaria de comunicação e as secretarias onde estão lotados os profissionais de comunicação são freqüentes e cabe a sempre ao órgão de comunicação central unificar o discurso e buscar saídas conjuntas para superar os eventuais problemas, carências e falta de orçamento.

3.3 Município de Florianópolis

Florianópolis é a capital do Estado e segunda cidade mais populosa de Santa Catarina. Atualmente conta com 406.564 habitantes, sendo sede da maior região metropolitana do estado, cuja população chega a 725.786 habitantes. Com economia bastante diversificada com destaque para o Turismo, Indústria da Transformação e Serviço Público (FLORIANÓPOLIS, 2008).

Conforme aponta Corrêa,

A cidade, por suas características geográficas e econômicas, não é a de maior população no estado, como este também parece ser o seu destino pelas limitações insulares e o fato de quase que a metade de seu território ser constituída de áreas de preservação permanente. Isto permite melhor condição de vida a sua população, limitada que é pelas linhas litorâneas. Entretanto, por se constituir em uma cidade conurbada, isto é, abrangendo várias outras, com administrações independentes, num território contínuo, permita que concorra por seu entorno algumas facilidades e outras dificuldades de administração e convivência de todos que dela dependem.

A cidade cresceu, modernizou-se, e deixou de ser uma cidade de funcionários públicos, como era conhecida nas décadas de quarenta, cinquenta e sessenta do século XX, escolhendo seu próprio destino histórico (CORRÊA, 2005, p. 360).

O governo de Florianópolis é chefiado por Dário Berger, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), eleito em primeiro mandato para o período 2005-2008.

3.3.1 A Secretaria de Comunicação Social de Florianópolis

Em sua estrutura de Comunicação a prefeitura da capital apresenta uma Secretaria Municipal de Comunicação Social que coordena a assessoria de imprensa do governo entre outras atividades da comunicação social pública. A Secretaria evoluiu a partir da Divisão de Comunicação criada em 1979 e da Assessoria de Comunicação criada em 1987, ligada ao gabinete do prefeito.

A Secretaria conta com cinco jornalistas, um bibliotecário, um auxiliar administrativo, uma secretária executiva e dois assessores. Algumas secretarias e autarquias com mais demanda de serviços contam com uma assessoria própria.

3.4 Município de Blumenau

Blumenau é a terceira maior cidade do Estado em população, sendo o centro regional da região do vale do Itajaí. Com uma população de 292.972 habitantes, a cidade concentra o mais importante pólo têxtil da região sul (BLUMENAU, 2008).

De acordo com Cabral (1970, p. 218), a cidade foi, durante décadas, um dos principais centros de expansão colonial do estado de Santa Catarina, distribuindo colonizadores por todo o Vale do Itajaí. Para ele,

A sua crescente prosperidade, a sua grande produção agrícola, o seu crescente parque industrial, um dos maiores de Santa Catarina, tornaram-na uma unidade econômica e social de alto nível – e a sua sede, hoje cidade de Blumenau, é um dos principais e mais belos centros urbanos de Santa Catarina (CABRAL, 1970, p. 218).

No âmbito político, João Paulo Kleinubing, do Democratas (DEM), faz sua primeira administração na cidade, com mandato iniciado em 2005 e para ser concluído em dezembro de 2008, com a possibilidade de reeleição para o cargo.

3.4.1 A Secretaria de Comunicação Social de Blumenau

Na área de comunicação do governo, a prefeitura de Blumenau possui uma Secretaria Municipal de Comunicação Social, cujo objetivo é:

[...] divulgar as ações da Prefeitura, bem como promover a total integração das secretarias e autarquias. Tem a função de manter e estreitar as relações com a imprensa local, regional e nacional, seja ela do meio impresso, televisivo, rádio ou internet (BLUMENAU, 2008).

Na estrutura da Secom/Blumenau os serviços estão divididos entre ações de Assessoria de Imprensa, de Relações Públicas e de Publicidade e Propaganda. A estrutura da Secom é formada por seis jornalistas, quatro profissionais de publicidade e propaganda, dois fotógrafos e três profissionais de relações públicas que, além das ações pertinentes à área, cuidam do endomarketing da prefeitura.

A estrutura de comunicação pública no município ainda conta com seis jornalistas e dois profissionais de publicidade e propaganda, distribuídos nas autarquias de Trânsito e Saneamento, na Secretaria de Saúde e nas três fundações de Desporto, Cultura e Turismo.

3.5 Município de São José

O Município de São José foi fundado por imigrantes açorianos em 1750 e sempre desenvolveu sua história como cidade-dormitório da capital, Florianópolis, além de abrigar um pólo industrial considerável.

Foi nos últimos quarenta anos, no entanto, que a cidade experimentou sua explosão econômica e comercial, conforme aponta Farias:

A retomada comercial e industrial do Município de São José só ocorreu a partir da década de 1970, quando houve um maior volume de investimentos por parte do governo federal e estadual na capital. Foram criados novos postos de trabalho, sujeitos trabalhadores, em parte, moravam em São José, permitindo o aumento de consumo e crescimento comercial.

Seja em decorrência da migração, seja pelo fator êxodo rural, seja pelos maiores custos de moradia em Florianópolis, São José retoma seu crescimento econômico (FARIAS, 1999, p.131).

São José conta atualmente com 196.887 habitantes, fazendo parte da região metropolitana da Grande Florianópolis. Com uma economia baseada no comércio, indústria e atividade de prestação de serviços, a cidade possui aproximadamente 1200 indústrias instaladas no município. É um dos municípios que mais cresce no estado de Santa Catarina (SÃO JOSÉ, 2008).

O governo municipal é chefiado pelo prefeito Fernando Elias, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), em primeiro mandato para o período 2005-2008.

3.5.1 A Chefia de Comunicação Social de São José

A estrutura de comunicação governamental em São José é coordenada por uma Chefia de Comunicação Social ligada diretamente ao Gabinete do Prefeito. Entre as atribuições da Chefia estão

Formular e implementar políticas de comunicação, por intermédio da Assessoria de Imprensa, voltadas para campanhas publicitárias de caráter institucional, pesquisas de opinião, oferecendo apoio direto ao Prefeito Municipal e aos demais órgãos municipais da Administração Direta e Indireta, nas relações com opinião pública e com a sociedade (SÃO JOSÉ, 2008).

Por ser uma Chefia de Comunicação e não uma Secretaria Municipal, a Chefia de Comunicação de São José conta com uma estrutura reduzida composta por poucos profissionais de comunicação. São dois jornalistas, dois fotógrafos, uma secretária executiva, uma profissional de Publicidade e Propaganda e dois estagiários.

Embora a estrutura administrativa não restrinja adaptações informais com o pessoal – as quais são bastante comuns nas secretarias pesquisadas – ficou muito claro que a pequena composição de cargos e funções da Chefia de Comunicação Social de São José não permite à equipe maiores distribuições de serviços, não possibilitando assim que se desenvolva de maneira plena a comunicação de governo.

3.6 Município de Criciúma

Criciúma é o principal pólo industrial do sul do estado, berço da exploração do carvão mineral no sul do Brasil e quinta maior cidade em população no estado de Santa Catarina.

Localizada nas planícies costeiras da porção sul do território catarinense, Criciúma está em uma área conhecida há séculos pelos exploradores e colonizadores, por sua proximidade com a cidade de Laguna.

A colonização na região, ainda assim, foi bastante recente e posterior, inclusive, à colonização no Vale do Itajaí, tendo seu início em 1880, quando 139 pessoas constituindo 22 famílias deram início ao povoamento oficial do lugar. Cabral (1970) narra assim o desenvolvimento da cidade e sua emancipação político-administrativa:

Com a descoberta do carvão mineral no seu subsolo e, posteriormente, como avanço dos trilhos da Estrada de Ferro D. Tereza Cristina, teve maior impulso o seu desenvolvimento, a ponto de, em 1892, passar a constituir distrito de paz do Município de Araranguá, para finalmente, em 1925, pela Lei n.º 1.516, de 4 de novembro, já apresentando notável progresso, desmembrar-se do município de origem, passando a constituir nova unidade, hoje uma das mais prósperas e importantes do Sul Catarinense (CABRAL, 1970, p. 241).

Atualmente a cidade possui 185.506 habitantes e conta com um intenso desenvolvimento industrial nos setores de cerâmica, vestuário, alimentício, calçado e construção civil (CRICIÚMA, 2008).

O prefeito Anderlei Antonelli, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) foi o segundo colocado nas eleições municipais de 2004, sendo conduzido ao cargo durante o ano de 2005 após uma disputa judicial onde o prefeito eleito, Décio Góes, do Partido dos Trabalhadores, foi destituído pela justiça eleitoral após irregularidades envolvendo a área de comunicação e a campanha. O mandato de Antonelli termina em dezembro de 2008.

Cabe aqui ressaltar esta característica singular de Criciúma, que aparecerá com mais ênfase durante as entrevistas desta pesquisa de mestrado, onde fica muito claro e presente o vulto deste acontecimento político e suas conseqüências nas políticas administrativas e, em particular, nas políticas e estratégias de

comunicação social do Poder Público Municipal da cidade.

Embora os gestores entrevistados tenham comentado sobre o assunto de maneira não aprofundada, ficou muito nítido na fala e na resposta dos questionários um cuidado mais intenso que o observado nas demais prefeituras com a questão da publicidade governamental e do uso da máquina pública.

3.6.1 A Secretaria de Comunicação Social de Criciúma

As políticas de comunicação social do governo municipal de Criciúma são gerenciadas por uma secretaria própria para o setor, que coordena os trabalhos de assessoramento e produção de material jornalístico e publicitário.

Na estrutura da secretaria estão cinco jornalistas, um fotógrafo, três estagiários, um servidor responsável pelo clipping e um profissional da área de publicidade.

As contas publicitárias da Secretaria de Comunicação chegam ao montante de dois milhões e trezentos mil reais (R\$2.300.000,00), distribuídos da seguinte maneira: Conta da Prefeitura - um milhão e trezentos mil reais (R\$1.300.000,00); Secretaria de Saúde – seiscentos mil reais (R\$ 600.000,00); Fundação Cultural – duzentos mil reais (R\$ 200.000,00) e Fundação Municipal de Esportes - duzentos mil reais (R\$ 200.000,00).

3.7 Percepções dos gestores locais sobre os impactos do Acórdão (análise do Estudo de Caso)

Para a execução desta pesquisa utilizamos entrevistas qualitativas baseadas em questionários com perguntas semi-abertas ou mistas. De acordo com Augusto Triviños este é um modelo de entrevista que:

[...]parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias ou hipóteses que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante (TRIVIÑOS, 1990, p.146).

