

Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz



ICICT

Instituto de Comunicação e Informação
Científica e Tecnológica em Saúde

MARCELO RODRIGO DE AVELAR BASTOS ALVES

**PUBLICIDADE GOVERNAMENTAL DE UTILIDADE PÚBLICA EM
SAÚDE: configuração do circuito das práticas de produção na realização
de uma campanha publicitária pelo Ministério da Saúde**

Rio de Janeiro
2015

MARCELO RODRIGO DE AVELAR BASTOS ALVES

PUBLICIDADE GOVERNAMENTAL DE UTILIDADE PÚBLICA EM
SAÚDE: configuração do circuito das práticas de produção na realização
de uma campanha publicitária pelo Ministério da Saúde

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Informação e Comunicação em Saúde do Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde da Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Informação e Comunicação em Saúde, tendo como orientadora a Prof^a. Dra. Janine Miranda Cardoso.

Rio de Janeiro
2015

MARCELO RODRIGO DE AVELAR BASTOS ALVES

PUBLICIDADE GOVERNAMENTAL DE UTILIDADE PÚBLICA EM
SAÚDE: configuração do circuito das práticas de produção na realização
de uma campanha publicitária pelo Ministério da Saúde

Aprovado em _____ de _____ de 2015

Banca examinadora

Profa. Dra. Janine Miranda Cardoso

Prof. Dr. Asdrúbal Borges Formiga Sobrinho

Profa. Dra. Áurea Maria da Rocha Pitta

Profa. Dra. Elisa Reinhardt Piedras

Profa. Dra. Kátia Lerner

À Bia, que me inspira e me segura.

Agradeço a todos que contribuíram direta ou indiretamente neste processo e momento; nominalmente: Janine Cardoso, Luiza Silva, Josué Laguardia, Luiz Duncan, Otávio Menon, Juliana Dias, além dos amigos do ReBEC e do PPGICS. Agradeço também a Asdrúbal Formiga Sobrinho, Áurea Pitta, Elisa Piedras e Kátia Lerner pela contribuição acadêmica com suas obras e considerações.

*There are more things in heaven and earth, Horatio,
Than are dreamt of in your philosophy.
(Hamlet, ato 1, cena V; William Shakespeare, 1601)*

RESUMO

A saúde configura-se um complexo conceitual, simultaneamente área de conhecimento e de práticas com contextos, lógicas e dinâmicas particulares. Abordada não somente na perspectiva biomédica, mas também político-ideológica, assumiu no Brasil, em sua construção histórico-social recente, a noção e *status* de direito constitucional considerando determinantes sociais para a conformação do modelo nacional de atenção organizado pelo Estado. Para além do financiamento, organização dos serviços, vigilância sanitária e assistência, o Sistema Único de Saúde (SUS) envolve ações de visibilidade, informação e orientação concernentes ao indivíduo e à coletividade que constituem elementos centrais na prevenção de doenças e promoção da saúde. A publicidade surge assim como estratégia governamental para a comunicação de utilidade pública merecendo atenção por sua relevância não somente em saúde, mas pelo lugar econômico, político e cultural ocupado. Entendendo a comunicação como processo de construção de sentidos que envolve as instâncias de produção, circulação e apropriação, sempre em determinados contextos, este estudo é um esforço para a compreensão da publicidade governamental de utilidade pública realizada na área de saúde, em específico pelo Ministério da Saúde, com foco exclusivo na instância da produção, em específico da campanha *Aids 2014 – Flight Carnaval*. Na perspectiva dos Estudos Culturais, seu objetivo analisar o circuito configurado pelas práticas publicitárias em suas relações com o mundo social, percebendo objetivos, participantes, interesses envolvidos, materialidades técnico-normativas e dinâmicas institucionais, desde a definição da demanda até a eventual avaliação das campanhas veiculadas. A investigação valeu-se de pesquisa documental e entrevistas em profundidade com atores estratégicos da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, Ministério da Saúde, de agência publicitária e sociedade civil. Os achados indicaram a existência de lógicas prevalentes como a normativa, a publicitária e a organizacional, ao mesmo tempo em que a lógica da saúde, esperada como de maior relevo, mostrou-se subsumida frente à expectativa existente, sobretudo na perspectiva do conceito ampliado de saúde, norteador de nosso modelo de atenção nacional.

Palavras-chave: Publicidade; Propaganda; Comunicação e Saúde; Estudos Culturais

ABSTRACT

Health is itself configured as conceptual complex, an area of both knowledge and practices due to particular contexts, logical and dynamics. Addressed not only in the biomedical perspective, but also political and ideological, it took on Brazil - in its recent historical and social construction - the concept and status of constitutional law considering social determinants for the conformation of the national health care model arranged by the state. In addition to the financing, organization of services, health surveillance and assistance, the Sistema Único de Saúde (SUS) involves visibility actions, information and guidance concerning the individual and the community that are central in preventing disease and promoting health. As a government strategy for utility communication, advertising deserves attention for its relevance not only in health, but the economic, political and cultural position. Understanding communication as meaning construction process involving the production, circulation and appropriation instances, always in certain contexts, this study is an effort to understand the government's public utility advertising in health, in particular by the Ministry of health, focused exclusively on the production instance, in particular AIDS 2014 campaign - Flight Carnival. From the perspective of cultural studies, its objective to analyze the circuit configured by advertising practices in its relations with the social world, realizing objectives, participants, interests, technical regulatory and institutional dynamics and materialities. Since the the demand setting up untill the eventual campaigns evaluation. The research drew on desk research and in-depth interviews with key actors of the Social Communication Secretariat of the Presidency, Ministry of Health, advertising agency and civil society. The findings indicated the existence of prevailing logics as 'rules', 'advertising' and 'organizational', while the 'health' logic expected as higher relief, it has been shown subsumed opposite to the existing expectations, especially in perspective of the health expanded concept (conceito ampliado de saúde), guiding our national healthcare model.

Keywords: Advertising; Propaganda; Health communication; Cultural Studies.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01 – Evolução dos gastos do Ministério da Saúde em publicidade

Figura 02 – Frame do vídeo da campanha do Ministério da Saúde contra Aids - Carnaval de 2012

Figura 03 – Integração das instâncias das normas e das práticas

Figura 04 – Integração das perspectivas teórico-abstrata e esquemático-operativa

Figura 1.1 – Sistema Único de Saúde

Figura 2.1 – Mapa conceitual da publicidade

Figura 2.2 – Perfil de investimento em mídia no país

Figura 3.1 – Circuito da comunicação e circuitos componentes

Figura 3.2 – Instâncias e relações organizacionais mobilizadas no circuito das PGUPS/MS

Figura 3.3 – Fluxograma de profissional da Secom

Figura 3.4 – Fluxograma de profissional da área técnica (AT/MS)

Figura 3.5 – Fluxograma de profissional da área de Publicidade da Ascom/MS

Figura 3.6 – Fluxograma de profissional de agência publicitária

Figura 3.7 – Processo global de desenvolvimento de PGUPS/MS

Figura 3.8 – Relações entre fases do processo global de desenvolvimento de PGUPS/MS

Figura 3.9 – Circuito configurado na instância das práticas de produção no processo de realização de uma campanha de PGUPS/MS

Figura 3.10 – Organograma Ascom/MS construído no estudo a partir das entrevistas

Figura 3.11 – Organograma Ascom/MS construído no estudo a partir do manual Regimentos Internos e Organogramas Básicos do Ministério da Saúde (2010)

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Comparativo de gastos gerais x com publicidade do Ministério da Saúde

Quadro 1.1 – Diretrizes da Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS)

Quadro 2.1 – Mix de serviços publicitários

Quadro 3.1 – Caracterização dos entrevistados

Quadro 3.2 – Modalidades de licitação

Quadro 3.3 – Modalidades de licitação por valores licitados

Quadro 3.4 – Princípios da comunicação publicitária governamental

Quadro 3.5 – Relação de materiais/peças/ações técnico-administrativo-publicitários

LISTA DE SIGLAS

ABA – Associação Brasileira de Anunciantes
ABAP – Associação Brasileira das Agências de Propaganda
ABERT – Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão
ANER – Associação Nacional de Editores de Revistas
ANJ – Associação Nacional de Jornais
Ascom – Assessoria de Comunicação
CN – Comunicação Normativa
CNEP – Conselho Executivo de Normas Padrão
COBAP – Código Brasileiro de Auto-regulamentação Publicitária
Conar – Conselho Nacional de Auto-regulamentação Publicitária
DDAHV/SVS/MS – Diretoria de Doenças Sexualmente Transmissíveis, Aids e Hepatites
Virais/Secretaria de Vigilância em Saúde/Ministério da Saúde
DOU – Diário Oficial da União
IN – Instrução Normativa
MS – Ministério da Saúde
NPAP – Normas Padrão da Atividade Publicitária
OOH – Mídia *Out of Home*
OSC – Organização da Sociedade Civil
PAC – Plano Anual de Comunicação
PGUPS – Publicidade Governamental de Utilidade Pública em Saúde
PPGICS – Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Informação e Comunicação em Saúde
PUP – Publicidade de Utilidade Pública
SCO – Sociedade Civil Organizada
Secom – Secretaria de Comunicação da Presidência da República
Sipar – Sistema Integrado de Protocolo e Arquivo
SUS – Sistema Único de Saúde
TCU – Tribunal de Contas da União
Icict – Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnologia em Saúde
Fiocruz – Fundação Oswaldo Cruz

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	015
1 SAÚDE: complexo conceitual e lugar da comunicação	038
1.1 DA SAÚDE, SAÚDE COLETIVA E PROMOÇÃO DA SAÚDE	040
1.2 O SISTEMA DE ATENÇÃO À SAÚDE DO BRASIL	046
1.3 COMUNICAÇÃO E SAÚDE	052
2 PUBLICIDADE: da comunicação social à publicidade governamental de utilidade pública na área da saúde	061
2.1 DAS PERSPECTIVAS TEÓRICAS E TIPOLOGIAS POSSÍVEIS	066
2.2 DA CARACTERIZAÇÃO E PRÁTICA PUBLICITÁRIA	072
2.3 PUBLICIDADE GOVERNAMENTAL DE UTILIDADE PÚBLICA EM SAÚDE	083
2.3.1 Publicidade governamental	088
2.3.2 Publicidade em Saúde	092
3 DA ANÁLISE: o circuito configurado e dimensões mobilizadas	097
3.1 PESQUISA DOCUMENTAL	107
3.2 ENTREVISTA	109
3.3 UNIVERSO EMPÍRICO	114
3.4 ANÁLISE	128
4 CONCLUSÃO	162
REFERÊNCIAS	166
APÊNDICES	
ANEXOS	

Introdução

Entendendo a comunicação como processo de construção de sentidos que envolve as instâncias de produção, circulação e apropriação¹, sempre em determinados contextos, este estudo é um esforço para a compreensão da publicidade governamental de utilidade pública realizada na área de saúde, em específico pelo Ministério da Saúde, com foco na instância da produção. Na perspectiva dos Estudos Culturais, a proposta foi identificar, descrever e analisar o circuito configurado pelas práticas publicitárias em suas relações com o mundo social, percebendo objetivos, participantes, interesses envolvidos, materialidades técnico-normativas e dinâmicas institucionais, desde a definição da demanda até a eventual avaliação das campanhas veiculadas.

Parto de um lugar da prática, ultramuros da academia. Não que não haja prática na academia, nem que não seja problemática a dicotomização teoria x prática. A intenção aqui é deixar claro que a preocupação primeira que motiva este estudo não surgiu no âmbito acadêmico. Foi no *lay knowledge*² (POPAY; WILLIAMS, 1996) despertada. Meu anseio é profissional, é técnico e político em sua origem. Para melhor situar meu interesse, registro a familiaridade com a área de saúde por ter cursado seis semestres da graduação em Medicina na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), pelo fato de os primeiros estágios e emprego terem sido como publicitário em um hospital, por ter atuado em uma agência de comunicação e *marketing* especializada na área de Saúde, dentre outras experiências acadêmicas e profissionais em que a Saúde ‘atravessou’ a Comunicação. Foi, no entanto, na busca por conhecimentos que me subsidiassem quando à frente de uma assessoria de comunicação de hospital público, que me deparei com certa dificuldade em obter fontes confiáveis e consistentes em livros ou artigos. Assim, em 2002, realizei um *benchmarking*³ por alguns dos

¹ A tradição informacional e funcionalista consagrou as noções de ‘emissor’ e ‘receptor’ no processo comunicacional. Entretanto, frente à diversidade e amadurecimento das compreensões sobre tal processo, é cada vez mais difundido o entendimento de interlocução entre dois (ou mais) pólos, sendo que um (o emissor) assumiria em dados momentos e contextos o papel de produção, de iniciar a construção de dada mensagem, de dado texto, enquanto outro pólo (o receptor) atuaria de forma, não passiva, mas reativa se apropriando da mensagem (ou recebendo-a) para a efetiva construção do sentido que não aconteceria de forma direta, linear, automática, mas “dialogada”, negociada, disputada frente a significados, contextos, interesses, competências, repertórios etc. Daí optar-se neste trabalho pelo termo ‘apropriação’ ao invés de ‘recepção’.

² Pode ser entendido como conhecimento não acadêmico e não especializado, leigo, construído de forma empírica para entender, explicar e atribuir sentido às contingências cotidianas.

³ Tipo de pesquisa de mercado em que se vivencia e estuda experiências de organizações consideradas referência (*benchmarks*) em determinado setor ou práticas.

principais hospitais de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo⁴. Tal iniciativa culminou na realização do 1º Seminário de Comunicação na Área de Saúde, em Belo Horizonte, quando foi possível o debate e compartilhamento de experiências envolvendo atores e instituições como o Hospital de Clínicas de Porto Alegre, Hospital das Clínicas da UFMG, Hospital Sírio Libanês, Unimed, *Centre Hospitalier Universitaire* de Rouen, Rede Globo Minas, Diários Associados/Estado de Minas e outras entidades da área de Comunicação e da Saúde.

O posterior ingresso na vida acadêmica como professor em centros universitários particulares de Minas Gerais e São Paulo, colocou-me disciplinas que me impeliram à procura, sobretudo, de fundamentação teórica consistente sobre publicidade. Infelizmente, as buscas não me traziam achados satisfatórios e acabei, de forma intuitiva e sem orientação, atrevendo-me a incursões em pesquisas isoladas e participações em congressos. O Propesq⁵ e o Comunicon⁶ foram gratas surpresas que me mostraram um cenário com outros atores também interessados e com anseios próximos aos meus. Meus esforços, no entanto, eram pouco sistemáticos, o que me levou a tentar o ingresso no mestrado. Agora, é no lócus interdisciplinar do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Informação e Comunicação em Saúde do Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde da Fundação Oswaldo Cruz que minha discussão pode acontecer de forma mais estruturada e orientada. E para que isso aconteça entendo fundamental posicionar o leitor sobre nosso entendimento de que nenhuma prática social, inclusive as envolvidas nesse estudo, é neutra ou um retrato estritamente objetivo de uma realidade existente para além da relação estabelecida entre o objeto e o sujeito. E ao pesquisador cabe apontar tais limitações inerentes a todo processo de pesquisa e explicitar o lugar de onde observamos para que se legitime o estudo. Assim, trago em mim a vivência da saúde, mas também da publicidade, a vivência do setor público, mas também do privado, e a concepção de que tento – não que consiga necessariamente – não dicotomizar, nem privilegiar ou demonizar, nenhuma das angulações possíveis entre as concepções envolvidas em suas contribuições e limitações. É mister, porém, apresentar nosso entendimento de que a justiça social e a desnaturalização das práticas sociais, dada sua

⁴ Hospital Mater Dei, Hospital Lifecenter (Belo Horizonte), Hospitais da Rede d’Or, Clínica São Vicente (Rio de Janeiro), Hospital das Clínicas de São Paulo, Hospital Samaritano, Hospital Sírio Libanês e Hospital Albert Einstein (São Paulo).

⁵ Encontro Nacional de Pesquisadores em Publicidade e Propaganda configura-se como um dos principais fóruns acadêmicos em Publicidade e Propaganda e Comunicação e Consumo do país. Disponível em <http://www2.eca.usp.br/propesq/apresentacao.html>. Acesso em 10 de agosto de 2014.

⁶ Congresso Internacional em Comunicação e Consumo promovido pela Escola Superior de Propaganda e Marketing. Disponível em <http://www2.espm.br/comunicon2014>. Acesso em 10 de agosto de 2014.

construção histórica, são premissas maiores que nos guiam e permitem, por exemplo, reconhecer o mérito e legitimidade dos princípios doutrinários de nosso Sistema Único de Saúde ao mesmo tempo em que reconhecemos a necessidade substancial de aprimoramento, eficiência, eficácia e efetividade na gestão de processos com foco em resultados.

A relevância da comunicação na área da saúde é profunda e abrangente, perpassando, não só as políticas públicas de saúde, mas também uma complexa e heterogênea rede de instâncias e relações, como a relação médico-paciente, equipes de saúde e usuários, a cobertura jornalística, a gestão da comunicação organizacional⁷, dentre outras. Aqui, como também já sinalizado, interessa-nos a comunicação publicitária, que, não se restringindo à área da saúde, movimentava anualmente trilhões de dólares no mundo⁸. A magnitude dessa cifra não se refere somente aos bilhões aplicados nas atividades de produção e veiculação publicitária ou articulados pelos fornecedores e atores diretos e indiretos do mercado da comunicação e promoção de *marketing*⁹, mas também aos vários outros bilhões movimentados por setores diversos como o automobilístico e o têxtil. Em um contexto planetário essencialmente de produção excedente para comercialização com apelo ao consumo contínuo e também excedente, a publicidade se configura como elemento-chave de tal dinâmica de mundo. Mas, a relevância da publicidade na contemporaneidade transcende a dimensão econômica e alcança a dimensão cultural (HALL, 2003; PIEDRAS, 2009; WILLIAMS, 2011). E por cultural entendemos uma dimensão ontológica da existência humana em suas diferentes manifestações: crenças, construtos simbólicos, produtos materiais, ideologias, conhecimentos, habilidades, comportamentos e toda uma possibilidade de ‘criações’ desenvolvidas pelos homens em sociedade (SILVA; SILVA, 2006).

⁷ Neste trabalho, conforme Kunsch (2003), adota-se o entendimento de que o termo organizacional é mais abrangente e preferencial ao uso de corporativo ou institucional, por exemplo. Organizacional diz respeito às organizações como um todo, o que encamparia empresas, associações, cooperativas etc. Em que se pese as particularidades de cada uma, uma base organizativa seria comum a todas. Já o termo institucional refere-se à instituição, conceito que às vezes se superpõe ao de organização, mas implica essencialmente princípios, dimensões e estruturas sociais estabelecidas e compartilhadas por determinados atores em determinados contextos.

⁸ Somente no Brasil, o setor movimentou em 2013 R\$ 47,9 bilhões, segundo o Projeto Inter-Meios, relatório de investimento em mídia coordenado pelo Grupo Meio & Mensagem em parceria com a Pricewaterhouse Coopers (MMONLINE, 2014). O movimento global é de mais de U\$500 bilhões, segundo Zenith Optimedia (SEPEX, 2013). É importante frisar que tais levantamentos levam em consideração, sobretudo, os investimentos em mídia – veiculação – não sendo consideradas ações promocionais que não envolvam meios de comunicação com métricas já consagradas (televisão, rádio, internet, jornal, revista), bem como outros serviços como planejamento e criação, por exemplo.

⁹ Por promoção de *marketing* entende-se um dos elementos do composto de *Marketing* proposto por McCarthy – os 4Ps com produto, preço, praço e promoção. Englobaria as ações que promoveriam o consumo de determinado produto como relações públicas, força de vendas, promoção de vendas, publicidade etc. (KOTLER; KELLER, 2006).

Especificamente na área de saúde, a atividade publicitária produz textos e se propõe ora papéis mais comerciais, ora mais ideacionais. Tal divisão é muito mais um recurso didático do que uma classificação dicotômica de exemplos concretos que, em realidade, misturam-se e trazem as duas instâncias imbricadas. Isso posto como premissa, nosso interesse recai sobre a publicidade menos comercialmente evidente e mais ideacional, a publicidade governamental de utilidade pública em saúde (PGUPS), excluindo peças e campanhas voltadas à promoção de produtos e instituições como hospitais, medicamentos, alimentos e planos de saúde.

Ainda que entendida por muitos como propaganda, a discussão conceitual sobre a pertinência de tal denominação será aprofundada em capítulo específico sobre publicidade e envolve o entendimento de que ações de divulgação dentro de uma lógica publicitária, não necessariamente comercial, podem ter a pretensão de cumprir um papel social entendido como útil à sociedade como um todo e, nesse sentido, pública (FORMIGA SOBRINHO, 2012B). Em nosso estudo, a Publicidade de Utilidade Pública (PUP) ainda é delimitada como governamental por nos determos naquela desenvolvida pelo poder executivo federal, no âmbito do Ministério da Saúde (MS). Finalmente, tal denominação delimita a saúde como temática. Assim, inscrevem-se nessa definição da PGUPS as campanhas de prevenção de doenças e promoção de saúde como as “da Aids”, “da dengue”, “do aleitamento materno” dentre outras.

O montante dos recursos anuais utilizados pelo MS vem aumentando em números absolutos, pelo menos, desde o ano de 1995 de acordo com o estudo 'Gasto Social Federal: uma análise da prioridade macroeconômica no período 1995-2010' publicado em 2012 pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (CASTRO, 2012). Esses montantes anuais, entretanto, correspondem a um percentual anual médio de 1,68% do Produto Interno Bruto do mesmo período – um índice que se manteve praticamente invariável ao longo dos 15 anos do estudo. Complementarmente, ao observarmos estudo realizado pelo Instituto de Direito Sanitário Aplicado (CARVALHO, 2010), com base nos dados disponibilizados pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde do Ministério da Saúde, verificamos, em 2010, tendo 1995 como ano-base, um aumento de 143% no orçamento do MS, enquanto os gastos com publicidade por esse mesmo Ministério aumentaram 268% (Quadro 01) no período. Ou seja, o investimento publicitário governamental federal na área de saúde

aumentou em relação ao PIB, enquanto o investimento em saúde pela mesma instância manteve-se estável.

Quadro 01 – Comparativo de gastos gerais x com publicidade do Ministério da Saúde		
Ano	Gastos MS	Gastos PP do MS
2010	R\$ 62.234.760.357,00	R\$ 121.196.488,00 ¹⁰
	+143% (1995/2010)	+268% (1995/2010)

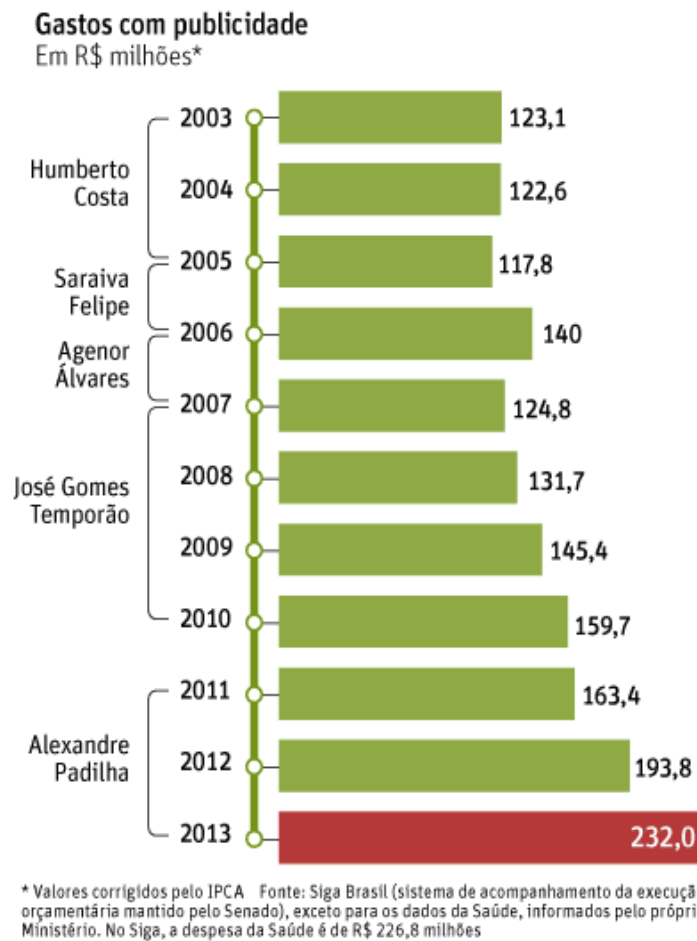
Fonte: Carvalho, 2012

Obviamente, não podemos tomar o Ministério da Saúde como a totalidade dos gastos em saúde ou da publicidade em saúde no país. Há as instâncias estaduais e municipais, além de toda a esfera privada, ainda que ressalvada a particularidade de seus gastos serem feitos, via de regra, na perspectiva de comercialização de produtos¹¹. De toda forma, é importante registrar que o Ministério da Saúde é o ministério que mais gasta com publicidade (CARVALHO, 2012) e que o Conselho Nacional de Saúde estima que o setor de saúde movimente no Brasil um total de 9% do PIB, cerca de R\$ 396 bilhões (FOLHA DE SÃO PAULO, 2011). A Figura 01 mostra a evolução do montante de investimentos em comunicação publicitária feita pelo Ministério da Saúde ao longo do período de 2003 a 2013. Em 2014, na gestão do atual ministro, Arthur Chioro, o orçamento teve previsão de R\$ 270,1 milhões segundo o site Contas Abertas¹², valor não confirmado como gasto efetivo por ainda não estar disponível até a presente data.

¹⁰ Registre-se a divergência, não rara, na apuração dos valores em comparação com a Figura 01 que aponta o gasto de R\$159.700.000,00 no ano de 2010. Porém entende-se que isso não invalida o raciocínio realizado.

¹¹ Por produtos entende-se a categoria geral que abrange os bens e os serviços, conforme a conceituação adotada por Kotler (2000).

¹² Disponível em <http://www.contasabertas.com.br/website/arquivos/7673>. Acesso em 12/03/2015.

Figura 01 – Evolução dos gastos do Ministério da Saúde em publicidade

Fonte: FOLHA DE SÃO PAULO, 2014

Vale atentar para a publicidade, porém, não somente pelo dinheiro envolvido, mas também por sua importância na construção da ideia de saúde no imaginário social. Dentes brancos, hálito puro, alimentação saudável, corpos atléticos, uso de camisinha, vacinação em dia, felicidade, limpeza, aprovação moral, doe órgãos, doe sangue, drogas não, autorresponsabilização... Ciente da necessidade de melhor verificação, mas como ilustração e base argumentativa para problematizarmos a PUPGS, pode ser útil trazer o exemplo da campanha de prevenção à Aids veiculada no carnaval de 2012. As peças trazem dados interessantes que evidenciam o objetivo da campanha daquele ano e do ano anterior, ao mesmo tempo em que nos permite ponderar sobre o alcance de tais objetivos. Com o apelo de que se deve usar camisinha na prática do sexo com o intuito de evitar a transmissão do HIV e a propagação da Aids¹³, o VT (comercial televisivo) apresenta dados mostrando que a

¹³ A Síndrome da Imunodeficiência Adquirida ou Aids, na sigla para o termo em inglês, é uma doença infecciosa causada pelo Vírus da Imunodeficiência Humana, HIV no acrônimo em inglês. O assunto será tratado neste trabalho em maior detalhamento quando da apresentação do universo empírico.

incidência do vírus aumentou, sobretudo, entre a população jovem homossexual masculina, alvo das campanhas, e que uma parcela muito grande não usa regularmente o preservativo (Figura 02).

Figura 02 – *Frame* do vídeo da campanha do Ministério da Saúde contra Aids - Carnaval de 2012



Fonte: Envolverde, 2012.¹⁴

Apesar de se saber que o comportamento humano é multideterminado, parece-nos legítimo ponderar que as campanhas governamentais admitem uma leitura de que não seriam apenas informativas, mas funcionariam no sentido último de promover uma mudança de comportamento. Ainda que tais campanhas, muitas vezes, não sejam exclusivamente publicitárias – há ações integradas com profissionais de saúde, medidas sanitárias e novas rotinas de atendimento, por exemplo – a publicidade, instância comunicativa de grande visibilidade e governabilidade, mostra justamente aquilo que parece estar tentando combater sem obter o êxito esperado. Por que as campanhas pedem (ou informam, ameaçam, assustam...) aos jovens para que usem camisinha e eles não usam? Por que as campanhas continuam a ser desenvolvidas – ainda que com estratégias criativas e persuasivas diferentes – se parece que tal estratégia não se configura com o êxito almejado? Acredita-se na mudança de comportamentos ou são estratégias para manter o tema na agenda da sociedade? Como seus resultados são avaliados? Essas inquietações podem trazer outra ponderação que se localiza no interesse em saber quais as evidências que subsidiam a tomada de decisão por se fazer uma campanha publicitária com suas estratégias de criação e veiculação (ALVES, 2012)

¹⁴ Disponível em: <http://envolverde.com.br/noticias/campanha-contra-a-Aids-no-carnaval-comeca-a-ser-veiculada/> Acesso em 16/08/2014.

– o que pode ser desdobrado na investigação dos objetivos atribuídos às campanhas publicitárias e dos parâmetros utilizados para a verificação do alcance de tais objetivos. Em suma: em que se baseia a decisão de fazer publicidade em saúde, quais os objetivos das campanhas e como é verificado o alcance de tais objetivos? A relação com as políticas nacionais de saúde, as normas estabelecidas pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom), a concepção e modelo de publicidade vigente, o imaginário organizacional e da gestão pública, a predominância da lógica campanhista nas ações do Ministério da Saúde, interesses econômicos frente a interesses coletivos e sociais... Ainda que se entenda que o acesso a tais informações implica um esforço persistente e superação de dificuldades muito grandes (PITTA, 2001; 2002), acreditamos que esses são aspectos que – ainda que não se constituam diretamente na problemática central, mas como cenário e elementos problematizadores – a investigação deve considerar para compreender inter-relações entre os atores e instâncias que atuam no circuito de demanda, realização e avaliação das campanhas publicitárias governamentais de utilidade pública em saúde.

Assim, além da importância das campanhas publicitárias enquanto elemento interveniente na promoção da saúde, acreditamos que este estudo justificou-se pela ausência da sistematização e análise dessas práticas, pela relevância da publicidade governamental de utilidade pública em saúde em termos financeiros e culturais, pelos subsídios que pode dar ao controle social¹⁵ do Sistema Único de Saúde, por se tratar de recursos públicos e pela contribuição aos estudos acadêmicos sobre publicidade, área ainda relativamente carente de esforços em geral (JACKS, 2001; LONDERO, 2011; PAVARINO, 2013) e desta natureza e abordagem em específico – estudos culturais focados na instância de produção. Como já se havia verificado por ocasião do projeto de pesquisa, esse circuito não se encontra descrito nem de forma esquemático-operativa em documentos, nem de forma teórico-analítica na literatura. As informações relativas às práticas que aglutina se encontram dispersas na legislação, em portarias, decretos, acordos, instruções normativas, códigos, regulamentos ministeriais, assim como em condutas, organogramas e manuais.

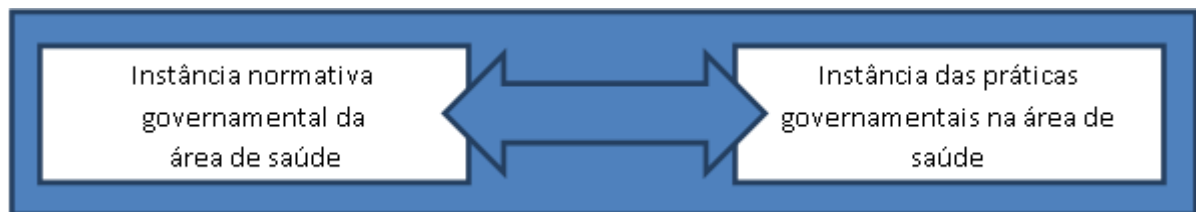
Intitulado ‘Publicidade governamental de utilidade pública em saúde: configuração do circuito das práticas de produção na realização de uma campanha publicitária pelo Ministério

¹⁵ Controle social é utilizado aqui no sentido assumido pela legislação constituinte do SUS e constante na própria constituição federal de 1988, o controle exercido pelo povo por meio de sua participação nos espaços públicos e políticos. Não se aplica assim à ideia de controle do povo por algum poder a ele externo.

da Saúde’, este estudo com recorte temático interdisciplinar entre as áreas da Saúde e da Comunicação, traz uma problematização que pode ser sintetizada na questão norteadora: “Como são realizadas as campanhas publicitárias de utilidade pública pelo Ministério da Saúde?”. Aparentemente ingênua em um primeiro olhar, o questionamento tem a pretensão de desnaturalizar tais práticas ao desdobrar-se e pensar “quais atores, instâncias e dimensões são mobilizados?” e “que lógicas e interesses sustentam ou atravessam os processos de demanda, realização e avaliação das campanhas?”.

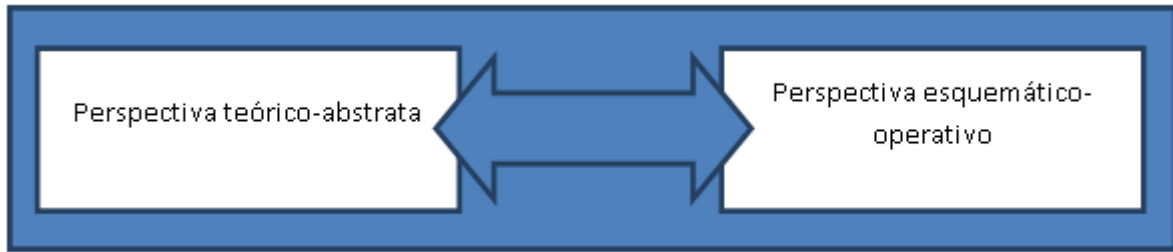
A problematização proposta busca realizar duas integrações. A primeira integração (Figura 03) dar-se-ia entre a instância normativa existente na esfera governamental federal de saúde, que prescreve condutas e processos a serem seguidos para a realização de uma campanha, e a instância da prática efetiva dos atores que atualizam esse processo seguindo, ou não, as normas e prescrições burocrático-legais.

Figura 03 – Integração das instâncias das normas e das práticas



A segunda integração (Figura 04) seria entre a perspectiva teórica oriunda da área de comunicação, que discute o processo de realização de uma campanha publicitária, de qualquer área e não específica em saúde, e as práticas concretas de realização de campanhas de publicidade governamental de utilidade pública em saúde, usualmente organizadas em modelos esquemático-operativos nas normas.

Figura 04 – Integração das perspectivas teórico-abstrata e esquemático-operativa



A partir dessas questões, estabeleceu-se como objetivo geral “analisar o circuito de produção das campanhas publicitárias de utilidade pública do Ministério da Saúde considerando suas dimensões mobilizadas”. Para tanto, são objetivos específicos “identificar, caracterizar e contextualizar o circuito em seus objetivos, práticas, processos, contextos, elementos, fluxos, dinâmicas e relações envolvidas no processo de produção das campanhas” e “analisar os componentes e relações existentes, considerando as conformidades, diferenças e contradições verificadas”.

O desenho da pesquisa comportou uma fase exploratória de revisão bibliográfica, pesquisa documental e sondagens com publicitários e profissionais da área que ajudaram a estruturar o projeto desta dissertação. Em uma segunda fase conclusiva descritiva (MALHOTRA, 2009) houve o aprofundamento das leituras, condução de pesquisa documental pormenorizada e realização de entrevistas em profundidade com atores representativos das instâncias que compõem o circuito das campanhas. O material coletado foi então sistematizado e analisado à luz do referencial teórico construído. Além da literatura entendida como essencial para o presente trabalho e identificada a partir de estudos abrangentes como o de Signates (sobre mediação), o de Ecosteguy (sobre Estudos Culturais), o de Martino e Pavarino (sobre teoria da publicidade), o de Piedras (sobre a publicidade na ótica dos Estudos Culturais) e o de Formiga Sobrinho (sobre publicidade no contexto da comunicação pública) – foram usadas outras produções identificadas no levantamento bibliográfico focado em ‘processo publicitário’ e ‘publicidade em saúde’. Com o uso de descritores e estratégias de busca pertinentes para cada base (APÊNDICE F), contemplamos a Literatura Latino-americana e do Caribe em Ciências da Saúde (Lilacs), a Scientific Electronic Library Online (SciELO), o Portal de Teses e Dissertações e o Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

No exame de qualificação, a banca apresentou várias sugestões, dentre as quais se destaca a definição de uma campanha publicitária específica como referência norteadora para conduzir o levantamento de dados. Assim, embora a pretensão seja a compreensão do processo mais geral de realização de campanhas de PGUPS, selecionamos a campanha sobre Aids veiculada por ocasião do carnaval no ano de 2014, denominada *Aids 2014 – Flight Carnaval*, buscando nos manter atentos as suas particularidades. Após a qualificação, o projeto foi registrado na Plataforma Brasil sob o número 36772114.5.0000.5241 do Certificado de Apresentação para Apreciação Ética (CAAE), submetido e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio. O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (APÊNDICE C) foi lido e assinado por todos os entrevistados.

A presente dissertação, resultante e relato dos esforços da pesquisa empreendida, é composta por esta introdução que apresenta o tema problematizando-o e aponta os objetivos, justificativa e aspectos metodológicos – como o marco teórico, desenho do estudo e procedimentos de coleta e análise de dados. É nesta introdução ainda que, a seguir, também apresentamos os Estudos Culturais como o prisma adotado para se compreender a publicidade. O primeiro capítulo, ‘Saúde: complexo conceitual e lugar da comunicação’, reflete sobre diferentes concepções, demarca a perspectiva da promoção da saúde, apresenta o Sistema Único de Saúde (SUS) como ordenador da atenção à saúde e contexto político-organizacional das PGUPS e, ao final, apresenta o campo da Comunicação e Saúde evidenciando o paradigma comunicacional no qual o trabalho se inscreve. O segundo capítulo, “Publicidade: da comunicação social à publicidade governamental de utilidade pública em saúde”, realiza o percurso da conceituação, caracterização e tipologia da publicidade como modalidade ou gênero comunicacional até a construção da noção de PGUPS a partir das noções de publicidade de utilidade pública, publicidade governamental e publicidade em saúde. O terceiro capítulo trata do universo empírico e dos procedimentos de coleta e análise de dados, bem como da análise propriamente dita. A seção Conclusão encerra os elementos textuais desta dissertação que traz ainda as referências, apêndices e anexos.

Estudos culturais como perspectiva de compreensão

A publicidade tem sido tratada por estudiosos como um vetor importante – exaltado ou demonizado – na construção de identidades, de padrões de beleza e hábitos de consumo. Suas

dimensões instrumental, econômica e material têm sido frequentemente analisadas a partir de referências que minimizam outras dimensões, como a política, a social e a cultural. Para incluí-las e reconhecer a complexidade desse objeto é necessário um aporte teórico-metodológico adequado, como nos parece aquele adotado por Piedras (2009), que mobiliza a abordagem dos Estudos Culturais (EC) em sua proposta de análise multidimensional, para além da dicotomização simplista entre as visões apocalípticas e integradas¹⁶. Registre-se que Williams (2013), Schudson (1984) e Hall (1997) já o fizeram anteriormente e que, recentemente, Ecosteguy (2012) e Felippi (2008; 2012) adotaram tal perspectiva para se tratar o jornalismo.

No levantamento bibliográfico realizado e detalhado no terceiro capítulo, foram encontrados poucos artigos que tratam da publicidade em saúde sem recorrer à visão instrumental de campanhas sobre questões de saúde. Esse enfoque predomina, sobretudo, relacionado a temas como tabagismo, Aids, consumo de bebidas alcoólicas e alimentos. O que tentamos distinguir aqui é a abordagem da publicidade como objeto teórico localizado em uma dinâmica social complexa da saúde de uma ‘outra’ abordagem da publicidade, na qual a discussão baseia-se em investigar qual a contribuição da publicidade nas campanhas, uma espécie de investigação antes/depois. Parece-nos que a publicidade ainda ocupa um *status* de pouca centralidade acadêmica e não somente no campo da saúde. Não que ela não seja abordada, mas de forma menos significativa que a comunicação e, em especial, o jornalismo. E dentre vários estudos encontrados, o olhar recai com grande frequência sobre os produtos publicitários, seus sentidos, as semioses, a recepção. Ciente da relevância desses investimentos, propõe-se aqui contribuir em outro sentido, não contrário, mas complementar talvez: o que privilegia o *status* teórico da publicidade em sua dinâmica de produção inserida em um contexto multifacetado e complexo.