Estas entrevistas obedecem a uma matriz de perguntas em forma de roteiro,

permitindo que o entrevistado responda perguntas quantitativas (questionário fechado) além de comentar as respostas de forma aberta. As entrevistas em profundidade foram escolhidas por “permitirem ao analista gerar sugestões e críticas sobre o tema em estudo” (DUARTE, 2005, p. 81), permitindo levantar dados quantitativos importantes para a pesquisa ao mesmo tempo em que busca informações adicionais através da entrevista aberta.

A aplicação dos questionários se deu diretamente nos cinco órgãos gestores de comunicação pesquisados no período compreendido entre os meses de setembro e dezembro de 2008. Em todos os casos os entrevistados foram os responsáveis diretos pelo órgão onde os contratos de publicidade estavam vinculados, sendo eles secretários, diretores ou chefes de setor.

O questionário foi elaborado a partir das decisões do Acórdão do TCU com perguntas dirigidas divididas em 11 questões. Durante a entrevista o gestor tinha quatro opções de resposta para cada determinação do Tribunal de Contas, sendo elas as seguintes: (1) o procedimento sugerido já é adotado pelo órgão; (2) o procedimento ainda não é adotado pelo órgão, mas o gestor vê a possibilidade de adotá-lo; (3) o procedimento não é adotado e o gestor não vê possibilidade alguma de adotá-lo ou discorda de seu teor; e (4) o procedimento não se aplica ao órgão pesquisado por conta de suas atribuições ou funções específicas.

Durante a aplicação do questionário os entrevistados tinham anotadas as suas impressões em opiniões sobre cada um dos procedimentos sugeridos no Acórdão.

Ainda durante as visitas foi pesquisada a estrutura funcional de cada órgão, bem como seu histórico, orçamento e contratos de publicidade e propaganda em vigência naquela data.

Passamos agora para a descrição de cada um dos 11 itens pesquisados nos cinco municípios, com um rápido comparativo de dados e com os respectivos comentários de cada gestor.

3.7.1 Primeiro Item: sobre o Decreto 4.563

No item 1 das deliberações do Acórdão aplicáveis aos municípios, o Tribunal de Contas recomenda que os órgãos abstenham-se de aplicar o Decreto 4.563/2002 na fixação de remuneração para as agências de publicidade e observe os ditames da lei 8.666/1993.

Neste item todos os gestores consultados afirmaram concordância com a recomendação salientando que tal procedimento legal já é observado em partes nas respectivas administrações e que a tabela utilizada como referencial de preço é a da SAPESC. Porém, a política de descontos no processo licitatório segue os ditames da Lei 8.666.

Os gestores ainda afirmaram que este tipo de procedimento geralmente fica a cargo dos departamentos de compras e licitações, responsáveis pela elaboração técnica dos editais, definição de preços e diretrizes contratuais. A princípio, todos dizem sujeitar-se a Lei.

Em uma das entrevistas um gestor afirmou que a Lei 8.666 precisa ser reformulada porque contém brechas que permitem manipulação do contrato. O mesmo gestor acredita que esta norma do TCU não surtirá efeito mesmo se observada rigorosamente.

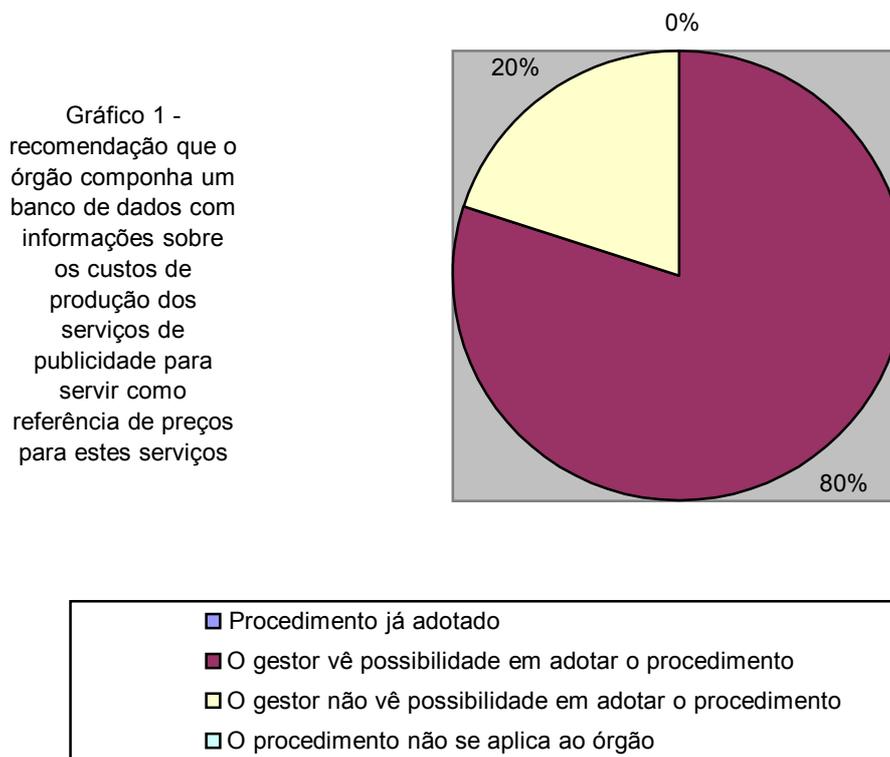
De acordo com Henrique e Alexandre Costa (2008), ao determinar este tipo de procedimento, o Tribunal de Contas deixa claro que não aceita as Normas Padrão em Atividade Publicitária como ferramenta de regulamentação para estes casos, exigindo que os municípios respeitem a Lei 8.666. É um ponto de vista interessante, porque demonstra que não há espaços para a participação do mercado ou sociedade neste tipo de regulamentação. É uma parcela de poder do qual o ente governamental não abre mão, ao menos não desta maneira.

3.7.2 Segundo Item: sobre o banco de dados

Neste item, o Acórdão determina que o órgão componha um banco de dados com informações sobre os custos de produção dos serviços de publicidade para

servir como referência de preços para estes serviços de acordo com a IN/SG/PR 2/2006.

Quatro dos cinco municípios pesquisados viram com simpatia esta determinação, ressaltando que é importante ter essa referência.



Os gestores comentaram que as tabelas utilizadas pelas agências para o setor público não são as mesmas usadas no setor privado e que as agências não seguem tabelas padrões, principalmente no tocante à produção.

De acordo com eles as informações para um possível banco de dados já existem e já estão em poder das secretarias, porém é necessário um trabalho de sistematização e organização desses dados para que a sua utilização possa ser de fato otimizada.

Apenas um dos gestores apontou contrariedade a esta determinação por acreditar que o trabalho realizado pelos setores de criação, e em especial pelas produtoras, constitui em trabalho artístico e não há como conferir valor ou tabelar arte.

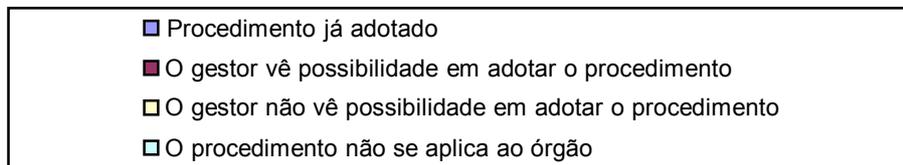
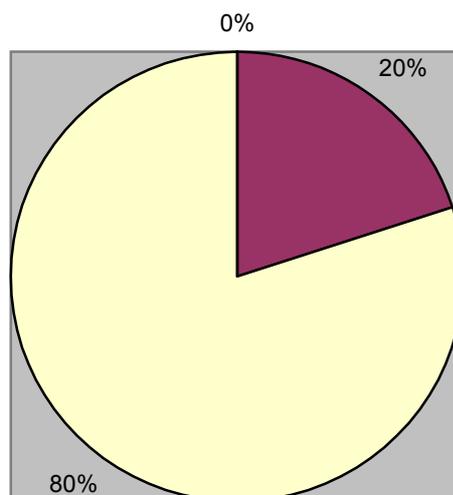
Aqui está um exemplo claro onde o Tribunal extrapola suas atribuições legais para sugerir condutas e procedimentos aos gestores. Transcendendo às funções de fiscalizar, aditar e apreciar a legalidade dos atos (BRASIL, 2008, p. 64), o TCU faz, ainda que em caráter de sugestão, as considerações a respeito da criação de um banco de dados.

3.7.3 Terceiro Item: sobre a normatização dos editais

No terceiro item pesquisamos a possibilidade de que o órgão normatize os editais e as licitações de forma que assegure que o objeto da contratação seja claro, atendendo a um projeto básico, Plano Anual de Comunicação, que contenha planilhas expressando custos unitários e que sejam implantados mecanismos de controle para comprovar a execução de serviços (controle de veiculações, comprovação da execução de serviços subcontratados, validade das três propostas de subcontratação, adequação de preços).

Neste item, quatro dos cinco gestores entrevistados acreditam que planejar é importante, porém encontram dificuldade com o Plano Anual de Comunicação e com o projeto básico. Um deles manifestou que é a favor do cumprimento rigoroso do que diz a lei.

Gráfico 2 -
recomendação que o
órgão normalize os
editais e as
licitações de forma
que assegure que o
objeto da
contratação seja
claro, atendendo a
um projeto básico,
Plano Anual de
Comunicação



Para a maioria dos gestores não há como prever a maior parte das campanhas e o Plano Anual de Comunicação limita a atuação da Secretaria e da política de comunicação do Governo. Para eles algumas efemérides, como IPTU, aniversário do Município, entre outras festividades que seguem regularidade no calendário municipal, até podem ser pré-fixadas, porém o mesmo não pode ser aplicado ao resto das campanhas porque as mudanças são frequentes.

Para um dos entrevistados o órgão deve se preocupar sobretudo com a boa gestão do dinheiro público, atenda ela a um plano anteriormente fixado ou não.

No tocante ao implantar mecanismos de controle sobre os serviços os gestores consideram que, sobre o aspecto de custo, tal ação seria incompatível com as atuais estruturas funcionais e financeiras das Secretarias.

Este é um caso onde o Tribunal caminha dentro de suas atribuições legais, uma vez que é seu papel “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta” (BRASIL, 2008, p. 64), considerando apenas ser este um item para o qual os gestores de comunicação terão que adequar seus procedimentos à Lei de

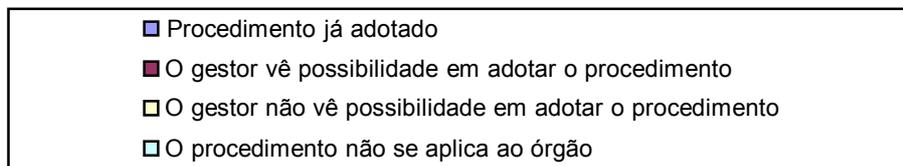
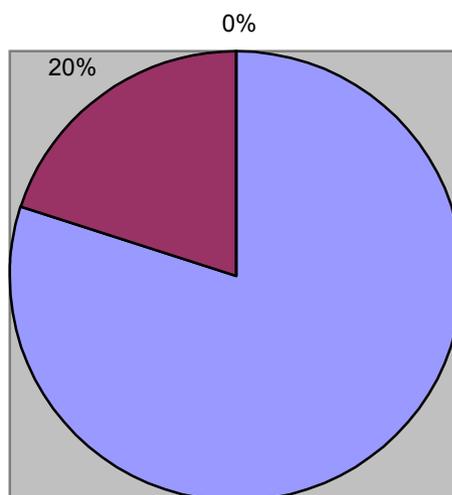
Licitações.

3.7.4 Quarto Item: sobre a negociação para aquisição de bônus e descontos

O Item 4 da pesquisa junto aos gestores municipais de comunicação solicita que o órgão exija da agência a negociação com veículos e fornecedores para a aquisição de bônus e descontos.

Neste item apenas um gestor assumiu que não procede a este tipo de exigência, os demais gestores já aplicam esta recomendação.

Gráfico 3 - recomendação que o órgão exija da agência a negociação com veículos e fornecedores para a aquisição de bônus e descontos.



O gestor que ainda não negocia os bônus reconheceu que este procedimento deveria de fato ser feito, apesar de não haver nenhuma ilegalidade em sua não-realização.

Um dos gestores afirmou que cuida da negociação com os veículos pequenos enquanto a agência negocia os bônus dos veículos e fornecedores maiores. Os outros gestores afirmaram que a negociação é feita diretamente com os veículos,

sem a participação das agências.

Um dos itens citados pelos gestores foi a celebração de “contratos de gaveta” com alguns veículos, onde, sob certas cláusulas acordadas previamente, as prefeituras recebem alguma forma de bônus ou apoio para campanhas de final de ano, quando os recursos geralmente tornam-se escassos, por conta dos contingenciamentos em função do fechamento contábil do ano de exercício.

Outro ponto citado nesta relação foi o cumprimento de prazos no tocante a pagamentos. Os gestores afirmaram que mediante ao pagamento regular e em dia, as agências conseguem oferecer melhores descontos e bonificação sobre o montante gasto.

Estas bonificações e prêmios mostraram-se presentes principalmente na parte de veiculação, não ocorrendo na produção. Em todos os casos de negociação os gestores afirmaram que a conversa era direta com o proprietário do veículo, sem a participação da agência, e que se a agência recebe outro tipo de bonificação isso não chega ao conhecimento do gestor.

Este é um item bastante recorrente em governos onde o investimento em comunicação é substancial, justificando promoções e bônus sobre o valor veiculado. No entanto, a presença destes benefícios não está descartada em contratos publicitários de menor valor.

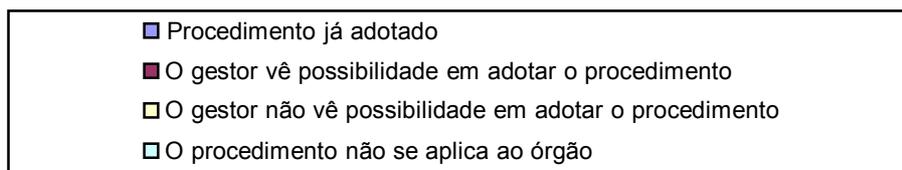
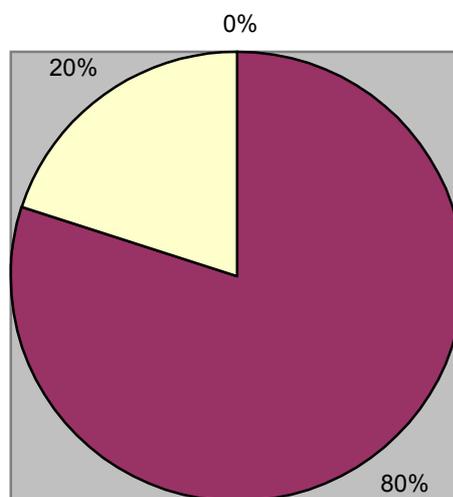
Este é um tema polêmico, uma vez que o TCU entende que os bônus são de propriedade do gestor, uma vez que o bônus é conferido sobre os valores de uma conta publicitária oriunda de seus cofres. As agências de publicidade entendem que esta é uma prática de mercado, conforme pontuam Costa e Costa (2008), e esta discussão tende a virar uma grande queda de braço até que seja enfim regulamentada por Lei específica.

3.7.5 Quinto Item: sobre a auditoria independente

No quinto item de suas recomendações, o Tribunal de Contas da União solicita aos órgãos que estudem a contratação de uma auditoria independente para aferir a efetiva execução dos serviços subcontratados.

Neste item quatro gestores acham o procedimento possível e positivo, porém acreditam que possam encontrar dificuldades em sua execução.

Gráfico 4 - recomendação que o órgão contrate uma auditoria independente para aferir a efetiva execução dos serviços contratados.



O principal entrave para a adoção desse procedimento são os custos com a contratação de uma empresa para tal serviço. Alguns gestores até comentaram que já é feita internamente uma checagem destes serviços. Um deles disse acreditar que este tipo de contratação seja inviável para a maioria das prefeituras do país.

Entre os gestores que acreditam ser possível realizar esse tipo de serviço, vários sugeriram, baseados em suas experiências profissionais, que a auditoria fosse feita com base em amostragem, visto que o volume de material produzido e veiculado é muito grande. Desta forma os custos poderiam ser barateados diante de um pacote de auditoria reduzido.

Este é outro ponto onde o Tribunal sugere algo que não tem respaldo legal para exigir, apenas para restringir, a não ser que tenhamos o entendimento de que é facultado ao Tribunal “a expedição de instruções, deliberações e outros atos normativos relativos à competência do Tribunal e a organização dos processos que lhe são submetidos” (ALMEIDA, 2005), decorrentes de sua Lei Orgânica própria, mas esta também é uma discussão que dá margem para inúmeras interpretações e

contendas judiciais.

3.7.6 Sexto Item: sobre as licitações independentes

No item 6 o Tribunal de Contas solicita que o órgão realize licitações independentes para serviços de assessoria de imprensa, Relações Públicas, promoção e patrocínios, organização de eventos, planejamento de feiras e exposições.

Neste item verificou-se que em nenhum dos casos ele é aplicado na gestão de comunicação nos cinco municípios pesquisados.

No caso da Assessoria de Imprensa e do serviço de relações públicas todas as prefeituras que contam com estes serviços abrigam dentro de sua estrutura funcional profissionais para desempenharem estas funções, não havendo a necessidade de qualquer tipo de terceirização ou contratação de serviço com este perfil.

No caso de promoção e patrocínios todos os gestores responderam não trabalhar com verbas específicas para isso, nem descritas em forma de dotação orçamentária, tampouco relocadas para estes fins a partir de verbas originalmente destinadas no orçamento anual às campanhas publicitárias.

A organização de eventos, planejamento de feiras e exposições também não se configuram em ações de comunicação, ao menos nestas secretarias pesquisadas. Em alguns casos os gestores citaram que esse tipo de serviço era realizado por outro órgão dentro da administração (Secretaria de Turismo) e que neste caso, as licitações e contratações eram feitas separadas desde a origem dos processos.

Neste item é necessário compreender que as secretarias em questão não utilizam deste tipo de expediente muito em função do tamanho das prefeituras pesquisadas. Há de se observar uma tendência ao surgimento desses serviços e à apropriação das respectivas secretarias de comunicação de sua realização conforme as cidades forem crescendo e esta demanda se tornar algo real nas prefeituras.

3.7.7 Sétimo Item: sobre a conceituação de comunicação

O sétimo item das deliberações do Tribunal de Contas que possam ser aplicadas ou transferidas aos municípios foi um ponto no qual nenhuma das prefeituras pesquisadas tinha conhecimento.

O item solicita que o órgão faça a adequação do conceito de publicidade institucional “ao previsto no artigo 1º do Decreto 4.799/2003, com exclusão de ação de promoção de posicionamento ou reforço de conceito e/ou identidade de unidades do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal – Sicom” (BRASIL, 2008).

A Instrução Normativa nº 2 versa sobre a classificação e conceituação das ações publicitárias, bem como estabelece normas para a sua execução, tratando sobre a análise e a aprovação das mesmas. Uma subseção da normativa define o tratamento dado pela Secom à Publicidade de Utilidade Pública, Publicidade Institucional, Publicidade Mercadológica e Promoção. Uma segunda subseção esclarece o tratamento dado às ações de Patrocínio, descrevendo como elas devem ser encaminhadas, transmitidas, analisadas e aprovadas internamente.

Neste caso a deliberação dizia respeito essencialmente à Presidência da República. Porém era nosso interesse pesquisar se havia alguma conceituação legal sobre comunicação que norteasse os gestores e ao mesmo tempo servisse de base legal para eventuais questionamentos sobre irregularidades na comunicação ou no caráter da informação veiculada e serviços prestados pelo órgão de comunicação.

Conforme verificado durante as entrevistas as secretarias e chefias não possuem nenhum documento, norma ou registro que defina o objeto de seus serviços. Quando muito as secretarias têm as Leis Municipais que criaram suas estruturas e as atribuições do setor.

Em alguns casos os gestores comentaram sobre a necessidade de normas que orientassem a atividade de comunicação governamental, e mostraram interesse na publicação de normativas que tornem mais claras as regras para o setor.

Neste caso, observa-se o mesmo do item 3.7.5 onde, de acordo com Almeida, é facultado ao Tribunal este tipo de normatização.

3.7.8 Oitavo Item: sobre a adequação de patrocínio

Este item é similar ao anterior. Através dele o Tribunal de Contas da União recomenda a adequação da classificação de Patrocínio “ao disposto no Decreto 4.799/2003, o qual, em seu artigo 2º, inciso III, alínea “b”, classifica o patrocínio no âmbito das ações de promoção, e não como publicidade mercadológica, institucional ou de utilidade pública” (BRASIL, 2008).