A pesquisa [*sobre publicidade*], por exemplo, continua movendo-se prioritariamente em torno do estudo da linguagem centrada em si mesma, através de análises formais que não avançam na articulação com outras instâncias do social. Com isto apenas há uma troca de objeto de estudo ratificando indefinidamente aspectos já detectados em outras pesquisas (JACKS, 2001, p. 211).

¹⁶ Apocalípticos e integrados são os termos utilizados por Umberto Eco no texto ‘Apocalípticos e integrados’ (1976) para designar, respectivamente, aqueles que entendiam a publicidade de forma negativa, crítica e pernicioso para a sociedade, e aqueles que a consideravam parte do sistema, sem problematizar disfunções e interferências sociais.

Resgatando o estudo “A publicidade vista pela academia: tendências dos anos 90” (JACKS, 2001) e ponderando sobre a escassez de discussões acadêmicas fora de uma perspectiva simplificadora e dicotomizante da publicidade, Piedras (2005; 2009) traça premissas para se pensar tal abordagem considerando que a publicidade deve ser analisada para além da economia, da política e da microssociologia em uma perspectiva relacional, considerando sua natureza processual, reconhecendo um circuito com todas as dimensões, produtos e lógicas de produção e recepção. Tal visada já havia sido trabalhada, ainda que de maneiras diferenciadas, pioneiramente por Hall, Schudson e Williams, como já dito, mas a autora, baseada nos conceitos centrais de articulação de Hall e de fluxo de Williams, propõe de forma sistematizada a concepção de publicidade à luz dos Estudos Culturais. Neste trabalho, ganha relevo ‘articulação’, conceito que propicia o abandono de relações determinísticas e promove a percepção da inter-relação possível mutuamente influenciadora e constituinte entre a publicidade e o mundo social, entendendo-a como prática cultural.

Considerando-se que grande parte da conceituação e leituras é realizada em uma perspectiva instrumental da comunicação tendo como primado a publicidade enquanto prática profissional dentro de um paradigma funcionalista, propõe-se aqui a superação desse modelo. Não se quer dizer com isso que não é possível o entendimento da publicidade dentro da lógica de função-tarefa, mas que ela tem que ser ampliada para sua percepção como prática social, e cultural, que se configura como processo comunicativo. A ideia é de superação, inclusive, da dicotomia explicitada por Eco (1976) como apocalípticos x integrados e apontada por Melo (1991), Piedras (2009), Londero (2011) e Pavarino (2013). Assim, em consonância com Hall (1997), Schudson (1984), Williams (2003), Schulman (1999), Ecoteguy (2012), Felippi (2008; 2012), Jacks (2005) e Piedras (2005; 2009), sem excluir a possibilidade de outros, adotou-se os Estudos Culturais como marco teórico pertinente para o estudo de processos comunicativos em uma perspectiva holística, multidimensional, processual e socialmente inserida e articulada que permita considerar, como entendido por Williams (2003), a experiência concreta do vivido, os produtos simbólicos e estruturas sociais. Porém, ainda que permitam abordagem abrangente da publicidade, considerando suas formas, práticas e processos em seus respectivos contextos, considerando sua inserção no mundo em suas dimensões econômica, social e cultural, os Estudos Culturais não oferecem propriamente uma metodologia, mas uma lógica-metodológica. Mas aponta um caminho promissor que aqui se pretende trilhar.

Delimitar claramente os Estudos Culturais em um escopo teórico preciso não é tarefa simples dada sua compreensão como perspectiva na qual diversas disciplinas se cruzam e a não existência de procedimentos metodológicos próprios. Entretanto, é possível afirmar que as “relações entre a cultura contemporânea e a sociedade, isto é, suas formas culturais, instituições e práticas culturais, assim como, suas relações com a sociedade e mudanças sociais, compõem seu eixo principal de pesquisa” (ECOSTEGUY, 1998, p.88). E a crítica, juntamente com a reflexividade e abertura teórica, uma de suas principais características. Crítica, como colocado por Johnson (2000, p.10), no sentido de “conjunto dos procedimentos pelos quais outras tradições são abordadas tanto pelo que elas podem contribuir quanto pelo que elas podem inibir”.

Originados em Birmingham, Inglaterra, em meados do século XX, os EC foram institucionalizados com a fundação do *Center of Contemporary Cultural Studies* por Richard Hoggart, em 1964, e possuem três obras basilares: *The uses of literacy* (1957), do próprio Hoggart, *Culture and Society* (1958), de Raymond Williams, e *The making of the english working-class* (1963), de E.P. Thompson. Nesse início dos EC, é fundamental perceber a ruptura com o paradigma funcionalista e estruturalista para uma aproximação das perspectivas sociológica, fenomenológica, etnológica e interacionista simbólica (ECOSTEGUY, 1998). A pesquisa qualitativa também se torna sua abordagem por excelência e seus objetos configuram-se em problemáticas anteriormente desconsideradas como as culturas populares, as questões de gênero, a etnicidade e os meios de comunicação de massa. Internacionalmente difundidos a partir da década de 1980, os EC atualmente configuram-se menos politizados que em seu início, mas continuam tendo como centro a compreensão da cultura numa perspectiva mais cotidiana e abrangente, menos elitista e restrita.

Dentre as características dos Estudos Culturais pertinentes para o desenvolvimento deste trabalho estão a interdisciplinaridade, a concepção de cultura, a relação da cultura com o mundo social, a consideração da ideologia e da hegemonia como imbricadas nas práticas sociais e a perspectiva qualitativa multimétodos. A interdisciplinaridade nos é particularmente pertinente em se tratando do PPGICS e de um objeto no campo da comunicação. A publicidade, como modalidade comunicacional, situa-se – tanto como objeto de estudo, área de conhecimento ou prática profissional – na interface de várias disciplinas e saberes, sendo importante a compreensão de sua natureza outra que não disciplinar.

O conceito de cultura é entendido como práticas e relações cotidianas do sujeito inserido na sociedade e não somente como, por exemplo, um repertório de conhecimentos privilegiados, o universo das musas inspiradoras da música, pintura, escultura e demais ou o conjunto de tradições típicas de um povo. “De acordo com este enfoque, *todas* as práticas sociais, na medida em que sejam relevantes para o significado ou requeiram significado para funcionarem, têm uma dimensão ‘cultural’” [*grifos do autor*] (HALL, 1997, p. 13). Trata-se de uma construção social que é historicamente modulada e, nesse sentido, apesar da influência marxista, os EC extrapolam a noção de determinismo econômico e consideram a cultura em suas inter-relações com economia, política e ideologia na constituição da sociedade. Consideram ainda que as práticas sociais são orientadas por estruturas de entendimento do mundo social – o conceito de ideologia de Althusser – e por tensionamentos constantes em busca do consentimento total sem, no entanto, nunca alcançá-lo de fato, ainda que se consiga amplamente abrangente – o conceito de hegemonia de Gramsci (ECOSTEGUY, 1998). Consideram, assim, as relações da publicidade e o mundo social, da comunicação e a cultura, do texto e o contexto, das práticas e a estrutura, do material e do simbólico, dos aspectos macro e microsociais. Essas relações, menos que determinações, são entendidas como articulações segundo a noção trazida por Stuart Hall. E é dentro dessa complexidade que se constrói a abordagem metodológica qualitativa desse estudo.

Conceituar articulação pode ser particularmente complexo haja vista que Slack, uma das estudiosas que se debruçou especificamente sobre o conceito e publicou junto com Stuart Hall *Critical Dialogues in Cultural Studies*, coloca que “*The point is that it [articulation] isn’t exactly anything*”¹⁷ (SLACK, 1996, p.117). Entretanto, ainda que considerando o caráter provisório de uma conceituação que oriente este trabalho e baseado, sobretudo, nos trabalhos de Hall em *A centralidade da cultura* (1997) e *Da diáspora* (2003), articulação pode ser entendida aqui como um processo de vinculação no qual conexões dinâmicas de caráter multidimensional são criadas, mantidas, desfeitas e refeitas entre o ‘todo’ (uma formação social), suas partes e seus contextos numa relação recíproca e mutuamente constituinte e constitutiva. Essas conexões são circunstanciais e por isso mesmo não estão dadas *a priori*, nem são absolutas e definitivas, podendo criar, variar e romper seus vínculos e conexões para depois retomá-los ou criar outros novos. O ‘todo’ formado pelas articulações é uma estrutura

¹⁷ “*O ponto é que [articulação] não é nada exatamente*” (tradução nossa).

complexa constituída pelas práticas, pelas correspondências, não correspondências e pelas contradições, não ao acaso, mas relacionado a outras estruturas e a suas partes em relações de dominação e subordinação. Essas articulações não são estabelecidas na proporção ‘um-para-um’ e podem ser entendidas como acontecendo em diferentes níveis em uma conjuntura de forças sociais concretas em determinado período histórico.

Metodologicamente, a noção de articulação implica explorar possíveis e improváveis conexões, múltiplas, que não são necessariamente óbvias ou inerentes aos conceitos, situações e fenômenos concretos estudados. No caso específico da comunicação, envolve também o exame de como as dimensões e forças social, institucional, técnica, econômica e política estão organizadas na construção de sentidos, das identidades e nas formas de compreensão de mundo. A compreensão das práticas envolveria o entendimento de seus contextos, tendo claro que “O contexto não é algo lá fora, dentro do qual práticas ocorrem ou que influencie o desenvolvimento das práticas. Na verdade, identidades, práticas e efeitos geralmente constituem o próprio contexto dentro dos quais elas são práticas, identidades e efeitos” (tradução nossa)¹⁸ (SLACK, 1996, p.125).

Apesar de pensados para a televisão e de não terem sido apresentados de forma sistemática como dispositivos ou categorias de análise, Hall se vale dos seguintes aspectos ao realizar, ele próprio, a análise da comunicação televisiva sob a égide da articulação no ensaio *Encoding/Decoding*:

as estruturas institucionais, suas práticas e redes de produção, relações organizadas e infraestruturas técnicas, [...] o conhecimento vigente relativo às rotinas de produção, habilidades técnicas historicamente definidas, ideologias profissionais, conhecimento institucional, definições e assunção sobre a audiência e por aí vai [...] [outras assunções] [...] tópicos, tratamentos, agendas, eventos, pessoal, imagens da audiência, [...] ‘definições de situação’, [...] formações discursivas, estruturas sócio-culturais e políticas, regras do discurso e da linguagem, [...] relações institucionais e societais de produção” (tradução nossa)¹⁹ (HALL, 2003, p.92-3).

¹⁸ *the context is not something out there, within which practices occur or which influence the development of practices. Rather, identities, practices, and effects generally, constitute the very context within which they are practised, identities or effects*

¹⁹ *the institutional structures, their practises and networks of production, organized relations and technical infrastructures, [...] knowledge-in-use concerning the routines of production, historically defined technical skills, professional ideologies, institutional knowledge, definitions and assumptions about audience and so on [...] [other assumptions] [...], topics, treatments, agendas, events, personnel, images of the audience, [...]*

O conceito de articulação nos é caro por permitir entender o caráter vinculatório dinâmico da publicidade com outras dimensões contextuais que ao mesmo tempo a constituem e por ela são constituídas. Tratar-se-ia de dupla articulação na medida em que a estrutura interfere nas práticas, mas as práticas interferem na estrutura. “A prática é a forma como uma estrutura é ativamente reproduzida” (HALL, 2003, p.167). Tais interferências de uma dimensão e outra são recíprocas, mas não necessariamente iguais ou equivalentes. Seria em um primeiro sentido o que permitiria inclusive entender o caráter multidimensional da publicidade, sua natureza multifacetada, já que se articularia simultaneamente e dinamicamente em um arranjo social complexo que a constituiria “una” – a publicidade – ao mesmo tempo em que permitiria perceber suas “partes” constituintes. Na mesma lógica, a articulação da publicidade com o contexto é que permite sua abordagem global, de suas relações enquanto processo e práticas inseridas no mundo social, por ele constituída e dele constituinte.

As dimensões mobilizadas nesse mundo social para serem identificadas precisam ter suas articulações com a publicidade visualizadas. Piedras e Jacks consideram os âmbitos econômico, político e cultural para procederem à identificação das articulações existentes. “Compreender a sua “articulação” com o mundo social remete, portanto, ao processo de construção de uma visibilidade analítica das conexões entre as forças econômicas, políticas e culturais que permeiam e que contextualizam seu processo comunicativo e definem sua natureza” (PIEDRAS; JACKS, 2005, p.204). No âmbito econômico, é mapeado o modo de produção capitalista; no âmbito político, o neoliberalismo com seus desdobramentos desregulamentadores e transnacionalizantes; e no âmbito cultural, a cultura de consumo com seu caráter industrial e massificador. Sua natureza multifacetada é caracterizada pelas autoras como instituição econômica e cultural, sistema comercial e mágico, arte e indústria.

Numa proposta de um estudo multiperspectívico (KELLNER, 2011), entendemos como pertinente pensar uma triangulação com a noção de mediação trabalhada por Martin-Barbero (2003) – ainda que ambos sejam da corrente dos Estudos Culturais, angulam de forma distinta as relações do objeto com o contexto, com o mundo social. O conceito de mediação pode ser entendido como uma outra perspectiva para se pensar a relação de determinado objeto de estudo do âmbito do social em suas múltiplas relações com o contexto.

‘definitions of the situation’, [...] discursive formations, socio-cultural and political structure, rules of discourse and language, [...] institution-societal relations of production

Em um resgate histórico, Signates (1998) identifica três origens distintas para o conceito: a filosofia idealista, a filosofia hegeliana e a tradição marxista. As ideias centrais remetem, respectivamente, à intermediação, aos vínculos dialéticos entre categorias e à relação de causa-efeito (reflexo). Entretanto, ponderando a dificuldade em conceituar claramente mediação sem cair no relativismo absoluto – em que tudo seja mediação – e considerando as várias acepções possíveis de acordo com autores diversos, além da ausência de definições explícitas em várias obras – como é o caso do próprio Martin-Barbero – pontuamos que, partindo do paradigma sociocultural e comunicacional em que se insere, mediação não seria intermediação, já que não seria coerente imaginar de forma positivista a integração dualista entre duas categorias distintas e independentes. Também não seria filtragem, pois implica a compreensão informacional e transmissional da comunicação. Finalmente, não seria intervenção, não obstante a capacidade de interferência no processo de construção de sentidos.

A ideia de mediação atualmente difundida surge com Williams ao criticar a noção de reflexo, que seria própria do marxismo (ainda que saibamos a existência de diversas correntes) – a superestrutura como reflexo da infraestrutura. É de sua obra que Martin-Barbero parte para se apropriar do termo, difundi-lo e se constituir como referência para os estudos latino-americanos. Usando o conceito em sua produção intelectual sem, no entanto, tê-lo definido explicitamente como atestam Signates (1998) e Orózco Gomez (1994), Martin-Barbero permite várias compreensões do termo: como ‘construto ou categoria teórica’, ‘discursividade específica’, ‘instituição ou local geográfico’, ‘estruturas, formas e práticas vinculatórias’ e ‘dispositivo de viabilização e legitimação da hegemonia ou resolução imaginária da luta de classes no âmbito da cultura’ (MARTIN-BARBERO, 2003; SIGNATES, 1998).

É, no entanto, no sentido de processo de estabelecimento de relações entre comunicação, cultura e o contexto social em suas várias dimensões – e em suas práticas e concepções – enquanto fatores intervenientes na construção de sentidos e estruturas de compreensão social e cultural que o conceito de mediação ganha maior aplicabilidade neste estudo. A reflexão de Orózco Gomez (1994) permite aprimorar o uso da mediação como categoria analítica ao entendermos os contextos macro e microssociais como ‘fontes de mediação’, lugares onde as mediações originam-se. O autor traz também a perspectiva de múltipla mediação, considerando um processo complexo e difuso cujas “fontes de mediação são várias: cultura,

política, economia, classe social, gênero, idade, etnicidade, os meios, as condições situacionais e contextuais, as instituições e os movimentos sociais [...além da...] mente do sujeito, em suas emoções e suas experiências” (SIGNATES, 1998, p.67).

A própria comunicação, menos que circunscrita aos meios, mensagens e efeitos, é processo de mediação que inter-relaciona subjetividades e do qual emerge diferentes estratégias de construção de sentido, para compreensão, mas também para posicionamento, aproximação, diferenciação e usos sociais diversos (MARTIN-BARBERO, 2003; ARAUJO; OLIVEIRA, 2012). As dimensões articuladas na publicidade então poderiam ser entendidas também como mediações ‘da’, ‘na’ e ‘para’ a publicidade.

O mapa noturno de Martín-Barbero (2003) (ANEXO A) é uma referência conceitual que atua como lógica-metodológica de conduta para a realização de análises baseadas no conceito de mediação. O mapa de Martín-Barbero apresenta quatro momentos interarticulados não necessariamente de forma sequencial – Matrizes Culturais, Lógicas de Produção, Formatos Industriais e Competências de Recepção – além das mediações entre os quatro momentos – institucionalidade, tecnicidade, ritualidade e socialidade. No prefácio à 5ª edição de *Dos meios às mediações*, na atualização do mapa, o autor também evidencia dois níveis ou perspectivas de compreensão das mediações – como mediações culturais da comunicação e também como mediações comunicacionais da cultura.

As matrizes culturais, primeiro momento do mapa, são entendidas menos como momento cronológico que como instância que atravessa todas as demais. A acepção é a do substrato cultural de constituição dos sujeitos sociais, as permanências da cultura manifestas e intervenientes no fazer publicitário, na construção sócio-histórica de seu processo produtivo (relações de trabalho, hierarquias, rotinas, tradições, códigos de conduta, identidade publicitária etc.), de seus formatos (tipos de conteúdos, abordagens, gêneros, formatos de peças, linguagens etc.) e das formas de recebimento e uso dos produtos publicitários (perfil do público, hábitos de consumo, contextos, expectativas, ritos, efeitos etc.). Tendo como referência o trabalho de Felippi (2008, 2012) desenvolvido sobre o jornalismo com o uso do mapa noturno, entendemos aqui como matrizes culturais, constituídas historicamente, a identidade publicitária, o serviço público, a concepção de saúde e do modelo assistencial, o capitalismo no contexto brasileiro com as marcas do patrimonialismo.

O segundo momento, ou instância na minha preferência, é aquele particularmente relevante por nele focalizarmos nossos esforços. Trata-se das lógicas de produção, o que estrutura e orienta a instância de produção e circulação do produto publicitário, da mensagem publicitária. Interessa-nos aqui a compreensão da prática publicitária como fenômeno cultural situado em contextos sob a ótica dos estudos culturais privilegiando a materialidade social da cultura e a dimensão simbólico-política, bem como focando a instância de produção sem, no entanto, perder a referência de processo em sua totalidade que só ocorre perpassado por matrizes culturais e apresentado em formatos industriais para a instância de recepção que “consome” os produtos comunicacionais dentro de suas lógicas de uso, de suas competências de recepção, de consumo. São considerados os seguintes dispositivos definidos por Martín-Barbero (2003) e apropriados por Piedras e Felippi: competitividade industrial (das agências de publicidade, veículos e fornecedores), competência comunicativa (do Ministério da Saúde, Ascom/MS, Áreas Técnicas, Secom e agências publicitárias), níveis e fases de decisão (do processo configurado no circuito de demanda e realização da PGUPS), ideologias profissionais (de publicitários, servidores públicos, ativistas, médicos e outros atores) e as estratégias de comercialização (adaptado aqui para estratégias de mídia e de persuasão).

A terceira instância é aquela dos formatos industriais, a dimensão de materialização do que foi produzido nas lógicas de produção e ofertado e consumido nas lógicas de uso. Seriam os formatos com as especificações técnicas dos suportes (tipologias de campanhas e peças publicitárias – *teaser*, lançamento, jingle, spot, outdoor etc.), os gêneros (publicidade mercadológica, institucional, de utilidade pública etc., bem como outras modalidades comunicacionais com funcionalidade análoga, concorrente ou complementar como relações públicas, jornalismo etc.) e a linguagem (em seus discursos, narrativas e gramáticas).

A quarta instância que também pode ser entendida, a depender do recorte didático, como o momento ‘final’ do processo de comunicação publicitária, é o das competências de consumo ou recepção ou, ainda, o das lógicas de uso. Esta instância é caracterizada pelas formas como os textos endereçados tem ou deveriam ter alcance a seus destinatários e são recebidos, consumidos e usados num processo de construção de sentido pelo público – notadamente modulado no tensionamento entre as marcas individualizadas, psicológicas e identitárias do sujeito e marcas coletivas dos grupos sociais em que se inserem e inter-relacionam dentro de perfis psicossociodemográfico e de consumo, com as leituras prevalentes das peças publicitárias, a competência cultural do público-alvo e do público efetivo. Entretanto, como

ainda será discutido por ocasião do conceito de ‘fluxo’, tais lógicas de uso só se configuram frente ao que ao receptor foi ofertado. Ou seja, é legítimo entender que há um sentido prevalente intencionado na instância de produção e que o sentido construído na recepção só acontece frente às possibilidades – a autonomia do público, nesse sentido, é relativa pois não há concretamente a alternativa de uma compreensão totalmente livre, descolada dos textos produzidos.

Essas quatro instâncias ou momentos são articulados pelas mediações da institucionalidade, tecnicidade, ritualidade e socialidade. A institucionalidade é entendida como a mediação da ordem do instituído e das instituições, dos elementos intervenientes e constituintes reguladores das relações de poder nos grupos sociais e na vida e modos de ser. Seriam mais especificamente visualizados nas leis, normas, ética/moral e códigos de conduta de instituições como a Publicidade e a Identidade Publicitária, o Poder Público, a Mídia, a Saúde, a Aids. A tecnicidade, por sua vez, constitui-se na mediação da técnica na construção dos formatos considerando-se a dialética entre as competitividades industrial e tecnológica. Seria ligada às técnicas e estratégias comunicativas, a tecnologia de criação, produção, veiculação e interação, à oferta de “serviços/produtos” de saúde/saúde pública. A ritualidade é a mediação dos ritos, formas e competências nos processos de consumo dos produtos comunicacionais/culturais. “A ritualidade é a mediação que sustenta o processo de comunicação, ou seja, entre os gêneros e o consumo, da parte dos formatos, articula memória discursiva e gramáticas para leitura dos gêneros e dos discursos” (FELIPPI, 2008, p.22). São os contextos, hábitos envolvidos, expectativa e efeitos dos produtos publicitários, senso de credibilidade, argumentação, convencimento etc. Finalmente, a socialidade que é “[...] gerada na trama das relações cotidianas que tecem os homens ao juntarem-se, é por sua vez lugar de ancoragem da práxis comunicativa e resulta nos modos e usos coletivos de comunicação [...]” (MARTÍN-BARBERO, 2003, 17). É a mediação da constituição mútua e recíproca da cultura e da prática do consumo das peças publicitárias.

Assumindo uma perspectiva discursiva, Araújo (2002), dá concretude à mediação ao estabelecer uma matriz que aponta fatores de mediação. Sem aqui reproduzir toda a lógica matricial proposta, registre-se a existência das fontes (espaços simbólicos; por exemplo, a Saúde), dos campos (espaços sociodiscursivos abstratos; por exemplo, a Saúde Coletiva), de instâncias (espaços sociodiscursivos concretos; por exemplo, o SUS), de comunidades

discursivas (grupos que se reconhecem e fazem circular determinados discursos como, por exemplo, os médicos) e dos fatores

identificados em seis diferentes ordens: 1) Motivações e Interesses; 2) Relações (pessoais, grupais, comunitárias; institucionais e organizacionais); 3) Competências; 4) Discursividades (discursos, sistemas de nomeações, paradigmas, teorias e modelos); 5) Dispositivos de comunicação (de enunciação, de produção e circulação, tecnologias); 6) Leis, normas e práticas convencionadas (ARAUJO, 2002).

Orózco Gómez também contribui de forma concreta ao propor uma tipologia de mediações: individuais, situacionais, institucionais e ‘massmediáticas’. E é a partir de seu realce de que “as redes midiáticas, por si só, não são capazes de engendrar significados sobre os sentidos da saúde apenas pelo viés da codificação, oferta de mensagens e disponibilidade técnica dos meios” (OROZCO GÓMEZ, 1994) que Araujo e Oliveira (2012, s/p.) evidenciam a compreensão da mediação como prática discursiva que envolve contexto sociocultural, os dispositivos midiáticos e as condições de reconhecimento de cada grupo em suas conversações sociais.

Delineados e caracterizados os aspectos centrais dos Estudos Culturais, entende-se pertinente sumarizar aqueles que mais diretamente orientaram, não somente a construção de nosso objeto de estudo, mas sua análise – apresentada no terceiro capítulo juntamente com a descrição pormenorizada dos procedimentos metodológicos de coleta e análise.

Primeiramente é necessário ressaltar que o interesse de uso das noções de articulação e mediação envolve a compreensão da publicidade como instância comunicacional localizada não “somente” nos textos – exemplares concretos do discurso e lócus da construção de sentidos. Interessa-nos identificar as ações concretas, práticas sociais, quer anguladas como discursivas ou não, em suas dimensões material e simbólica, que implicam elementos intervenientes no processo de realização de uma determinada campanha de publicidade governamental de utilidade pública em saúde. Tal clareza é importante principalmente por se tratar esse estudo, não de analisar peças e campanhas em seus conteúdos e sentidos construídos, mas a globalidade e multidimensionalidade do processo de realização da campanha.

Assim, entende-se que a publicidade é de natureza multifacetada – instituição econômica de produção cultural, sistema comercial e mágico, arte e indústria (PIEDRAS, 2009). Trata-se de um enfoque cultural, mas não culturalista no sentido de privilégio ou exclusividade do viés de cultura na acepção de algo elitista, artístico e acadêmico. Considera a multidimensionalidade da publicidade em sua articulação com o mundo social, sua materialidade e o caráter simbólico das práticas, sua ideologia, seus condicionantes micro e macrosociais, seus textos e contextos. Entretanto, em um contexto de múltiplas dimensões, é necessário efetuar recortes conforme objeto e interesses do estudo. Buscando continuarmos sensíveis à diversidade de forças, naturezas e dimensões intervenientes, orientamo-nos pela publicidade em um contexto político, econômico e cultural marcado pelo capitalismo, desregulamentação das práticas, do Estado liberal, do modelo transnacional de Publicidade, de uma sociedade marcada por processos informacionais e pela massificação da cultura (PIEDRAS, 2009).

Sabendo os Estudos Culturais como não possuidores de metodologia específica ou que seja estabelecida *a priori*, entendemos que ela seja construída na relação com o objeto e com os interesses do estudo, contemplando uma abordagem multimétodos e multiperspectívica com pretensões holísticas. Seria então entendida como a mais adequada ao olhar a publicidade em sua complexidade e totalidade, tendo o conceito de articulação, com sua visada no ‘todo’ e nas ‘partes’, como central para tal compreensão. A articulação seria uma moldura teórica mais ampla e a noção de mediação traria em nosso entendimento, sobretudo nos dispositivos utilizados por Martin-Barbero, possibilidades mais direcionadas, específicas, para uma operacionalização metodológica. Não obstante, os aspectos – ainda que não sistematizados teoricamente como categorias ou dispositivos – apontados por Hall em Encoding/Decoding poder-se-iam somar montando um quadro norteador que guie nossa análise. Assim, ainda que não estejamos trabalhando com o mapa noturno de Martin-Barbero, entendemos que seus orientadores para análise possam se somar aos identificados em Hall para compor tal quadro que nos auxilie “na construção de uma visibilidade analítica das conexões entre as forças econômicas, políticas e culturais [sem nos limitar a elas] que permeiam e que contextualizam seu processo comunicativo e definem a sua natureza” (PIEDRAS; JACKS, 2005, p.204).

1. SAÚDE: complexo conceitual e lugar da comunicação

Saúde pode ser entendida de várias formas: como conceito, área do conhecimento, estado físico e mental, sistema de assistência e setor da economia. Pode ser ainda contexto para a Comunicação e Publicidade, atravessando-as e sendo por elas atravessada. Ainda que entendamos Saúde em suas dimensões biológicas, sociais e subjetivas, há perspectivas radicalmente diferentes nessa compreensão ao redor do mundo e mesmo em um mesmo lugar geográfico e social.

A Organização Mundial de Saúde (OMS), vinculada à Organização das Nações Unidas (ONU), é uma referência internacional na construção de parâmetros para compreensão e intervenção relacionada à Saúde. A OMS trabalha com prioridades em sua *Leadership priorities agenda*. Elas estão organizadas em “cobertura universal de saúde, regulação internacional da saúde, melhoria do acesso a medicamentos, determinantes sociais, econômicos e ambientais, doenças não transmissíveis e objetivos do milênio relacionados à saúde” (tradução nossa)²⁰ (WHO, 2014, s/d, s/p). Os objetivos do milênio – *Health-related Millennium Development Goals* – envolvem desde a prevenção e tratamento de doenças como Aids, malária e tuberculose, como ações relacionadas ao combate à desnutrição infantil, o tratamento da água para consumo e saneamento básico. O mercado mundial de medicamentos e insumos para saúde movimenta cerca de 3,2 trilhões de dólares anualmente (BRAZILIAN HEALTH DEVICES, 2014, s/p), não tendo sido identificado o volume movimentado especificamente pelos serviços de assistência, bem como prevenção e promoção da saúde.

Ainda que saibamos que comunidades mais distanciadas – não fisicamente, mas conceitualmente – da lógica dos grandes centros urbanos possuam modos de vida e sistemas valorativos potencial e significativamente diferenciados, inclusive no que diz respeito à Saúde, nosso interesse recai sobre a Saúde no âmbito nacional, dos países. Isso porque, ainda que também saibamos que perfis epidemiológicos e comportamentais não respeitam fronteiras, as formas de organização, em suas gestão e legislação, são circunscritas nas figuras dos Estados e governos. Tais formas são organizadas em um Sistema de Atenção à Saúde (SAS) de acordo com a concepção de saúde vigente, os interesses envolvidos, as disputas e

²⁰ *Universal health coverage, The International Health Regulations, Increasing access to medical products, Social, economic and environmental determinants, Noncommunicable diseases e Health-related Millennium Development Goals.*

consensos existentes, os recursos e tecnologias disponíveis, os perfis epidemiológicos e culturais e, usualmente, uma agenda de prioridades.

No Brasil há um sistema de atenção, relativamente recente, que é único – o SUS, o Sistema Único de Saúde. Tal sistema é universal é concebido em cima de valores sociais, num arranjo complexo do ponto de vista da gestão e consistente do ponto de vista da assistência e justiça social. Entretanto, como discutiremos neste capítulo, dadas a dimensão territorial, tamanho da população, diversidade de perfis epidemiológicos e culturais e forças econômicas, políticas, sociais, dentre outros fatores, o SUS possui suas contradições e há uma lacuna entre o que foi pensado e proposto e o que foi implementado e gerenciado. Convive com a medicina complementar e suplementar²¹ que, muitas vezes, o tensionam e se sobressaem, em certos segmentos sociais e regiões, quase como um sistema alternativo. Com mais de 200 milhões de habitantes, o Brasil possui cerca de 1.200 operadoras de planos de saúde registradas na Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) (ANS, 2014, s/p). São 51 milhões de consumidores de planos de assistência médica e cerca de 21 milhões de planos odontológicos. É nesse contexto que a indústria nacional de aparelhos e dispositivos (*devices*²²) médicos, odontológicos, hospitalares e de laboratórios faturou U\$ 5,7 bilhões em 2013 e gerou cerca de 60 mil empregos no país. Ela é capaz de atender a 90% da demanda do mercado interno e exporta para cerca de 180 países (BRAZILIAN HEALTH DEVICES, 2014, s/p). Segundo o Ministério da Saúde (PORTAL BRASIL, 2014, s/p), o Brasil possui 540 indústrias farmacêuticas (*drugs*) no país, responsáveis pela movimentação de R\$28 bilhões por ano. Já o SUS, realiza mais de 1 milhão de internações por mês, 3,2 bilhões de procedimentos ambulatoriais por ano e cerca de 500 milhões de consultas por ano. São mais de 190 milhões de beneficiados e 100 milhões de habitantes cobertos pela atenção básica. É ainda responsável por cerca de 90% das vacinações realizadas no país, bem como por 90 % das hemodiálises e 50% do consumo e uso de equipamentos hospitalares (CES/RJ, 2011). Em 2014 movimentou cerca de 58 bilhões de reais (MS, 2014).

²¹ Respectivamente a rede privada contratada pelo governo e a rede privada em livre iniciativa.

²² *Devices* é o termo em inglês utilizado na diferenciação entre medicamentos – *drugs* – e aparelhos, equipamentos e dispositivos.

1.1 Da Saúde, Saúde Coletiva e Promoção da Saúde

Explorando as referências conceituais do sistema brasileiro, para além da conceituação da Organização Mundial da Saúde (OMS) como completo bem-estar físico, mental e social e não somente como ausência de doença (OMS, 1949), a ideia de saúde é fortemente, até hoje, construída em cima dessa negativa. Como afirma Scliar (2007), recuperando Marc Lalonde²³, o campo da saúde engloba a dimensão da biologia humana, o meio ambiente, o estilo de vida e a organização da assistência à saúde. Envolve ainda aspectos sociais, políticos, culturais e econômicos dentre outros. Essa concepção é fundamental para a compreensão de que há todo um ecossistema Saúde, mais amplo que hospitais, médicos e medicamentos.

Não que se possa entender a Saúde como descolada de uma materialidade biológica e psíquica, mas o termo *saúde* envolve um complexo de conceitos e valores que traz uma expressão social e individual que não pode ser entendida fora dos contextos em que se inserem. Assim, o percentual de gordura de uma pessoa pode ser avaliado como algo a ser mantido ou alterado, dependendo de indicadores clínicos e epidemiológicos, mas também de uma adequação subjetiva considerando seu contexto social, histórico, político, cultural e econômico – se sou jovem ou velho, se sou homem ou mulher, se sou casado ou solteira, se sou atleta ou sedentário, se sou *fashion* ou *punk*, se sou homossexual ou heterossexual, o mesmo percentual de gordura pode ser entendido como ‘saudável’ ou não. E mais: a própria noção de doença se configura como uma abstração, uma construção social colocada por muitos com uma independência importante em relação à manifestação concreta do adoecer, da experiência da doença. Trata-se da tensão “entre a subjetividade da experiência da doença e a objetividade dos conceitos que lhe dão sentido e propõe intervenções para lidar com semelhante vivência” (CZERESNIA, 2003, p.42). No entanto,

não caberia [...] questionar o pensamento científico por ser limitado e redutor, mas sim criticar o ponto de vista que nega o limite da construção científica. [...] Nenhuma ciência seria capaz de dar conta da singularidade, por mais que se construam novos modelos explicativos – complexos – da realidade (CZERESNIA, 2003, p.43).

²³ Titular do Ministério da Saúde e do Bem-estar do Canadá responsável pelo Relatório Marc Lalonde formulado em 1974 e considerado por muitos como marco no desenvolvimento do campo da saúde (*health field*).

No Brasil, no momento histórico particular da distensão da ditadura militar instaurada em 1964, o conceito de Saúde foi ampliado e angulado no contexto político-ideológico considerando não somente os determinantes sociais envolvidos, mas a própria concepção da Saúde como direito social. Constante na Constituição Brasileira de 1988 e fruto de intensos debates e discussões no âmbito do movimento da Reforma Sanitária²⁴, que culminaram em sua formulação como ‘conceito ampliado de saúde’ na 8ª Conferência Nacional de Saúde (CNS), em 1986, coloca “saúde como direito de cidadania”, superando as perspectivas biológica e curativa e trazendo a noção de justiça social.

No contexto dessa nova definição, a noção de saúde tende a ser socialmente percebida como efeito real de um conjunto de condições coletivas de existência, como expressão ativa – e participativa – do exercício de direitos de cidadania, entre os quais o direito ao trabalho, ao salário justo, à participação nas decisões e gestão de políticas institucionais etc. Assim, a sociedade teve a possibilidade de superar politicamente a compreensão, até então vigente ou socialmente dominante, da saúde como um estado biológico abstrato de normalidade (ou de ausência de patologias) (LUZ *apud* CARDOSO, 2001, p.73).

Dentre as acepções de saúde possíveis, o conceito de Saúde Coletiva (SC) nos é particularmente interessante por entender a Saúde como estado vital, setor de produção e campo de conhecimento articulado à estrutura da sociedade em suas instâncias econômicas, políticas, ideológicas, históricas e – por que não? – culturais.

Saúde Coletiva pode ser definida como um campo [multiprofissional e interdisciplinar] de produção de conhecimentos voltados para a compreensão da saúde e a explicação de seus determinantes sociais, bem como o âmbito de práticas direcionadas prioritariamente para sua promoção, além de voltada para a prevenção e o cuidado a agravos e doenças, tomando por objeto não apenas os indivíduos, mas, sobretudo, os grupos sociais, portanto a coletividade (VIEIRA-DA-SILVA; PAIM; SCHRAIBER, 2014, p.3).

De forma diferencial, Saúde Pública, por sua vez, envolve a prevenção da doença, o saneamento, o controle de doenças infecciosas nos espaços urbanos e com populações, a educação com fins higienistas e responsabilização individual, organização dos serviços de

²⁴ “O termo ‘Reforma Sanitária’ foi usado pela primeira vez no país em função da reforma sanitária italiana. A expressão ficou esquecida por um tempo até ser recuperada nos debates prévios à 8ª Conferência Nacional de Saúde, quando foi usada para se referir ao conjunto de idéias que se tinha em relação às mudanças e transformações necessárias na área da saúde. Essas mudanças não abarcavam apenas o sistema, mas todo o setor saúde, introduzindo uma nova idéia na qual o resultado final era entendido como a melhoria das condições de vida da população” (FIOCRUZ, s/d, s/p).

assistência para diagnóstico e tratamento, mas também a preocupação com garantir um padrão de vida ao indivíduo em sociedade para a manutenção de sua saúde (WINSLOW, 1920, *apud* VIEIRA-DA-SILVA; PAIM; SCHRAIBER, 2014). O conceito surgiu no contexto da industrialização na Inglaterra do século XIX com o agravamento das más condições sanitárias das populações trabalhadoras urbanas e teve enfoque na situação sanitária promovendo intervenções de saneamento urbano e a reorganização administrativa do Estado para tais intervenções.

[Um] movimento de afirmação da saúde como direito social e expansão da cobertura dos sistemas de saúde, desenvolveu-se na América Latina e no Brasil uma nova abordagem social da saúde, que enfatizava as insuficiências de um enfoque estritamente biológico. [Tal movimento] culminou com o surgimento da saúde coletiva, compreendida ao mesmo tempo como uma corrente de pensamento, um movimento social e como espaço de prática concreta, de caráter necessariamente multidisciplinar, que acentuava o foco na dimensão social das formas de adoecimento e da organização dos serviços de saúde e que aprofundava a ruptura com a tradição médica de cunho essencialmente biomédico (PIRES-ALVES; FALLEIROS, p.170-1).

O objeto da SC é interdisciplinar na articulação entre o biomédico e o social. E o ensino da SC envolve uma pedagogia própria, ela mesma digna de nota como constituinte da área. A SC envolve ainda a participação em saúde porém de forma transcendente ao imediato – planejamento, gestão e avaliação das ações em saúde – mas passando pela democratização da vida social por meio de um processo político.

Coerente com o quadro referencial da Saúde Coletiva, a Promoção da Saúde surge como um paradigma que orientará, dentre várias, a Publicidade Governamental de Utilidade Pública em Saúde. A concepção de Promoção da Saúde (PS) mais abrangente e atual tem como histórico as discussões políticas e conceituais por ocasião das conferências internacionais sobre promoção da saúde realizadas pela Organização mundial de Saúde (OMS) em Ottawa, Adelaide, Sundsvall, Jacarta, México, Bangcoc, Nairóbi e Helsinque. É definida como “o processo de capacitação da comunidade para atuar na melhoria de sua qualidade de vida e saúde, incluindo uma maior participação no controle deste processo” (OMS, 1986, s/p).

Sabendo-se a frequente correlação, cabe aqui diferenciar as noções de prevenção e promoção. A primeira está relacionada à ideia de antecipação para evitar a ocorrência de algo, enquanto a segunda tem o sentido de estimular, impulsionar, fomentar. A prevenção à doença tem a

epidemiologia como base, e o controle e redução de riscos para doenças infecciosas e agravos específicos como seus objetivos.

As ações preventivas definem-se como intervenções orientadas a evitar o surgimento de doenças específicas, reduzindo sua incidência e prevalência nas populações. [...] Os projetos de prevenção e de educação em saúde estruturam-se mediante a divulgação de informação científica e de recomendações normativas de mudanças de hábitos (CZERESNIA, 2003, p.45).