A pesquisa verificou que não há nenhuma normatização de verbas de patrocínio nas prefeituras pesquisadas, que sequer contam com as referidas verbas.

Neste caso também foi verificado o interesse por parte dos gestores em possuir ferramentas normativas sobre o assunto.

3.7.9 Nono Item: sobre a intermediação nas ações de patrocínio

O item nove aborda a necessidade de que os órgãos excluam a intermediação das agências nos repasses alusivos às ações de patrocínio. Com isso, o objetivo do Tribunal de Contas da União era restringir a manipulação destas verbas pelas agências ao mesmo tempo em que evitar que as comissões sobre veiculações fossem cobradas a partir deste tipo de serviço.

Neste caso, como nenhuma das prefeituras pesquisadas sequer trabalha com verbas próprias de patrocínio o item ficou sem efeito e acabou não sendo aplicado aos gestores.

3.7.10 Décimo Item: sobre o uso político da publicidade

Este item foi talvez o mais polêmico de todos pelo caráter político subjetivo ao

qual ele está submetido. No décimo item de nossa pesquisa o TCU requer que o órgão oriente seus integrantes para que se abstenham de implementar ações de publicidade que não estejam estritamente vinculadas aos fins educativo, informativo ou de orientação social, em conformidade com o disposto no artigo 37, § 1º, da Constituição Federal, sendo vedada a publicidade que, direta ou indiretamente, caracterize promoção pessoal de autoridade, de servidor público ou da imagem do governo.

Como neste item a lei é bastante clara nenhum dos gestores se contrapôs assumindo que cometeria um crime, indo contra os ditames da Constituição Federal. Porém, de maneira velada, lê-se nas entrelinhas que as brechas da lei mais uma vez deixam margem para adequações diversas dos conceitos legais.

Todos os gestores afirmaram observar estritamente os princípios da moralidade e da impessoalidade nestes casos, mas todos eles falaram que o que conta muito neste item é a interpretação legal, que é sempre muito subjetiva.

Em um caso um dos gestores chegou a comentar a necessidade de se criar uma auto-regulamentação para que o setor não fique sempre a reboque das decisões do judiciário, que nem sempre são coerentes e isonômicas. Todos querem regras mais claras, mas reconhecem que com o aparelho estatal de comunicação nas mãos um prefeito-candidato seria quase imbatível.

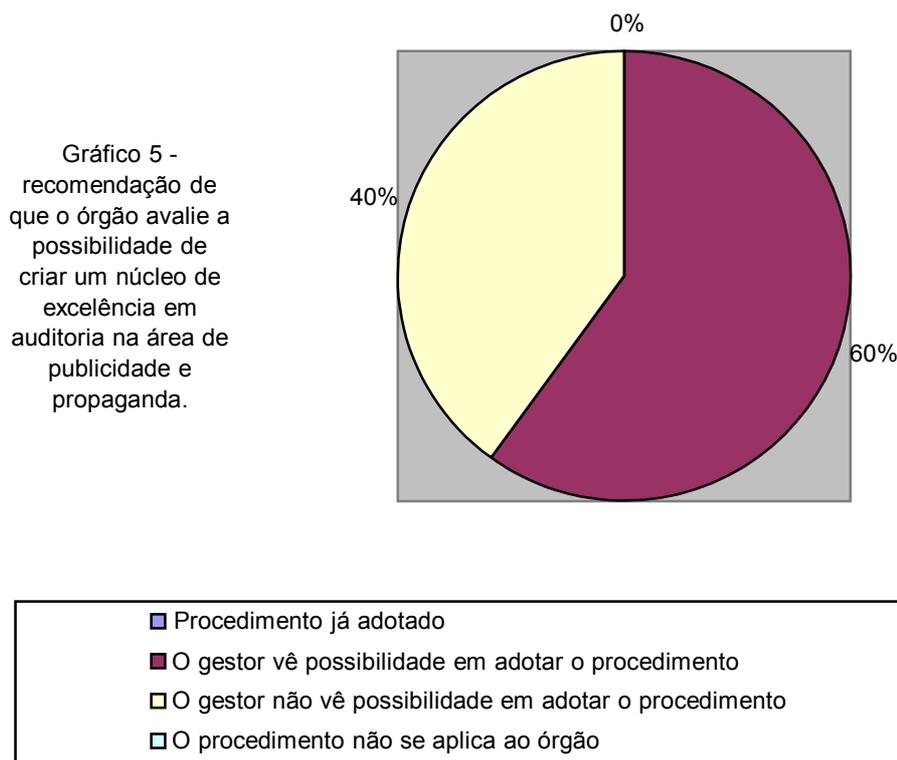
Como pontua Almeida, também cabe ao TCU zelar pelo cumprimento dos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal. Independente dos questionamentos acerca dos limites e excessos da Lei, a LRF é cada vez mais aceita, cobrada e praticada entre os gestores. Uma gestão fiscal responsável está longe de ser consoante com uma política de promoção pessoal da figura pública, o que, inclusive, constitui-se em crime de peculato, previsto no Código Penal. Neste Caso, a Constituição é clara quanto ao caráter da comunicação e o TCU parece estar pouco disposto a discutir estes conceitos.

3.7.11 Décimo-primeiro Item: sobre o núcleo de excelência

No último item pesquisado o TCU recomenda que o órgão avalie a

possibilidade de criar um núcleo de excelência em auditoria na área de publicidade e propaganda.

Este foi o único item que dividiu significativamente os gestores. Três deles acreditam que este procedimento vai auxiliar o desenvolvimento dos trabalhos de comunicação enquanto dois gestores são frontalmente contra a idéia.



Aqueles que vêem a proposta positivamente avaliam que o próprio serviço municipal de controladoria poderia cuidar deste tipo de demanda e apresentar relatórios anuais.

Já os mais exaltados acharam a idéia um absurdo e afirmam que não é função de uma Secretaria de Comunicação Social cuidar deste tipo de assunto. Além disso, acham que a criação de um núcleo de excelência em publicidade seria inviável e difícil de explicar para a opinião pública.

Este item, assim como alguns anteriores, trata de outra sugestão do Tribunal, que pode ser visto com base nas observações já feitas e comentadas por Almeida, mas também, de maneira mais enfática, sob a ótica de Guerra, Tavolaro e Montanheiro (2006), que denunciam este tipo de prática alegando que o Tribunal tem realizado em alguns casos até mesmo juízo de valor acerca de alguns aspectos

do uso do dinheiro público, sob a desculpa da fiscalização e auditoria.

3.8 Conclusões

Neste terceiro capítulo conhecemos os cinco gestores pesquisados e suas impressões sobre as deliberações do Acórdão do Tribunal de Contas da União. Verificamos que eles não formam um grupo homogêneo e organizado e que as atuações na gestão de comunicação nos municípios são independentes entre si e desarticuladas.

Percebemos que em alguns casos as recomendações do Tribunal de Contas da União sequer se aplicarão aos gestores, a menos em médio prazo ou até que as secretarias assumam novas atribuições. Em outros casos essas práticas já são adotadas pelos gestores. Em regra geral eles assumem que as determinações do TCU serão acatadas, se assim chegarem ao âmbito municipal, demonstrando que o Tribunal e suas decisões encontram eco entre os gestores municipais e pode ter um reflexo imediato na condução de políticas públicas de comunicação, ou de outras políticas públicas por ela influenciadas.

No próximo capítulo conheceremos as considerações finais e conclusões desta pesquisa, relacionando os campos pesquisados e apontando para possíveis desdobramentos deste problema.

Capítulo IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para avaliar com mais precisão a pesquisa empreendida junto aos gestores municipais de comunicação foi preciso fazer primeiramente uma análise técnica dos dados levantados e, em seguida, uma abordagem política do que estes números representarão na prática, impacto no cotidiano de milhões de brasileiros.

É importante perceber, em um primeiro momento, a longa teia de acontecimentos e relações que fazem com que um fato político, neste caso o escândalo do Mensalão/Valerioduto, possa desencadear nos meandros da legislação brasileira. É muito possível que os denunciadores do esquema jamais pensariam que todo um modelo de comunicação governamental pudesse ou devesse ser transformado quando das denúncias. Porém, é desta maneira que o Poder Público responde às provocações e novos desafios desta ordem. A regulamentação é um fenômeno sempre presente. É uma das formas do poder se atualizar.

4.1 Análise geral dos itens pesquisados

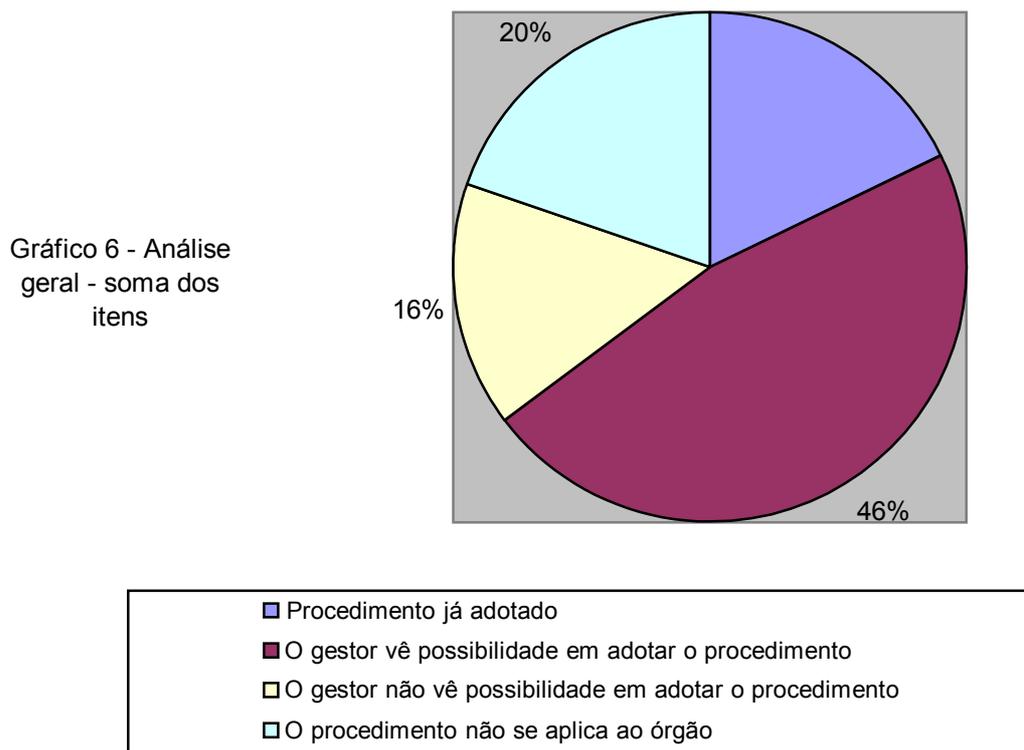
Ao analisar todos os itens em uma soma direta percebe-se que em nove casos os gestores informam que o procedimento já é adotado em seus municípios, representando 18% das respostas.