A Promoção da Saúde possuiria uma delimitação conceitual e de seu objeto mais ampla, não se restringindo a uma tipologia específica de doença e focando o aumento da saúde e bem-estar. Já a noção da prevenção seria tida como mais específica frente à de promoção e potencialmente de maior 'facilidade' em se delimitar seu conceito e objeto. Tal visão deveria ser melhor investigada no sentido de não se estabelecer 'hierarquias de nobreza' entre promoção e prevenção, mas diferenciações que podem se articular em complementaridade. Para exemplificar, ponderemos que atores contemporâneos da área de saúde possuem como ideal o paradigma da Promoção de Saúde, na perspectiva biopolítico-social. Entretanto, esse paradigma contemplaria não somente ações promocionais, mas também preventivas, dadas as particularidades da epidemiologia e dinâmica social das populações e sociedade.

Vale destacar que saúde e promoção da saúde, como todos os conceitos, envolvem disputas entre diferentes concepções. Em relação à PS, vários autores têm destacado que, a despeito da ênfase ao emporamento de comunidades e cidadãos, tem vigorado na literatura e nas políticas sua apropriação no sentido da individualização dos cuidados e gestão dos riscos à saúde. (CASTIEL, 2003; CZERESNIA, 2003). Em última análise, a responsabilização do sujeito em relativo detrimento do Estado. Na verdade, o desenvolvimento dessa orientação da saúde não somente para prevenir doenças, mas para promover saúde, aconteceu no contexto de países ocidentais capitalistas neoliberais no final do século passado e início do presente e teve como importante força motriz a preocupação com os custos crescentes da assistência médica para doenças crônicas de difíceis e pouco efetivos controle, cura e reabilitação. O enfoque está em se evitar o adoecimento de pessoas e o risco de que venham a desenvolver doenças e demandar assistências custosas e pouco interessantes do ponto de vista mercadológico da oferta de serviços. Para tanto, estimula a ideia de autonomia dos sujeitos e a adoção de comportamentos saudáveis.

Porém, há que se ponderar qual a concepção de promoção e sociedade que se deseja, uma vez que, sob a mesma égide da ‘Promoção da Saúde e Empoderamento’, pode-se focar a responsabilidade individual do sujeito diminuindo a do Estado, como também pode-se enfatizar o desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais – reafirmando o papel do Estado – porém de forma articulada com a coletividade que as legitimam. Pellegrini Filho, Buss e Esperidião (2014) entendem haver dois grandes grupos ou orientações teórico-ideológicas de Promoção da Saúde.

No primeiro deles, a promoção da saúde consiste centralmente em atividades dirigidas à transformação dos comportamentos dos indivíduos, focalizando em seus estilos de vida e os localizando no âmbito das famílias e, no máximo, no ambiente das culturas da comunidade em que vivem. [...] Nesse caso, os programas [...] se concentram quase exclusivamente em componentes educativos, dirigidos aos indivíduos, primariamente relacionados com riscos comportamentais que seriam passíveis de mudanças [...] que estariam sob o restrito controle dos próprios indivíduos. [...] Trata-se de uma visão estreita, com baixa eficácia, por ignorar o enorme peso dos padrões culturais coletivos, das políticas e da *propaganda* [grifo nosso], entre outros, sobre os comportamentos ditos exclusivamente individuais (PELLEGRINI FILHO; BUSS; ESPERIDIÃO, 2014, p. 306).

O outro grupo apontado pelos autores e entendido como mais atual, entende que a saúde é multifatorial e envolve qualidade de vida e adequação de nutrição, habitação, saneamento, condições de trabalho, oportunidades de educação, higiene, estilo de vida responsável, apoio social e cuidados de saúde.

Suas atividades estariam, então, mais voltadas ao coletivo de indivíduos e ao ambiente, compreendido em sentido amplo, de ambiente físico, social, político, econômico e cultural, por meio de políticas públicas e de condições favoráveis ao desenvolvimento da saúde [...] e do reforço (*empowerment*) da capacidade dos indivíduos e das comunidades (PELLEGRINI FILHO; BUSS; ESPERIDIÃO, 2014, p. 306).

As ações de promoção, nesta segunda perspectiva, são tomadas como estratégias que buscam transformações das condições de vida focando causas mais profundas, coletivas e estruturantes e uma abordagem global de integração entre vários setores e várias frentes de atuação. A própria epidemiologia tida como vinculada às práticas preventivas precisa ser repensada em termos de seus limites conceituais e implicações trazidas pelo estabelecimento

da noção de risco (à saúde) determinado em inferências de causalidade com base na probabilidade de ocorrência da doença ou agravamento frente à exposição a determinados fatores²⁵.

Esses elementos de ordem social, econômica, cultural, étnica, psicológica e comportamental por sua influência na ocorrência de doenças e agravos e nos fatores de risco são denominados como Determinantes Sociais da Saúde (DSS) e se organizam como proximais – relacionados ao comportamento individual – intermediários – relacionados às condições de vida e trabalho – e distais – relacionados à macroestrutura econômica, social e cultural na proposta de Dahlgren e Whitehead (PELLEGRINI FILHO; BUSS; ESPERIDIÃO, 2014). E, assim como problematizado quando da discussão da Saúde, cabe ponderação análoga quando buscamos analisar a promoção da saúde baseada em evidências, tal como preconizado pela ONU em 1998. Como avaliar a efetividade de ações de promoção de saúde? Quais parâmetros a serem adotados, se é princípio da PS a equidade em saúde e há um risco complexo em se adotar padrões bioestatísticos como médias populacionais? Ou seja, ainda que se considere a necessidade da visada na coletividade para se pensar a saúde, como fazê-lo sem abandonar a premissa da atenção subjetiva e focada na individualidade da experiência do adoecer e do ser saudável?

Registre-se aqui a nossa ponderação de que a atualidade da segunda perspectiva conceitual da PS não deve, *a priori*, significar a evolução ou superação da primeira, mas apontar um possível tensionamento e coexistência em disputa. E mais: como a própria Czeresnia (2003) aponta, a operacionalização das estratégias de PS é complexa na medida em que as diferentes concepções políticas, filosóficas e teóricas que as sustentam muitas vezes se diluem e imiscuem confundindo-se até mesmo com as práticas preventivas tradicionais. Seria aquela multiplicidade de leituras possíveis, sobretudo aos olhos menos experientes, de que o fato de se realizar uma campanha publicitária determinando o uso de preservativo significaria potencialmente uma ação de prevenção da doença, mas também poderia ser lida como promoção da saúde na acepção de atuação do Estado dentro de uma política pública dialogada

²⁵ Apesar de não ser objeto deste estudo, é importante registrar a relevância do imaginário do risco como fator que irá contribuir para a construção de racionalidades e subjetividades coerentes e úteis para o controle do indivíduo (e não pelo indivíduo) e da coletividade. É a partir da noção de risco que uma vertente da Promoção da Saúde irá valer-se para o discurso de responsabilização individual do sujeito por sua saúde assumindo, o Estado, o papel de informar sobre tais condições e riscos. Pertinente também é entender, em uma outra acepção, que “vulnerabilidade social diante de um agravamento ou doença é compreender os riscos de forma integrada e contextualizada, trazendo à tona, simultaneamente, questões éticas, políticas e técnicas que conformam a distribuição dos riscos nos territórios e a capacidade das populações de enfrentá-los” (SANT’ANNA; HENNINGTON, 2010, p.208)..

com setores da sociedade civil. Ou ainda, poderia ser lida também como PS, porém, na perspectiva de responsabilização do indivíduo por sua saúde, sendo papel do Estado, basicamente informá-lo e tratá-lo, no caso, de contrair a doença.

Parece-nos pertinente aqui entender a Promoção da Saúde como um paradigma que nos orienta (e, se não vigente e disseminado na prática, serve-nos como utopia a perseguir) e no qual operam e se organizam as práticas nos modelos de atenção em saúde. Modelos esses que atravessam a constituição de nosso sistema de saúde brasileiro e no qual se inserem as comunicações publicitárias governamentais de utilidade pública para a saúde.

1.2 O sistema de atenção à saúde do Brasil

Sistemas de Atenção à Saúde (SAS) podem ser entendidos como arranjos mais ou menos organizados de práticas de gestão, promoção, recuperação e reabilitação da saúde, bem como prevenção e terapêutica para doenças, dentro de um arcabouço técnico-político e teórico-operativo de caráter biomédico, podendo ou não incorporar outras dimensões – política, social, cultural e econômica – e vigente em determinado país ou região, seja esse sistema gerido diretamente pelo poder público ou não, com a atuação ou não do setor privado e da sociedade civil organizada (MENDES, 2010). Nessa concepção, os Estados Unidos da América, por exemplo, possuem um SAS baseado fortemente na lógica de mercado, de orientação biomédica e hospitalar e não universal, enquanto Cuba possui um sistema organizado na lógica do Estado, orientado pela medicina social e de acesso universal. O SAS brasileiro, desde 1988, constitui-se, sem ter ainda sido finalizado, como sistema em operação no país denominado Sistema Único de Saúde, o SUS.

Com uma história de construção social fortemente estruturada no movimento da Reforma Sanitária, o SUS está organizado em instâncias de decisão e gestão formadas por órgãos colegiados e com participação dos segmentos que o compõem – Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Saúde – e por gestores – órgãos executivos coordenados pelo Ministério da Saúde, Secretarias Estaduais de Saúde e Secretarias Municipais de Saúde. Os serviços do SUS e suas estruturas organizacionais evidenciam, juntamente com as comissões intergestores federal, estadual e municipal e as conferências de saúde, o princípio de descentralização de responsabilidades. Entende-se aqui a preocupação em se

institucionalizar instâncias e espaços de democratização para a discussão, acompanhamento e decisão com a participação do povo, inclusive. Estão presentes nessa concepção, além da descentralização, os outros dois princípios organizativos de nosso SAS – participação e hierarquização – e os princípios doutrinários de universalidade, equidade e integralidade.

Os princípios organizativos são aqueles de caráter estratégico que orientam a organização e funcionamento do SUS. A ‘descentralização’ diz respeito a uma preocupação em relação à distribuição e reorganização de poderes e responsabilidades, sobretudo, entre federação – Ministério da Saúde – estados – Secretarias Estaduais de Saúde – e municípios – Secretarias Municipais de Saúde. Recentemente o princípio da descentralização, que levou à municipalização da estrutura de atendimentos, vem sendo reorientado à luz do conceito de regionalização. Nesse último, os municípios se organizam de forma integrada dentro de uma mesma base territorial, cultural e epidemiológica. A ‘hierarquização’, por sua vez, aplica-se aos graus de complexidade da atenção em saúde – de níveis básicos, intermediários e de alta complexidade. E a ‘participação social’ é uma preocupação em dar espaço – ainda que muitas vezes não ocupados de forma efetiva e crítica – ao povo nas discussões e deliberações, sobretudo, por meio dos conselhos e conferências de saúde.

Os princípios doutrinários são princípios finalísticos, ideais a serem alcançados. A ‘universalidade’ orienta o esforço para que todos tenham acesso às ações e aos serviços de saúde caracterizando uma cobertura não discriminatória ou condicionante a aspectos econômicos, territoriais, sociais, religiosos ou de qualquer outra natureza que não a pertinência da necessidade, em sentido amplo. ‘Equidade’ por sua vez trata de evidenciar as desigualdades socioeconômicas e culturais – “tratar de forma diferente os desiguais” –, o que demanda atenção e atendimentos diferenciados. ‘Integralidade’ refere-se à necessidade de articulação entre diferentes níveis de atenção – básica, média e alta complexidade – e ao indivíduo –superando a fragmentação do cuidado em diferentes especialidades. Nessa perspectiva, busca-se não apenas a melhoria da atenção centrada na doença, mas a mudança da organização dos serviços e postura dos profissionais, para que se privilegie o sujeito que busca, recupera ou promove sua saúde.

Desde sua criação, entretanto, o Sistema depara-se com dificultadores importantes, em que se pese os inequívocos avanços na implantação do SUS e, por conseguinte, na disseminação de um modelo baseado nas noções de direito e justiça social. “As políticas de redução do Estado, as privatizações e o novo papel desempenhado pelo mercado como provedor das necessidades

de saúde foram a pedra de toque para as dificuldades que ora se apresentam” (NOGUEIRA; MIOTO, 2006, p.17). Somam-se ainda o subfinanciamento e ingerências na gestão e operação administrativa – ainda que não sejam colocadas de forma clara por ‘defensores’ do SUS – constantemente divulgadas na mídia como, por exemplo, a falta de medicamentos, absenteísmo de profissionais, demoras e desorganização nos atendimentos. A cobertura midiática, inclusive, apresenta-nos um SUS por meio de informações restritas, descontextualizadas historicamente, fragmentadas e, muitas vezes, enviesadas. Não se assume aqui uma perspectiva de ufanismo cego pelo SUS, longe disso, mas um esforço de reconhecer seus méritos e deméritos. No senso comum e na mídia, fortemente associado à noção de atendimento aos pobres, à concessão no atendimento àquele que precisa e não pode pagar, à inferioridade própria daquilo que é público, o SUS evidencia a dissonância entre aquilo que é, de fato, o que deveria ser – seu projeto político-ideológico – e como é percebido – sua imagem institucional perante a opinião pública. Seria o descompasso entre identidade e imagem institucionais, entendidas respectivamente como o conjunto de atributos constituintes de uma dada entidade ou organização, o que ela “realmente” é, e a percepção dessa identidade por determinados sujeitos a partir de suas experiências vividas, relações interpessoais e informações disponibilizadas em sociedade, como na mídia (COSTA, 2001). Afinal, se a população não sabe o que é o SUS de fato, se não compreende seu papel social, se não compreende sequer o contexto histórico-social de sua construção, se não existem tais parâmetros, como ela poderá avaliá-lo?

O sistema de saúde atual está estruturado em um projeto ético, político e ideológico que possui como marcos a Constituição de 1988 e a Lei nº 8080/1990, Lei Orgânica de Saúde, que culminaram na sua criação. Um sistema de pretensão universalizante, que se organiza de forma descentralizada e abrangente possuindo uma rede pública de assistência que contrata a rede privada nas atuações que entende pertinentes – denominada saúde complementar – e entende o espaço de atuação livre da iniciativa privada – entidades particulares e medicina de grupo – como saúde suplementar. Louvável sob a perspectiva da inclusão e da justiça social, o SUS, ao lado de importantes conquistas, enfrenta inúmeras dificuldades para implementar seu projeto de atenção universal, integral e de qualidade, e é alvo de críticas por diversos setores da sociedade, inclusive, por aqueles que são por ele beneficiados.

Registre-se aqui que apesar de entendermos que a Promoção da Saúde é orientadora do modelo atual de atenção à saúde, o SUS é anterior a essa concepção que teve como primeiras

evidências no sistema o Programa de Agentes Comunitários em 1992 e, posteriormente, a Estratégia de Saúde da Família. Porém, a institucionalização da PS no Ministério da Saúde acontece somente em 1998 com o Projeto Promoção da Saúde, resultante de uma cooperação entre o Ministério e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Sua implementação, como o próprio projeto do SUS, é complexa e ainda se encontra em processo. Atualmente, a Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS), consolidada somente em 2006 com sua publicação na Portaria GM 687/2006, apresenta incoerências institucionais e cumprimento relativamente comprometido de suas diretrizes (Quadro 1.1) como evidencia o próprio fato de estar a cargo da Coordenação Geral de Doenças e Agravos Não Transmissíveis na Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde – “ações setoriais centradas em danos e agravos, priorizando sintomas e ações biomédicas individuais e curativas” (PELLEGRINI FILHO; BUSS; ESPERIDIÃO, 2014, p.323).

Quadro 1.1 – Diretrizes da Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS)

Consolidar a proposta da PNPS e de sua agenda nacional

Coordenar sua implantação e articulação com os demais setores governamentais e não governamentais

Incentivar estados e municípios a elaborar planos de promoção da saúde locais

Articular e integrar ações de promoção da saúde no SUS

Monitorar e avaliar as estratégias de implementação da PNPS e seu impacto

Reconhecer a importância da promoção da saúde para a equidade

Estimular as ações intersetoriais

Fortalecer a participação social (empoderamento)

Adotar práticas horizontais de gestão e estabelecimento de redes de cooperação intersetoriais

Incentivar a pesquisa e avaliação em promoção da saúde

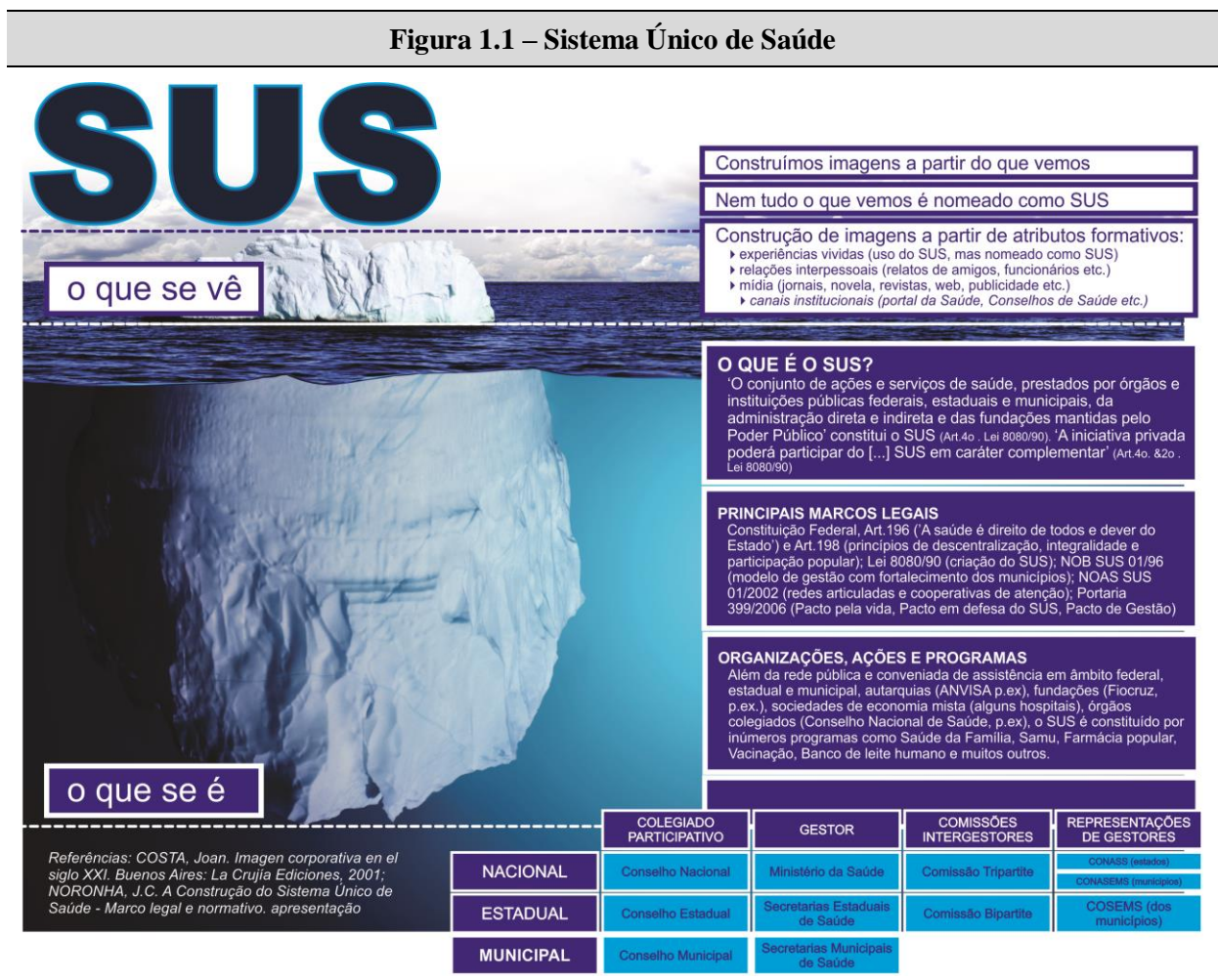
Viabilizar iniciativas de promoção da saúde junto aos trabalhadores e usuários do SUS, considerando metodologias e o saber popular e tradicional

Áreas temáticas prioritárias: alimentação saudável; práticas corporais/atividades físicas; prevenção e controle do tabagismo; redução da morbimortalidade por uso abusivo de álcool e outras drogas; redução da morbimortalidade por acidentes de trânsito; prevenção da violência e estímulo à cultura de paz; promoção do desenvolvimento sustentável.

Fonte: PELLEGRINI FILHO; BUSS; ESPERIDIÃO, 2014, p.321-2

No Brasil, o Ministério da Saúde assume papel central de normalizar e coordenar o sistema como um todo, possuindo também a diretriz de articulação e negociação com as outras esferas governamentais e não-governamentais. A cooperação técnica e financeira é organizada de forma descendente (a União coopera com os estados e os estados com os municípios), pressupondo-se maior disponibilidade de recursos e capacidade técnica nas instâncias superiores. Aos estados cabe a organização do sistema em âmbito regional e aos municípios, além da gestão no seu território, especificamente o gerenciamento e execução dos serviços (NORONHA; LIMA; MACHADO, 2008).

A Figura 1.1 sumariza os elementos constituintes do SUS organizando-os em uma metáfora com o iceberg (ALVES, 2013), na qual apenas sua menor parte pode ser visualizada acima do nível do mar. Tal alusão remete aos critérios de visibilidade para construção da imagem institucional e apresenta o conceito do SUS estabelecido pela Lei nº 8.080/1990, bem como os principais marcos legais, seus principais programas e o arcabouço institucional e decisório.



As diretrizes de financiamento do SUS são dadas pela Constituição Federal que estabelece que “30%, no mínimo do orçamento da seguridade social, excluído seguro-desemprego, serão destinados ao setor saúde” (BRASIL, 1988), pela Emenda Constitucional 29/2000 que estabelece a composição dos recursos da saúde na proporção de 5% para a União, 12% para os estados e 15% para os municípios, considerando ainda a correção do PIB e a possibilidade de criação de recursos adicionais para atender à expansão das políticas sociais à totalidade da população. Os repasses de recursos podem acontecer fundo a fundo, do Fundo Nacional de Saúde para os estados e/ou municípios e dos Fundos Estaduais de Saúde para os municípios. Ainda há a remuneração por serviços produzidos, convênios estabelecidos, emendas parlamentares e Fundo Social de Emergência. A fiscalização é marcada pela descentralização e é realizada nas instâncias do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde, Planos de Saúde²⁶, Relatórios de Gestão e Relatórios da Lei da Responsabilidade Fiscal apresentados à sociedade e aos órgãos de fiscalização e controle, como Conselhos de Saúde e, em especial, aos Tribunais de Contas.

É interessante registrar aqui a visão de Noronha, Santos e Pereira (2008). A partir da constituição de 1988, mostra-se um período de contexto privatista e liberal que pode se entender como um retrocesso ao modelo inspirador da própria constituição. Denominado pelos autores como ‘contrarreforma sanitária’, toma curso um movimento de evasão proporcional de recursos da área de saúde (apesar de seu aumento em números absolutos), com o Estado delegando a outras esferas responsabilidades de intervenção, mas também de financiamento. A política tributária é apresentada como central para a compreensão de uma composição dos gastos com saúde na qual o governo arca com uma parte aquém do que seria esperado e desejado em um sistema de saúde universal e um sistema fiscal mais justo socialmente. O mercado dos planos de saúde assume nesse contexto um orçamento bastante significativo, mas voltado para a oferta de leitos, equipamentos e serviços para um segmento

²⁶ Nesta acepção, o “Plano de Saúde é um instrumento de gestão que consolida, em cada esfera de governo, o processo de planejamento na área da saúde para um período de quatro anos, compondo a base das atividades e da programação de cada nível de gestão do SUS. É um documento de intenções políticas, de diagnósticos, de estratégias, e de metas” (BRASIL, 2002, p.10). Já o sentido mais difundido é o plano de saúde como uma modalidade de contrato para cobertura de assistência a saúde operado segundo a lei 9.656/1998 que “define Operadora de Plano de Assistência à Saúde como sendo a pessoa jurídica constituída sob a modalidade de sociedade civil ou comercial, cooperativa, ou entidade de autogestão, que opere produto, serviço ou contrato de prestação continuada de serviços ou cobertura de custos assistenciais a preço pré ou pós estabelecido, por prazo indeterminado, com a finalidade de garantir, sem limite financeiro, a assistência à saúde, pela faculdade de acesso e atendimento por profissionais ou serviços de saúde, livremente escolhidos, integrantes ou não de rede credenciada, contratada ou referenciada, visando a assistência médica, hospitalar e odontológica, a ser paga integral ou parcialmente às expensas da operadora contratada, mediante reembolso ou pagamento direto ao prestador, por conta e ordem do consumidor” (FENASAÚDE, 2012, s/p).

de maior complexidade assistencial, mais rentável e focado essencialmente na população com capacidade de pagamento privada.

Sem fechar os olhos para outros problemas do SUS, Teixeira, Souza e Paim (2014) chamam a atenção para o subfinanciamento do Sistema, localizando-o como desdobramento de um problema político, e pontua que no Brasil, no ano de 2009, para cada R\$1,00 investido em saúde pelo poder público, investiu-se R\$3,00 em saúde pela iniciativa privada; pontuam também que o patamar de gastos públicos em saúde é de 40% do total investido (ou seja, 60% dos gastos é feito pela iniciativa privada) – o mesmo patamar de investimento dos Estados Unidos da América e do México, que não possuem sistemas universais de saúde. Países com sistema de acesso universal como Reino Unido, Itália e Espanha variam de 70% a 80% o percentual do investimento do Estado em saúde.

Retomando o raciocínio do início deste capítulo, resgatamos um trabalho de Paim (2011) em que o autor identifica quatro diferentes concepções de SUS. O SUS democrático, fruto do movimento e discussões do movimento da Reforma Sanitária Brasileira e baseado nos conceitos de cidadania, participação, democracia, emancipação e justiça social; o SUS formal, basicamente representado pelo que está registrado e prescrito nas leis e instâncias normativas; o SUS para pobres, a concepção do imaginário paternalista, assistencialista e da falta de recursos; e o SUS real, o configurado subordinadamente às forças econômicas e político-partidárias com foco na conciliação de interesses diversos que não os ideais constitucionais. Assim caracteriza-se que o

SUS se apresenta com[o] uma arena permanente de conflitos, enfrentamentos, negociações, pactos, com os quais se tenta, na maioria das vezes, administrar crises e introduzir reformas em aspectos parciais de sua estrutura organizacional e político-gerencial, algumas das quais caminham na direção da “imagem-objetivo” pretendida no marco jurídico constitucional e outras se afastam dessa imagem, quando não a desfiguram (TEIXEIRA, SOUZA; PAIM, 2014, p.128).

1.3 Comunicação e Saúde

A comunicação como prática social e forma de inserção e constituição do indivíduo em sociedade pode ser entendida como presente em virtualmente todas as atividades humanas. O

ser humano ultrapassa sua dimensão biológica e se configura como ser social na medida em que se relaciona com os outros e consigo mesmo. Uma relação que só é possível na medida em que o sujeito se expressa, apreende e compreende o que se passa com ele próprio, com os demais sujeitos e com o meio em seu contexto espaço-temporal. Se resgatamos aqui então a acepção de Saúde considerada no presente trabalho e verificamos que ela é uma dimensão da vida humana *per se*, mas que também envolve e interarticula outras várias dimensões, não seria difícil entender que Comunicação e Saúde estabelecem uma relação interdisciplinar orientada, sobretudo, na perspectiva da comunicação ser uma dimensão importante na constituição da saúde do sujeito e, por extensão, da coletividade.

Como já colocado em outras seções deste estudo e valendo-se aqui de uma aproximação ao estado da arte da produção científica sobre Comunicação e Saúde (CS) realizada por Rangel-S, Guimarães e Belens (2014), reitera-se o que já fora apontado por teóricos como Pitta (1995), Teixeira (1997), Teixeira e Cirino (2003), Cardoso (2007) e Araújo e Cardoso (2007): a relação entre Comunicação e Saúde é histórica; no caso, especificamente, fala-se da saúde pública brasileira e o *status* de objeto de estudo assumido pela CS a partir de fins do século passado frente às significativas mudanças conceituais, paradigmáticas e organizativas da saúde, das práticas e modelos, públicos ou privados, na saúde ocorridas no contexto da Reforma Sanitária.

Na conceituação de 1995, elaborada por Fausto Neto, CS é entendida como campo ou área integrada pelos saberes e práticas da Comunicação que toma a Saúde para produzir notícias, matérias jornalísticas ou peças publicitárias e pela Saúde que se vale da Comunicação de forma instrumental para prevenir doenças e promover saúde. Essa visão pode ser atualizada a partir do trabalho de Araújo e Cardoso (2007) que apontam a formação do campo de CS, assim nomeado e reconhecido, sobretudo a partir da década de 1990. Comunicação e Saúde é por elas apresentado como campo de interface, multidimensional, que implica olhares e entendimentos sobre discursos e relações, bem como saberes e poderes com diferentes enfoques teóricos. Traz, inclusive, outra concepção de Comunicação que já supera a perspectiva instrumental e informacional, concebendo-a como processo de interlocução entre sujeitos para a construção de sentidos em determinados contextos e relações de poder, atravessado por tensionamentos e disputas.

Para melhor situar a Comunicação e Saúde, em que se pese a discussão da saúde já realizada no início deste capítulo, e sabendo o campo da Comunicação com uma natureza particular – interdisciplinar por excelência, com aportes teóricos de áreas várias como antropologia, sociologia e semiologia, por exemplo – entendemos a complexidade não apenas em definir o objeto dessa última (MARTINO, 2001; FRANÇA, 2001), mas seu próprio corpo teórico com a pretensão de um *status* de “próprio da área”. Assim, trabalhos de sistematização desses achados são particularmente e potencialmente passíveis de críticas, mas, por outro lado, são fundamentais para a construção de uma macroperspectiva, que se não esgota, nos dá um panorama das teorias, modelos e paradigmas da comunicação. Sem nos preocuparmos com o rigor terminológico diferenciamos dois níveis teóricos representados pelos ‘modelos’ – “abstração e articulação dos seus principais elementos e relações, aos quais costuma corresponder uma representação esquemática” (ARAÚJO; CARDOSO, 2007, p.37) – e pelos ‘paradigmas’ – esquema cognitivo direcionador “de fundo” que angula a apreensão e o tratamento das teorias (FRANÇA, 2001).

Wolf (1995) entende que teorias diversas – como a hipodérmica ou a matemática – podem valer-se de um dado modelo comunicacional que se insere em um arcabouço maior e mais profundo, o paradigma. Para o autor, haveria o paradigma informacional, o paradigma semiótico-informacional – que considera a natureza semiótica das mensagens – e o semiótico-textual – que considera a intertextualidade das mensagens em uma semiótica da cultura. França endossa Wolf e acrescenta o paradigma dialógico que entende que “a comunicação compreende um processo de produção e compartilhamento de sentidos entre os sujeitos interlocutores, realizado através de uma materialidade simbólica (da produção de discursos) e inserido em determinado contexto sobre o qual atua e do qual recebe os reflexos” (FRANÇA, 2001).

Araújo e Cardoso (2007), apesar de privilegiarem modelos de maior repercussão na saúde – informacional, *Two Steps Flow*, dialogismo freireano –, além de suas próprias referências semiológicas – em especial as contribuições de Bakhtin –, os organizam a partir de dois paradigmas das ciências sociais: o positivista e o conflitual. O positivista é orientado pela ordem, pelo consenso, é sistematizador e, em certo sentido, totalizante. O conflitual se orienta pela diversidade de posições sociais e interesses, portanto, pela divergência, as incertezas e a complexidade. O que as autoras discutem e sinalizam é a superação da perspectiva linear, unidirecional, bipolar, instrumental e positivista que, numa utopia da ordem, gera

simplificações, apagamentos e silenciamentos. Uma perspectiva hegemônica que permanece ora de forma explícita e nomeada, ora de forma residual, latente e naturalizada. Essa superação dar-se-ia pela compreensão da complexidade e do caráter social e contextual, a “compreensão da comunicação como processo dinâmico de construção de sentidos” (ARAÚJO; CARDOSO, 2007, p.58) numa aproximação do paradigma dialógico de França (2001). O dialogismo de Bakhtin e o poder simbólico de Bourdieu são orientadores conceituais centrais nessa superação.

Essa visão de Araújo e Cardoso talvez possa ser corretamente inserida no esforço de Quéré (1991) quando, considerando as discussões já em curso, nomeia um novo modelo de comunicação com características que poderão a vir se configurar em um novo e mais atual paradigma: o praxiológico. Nesse sentido, o trabalho do autor é particularmente útil para este estudo na medida em que – apesar de não dar conta da multiplicidade de concepções e paradigmas – contrapõe duas perspectivas centrais para a discussão e compreensão da Comunicação na Saúde: a informacional (por ele denominada epistemológica) e a praxiológica. Quéré considera o dialogismo de Bakhtin, a epistemologia da complexidade de Morin e a perspectiva interacional de Mead na composição do modelo praxiológico. Nele, a natureza da comunicação sai da dimensão do conhecimento, da episteme, e se insere no âmbito social e simbólico da experiência humana. A comunicação assume um papel constitutivo e constituinte dos sujeitos, da subjetividade, da intersubjetividade e da objetividade e não o papel instrumental, transmissivo, de suporte e representação. Quéré fala de um sujeito dialógico, constituído na relação com o outro, um sujeito social, histórico, ideológico. Interessante é ressaltar a linguagem como expressão encarnada nas ações, ela mesma constitui aquilo que expressa e, nesse sentido, a comunicação é “momento fundador da vida coletiva”. Descaracteriza-se a dualidade entre comunicação e vida social, em que a linguagem representa de forma autônoma e descolada do mundo que ela representa (FRANÇA, 2003). A

comunicação deixa de ser um processo recortado e restrito, e é tomada como lugar de constituição dos fenômenos sociais, atividade organizante da subjetividade dos homens e da objetividade do mundo. [...] Nesse sentido, a abordagem ultrapassa as pretensões de constituir-se em um novo paradigma para pensar objetos “propriamente comunicativos” (permitindo identificar determinadas práticas que seriam “comunicativas”, ao lado de outras que não o são), e se converte em outra perspectiva para se pensar a própria vida social (FRANÇA, 2003, p.43).

Retomando e sistematizando a CS, valendo-me de Rangel-S, Guimarães e Belens (2014), há três grandes abordagens ou orientações da Comunicação e Saúde. A primeira está dentro da lógica da economia, do mercado e da mercadoria, contextualizada no desenvolvimento do complexo médico-industrial, e entende a saúde como fato coletivo midiático, atuando como agente de difusão e “venda” de representações sobre o que é saúde e o que é doença numa perspectiva privatista, biomédica e individualista. Uma segunda abordagem, vinculada ao sanitário, caracteriza-se por práticas centralizadas, verticalizadas, especializadas e unidirecionais numa concepção instrumental da comunicação com o intuito de conformar ideias, atitudes e comportamentos:

trata-se [...] do modelo sanitário de atenção à saúde, que convive com o modelo biomédico privatista, este voltado para populações pobres e excluídas do acesso a bens de consumo de saúde. [...] [Até o surgimento do SUS, tem] o caráter complementar à assistência médica individual, sendo voltado para conter epidemias, controlar endemias e prevenir doenças de elevada prevalência nas coletividades, além de proteger a saúde de grupos sociais específicos” (RANGEL-S; GUIMARÃES, BELENS, 2014, p.626).

A terceira abordagem não é colocada de forma definitiva pelas autoras, mas é sinalizada a partir da discussão sobre a produção científica em CS no período de 1980 a 2012. Apontando uma série de estudos e contribuições relevantes²⁷ e resgatando críticas às abordagens anteriores, a CS, numa relação dialética com o que ocorria no campo da Saúde, é marcada por uma nova concepção de saúde, pelas novas tecnologias de informação e comunicação, pelo movimento político-ideológico que atravessa a Reforma Sanitária e caracteriza-se pela interdisciplinaridade, pela potencialidade de múltiplos sentidos criados pelos produtos e ações comunicacionais, pela dinâmica de aproximação e integração e interação entre atores sociais, pela evidenciação das relações de poder existentes e pela saúde e participação social como direitos sociais. Objetivamente, as críticas aos modelos anteriores se fundam, com destaque, na concepção de comunicação behaviorista para implantar hábitos a partir da relação direta entre emissor e receptor por meio de mensagens adequadas. Tal visão desconsideraria a

²⁷ Seminário de Comunicação em Saúde (1995), a publicação Informação e Comunicação Social em Saúde pela OPAS/OMS (1995), o livro Saúde & Comunicação – visibilidades e silêncios de Áurea Pitta (1995), o livro Medicamento como mercadoria simbólica de Fernando Lefèvre (1991), a criação da revista Interface – Comunicação, Saúde e Educação (1997), os artigos Mercado Simbólico: um modelo de comunicação para políticas de saúde (2004) e Os muitos sentidos da comunicação e saúde (2004), ambos de Inesita Araujo (2004), o livro Comunicação e Saúde de Inesita Araujo e Janine Cardoso (2007).

mediação complexa no processo de construção de sentidos existente entre os interlocutores, da ordem da experiência e do inconsciente.

É interessante registrar que as autoras, ao final do estudo, constataam uma produção em CS escassa no que diz respeito à visadas críticas de abordagem macro ou microssocial, predominando estudos que entendem a comunicação de forma instrumental e abordando comunicação interpessoal na relação profissional de saúde x paciente e a comunicação e o uso de tecnologias como recursos pedagógicos na formação do profissional de saúde. Observa-se ainda um aumento de trabalhos de caráter empírico relacionados às práticas assistenciais em detrimento de trabalhos teóricos.

Objetivamente, a concepção de CS que adotamos aqui é alinhada com essa terceira abordagem de Rangel-S, Guimarães e Belens (2014) e é postulada por Araújo e Cardoso (2007). Trata-se de um olhar, como todos, ideologicamente orientado, porém, como poucos, explicitamente declarado e construído a partir dos conceitos centrais de contexto, produção social dos sentidos, poder simbólico, lugar de interlocução e polifonia.

No campo da saúde, a comunicação não se dissocia da noção de direito, é dirigida a 'cidadãos', objetiva o aperfeiçoamento de um sistema público de saúde em todas suas dimensões e a participação efetiva das pessoas na construção dessa possibilidade. Em consequência, não pode se limitar a ter a persuasão como estratégia, nem trabalhar apenas com a ideia de divulgação: o objetivo deve ser, minimamente, estabelecer um debate público sobre temas de interesse e garantir às pessoas informações suficientes para a ampliação de sua participação cidadã nas políticas de saúde (ARAÚJO, CARDOSO, 2007, p.61).

Alinhando a CS aos princípios doutrinários da universalidade, equidade e integralidade e aos princípios organizativos de descentralização, hierarquização e participação, a comunicação é entendida holisticamente em suas múltiplas dimensões e postulada como direito de cidadania, respeitando as diferenças, particularidades, interesses, contextos e competências, num arranjo articulado entre Estado e sociedade não verticalizado, linear e unidirecional, mas que estimule e se baseie na participação social.

A tradição campanhista

A criação do Serviço de Propaganda e Educação Sanitária, em 1923, é um marco da institucionalização das práticas de comunicação em saúde pelo poder público brasileiro – o serviço funcionava no Departamento Nacional de Saúde Pública, ligado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores (ARAÚJO; CARDOSO, 2007). Ressaltando que as ações e usos de quaisquer instrumentos – concretos ou simbólicos – nunca é neutro, as ações institucionais de comunicação e campanhas majoritariamente refletem as concepções de saúde e de comunicação predominantes em cada época. E ainda o fazem. A atenção à saúde no Brasil, mas não somente, é marcada por esforços concentrados em momentos específicos, muitas vezes descontinuados e fora de uma estratégia de longo prazo articulada com outros setores sociais e, mesmo, com o da saúde. É o que alguns autores identificam como tradição campanhista.

A tradição campanhista também apresenta diferenças ao longo de sua história. O caráter do sanitarismo campanhista, por exemplo, que predominou na estruturação das práticas de saúde até meados do século XX, refletia a concepção de Saúde – o modelo de polícia médica, com base nos avanços da medicina experimental – e também a comunicação de orientação behaviorista, entendida em termos de estímulo-resposta, no caso, para que a população adotasse as medidas de higiene preconizadas pelas autoridades sanitárias. Isso significou uma mudança em relação às campanhas do final do século XIX que, a partir da ideia de miasma consideravam condições ambientais, de caráter coletivo, das doenças transmissíveis.