A maior fatia, entretanto, fica para os procedimentos que ainda não são adotados nos órgãos, mas que os gestores vêem possibilidade de adotá-los. São 24 respostas que se enquadram neste item, somando 46% das opções. Isso pode demonstrar que há uma possibilidade de mudança nos procedimentos em comunicação bastante considerável a partir das sugestões dadas pelo documento do Tribunal.

Já o item onde os gestores não vêem a possibilidade de adotar o procedimento sugerido pelo Tribunal de Contas teve oito citações, representando 16% das respostas.

Por fim, os casos onde a determinação não se aplica ao órgão pesquisado

ficou com 10 incidências, que foram responsáveis por 20% das respostas no total das opções, conforme mostra o gráfico a seguir. O que não representa que os municípios não tenham que se adequar a estas normas caso um dia estes ditames possam vir a ser aplicáveis no escopo de seu ofício.



Em uma primeira análise se observa um coletivo de gestores bastante comportado que, em 84% dos casos apontados, prefere não questionar as decisões ou tomar frente de alguma postura mais antagônica àquela definida como legal pelos tenazes auditores do Tribunal de Contas da União. Em apenas 16% dos casos, representando oito respostas, os gestores se colocaram em posições de confronto com o conteúdo deliberado pelo TCU. Aqui é preciso ler nas entrelinhas. Por um lado muitos gestores, sob o peso da espada implacável da justiça brasileira sobre suas gargantas, se sentiriam pouco a vontade para questionar de maneira pública e gratuita tais apontamentos.

Para fins de conclusão da presente pesquisa sobre seus impactos reais e políticos, parece bastante claro que as novas deliberações do TCU, e as ações

delas decorrentes, atingirão de forma substancial as políticas de comunicação locais, para o bem ou para o mal dos gestores de comunicação institucional em questão.

4.2 O resultado além dos números

Os impactos destas deliberações do TCU nas políticas referentes à cidadania, direito à informação e transparência dos atos administrativos governamentais é certa. De acordo com dados levantados pelo DCI, Diário Comércio Indústria e Serviços, somente em 2007 – ano posterior à investigação – O Governo Federal reduziu em 8,5% o investimento em compra de mídia, derrubando os números de R\$ 1,055 bilhão para R\$ 965 milhões. Há aqui um inegável impacto no volume de informação que chega até o cidadão comum.

Ainda assim, o Governo Federal mantém o título de maior anunciante do mercado publicitário nacional. Em 2008 os números referentes aos investimentos em publicidade voltaram a subir, mostrando uma recuperação nas recentes perdas e também a consolidação deste primeiro lugar entre os anunciantes.

A Secretaria de Comunicação da Presidência da República divulgou recentemente, durante a conferência da Câmara sobre Liberdade de Imprensa que os gastos no ano passado ultrapassaram mais uma vez a marca de R\$1 bilhão. Estes gastos referem-se a R\$ 700 milhões desatinados à campanhas de mercado, onde empresas públicas como Petrobrás, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Correios, entre outras possuem forte participação, R\$105 milhões para campanhas institucionais e outros R\$200 milhões para campanhas de utilidade pública.

É preciso lembrar, entretanto, que estes são valores apenas dos recursos gastos pelo Governo Federal, constando fora destes números as verbas dos estados e municípios que, sem dúvida alguma, acresceriam este valores de maneira substancial. Porém, este montante destinado a estados e municípios, principalmente, como ficou constatado na pesquisa, não obedece a um padrão, uma vez que os gestores destas verbas as utilizam de forma totalmente independente e autônoma, sem relação alguma entre si.

Um ponto que ficou bastante evidente na pesquisa foi a falta de sintonia e

diálogo entre as partes envolvidas no assunto. Os próprios gestores não possuem um órgão ou ponto qualquer de convergência política ou técnica/profissional que propicie troca de experiências, autocrítica e desenvolvimento de políticas públicas para o setor. A maioria atua de forma solitária, sem muito rigor histórico ou, até mesmo, corporativo.

O que falar então da relação desta multidão solitária de gestores de comunicação com o judiciário brasileiro e com os órgãos que fiscalizam e normatizam o setor? Em que pese também que a democracia participativa e a transparência estão longe de ser um patrimônio inquestionável do Judiciário brasileiro. Há uma disputa no escuro. Quem perde é a nação.

Com a tramitação do Projeto de Lei 3.305/08, de autoria do deputado federal José Eduardo Cardozo, esta disputa pode ganhar contornos mais decisivos e, finalmente, chegar a um resultado claro sobre o que é e o que não é legal nesta área tão obscura.

Talvez com a realização da Conferência Nacional de Comunicação Social, prometida pelo governo federal para dezembro de 2009 e já adiada uma vez pela pressão dos poderosos empresários da comunicação, esta relação entre os gestores se torne mais próxima e produtiva. Com as conferências locais e estaduais, espera-se, ao menos, que os gestores se olhem no espelho do semelhante, que problemas em comum possam ser diagnosticados e soluções apontadas. O país terá, pela primeira vez, de forma institucionalizada, a oportunidade de formular políticas de comunicação social em caráter nacional que influenciem de forma direta e indireta na vida de milhões de brasileiros, criando um novo marco para a história do país.

De qualquer forma, produzir conhecimento, dados, índices e indicadores sobre a comunicação pública brasileira, em especial a governamental, é um compromisso que precisa ser comungado por mais profissionais e tido como consenso entre os policy makers do país, ainda que este compromisso se desenvolva sobre a esteira da luta pela hegemonia no controle e na produção de informação e comunicação, já citada anteriormente (MATTELART, 2008). Dentro das regras políticas e sociais, esta é uma luta legítima e aceita no desenvolvimento histórico de uma sociedade. É preciso também executar uma agenda de reforma do Estado e de reforma política da sociedade onde a transparência e o controle social estejam no centro deste processo (NOGUEIRA, 2004).

A prestação de contas dos mandatários, apesar dos neologismos criados nas últimas décadas, é um tema bastante antigo na cultura política mundial. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, traz em seu Artigo 14 que “todos os cidadãos têm direito de verificar, por si ou por seus representantes, da necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe dar a repartição, a coleta, a cobrança e a duração.” Mais adiante, no Artigo 15, o documento é ainda mais taxativo ao declarar que “a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração.”

Para alguns pensadores como Valérie Peugeot, a liberdade facultada a cada cidadão na decisão de contribuir ou não para o bem público da informação, a aquisição por ele das capacidades cognitivas em matéria de informação e a possibilidade de se tornar um criador autônomo de informação estão entre os pilares da nova democracia buscada e pensada na Era da Computação, como o autor prefere batizar o período em que vivemos. Desta maneira, a informação e, por consequência, a comunicação passam a desenvolver papel central nas novas concepções de democracia, gestão e governo, constituindo-se em um campo de franca disputa política e de atuação dos grupos de pressão e agentes sociais de nosso tempo.

É preciso, antes de tudo, que o Tribunal de Contas da União compreenda que a comunicação é um sistema complexo, com diversos agentes e uma infinidade de peculiaridades. Para juristas como Bastos e Martins é importante levar em consideração o que pontua o jurista português Gomes Canotilho, ao propor uma classificação do Direito à Informação. Para os autores, o sistema pode ser assim descrito:

O direito de informação integra três níveis: o direito de ‘informar’, o direito ‘de se informar’ e o direito ‘de ser informado’. O primeiro consiste, desde logo, na liberdade de transmitir ou comunicar informações a outrem, de as difundir sem impedimentos, mas pode também se revestir de uma forma positiva, enquanto direito a informar, ou seja, direito a meios para informar. O direito de se informar consiste designadamente na liberdade de recolha de informação, de procura de fontes de informação, isto é, no direito de não ser impedido de se informar. Finalmente, o direito de ser informado é a versão mais positiva do direito de se informar, consistindo num direito a ser mantido adequadamente e verdadeiramente informado, desde logo, pelos meios de

comunicação e pelos poderes públicos sem esquecer outros direitos específicos reconhecidos na Constituição [...] (BASTOS; MARTINS, 1989, p. 80 a 84).

Logo, não há como haver participação política nos dias atuais sem informação e comunicação governamental. É preciso entender que a política e a comunicação são fatores que permitem, entre outras coisas, que político e eleitor, representante e representado, dialoguem entre si e construam juntos um modelo de participação mais atual e condizente com os tempos em que vivemos (BASTOS; MARTINS, 2003, p.150).

Casos como o do Mensalão, ou do Valerioduto, como preferem alguns, ao menos serviram para acordar boa parte do país para esta realidade, que apesar de ainda ser turva e obscura, existe. É fato que, de alguns anos para cá, os tribunais e órgãos reguladores/fiscalizadores vêm se comportando de uma maneira cada vez mais rígida com os governantes. Espera-se que este comportamento esteja sempre comprometido e avance, de fato, para a construção de um país mais justo e com princípios republicanos mais sólidos, tendo a comunicação social como um dos seus principais fundamentos.

4.3 Recomendações para futuras pesquisas

A escassez de literatura a respeito deste assunto, ainda tão recente ao meio acadêmico brasileiro, é um convite ao debate e à produção científica sobre o tema. Não só para a produção de teoria a respeito destes processos, mas também para a constituição de dados e índices que possam orientar novas pesquisas neste campo.

Basicamente os trabalhos publicados a este respeito datam do ano de 2008, quando uma série de compilações e artigos sobre o assunto começaram a aparecer no meio acadêmico, talvez já denunciando o impacto dos acontecimentos ou até mesmo, a falta que estudos reconhecidamente sérios e bem embasados fez na condução destes assuntos. Muito do que aconteceu na história recente do Brasil poderia ter sido evitado caso a sociedade, o mercado, a classe política, os profissionais e a academia tivessem anteriormente se debruçado sobre este assunto, estudado, criado sistemas, normas e regras para seu funcionamento. Embora a política e a comunicação sejam ciências bastante dinâmicas, exigindo

uma avaliação constante de seus métodos e resultados, a opção de “trocar o pneu com o carro andando” não pode ser confundida com a falta de regras claras e de procedimentos comumente aceitos.