Registre-se, no entanto, que as campanhas na área de saúde envolvem, via de regra, outras instâncias que não a comunicacional, como os suportes logísticos de pessoal e equipamentos para realização de procedimentos profiláticos, propedêuticos ou terapêuticos. A ideia de campanha, de origem militar, aqui remete à aceção primeira de esforços conjuntos e diversos, de caráter extraordinário, com foco na consecução de um objetivo comum (HOUAISS, 2012). A confirmação dessa visão diversa de campanha vem com o próprio relatório do Ministério da Saúde no qual evidencia a distinção explicando a Campanha Nacional de Detecção de Diabetes Mellitus e Campanha Nacional de Detecção de Hipertensão Arterial para as quais “foi distribuído material informativo e educativo e realizada intensa campanha de mídia, anterior a cada uma das campanhas” (BRASIL, 2004, p.18).

Entretanto, para a população em geral, a instância de visibilidade, informação e sensibilização para participação e adesão a tais campanhas passa necessariamente pela comunicação. É pela publicização da existência das doenças, das formas de se evitá-las, dos serviços existentes no sistema de saúde ~~para a população~~ etc. que se busca a adesão da população aos ‘caminhos’ estabelecidos pelos proponentes das campanhas de saúde para a consecução de seus objetivos. Entretanto, há que se considerar outra distinção entre a dimensão informativa da comunicação – em que se toma conhecimento daquilo que foi divulgado – e a dimensão educativa – na qual ocorre um processo de aprendizagem, com a tomada do conhecimento sobre a informação, sua apropriação e internalização pela pessoa enquanto sujeito capaz de articulá-la e potencialmente operacionalizá-la em novas atitudes e ações (ALVES; MELO, 2012). Assim, apesar do uso normalmente pouco rigoroso dos termos campanha, campanha de saúde, campanha publicitária e campanha de comunicação, pode-se verificar uma distinção que transita desde a ideia de envolvimento de várias instâncias de ação – administração, medicina, recursos humanos etc. – até o ponto específico de visibilidade e divulgação – as peças publicitárias com seus cartazes, *spots*, *outdoors* e comerciais televisivos.

Dada a temática desse estudo, é importante sublinhar que a tradição campanhista é ainda muito presente em nosso sistema de saúde e particularmente nas ações de comunicação. Como afirmam Araújo e Cardoso, as “concepções de comunicação estiveram sempre presentes na modelagem das políticas públicas de saúde, particularmente nas que supunham uma intervenção direta sobre os costumes e práticas da população” (ARAÚJO; CARDOSO, 2007, p.24)²⁸ e, ainda hoje, características do modelo campanhista se manifestam de forma marcante na forma com as estratégias e políticas de comunicação são pensadas, produzidas e avaliadas. Nelas se mantém a centralização – incompatível com o princípio da descentralização - a hipertrofia das falas autorizadas, a pouca escuta do interlocutor. Características que levam as mesmas autoras a afirmar que “a comunicação, no campo da saúde, caminha na contramão do SUS” (ARAÚJO; CARDOSO, 2007, p.21).

²⁸ Araújo e Cardoso (2007) fazem uma relação histórica entre Comunicação e Políticas Públicas de Saúde e apontam alguns momentos e instituições como relevantes para a construção da tradição do uso da comunicação, e a propaganda, em papéis educativos e informativos, sobretudo: Departamento Nacional de Saúde Pública (DNSP) na década de 1920, Serviço Nacional de Educação Sanitária (SNES) e Serviço Especial de Saúde Pública (SESP) ambos na década de 1940 e Fundação Nacional de Saúde (Funasa) que, na década de 1990, absorveu o SESP.

Considerando-se que no presente estudo valeu-se de uma campanha sobre Aids como parte de nossa estratégia metodológica para investigação do circuito configurado pelas PGUPS do Ministério da Saúde, cumpre apontar que diversos autores entendem que as ações de enfrentamento à Aids²⁹ no Brasil se concentraram nas informações divulgadas nos meios de comunicação de massa, imprensa aí subentendida, nas campanhas de comunicação coordenadas pelo Ministério, via o Programa Nacional de Aids, e nas ações de setores da sociedade civil organizados em organizações da sociedade civil (OSC) (PARKER, 1994; CASTRO E SILVA, 2005; COSTA, 2014). Porém, tem-se aqui uma particularidade no desenvolvimento desta comunicação na saúde. A forma como a doença foi descoberta, apresentada e significada no mundo e no Brasil, sobretudo frente a alguns grupos e setores da sociedade, mobilizou esforços e provocou tensionamentos que acabaram por configurar historicamente uma dinâmica *sui generis* com importante apelo à participação e controle social.

Coerente com o lugar assumido neste estudo, a caracterização e contextualização da doença e de sua relação com a Comunicação e Saúde será realizada por ocasião da apresentação da campanha ‘Aids 2014 – Flight Carnaval’ como elemento integrante do universo empírico.

²⁹ Atualmente, a Aids é definida pelo Ministério da Saúde como “o estágio mais avançado da doença que ataca o sistema imunológico. A Síndrome da Imunodeficiência Adquirida, como também é chamada, é causada pelo HIV”. Em decorrência, o organismo torna-se mais vulnerável a diversas doenças, “de um simples resfriado a infecções mais graves como tuberculose ou câncer. O próprio tratamento dessas doenças fica prejudicado.” Disponível em <http://www.aids.gov.br>

2. PUBLICIDADE: da comunicação social à publicidade governamental de utilidade pública na área da saúde

Em nosso percurso para a compreensão da comunicação publicitária, sem perder de vista a interdisciplinaridade inerente ao campo da Comunicação e Saúde e à perspectiva a partir da qual desenvolvemos este estudo, é preciso também pensar a Publicidade como área autônoma de conhecimento e práticas. Não que a entendamos como independente ou ‘pura’, mas por reconhecer elementos constituintes e caracterizadores que lhe conferem identidade e *status* próprio frente à sua “área mãe”, a Comunicação, e às demais que a interfaceiam como o *Marketing* ou a Saúde.

A publicidade é uma construção social que pode ser localizada historicamente, de acordo com os interesses dos enfoques, nos primórdios da humanidade – com as referências à exibição de peles nas entradas das cavernas ou anúncios de escravos no Egito antigo – ou no advento da imprensa – com sua relativa profissionalização e assumida relevância comercial. Porém, na sua forma moderna, é interessante compreender sua configuração no contexto da Revolução Industrial e do advento do Capitalismo. É na lógica da produção excedente e do estímulo contínuo ao consumo com a expansão dos mercados que a Publicidade ganha relevo econômico, político, social e cultural. Contemporaneamente, nesse momento particular da história mundial em que a sociedade se configura, reconfigura e se percebe em uma dinâmica notadamente marcada pelas tecnologias complexas, pela produção e uso da informação, pelo tensionamento entre as perspectivas locais e globais, a publicidade assume um lugar para além de suas dimensões, talvez mais óbvias, econômica e instrumental. Neste momento em que paradigmas de compreensão de mundo, bem como perspectivas de tempo e distância, tem sido repensados, a publicidade continua marcada pelo capitalismo – em seu estágio atual de desenvolvimento – configurando-se como negócio transnacional organizado em grandes grupos multinacionais numa articulação entre a padronização de alcance global (de serviços e lógicas próprias da economia em escala) e a customização nas lógicas de âmbito local – o ‘glocal’. Porém, sua dimensão cultural alcança inequívoca evidência, coerente com a compreensão de Hall (1997) da centralidade assumida pela cultura no mundo social e, em uma visada epistemológica, nos modos de conhecimento do mundo.

Em meio às mudanças características da modernidade tardia ou pós-modernidade ou hipermodernidade, segundo queiram autores diversos de acordo com suas visadas, é fato que as práticas publicitárias têm se reconfigurado assumindo formatos, lógicas e manifestações antes incomuns. Se o característico um dia foi o anúncio no jornal ou revista, o “comercial” na televisão, a “propaganda” no rádio ou o *outdoor* na rua, hoje trabalha-se com performances de atores, *product placement*, *mobile marketing*, *hotsites*, ativação via redes sociais digitais, eventos e lojas-conceito e estratégias de guerrilha com mídias alternativas das mais inusitadas. Muitas vezes em estratégias de comunicação integrada na interseção com relações públicas, jornalismo e outras áreas. A atuação em nichos também torna mais evidente a existência de agências especializadas em saúde como é o caso da Ogilvy Healthworld. Ou mesmo no atendimento ao setor público em que é comum agências abrirem escritórios em Brasília, como é o caso da unidade da Propeg no Distrito Federal que só atende ao governo.

Neste estudo, interessa-nos compreender as particularidades de um tipo de publicidade que ainda não foi especificamente delimitado nas obras pesquisadas e sequer nomeada como tal. Seria a Publicidade Governamental de Utilidade Pública em Saúde (PGUPS). Para tanto, é preciso primeiramente compreender e localizar a Publicidade em sua dimensão teórica como objeto de estudo e sua relação com a Comunicação Social, diferenciando-a de falsos cognatos e termos afins que muitas vezes são tomados por sinônimos. É a partir dessa clareza que será possível prosseguir na caracterização das práticas publicitárias, sua dinâmica e relações com os contextos, seus produtos, atores, lógicas envolvidas e, considerando tipologias já existentes, pensar a PGUPS como subsídio para entender as dimensões mobilizadas no circuito configurado pelo processo de realização de uma campanha pelo Ministério da Saúde.

Conforme Leduc (1987), Rabaça e Barbosa (2002), Zozzoli (2007) e Alves (2011), compreendemos a publicidade como tipo, modalidade ou gênero da Comunicação, compartilhando aspectos e características desta área e apresentando particularidades. Entretanto, um primeiro ponto a ser levantado é a que publicidade nos referimos? Falar sobre publicidade implica uma compreensão primeira de natureza terminológica, já que o conceito possui não somente entendimentos e definições diversas, mas pode designar objetos totalmente distintos. Podemos nos referir a um anúncio gráfico publicado em um jornal, a uma atividade profissional, a uma prática comunicativa, a uma área de estudos, à noção de visibilidade ou divulgação, à ideia de manipulação ideológica, a promoção comercial, enfim...

uma série de possibilidades se coloca em relação ao termo publicidade. Some-se ainda o fato de que outros termos aparecem em íntima relação, como é o caso de Propaganda, *Marketing* e Publicização.

O conceito de publicidade, ao contrário de outros, é pouco discutido no sentido de atualizá-lo de forma cientificamente consistente. E mesmo na prática cotidiana leiga – no senso comum – e no contexto da prática profissional, a indefinição existe. Na literatura especializada – Camargo (2007), Santos (2005), Rabaça e Barbosa (2002) – há uma constatação da falta de rigor em sua diferenciação em relação ao conceito de propaganda, por exemplo. A própria legislação brasileira, que acaba por ser fonte para entidades representativas do mercado publicitário, embora traga definições, usa indiferenciadamente os termos em seus textos.

A Associação Brasileira de Anunciantes (ABA), a Associação Brasileira de Agências de Publicidade (ABAP) e a Federação Nacional das Agências de Propaganda (Fenapro) são entidades representativas que de forma direta e/ou indireta acabam por acatar, por seu próprio envolvimento na concepção e dinâmica de funcionamento, o que é postulado no Conselho Executivo de Normas Padrão (Cenp) que tem como base o conceito instituído na lei 4.680/65 e nos decretos 57.690/66 e 4.563/02 (ALVES, 2011).

Sant’Anna (2002), assim como Santos (2005) e Pavarino e Martino (2010), ponderam a origem dos termos como um direcionador da acepção primeira dos conceitos de Publicidade e Propaganda. Publicidade, do grego *publicus* referindo-se ao caráter de tornar algo público, em oposição ao privado. Propaganda do latim *propagare* referindo-se à propagação de ideias e valores. Todos esses autores delineiam a publicidade como relacionada ao caráter mais evidentemente comercial e a propaganda à dimensão ideológica, porém seria legítimo considerar a possibilidade de que, na prática e, mesmo teoricamente, ser possível de entendê-las hibridamente na medida em que as ações publicitárias possuem simultaneamente caráter comercial e ideológico de forma bastante imbricada. A distinção estaria mais relacionada ao “tom” ou “enfoque” prevalente.

Ainda que controversa e algo simplista, resgata-se aqui a definição de Sant’Anna (2002, p.76), pela relevância alcançada como referência para inúmeros estudos, grande parte do pensamento existente na área e para o imaginário da sociedade: “técnica de comunicação de massa, paga com a finalidade precípua de fornecer informações, desenvolver atitudes e provocar ações benéficas para os anunciantes, geralmente para vender produtos ou serviços”.

Entretanto, tais características delimitadoras da publicidade merecem ser repensadas dentro do modelo contemporâneo das dinâmicas comunicacionais mediadas pela tecnologia e em âmbito global. Neto (2008, s/p) a ‘define’ como serviços prestados por agências publicitárias, exemplificando uma série de ações que, em certo sentido, não caberiam dentro dos limites conceituais aqui apresentados e que seriam originários de outras áreas de estudo ou profissionais como *Marketing*, Recursos Humanos, Design, Relações Públicas, Tecnologia da Informação, por exemplo (Quadro 2.1).

Quadro 2.1 – Mix de serviços publicitários

Eventos . Promoções . Ações de Relacionamento . Ações de *Marketing* . Ações de Guerrilha . Assessoria de Imprensa . Confeção de Embalagens . *Marketing* Digital . *Endomarketing* . *Marketing* Promocional . Street Art . Mala Direta . Cartas . *Telemarketing* . *Marketing* Viral . *Buzz Marketing* . Mídias Sociais . *Webservices* . *Branding* . *Mobile Marketing* . Revistas Corporativas . *Sampling* . Intervenções Urbanas.

Fonte: ALVES, 2012, adaptado de Neto (2008).

Tal relação evidencia os limites tênues entre áreas de expertise e conhecimentos, além de sugerir a superação da publicidade como comunicação massiva, com um anunciante claramente identificado e necessariamente com a utilização de mídia paga. Casaqui (2011), por exemplo, percebe tal aspecto e propõe a ‘superação’ do conceito publicidade pelo de publicização, mais abrangente e que encamparia o primeiro.

[...] a sociedade atual contempla uma nova dinâmica dos meios de comunicação [...]. Essa nova configuração comunicacional é baseada, principalmente, em três premissas: a potencial saturação da capacidade de apreensão de informações pelas pessoas, um contexto tecnológico que permite e privilegia comunicações dirigidas (o declínio da Comunicação de Massa?) e o papel do usuário como controlador cada vez mais efetivo daquilo a que terá acesso ou não. Registre-se que as duas últimas, de forma mais direta, já têm significado uma mudança do perfil de investimentos publicitários (ALVES, 2011, p.875).

Conscientes da sinonímia potencial e falta de rigor no uso dos termos Publicidade e Propaganda, neste trabalho com a finalidade de operar com tais conceitos, delinea-se Publicidade no sentido de práticas comunicacionais persuasivas a partir de abordagens tradicionais características atualizadas, aprimoradas e ampliadas, mesmo que se valendo de outros suportes, outros discursos, outros objetivos que não o mercadológico. Nessa proposta,

entendemos possível a propaganda ser considerada como uma modalidade de publicidade sem caráter comercial primeiro, mas visando à propagação de ideias.

Como processo comunicacional, a publicidade pode ser pensada na perspectiva instrumental e funcional, mas também compreendida como processo dialógico de construção de sentidos. Sobretudo se pensarmos que a publicidade concretamente se propõe como instrumento para consecução de objetivos, haja vista o processo de trabalho de agências publicitárias e a própria demanda de seus serviços pelo governo para as campanhas de utilidade pública. A intenção aqui *a priori* não é de opor perspectivas, mas considerar sua coexistência em suas afinidades e tensões.

Isso posto, cumpre diferenciar objetivamente os dois outros termos muitas vezes tomados como sinônimos: *marketing* e publicização. O conceito de *marketing* é particularmente interessante de ser confrontado com o de publicidade não por ser complicada a diferenciação, mas por tratar-se de algo “metonímico”, em que a parte é tomada pelo todo. Segundo a *American Marketing Association* e em consonância com Kotler (2000), autor dos mais citados na área, “Marketing é a atividade, conjunto de ações e processos para criar, comunicar, entregar e intercambiar elementos que possuem valor para vendedores, clientes, sócios e sociedade como um todo” (tradução nossa)³⁰ (AMA, 2013, s/p). Nesse sentido, *marketing* envolve virtualmente tudo o que seja necessário dentro do âmbito da gestão e ações organizacionais – logística, recursos humanos, precificação, distribuição, vendas etc. – e não somente a publicidade. Na verdade, considerando o também bastante conhecido modelo do composto de *marketing* dos 4Ps de Jerome McCarthy (1960), a publicidade seria apenas uma parte integrante da Promoção – ainda formada por promoção de vendas, relações públicas, merchandising etc. – sem se enquadrar de forma alguma em Praça, Preço e Produto. Não obstante, a publicidade, talvez por ser a parte mais visível dessa ‘engrenagem’, é muitas vezes tomada não somente como sinônimo de *marketing*, mas como a referência por ações e consequências existentes em função desse complexo delineado do *marketing*. Não sejamos apocalípticos; nem integrados.

É importante ponderar finalmente que a noção de publicidade, sobretudo, na esfera pública e nas questões orbitais ao Estado, muitas outras vezes aproxima-se mais da noção apresentada e

³⁰ “Marketing is the activity, set of institutions, and processes for creating, communicating, delivering, and exchanging offerings that have value for customers, clientes, partners, and society at large”

discutida por Bentham (2011), já em 1791, no texto ‘Da publicidade’: a publicidade dentro da noção de publicização. Seja fundada na ideia de visibilidade ‘imparcial’ ou ‘neutra’, seja no uso ‘angulado’ de forma estratégica da publicidade. Seria o entendimento da publicidade como “a condição ou a qualidade de público, que se atribui ou se deve cometer aos atos ou coisas, que se fazem ou se devem fazer” (SILVA, p.503). França (2006) entende a publicização como a disponibilização de informações, imagens, narrativas. Como na acepção etimológica, seria o ato de tornar público algo, dar ao conhecimento, apresentar. “Apesar do termo não estar dicionarizado nem teorizado, a raiz público mais o sufixo do indicativo de agir, que constituem a palavra, indicam a ação de tornar público” (CARLOMAGNO, 2010, p.14). Nesse sentido, a publicidade seria uma estratégia de publicização, mas não a única e, por isso, não se colocaria como sinônimo.

2.1 Das perspectivas teóricas e tipologias possíveis

A conceituação verificada em grande parte da literatura acadêmica utilizada em cursos de graduação em Publicidade e Propaganda, como em Sant’Anna (2007), Martins (2003), Santos (2005) e Sampaio (2003), por exemplo, funda-se na prática profissional e, via de regra, na experiência dos autores como publicitários. Como já apresentado na justificativa do presente estudo, mesmo em nível de pós-graduação, a Publicidade não se configura fortemente como objeto de interesse acadêmico em uma perspectiva científica, teórica ou epistemológica se comparado a outras áreas. A produção assume muitas vezes um caráter descritivo, prescritivo e uma compreensão dentro de um paradigma instrumental da comunicação. Obviamente, não se está colocando a inexistência de uma literatura consistente e pertinente para os interesses presentes. Mas ela parece organizar-se em dois grandes grupos: o da literatura sobre publicidade que existe de forma esparsa e o da literatura que foi tomada dentro da compreensão que se tratava de literatura sobre comunicação ou jornalismo e não publicidade.

Londero (2011), a partir do estudo de Jacks, atualiza a discussão em ‘Um breve panorama das teorias da publicidade’ ratificando a carência teórico-metodológica e uma fragmentação da pesquisa em Publicidade. Aponta também para uma releitura de clássicos sobre a comunicação que tratariam, em verdade, da própria publicidade não nomeada ou escamoteada sob a alcunha de jornalismo, comunicação, publicização ou propaganda. O’Donohoe (1993), Zozzoli (2007) e Pavarino (2013) trazem leituras consoantes.

Abordagens teóricas como *Agenda Setting* e Usos & Gratificações, por exemplo, se referem a fenômenos mais amplos que aqueles que lhes são normalmente associados; suas implicações extrapolam claramente o campo do jornalismo e são importantes para as reflexões sobre a publicidade (PAVARINO, 2013, p.121).

Em relação à literatura específica sobre publicidade verificam-se três obras seminais: *The theory of advertising: a simple exposition of the principles of psychology*, de Walter Dill Scott e publicada em 1874, *Publicidad Racional*, de Pratt Gaballí em 1934 e *Scientific Advertising*, de autoria de Claude Hopkins de 1923. Entretanto, é na década de 60 do século XX, com autores como Barthes, Durand, Peninou e Eco, que se desenvolve um corpo teórico sobre publicidade de caráter verdadeiramente científico. Ainda que Eguizábal (2007) entenda que a análise da publicidade era realizada a partir de um lugar externo à publicidade, de outras áreas do conhecimento e sem a pretensão de “dotar a publicidade de um *status* epistemológico próprio” (EGUIZÁBAL, 2007, p.15).

Sejam encobertos sob a Comunicação e o Jornalismo, sejam explicitamente abordados, os estudos podem ser organizados em quatro correntes teóricas paradigmáticas do pensamento sobre a publicidade, conforme o fazem Rocha (1995) e Londero (2011): a funcionalista, a frankfurtiana, a estruturalista e a dos Estudos Culturais.

Como já abordado neste trabalho ao se discutir os paradigmas comunicacionais, o funcionalismo surge nos Estados Unidos da América a partir de 1920 e tem como primado a dimensão da prática para se pensar a comunicação. As pesquisas são desenvolvidas a partir de uma demanda política e econômica e são enfatizados, principalmente, os estudos sobre a publicidade comercial e a propaganda política. As teorias aí reunidas – Teoria Matemática, Two Step Flow, Teoria dos Efeitos etc. – acabaram contribuindo para o imaginário da publicidade como manipuladora pela sugestão social de opiniões e atitudes. Laswell, Lazarsfeld e Merton são exemplos de autores que trabalharam nessa perspectiva, com grande influência behaviorista, em que a comunicação se estruturava de forma linear, com elementos como fluxo, emissor, receptor, canal e atuava de acordo com o sistema político-econômico-social vigente. O privilégio conferido ao polo emissor das mensagens era outra característica marcante. É o que Rocha (1995) chamou de paradigma positivo: a preocupação determinista em propor classificações de controle e modelos explicativos totalizantes e funcionais.

Uma segunda corrente é constituída pelos estudos agrupados sob o nome da Escola de Frankfurt, em que pese reconhecermos haver diferenciações entre os pensamentos dos intelectuais reunidos nesta rubrica. De influência marxista, assumia uma perspectiva crítica e se entendia como uma leitura de superação dos estudos funcionalistas, entendidos como administrativos. Considerava a noção de exploração não só “no processo de produção, mas também no de consumo” (HARMS; KELLNER, s/d, s/p). O sistema demanda “um discurso valorizador sobre os bens, que desperte nos parceiros o desejo de intercambiá-los [e que] adota a forma típica do fazer-valer publicitário” (LAGNEAU, 1981, P.7).

É interessante registrar que Londero resgata a posição de Quesnel, que identifica os frankfurtianos como portadores de “publifobia”, “termo adequado para diagnosticar aqueles que denunciam a publicidade à exaustão” (QUESNEL, 1974 *apud* LONDERO, 2011, s/p). Não é à toa que Rocha (1995) o denomina como paradigma do tribunal: juízos e condenações da publicidade. Londero também pontua que a “tecnocracia da sensualidade”, conceito de Haug (1997) referente ao fascínio artificial tecnicamente produzido, não se refere somente à publicidade e ao capitalismo, mas é passível de ser identificado, por exemplo, desde a Idade Média nas igrejas católicas.

A terceira matriz é o estruturalismo, entendido por Rocha (1995) como paradigma formalista, que considera a leitura e análise a partir de estruturas e dimensões simbólicas, de significação. A mensagem publicitária, nesta corrente composta por pensadores como Barthes, Eco, Péninou e Baudrillard, é analisada semiologicamente em perspectivas de denotação e conotação – segundo Eco, por exemplo – e de funções referencial, conativa, poética e fática – segundo Péninou. Vale registrar aqui a análise de Jacks (2001) da produção acadêmica brasileira sobre publicidade na década de 90 do século passado, que afirma que a maior parte dos estudos era de linguagem, semiótica e análise do discurso, de viés fortemente estruturalista.

A quarta e última corrente paradigmática identificada é particularmente cara a este trabalho: os Estudos Culturais. Londero (2011) aponta que um primeiro traço fundamental para caracterizar tal corrente seria a transdisciplinaridade, coerente também com a própria compreensão de publicidade – entendida como multifacetada e multidimensional – e com a proposta do Programa de Pós-graduação em Informação e Comunicação em Saúde no qual este trabalho é desenvolvido. Um segundo traço é a superação da perspectiva funcionalista e

economicista, para considerar a dimensão cultural de forma abrangente na inter-relação e composição dos fenômenos sociais. Cabe aqui trazer a obra de Williams, em especial ‘Publicidade: o sistema mágico’, de 1960. Nessa obra seminal, Raymond Williams (2011) analisa a publicidade como responsável mais que por vendas, pelo ensinamento de valores pessoais e sociais e propõe o entendimento da publicidade a partir de uma análise global em que são consideradas as dimensões econômica, social e cultural. Apesar da inegável contribuição para um entendimento da publicidade, Londero (2011) verifica ainda traços do caráter crítico e de julgamento da publicidade, próprio da tradição frankfurtiana. Por exemplo, Williams aponta o obscurecimento funcional exercido pela publicidade de forma deliberada sobre os homens em seu processo de ‘escolha’ entre o homem consumidor e o homem usuário. Ou seja, no processo de decisão e percepção dos valores de troca e dos valores de uso das mercadorias. A própria compreensão da publicidade como um sistema mágico também corrobora a leitura de Londero:

A descrição rápida para o padrão que temos é magia: um sistema altamente organizado e profissional de induções e satisfações mágicas, funcionalmente muito similar aos sistemas mágicos nas sociedades mais simples, mas estranhamente coexistindo com uma tecnologia científica altamente desenvolvida (WILLIAMS, 2011, p.257).

Em relação à sua natureza, a publicidade integra o mercado, a indústria cultural e um sistema simbólico da cultura de consumo (SCHUDSON, 1984). Tal aspecto, a natureza publicitária, é trabalhado por Piedras (2005), bem como a multidimensionalidade da Publicidade em suas relações com os contextos, a partir do conceito de articulação de Hall, como já colocado e discutido neste trabalho por ocasião do marco teórico. Não obstante, uma última contribuição dos Estudos Culturais na compreensão da Publicidade refere-se à noção de fluxo proposta por Williams e discutida por Jensen. Inicialmente proposta nos estudos sobre televisão, tal noção é apropriada por Piedras (2009) e trabalhada na publicidade. A ideia de fluxo se baseia na sequência de programas (e conteúdos em formatos específicos) exibidos e recebidos. Por exemplo, em relação à televisão, há um fluxo de produção em que é oferecida uma sequência de conteúdos no aparelho televisor: um bloco de noticiário, um comercial, um segundo comercial, um terceiro comercial, uma chamada para um programa e a volta de noticiário em outro bloco. Esse ‘macrofluxo’ é pensado estrategicamente dentro da lógica de produção, uma lógica institucional. Entretanto, o fluxo que é configurado na recepção não é necessariamente o mesmo, já que o telespectador, por exemplo, pode mudar de canal. Assim, ele poderia ‘receber’ o bloco do noticiário, mas trocar, antes do bloco terminar, para outro canal para

assistir a um filme ou outro telejornal. Denominado ‘microfluxo’, esse fluxo é pulverizado dentro de milhões de microcosmos de cada receptor que age taticamente, dentro de lógicas diversas de acordo com sua realidade e contexto. A publicidade segue a mesma lógica, formando, conforme sugere Piedras (2009), o fluxo publicitário, uma resultante do fluxo instituído na produção e configurado na recepção. – em que se pese as atuais possibilidades tecnológicas e editoriais na seleção, acesso e interação do receptor com os conteúdos.

Apesar dos gratificantes achados relativos aos enfoques e esforços de abordagem teórico-conceitual consistente sobre Publicidade – menos que o desejado, porém mais que o esperado – o mesmo não se pode dizer sobre os estudos que tratam de tipologias publicitárias. Não que não se considere a existência de tipos ou gêneros publicitários, mas não se localizou estudos suficientemente numerosos, extensos e consistentes que dessem conta das possibilidades de categorização publicitária. Em websites especializados no assunto, há tipologias - em que não se consegue rastrear autoria e critérios classificatórios – que preveem categorias como publicidade institucional, encoberta (ou *merchandising*, como conhecida no Brasil), de substituição, por celebridades, social, cultural, ambiental, informativa, persuasiva, emotiva, comparativa, humorística, testemunhal, de lançamento, de manutenção e contra-intuitiva. Há também aquelas apresentadas em dicionários, como no Dicionário de Propaganda e Jornalismo (ERBOLATO, 1985) com a propaganda direta, falsa ou no ponto de venda e o Dicionário de Comunicação de Barbosa e Rabaça (2001) que classifica a propaganda em comparada, política, subliminar e a publicidade em comparativa e legal, por exemplo.

Entretanto, três trabalhos que me parecem pertinentes e merecem ser mencionados – apesar de não entrarmos no mérito de quais os critérios de categorização das tipologias desenvolvidas, nem sua consistência e coerência interna. São os trabalhos de Cavalcante (2008), Suggett (s/d) e Freitas (2009A; 2009B). O primeiro identifica a existência de tipos de propaganda, sem diferenciá-la da publicidade – propaganda ideológica, política, eleitoral, governamental, institucional, corporativa, religiosa, social, mercadológica (ou de produto ou publicidade), de serviços, de varejo, comparativa e de promoção. Já Suggett, autor norte-americano, trabalha essencialmente com a publicidade – *advertising* – publicidade impressa, publicidade de guerrilha, publicidade massiva, publicidade exterior, publicidade de utilidade pública, publicidade *product*

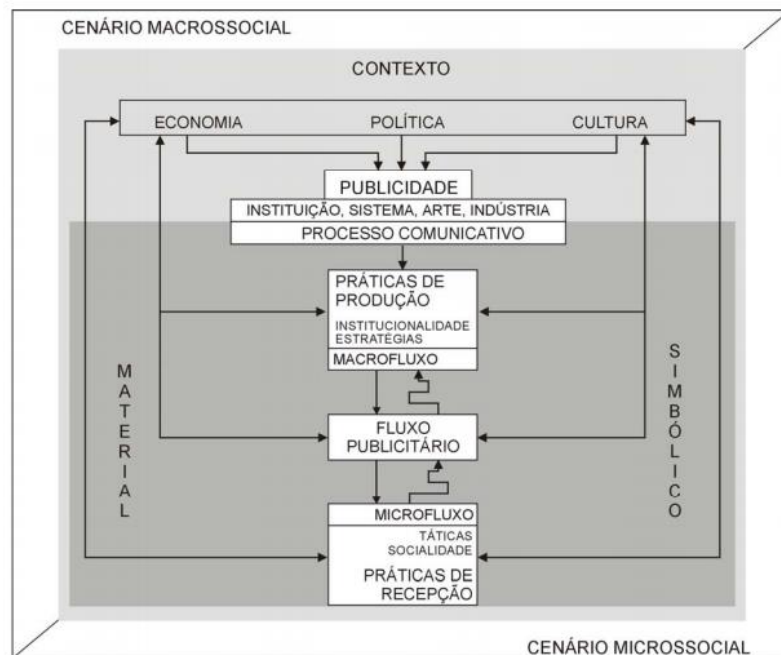
placement, publicidade *mobile* e para celular, publicidade *online* (tradução nossa)³¹. Finalmente, Freitas (2009A; 2009B) faz uma diferenciação entre Publicidade e Propaganda e entende existir os seguintes tipos de propaganda: política, eleitoral, governamental, institucional, corporativa, religiosa, social e sindical. A publicidade para esse autor pode ser classificada como de produto, de serviços, genérica (ou de *commodities*), de varejo, de classificados, comparativa, cooperativa, de promoção e legal.

Apesar de entender tais classificações como possíveis e úteis, falta-lhes a defesa clara de um critério que sustente a lógica de sistematização e a clara delimitação do universo considerado. Nesse sentido, o trabalho de Pereira (1963), apesar de superado em termos de atualidade das práticas contemporâneas publicitárias, é claro e consistente ao sustentar uma tipologia baseada na estratégia de obtenção da atenção do público, desenvolvida com base em *survey* conduzido com a audiência para entender o que a leva a prestar atenção às peças publicitárias e que permite identificar a existência de três tipos: a propaganda-informação, a propaganda-repetição e a propaganda-distração (no sentido de entretenimento). Uma tipologia útil seria aquela que, na perspectiva bakhtiniana, entendesse os gêneros (ou tipos) publicitários na analogia com os gêneros dos discursos, concebendo a relação intrínseca e dinâmica entre a comunicação e as atividades humanas. "Podemos dizer que as condições sociais, econômicas e culturais e do desenvolvimento tecnológico possibilitaram, nos últimos anos, a criação de novos signos e de novas formas de comunicação, ativando e movimentando continuamente os gêneros existentes" (CAMPOS-TOSCANO, 2009, p. 143).

Seja qual for a tipologia entendida, em síntese, para o desenvolvimento do presente estudo, toma-se como referência o mapa conceitual da publicidade proposto por Piedras (2005), na perspectiva dos Estudos Culturais (FIGURA 2.1). Assim, Publicidade é entendida como prática social e processo comunicacional que envolve as instâncias de produção, circulação e recepção de textos com seus contextos numa dinâmica de articulação recíproca e multidimensional entre os elementos que a compõe e com o mundo social. Por sua natureza multifacetada, é simultaneamente instituição e sistema configurado pela arte, pela técnica, pela indústria, economia, política e cultura nos entrecruzamentos do simbólico e material, do micro e macrossocial.

³¹ *print advertising, guerilla advertising, broadcast advertising, outdoor advertising, public service advertising, product placement advertising, cell phone & mobile advertising, online advertising*

Figura 2.1 – Mapa conceitual da publicidade



Fonte: Piedras, 2009, p.124.

2.2 Da caracterização e prática publicitária

A atividade publicitária é desenvolvida em uma realidade social angulada pela lógica de mercado. Usualmente chamado de mercado publicitário, esse sistema de operação é composto, na visão de alguns autores como Santos (2005) e Sant'Anna (2007) e mesmo da Fenapro (S/D), basicamente pelas agências publicitárias, pelos veículos de comunicação, pelos anunciantes e pelos fornecedores. Entretanto, é importante complexificar tal visão centrada na cadeia produtiva, incluindo aí outros atores como o público-consumidor, as entidades reguladoras, o Estado, a Sociedade Civil Organizada (SCO), os prestadores de serviços correlatos (concorrentes ou não), os profissionais publicitários e de áreas afins e os centros de formação e pesquisa.

As agências de publicidade são também denominadas de agências publicitárias ou agências de propaganda. Formalmente, o artigo 3o da Lei 4.680/1965, conceitua Agência de Publicidade ou Agência de Propaganda como "empresa criadora/produtora de conteúdos impressos e audiovisuais especializada nos métodos, na arte e na técnica publicitárias, que através de

profissionais especializados a seu serviço, concebe, executa e distribui propaganda aos Veículos de Comunicação, por ordem e conta de Clientes/Anunciantes, com o objetivo de promover a venda de mercadorias, produtos, serviços e imagem, difundir ideias ou informar o público a respeito de organizações ou instituições a que serve" (FENAPRO, S/D, p.3). A Fenapro (s/d) entende como serviços próprios e privativos da Agência: estudo de conceito, ideia, marca ou produto; identificação e análise de públicos e mercado; identificação e análise de ideias, marcas e produtos concorrentes; análise do sistema de distribuição e comercialização de produtos; elaboração de plano publicitário, com a criação e planejamento de mídia; execução do plano publicitário, com produção e execução de mídia. Vale registrar que a compra de mídia pelas agências não é uma prática universal, havendo inúmeros países nos quais cabe às agências essencialmente o planejamento e criação.

Mais contemporaneamente, com a ampliação do conceito de agência *full service*³² para o de comunicação integrada e convergência de mídia, muitas agências passaram a se denominar como de “propaganda e *marketing*” ou de “comunicação” ou de “comunicação integrada” ou ainda com nomenclaturas mais livres como “soluções criativas” ou “agência de ideias”. Um conceito muito comum surgido recentemente foi o de *hotshops*, espécie de butiques criativas, independentes dos grandes grupos, com estruturas menores e que entregam projetos menos ortodoxos. Trata-se menos de um artifício para dar “uma cara atual” ao que já existia que da manifestação das questões trazidas pela “pós-modernidade” dos limites disciplinares e sua insuficiência para dar conta da realidade. Como ponderado no início deste capítulo e em outro trabalho deste autor (ALVES, 2012), uma discussão que não se estabeleceu ainda em bases mais amplas e críticas é o que se entende na contemporaneidade por publicidade dada a emergência de práticas, tecnologias e orientações ainda não nomeadas e essencialmente inter e transdisciplinares. Por exemplo, verifica-se a realização por agências em seus planejamentos e campanhas publicitárias de ações de ativação em mídia digital usando vídeos com depoimentos de celebridades e patrocínio de blogs de pessoas que tratam de determinados assuntos ou marcas. *Games*, aplicativos para *gadgets*, lojas e eventos-conceito também integram o escopo.

³² que já significou a realização de todos os serviços publicitários compreendidos como *briefing*, planejamento de comunicação publicitária, criação, planejamento e gerenciamento de produção e de mídia para peças e ações publicitárias voltadas para TV, rádio, jornal, revista e outdoor, essencialmente.

Sem nos atermos a essa discussão e sabendo que vários prestadores de serviços se organizam em agências de serviços especializados – publicidade digital, propaganda política, comunicação dirigida etc. – considera-se aqui, para fins didáticos, a existência de um tipo idealizado de agência publicitária que possui, normalmente, de acordo com seu porte – além das áreas administrativas próprias de toda empresa como RH, setor financeiro, recepção etc. – o setor de atendimento, que está em contato e faz o relacionamento com o cliente; o setor de operações (ou tráfego), que gerencia os trabalhos e processos dentro da agência; o setor de pesquisa, que coleta, produz e disponibiliza internamente as informações que subsidiam os trabalhos; o setor de planejamento, que, de forma fundamentada, orienta e modula estratégica e/ou taticamente todas as demandas apresentando diretrizes e conteúdos para serem trabalhados nas campanhas; o setor de criação, que, com seus diretores de criação, diretores de arte e redatores, é o responsável pela ideia e desenvolvimento das peças publicitárias com base no planejamento de comunicação publicitária; o setor de mídia, que é responsável por pensar a forma como as peças serão distribuídas e veiculadas, bem como negociar os preços e monitorar a exibição pela mídia; o setor de produção, que irá pensar a concretização das peças criadas e negociar preços.

"Veículo de Comunicação é, nos termos do artigo 10 do Regulamento da Lei nº 4.680/1965, aprovado pelo Decreto nº 57.960/1966, qualquer meio de divulgação visual, auditiva ou audiovisual" (FENAPRO, s/d, p.5). Os veículos de comunicação são todas as empresas que integram a categoria mídia ou meios de comunicação de massa. Tratam-se daqueles que, dada a natureza de seu negócio e missão, permitem divulgar e exibir as peças publicitárias, veiculando-as. Por exemplo, o jornal impresso de circulação diária Estado de Minas é uma empresa do grupo Diários Associados e um veículo de comunicação que integra a categoria do meio de comunicação “jornal”; já a rádio CBN é um veículo de comunicação do meio “rádio”. A compreensão desses veículos como mídia também pode tornar-se problemática na medida em que o conceito de mídia, como meio de transmissão e veiculação, pode se aplicar bastante bem à comunicação massiva, mas não necessariamente à internet – qual a diferenciação possível entre web, e-mails, jornais online, rádio web, TV web, por exemplo? – à telefonia – como enquadrar os serviços de SMS e MMS? – e a todas as possibilidades encampadas pela categoria *Out of home* (OOH) como *busdoor*, mobiliário urbano, *fingers* e *front e backlights* dentre outros. Nesse sentido, esforços talvez pudessem ser empreendidos para uma maior compreensão distintiva e articuladora entre as noções de veículos e suportes

frente aos conceitos de mídia, peças publicitárias e ações publicitárias. Entretanto tal esforço foge a nosso escopo aqui.

Segundo o item 2 da Seção I do Código de Ética, incorporado à Lei 4.680/1965, anunciante ou cliente "é a entidade, firma, sociedade ou indivíduo que utiliza a propaganda" (FENAPRO, s/d, p.4). Os anunciantes, forma mais difundida de nomeação na legislação, são uma categoria composta pelos clientes das agências publicitárias e essa denominação diz muito da relação estabelecida com as agências e veículos ao evidenciar que são reconhecidos por anunciarem (nos veículos por intermédio das agências) ainda que contratem uma agência para reformulação de seu projeto de identidade visual e não sejam nesse caso anunciantes. As agências, no entanto, de forma predominante denominam os anunciantes como clientes. Mesmo havendo serviços no *mix* publicitário que envolvam valores e capacidades de pagamento bem menores que a realização de anúncios em mídia de massa e haja vários contratantes de menor porte para esses serviços, essa categoria é caracterizada por empresas que, mais que o poder de contratar agências, possuem o poder de anunciar. Seria assim conformada por grandes *players*, organizações, públicas, mistas ou privadas, como Fiat, Procter&Gamble, Petrobras, Correios, Ministério da Saúde, Casas Bahia, Grupo Pão de Açúcar, Santander, Itaú e outros.

Fornecedor ou "Fornecedor de Serviços é a pessoa física ou jurídica especializada e tecnicamente capacitada a fornecer os serviços ou suprimentos necessários ao estudo, concepção e execução da publicidade, em complementação ou apoio às atividades da Agência, Anunciante ou Veículo" (FENAPRO, s/d, p.6). Os fornecedores formam um segmento de prestação de serviços associados ao trabalho publicitário e são compostos majoritariamente pelas empresas de produção. Produção – quem realmente ‘faz’ a peça publicitária – é entendida aqui em duas vertentes principais: a produção gráfica, que materializa e dá concretude aos materiais publicitários idealizados nas agências, como é o caso das gráficas e copiadoras, e a produção eletrônica, que viabiliza as ideias criativas em materiais e formatos passíveis de exibição como os spots, jingles e VTs. Enquanto uma empresa de produção gráfica pode envolver a impressão, corte, dobradura, costura, acabamentos de *folders* e livretos, uma empresa de produção eletrônica pode contemplar contratação de diretor, cinegrafistas, *casting*, escolha de locação, preparo de cenários, figurinos e objetos cênicos etc. A categoria dos fornecedores ainda pode contemplar outros

prestadores de serviços como empresas de arte-finalização, editoração, casting e mesmo serviços especializados como assessoria de imprensa, relações públicas, webdesign etc.

A esses quatro integrantes do mercado publicitário mais comumente citados, deve-se somar alguns outros. O público-consumidor é aquele formado pelo público-alvo das campanhas publicitárias e potencialmente comprador do produto oferecido pela publicidade. Esse recorte, nem sempre preciso, em nossa perspectiva deveria envolver a compreensão de que tal categoria é, na verdade, formada por sujeitos integrantes da sociedade e que ‘se tornam’ audiência das peças publicitárias veiculadas em determinados momentos de suas vidas. A denominação como público-alvo, *per se*, evidencia a angulação em se compreender tais sujeitos em sua existência como consumidor e como audiência, sublimando ou colocando em segundo plano suas outras dimensões de existência como sujeito, cidadão, pessoa integrante de comunidades. A própria sociedade deveria também ser considerada como outro ‘ator’ na dinâmica da atividade publicitária na medida em que engloba todos os demais integrantes, afinal, publicitários, empresários, atores, consumidores ou quaisquer outros não existem para fora da sociedade de maneira autônoma ou abstrata. Além disso, ainda que não inserida de forma mais evidente no processo, a sociedade como um todo possui interesses potenciais ou efetivos na publicidade que não seriam os mesmos de segmentos específicos que a compõem. – embora tenhamos consciência de que sua representação não pode ser obtida como um consenso da opinião pública, mas como o entendimento da precariedade em se constatar a opinião pública como única e coesa (BOURDIEU, 1981), mas em suas divergências, tensionamentos, silenciamentos e disputas evidenciada, sobretudo, pela sociedade civil organizada (SCO). Por SCO, entendemos como

a parcela da sociedade civil que se constitui e se organiza atuando como força política na procura de soluções para os conflitos sociais [...], para defender interesses da maioria, ou mesmo parciais, atuando [não necessariamente] em conjunto com o Estado e as forças de mercado, na ‘busca maior’, qual seja, a de uma melhor simbiose [...] (MARX, 2006, s/p.)

Vale registrar que, mesmo dispersa em manifestações pulverizadas, a sociedade parece ter ganhado mais voz com as atuais tecnologias de informação e comunicação fazendo pressão

sobre anúncios publicitários. “Vira e mexe temos que tirar do ar filmes que afrontam alguma classe ou grupo ou que fere algum consenso moral da sociedade” (MOREIRA, 2015, s/p)³³.

O mercado publicitário possui ainda uma série de entidades associativas como é o caso da Associação Brasileira de Agências de Publicidade (ABAP), Central do Outdoor, Federação Nacional das Agências de Propaganda (Fenapro), Associação Brasileira de Mídia Out of Home (ABMOOH), Interactiv Advertising Bureau (IAB), Federação Nacional da Publicidade Exterior (Fenapex), Conselho Nacional de Auto-regulamentação Publicitária (Conar) e até mesmo da Associação Brasileira dos Anunciantes (ABA), uma das fundadoras do Conselho Executivo das Normas-Padrão (Cenp). Além dos sindicatos dos trabalhadores – os 'sindpubs' (Sindicato dos Publicitários) de cada estado – e dos sindicatos patronais - os 'sinapros' (Sindicato das Agências de Propaganda), também de abrangência estadual.

Cabe destaque aqui para o Conar e o Cenp, dado seu papel central na regulação da atividade. O Conselho Nacional de Autorregulamentação Públlicitária, ou Conar, como é conhecido, é uma organização não-governamental criada em 1980 que tem por missão "Impedir que a publicidade enganosa ou abusiva cause constrangimento ao consumidor ou a empresas e defender a liberdade de expressão comercial" (CONAR, s/d, s/p), conforme consta em seu website institucional. Sua fundação ocorreu em um momento histórico específico e envolveu negociações entre representantes do mercado publicitário e do governo que teriam um projeto de lei para a criação de um órgão estatal de regulação da publicidade brasileira. Financiado pela contribuição de anunciantes, agências e veículos, atua sobretudo na verificação, julgamento e recomendações de alteração ou suspensão de veiculação de anúncios que tenham sido julgados em desacordo com o código de ética publicitária pelo Conselho de Ética. O Conselho Executivo de Normas Padrão (Cenp), por sua vez, foi fundado em 1998 a partir de um movimento ou "livre convenção entre as entidades representativas dos principais agentes econômicos do mercado publicitário brasileiro" (CENP, s/d, s/p) que atualizou as Normas Padrão da Atividade Publicitária (NPAP) (criadas em 1957) e se organizou para conduzir a autorregulamentação e incentivar as boas práticas de mercado. Mantida pelo setor privado, tem como objetivo "assegurar boas práticas comerciais entre anunciantes, agências de publicidade e veículos de comunicação" (CENP, s/d, s/p).

³³ Relato do publicitário Guilherme Moreira, redador da agência Ogilvy & Mather São Paulo, a este pesquisador em discussão e apreciação do presente trabalho na fase de finalização e revisão.

O Estado é outro ator central na atividade publicitária dada sua prerrogativa reguladora constitucional que, no caso do setor publicitário, encontra ações análogas na existência de outras entidades reguladoras como as sindicais – patronais ou trabalhadoras – mas, com grande destaque por aquelas que se anteciparam ao Estado buscando para si a prerrogativa da auto-regulamentação como é o caso, há pouco mencionado, do Cenp e do Conar. Essas entidades, diferentemente da Anvisa ou ANS, por exemplo, foram constituídas pelo próprio setor com a anuência do Estado. Embora delegada em certos aspectos a essas duas entidades, a autoridade do Estado é ainda efetivamente exercida por meio de leis – como a Lei 4.680 e o Código de Defesa do Consumidor³⁴ – e outros organismos – como o Procon, delegacias e tribunais. É importante evidenciar que o Estado – e isso acontece com outros *players* – assume outros lugares nessa dinâmica setorial, atuando também como anunciante – um dos maiores, registre-se.

Formada majoritariamente por publicitários, como se poderia esperar, a categoria profissional que compõe o setor inclui também profissionais com formação em áreas de relação mais direta como os de *marketing*, designers, jornalistas, relações públicas, ilustradores e *webdesigners*, além daqueles com vínculo menos evidente como programadores, administradores, contadores, cinegrafistas etc. Esses profissionais publicitários, integrantes da tribo dos *White Collars* (ROCHA, 1985) possuem uma identidade enquanto categoria marcada por um perfil e ideologia que norteia a atuação de todos os demais (CASAQUI, 2011) – mesmo dentro da agência há uma grande diferença em termos de hierarquia profissional e social entre um diretor de criação premiado internacionalmente e um ‘operações’. Autodenominados criativos – a criatividade é uma credencial profissional e identitária – os publicitários perpetuam até hoje uma mítica construída ao longo do século passado em torno de, pelo menos, três aspectos emblemáticos. A natureza artística de seu trabalho – historicamente, os diretores de arte eram artistas plásticos e os redatores, escritores; o dinheiro envolvido nos salários, receitas das agências e orçamentos das contas – a situação confortável vivenciada pelas agências sobretudo no Brasil até os anos 1990; e o estilo de vida – jantares, presentes e viagens bancados por agências, veículos e anunciantes, além de contato e acesso à diretores de grandes empresas, artistas e celebridades. Obviamente há um contraponto a esse imaginário, com publicitários que não conseguem empregos em agências, que possuem salários baixos, da quase inobservância das leis trabalhistas em vigor, que

³⁴ É interessante perceber que o CDC não faz referência à propaganda, entendendo-a de forma diferente da publicidade, esta, sim, objeto de seus interesses e atuação.

vivenciam um mercado pouco profissionalizado fora do polarizador eixo Rio-São Paulo (e mesmo dentro deste eixo!), dentre outros aspectos, digamos, menos glamourosos.

Um último integrante do sistema publicitário aqui entendido é aquele composto pelos centros de formação e pesquisa na área – faculdades, centros universitários, institutos e universidades. Tais entidades ocupam papel de relevância na capacitação técnica para a atividade de forma direta com seus cursos de graduação e pós-graduação, mas também indireta ao exercerem papel peculiar na consolidação da área de conhecimento na condução de suas pesquisas mais ou menos alinhadas com as questões e interesses científicos ou de mercado que se apresentam. Vale aqui o registro de que a própria atividade publicitária e a categoria profissional parecem relativizar a importância da ensino formal para o exercício da profissão, que não é estritamente regulamentada, e passível de entrada por virtualmente qualquer interessado, independentemente de sua área de formação, desde que atenda aos requisitos de expertise necessária (ALVES, 2012). Assim, é possível encontrarmos jornalistas, designers, sociólogos, administradores e até advogados atuando na atividade publicitária em agências.

Localizados os atores desse sistema publicitário, de forma sintética e esquemática, baseado em Santos (2005), Sant’Anna (2007) e Sampaio (2003) e tendo como referência o principal serviço prestado por uma agência, podemos apresentar o processo publicitário como: 1) apresentação da demanda pelo cliente potencial – comumente chamado de anunciante – à agência; 2) negociação e contratação de serviços entre cliente e agência; 3) realização de *briefing*³⁵; 4) planejamento da campanha ou da(s) ação(ões) publicitária(s); 5) criação das peças; 6) planejamento de mídia para veiculação das peças; 7) produção das peças³⁶; 8) veiculação/distribuição das peças. Essas etapas certamente não são estanques e sequenciais na prática, podendo ocorrer simultaneamente e de forma integrada pelos setores das agências. No caso de outros serviços publicitários, como estudo de conceito ou identificação e análise de

³⁵ *Briefing* é o processo de formalização da demanda por algum serviço na área de publicidade e consiste na coleta de informações sobre a organização, o mercado, a situação e seus produtos para orientar o desenvolvimento de tal serviço. Via de regra, envolve entrevistas com um representante do cliente com conhecimento de causa, bem como a coleta de materiais pertinentes, pelo profissional de atendimento – também chamado de gerente de contas.

³⁶ Produção consiste na concretização das peças pensadas pelo setor de criação da agência. Enquanto os profissionais de criação pensam e idealizam as peças, criando seus textos e imagens em softwares gráficos, os produtores é que irão transformar os arquivos de computadores em realidade verificável. São chamados produtores os profissionais da agência publicitária que pensam a viabilidade das peças, orçam e acompanham sua produção; são também chamados produtores os fornecedores terceirizados pela agência que efetivamente ‘produzem’ as peças como o profissional de impressão gráfica (que irá imprimir os cartazes criados) ou o profissional da produtora de vídeo (que irá criar o vídeo ou “propaganda televisiva” a partir do roteiro criado).

públicos e mercado, a dinâmica e etapas de trabalho se alteram no que diz respeito aos itens (4), (5), (6), (7) e (8).

Toda agência de propaganda deve estar em conformidade com a Lei nº 4.680 (BRASIL, 1965) para atuar e aquelas que trabalharão com veiculação de mídia paga devem possuir ainda a certificação de qualidade técnica compatível emitida pelo Cenp. É praxe no mercado a contratação por *job*³⁷ ou por tempo de serviço vinculado a tipos e volumes de trabalho pré-acordados. As formas de pagamento, usualmente, envolvem as práticas de mercado correntes – emissão e pagamento de boleto, ordem de pagamento ou depósito em conta bancária no caso de *fee*³⁸ mensal ou para parcelas do contrato. Os valores são cobrados com base em Tabela de Custos Referenciais que são regionais e estipulam preços que, via de regra, não são praticados em seus valores integrais, mas com descontos pelas agências – por exemplo, é possível e não raro uma agência cobrar por um determinado serviço hipotético, 70% do valor em tabela ao invés do valor total estabelecido. Importante é registrar que uma das principais fontes de recursos financeiros de uma agência, pelo menos das grandes agências, é o desconto-padrão obtido sobre o valor total dos custos de veiculação em mídia de massa. Trata-se de uma prática amplamente difundida e reconhecida por mercado e autoridades que consiste no pagamento de 20% sobre o valor contratado pelo veículo de comunicação de massa – jornal, revista, rádio, televisão – à agência. Via de regra, o anunciante (por exemplo, o Ministério da Saúde) contrata, via agência, serviços de veiculação das peças publicitárias da campanha na mídia (por exemplo, numa emissora de TV); desse valor pago pela exibição das peças, 20% são repassados pelo veículo à agência. Em se tratando de grandes volumes de recursos, não é raro que não sejam cobrados os serviços de planejamento e criação ao anunciante. A produção gráfica e eletrônica também é uma parte importante do processo publicitário e costuma repassar a comissão de 10% sobre o valor do serviço à agência contratante.

A lógica desses repasses ou comissionamentos é apresentada pela Fenapro (s/d) que entende que a agência presta alguns serviços diretamente – criação da peça, por exemplo – e outros são por ela supervisionados – produção e veiculação da peça, por exemplo. O interessante

³⁷ *Job* é o termo em inglês para trabalho e é usado para nomear toda demanda específica de serviços publicitários desenvolvidos por uma agência de propaganda. Por exemplo, se há a contratação da agência para desenvolvimento de uma campanha, o desenvolvimento de tal campanha é um *job* da agência e implicará cobrança e pagamento por tal serviço.

³⁸ *Fee* significa taxa e o termo usual no mercado publicitário para designar o pagamento periódico regular pelos serviços publicitários a uma agência.

porém é verificar que a Federação publicamente assume na cartilha 'Agência de propaganda: entenda essa atividade' que "nenhuma agência sobreviveria auferindo somente tal remuneração [a realizada segundo a Tabela de Custos Referenciais do sindicato do estado de sua atuação], mas é dos serviços assim desenvolvidos e mal remunerados, que nasce a etapa seguinte da campanha, a produção" (FENAPRO, S/D, p.12), com os honorários de 15%, e a veiculação, com o desconto de 20% convertidos em honorários ou comissão - subentendo-se, como dito, que essas sim são a principal fonte de receita da Agência.

Sem perder de vista que tais relações de mercado acontecem num contexto mais amplo político e econômico, numa tentativa de delinear e caracterizar o mercado publicitário, identificamos que os maiores grupos do mundo são transnacionais e se articulam em redes de filiais e coligadas de alcance planetário com sua cultura organizacional. Apenas para se ter ideia, os três maiores grupos de comunicação mundial com atuação publicitária – WPP, Omnicom e Publicis – somam receita de 40 bilhões de dólares anuais, com mais de 3.000 escritórios em mais de 100 países. No Brasil estão presentes por meio das agências AlmapBBDO, DM9DDB, Lew'Lara\TBWA (Omnicom), AG2 Publicis Modem, Digitas, DPZ, F/Nazca S&S, Leo Burnett Tailor Made, Neogama/BBH, Publicis, Razorfish, Red Lion, Talent (Publicis), IBOPE Media, Dentsu, Y&R, J.Walter Thompson, Grey, Ogilvy & Mather, Red Works, Wunderman, 9ine Sports & Entertainment e F.biz (WPP) dentre várias outras menos conhecidas (MMONLINE, 2014).

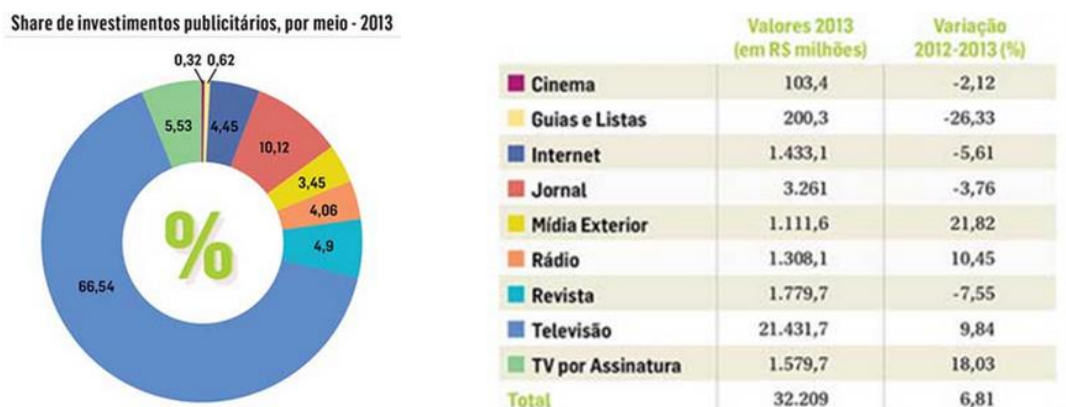
Frente a tal configuração, seria legítimo entender um alinhamento e concentração de mercado não somente das empresas publicitárias, mas das contas publicitárias³⁹ na medida em que significativo montante de investimento e marcas de penetração global acabam em agências de quatro ou cinco conglomerados globais. Principalmente se considerarmos que os serviços associados - relações públicas, marketing digital, comunicação corporativa etc. – são também ofertados por empresas integrantes do próprio conglomerado. Entretanto, esse alinhamento em escala global permitido pelas tecnologias em um contexto de desregulamentação neoliberal, ao mesmo tempo em que traz inequívocos ganhos – gestão de contas e marcas globais com centralização de decisões fundamentais e racionalização de custos – também tem o contraponto na potencial perda da agilidade e capacidade de lidar com as particularidades

³⁹ Conta publicitária é o jargão para designar o direito de atender determinadas demandas de serviços de uma empresa (anunciante) durante determinado período. Por exemplo, a Propeg possui a conta do Ministério da Saúde, ainda que compartilhada com as demais agências – Calia, Agnelo Pacheco e Borghi Lowe.

locais com a devida atenção (MORAES, 1999). Nesse cenário, as agências de pequeno e médio porte tentam sua reorganização em nichos e na construção de seus arranjos de mercado em conglomerados nacionais. Dois dos maiores grupos de capital nacional são o ABC e o PPG. O Grupo ABC foi fundado em 2002, está em oito capitais brasileiras e três cidades norte-americanas, tendo em seu grupo a África, DM9, B Ferraz, cdn Comunicação Corporativa, Escala, Interbrand, Loducca, Morya, Música, Newstyle, Pereira O'Dell, Rocker Heads, Sunset e Tudo (ABC, s/d). O PPG foi fundado em 2013, atua em seis capitais e é composto pela Propeg - uma das agências que atende ao Ministério da Saúde atualmente - Revolution Brasil, Invent Live Marketing, Infavela e Menta Propaganda (PPG, s/d).

O panorama do mercado publicitário brasileiro é particularmente difícil de ser construído, sobretudo numa visada quantitativa. A maior parte dos estudos existentes orbita na veiculação em mídia paga, sendo complexo o mapeamento de investimentos em serviços associados como de assessoria de imprensa, design, comunicação corporativa, ações promocionais, *marketing* direto, produção - que não seja para mídia eletrônica - além dos atores corporativos de pequeno e médio porte existentes para além do eixo das grandes capitais. Mesmo em se tratando da mídia de massa, o próprio Projeto Intermeios – uma das principais fontes de informação no segmento – reconhece dar conta de cerca de 80% do total da verba investida dada a impossibilidade de se mensurar com precisão parte dos investimentos em rádio, internet e jornais. A Figura 2.2 mostra o perfil do investimento em mídia no país que continua tendo a televisão (aberta e paga) responsável por 72% do montante, seguida de longe pelos jornais impressos com 10,12% do total investido.

Figura 2.2 – Perfil de investimento em mídia no país



Fonte: Meio e Mensagem, 2014, a partir de Projeto Inter-Meios (2014)⁴⁰

⁴⁰ Disponível em <http://www.meioemensagem.com.br/home/midia/noticias/2014/02/24/Mercado-cresce-681-e-chega-a-RS-479-bilhoes.html>. Acesso em 12/11/2014.

Ainda com o intuito de delinear o mercado publicitário brasileiro, é interessante resgatar o estudo "Como o brasileiro percebe e avalia a propaganda" (ABAP, 2010), desenvolvido pela ABAP em parceria com o IBOPE Inteligência e apoio da Rede Globo e Editora Abril. Em que se pese os inequívocos interesses envolvidos, não somente pela entidade de classe, mas também pelos patrocinadores e apoiadores – por exemplo, o recorte contemplou somente classes ABC – o estudo de 2010 envolveu fase qualitativa e quantitativa e mais de 2.000 entrevistas em nove capitais brasileiras. Ele aponta que a principal função da publicidade é informativa, tendo as funções persuasiva, divertimento e econômica percentuais menores de identificação na leitura do IBOPE Inteligência. A publicidade é percebida como de qualidade, em evolução e há o reconhecimento por parte dos entrevistados da existência de "problemas de conteúdo" nas peças. Quanto mais alta a classe sócio-econômica, maior a atitude favorável á atividade. É interessante perceber - apesar disso não aparecer nas conclusões do estudo - que frente à colocação "Um mundo sem propaganda seria..." 44% assumem postura de indiferença, 14% avaliam que seria melhor e 42% avaliam que seria pior.

2.3 Publicidade Governamental de Utilidade Pública em Saúde

Delineado um cenário das teorias e práticas para a publicidade e compreendendo que a comunicação publicitária admite uma série de tipologias, assume-se que, para os objetivos deste trabalho, três categorias são particularmente caras: Publicidade de Utilidade Pública (PUP), Publicidade Governamental e Publicidade em Saúde. Entendendo-se a PUP como eixo para a discussão, trabalha-se aqui sua conceituação e a derivação problematizadora para a noção de Utilidade Pública e de Publicidade Governamental. Posteriormente faz-se a articulação com as particularidades da área de saúde.

Esse movimento de conceituação e derivação aconteceu em dois sentidos e ocorreu devido ou a não se ter encontrado literatura acadêmica com discussão específica sobre os conceitos focados ou a sua escassez e pouca consistência teórica para fundamentação. Realizou-se primeiramente um esforço de correlação análoga àquela existente entre Comunicação e Publicidade como campos de interseção com afinidades e diferenciações. Assim, buscou-se articular Comunicação Pública com Publicidade de Utilidade Pública, Comunicação Governamental com Publicidade Governamental e Comunicação e Saúde com Publicidade e Saúde. O segundo esforço foi aquele de buscar nas instâncias técnicas e normativas conceitos e

definições utilizadas nas práticas, ainda que sem uma discussão ou fundamentação teórica evidente nos materiais identificados.

A definição da Publicidade de Utilidade Pública pode ser encontrada na legislação. A Instrução Normativa (IN) nº 05, de 06 de junho de 2011, da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom), conceitua e classifica a publicidade dentro de ações de comunicação do Poder Executivo Federal. Porém não explicita relações de hierarquia ou interseções potencialmente existentes entre as classificações apresentadas – publicidade de utilidade pública, publicidade legal, publicidade mercadológica e publicidade institucional⁴¹. No inciso V do artigo 1º, diferenciando-a da publicidade legal, mercadológica e institucional, conceitua-se a Publicidade de Utilidade Pública como aquela “que se destina a divulgar direitos, produtos e serviços colocados à disposição dos cidadãos, com o objetivo de informar, educar, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a população para adotar comportamentos que lhe tragam benefícios individuais ou coletivos e que melhorem a sua qualidade de vida” (BRASIL, 2011, s/p). A Secom define a publicidade legal como toda aquela “que se destina a dar conhecimento de balanços, atas, editais, decisões, avisos e de outras informações dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, com o objetivo de atender a prescrições legais” (BRASIL, 2011, s/p). Já a publicidade mercadológica assume o sentido existente na iniciativa privada e refere-se a produtos vinculados ao governo, mas que circulam dentro da lógica de mercado em uma relação de concorrência, como seria o caso do Banco do Brasil e da Petrobras. Finalmente, a quarta modalidade de publicidade apresentada é denominada institucional e é definida como “aquela que se destina a divulgar atos, ações, programas, obras, serviços, campanhas, metas e resultados dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, com o objetivo de atender ao princípio da publicidade [publicização?], de valorizar e fortalecer as instituições públicas, de estimular a participação da sociedade no debate, no controle e na formulação de políticas públicas e de promover o Brasil no exterior” (BRASIL, 2011, s/p).

Para que a PUP se caracterize como tal, a Instrução Normativa nº 28/2002 apresenta, no artigo 2º, características mandatórias bastante prescritivas visando garantir a compreensão do

⁴¹ Mas, podemos deduzir que existam: se a PUP é motivada por algum dispositivo normativo, ela também se configuraria como publicidade legal, e que, ao ser realizada pelo governo, seria governamental. Ainda que carecendo de uma análise mais pormenorizada, é legítimo inclusive entender que ainda poderia assumir um caráter institucional, apesar de, pela conceituação da IN28, não se configurar legalmente como publicidade institucional.

público – objetividade, clareza, adequação de linguagem – e também preconiza um inequívoco interesse público e a necessidade de um comportamento ideal a ser adotado. Tal publicidade, nos termos da Instrução, deve assim educar, informar ou orientar socialmente a população, valendo-se de um “comando” e uma “promessa de benefício, individual ou coletivo, que possa vir a ser cobrado pelo cidadão” (BRASIL, 2002, s/p). Nesse sentido, Pitta (2000) chama a atenção para a articulação necessária do campo da Comunicação com a Educação e a Informação em saúde, dada a própria natureza comunicacional dos processos educativos e informacionais.

De forma menos objetiva, a IN 28 veta, no artigo 3º, incisos I e II, o uso de “elementos próprios das Publicidades Institucional ou Mercadológica” e de “mensagem social encoberta por qualquer outro conceito”, respectivamente. Estabelece ainda que possua assinatura distinta das demais publicidades governamentais e preço de veiculação abaixo dos praticados pelo mercado em função do acordo firmado em 29 de maio de 2002 entre a Secom, representante do Governo Federal, e o Conselho Executivo de Normas Padrão (Cenp), representante do Mercado Publicitário.

Por sua própria natureza, a legislação não traz a discussão e o contexto de produção com sua dimensão problematizante, mas dá indícios. O modelo de comunicação aqui existente dá indícios de ser aquele instrumental, desenvolvimentista e descendente, no qual se entende o Estado como autorizado para realizar a publicidade de utilidade pública com vistas a levar a população a adotar um comportamento para obter benefícios sociais reais para a melhoria da qualidade de vida de acordo com o interesse público. Mas, em primeiro lugar, qual o poder ou a capacidade da PUP levar à adoção de um comportamento? E quais os parâmetros para se considerar um comportamento adequado, um benefício real ou uma vida de melhor qualidade? Há nesses questionamentos não somente uma dificuldade em se objetivar critérios essencialmente subjetivos, mas a complexidade própria das dimensões ética e moral envolvidas no direito do Estado em ‘julgar’ como o sujeito deve se comportar de acordo com um pretense interesse público que poderia ser identificado.

Com o intuito de melhor fundamentar teoricamente a discussão, estabelecem-se aqui dois eixos argumentativos: a compreensão da utilidade pública, localizando-a na Comunicação Pública, área conceitual maior da Publicidade de Utilidade Pública, e, posteriormente, a inter-relação possível das Publicidades Governamental e de Utilidade Pública.

Brandão (2009) identifica cinco linhas conceituais possíveis para a Comunicação Pública (CP). A primeira vertente a entende como os “conhecimentos e técnicas da área de Comunicação Organizacional” e sua ideia de público remete à noção de *stakeholders*⁴², de audiência e relações entre pessoas e organizações. Uma segunda linha identifica a CP como comunicação científica, associação construída historicamente por conta do conhecimento técnico-científico que sairia de um círculo restrito de especialistas de orientação agrícola e biomédica para a esfera pública, leiga. A terceira acepção – Comunicação do Estado ou Governamental – será tratada mais adiante, em uma ponderação mais aprofundada e pormenorizada já que se relaciona com a Publicidade Governamental de nosso interesse. As quarta e quinta linhas conceituais, por sua vez, parecem-nos fundantes do conceito proposto e adotado pelos principais autores aqui estudados. Tratam, respectivamente, do entendimento da Comunicação Pública como Comunicação Política e como Comunicação da Sociedade Civil Organizada.

Duas possibilidades de entendimento da Comunicação Política se colocam (BRANDÃO, 2009). A primeira se refere explicitamente à noção de política como aquela que remete a instituições de governo e estruturas formais articuladas em torno da ideia de Estado, como a comunicação eleitoral e partidária (MONTEIRO, 2009). E nesse sentido, recairia na terceira linha conceitual tratada à frente – Comunicação Governamental. Na segunda possibilidade de entendimento, o eixo conceitual reside na articulação entre, de um lado, a estrutura midiática pública e privada existente e, do outro, o direito à comunicação pela sociedade e consequente acesso aos meios. A ideia de esfera pública composta também pela mídia e por um domínio temático de interesse social com possibilidade de intercâmbio informacional e cultural como direito à comunicação. Seria a política no sentido amplo de participação da sociedade nas questões da sociedade (FERGUNSON, 1990; McQUAIL, 1998; LIBOIS, 2002). Potencialmente complementar, a concepção de CP ligada ao terceiro setor – comunidades, associações, movimentos sociais ou populares, organizações não governamentais etc. – entende “a prática da comunicação a partir da consciência de que as responsabilidades públicas não são exclusivas dos governos, mas de toda a sociedade” (BRANDÃO, 2009, p.13).

⁴² *Stakeholder* é o termo que designa o público como uma parte interessada, seja pessoa ou entidade, que afeta e é afetada em sua relação com uma dada organização (FRANÇA, 2004).

Essas duas últimas linhas conceituais – da política no sentido amplo e da prática comunicacional como da ordem de toda a sociedade – são particularmente úteis para que se possa argumentar e definir uma orientação norteadora no presente estudo. Para tanto, traz-se aqui Formiga Sobrinho (2012a) que, sem a preocupação de categorizar e focando trabalhos de autores sul-americanos, identifica alguns consensos conceituais sobre Comunicação Pública. São eles: um caráter informativo com vistas à cidadania e ao interesse público (Weber, 2011; Duarte, 2011; Brandão, 2009); a construção de um espaço de interlocução (Bueno, 2009; Matos, 2011); e o fato do conceito ainda estar em construção. Esses traços reforçariam nossa escolha da proposta conceitual de Brandão (2009, p.31), na qual “Comunicação Pública é o processo de comunicação que se instaura na esfera pública entre o Estado, o Governo e a Sociedade e que se propõe a ser um espaço privilegiado de negociação entre os interesses das diversas instâncias de poder constitutivas da vida pública do país”.

Observadas tais necessidades de reflexão e definição, a discussão existente sobre a temática permite a compreensão de que a Publicidade de Utilidade Pública insere-se na noção de Comunicação Pública, sobretudo pela aproximação com a cidadania, interesse público e utilidade pública. E é nesse espaço conceitual que desenvolvemos o conceito de Publicidade de Utilidade Pública. Partindo da compreensão existente na Lei nº 91/35 e no Decreto nº 50.517/61, o conceito de utilidade pública exige a realização desinteressada de serviços sociais ou assistenciais para atender a necessidades da coletividade e o atendimento da sociedade, ou seu segmento, e não para obtenção de lucro ou vantagens pessoais (BRASIL, 2014). Por tal perspectiva, pode-se entender que a “utilidade pública é a finalidade própria da administração pública, enquanto provê à segurança do Estado, à manutenção da ordem pública e à satisfação de todas as necessidades da sociedade” (LIMA, 1982, p.15). Entretanto, embora o Estado historicamente busque para si o papel de responder por todos, cada vez mais há mostras do desenvolvimento da sociedade civil organizada e da mudança de entendimento por parte da iniciativa privada de seu lugar no mundo e de sua relação com a sociedade.

Duarte (2009) entende a utilidade pública, como categoria da comunicação pública relacionada a temas do dia a dia das pessoas, geralmente serviços e orientações, e à intencionalidade de informar, mobilizar, prevenir ou alertar. Costa (2006), por sua vez, traz uma discussão sobre interesse público também dentro do contexto da comunicação e de uma rubrica conceitual denominada Comunicação de Interesse Público (CIP). Apesar de questionamentos sobre o paradigma comunicacional no qual se funda, tal comunicação

envolveria em sua dimensão de interesse público a noção de obtenção de benefícios concretos pela sociedade e pelo cidadão – visão de endossada por Bueno (2009) – e a ideia de que as ações de CIP não poderiam ser isoladas, pontuais, mas fariam sentido dentro de um contexto maior de coerência na realização das ações entre si. Legítimo seria entender que tal interesse público não estaria então circunscrito ao âmbito governamental, nem tampouco estatal: a CIP poderia ser realizada no terceiro setor e também no setor privado. “A publicidade, tão experiente em tratar seus públicos como consumidores, também pode passar a tratá-los como cidadãos, sem que uma classificação se contraponha à outra” (FORMIGA SOBRINHO, 2012a, p.6). E até mesmo admitir a interpenetração público-privado, com a negociação entre os atores em uma democracia consolidada, conforme o conceito de Comunicação Pública de Mattos (1999).

2.3.1 Publicidade governamental

Entendendo que a Publicidade de Utilidade Pública pode ser tomada como um gênero da Comunicação Governamental (COSTA, 2006) – mas que não lhe seria exclusiva podendo ser desenvolvida por outros setores da sociedade – e sem ter encontrado estudos que deem conta de tal universo, optou-se aqui por estabelecer o eixo da Comunicação Governamental entendendo-a como lugar conceitual para a Publicidade Governamental, objeto de nosso interesse. Trata-se de uma derivação da compreensão da Publicidade como área da Comunicação que levaria ao entendimento da Publicidade Governamental como área da Comunicação Governamental. Apesar de saber-se que a nomenclatura nem sempre se dá por critérios lógicos, mas pela tradição de uso, contextos e apropriações de acordo com fatores macro e microsociais, aqui se postula que a Publicidade Governamental seria um gênero ou modalidade da Comunicação Governamental.

Formiga Sobrinho (2012) aponta a confusão recorrente na terminologia da Comunicação Pública e Comunicação Governamental. Agreguem-se ainda os termos Comunicação (e Publicidade ou Propaganda) eleitoral, política, partidária e estatal e teremos uma maior complexidade para a compreensão e sistematização terminológica.

Um primeiro movimento necessário é a distinção entre Comunicação Estatal e Governamental a partir do conceito de Brandão que, embora não explore a diferenciação, permite ponderar que, apesar de manifestar-se por meio do governo, o Estado deste diferencia-se por referir-se

às estruturas perenes geridas por pessoas organizadas num arranjo temporário denominado governo.

O Estado é uma instituição social, o que significa que consiste de uma forma ou plano social de como várias funções devem ser desempenhadas. [...] O governo, contudo, é um conjunto particular de pessoas que, em qualquer dado tempo, ocupam posições de autoridade dentro do Estado. Nesse sentido, os governos se revezam regularmente, ao passo que o Estado perdura e só pode ser mudado com dificuldade e muito lentamente (JOHNSON, 1997, p.91).

Monteiro (2009), a partir da análise de vários autores sumariza o conceito de Comunicação Governamental como aquela comunicação feita pelo governo com vistas ao engajamento da população em suas políticas e ao reconhecimento de suas ações políticas, econômicas e sociais. Historicamente, Brandão (2009) identifica a comunicação governamental com a publicidade privilegiada para a visibilidade massiva. Usando o termo ‘educativa’, entende que também possua apelo cívico e destaca o uso, sobretudo, pelo poder Executivo.

O conceito de publicidade governamental localizado é oriundo da área do Direito. Ramos (2010, s/p), a partir de sua interpretação da legislação analisada, a define como “publicidade [...] dos atos daqueles que exercem o poder estatal (autoridades ou servidores públicos), que deve ser realizada com observância a uma finalidade específica, sob pena de desvirtuar referido princípio constitucional”.

Silva (2009) trabalha com o conceito de publicidade oficial que, de forma abrangente, englobaria tanto a noção da publicidade feita pelo Estado – publicidade estatal – como da publicidade feita pelo governo – publicidade governamental. Apesar de não nomeá-las como tal, nem de diferenciá-las de forma criteriosa, sob o termo ‘oficial’ considera o Estado “enquanto governo e poder”. Sua argumentação remonta à noção de República e do Estado democrático com sua característica intrínseca de transparência para legitimação pelo povo, pelos cidadãos. Como o Estado existiria em função do bem público, com patrimônio e recursos públicos oriundos do povo, seria legítimo e necessário que o povo tomasse conhecimento da coisa pública. Seria o princípio republicano da publicidade, mas como já colocado neste trabalho se aproximaria da noção da publicização, da publicidade nos termos de Benthan (2011).

A publicidade seria, então, um compromisso natural e ético, não só dos governantes eleitos, mas também de todo e qualquer servidor público. Entretanto, para não ficar cada um deles, avulsamente, tornando, à sua maneira, pública a coisa pública, espera-se que faça parte da própria estruturação do Estado a manutenção de um Sistema de Publicidade (e de publicização da coisa pública) (SILVA, 2009).

Nesse sentido, Silva (2009) propõe uma escala de níveis de publicidade, entendida como visibilidade. A escala funciona baseada numa gradação que evolui da opacidade máxima até a máxima transparência difundida. No grau zero estariam os segredos de Estado, as informações confidenciais e qualificadas. O primeiro patamar diz respeito à publicização dos atos do Poder Público e acontece, via de regra, via os diários oficiais. O segundo patamar é formado pelo banco de dados que o governo possui e, ainda que não sejam atos publicáveis, podem ser acessados pelo povo. A Lei de Acesso à Informação⁴³ poderia ser um dispositivo legal que se evidencia nesse patamar. O terceiro patamar seria referido pelo acesso mediado pelas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) mais recentes que permitem acesso remoto e interatividade. Além do acesso às informações produzidas pelo Estado e governo (próprias do segundo patamar), entrariam aqui também informações de utilidade pública e apresenta como exemplos o acesso a acervos artístico-culturais de museus e bibliotecas, a mapas territoriais e serviços de meteorologia. O quarto patamar seria formado pelo jornalismo institucional e “consistiria na necessidade de o Estado produzir permanentemente informações de natureza jornalística para a população, assegurando para a mesma as informações sobre os ‘fatos’ de governo que porventura não se tenha garantia de que a mídia comercial se interessará por eles” (SILVA, 2009). A radiodifusão constituiria o quinto patamar e teria como “função precípua [...] suprir a população de conteúdos educativos e culturais que, supostamente, a mídia comercial não provê de maneira satisfatória” (SILVA, 2009).

O sexto patamar é o que mais diretamente nos interessa por considerar a “necessidade do Estado agir como anunciante e de contratar serviços publicitários para assegurar a mais ampla e possível difusão dos apelos de governo” (SILVA, 2009). Envolve a ideia de publicidade massiva com objetivos de prestar contas, cultivar valores e mobilizar a população. Mais que deixar disponíveis as informações, envolve um esforço proativo de promover a visibilidade das informações. Enquadrar-se-iam nessa categoria a publicidade legal, publicidade de

⁴³ A Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, entrou em vigor em 2012 e está disponível no link http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Ela regulamenta o direito de acesso às informações públicas sem necessidade de apresentar motivo.

utilidade pública, publicidade institucional, publicidade mercadológica, patrocínios e promoções. Tais categorias, no entanto, não são conceituadas pelo autor.