Um item que se desenha como uma continuação desta investigação é o desenrolar deste processo nas vias legais e sua consequência nas políticas de comunicação locais. É preciso monitorar este processo e verificar até onde a teoria e o discurso levantados por este trabalho serão, de fato, aplicados e aceitos pelos gestores locais quando a rigidez e a força da lei finalmente se fizerem valer.

Os desdobramentos mais atuais envolvendo decisões de cortes locais por todo o país ou posicionamentos de órgãos como o Ministério Público dão sinais claros de que as decisões encontradas pelos auditores e conselheiros do Tribunal de Contas da União encontraram muito eco nas instâncias inferiores ou correlatas. Seguindo essa tendência de maior vigilância, rigidez e fiscalização daquilo que é público, dentro em breve as prefeituras municipais e os governos estaduais serão chamados pelos respectivos agentes fiscalizadores a readequarem seus conceitos, práticas e políticas de comunicação social, abrindo aí um grande rombo nas questões ligadas à publicidade governamental, que será a principal afetada.

As saídas criativas que os gestores sempre encontram para “contornar a lei” também devem gerar muito material para pesquisa, incorrendo no surgimento de novas práticas e estratégias de comunicação que possam dar vazão ao volume cada vez maior de informação que se produz na esfera pública, de forma que isso não prejudique a legislação vigente e suas interpretações.

Outro item que merece especial atenção em futuras pesquisas acadêmicas é a relação entre limites de propaganda e o exercício da cidadania plena, fazendo esta discussão à luz do Direito à Informação e dos princípios da transparência e da publicidade dos atos governamentais. Esta deve ser uma discussão riquíssima, feita a partir do Direito Público, mas também levando em consideração a Comunicação Social enquanto ciência. Com o advento da chamada “era da informação” o tema deve ser recorrente nas pesquisas vindouras, dentro dos mais variados ramos pelos quais os estudos da informação e suas dinâmicas possam percorrer na sociedade contemporânea.

O Direito a Informação é um conceito que precisa não só ser discutido na

academia, no campo das idéias. É preciso que esta discussão ganhe as ruas e tenha como sua nutria a própria sociedade brasileira. Discutir um direito talvez seja o primeiro passo para exercê-lo de maneira plena e neste sentido as pesquisas acadêmicas desempenham um importante papel na produção deste conhecimento, que pode ser vital para o amadurecimento de nossa democracia. Um bom ponto de partida é a comparação do modelo português e do brasileiro, lembrando que os itens referentes à este direito em nosso texto constitucional foram inspirados na constituição portuguesa (CHEIDA, 2003, p.135).

No campo da publicidade a instituição de um novo CONAR para a área governamental é um bom ponto de partida para a pesquisa e para uma contribuição acadêmica de maior vulto para esta discussão, comparando modelos, necessidades e potencialidades do setor em confronto com as amarras e armadilhas da legislação brasileira.

Um aspecto que não foi abordado de maneira alguma por este trabalho foi a relação entre o modelo brasileiro de publicidade governamental e outros modelos mundiais. Uma análise no campo da Comunicação Comparada, bem como uma discussão sobre as formas de publicidade praticadas nas principais economias do mundo pode fornecer elementos novos e interessantes para o debate local. Neste aspecto, Costa já desenvolve em sua obra um caminho introdutório quando comenta sobre o modelo americano de publicidade, que serviu de embrião para os demais modelos nacionais, e suas especificidades. Um trabalho neste sentido aponta para a área da Comunicação Social com concentração em Publicidade e Propaganda e dá margem para um número quase ilimitado de comparações, relações e contraposições de realidades já existentes. Através de pesquisas neste campo, saberemos afinal o quão permissiva é a sociedade brasileira diante de uma eminente ditadura da publicidade, que sempre usa da liberdade de expressão como base de apoio para suas argumentações e como desculpa para seus eventuais excessos.

O Tribunal de Contas da União é um tema bastante estudado, a respeito do qual muito já existe de escrito e publicado. Entretanto, a revisita ao tema é sempre oportuna, uma vez que novas regras estão em discussão no Congresso, objetivando uma maior agilidade das obras em relação aos impedimentos e restrições impostas pelo Tribunal.

Por fim, no campo do Direito Administrativo, sugerimos uma pesquisa sobre as fragilidades legais nas quais os órgãos de comunicação pública governamental se encontram, principalmente no tocante à normatização de seus atos e funções, à padronização de procedimentos e à formalização de suas estruturas funcionais, técnicas e administrativas. A carência de leis só não é mais evidente do que a falta de estudos sobre o assunto. Tais estudos podem ser empreendidos a partir de elementos da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas também tomando por base as recentes decisões do Acórdão e de outras cortes que, doravante, passam a fiscalizar de fato este assunto. É urgente a pesquisa e a sugestão, por parte da academia, de ferramentas legais, códigos, leis e normativas que possam dar ao setor qualquer sorte de normatização que possibilite aos gestores um trabalho sério com funções definidas e com as garantias e salvaguardas legais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Geórgia Campos, de. **O papel dos Tribunais de Contas no Brasil**. Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7487>> Acesso em: 01 ago. 2009.

ALVES, André Hiroshi Hayashi. **O Papel do TCU na análise e avaliação da gestão pública: um estudo com base em abordagens de políticas públicas**. Brasília-DF: 2004. Disponível em <<https://acessoseguro.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/690394.PDF>> Acesso em 02 ago. 2009.

ANDRÉ, Alberto. **Ética e Códigos da Comunicação Social**. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2000.

AUGUSTO, Regina. **Consenso em torno do BV**. Meio & Mensagem, São Paulo, n. 1306, p.1-1, 28 abr. 2008. Disponível em: <<http://www.meioemensagem.com.br/novomm/br/Artigo.jsp?id=1724>>. Acesso em: 21 mar. 2009.

ASSOUN, Paul-Laurent. **A Escola de Frankfurt**. São Paulo: Editora Ática, 1991.

BASTOS, Celso R. & MARTINS, Ives G. **Comentários à Constituição do Brasil** (promulgada em 05 de outubro de 1988). São Paulo: Saraiva, 1988/1989, vol II. In: CHEIDA, Marcel J. Comunicação Governamental e a Assessoria de Imprensa In: Revista de Estudos de Jornalismo. Campinas, 6 (1):133-151, jan./jun. 2003.

BLUMENAU. **Sítio da Prefeitura Municipal**. Disponível em <<http://www.blumenau.sc.gov.br>> acessado em 20 abr. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 57.690 de 01 de Fevereiro de 1966**, Brasília, 1966.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 2.262 de 26 de Junho de 1997**, Brasília, 1997.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 4.563 de 31 de Dezembro de 2002**, Brasília, 2002.

_____. Secretaria Geral da Presidência da República. **Instrução Normativa nº. 2 de 20 de Fevereiro de 2006**, Brasília, 2006.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TC-019.444/2005-2**. Brasília, 2006.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório sobre as Contas do Governo da República** – Exercício de 2006, Brasília, 2007.

CABRAL, Oswaldo R. **Historia de Santa Catarina** Curitiba, PR : Florianópolis, SC : GRAFIPAR, Imprensa Universitária, 1970.

CABRAL, Otávio. **O que será que ele sabe?** Veja, São Paulo: Abril, n. 1907, p.48-51, 01 jun. 2005. Semanal.

_____. **O assalto ao estado**. Veja, São Paulo: Abril, n. 1911, p.58-67, 29 jun. 2005. Semanal.

CAPPARELLI, Sérgio. **Das Políticas de Comunicação à Comunicação Política** (e vice versa). Salvador, 2007. Disponível em <<http://www.facom.ufba.br/pretextos/capparelli4.html> > Acesso em 04 mar. 2007.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. **Políticas Públicas: conceitos e conexões com a realidade brasileira**. In: CANELA, Guilherme. Políticas Públicas Sociais e os Desafios para o Jornalismo. São Paulo: Cortez Editora, 2008

CAVALCANTI, Luiz Otavio. **Como a corrupção abalou o Governo Lula**. São Paulo: Ediouro, 2005.

CHAPARRO, Manuel Carlos. **Cem anos de Assessoria de Imprensa**. In: DUARTE, Jorge. Assessoria de Imprensa e Relacionamento com a Mídia. São Paulo: Editora Atlas, 2003, Cap. 01.

CORRÊA, Carlos Humberto P. **História de Florianópolis ilustrada** : Nossa Senhora do Desterro. 2. ed. rev. e ampl. Florianópolis, SC : Insular, 2005.

COSTA, Henrique Araújo; COSTA, Alexandre Araújo. **Direito da Publicidade**. Brasília: Thesaurus, 2008

CRICIÚMA. **Sítio da Prefeitura Municipal**. Disponível em <<http://www.criciuma.sc.gov.br>> acessado em 20 abr. 2008.

DIAS, Jean Carlos. **Políticas Públicas e questão ambiental**. In: Revista de Direito Ambiental. São Paulo: Revistas dos Tribunais, ano 8, n.31, p.117-135, jul/set. 2003, p.121.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Processo nº 19874/07**. Brasília, 2008. Disponível em <<https://www.tc.df.gov.br/sistemas/Docs/Ord/Relatorio/2008/09/137834.htm>> acessado em 20 abr. 2009.

DUARTE, Jorge (org.). **Assessoria de Imprensa e Relacionamento com a Mídia: Teoria e Técnica**. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

_____. **Comunicação Pública**. Disponível em <<http://jforni.jor.br/forni/files/ComP%C3%BAblicaJDuartevf.pdf>> Acesso em 03 ago. 2009.

_____. **Instrumentos de Comunicação Pública**. In: DUARTE, Jorge (organizador). Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2007.

_____. **Entrevista em profundidade**. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio. Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005. Cap. 4, p. 62-83.

ÉPOCA, **Sítio da Revista Época**, Disponível em <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG78680-6009,00-ENTENDA+O+ESCANDALOBRO+DO+MENSALAO.html>> acessado em 17 de abril de 2009.

FARIAS, Vilson Francisco de. **São José : 250 anos : natureza, história e cultura para o ensino fundamental**. São José, SC : Ed. do autor, 1999.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Os limites do poder fiscalizador do Tribunal de Contas do Estado**. In: Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 36 n. 142 abr./jun. 1999. Págs. 167-190.