Apesar de algumas possíveis inconsistências como a indefinição do termo publicidade – ora na acepção de publicização, ora como comunicação persuasiva – ou a falta de rigor no uso dos termos publicidade legal e publicidade oficial, bem como a invisibilidade do termo publicidade governamental, Silva apresenta três aspectos muito relevantes para a compreensão da publicidade feita pelo Estado por meio do governo. O primeiro aspecto trata-se da estruturação do Estado brasileiro do ponto de vista comunicacional. O poder executivo evidencia uma estruturação que remonta à Era Vargas enquanto os poderes judiciário e legislativo tem sua experiência localizada nos últimos 15 anos. Outro aspecto seria a compreensão do Estado educador, uma potencial “passagem do velho paradigma da publicidade como propaganda política para o paradigma da publicidade como responsabilidade do Estado e, conseqüentemente, como um sistema de *accountability*” (SILVA, 2009). Finalmente, o patrimonialismo entranhado nas estruturas do Brasil até hoje que admite o uso da coisa pública de forma privada, pessoal. Silva (2009) cita o favorecimento de agências publicitárias que participaram de campanhas eleitorais, a ocupação por publicitários de lugares políticos como “eminências pardas”, o desvirtuamento ético no trato da imagem política, o desvio de recursos e favorecimento indevido de veículos de comunicação.

Apesar de poucos achados acadêmicos no trato da Publicidade Governamental, um núcleo conceitual e caracterizador mínimo foi aqui delineado para sustentar o conceito fundamental para o desenvolvimento deste estudo: a publicidade governamental de utilidade pública. Entretanto, cabe ainda um esforço para a discussão sobre tal publicidade na área de saúde como um campo ou categoria. Nas buscas empreendidas e leituras realizadas foram encontrados vários estudos sobre campanhas na área de saúde e publicidades de produtos como medicamentos, porém, nenhum deles analisando a lógica da publicidade em saúde enquanto categoria; consistiam mais em estudos específicos de cada campanha ou tipo de publicidade em sua semiologia e impactos gerados.

2.3.2 Publicidade em Saúde

Considerando que a publicidade em sua dimensão cultural é elemento importante na constituição da sociedade, ao analisá-la em relação à área da Saúde, não podemos perder de vista que a publicidade em geral, mesmo que não voltada para vacinações, medicamentos, planos de saúde e outros elementos tipicamente caracterizados como desse segmento, potencialmente possui seu impacto na construção de um 'modelo de saúde', bem como de comportamentos saudáveis ou não. Carros, roupas, bebidas alcoólicas podem ser traduzidos em modelos com corpos inatingíveis, velocidade, beleza, felicidade, popularidade e desdobrar-se em acidentes, dietas, exercícios físicos, alcoolismo. Entretanto, interessa-nos aqui estritamente a publicidade em que a saúde tenha sido tema ou apelo. E a discussão sobre essa publicidade na área da saúde pode ser organizada em mais de uma vertente teórica como, emblematicamente representada, por um lado, pela obra de Kotler (2000; 2008), com a perspectiva do *marketing* de instituições que não visam lucro e por instituições de saúde, que não é a mesma daquela de Comunicação e Saúde como discutida por Araújo e Cardoso (2007).

Na primeira, as discussões assumem uma perspectiva mais propositiva e prescritiva de ideias, com menos abstrações e discussões críticas. O universo norte-americano e uma concepção de mundo pelo ângulo da sociedade do consumo como referências são evidentes; a ênfase em organizações prestadoras de serviços, como hospitais, e comercializadoras de produtos, como a indústria farmacêutica, também evidencia um modelo orientado para o setor privado, pautado pelo individualismo em detrimento da coletividade. A perspectiva de Kotler (2008) pode causar estranheza dado o paradigma de Comunicação e Saúde com os quais trabalhamos. De forma emblemática, sabendo o *Marketing* com escopo mais amplo que a publicidade por definição, há um caráter prescritivo de condutas, por exemplo, para a influência positiva nos hábitos da população. Pragmaticamente, orienta a promover comportamentos simples, exequíveis, com benefícios reais para o presente e evidenciando os custos de comportamentos concorrentes. Termos como mercado-alvo (para a população) e custos (para os riscos e esforços envolvidos) são indicativos potencialmente válidos para entender tal modelo dentro de uma lógica de mercado, além de termos como "desenvolvimento de mensagens", "o que você deseja que seu público saiba", "escolha de fonte de mensagem" e "seleção de canais de comunicação" poderem ser evidências da perspectiva instrumental das estratégias, inclusive a de comunicação publicitária preconizada dentro do composto Promoção.

Apesar de questionável, a partir de perspectivas que não se orientam pela lógica do capital, essa linha conceitual do *marketing* – não somente em saúde, mas no setor público, como coloca Kotler –, tem como fundamento o raciocínio pertinente de que o Estado assume para si o papel de oferecer e gerir serviços públicos que não possam ser arcados ou não são desejados pelo setor privado, nem pelo terceiro setor; porém não consegue conduzir tais responsabilidades com a eficiência, eficácia e efetividade desejadas e percebidas por grande parte da sociedade.

Já a segunda vertente, assume, em certo sentido, o pólo oposto ao trazer discussões críticas que desconstroem a concepção privatista, individualizante, mercadológica e funcionalista. Quando situada nas perspectivas mais críticas da saúde e da comunicação, pautadas nas proposições da Reforma Sanitária e os princípios do SUS, há também distinções em relação à anterior por buscar desnaturalizar processos e instituições específicas, sem perder de vista que são construções sociais e históricas. O que se encontra majoritariamente, como verificamos na discussão sobre o caráter histórico da configuração do campo da Comunicação em Saúde (CS), é um retrospecto crítico e aguçado sobre o desenvolvimento da publicidade em saúde no Brasil. A criação do Departamento Nacional de Saúde Pública, na década de 1920, e de seu Setor de Propaganda e Educação Sanitária, marcam a intensificação destas práticas e suas interfaces. Toda a lógica campanhista, na verdade, pode ser entendida como configuradora não só da CS, mas, sobretudo, da Publicidade em Saúde, dado o uso da comunicação publicitária como o elemento central dessa estratégia. Aliás, demarca a própria concepção predominante na época, que via a própria comunicação como propaganda.

Porém, mais do que as campanhas governamentais, a publicidade em saúde abrange mais possibilidades e variações, configurando não somente uma área de investigação e práticas, mas um setor dentro do sistema de saúde e do sistema publicitário. Organizações públicas, da sociedade civil e, sobretudo, da iniciativa privada valem-se da publicidade – concebida e conduzida dentro de paradigmas da comunicação potencialmente diversos – para informar a população, conscientizar pessoas, promover bens, serviços e ideias. Campanhas de vacinação, medicamentos, serviços hospitalares, planos de saúde, comportamentos, alimentos, doação de órgãos e sangue são objetos de peças publicitárias articuladas em campanhas mais ou menos negociadas e dialogadas com a população, mais ou menos instrumentais, mais ou menos autoritárias de acordo com seus atores, interesses e contextos.

Nesse cenário, agências publicitárias, de diversos portes e orientações, se especializam, como é o caso da brasileira AgênciaMed, internacional, mas com atuação também no Brasil, Ogilvy Healthworld e as internacionais Publicis Healthcare, GSW Inventiv Health e Healthcare Success. Há inclusive um fórum, Advertising Health, promovido pelo grupo Publicis, que se pretende "um lugar dedicado a notícias e conversas sem censuras para as agências publicitárias de saúde [...]. É nossa missão colocar agências para conversarem entre si, compartilhando ideias, compartilhando opiniões de modo que possamos todos crescer juntos" (tradução nossa)⁴⁴ (ADVERTISING HEALTH, 2014, s/p).

Entretanto, assim como o “medicamento não é uma mercadoria indistinta das demais” (OLIVEIRA, 2008, p.912) e sua “produção, [...] distribuição, [...] propaganda, [...] venda e [...] dispensação [...] dependem de instrumentos e condições legais específicas” (BARROS, 2008, p. 909), uma série de outros elementos envolvem uma dinâmica diferenciada e bastante complexa. Isso quer dizer, por exemplo, que alguns objetos da publicidade dificilmente podem ser tomados como produtos – sejam bens ou serviços – no sentido convencional do termo. Até porque o comportamento de ‘consumo desses produtos’ apresenta, além de legislação específica na maioria dos casos, uma dinâmica bastante peculiar. Não se estimula o desejo pelo consumo de uma colonoscopia ou a realização de uma restauração odontológica se não houver uma indicação objetiva (ou razoavelmente objetiva) por um profissional de saúde habilitado para tal. E mesmo quando há tal indicação, os consumidores-pacientes dificilmente estarão ávidos para consumirem tais produtos. Obviamente, no entanto, o mercado com sua lógica e valores vem atravessando cada vez mais profundamente as diversas searas da vida humana. E dentro da máxima de que o consumidor deseja é o benefício proporcionado, não se consome pelo produto em si, mas pelo corpo perfeito da cirurgia plástica, a pele lisa das aplicações de botox, o sono possível dos calmantes, a felicidade dos benzodiazepínicos⁴⁵.

A regulação sanitária é realizada fundamentalmente pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). A Agência "atua por meio da regulamentação, controle e fiscalização das

⁴⁴ "a place dedicated to Healthcare Ad agency news and real unfiltered conversation [...]. It's our mission to get agencies talking to each other, sharing ideas, sharing opinion so we can all grow together"

⁴⁵ Não obstante, sem entrar no mérito de forma efetiva, por fugir de nosso escopo, vale a indicação para se pensar a discussão sobre a decisão e adoção de comportamentos relacionados à saúde frente à noção envolvida de risco e a percepção de benefícios e esforços, dada a perspectiva temporal presente-futuro e os juízos de valor e autonomia do sujeito sobre o seu corpo perante o outro e a coletividade.

relações de produção e consumo de bens e serviços relacionados à saúde. Além disso, a regulação sanitária contribui para o adequado funcionamento do mercado, suprimindo suas falhas, dando cada vez mais previsibilidade, transparência e estabilidade ao processo e à atuação regulatória, a fim de propiciar um ambiente seguro para a população e favorável ao desenvolvimento social e econômico do país" (ANVISA, s/d, s/p).

Sabendo a centralidade do paradigma biomédico na Saúde (e da medicina nesse paradigma), entendemos pertinente tomar como referência para se pensar as condutas publicitárias em saúde, não somente a legislação sobre produtos e setores específicos, mas o código de ética médica e seus desdobramentos apresentados no Manual de Publicidade Médica (CFM, 2011), construído a partir da Resolução nº 1.974/11 do Conselho Federal de Medicina. Todas as peças publicitárias, independentemente do suporte ou formato, devem conter o nome do médico responsável pela instituição anunciada, bem como sua especialidade, cargo, número do CRM de seu estado de atuação e, se for o caso, o número de seu registro de qualificação de especialista (RQE). Seja um anúncio de consultório, clínica ou hospital, privado ou público. Os dados devem ainda ser apresentados em retângulo de fundo branco, letras em contraste e delimitação por fio. No caso de peças radiofônicas, deve haver locução dos dados médicos pelo personagem ou locutor principal. Há ainda restrições na participação de anúncios de empresas ou produtos médicos, sobretudo como se fossem superiores a outros. Ou mesmo ao próprio médico na qualidade de "melhor médico" de forma comparativa ou absoluta. Apesar de não ter sido alvo de pesquisa neste estudo, entende-se a possibilidade desse código não ser observado integralmente em seu rigor por todos os anúncios em sua totalidade e/ou em todo o território nacional. Vale também registrar que há variação das orientações dos conselhos no caso de outras áreas da saúde. Por exemplo, na odontologia é comum verificarmos a participação de profissionais - ainda que devidamente identificados com seus registros nos conselhos profissionais - em anúncios de produtos como cremes e escovas dentais.

Porém, em que se pese não termos encontrado estudos abrangentes de mapeamento e sistematização de aspectos teóricos e práticos da publicidade em saúde e de já ter sido apresentado o delineamento conceitual e caracterização teórica da Publicidade de Utilidade Pública, da Publicidade Governamental e da Publicidade em Saúde, interessa-nos a conceituação, ainda que provisória, da Publicidade Governamental de Utilidade Pública em Saúde. Por tal noção entendemos o campo e o conjunto de práticas de comunicação publicitária desenvolvidos pelo governo nas esferas federal, estadual ou municipal, no âmbito

do poder executivo, segundo o princípio norteador da utilidade pública, tendo como objetivo a publicização de textos persuasivos por meio do uso de estratégias, técnicas e suportes característicos da área em serventia à sociedade no que lhe é especificamente relacionado à área de saúde.

3. DA ANÁLISE: o circuito configurado e dimensões mobilizadas

O quadro teórico com o qual trabalhamos, apresentado nos capítulos anteriores, foi construído, conforme citado na introdução, a partir da leitura de obras canônicas e de obras que se propuseram a mapear de forma abrangente conceitos centrais como articulação, mediação, estudos culturais, teorias da publicidade e saúde, bem como da leitura de produções referenciadas em tais obras. Foi ainda fruto de um levantamento bibliográfico desenvolvido segundo estratégias de buscas cruzadas em repositórios de artigos, periódicos, dissertações e teses da área da Saúde e da área de Comunicação. As bases selecionadas foram Lilacs e Scielo, além dos portais de periódicos e de teses e dissertações da Capes.

A Lilacs, Literatura Latino-americana e do Caribe em Ciências da Saúde, integra a Biblioteca Virtual de Saúde (BVS) e se autointitula como “o mais importante e abrangente índice da literatura científica e técnica da América Latina e Caribe” (LILACS, s/p, s/d). Vinculado ao Centro Latino-Americano e do Caribe de Informação em Ciências da Saúde (ou BIREME, como é mais conhecida a antiga Biblioteca Regional de Medicina), entendeu-se aqui possuir o respaldo institucional e científico necessário para servir como referência para um levantamento exploratório da temática deste estudo, já que se trata de “um centro especializado da Organização Pan-Americana da Saúde / Organização Mundial da Saúde [...], orientado à cooperação técnica em informação científica em saúde” (OPAS, s/d, s/p). Já o Scielo, Scientific Electronic Library Online, foi escolhido como representante da área de Comunicação de acordo com a seguinte lógica. Considerando-se o Portal de Periódicos da Capes, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, fundação do Ministério da Educação, como “uma biblioteca virtual que reúne e disponibiliza a instituições de ensino e pesquisa no Brasil o melhor da produção científica internacional” (CAPES, s/d, s/p), entendeu-se que as bases de dados de Comunicação ali disponibilizadas contemplariam de forma representativa e satisfatória a produção pertinente para este estudo exploratório – sobretudo pelas demais bases ali existentes não atenderem aos propósitos deste estudo⁴⁶.

⁴⁶ Apesar de ser corrente no meio acadêmico a não existência de uma base de dados tradicionalmente de referência para a Comunicação, ali constam seis bases a saber: Programa de Publicações Digitais da Propg (Unesp), Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal (RCAAP), SciELO.ORG, Repositório Institucional do Museu Paraense Emílio Goeldi, The Picture Post Historical Archive, 1938-1957 (Gale), The Sunday Times Digital Archive, 1822-2006 (Gale). A primeira trata apenas de livros, a segunda possui um acervo fortemente ligado ao seu país de referência, Portugal, a quarta possui apenas 26 títulos ligados à Comunicação em seu acervo enquanto as quinta e sexta bases possuem uma delimitação histórica dos períodos abordados que não contempla a atualidade necessária à temática do estudo.

Ainda contemplou-se a busca nos periódicos Ciberlegenda, Comunicação e Sociedade, Comunicação, Mídia e Consumo, Comunicación y Sociedad, Contemporânea, Famecos, International Journal of Marketing Studies, International Journal of Communications, Intexto, Matrizes, Organicom, Reciiis, Revista de Estudos da Comunicação, Verso e Reverso, Vozes e Diálogo, além das bibliotecas online da Compós e Intercom.

Conforme detalhado no Apêndice F, o levantamento foi realizado em agosto de 2014, e não se utilizou recorte temporal (período específico de publicação) pelo relativo pouco volume dos achados. Assim, caso restringíssemos à produção dos últimos dez anos, como de praxe em vários estudos, o mapeamento seria ainda mais limitado. Registre-se que ao final foram efetivamente lidos, mesmo que não efetivamente utilizados, 35 títulos. Outros também o foram, mas não dentro dos critérios aqui estabelecidos, mas por interesse do pesquisador.

Os produtos acadêmicos resultantes das buscas tiveram seus títulos e resumos analisados em uma triagem que teve os seguintes critérios de inclusão: texto nos idiomas inglês, espanhol ou português; acesso ao texto na íntegra por meio remoto internet ou mediado pelo sistema de bibliotecas da Fundação Oswaldo Cruz; produto acadêmico no formato artigo científico ou tese, além da avaliação por orientando e orientador da pertinência e aplicabilidade no presente estudo. Definido o quadro teórico – ainda que o saibamos construído não como uma etapa anterior bem delimitada em seu início e fim, mas como um movimento dialógico, interpenetrado com outras etapas do estudo – considerou-se os procedimentos metodológicos para a coleta de dados primários e secundários, bem como para sua análise. O desenho do estudo, também já apresentado na introdução, aqui é detalhado em seu delineamento operacional.

Antes de fazê-lo, porém, cabe pontuar a adoção da campanha ‘Aids 2014 – Flight Carnaval’ como parte da estratégia metodológica. Por se tratar de um estudo de mestrado com as limitações de tempo, recursos e pessoal próprios do processo e da inerente necessidade de recortes nas pesquisas de natureza acadêmica e científica, não seria possível uma análise extensiva e comparativa entre as várias e diversas campanhas desenvolvidas pelo MS. Sabemos que dessa forma, idealmente, poder-se-ia, com maior probabilidade e acurácia, identificar o circuito de produção da PGUPS em suas permanências – o que seria comum a ‘todas’ campanhas – e suas particularidades – o que seria próprio da campanha ou área temática. Entretanto, dadas tais contingências, buscou-se selecionar uma campanha recente,

com materiais disponíveis para acesso, nacional, com histórico de realizações, com relevância epidemiológica e social e que envolvesse importante volume de recursos financeiros. Assim, a Aids e a última grande campanha realizada à época surgiram como escolha adequada.

A campanha Aids 2014 – *Flight* Carnaval

O ponto de partida das entrevistas e interesse último deste estudo foi a identificação e análise do circuito de produção da comunicação publicitária realizada pelo Ministério da Saúde, tendo como referência a campanha ‘Aids 2014 – *Flight* Carnaval’ (ANEXO D). É no movimento para analisar tal campanha entendendo o processo de desenvolvimento das PGUPS em suas permanências para as campanhas em geral, mas atento às particularidades desta que compõe o nosso objeto que a consideramos.

Assim, cumpre contextualizá-la no universo maior da Aids e da Comunicação sobre Aids. Segundo a literatura consultada, o primeiro registro midiático sobre Aids no mundo teria sido feito pelo The New York Times, em 1981, tendo a cobertura norte-americana exercido grande influência sobre a própria cobertura jornalística brasileira – as principais fontes de informações para nossa mídia eram as agências de notícias e centros de pesquisa daquele país – que noticiou o assunto também a partir de 1981, quando ainda não havia registros de casos no país (BARATA, 2006; GALVÃO, 2002; COSTA, 2014) . A doença era designada, fortemente associada à população homossexual, de forma pejorativa, como nas denominações ‘peste rosa’ e ‘câncer gay’. No final da ditadura militar, a cobertura ajudava a tirar o foco da política nacional, ao mesmo tempo em que resgatava questionamentos moralistas sobre costumes, virgindade, casamento, drogas e sexualidade que haviam sido confrontados numa abordagem liberal durante os anos 1970. Uma moralidade endossada, à época, pelo discurso científico biomédico hegemônico.

Em um trabalho bastante cuidadoso, Costa (2014) verifica uma tendência da cobertura jornalística sobre o tema que vem priorizando o enfoque científico em relação à dimensão da cidadania. A ênfase se dá em avanços das pesquisas, descobertas de novas drogas, mecanismos de replicação, avanços em diagnóstico e terapêutica. Há mesmo a perda da noção de gravidade e alerta, própria das primeiras coberturas, por uma espécie de integração ao repertório da cobertura jornalística de forma mais habitual dentro dos enfoques científico e de

problema de saúde tratado pelo governo, sendo a prevenção fortemente vinculada ao "mantra" do uso da camisinha. Como bem coloca Paz (2007), a camisinha parece tomar o lugar da prevenção à Aids, o lugar da própria síndrome. Interessante também é notar que nas coberturas mais recentes não há uma associação recorrente entre Aids e grupos ou comportamentos específicos (os denominados comportamentos de risco), apesar de pontualmente acontecer, ainda que de forma menos evidente. Tal deslocamento está relacionado à extensa luta social relacionada à Aids, que incluiu a crítica à noção de grupo de risco – prostitutas, homossexuais, usuários de drogas injetáveis e não mais a hemofílicos. (CARVALHO, 2012).

Costa (2014) avalia, e parece-nos consistente tal avaliação,

que o início da cobertura jornalística focou a Aids em seus aspectos trágicos, misteriosos, fatais e anormais, em termos do socialmente aceito (associando-a primeiramente aos homossexuais e aos usuários de drogas, e depois aos promíscuos), passando depois para uma cobertura de esperança, denúncia e alerta, mais amena e informativa (BARATA, 2006). Parece-nos agora que a Aids foi, ao longo dos anos 2000, perdendo força de noticiabilidade, tornando-se notícia apenas seus aspectos mais animadores, normalmente vinculados aos avanços da terapêutica – refletidos na diminuição dos índices mundiais de morte por Aids e de novos casos da doença – e ao vislumbre de uma possível vacina ou cura. Por isso mesmo, as fontes oficiais, seja de governo ou de agências mundiais relacionadas à epidemia (como o UNAIDS), bem como os cientistas, têm sido mais constantes nas coberturas atuais, havendo pouco destaque às OSCs ou as PVHAs. Estas, quando aparecem, são para ilustrar os benefícios trazidos pelas novas descobertas da ciência (COSTA, 2014, p.35).

A impossibilidade de cura até o momento, bem como às dificuldades em se desenvolver tratamentos eficientes, eficazes e com custos baixos no período inicial da descoberta da síndrome, levaram vários países a se organizarem para trabalhar na prevenção da doença, inclusive, com campanhas de esclarecimento. No Brasil, a primeira campanha governamental aconteceu somente em 1986, sendo que Cardoso (2001) identifica a campanha Aids, pare com isso (1988) como a primeira a associar Aids ao carnaval e Gritos de Liberdade. Use Camisinha (1989) como a primeira campanha do Dia Mundial de Luta Contra a Aids no Brasil.

Na leitura de Costa (2014) e Carvalho (2009), a demora das iniciativas governamentais, no Brasil, esteve fortemente associada ao fato da parcela atingida pela Aids ser composta por homossexuais e usuários de drogas. No final da década de 1980, essa postura foi modificada,

motivada pelas organizações de saúde, movimentos sociais e aumento da incidência da síndrome entre heterossexuais.

As campanhas do MS inicialmente (de 1986 a 1993) foram de caráter educativo e informativo. Assumiam uma postura pedagógica, professoral, moralista e autoritária de orientação biomédica e campanhista e traziam como 'testemunhal' os depoimentos de pessoas vivendo com o HIV/Aids. Havia forte estigmatização dos grupos de risco e assumiam a morte como inevitável. A Igreja Católica constituiu-se como uma força na realização de campanhas que interferiu direta e indiretamente chegando a conseguir mudar orientações e até mesmo expressões utilizadas nas campanhas - como não utilizar a palavra "camisinha" (PARKER, 1994).

Isso começa a mudar no início da década de 1990, com o surgimento dos primeiros remédios e mudanças da própria compreensão da dinâmica sociocultural da síndrome, que se expressa também na substituição da noção de grupos de risco pela de comportamento de risco . O período também é marcado por campanhas aterrorizantes realizadas pelo Ministério da Saúde sob o comando conservador de Alcení Guerra, durante o Governo Collor, com slogans como "Se você não se cuidar, a Aids vai te pegar" e "Aids mata".

Com a mudança de ministro – Adib Jatene assume o Ministério da Saúde, ainda no governo Collor em 1992 – segue-se uma nova fase mais progressista, com as campanhas investindo na noção de sexo seguro, como a campanha "Você precisa aprender a transar com a existência da Aids" (1994). Vale aqui registrar que as campanhas se articulavam com a própria compreensão sobre a doença, em constante mudança, além dos tensionamentos com as forças políticas, biomédicas, industriais e sociais e, nesse sentido, aconteciam movimentos de revisões e contradições de seus discursos - campanhas como “Aids, você precisa saber evitar” estigmatizou homossexuais masculinos e levou à diminuição das doações de sangue; campanhas de 1987 e 1988 trabalharam com a ideia de grupos de risco, conceito revisto para comportamentos de risco nas campanhas de 1993 e 1994; a campanha “Quem vê cara, não vê Aids” estigmatizou o doente de Aids e foi revista pela campanha “Amor não mata”, que preconizava solidariedade aos portadores e doentes (COSTA, 2014).

As campanhas, a partir da década de 1990, passam a valer-se da linguagem característica da publicidade mercadológica e buscam “vender não apenas informações biomédicas, mas,

sobretudo, transmitir determinadas mensagens, enfatizar a mudança de comportamento, sugerir a adoção de determinadas práticas sexuais e, principalmente, fazer propaganda das propriedades do preservativo” (COSTA, 2014, p.44). A campanha Bráulio de 1995 é citada como um marco em termos de ousadia na abordagem de forma menos fatalista e mais leve, bem-humorada, da temática – em certo sentido, mais coerente com os apelos canônicos de criatividade, inovação e empatia da publicidade . Entretanto, devido às fortes críticas da Igreja por conta do estímulo ao uso da camisinha – não percamos de vista que a Igreja Católica entende a prática sexual somente para fins de reprodução – e também pelas manifestações das várias pessoas de nome Bráulio que se sentiram ofendidas, a Presidência da República determinou que as novas campanhas deveriam ter “mais informação e menos ousadia” (COSTA, 2014, p.48).

Ainda que mais positivamente entendidas as abordagens das campanhas sobre Aids nos anos 1990, elas ainda eram de responsabilização individual e de apelo à razão com vistas à mudança de comportamento. Mais que responsabilização, a ideia de culpa é evocada associando o comportamento a risco , fraqueza, irresponsabilidade, delinquência e pecado. Cardoso identifica algumas tendências das campanhas na década de 1990. O primeiro refere-se a restrição dos temas e discursos: ênfase crescente no sexo seguro e a camisinha como a grande referência de ação preventiva, enquanto a redução de parceiros, os riscos relativos ao sexo oral e outras DSTs deixam de ser mencionados. Já a transmissão sanguínea passa a ser vinculada somente ao uso de drogas injetáveis, sem referência às transfusões. O discurso de solidariedade ao soropositivo passa a ser o carro chefe das campanhas do Dia Mundial de Luta contra a Aids. Manteve-se, no entanto,

a predominância do ponto de vista institucional do Ministério, particularmente da leitura epidemiológica e das posições defendidas pelos organismos internacionais, como a OPS/OMS, por intermédio dos quais ecoou o discurso científico e seus princípios de classificação – manifestos na defesa do uso da camisinha, no discurso solidário e, mais recentemente, na defesa da família. Ao longo de todo o período analisado, houve momentos em que o emissor aproximou-se das posições da Igreja católica, outros em que prevaleceram as posições das ONGs/Aids e do movimento de soropositivos. O vínculo com o próprio SUS também não se manteve estável. Dessa maneira, embora o preconceito e as associações com a morte pareçam ter sido eliminados, o mesmo não se pode dizer quanto às intervenções normativas sobre práticas sexuais (CARDOSO, 2001, p. 132).

A segunda tendência assinalada refere-se à segmentação das campanhas e a terceira, manifesta no final da década de 1990, aponta para a diminuição do número de filmes por campanha, assim como do período de veiculação (CARDOSO, 2001). Como veremos no capítulo 3, atualmente cada campanha conta com apenas um filme produzido, exceção feita à campanha de 2014 que, por questões contingenciais e excepcionais, produziu dois filmes.

Já Contrera (2005) identifica uma retomada de campanhas com depoimentos testemunhais, a partir do ano 2000, marcando, até 2005, um período de pouca criatividade e preocupação voltada para a manutenção do calendário (vê se é isso; achei unicamente muito forte). Costa (2014) e Alves (2013) reconhecem outros aspectos desse período como a consolidação do recorte de público com base em gênero e idade - e não mais classe econômica (campanha de 2002, "Sem camisinha nem pensar"), uma preocupação com a escuta dos públicos atingidos e os sentidos por eles atribuídos (campanha de 2003, "Mostre que você cresceu e sabe o que quer. Neste carnaval, use camisinha") e uma conjugação entre os discursos mercadológico, do risco e biomédico (campanha de 2004, "Pela camisinha não passa nada. Use e confie"). Entretanto, não se localizou um estudo que atualizasse tal análise considerando o universo constituído pelas campanhas a partir de 2005 até a presente data.

Voltando-nos para outro aspecto que carece de um estudo extensivo, estão as ações de comunicação em Aids realizadas em âmbito estadual e municipal pelas secretarias de saúde que, se comparadas às do MS, são pífias, tanto em termos dos recursos envolvidos (NILO, 2005) quanto em termos da visibilidade alcançada - até pela própria questão dos custos de produção e veiculação envolvidos que acabam por orientar as ações para outras formas que não a mídia de massa, bem como caracterizá-la pela significativa participação de voluntários na distribuição de materiais em ações, locais e eventos estratégicos. Assim, o MS centraliza e verticaliza as ações de comunicação do poder público contrariando diretrizes do SUS de descentralização e concepções de comunicação e mobilização que preconizam ações local e regionalmente contextualizadas observando-se as características específicas.

É inegável, porém, o papel fundamental das OSCs no aprimoramento das campanhas, ainda que a produção própria enfrente dificuldades semelhantes às citadas acima, principalmente na mídia televisiva. Tanto naquelas conduzidas pelo poder público - dado o seu papel como grupo de pressão e referência para demandas de ordem técnica e social - como nas campanhas realizadas diretamente por ONGs em parceria ou não com a iniciativa privada. Neste último

caso, é inequívoca a maior liberdade existente nas OSCs para assumirem posições e papéis que não poderiam ser assumidos pelo Estado, como o de confronto e discordância em relação às visões religiosas e em relação ao próprio Estado frente ao entendimento das pessoas que vivem com o vírus e/ou a doença.

Essa diversidade de vozes e olhares sobre a Aids pode ser entendida como mais que desejável, fundamental para a configuração da multiplicidade de sentidos que envolvem a síndrome e servindo de contra-ponto ao discurso oficial representado pelo Ministério da Saúde.

É nesse cenário de extrema concorrência sobre os sentidos da epidemia que irrompem as campanhas publicitárias do governo. Não se pode afirmar que a publicidade é apenas mais uma voz que se ergue, tentando se fazer ouvir entre as outras: a publicidade é voz autoritária que pretende silenciar as outras. Sua busca é pela (impossível) última palavra. A despeito da existência de outros sentidos não midiáticos (na) para a Aids, é o sentido publicitário que se propõe como hegemônico. A publicidade mascara os conflitos que fazem parte das relações eróticas e estereotipa gêneros e papéis sexuais (PAZ, 2007, p. 158).

Identifica-se a realização de campanhas de esclarecimento pelas OSCs, desde de 1983, com abordagens diferentes daquelas do discurso governamental, jornalístico e religioso, apresentando maior liberdade criativa na abordagens de aspectos culturais considerados tabus. (CARDOSO, 2001). Assim, há, já no final da década de 1980 e início da década de 1990, campanhas com alusões diretas à deus endossando o uso da camisinha (ABIA, 1991) e de campanhas pioneiras sobre sexo seguro com veiculação em saunas gays e locais de prostituição (GAPA, 1985).

A aproximação entre o governo e as OSCs teve início no final da década de 1980 com o Projeto Previna do Programa Nacional de Aids e foi ampliada ao longo da década de 1990, sobretudo, por conta de envolverem recursos do Banco Mundial e outros organismos internacionais para a realização de campanhas.

Esse componente financeiro é tido como importante para Cardoso (2001), Paz (2007) e Costa (2014) frente a potencial perda de autonomia, capacidade crítica e poder contestatório. Tanto para criticar as campanhas governamentais, como para desenvolver suas próprias campanhas

que poderiam alinhar-se aos ideais governamentais como vistas à obtenção dos financiamentos públicos.

Vale aqui registrar inclusive que na dinâmica de criação das campanhas e disputas de sentidos, seria simplista tomar o governo como a referência do "equivocado" e as OSCs como a visão do "correto". Esse processo é complexo, dinâmico e de articulações constantes multidimensionais como evidencia, por exemplo, o próprio fato das pressões das OSCs sobre o MS em abandonar o tom fatalista da Aids e de autorização à prática sexual segura (com camisinha) que houve um movimento e uma mudança no imaginário social que levou parcela da população, sobretudo mais jovem, à perda da percepção da Aids como letal, incurável e grave. Isso está trazendo atualmente a um novo movimento no sentido de ajustar o discurso para as noções de que é possível viver bem com o vírus, mas que ele tem que ser evitado, dada a gravidade da doença.

É dentro desse contexto delineado que se considera a campanha Aids 2014 – Fligh Carnaval. O relatório de *briefing* de duas páginas realizado pela agência vencedora a partir do relatório de *briefing* de quatro páginas fornecido pelo Ministério da Saúde, estabelece as seguintes diretrizes: (a) “passar a ser”⁴⁷ uma campanha única ao longo do ano com lançamento no carnaval, ao invés de ser uma campanha restrita ao carnaval como era o usual; (b) focar mídia exterior e impressa; (c) "a mensagem principal da campanha é 'use camisinha' e a secundária é 'faça o teste'⁵²; (d) o público-alvo principal são jovens de 18 a 24 anos, ambos os sexos, classes C, D e E, o público-secundário é o "resto da população sexualmente ativa"⁵² e o público "terciário" são os chamados grupos de risco: homossexuais, travestis, profissionais do sexo, usuários de drogas"⁵²; (e) usar abordagem mais "para cima", nada sombrio, nem de morte"⁵² e (f) "desaconselharam fortemente o uso de erotismo. O Ministério da Saúde sempre fica muito exposto, e mais ainda ao lançar essa campanha. Como o ano que vem é eleitoral, temos que evitar quaisquer possíveis problemas e polêmicas com relação a essa campanha"⁵².

A proposta criativa vencedora na seleção interna para a campanha *Aids 2014 - Flight Carnaval* foi apresentada no contexto de desenvolvimento, pela primeira vez, de uma campanha única a ser conduzida ao longo de todo o ano, com lançamento por ocasião do

⁴⁷ Transcrição literal do texto do relatório de *briefing* da agência.

carnaval e encerramento quando do Dia Mundial de Luta contra a Aids. Anteriormente, as campanhas eram realizadas de forma isolada, vinculadas a datas específicas. A campanha *Aids 2014 - Flight Carnaval* foi apresentada pela Propeg sob a denominação 'Campanha de Prevenção contra a Aids'. A proposta criativa apresentada por ocasião da seleção interna apontava como desafios: naturalizar o discurso da prevenção em contextos festivos, provocar identificação com o público jovem, evitar o conteúdo sexual explícito e apresentar a testagem como um elemento importante de prevenção. A proposta, segundo o texto da agência, era "uma campanha envolvente e com clima positivo; linguagem jovem, descontraída, arrojada; estratégia flexível e duradoura, atendendo a diversas oportunidades; diferentes contextos festivos como alusão aos diferentes públicos". O conceito foi "Se tem festa, festaço ou festinha, tem que ter camisinha" (FIGURA 3.3).

Figura 3.3 – Peça publicitária com conceito da campanha Aids 2014 – *Flight Carnaval*



Embora a análise dos produtos que integram a campanha não seja objetivo deste estudo, acreditamos ser importante apresentá-los, junto com documentos relacionados à sua produção. O quadro a seguir é resultado dos seguintes levantamentos: a) material disponível no site do Ministério da Saúde, no link Campanhas; b) material enviado pela agência Propeg, mediante solicitação do pesquisador; e c) material informado em entrevistas.

Quadro 3.5 – Relação de materiais/peças/ações técnico-administrativo-publicitários

Arquivos/materiais/peças recebidos/coletados
1. Jingle Carnaval
2. AD ⁴⁸ jornal
3. AD revista página dupla
4. Busdoor
5. Taxidoor
6. Banner 50x100 verde
7. Banner 50x100 amarelo
8. Banner 50x100 lilás
9. VT 3'35" Lembra de mim
10. VT 3'35" Lembra de mim legendado
11. VT 60" Festa
12. VT 30" Fantasia legendado
13. Apresentação para Concorrência Interna
14. Pós-venda da campanha
Materiais/peças/ações identificados em entrevistas/documentos técnico-administrativos da agência
15. Frontdoor
16. Mídia Aeroportuária
17. Totem
18. Outdoor Social
19. TV ônibus
20. Ação Encarte capa da Rolling Stones
21. AD Guia Sambódromo
22. Merchandising
23. Mídia no Ar
24. Circuito Salvador
25. Ação Distribuição de preservativos
26. Posts em redes sociais
27. Matérias especiais
28. VT em boates
29. Full banner internet
30. Banner expansível internet
Materiais/peças/ações identificados no site do Ministério da Saúde
31. AD Revista 195x262mm
32. Cartaz
33. Mini-folder
34. Bandana
35. Bolsa
36. Camiseta
37. Porta-documentos

3.1 Pesquisa documental

A pesquisa documental consiste na identificação e análise de registros materiais originais, documentos, que não receberam tratamento analítico de nenhum autor na perspectiva da análise atual, envolvendo os aspectos de contextos de produção, autoria, autenticidade e

⁴⁸ AD é a designação usual para anúncio publicitário (advertise) impresso.

confiabilidade, natureza e lógica interna do texto (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009). Aqui se verificam dois grandes grupos de documentos que compuseram o *corpus*: os documentos normativos e os documentos técnico-administrativos. Apesar dessa categorização ser particularmente difícil de ser realizada na instância governamental, dado o caráter oficial de todo documento público, ela pode ser útil se não for entendida como estanque e excludente, mas um guia para a busca. A partir do rol de 105 itens relacionados pela Secom (76 itens) e pelo CENP (29 itens), dentre leis, decretos, instruções normativas, portarias, notas técnicas e manuais (APÊNDICE A), construiu-se um *corpus* de 26 documentos (APÊNDICE B). Ressalta-se que a escolha em focar a legislação organizada pela Secom deveu-se ao seu lugar como representante máximo da comunicação do Poder Executivo Federal e a subordinação, por conseguinte, do Ministério da Saúde, em sua dimensão organizacional da Comunicação. Deve ser destacado, no entanto, que este tema foi abordado com integrantes da Ascom do MS, em visitas técnicas e em entrevistas, solicitando inclusive a indicação de normas específicas do órgão. Tais materiais não foram identificados e em diversas ocasiões foi colocado que a referência normativa, de fato, constitui-se na Secom.

De outro lado, não necessariamente oposto, há o polo estabelecido pelo grupo de documentos normativos reunidos pelo Conselho Executivo de Normas Padrão (CENP). O CENP traz um conjunto menor, no qual a Lei 12.232, o Decreto 4.563, o acordo Secom/CENP, o Código Brasileiro de Auto-regulamentação Publicitária e a Lei 8.666 são aqueles mais diretamente relacionados ao exercício da atividade publicitária e ao objeto deste estudo. Estes documentos também estão contemplados no rol disponibilizado pela Secom em sua página.

Já os documentos técnico-administrativos envolveram maior complexidade em sua seleção, dada a quantidade potencial e a indisponibilidade dos mesmos no momento inicial de coleta no período eleitoral de 2014, em função da lei eleitoral⁴⁹. São eles os editais, planos anuais de comunicação, *briefings*, *contra-briefings*, planos de campanha, peças publicitárias, planos de mídia, orçamentos, autorizações de produção, autorizações de veiculação, pesquisas de recall, pesquisas de avaliação de resultados e quaisquer documentos administrativos pertinentes à gestão/desenvolvimento da campanha e produzido pelo Ministério da Saúde, Secom, agência de propaganda, produtoras ou qualquer outro envolvido no processo técnico-administrativo.

⁴⁹ No momento de definição pela análise de campanhas e peças associadas está-se em período eleitoral sendo restrito o acesso a este tipo de material até o dia 26 de outubro de 2014, de acordo com a lei Lei 12.891/13.

Guiou a análise a intenção de descrever e problematizar o processo de realização de uma campanha de comunicação publicitária de utilidade pública pelo Ministério da Saúde, tendo como premissa a compreensão de que a dimensão normativa preconizaria os procedimentos ‘ideais’ a serem estabelecidos e seguidos constituindo-se como ‘o que se deve fazer’.

3.2 Entrevista em profundidade

A entrevista, considerada uma das técnicas clássicas para a coleta de informações nas ciências sociais, admite diversas modalidades, com graus variados de liberdade na condução e nas possibilidades de resposta do entrevistado. Há também diferentes nomenclaturas para diferenciá-las. Adotamos a proposta por Duarte (2009) para definir a utilização da entrevista em profundidade (EEP), um tipo de técnica de coleta de dados qualitativos que consiste no inquérito pessoal, preferencialmente presencial, no qual determinados aspectos são abordados de forma aprofundada; semiabertas, dado que aconteceram a partir de um roteiro de questões-guia. Nesse tipo de entrevista, o pesquisador tem um papel ainda mais relevante, pois cabe a ele analisar a pertinência de seguir ou modificar o roteiro, podendo incluir, ignorar ou modificar perguntas de acordo com o curso da entrevista e as respostas obtidas.

Como veremos na seção dedicada à análise, as entrevistas privilegiaram as seguintes instâncias do Ministério da Saúde em Brasília - DF, tendo como referência Decreto nº 7.336/2010, a Assessoria de Comunicação Social, sua Divisão de Publicidade e Promoção Institucional, a Divisão de Procedimentos Licitatórios de Bens e Serviços Administrativos, e a Coordenação de Procedimentos Licitatórios e Negócios Jurídicos. Também foram entrevistados profissionais da Diretoria de Doenças Sexualmente Transmissíveis, Aids e Hepatites Virais/Secretaria de Vigilância em Saúde/Ministério da Saúde (DDAHV/SVS/MS), da agência publicitária Propeg, responsável pela realização da campanha de *Aids 2014 – Flight Carnaval* e da da Secretaria de Comunicação Integrada da Secretaria de Comunicação Social do Governo Federal, totalizando 14 pessoas. Reiteramos que todas as entrevistas ocorreram em local informado e disponibilizado pelo entrevistado, foram gravadas em áudio, autorizadas mediante assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) e conduzidas de acordo com roteiro semiestruturado, ambos documentos devidamente aprovados pelo Comitê de Ética da Escola de Saúde Joaquim Venâncio da Fiocruz.

O *corpus* para análise foi formado pelos relatos e representações gráficas⁵⁰ colhidos nas entrevistas, bem como por anotações das impressões e leituras feitas pelo entrevistador por ocasião do encontro em seu diário de campo. Assim, cumpre contextualizar os sujeitos entrevistados. Eles se dividem em quatro grupos, que contaram com roteiros de entrevistas diferenciados (APÊNDICE D): profissionais de comunicação (ou de atuação em) da estrutura governamental (que efetivamente se compôs, após a constituição definitiva da amostra e realização das entrevistas, por dois profissionais da Secom e oito do Ministério da Saúde); profissionais de comunicação de agência publicitária (a despeito de nossas tentativas de ampliar este grupo, só foi possível entrevistar um); profissionais da área técnica de saúde com atuação na estrutura governamental (dois, um da área de imunização e outro da área de DST/Aids); e membros da sociedade civil organizada (dois foram indicados como participantes do Grupo de Trabalho relacionado à campanha de Aids 2014 e o contato foi extremamente difícil. Ao final, conseguimos entrevistar um dos participantes, por e-mail).

O Quadro 3.1 apresenta a caracterização dos entrevistados, cuja seleção foi orientada pelas considerações da banca de qualificação no sentido de se adotar uma campanha publicitária específica como referência norteadora deste estudo. Por acompanharmos a campanha *Aids 2014 – Flight Carnaval*, entrevistamos representantes de todas as áreas chave do processo no âmbito da Secom e do Ministério da Saúde, ressalvada a impossibilidade de entrevista de um membro, conforme explicado a seguir, bem como de um membro da sociedade civil organizada envolvido no processo.

Quadro 3.1 – Caracterização dos entrevistados

1. Publicidade MS: Graduação em Comunicação Social, com especialização em Jornalismo; experiência em grande grupo privado da área de imprensa no setor comercial, seguindo a área de atuação em grupo de representação de veículos, empresa de jornalismo impresso e em emissora de televisão, além de experiência em agências publicitárias nacional e internacional. É sócio proprietário de uma agência publicitária. No MS há menos de um ano.
2. Atendimento MS: Graduação em publicidade, pós-graduação em comunicação e saúde, pós-graduação em *marketing*, com experiência em laboratório farmacêutico público. Está na Ascom/MS desde 2008.
3. Mídia MS: Graduação em administração de empresas e especialização em Gestão de

⁵⁰ A entrevista envolveu não somente o depoimento dos entrevistados, mas a representação gráfica, o desenho dos processos, fluxos e organogramas.

-
- Marketing*, com experiência no setor público na área de publicidade, mídia e *checking*. Na área de mídia, trabalhou em empresa privada, depois na Secom e está no Ministério da Saúde desde 2007.
-
4. Licitação MS: Graduação em Administração, com MBA em Auditoria em Programas de Governo, possui grande experiência – mais de 15 anos – na área de licitações e logística no governo.
-
5. Financeiro MS: Graduação em administração, com ênfase em comércio exterior, e especialização em gestão pública. Atua no MS desde 2011.
-
6. Parcerias MS: Relações públicas, com experiência em assessoria parlamentar e associação classista nacional. Experiência em agência reguladora nacional e cerimonial do MS. No Ministério da Saúde, em comunicação, desde 2010.
-
7. Eventos MS: Graduação em psicologia, pós-graduação em *marketing*, com cursos de extensão em eventos. Possui experiência em gestão de RH, implantação de SAC e no setor público há 10 anos.
-
8. Imprensa MS: Graduação em jornalismo, pós-graduação em *marketing*, com ampla experiência na iniciativa privada (indústria farmacêutica e empresas de comunicação/assessoria de imprensa). Está no setor público há oito anos. Desde 2008 no Ministério da Saúde.
-
9. Área Técnica MS A: Graduação em Letras, com experiência em ativismo na área de HIV/Aids, bem como em comunicação e no setor público.
-
10. Área Técnica MS B: Graduação em Enfermagem, com especialização em Saúde Pública e mestrado em Sociedade, Tecnologia e Meio Ambiente. Entrou no Programa Nacional de Imunizações em 1999.
-
11. Agência: Graduação em publicidade, experiência em grandes agências, inclusive, no atendimento a contas públicas, sempre em Brasília.
-
12. Sociedade Civil: Graduação em Relações Internacionais, atua no acolhimento, apoio e ajuda mútua de adolescentes e jovens vivendo com HIV/Aids, tendo sido protagonista da campanha de prevenção do carnaval 2013. Participa de conferências internacionais, regionais e globais com objetivo de dar voz e vez a jovens vivendo com HIV/Aids e suas demandas.
-
13. Secom A: Graduação em Administração com especialização em Comunicação Organizacional, trabalhou no Banco do Brasil na área de comunicação para médias e grandes empresas e na área de controladoria. Está na Secom desde 2008, tendo atuado na Secretaria de Comunicação Integrada atendendo ao Ministério da Saúde.
-
14. Secom B: Graduação em Publicidade, com especialização em *Marketing*, trabalhou por 10 anos na área de comunicação do Banco do Brasil e está há 02 anos na Secom.
-

Em relação aos profissionais de comunicação do MS, de forma geral, constatamos uma preocupação em responder às perguntas construindo uma imagem de que o trabalho e o

processo de comunicação acontecem de forma correta e adequada àquilo que deles é esperado. Não são apontadas falhas, sendo os problemas identificados, via de regra, como a demora e a burocracia que seriam inerentes ao próprio serviço público e, assim, não seriam tomados propriamente como falhas. Um contraponto elucidativo e explicitador dessa preocupação foi obtido na comparação com as respostas no âmbito da Secom e da agência publicitária São falas que assumem imperfeições como falhas e não como inerentes ao setor público; não há aparentemente uma tentativa preponderante em construir e evidenciar um sistema perfeito, em plena sintonia com o que é prescrito. Em muitos casos são mencionadas necessidade de revisão de processos e orientações normativas, algumas em curso. Vale destacar que essa percepção foi notada em relação a um dos entrevistados do MS, e não parece ser mera coincidência o fato de ter se integrado recentemente ao universo do setor público, sendo sua experiência profissional construída na iniciativa privada. Dessa forma, acreditamos que a postura da maioria dos entrevistados da comunicação do MS expressa um aspecto da cultura institucional desta área.

Cabe ainda destacar alguns aspectos do próprio processo de entrevistas e da coleta de materiais – em seus êxitos, lacunas, falas e silenciamentos – como fonte rica de elementos para análise. A primeira questão com que nos deparamos foi a identificação e contato com quem poderia viabilizar nosso acesso aos entrevistados e aos documentos e produtos da campanha. Isso foi possibilitado e gentilmente intermediado pelo Sr. Renato Strauss, coordenador da Divisão de Imprensa da Ascom/MS (Imprensa/Ascom/MS), que nos permitiu o acesso ao Sr. Bruno Botafogo, coordenador da Divisão de Publicidade e Promoção Institucional da Ascom/MS (PP/Ascom/MS). Com a autorização para a realização das entrevistas, o agendamento e a acolhida transcorreram de forma relativamente ágil e receptiva, durante os meses novembro e dezembro. Foi possível a realização de uma visita técnica informal para conhecer a Ascom/MS e melhor planejar, detalhar e fundamentar as decisões para a seleção das entrevistas e logística envolvida no processo, além da oportunidade de acompanhar reuniões de apresentação das propostas criativas de duas seleções internas para campanhas⁵¹.

⁵¹ Estas reuniões de apresentação para seleções internas de campanha foram enriquecedoras para a compreensão do processo, conhecimento e acesso a atores estratégicos, mas não se configuraram como parte da metodologia deste trabalho não se constituindo como fonte ou ocasião para coleta de dados formal ou informal para o presente estudo.

Entretanto, algumas limitações devem ser registradas. Não foi possível a entrevista com representante da área de produção da PP/Ascom/MS, apesar de reiteradas tentativas de agendamento, reagendamento e mesmo o envio do roteiro de entrevista por e-mail. As justificativas envolveram problemas de saúde e agenda de trabalho até o silenciamento das respostas aos e-mails. Também não tivemos acesso aos seguintes materiais: projeto básico, edital, minuta do contrato e ata final com resultado/conclusão do processo licitatório 2010; nota técnica e/ou *briefing* produzido pela Assessoria de Comunicação da Diretoria de Doenças Sexualmente Transmissíveis, Aids e Hepatites Virais (Ascom/DDAHV/MS), ata ou documento com encaminhamentos do Grupo de Trabalho conduzido pela Ascom/DDAHV/MS; contrato firmado entre o MS e a Propeg por ocasião da licitação 2010, plano de mídia e relação completa das peças produzidas para a campanha *Aids 2014 - Flight Carnaval*. Registre-se que os mesmos foram solicitados inúmeras vezes, de forma individual aos responsáveis diretos e de forma coletiva, via e-mail, para todos os meus contatos na etapa de entrevistas. Vale ressaltar que o único período em que tive demora de retorno e silenciamento nos contatos foi quando da obtenção dos documentos relativos ao processo licitatório, plano de mídia e daqueles diretamente sob responsabilidade da Ascom/DDAHV/MS.

A dificuldade de acesso era esperada pela experiência dos pesquisadores e profissionais com os quais se buscou informação e orientação nesse empreendimento e mesmo por relatos encontrados em trabalhos de pesquisa análogos como os conduzidos pela própria pesquisadora Áurea Pitta, integrante da banca de qualificação deste estudo (PITTA, 2002; 2007). Entretanto, é relevante considerar que, em nenhum momento nos foi negado o acesso a tais materiais: ao contrário, em muitas ocasiões foi ressaltado que nos é de direito o acesso aos documentos do setor público, inclusive, devido à própria Lei de Acesso à Informação e aos princípios de transparência. Em uma das entrevistas, tivemos ciência de que tal contradição não passou despercebida: minhas reiteradas solicitações de acesso aos materiais específicos ‘plano de mídia’ e os integrantes do processo licitatório havia sido tema de discussão entre a Ascom/MS e agência, enquanto este pesquisador deparava-se apenas com o silêncio por parte deles.

Outro ponto digno de registro foi o acesso aos representantes de entidades da sociedade civil ligadas a movimentos na área HIV/Aids convidados a participarem do grupo de trabalho (GT) conduzido pela Ascom/DDAHV/MS. As entrevistas seriam intermediadas diretamente pela

própria Ascom/DDAHV/MS, porém, tal compromisso não se cumpriu durante os dois períodos em que estive em Brasília. Tentamos diversas vezes obter os nomes para que pudéssemos providenciar um agendamento posterior ao período das demais entrevistas, todas já realizadas. Quando os nomes e contatos foram conseguidos, apenas uma das duas pessoas indicadas, residente em Florianópolis (SC), retornou aos contatos e respondeu à entrevista por e-mail. Optamos por esta única alternativa, mesmo que o prazo e a logística envolvidos não pudessem garantir sua realização nas mesmas condições que as demais.

Apesar de não compor o *corpus* inicial deste trabalho, entendemos pertinente trazer para iluminar a análise informações apresentadas pela mídia nacional no decorrer da fase final deste trabalho um último ponto. Conforme noticiado pela própria Empresa Brasil de Comunicação (EBC), a agência Borghi Lowe, uma das responsáveis pela conta de publicidade do Ministério da Saúde, é apontada como suspeita de pagar propina por meio de fornecedores de serviços para políticos investigados na operação Lava Jato⁵² da Polícia Federal (EBC, 2015, s/p). Ainda que não se enquadre no rigor metodológico dos processos desenvolvidos e aprovados na condução deste estudo, talvez ilumine eventuais limitações dos processos de coleta de dados oficiais e aprovados pelas instâncias regulares - a saber Sistema Nacional de Ética em Pesquisa e as próprias instituições pesquisadas, no caso Ministério da Saúde e agências publicitárias. Não se está fazendo obviamente apologia pela não observância dos preceitos éticos ou legais no levantamento de informações e coleta de dados, mas apenas ponderando as limitações inerentes a tais processos frente ao que tem sido apresentado pela mídia e decorrente de investigações policiais e denúncias – com métodos e técnicas de coleta, obviamente, bastante diversos dos empreendidos neste estudo por este pesquisador.

3.3 Universo Empírico

Embora sejam consideradas teoricamente as instâncias de produção, de circulação e recepção e inter-relações com o mundo social, este estudo se detém unicamente na esfera da produção. Objetivamente, trata-se das estruturas, articulações, fluxos, contextos e atores (e suas

⁵² *Operação Lava Jato* é o nome da investigação da Polícia Federal iniciado em março de 2014 a partir de denúncias de um esquema de lavagem de dinheiro por meio do uso de empresas de lavanderia e postos de gasolina. A operação, ainda em curso, passou a ser conhecida como investigadora de um esquema de corrupção que tem a Petrobras como elemento de relevância central com desdobramentos e ligações com várias outras entidades e empresas como empreiteiras, empresas da área de publicidade e o Ministério da Saúde.

respectivas lógicas e interesses), nas dimensões políticas, econômicas, sociais, técnicas, culturais, institucionais e que se estabelecem no processo de demanda, desenvolvimento e finalização de uma campanha de Publicidade de Utilidade Pública pelo Ministério da Saúde configurando um circuito. Em sua materialidade, toma-se como parâmetro o início do processo licitatório de agências de publicidade e o encerramento da demanda no âmbito do Ministério da Saúde, quando do entendimento da Ascom/MS de que o serviço foi finalizado e de eventuais procedimentos relativos à verificação de resultados após o término do período de veiculação das peças publicitárias.

Valendo-se do mapa conceitual da publicidade proposto por Piedras (2009) como referência para a compreensão da publicidade, debruçou-se sobre o conjunto composto pelos materiais normativos e técnico-administrativos (leis, normas, documentos administrativos, instruções e comunicações normativas, manuais, regimentos, peças publicitárias, *briefings* etc.) e pelos depoimentos dos atores envolvidos no processo publicitário da PGUPS/MS (entrevistas, diários de campos e representações gráficas). Tendo como referência a campanha *Aids 2014 – Flight Carnaval*, considerando seus elementos constituintes, suas relações e as dimensões envolvidas, focamos o lugar de construção das mensagens publicitárias sabendo-o marcado por lógicas próprias e parte de um processo maior, comunicativo, articulado ao mundo social em suas várias dimensões.

Círculo, o termo aqui adotado, está vinculado à ideia de totalidade do processo comunicativo em sua instância inicial de produção das mensagens, sua circulação e recepção, consumo ou uso. Associa-se também à ideia de configuração e representação desse processo em seus elementos constituintes, relações estabelecidas, fluxos, ambiência e contextos existentes. Porém, aqui, apesar de cientes da existência de um círculo da comunicação tomada em sua integralidade e totalidade, entende-se legítimo e razoável que a delimitação de um círculo depende dos cortes e interesses em se considerar o que está ‘dentro’ ou ‘fora’ dessa totalidade. Assim, este estudo busca circunscrever e se detém, dentro do círculo da comunicação, no círculo configurado na instância de produção das campanhas publicitárias (Figura 3.1).

Figura 3.1 – Circuito da comunicação e circuitos componentes



O objeto constitui-se assim, especificamente, no circuito configurado pelo processo de realização de uma campanha publicitária de utilidade pública na área de saúde ocorrendo no âmbito da estrutura organizacional de comunicação do Ministério da Saúde, ultrapassando o Sistema Único de Saúde e inscrevendo-se no Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal (Sicom) e em suas interfaces efetivas e ou potenciais com os atores do setor privado e da sociedade civil organizada. Em trabalho de mapeamento, foi possível identificar, não um circuito completo, mas arranjos organizativos que reúnem alguns de seus componentes e relações principais: a Secom/Presidência da República, a Assessoria de Comunicação Social (Ascom) em sua relação com as áreas técnicas do Ministério da Saúde e o mercado publicitário. A Secretaria de Comunicação Social possui um organograma bastante complexo (ANEXO B), com o termo publicidade nomeando apenas a Coordenação Geral de Custos de Produção Publicitária dentre os 31 setores/áreas que compõem o diagrama.

3.3.1 Arranjo organizacional do processo

O Sicom foi criado pelo Decreto nº 2.004/1996 e revisto pelo Decreto nº 3.296/1999. Compõem o Sistema a Secretaria de Comunicação de Governo da Presidência da República (Secom) e todas as unidades da administração direta - como ministérios - e indireta - como empresas de economia mista - que atuem na gestão da comunicação social. Como órgão central, a Secom coordena, supervisiona e controla o Sistema, expedindo normas e instruções para as unidades mencionadas que deverão acatá-las sem, no entanto, implicar prejuízo na subordinação administrativa em seus respectivos órgãos de origem. Vale aqui registrar o artigo 7º do Decreto 3.296/1999 segundo o qual "as ações de comunicação social serão

orientadas pelos Planos Anuais de Comunicação - PAC, que estabelecerão as políticas e diretrizes de comunicação social de cada integrante do Sicom e definirão suas ações, metas, segmentos de público, cronogramas de execução, meios a serem utilizados e recursos financeiros" (BRASIL, 1999). Cabe à Secom coordenar e aprovar os ajustes nas ações, metas, prazos e recursos dos PACs e também, especificamente, conforme o inciso V do artigo 8º do mesmo Decreto, "coordenar o planejamento, o desenvolvimento e a execução das ações de propaganda e promoção institucionais e de propaganda de utilidade pública dos órgãos, das entidades e das sociedades" que integram o Sicom.

A Secom é parte integrante da Presidência da República, conforme Lei 10.683/2003, juntamente com Casa Civil, Gabinete Pessoal, Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria Geral e outras oito Secretarias como a de Assuntos Estratégicos e de Políticas de Promoção e Igualdade Racial. De acordo com o quadro demonstrativo dos cargos em comissão estabelecido no decreto 6.377/2008, é composta por 151 profissionais distribuídos como no organograma já apresentado no Anexo B. Ainda conforme o decreto, à ela cabe a assistência direta e imediata da presidência da república, em especial no que diz respeito à elaboração e implantação da política de comunicação e divulgação social do governo, na implantação de programas informativos, nos sistemas de informação, na pesquisa de opinião pública, na coordenação da comunicação interministerial, na difusão de políticas de governo, na "coordenação, normatização, supervisão e controle da publicidade e de patrocínios dos órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, e de sociedades sob controle da União" (BRASIL, 2008, s/p), na convocação de redes obrigatórias de rádio e televisão e na consolidação do sistema brasileiro de televisão pública. À Secom compete também

assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, relativamente à comunicação com a sociedade, por intermédio da divulgação dos atos do Presidente da República e sobre os temas que lhe forem determinados, falando em seu nome e promovendo o esclarecimento dos programas e políticas de governo, contribuindo para a sua compreensão e expressando os pontos de vista do Presidente da República, por determinação deste, em todas as comunicações dirigidas à sociedade e à imprensa e, ainda, no que se refere à cobertura jornalística das audiências concedidas pela Presidência da República, ao relacionamento do Presidente da República com a imprensa nacional, regional e internacional, à coordenação do credenciamento de profissionais de imprensa, do acesso e do fluxo a locais onde ocorram atividades de que participe o Presidente da República, à articulação com os órgãos governamentais de comunicação social na divulgação de programas e políticas e em

atos, eventos, solenidades e viagens de que participe o Presidente da República, bem como prestar apoio jornalístico e administrativo ao comitê de imprensa do Palácio do Planalto, promover a divulgação de atos e de documentação para órgãos públicos e prestar apoio aos órgãos integrantes da Presidência da República no relacionamento com a imprensa. (BRASIL, 2008, s/p).

A Secom faz ainda a contratação e gestão de contratos diretamente com agências que servem à presidência ou órgãos sem estruturas de comunicação própria e tem tal papel e relação dispostos na Portaria nº 100, de 13 de agosto de 2012. O que não contempla as campanhas publicitárias do Ministério da Saúde que licita, contrata e gerencia diretamente os serviços e a relação com as agências.

O Ministério da Saúde, como órgão do Poder Executivo Federal, pode apresentar demanda de comunicação à Secom, que será recebida e analisada pela Secretaria de Comunicação Integrada que estimará também os recursos financeiros envolvidos, em consulta à Coordenação Geral de Custos de Produção Publicitária e, se necessário, ao Departamento de Mídia. A complexidade e especificidade desses fluxos variam de acordo com o porte da demanda, valor e alçada e não serão aqui detalhados; apenas registramos sua existência para posterior aprofundamento, de acordo com os procedimentos metodológicos indicados neste projeto.

O Ministério da Saúde, órgão do Poder Executivo Federal responsável pelo desenvolvimento das ações e políticas de saúde no âmbito nacional, como estabelece a Lei Orgânica de Saúde, nº 8.080 (BRASIL, 1990), pode ser entendido como a instância máxima organizativa executiva do sistema de saúde brasileiro. A ele vinculam-se autarquias, como as agências reguladoras, fundações, como a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e Fundação Nacional de Saúde (Funasa), empresa pública, como a Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobras) e sociedades de economia mista, como o Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A., no Rio Grande do Sul (ANEXO C). O Ministério é composto por seis secretarias, além de gabinete, secretarias executivas e consultoria jurídica.

A Assessoria de Comunicação Social (Ascom) do Ministério da Saúde vincula-se diretamente ao Gabinete do Ministro e possui, como subárea, a Divisão de Publicidade e Promoção Institucional (PP/Ascom/MS), com o Serviço de Publicidade a ela submetido. Em Regimentos Internos e Organogramas Básicos do Ministério da Saúde (BRASIL, 2010, p.59), o artigo 22

coloca que à “Divisão de Publicidade e Promoção Institucional compete: I - planejar e coordenar ações as atividades de divulgação, publicidade e mobilização para as ações de saúde; [...]; e III - planejar, acompanhar e controlar a execução dos recursos orçamentários e financeiros destinados à execução das ações referentes à publicidade e à comunicação da Assessoria de Comunicação Social do Ministério da Saúde, assim como analisar, autorizar e controlar as despesas pertinentes”. Sendo que as campanhas de publicidade de utilidade pública do Ministério estariam especificamente na competência do Serviço de Publicidade.

A Assessoria é composta por três áreas técnicas – 1) Divisão de Imprensa, 2) Divisão de Publicidade e Promoção Institucional e 3) Coordenação de Promoção e Eventos – e pelo Serviço de Apoio Administrativo, sendo que as Relações Públicas constituem uma assessoria à parte, junto com o Cerimonial, não integrando a Ascom. A Divisão de Imprensa inclui os Serviços de Jornalismo e Divulgação, de Gestão do Portal da Saúde na Internet e na Intranet e de Informação Dirigida e Comunicação Interna. A Divisão de Publicidade e Promoção Institucional engloba os Serviços de cada uma das áreas que a nomeia. E a Coordenação não possui subdivisões.

Assim, demandas de publicidade de utilidade pública na área de saúde geradas pelo Ministério ou pela própria Secom, serão viabilizadas dentro do arcabouço do Sicom, sob a supervisão da Secom e atribuição direta da Ascom. Entretanto, todos esses integrantes compõem o elemento ‘anunciante’ da lógica publicitária, conforme reconhecido na própria legislação. E se o anunciante demanda e dá diretrizes da PUP, são as agências publicitárias que irão efetivamente desenvolver as campanhas.

Isso colocado, é importante deixar claro que as demandas publicitárias de utilidade pública geradas no Ministério da Saúde só podem ser desenvolvidas, por força de lei, salvo casos específicos, a partir de uma estrutura preexistente com atores pré-autorizados. Isso porque, conforme a Instrução Normativa nº4 de 21 de dezembro de 2010, somente as agências de propaganda em conformidade com a Lei nº 4.680/1965 e que possuam certificado de qualificação técnica de funcionamento emitido pelo Conselho Executivo de Normas-Padrão podem prestar serviços a órgão do Poder Executivo Federal, caso do Ministério da Saúde. Além disso, conforme a Lei nº 8.666/1993 que trata de licitações e contratos da administração pública, o Decreto nº 6.555/2008 que trata das ações de comunicação do Poder Executivo Federal e a Lei nº 12.232/2010 que trata de licitações e contratos de serviços de publicidade

prestados por intermédio de agências de propaganda, há a obrigatoriedade do processo licitatório para contratação de todo serviço publicitário. Ainda: segundo o artigo 5º da IN nº4/2010 a “licitação será processada de acordo com as modalidades concorrência, tomada de preços ou convite, definidas no art. 22 da Lei nº 8.666, de 1993, adotando-se como obrigatórios os tipos ‘melhor técnica’ ou ‘técnica e preço’” (BRASIL, 2010, s/p).

Assim, para que um serviço publicitário seja desenvolvido, ele necessariamente deverá se valer de agências previamente habilitadas para fazê-lo e, via de regra, licitadas. Ou seja, com contratos que venham a se estabelecer ou já estabelecidos com o governo por meio de processo licitatório. No caso do Ministério da Saúde, por se tratar de administração direta do Poder Executivo Federal, ele deverá instituir processo licitatório para uma ou mais agências e submeter a minuta do edital – juntamente com *briefing* e documentos pertinentes – à Secom para análise, após a aprovação pela administração e pela instância jurídica do Ministério. Tendo a licitação concluída e agências contratadas,

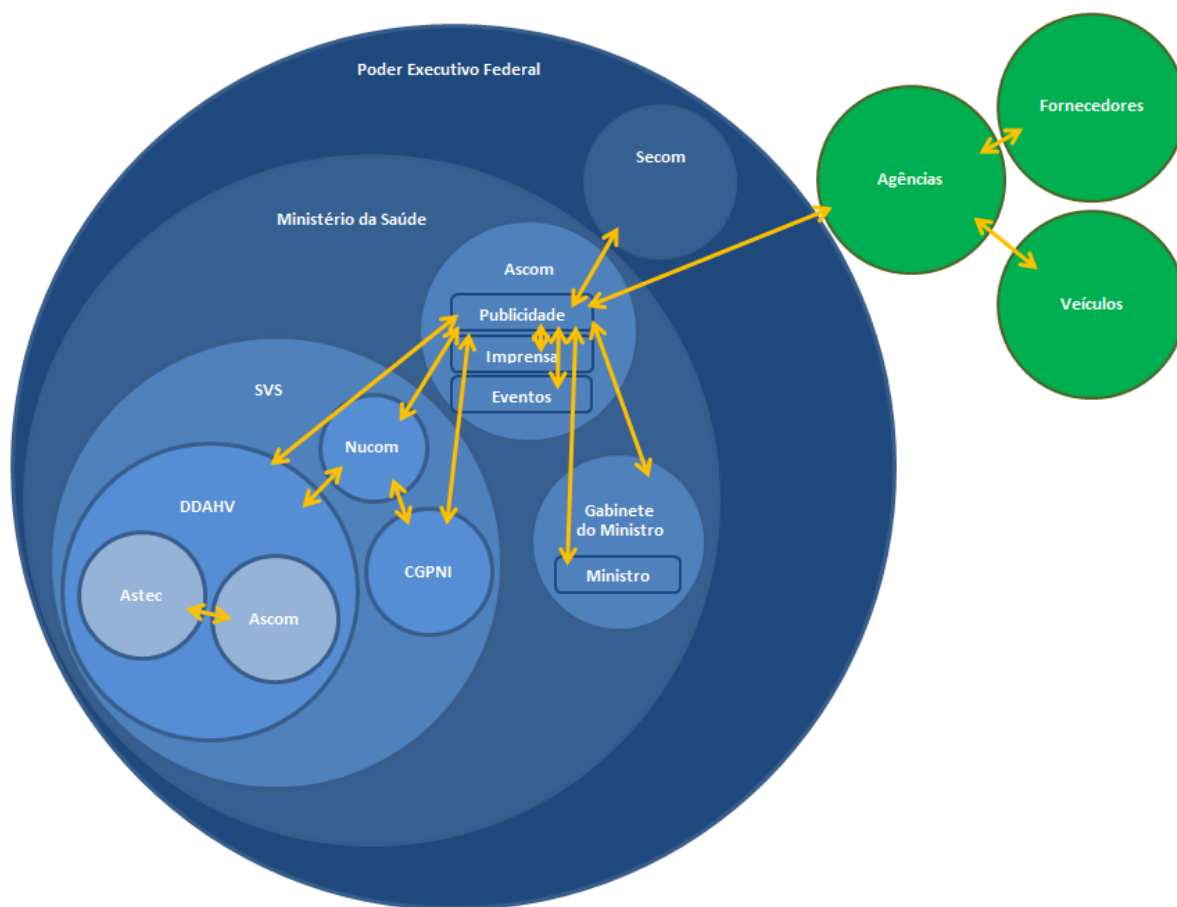
para a execução das ações publicitárias realizadas ao abrigo dos contratos [...], [o Ministério da Saúde, no caso,] instituirá procedimento de seleção interna entre as contratadas, em função do montante de recursos envolvidos e das características das ações a serem realizadas, de acordo com os princípios da economicidade, da eficiência e da razoabilidade (BRASIL, 2010, s/p⁵³).

Atualmente, o Ministério da Saúde possui contratos com quatro agências publicitárias – Agnelo Pacheco Criação & Propaganda Ltda, Borghi Lowe Propaganda e *Marketing* Ltda, Calia/Y2 Propaganda e *Marketing* Ltda e Propeg Comunicação Ltda. Firmados em 2011 por período de 12 meses, foram renovados até a data limite de 31 de dezembro de 2016.

A partir do universo das instâncias organizacionais mobilizadas no circuito, é possível construir uma representação visual em que as hierarquias e vinculações (Figura 3.2).

⁵³ Disponível em <http://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=78699>.

Figura 3.2 – Instâncias e relações organizacionais mobilizadas no circuito das PGUPS/MS



3.3.3 Processo publicitário

Ao analisar o rol normativo, é possível descrever o processo de desenvolvimento da comunicação publicitária em etapas ou fases diversas. A primeira fase é composta pelo processo licitatório em que são habilitadas as agências de publicidade que poderão prestar o serviço. A segunda fase é a do Planejamento Anual de Comunicação (PAC). A terceira fase é constituída pelo processo interno de seleção no qual as agências licitadas concorrem entre si pela realização de uma campanha específica. E uma quarta fase é aquela em que a agência vencedora da seleção interna realiza, de fato, a campanha publicitária produzindo, veiculando e/ou distribuindo as peças.

A Instrução Normativa nº 4 da Secom, de 21 de dezembro de 2010 (IN 4/2010), trata das licitações e contratos de publicidade e, juntamente com a lei 12.232, de 29 de abril de 2010,

específica sobre licitações e contratos de publicidade, e da lei 8.666, de 21 de junho de 1993, que estabelece parâmetros gerais para as licitações e os contratos do governo federal, constituem-se como os principais marcos para os processos de contratação em publicidade pelo poder executivo federal e, assim, pelo Ministério da Saúde. Em linhas gerais, podemos entender que a lei 12.232 especifica a lei 8.666 para os serviços publicitários, enquanto a IN 4/2010 detalha e dá orientações para a sua operacionalização. É fundamental também sublinhar uma diferença: as leis 12.232 e 8.666 abrangem os poderes executivo, judiciário e legislativo; a IN 4/2010, por ser estabelecida pela Secom, abrange somente o poder executivo federal.

Para que os serviços publicitários possam ser contratados, as agências devem estar em conformidade com a Lei 4.680/1965 e possuir a Certificação de Qualificação Técnica, emitida pelo Conselho Executivo de Normas Padrão (CENP). A licitação de mais de uma agência para a mesma conta do órgão ou entidade, como tem sido feito nos últimos anos, precisa ser justificada tecnicamente no processo licitatório. As agências licitadas e habilitadas para tal participarão a cada *job* – a cada serviço de realização de uma campanha publicitária – de uma seleção interna que levará à escolha de uma delas como prestadora do serviço com base nos princípios de economicidade, eficiência e razoabilidade. Quem define a seleção?

A IN 4/2010 estabelece que é passível de contratação e de licitação, além dos serviços regulares e usuais, a) as atividades complementares de pesquisa e avaliação relativos aos *jobs*, b) a criação de novas formas de comunicação publicitária e c) a produção das peças criadas pela contratada. São vedados os serviços "não previstos" na IN 4/2010, ressaltados: promoção, patrocínio, eventos festivos e assessoria de comunicação, imprensa e relações públicas. Também é vedada a terceirização de serviços entre agências publicitárias. No entanto, como discutiremos na seção 6.2, tais serviços acabam sendo executados por intermédio de fornecedores e prestadores de serviços de produção, apontando, possivelmente, um hiato entre a restrição normativa (e os mecanismos administrativos de controle).

As licitações podem ocorrer nas modalidades de concorrência, tomada de preços, convites, concursos e leilões (Quadro 3.2). No caso dos serviços publicitários, a modalidade via de regra é a licitação por concorrência do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço". Nesse caso o prazo mínimo entre divulgação e data para recebimento de propostas é de 45 dias.

Quadro 3.2 – Modalidades de licitação

Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual deve afixar, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estender aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

Pregão é a modalidade de licitação destinada a serviços de possível descrição objetiva e padronização das especificações contemplando bens e serviços que são disputados em um leilão reverso em que lances são dados pelos interessados que deverão propor preços os menores possíveis.

Fonte: Lei 8.666 (BRASIL, 1993, s/p) e Lei 10.520 (BRASIL, 2002, s/p).

O pregão é uma modalidade de licitação criada pela lei 10.520/2002 posteriormente às demais já existentes estabelecidas pela lei 8.666/1993 – concorrência, tomada de preços, convite, leilão (não está no quadro) e concurso. Essa modalidade não se aplica aos serviços de publicidade, já que seu objeto são os 'bens e serviços comuns' – aqueles que possam ser objetivamente definidos no edital a partir de especificações correntes no mercado. O pregão funciona como um leilão ao revés (são dados lances de menor preço pelo interessado em prestar o serviço ao governo).

As modalidades são determinadas em função de valores limites dos objetos licitados (QUADRO 3.3). Para compras e serviços até R\$ 80.000,00 podem ser realizados convites, sendo que também é possível a tomada de preços para licitações com valores envolvidos até o limite de R\$ 650.000,00. Acima desse valor, cabe obrigatoriamente a realização de concorrência, que é possível em todos os casos.

Quadro 3.3 – Modalidades de licitação por valores licitados

Valores	Convite	Tomada de preços	Concorrência
Até R\$80.000,00	Possível	Possível	Possível
Até R\$650.000,00	Impossível	Possível	Possível
Acima de R\$650.000,00	Impossível	Impossível	Obrigatória

Fonte: Lei 8.666 (BRASIL, 1993, s/p).

A mesma lei estabelece que é possível haver dispensa de licitação quando o valor for de até R\$8.000,00 (10% do valor limite da modalidade convite), desde que: a) não se trate de partes de um serviço maior; b) em caso de emergência ou calamidade pública com vistas à segurança e atendimento das necessidades por tais causas determinadas; c) quando em licitação anterior não houver licitantes vencedores habilitados e não houver prazo suficiente para outra licitação sem prejuízo para a administração pública.

O contrato firmado com a agência possui a figura do gestor ou fiscal do contrato, cabendo ao anunciante, no caso a unidade da administração direta, a avaliação semestral dos serviços prestados pela contratada por meio de questionário preenchido pelo gestor das atividades de comunicação publicitária. Tal avaliação servirá para

apurar a necessidade de solicitar, da contratada, correções que visem a melhorar a qualidade dos serviços prestados; [...] decidir sobre prorrogação de vigência ou rescisão contratual; [...] fornecer, quando solicitado pela contratada, declarações sobre seu desempenho para servir de prova de capacitação técnica em licitações. (IN 4/2010, s/p).

A Secom estabeleceu, por meio da Portaria 83, de 20 de julho de 2011, o Manual de Procedimentos das Ações de Publicidade⁵⁴, que é alterado e complementado pela Portaria 100/2012. O documento traz orientações de ordem administrativa para o gerenciamento dos processos de geração e atendimento de demandas até seu encerramento e pagamento aos prestadores de serviços. O manual, entretanto, somente é aplicável aos contratos estabelecidos entre agências e Secom. Registre-se que esse manual é analisado como integrante do *corpus* Documentos Normativos por conta e força da Portaria 83/2011 que estabelece que o mesmo "disciplina, no âmbito desta Secretaria, os processos de análise, desenvolvimento e execução

⁵⁴ Disponível em <http://www.secom.gov.br/pdfs-da-area-de-orientacoes-gerais/publicidade/manual-de-procedimento.pdf>. Acesso em 12/12/2014

de demandas de ações de publicidade e atos subsidiários a sua realização." (BRASIL, 2011, s/p).

Para as ações publicitárias que não são conduzidas diretamente pela Secretaria, a Secom estabeleceu a Instrução Normativa nº 2, de 16 de dezembro de 2009, que regula as ações de publicidade de todos os órgãos e entidades do poder executivo federal. Estabelece que aqueles que realizam publicidade de utilidade pública, institucional e mercadológica vinculada a políticas públicas governamentais deverão elaborar o Plano Anual de Comunicação, sendo que os que executarem ações de mídia ou produzirem mais de 150.000 unidades de peças gráficas deverão apresentar o PAC à Secom.

Todas as peças deverão observar uma série de princípios (quadro 3.4), alguns relacionados à legislação vigente, como o da impessoalidade, outros de caráter mais ideacional como promover a autoestima do povo brasileiro; ainda há aqueles de caráter mais específico e operativo como o uso de pessoas, cenas e casos reais e o não uso de termos estrangeiros.

Quadro 3.4 – Princípios da comunicação publicitária governamental

I - observar o princípio da impessoalidade, disposto no caput do art. 37, e seu § 1o, da Constituição Federal, que determina que a publicidade terá caráter educativo, informativo ou de orientação social, proibida a menção a nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos;

II - promover a autoestima dos brasileiros;

III - ressaltar os benefícios das ações para a sociedade e não só para o público diretamente atingido;

IV - contribuir para a compreensão do posicionamento e das políticas públicas adotados pelo Poder Executivo Federal;

V - contribuir para a compreensão dos investimentos realizados e das responsabilidades dos governos federal, estaduais e municipais na obra ou ação divulgada;

VI - privilegiar o uso de pessoas, cenas e casos reais;

VII - empregar recursos que facilitem o acesso das pessoas com deficiência visual e auditiva às ações de publicidade;

VIII - evitar o uso de termos estrangeiros.