FICKER, Carlos. **História de Joinville**: subsidios para a cronica da colonia dona Francisca. 2.ed Joinville, SC : [s.n.], 1965.

FLORIANÓPOLIS. **Sítio da Prefeitura Municipal**. Disponível em <<http://www.florianopolis.sc.gov.br>> acessado em 20 abr. 2008.

GLOBO.COM. **Sítio da campanha Criança Esperança**. Disponível em <<http://criancaesperanca.globo.com/CEesperanca/0,6993,6111,00.html>> acessado em 30 mai. 2008.

GOLDENSTEIN, Gisela Taschner. **Do Jornalismo Político à Indústria Cultural**. São Paulo: Summus, 1987.

GONÇALVES, Eduardo Bugs. **Lula lá, Lula aqui**: mudanças discursivas no período compreendido entre a condição de candidato e a de presidente da república. Pelotas – RS: 2008. Disponível em <http://www.ucpel.tche.br/poslet/dissertacoes/Mestrado/2008/Lula_la_lula_aqui-Eduardo_Goncalves.pdf> Acesso em 03 ago. 2009.

GUERRA; Marco Antonio; TAVOLARO, Marco Antonio; MONTANHEIRO, Carmem Dulce. **Limites à Atuação do Tribunal de Contas da União**: convênio: repasse de recursos da união: Inconstitucionalidade do § 1º, do art.254, do RITCU: risco de decisões díspares e inexecutáveis: questionamento judicial da decisão. Disponível em <http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/8490/Limites_à_atuação_do_TCU.pdf?sequence=1> acessado em 31 jul. 2009.

HIPÓLITO, Lucia. **Por dentro do Governo Lula**. São Paulo: Futura, 2005.

HOEGGEN, Moises. **A Importância da obediência do princípio da publicidade pela Administração Pública em face à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2003. Trabalho de Conclusão do Curso de Direito - Universidade do Vale do Itajaí, São José: 2003

INFORMATIVO TCU – Ano 9 – nº 357 – pág. 01 - junho de 2007, disponível em http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PÚBLICACOES/PÚBLICACOES_PERIODICAS/INFORMATIVO/INFORMATIVO%20TCU_ANO_9_2007/357%20-%20INFORMATIVO%2025%20A%2029%20DE%20JUNHO%20DE%202007. PDF Acesso em 22 de abr. 2008.

INTERCOM. A Intercom – Sobre a Intercom. Disponível em www.intercom.org.br/intercom/intercom.shtml Acesso em 05 de mar. 2007.

JOINVILLE, Sítio da Prefeitura Municipal. Disponível em <http://www.joinville.sc.gov.br>. Acesso em 20 abr. 2008.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling. **Relações Públicas e Modernidade: novos paradigmas na comunicação organizacional.** São Paulo: Summus Editorial, 1997.

LEAL, José Silva de Souza. **Os limites do controle externo da união sobre as empresas controladas direta ou indiretamente por sociedades de economia mista.** Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/769525.PDF> Acesso em 02 ago. 2009.

LERNER, Daniel; SCHRAMM, Wilbur. **Comunicação e Mudança nos Países em Desenvolvimento.** São Paulo: Editora Melhoramentos, 1973.

LOIZOS, Peter. **Vídeo, filme e fotografias como documentos de pesquisa** in BAUER Marin W.; GASKELL, George (org.) Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático, 4. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

MARIN FILHO, Carlos José. **Concepção de Políticas Públicas: Definição, Viabilização e Execução.** Material de apoio à disciplina ministrada em 27/10/2005. Disponível em: <http://www.urisan.tche.br/~cursoplanodiretor/material/marin/cap1.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2009.

MATOS, Heloiza. **Comunicação pública, democracia e cidadania: o caso do Legislativo.** Líbero, São Paulo: Fundação Cásper Líbero, Ano II, nº. 3-4, pp. 32-37, 1999.

MATTELART, Armand. **Sociedade do Conhecimento e Controle da Informação e da Comunicação.** Disponível em <[www.gepicc.ufba.br/enlepicc/ArmandMattelart Portugues.pdf](http://www.gepicc.ufba.br/enlepicc/ArmandMattelart%20Portugues.pdf)>, acessado em 02 abr. 2008.

MEDAUAR, Odete. Princípios do Direito Administrativo in **Direito Administrativo Moderno**, 10. ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

MELO, José Marques de. A universidade e a formação do profissional de comunicação. In: GOMES, Pedro G.; PIVA, Márcia Cruz. **Políticas de Comunicação: participação popular.** São Paulo: Edições Paulinas, 1988.

_____. **Comunicação: Direito à informação.** Campinas, SP: Papyrus, 1986.

_____. **Teoria da Comunicação: Paradigmas Latino-americanos.** Petrópolis, RJ. Editora Vozes, 1998.

MUTRAN, Val-André. **Lula reclama do excesso de burocracia.** Disponível em <<http://blogdovalmutran.blogspot.com/2009/07/lula-reclama-do-excesso-de-burocracia.html>> Acesso em 02 de ago. 2009.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Do fracasso à reforma da reforma do Estado. In:____. **Um Estado para a sociedade civil:** temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo:Cortez, 2004.

OLTRAMARI, Alexandre; CABRAL, Otávio. **Os sete pecados capitais.** Veja, São Paulo: Abril, n. 1937, p.48-78, 28 dez. 2005. Semanal.

PEREIRA, Moacir. **O Direito à Informação na Nova Lei de Imprensa.** São Paulo: Global, 1993.

PETRY, André. **A aula magna da corrupção.** Veja, São Paulo: Abril, n. 1911, p.68-69, 29 jun. 2005. Semanal.

POLICARPO JUNIOR,. **O homem-chave do PTB.** Veja, São Paulo: Abril, n. 1905, p.54-61, 18 maio 2005. Semanal.

PORTO, Mauro P.. A mídia e a avaliação das políticas públicas sociais. In: CANELA, Guilherme. **Políticas Públicas Sociais e os Desafios para o Jornalismo**. São Paulo: Cortez Editora, 2008

SANTOS, Reinaldo. **Vade-mécum da comunicação**. São Paulo: Edições Trabalhistas, 1984.

SÃO JOSÉ, **Sítio da Prefeitura Municipal**. Disponível em <<http://www.pmsj.sc.gov.br>> acessado em 20 mar. 2008.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Eстера Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação** - 3. ed. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001.

SILVA, Luiz Martins da. Publicidade do Poder, poder da publicidade. In: DUARTE, Jorge (organizador). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2007.

SILVA, Vevila Junqueira da. **O Mensalão inserido na teoria dos escândalos políticos midiáticos de Thompson**. Disponível em <<http://www.faac.unesp.br/publicacoes/anais-comunicacao/textos/22.pdf>> Acesso em 03 ago. 2009.

SODRÉ, Muniz; PAIVA, Raquel. **Um pensador essencial na Comunicação**. Disponível em <http://www.utp.br/interin/EdicoesAnteriores/03/artigos/art_tem_01_sodre.pdf> Acesso em 02 ago. 2009.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias no.16. Porto Alegre Jul/Dez. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso> , acessado em 07 abr. 2008.

STUDART, Adriana. Cidadania Ativa e liberdade de informação. In: DUARTE, Jorge. (organizador). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2007.

TERNES, Apolinário. **A Notícia: Jornalismo e história 1923-2003**. Joinville: Editora Letradágua, 2003.

TORQUATO, Gaudêncio. **Tratado de comunicação organizacional e política**. São Paulo: Pioneira, 2002.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1990;

VAZ, José Carlos. **Informações para a Sociedade Civil**. In PAULICS, Veronika, (Org.) 125 Dicas – Idéias para a ação municipal. São Paulo, Pólis, 2000. p.241-242.

VEJA: **O homem do dinheiro vivo**. São Paulo: Abril, n. 1911, p. 70-72, 29 jun. 2005. Semanal.

ANEXOS

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam do trabalho de consolidação dos principais achados das auditorias realizados pelo Tribunal, no segundo semestre de 2005, em órgãos e entidades da Administração Pública na área de publicidade e propaganda.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Secretaria-Geral da Presidência da República que:

9.1.1. abstenha-se de aplicar às licitações e aos contratos alusivos à área de publicidade e propaganda o Decreto 4.563/2002, em razão de sua ilegalidade, e observe os ditames da Lei 8.666/1993 e os estritos termos da Lei 4.680/1965 com vistas a fixar a remuneração devida às agências de propaganda, orientando os órgãos e as entidades integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal - Sicom no mesmo sentido;

9.1.2. cumpra o disposto no artigo 8º, §§ 1º e 2º, da IN/SG/PR 2/2006, exigindo dos integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal - Sicom o encaminhamento à Secom/SG-PR, juntamente com a proposta de ação, das informações sobre os custos de produção dos serviços de publicidade para comporem banco de dados, o qual deve efetivamente ser utilizado como referência de preço desses serviços;

9.1.3. normatize os editais de licitação e os contratos na área de publicidade e propaganda, bem como oriente sua execução, de modo a assegurar que:

9.1.3.1. o objeto da contratação seja claramente definido, a partir de projeto básico, formulado em consonância com o Plano Anual de Comunicação (PAC), sob responsabilidade dos integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal - Sicom, e com a Lei 8.666/1993, especificando todas as ações publicitárias a serem executadas no âmbito do contrato;

9.1.3.2. o objeto delimite com precisão os serviços e produtos a serem adquiridos e não inclua itens indeterminados, a exemplo de: “outras ações destinadas a subsidiar ou orientar os esforços publicitários” e “demais serviços destinados ao atendimento das necessidades de comunicação do contratante”;

9.1.3.3. o processo seja instruído com orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição dos seus custos unitários, conforme previsto nos incisos I e II do § 2º do artigo 7º da Lei 8.666/1993;

9.1.3.4. a contratação de serviços de publicidade e propaganda seja realizada sob os regimes permitidos pela legislação que rege a matéria, vedada a utilização de regime de administração contratada, por falta de amparo legal e por contrariar reiteradas deliberações deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 387/2001, 445/2003 e 898/2004, todos da 2ª Câmara;

9.1.3.5. os procedimentos licitatórios resultem na adjudicação de cada item ou conta publicitária a um único licitante;

9.1.3.6. sejam implantados mecanismos efetivos de controle, no âmbito da Administração Pública Federal, em cumprimento ao que dispõem o artigo 63 da Lei 4.320/1964 e o artigo 55, § 3º, da Lei 8.666/1993, para comprovar a execução dos serviços, inclusive com:

9.1.3.6.1. controle das inserções de veiculações;

9.1.3.6.2. exigência de comprovação da execução de serviços subcontratados;

9.1.3.6.3. verificação da validade das três propostas apresentadas como condição para subcontratação de serviços;

9.1.3.6.4. verificação da adequação dos preços subcontratados em relação aos de mercado;

9.1.3.6.5. cumprimento de cláusulas contratuais relativas aos percentuais devidos à agência e às condições da subcontratação;

9.1.3.7. as minutas de contratos contenham cláusulas que:

9.1.3.7.1. exijam das agências de publicidade contratadas a realização de negociações com veículos de comunicação e com fornecedores, com vistas à obtenção de descontos e bônus em função do volume de recursos despendido, prevendo a obrigatoriedade de participação de representante da Administração Pública nessas negociações;

9.1.3.7.2. vedem a subcontratação de serviços afetos à criação/concepção das ações de publicidade

9.1.4. estude a possibilidade de contratar serviços de auditoria independente com vistas a aferir a efetiva execução quantitativa dos serviços subcontratados, como, por exemplo, o número de veiculações, de tiragens, etc, ou crie mecanismos efetivos de prestação de contas da execução desses serviços;

9.1.5. assegure que os integrantes do Sicom realizem licitações independentes, sem a intermediação das agências de propaganda, para a contratação dos seguintes serviços:

9.1.5.1. assessoramento e apoio na execução de ações de assessoria de imprensa, relações públicas, promoção e patrocínios;

9.1.5.2. organização de eventos;

9.1.5.3. planejamento e montagem de estandes em feiras e exposições; e

9.1.5.4. outros serviços destinados ao atendimento das necessidades de comunicação do contratante;

9.1.6. faça a adequação do conceito de publicidade institucional constante do inciso III do artigo 1º da IN/SG/PR 2/2006 ao previsto no artigo 1º do Decreto 4.799/2003, com exclusão de ação de promoção de posicionamento ou reforço de conceito e/ou identidade de unidades do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal - Sicom;

9.1.7. faça a adequação da classificação de patrocínio constante da IN/SG/PR 2/2006 ao disposto no Decreto 4.799/2003, o qual, em seu artigo 2º, inciso III, alínea “b”, classifica o patrocínio no âmbito das ações de promoção, e não como publicidade mercadológica, institucional ou de utilidade pública;

9.1.8. exclua a intermediação das agências de propaganda nos repasses alusivos a ações de patrocínio, os quais devem ser realizados, diretamente aos beneficiários, pelos órgãos e pelas entidades concedentes, podendo aquelas agências ser contratadas apenas como consultorias especializadas, sendo remuneradas tão-somente pelas horas de consultoria efetivamente prestadas;

9.1.9. oriente os integrantes do Sicom para que se abstenham de implementar ações de publicidade que não estejam estritamente vinculadas aos fins educativo, informativo ou de orientação social, em conformidade com o disposto no artigo 37, § 1º, da Constituição Federal, sendo vedada a publicidade que, direta ou indiretamente, caracterize promoção pessoal de autoridade, de servidor público ou da imagem do governo federal;

9.2. dar ciência à Presidência da República de que esta Corte considerou ilegal o Decreto 4.563/2002, recomendando-se a sua revogação;

9.3. alertar a Secretaria-Geral da Presidência da República de que os atos doravante praticados com base no Decreto 4.563/2002 serão considerados como irregulares por esta Corte e implicarão a responsabilização pessoal dos agentes que lhes derem causa.

9.4. dar ciência ao Congresso Nacional das conclusões desta Corte de Contas no sentido da ilegalidade do Decreto 4.563/2002, para que, se assim também entender, suste-o, nos termos do artigo 49, inciso V, da Constituição Federal;

9.5. firmar entendimento, na linha da Decisão Plenária 650/1997 e do Acórdão 1.805/2003 - 1ª Câmara, de que, no exercício da função jurisdicional, este Tribunal negará eficácia ao disposto no artigo 1º da Instrução Normativa Secom-SG/PR 2/2006, por ocasião do exame de ações de patrocínio intermediadas por agências de publicidade;

9.6. informar ao Congresso Nacional e à Secretaria-Geral da Presidência da República sobre a necessidade de regulamentar a utilização da publicidade do governo, especialmente a institucional, com a definição de:

9.6.1. critérios objetivos para enquadramento das ações de publicidade institucional, incluindo, por exemplo, elementos que permitam avaliar a evolução histórica, o cumprimento de metas;

9.6.2. vedação explícita da implementação de ações de publicidade que não estejam estritamente vinculadas aos fins educativo, informativo ou de orientação social, ou que, direta ou indiretamente, caracterizem promoção pessoal de autoridade, de servidor público ou da imagem do governo federal, a exemplo de ações de divulgação de dados isolados, que configuram promoção da imagem do governo, influenciando os destinatários da mensagem, sem permitir avaliação crítica alguma que contribua para a verdadeira informação do cidadão, e que, em consequência, contrariem o disposto no artigo 37, § 1º, da Constituição Federal;

9.7. sugerir ao Congresso Nacional que avalie a conveniência e a oportunidade de se introduzir mudanças nas leis orçamentárias anuais, com vistas a que as despesas com publicidade e propaganda das empresas públicas e das sociedades de economia mista passem a ser submetidas à mesma disciplina orçamentária que rege os valores relativos aos investimentos dessas entidades;

9.8. sugerir à Presidência do TCU que avalie a conveniência e a oportunidade de se criar núcleo de excelência em auditoria na área de publicidade e propaganda, composto por profissionais com amplo conhecimento do setor, aptos a examinar os custos apresentados, a verificar a efetiva execução quantitativa das peças produzidas e a orientar as secretarias desta Corte envolvidas com a fiscalização desse tipo de despesa

9.9. dar ciência desta decisão, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, à Câmara dos Deputados, Senado Federal, à Secretaria-Geral da Presidência da República e ao Conselho Executivo das Normas-Padrão - Cenp.

9.10. determinar à Secretaria de Comunicação do Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República (órgão central do SICOM), que:

9.10.1. em face do disposto no art. 9º, § 1º, do Decreto nº 4.799/2003, realize, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, estudo técnico circunstanciado, no sentido de identificar, em tese, ou, pelo menos, estabelecer critérios para identificação, nos casos concretos, de quais serviços vinculados a ações de publicidade, sobretudo aqueles mais onerosos, não necessariamente teriam de ser intermediados pelas agências de publicidade, informando ao Tribunal o resultado alcançado após o referido prazo; e

9.10.2. com base no referido estudo técnico, oriente os órgãos e entidades da Administração Pública Federal quanto ao procedimento a ser adotado, em cada caso, acerca da necessidade ou não, da intermediação das agência de publicidade;

9.11. determinar à Segecex que, após o recebimento do estudo técnico mencionado no item 9.11.1., realize avaliação pormenorizada dessa questão em processo apartado; e

9.12. determinar à Segecex/Adfis que estude a viabilidade de, sistematicamente, incluir no plano anual de fiscalização desta Corte como tema de maior significância, nos termos da Resolução TCU 185, de 13 de dezembro de 2005, a área de publicidade e propaganda da Administração Pública Federal;

Quorum

13.1. Ministros presentes: Guilherme Palmeira (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Ubiratan Aguiar (Relator) e Benjamin Zymler .

13.2. Auditores convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

Publicação

Ata 45/2006 - Plenário

Sessão 08/11/2006

Aprovação 09/11/2006

Dou 13/11/2006 - Página 0

ROTEIRO PARA ENTREVISTA QUALITATIVA COM GESTORES LOCAIS DE POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAIS

1. este procedimento já é adotado pelo órgão;
2. este procedimento não é adotado pelo órgão mas o gestor vê possibilidade de adotá-lo;
3. o gestor não vê a possibilidade de adotar esse tipo de procedimento;
4. este procedimento não se aplica a este tipo de órgão.

ÓRGÃO GESTOR: _____ **DATA DA ENTREVISTA:** ___ / ___ / _____

| Determinações do Acórdão 2062/2006 TCU | 1 | 2 | 3 | 4 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|----------|----------|----------|
| 1. Que o órgão abstenha-se de aplicar o Decreto 4.563/2002 na fixação de remuneração para as agências de publicidade e observe os ditames da lei 8.666/1993; | | | | |
| Observações: | | | | |
| 2. Que o órgão componha um banco de dados com informações sobre os custos de produção dos serviços de publicidade para servir como referência de preços para estes serviços de acordo com a IN/SG/PR 2/2006; | | | | |
| Observações: | | | | |
| 3. Que o órgão normatize os editais e as licitações de forma que assegure que o objeto da contratação seja claro, atendendo a um projeto básico, Plano Anual de Comunicação, que contenha planilhas expressando custos unitários, que sejam implantados mecanismos de controle para comprovar a execução de serviços (controle de veiculações, comprovação da execução de serviços subcontratados, validade das três propostas de subcontratação, adequação de preços); | | | | |
| Observações: | | | | |
| 4. Que o órgão exija da agência a negociação com veículos e fornecedores para a aquisição de bônus e descontos; | | | | |

| | | | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|--|
| Observações: | | | | |
| 5. Que o órgão estude a contratação de uma auditoria independente para aferir a efetiva execução dos serviços subcontratados; | | | | |
| | | | | |
| Observações: | | | | |
| 6. Que o órgão realize licitações independentes para serviços de assessoria de imprensa, Relações Públicas, promoção e patrocínios, organização de eventos, planejamento de feiras e exposições; | | | | |
| | | | | |
| Observações: | | | | |
| 7. Que o órgão faça a adequação do conceito de publicidade institucional IN/SG/PR 2/2006; | | | | |
| | | | | |
| Observações: | | | | |
| 8. Que o órgão faça a adequação da classificação de patrocínio IN/SG/PR 2/2006; | | | | |
| | | | | |
| Observações: | | | | |
| 9. Que o órgão exclua a intermediação das agências nos repasses alusivos às ações de patrocínio; | | | | |
| | | | | |
| Observações: | | | | |

| | | | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|--|
| | | | | |
| 10. Que o órgão oriente seus integrantes a que se abstenham de implementar ações de publicidade que não estejam estritamente vinculadas aos fins educativo, informativo e de orientação social, excluindo a promoção pessoal de autoridade, servidor ou imagem do governo; | | | | |
| Observações: | | | | |
| 11. Que o órgão avalie a possibilidade de criar um núcleo de excelência em auditoria na área de publicidade e propaganda; | | | | |
| Observações: | | | | |

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)