Fonte: IN 2/2009

No caso da publicidade de utilidade pública, há distinção e um parágrafo que pede especificamente que toda PUP contenha uma "orientação à população que a habilite a usufruir os direitos, os benefícios ou os serviços públicos colocados à sua disposição" (IN2, 2009, s/p). Além dos PACs, os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal devem submeter suas propostas de ações à Secom, em específico, à Secretaria de Comunicação Integrada, apresentando as "informações referentes ao [...] planejamento da ação: objetivos, público-alvo, cobertura geográfica e período de divulgação; [...] conteúdo da comunicação: roteiros e leiautes das peças; [...] [e] mídia". No caso da mídia, pede-se as premissas do planejamento de mídia, a estratégia de mídia, com seus objetivos, públicos e defesas, a tática de mídia, com seus critérios de distribuição, períodos e programação, e o plano de mídia propriamente dito⁵⁵. A Secom analisará o especificado no Decreto 6.555, de 08/09/2008, a saber:

Art 1º. As ações de comunicação do Poder Executivo Federal serão desenvolvidas e executadas de acordo com o disposto neste Decreto e terão como objetivos principais: I dar amplo conhecimento à sociedade das políticas e programas do Poder Executivo Federal; II divulgar os direitos do cidadão e serviços colocados à sua disposição; III estimular a participação da sociedade no debate e na formulação de políticas públicas; IV disseminar informações sobre assuntos de interesse público dos diferentes segmentos sociais; e V promover o Brasil no exterior. Art. 2º No desenvolvimento e na execução das ações de comunicação previstas neste Decreto, serão observadas as seguintes diretrizes, de acordo com as características de cada ação: I afirmação dos valores e princípios da Constituição; II atenção ao caráter educativo, informativo e de orientação social; III preservação da identidade nacional; IV valorização da diversidade étnica e cultural e respeito à igualdade e às questões raciais, geracionais, de gênero e de orientação sexual; V reforço das atitudes que promovam o desenvolvimento humano e o respeito ao meio ambiente; VI valorização dos elementos simbólicos da cultura nacional e regional; VII vedação do uso de nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos; VIII adequação das mensagens, linguagens e canais aos diferentes segmentos de público; IX uniformização do uso de marcas, conceitos e identidade visual utilizados na comunicação de governo; X

⁵⁵ São orientações constantes na IN 2/2009: “a) premissas do planejamento de mídia, baseadas no contexto geral da ação e nas análises dos relatórios de pesquisa sobre hábitos de consumo de comunicação; b) estratégia de mídia: definição dos objetivos de veiculação das peças, alinhados aos objetivos da ação; informações sobre público-alvo e mercados onde será realizada a ação, apresentadas sob a forma de dados e estudos técnicos; defesa dos meios apropriados para efetivo alcance do propósito da ação, com indicação de níveis ideais de frequência e audiência; c) tática de mídia: apresentação de critérios de distribuição dos investimentos por meio, considerados os objetivos da ação; indicação dos períodos de veiculação; defesa da programação de veículos e respectiva distribuição de peças, de acordo com os objetivos de alcance e audiência; d) plano de mídia: detalhamento de informações relativas a formato, data, programações e custo; apresentação, sempre que possível, de dados referentes à audiência, tiragem e circulação, além do somatório dos índices gerais de programação, considerados os parâmetros de negociação vigentes ou parâmetros que demonstrem a economicidade da proposta”.

valorização de estratégias de comunicação regionalizada; XI observância da eficiência e racionalidade na aplicação dos recursos públicos; e XII difusão de boas práticas na área de comunicação.

A IN 2/2009 ressalta que não serão analisados:

I - os custos dos serviços a serem prestados por fornecedores; II - o conteúdo da comunicação das ações: a) que não envolvam veiculação e que se circunscrevam a peças e materiais de publicidade com tiragem de até 150.000 (cento e cinquenta mil) unidades; b) de Publicidade Mercadológica não vinculada a políticas públicas do Poder Executivo Federal.

O envio das informações - orçamentos detalhados de fornecedores, descrição e especificação técnica das peças e ações e a identificação de agência e fornecedores - acontece via Sistema de Disponibilização de Referências (SIREF), já aprovadas pela autoridade responsável do órgão ou entidade e de forma prévia à realização das ações, tendo a SCI o prazo de 5 dias úteis para análise. Assim como a publicidade mercadológica não vinculada a políticas públicas, a publicidade legal também prescinde da aprovação da Secom sendo distribuída aos veículos pela Empresa Brasil de Comunicação (EBC) que por sua vez informa mensalmente à Secom sobre a distribuição.

Sobretudo em função da restrição de acesso ocorrido no desenvolvimento do presente estudo, é importante apresentar a legislação referente aos anos com eleições. A Instrução Normativa de 6 de 14 de março de 2014 dispõe sobre a suspensão da publicidade de órgãos e entidades públicas durante três meses que antecedem ao pleito, conforme estabelecido pela Lei 9.504/1997.

Considera-se sob a abrangência da lei a publicidade institucional, a publicidade de utilidade pública e a publicidade de produtos e serviços que não tenham concorrência de mercado, ficando isentas do cumprimento da legislação eleitoral a publicidade legal, a publicidade de produtos ou serviços que tenham concorrência de mercado e a publicidade realizada para estrangeiros no país, bem como a realizada no exterior. No caso desta IN (QUAL?), estabeleceu-se especificamente o período eleitoral como do dia 05 de julho ao dia 05 de outubro de 2014, podendo ser estendido até 26 de outubro no caso de segundo turno para eleições presidenciais.

É importante registrar que a lei 9.504/1997 estabelece que é proibido “realizar, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição” (BRASIL, 1997, s/p).

Realizadas as considerações sobre a organização do *corpus*, as dificuldades e aspectos envolvidos na realização das entrevistas e acesso aos materiais, evidenciadas as diretrizes normativas do processo publicitário das PGUPS do MS e delineada a campanha com seus materiais constituintes, passemos à análise propriamente dita.

3.4 Análise

Considerando a pergunta de pesquisa “Como são realizadas as campanhas publicitárias de utilidade pública pelo Ministério da Saúde?”, o objetivo central desta análise é compreender quais lógicas informam essa produção, tendo em vista e indo além do objetivo explícito da publicidade governamental de utilidade pública em saúde (PGUPS) de informar sobre temas relevantes à saúde de indivíduos e populações. Tivemos como pressuposto a lógica da Saúde em interface e tensionamento com a lógica da Publicidade, mas mantivemo-nos sensíveis à possibilidade de outras lógicas emergirem como, de fato, aconteceu.

Por lógica, entendemos o modo, a maneira orientadora de realização dos encadeamentos entre elementos e acontecimentos e das construções de percepções e compreensões segundo valores, regras, convenções e repertórios. Como um arcabouço cognitivo, valorativo e operativo, a lógica seria uma forma característica de operar, própria de determinado domínio, que se constitui na articulação entre o nível simbólico ou abstrato (valores, conhecimentos, crenças etc.) e o nível material (pessoas, organizações, materiais, regras, manuais etc.). Para apreender tais lógicas, consideramos contextos, práticas e processos e orientamo-nos pela observância, identificação e caracterização (a) dos atores envolvidos – profissionais, setores, instituições etc. - buscando o que há de similaridade e singularidade entre eles; (b) dos seus objetivos e interesses, intendendo compreender como entendem o que fazem, segundo qual “lógica”; e (c) das instâncias, fluxos e relações estabelecidas entendendo sua forma de constituição e admitindo se referir à estrutura/hierarquia, algo mais formalizado, ou à dinâmica/cotidiano vivenciado por esses atores.

Como delineamos operacionalmente os procedimentos metodológicos de coleta de dados, também o fazemos com os de análise. Ressaltamos o aporte dos Estudos Culturais e da noção de articulação para reiterar o caráter fluido e dinâmico de nosso arranjo metodológico com a preocupação de, coerentes com nossa perspectiva teórica, não estabelecermos um quadro operativo apriorístico de enquadramentos rígidos e permanecermos sensíveis àquilo que não foi previsto. Nossa metodologia assim – tanto na coleta como na análise – foi construída no diálogo entre objeto e objetivos.

A pesquisa documental e as entrevistas contemplavam a possibilidade de aumento do universo e amostra pesquisada à medida em que os materiais coletados eram analisados; isso caracterizado, por exemplo, pelo roteiro semi-estruturado que previa além dos ajustes inerentes à técnica, o pedido explícito ao entrevistado por sugestões e indicações de novas fontes de informações e abordagens. A análise por sua vez envolveu, após a conferência dos áudios, transcrições e anotações do diário de campo, uma leitura livre com a pretensão de que temas e aspectos não fossem despercebidos por não se enquadrarem em determinada categoria estabelecida *a priori*. Posteriormente, alinhado com os objetivos geral e específicos e considerando os interesses que estruturaram os roteiros de entrevistas (APÊNDICE E), procedeu-se à análise estrita buscando focar os aspectos norteadores deste estudo, mas também com a preocupação de manter-nos sensíveis a outros elementos, aspectos e dimensões que pudessem surgir e não já estivessem previstos. Valemo-nos das categorias de Martin-Barbero e Hall para auxiliar-nos a identificar os elementos e aspectos mais proeminentes que foram então agregados em grupos para, posteriormente, em um segundo nível de análise procedermos à identificação e caracterização dos contextos – constituídos e constituintes das práticas e processos – e das práticas e processos em suas lógicas diversas que se interpenetram. Assim, após a identificação, caracterização e descrição do circuito em suas práticas, processos, elementos e contextos constituintes, passou-se ao esforço de visualização e análise das forças, dinâmicas, lógicas e dimensões mobilizadas.

Vale destacar que buscamos não perder de vista que os relatos expressam a leitura de cada um dos atores entrevistados – sempre posicionada e passível de filtros conscientes e inconscientes, como a deste pesquisador, inclusive – e se diferenciam do plano das práticas (o que efetivamente acontece e nem sempre é aparente e verificável) e do que se estabelece no plano teórico-normativo (o que é preconizado ou determinado, seja como abstração conceitual

da literatura e manuais técnicos da prática publicitária, seja como leis, decretos e regulações várias).

Com o intuito de orientar o leitor, adiantamos que a análise se organizou em dois grandes eixos e momentos. A seção ‘3.4.1 O circuito configurado’ constrói a partir das informações normativas o percurso de desenvolvimento do processo publicitário focado atualizando-o de acordo com as práticas observadas e relatadas pelos entrevistados. Apresenta-se o fluxo normativo, os fluxos diversos apresentados nas percepções também diversas dos atores e o circuito final configurado e resultante do esforço, à luz do mapa conceitual de publicidade de Piedras (2009), de sistematização e verificação crítica das aproximações e distanciamentos entre a lei, a prática e os relatos. Já a seção ‘3.4.2 Lógicas e dimensões mobilizadas’ está estruturada não de acordo com os vários temas e aspectos levantados nas primeiras leituras livres e análises, mas já organizados em macro-dimensões identificadas que atravessam o processo de desenvolvimento das PGUPS. São analisadas de forma extensiva, com uma pretensão de mapeamento crítico maior que de aprofundamento circunscrito, as dinâmicas e lógicas das dimensões normativa, publicitária, organizacional, política, econômica e da saúde.

3.4.1 O circuito configurado

Ao debruçarmos-nos sobre o *corpus* constituído para análise, um primeiro fato que nos chama a atenção é a inexistência de um registro do processo claramente descrito com finalidade de orientar as práticas no contexto do trabalho, atividade profissional, laborativa, a ser desenvolvida. Não se verificou na pesquisa documental um manual de procedimentos e rotinas ou algo equivalente; os próprios entrevistados demonstram clareza e segurança relativas quanto aos processos/fluxos que relatam, não se remetendo ao que é preconizado na lei ou em alguma norma. Embora seja razoável supor que as práticas humanas e sociais não sejam decalques literais daquilo que está prescrito, há um descolamento interessante entre a instância normativa – a publicidade que deve ser feita – da instância das práticas – a publicidade efetivamente realizada – naquilo que se refere ao “como fazer”.

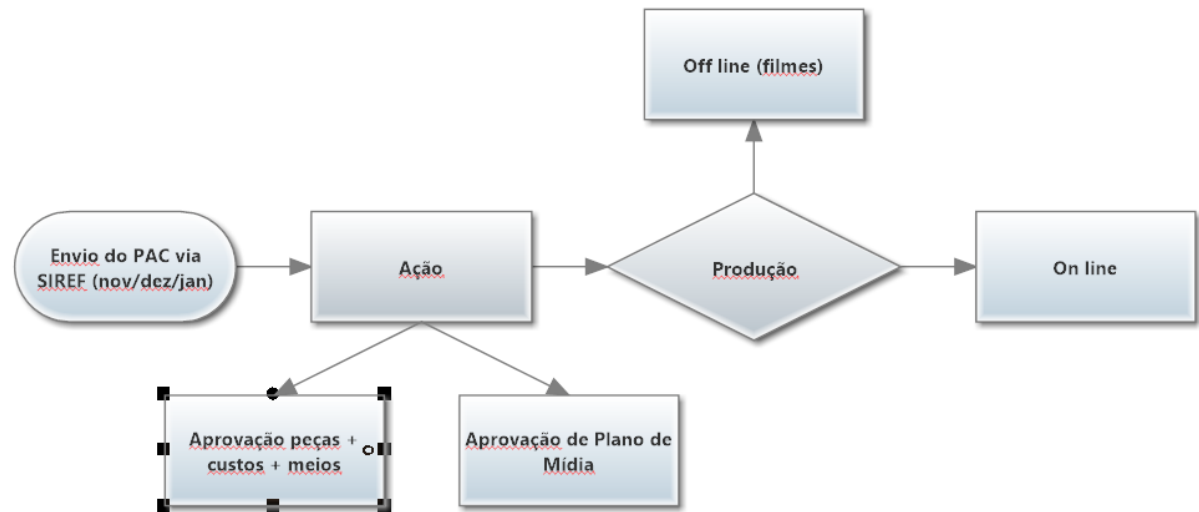
Os entrevistados angulam seu olhar sobre o circuito configurado no processo de produção da campanha de comunicação publicitária governamental desenvolvida pelo Ministério da Saúde de acordo com função desempenhada e inserção institucional. Na delimitação de sua abrangência, por exemplo, o circuito é maior na visão do coordenador da Publicidade da

Ascom/MS do que na visão da coordenadora do Núcleo de Parcerias. Já em relação ao grau de detalhamento nas etapas, o coordenador do Núcleo Financeiro identifica uma série de etapas e procedimentos na fase de pagamento que sequer são citadas pelos entrevistados da Secom ou das áreas técnicas.

Para ilustrar essas diferenças de percepção, apresentamos algumas representações emblemáticas. O fluxograma estabelecido por profissional da Secom (Figura 3.3), que não participa do processo como um todo, é substancialmente sucinto e totalmente angulado à sua esfera de atuação – aprovação de elementos sob sua responsabilidade. Já um profissional da área técnica representa o processo (Figura 3.4) de forma não somente sucinta (apenas quatro etapas), como também incompleta. Para ele, a representação é encerrada quando a campanha da seleção interna é aprovada, ou seja, efetivamente ao final da parte em que está envolvido. A afirmação do integrante da sociedade civil organizada, que participa do processo de desenvolvimento de campanhas de PGUPS/MS por intermédio de uma área técnica de saúde do MS, explicita o peso da inserção institucional: “Não conheço, para responder essa pergunta [a de número 01 do roteiro de entrevista, um pedido para que ele represente graficamente o processo] teria que ser membros da área técnica do MS e da ASCOM, que fazem todo esse processo e teriam propriedade para responder” (‘Sociedade Civil’, entrevistado).

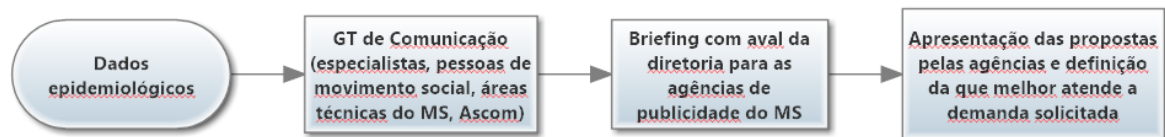
No outro extremo, temos maior complexidade e detalhamento em representações como a do profissional de atendimento da Publicidade da Ascom/MS (Figura 3.5) que inclui 30 etapas no processo, a representação mais extensa realizada. Interessante é perceber, sobretudo quando confrontado com outras representações mais detalhadas como a da coordenação da área de Publicidade da Ascom/MS ou a de profissional da agência publicitária (Figura 3.6), a linearidade da representação – etapas sequenciais – frente a desvios, variantes e ‘subprocessos’.

Figura 3.3 – Fluxograma de profissional da Secom



O processo é estruturado em um fluxograma que tem como ponto de partida a submissão do planejamento anual de comunicação (PAC) à Secom para aprovação. A etapa denominada 'ação' envolve dois tipos ou níveis de aprovações e precede a penúltima etapa denominada 'produção' na qual são realizados os filmes publicitários (off line) que depois são veiculados na última etapa denominada pelo entrevistado como 'on line'.

Figura 3.4 – Fluxograma de profissional da área técnica (AT/MS)

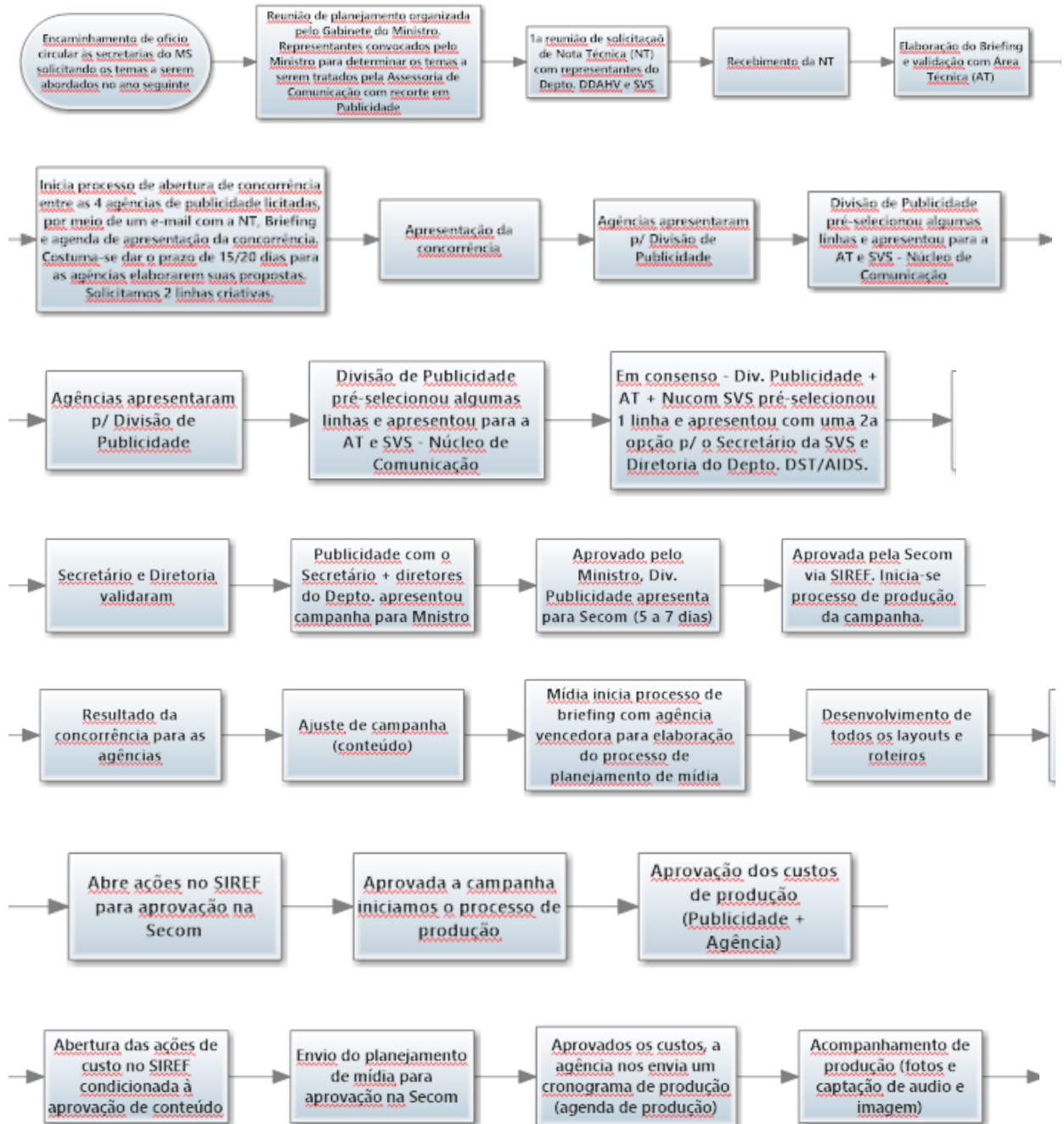


O processo é estruturado em um fluxograma iniciado nos fundamentos epidemiológicos e termina quando da aprovação da campanha vencedora da seleção interna, ficando subentendido que todo o processo restante estaria aí nessa etapa implicado.

Figura 3.5 – Fluxograma de profissional da área de Publicidade da Ascom/MS



A representação deste profissional é marcada pela linearidade (representação completa do processo acima), segurança ao realizá-la e alto grau de detalhamento, conforme tentamos permitir a visualização na reprodução a seguir:



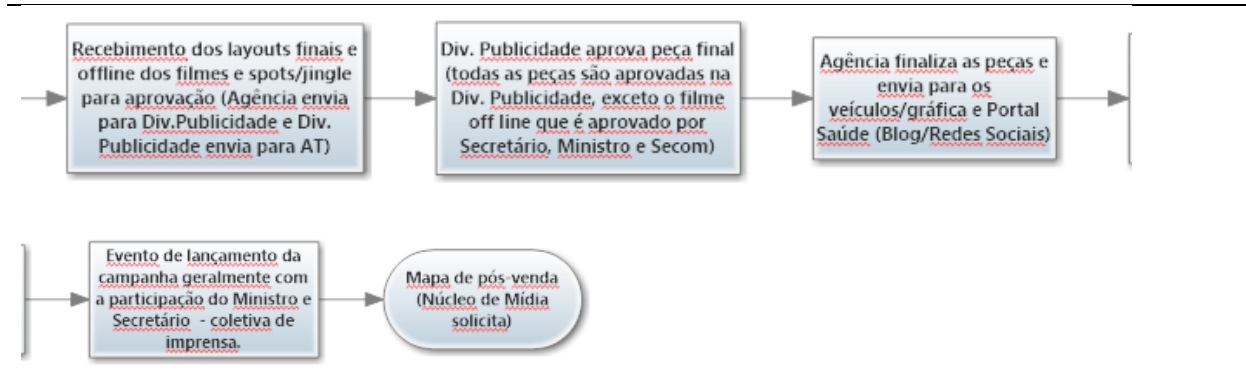
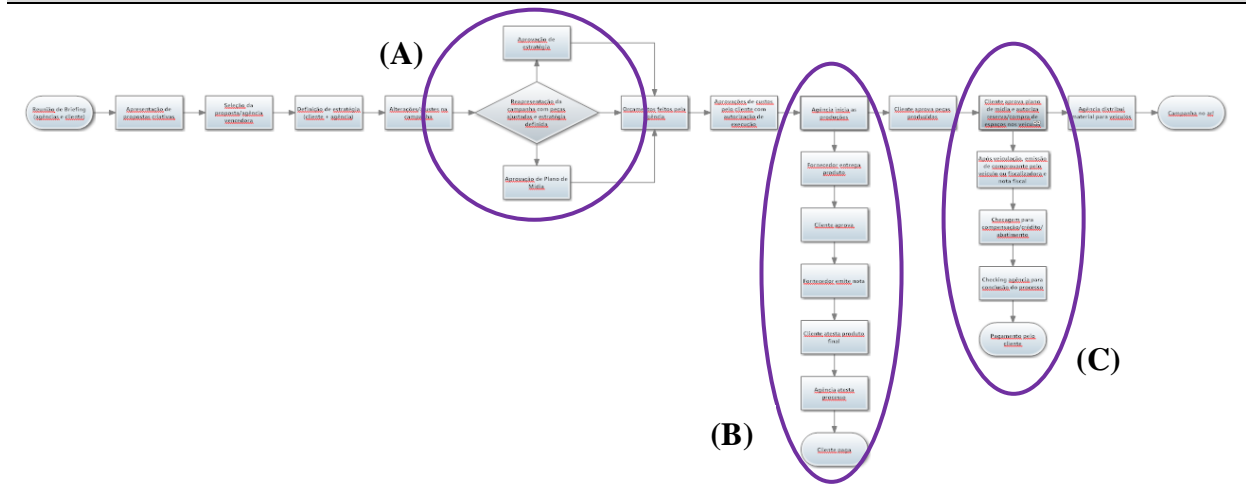


Figura 3.6 – Fluxograma de profissional de agência publicitária



A representação do processo apresenta maior detalhamento e complexidade com destaque, sobretudo, para os processos em paralelo (A) – como desenvolvimento, detalhamento e aprovação de estratégia, peças e plano de mídia – e aqueles de maior detalhamento e especificidade como os de produção das peças (B) e de veiculação (C). OBS: Apesar das inscrições do fluxograma não serem objeto de interesse dessa ilustração, o mesmo encontra-se disponível ampliado no Apêndice G.

A partir dos depoimentos, representações gráficas e informações normativas, é possível estruturar e sintetizar o processo de realização de uma campanha publicitária PGUPS/MS em cinco grandes momentos ou fases. A representação seguinte (Figura 3.7), apesar de sucinta, é abrangente e contempla tanto movimentos preparatórios para criarem as condições de realização da campanha (fases 01 e 02), como aquelas relacionadas mais diretamente ao desenvolvimento e concretização da campanha (fases 03 e 04) e uma fase de encerramento e procedimentos finalizadores, em certo sentido, pós-campanha (fase 05).

A fase 01 é composta pelo processo licitatório em que são definidas as agências e contratadas as formas de trabalho e remuneração com o MS. Essa fase não significa, na prática, a

realização de uma campanha ou parte dela, mas é fundamental para a constituição das condições e viabilidade para sua ocorrência. A fase 02 é aquela em que organizacionalmente é pensado em conjunto, antecipadamente, o rol de campanhas a serem desenvolvidas no período de um ano, avaliadas as demandas constituídas epidemiológica, política e institucionalmente frente à viabilidade logística e orçamentária, dentre outras. Tal planejamento é materializado no PAC. As terceira e quarta etapas seriam, sim, aquelas em que a campanha é propriamente realizada. A seleção interna (fase 03) contemplaria o processo de *briefing* e criação da campanha em suas estratégias, conceito, peças, custos e plano de mídia. É etapa pública, apresentada e desenvolvida por todas as agências licitadas. A execução da campanha (fase 04) consiste no desenvolvimento efetivo da campanha planejada com ajustes e detalhamentos, finalizações, produções e veiculação de peças e implementação de ações. É etapa desenvolvida somente pela agência responsável pela campanha vencedora da seleção interna. Finalmente, é interessante perceber que esse processo possui como última fase, denominada finalização (fase 05), apenas os processos de pagamentos das notas fiscais encaminhadas pelas agências, veículos e fornecedores, não havendo formalmente, nem informalmente de modo sistematizado, reuniões de encerramento ou produção de relatórios avaliativos ou memoriais.

Figura 3.7 – Processo global de desenvolvimento de PGUPS/MS

FASE 01: Licitação



Constatação da necessidade de contratação

Elaboração e divulgação de edital

Recebimento de propostas

Julgamento de propostas e seleção de vencedoras

Formalização e contratação de agências licitadas

FASE 02: Plano Anual de Comunicação



Coleta de informações e demandas de campanhas

Negociação e planejamento

Aprovação do PAC com ministro e Secom

FASE 03: Seleção Interna



Elaboração e apresentação de *briefing* às agências

Desenvolvimento e apresentação de propostas pelas agências

Julgamento e seleção de proposta (campanha e agência) vencedora

Aprovação da vencedora com ministro e Secom

FASE 04: Execução da campanha

Ajustes e detalhamento das peças, produção e mídia.

Produção

Veiculação

FASE 05: Finalização

Pagamentos após comprovações e constituição de processos

Com o intuito de ajudar na visualização das relações entre as fases, realizou-se a sistematização na figura a seguir (Figura 3.8) com base na licitação vigente. O processo licitatório conduzido em 2010 tem vigência até 2014, com prorrogação possível e efetivada para o ano de 2015. Para cada um dos anos de vigência dessa licitação – e dos contratos de serviços estabelecidos com as agências licitadas nesse processo – foi estabelecido e aprovado um plano anual de comunicação (PAC) que previa a realização de um determinado número de campanhas para aquele ano. Para cada PAC, foram realizadas seleções internas com seu desenvolvimento e finalização específicos de cada campanha conforme planejado, ressalvada alguma alteração ocorrida no decorrer do ano.

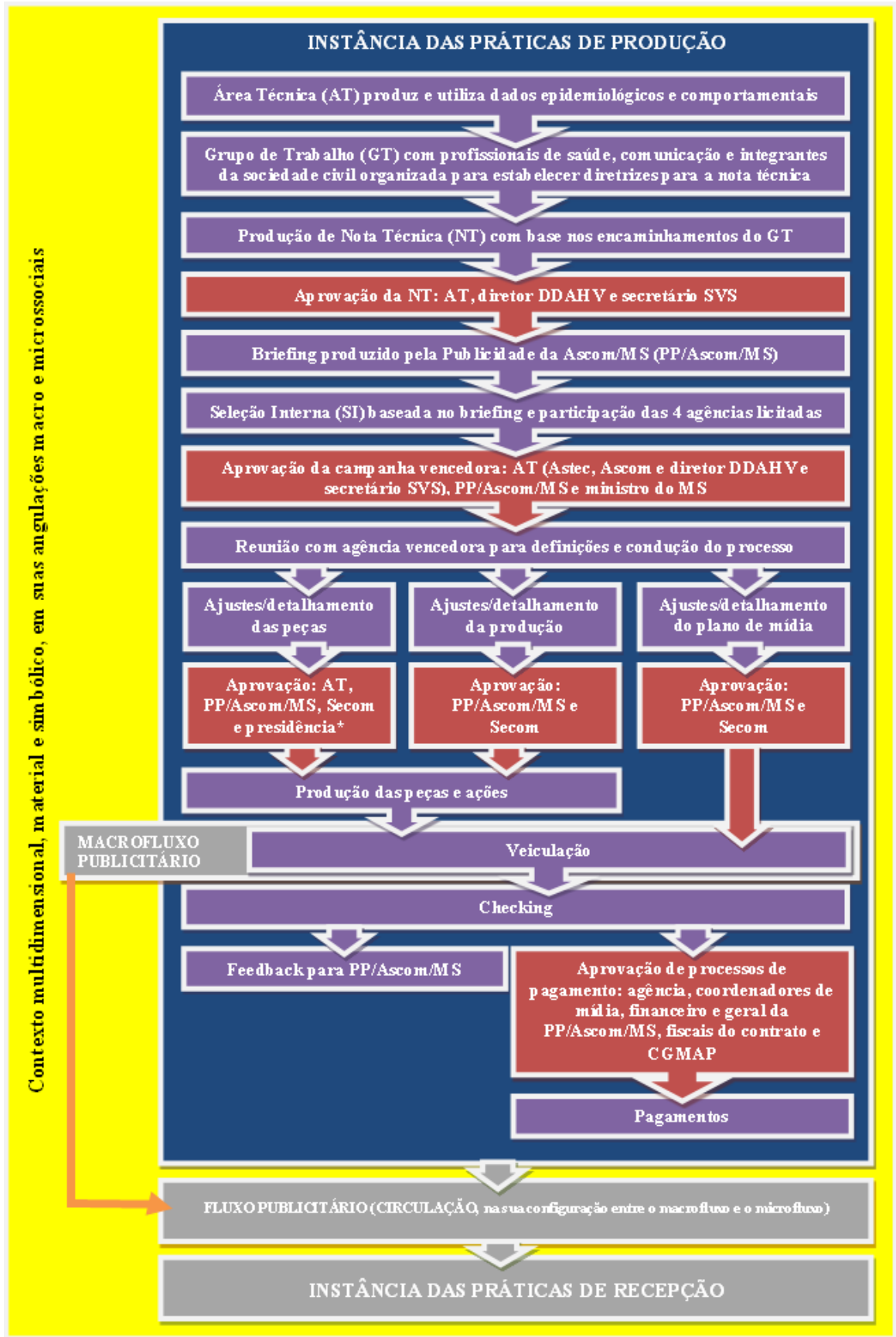
Figura 3.8 – Relações entre fases do processo global de desenvolvimento de PGUPS/MS

Licitação 2010	PAC 2011	Seleção Interna A	Campanha A	Finalização A
		Seleção Interna B	Campanha B	Finalização B
		Seleção Interna C	Campanha C	Finalização C
		Seleção Interna D	Campanha D	Finalização D
		(...)	(...)	(...)
	PAC 2012	Seleção Interna A	Campanha A	Finalização A
		Seleção Interna B	Campanha B	Finalização B
		Seleção Interna C	Campanha C	Finalização C
		Seleção Interna D	Campanha D	Finalização D
		(...)	(...)	(...)
	PAC 2013	Seleção Interna A	Campanha A	Finalização A
		Seleção Interna B	Campanha B	Finalização B
		Seleção Interna C	Campanha C	Finalização C
		Seleção Interna D	Campanha D	Finalização D
		(...)	(...)	(...)
	PAC 2014	Seleção Interna A	Campanha A	Finalização A
		Seleção Interna B	Campanha B	Finalização B
		Seleção Interna C	Campanha C	Finalização C
		Seleção Interna D	Campanha D	Finalização D
		(...)	(...)	(...)
PAC 2015*	Seleção Interna A	Campanha A	Finalização A	
	Seleção Interna B	Campanha B	Finalização B	
	Seleção Interna C	Campanha C	Finalização C	
	Seleção Interna D	Campanha D	Finalização D	
	(...)	(...)	(...)	

*2015 é o ano de prorrogação possível e efetivado na vigência da licitação 2010

Entretanto, coerente com o objetivo do presente trabalho, apesar de constextualizarmos o processo global amplo de realização das PGUPS/MS, deteremo-nos mais adiante na construção de um fluxograma que se detenha especificamente nas fases 03, 04 e parte da 05 e ajude na configuração do circuito de nosso interesse. Focando a campanha *Aids 2014 – Flight Carnaval* prevista no PAC 2014, foi possível construir o fluxograma que é apresentado a seguir (Figura 3.9) em um diagrama que incorpora também contextos e organizações mobilizadas.

Figura 3.9 – Circuito configurado na instância das práticas de produção no processo de realização de uma campanha de PGUPS/MS



Tal diagrama seria a representação do circuito configurado no processo de produção de uma campanha de PGUPS pelo MS e estaria circunscrito, como objeto de interesse, à instância das práticas de produção conforme o mapa conceitual da publicidade proposto por Piedras (2009) sem desconsiderar sua inserção maior em um circuito geral e integral de um processo de comunicação publicitária que envolveria ainda a instância das práticas de recepção e a instância da circulação das mensagens publicitárias, ou área de interlocução, em que se configura o fluxo publicitário na articulação entre o macrofluxo instituído (na instância das práticas de produção) e o microfluxo configurado (na instância das práticas de recepção). Ressalte-se ainda que tal circuito se insere em um contexto social multidimensional, aqui angulado sobretudo pelas dimensões econômica, política e cultural, mas também pelas perspectivas macro e microssociais e pela dialética entre as dimensões material e simbólica.

3.4.2 Lógicas e dimensões mobilizadas

Para a análise das práticas e processos, quatro contextos são particularmente importantes para serem caracterizados: o contexto da elaboração e publicação das leis mais diretamente relacionadas à PGUPS/MS; o contexto do processo licitatório que aprovou e habilitou as quatro agências hoje prestadoras de serviços ao MS; o contexto da coleta dos dados para o presente estudo; e o contexto político-partidário do desenvolvimento da campanha de nosso interesse, *Aids 2014 – Flight Carnaval*.

Como apontado por entrevistados, alguns chamados “escândalos” políticos parecem ter levado à elaboração e alteração de normas relativas à publicidade pelo poder público. ‘Licitação’ aponta que a lei 8.666/1993, dentre outras modificações, passou, de forma redundante, a enfatizar que seu objeto inclui a publicidade:

porque na 8.666 o legislador exauriu quando ele disse “aplica-se essa lei, inclusive no serviço de publicidade”. Você sabe por que? Aquele caso do escândalo do Collor contratando pessoas famosas com dispensa de licitação. Então veio o congresso e disse “para aí”, então vai... Nem precisava porque se é uma lei de licitação, você licita tudo e só deixa de aplicar quando for uma coisa específica (‘Licitação’, entrevistado).

A lei 12.232/2010 por sua vez é apontada como um movimento frente ao “escândalo do mensalão” como é colocado pelos entrevistados ‘Publicidade MS’, ‘Agência’ e ‘Imprensa MS’. A lei é entendida como uma forma de melhor discriminar o que efetivamente poderia ser contratado e licitado como serviço publicitário e pelas instâncias publicitárias do poder público. Seus desdobramentos foram as instruções normativas publicadas pela Secom.

Com o problema que se deu com mensalão, onde se verificou todo um desvirtuamento disso aqui, é, o TCU determinou e falou “não, o contrato de publicidade é só de publicidade”. E aí se fechou, né, se fechou bem o que se parametrizou bem o que seriam as ações de publicidade, mas deixou aberto, também, essas outras restantes, que também foram, saíram do guarda chuva da publicidade e foram pro guarda chuva da imprensa (‘Publicidade MS’, entrevistado).

O contexto da licitação das atuais agências foi marcado exatamente por essa alteração na aplicação da lei 8.666/1993, que trata das licitações em geral, pela da lei 12.323/2010, que cuida especificamente da publicidade. Apesar da modificação da legislação ocorrida em 29 de abril de 2010, como o processo licitatório já havia se iniciado, o Tribunal de Contas da União (TCU) entendeu que seria válida a continuidade com posterior adequação. Nesse processo também foi estabelecido pela primeira vez o número de quatro agências como adequado para atender ao Ministério da Saúde dado o volume dos recursos e logística envolvida. Na avaliação de ‘Licitação’, responsável pela condução do processo

foi uma licitação que não teve problema algum, não foi manchete de jornal, ela é um lito totalmente diferente e composto por pessoas também muito técnicas e pessoas que não são só do ministério, são pessoas que a gente pediu de outros ministérios e da própria Secom da presidência, para poder analisar as propostas técnicas (‘Licitação’, entrevistado).

O contexto da coleta de dados teve como marca principal ter ocorrido durante o período eleitoral. A lei Instrução Normativa 06/2014 determina a suspensão de exibição de marca do governo em quaisquer meios, bem como da veiculação de publicidade institucional, de utilidade pública e mercadológica pelo poder executivo federal, ressalvada a publicidade legal. Assim, o acesso ao material da campanha, com peças publicitárias usualmente disponíveis no website do Ministério da Saúde somente pode ser acessado alguns dias após o dia 26 de outubro de 2014, data de término do período de embargo. Além disso, é interessante reiterar que o acesso efetivo aos profissionais ligados à campanha só aconteceu após o contato intermediado por profissionais da Fiocruz/RJ e Fiocruz/DF com a área de Imprensa da

Ascom/MS quando fui então pronta e solicitamente atendido. Antes disso, para os contatos realizados pelo site www.saude.gov.br e e-mail producao.custos@saude.gov.br, disponível como endereço para contato no link ‘publicidade’ do site, não foi obtido retorno. Houve ainda particularidades e limitações como já apontadas na seção ‘*Entrevista em profundidade*’ por ocasião da caracterização do procedimento de coleta realizado.

Finalmente cumpre caracterizar o contexto político-partidário. 2014 foi um ano eleitoral e, por isso, com alteração no orçamento da publicidade que é limitado pela lei eleitoral. Além disso, houve a saída do ministro Alexandre Padilha, titular da pasta, por conta de sua candidatura ao governo de São Paulo, sendo substituído por Arthur Chioro. Uma particularidade desse fato é apontada por ‘Agência’:

Foi ótimo pra campanha, inclusive. Por isso que ela saiu, porque não tinha ninguém pra reprovar, e não tinha ninguém pra aprovar. Ela foi saindo meio na louca, entendeu? Não tinha nenhum ministro... o Padilha não ia pegar a campanha no ar. E ainda não tinha nenhum ministro que estava ali... e quando o Chioro entrou, a campanha já estava meio pronta, definida, então não tinha muito o que aprovar e o que reprovar. (‘Agência’, entrevistado).

Essa alteração de ministros implicou ainda a alteração das coordenações das áreas de Publicidade da Ascom/MS com a saída de Sérgio Faria e entrada de Bruno Botafogo em junho de 2004. Ainda que não vinculada à troca de ministros, houve ainda na Secom, a saída de Helena Chagas do comando da Secretaria, com a vaga sendo ocupada por Thomas Trauman. A mídia noticiou esse fato como nos sites de Veja, Congresso em Foco e Estadão⁵⁶.

Considerados tais contextos, sem perder a visão da completude do circuito da comunicação – no caso, publicitária – focamos a instância da produção identificando e analisando as lógicas que atravessam e orientam práticas e processos em seus contextos existenciais e situacionais. Cabe registrar ainda que se buscou na instância da produção repercussões e antecipações das duas outras instâncias do circuito da comunicação – circulação e apropriação.

⁵⁶ <http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/tag/thomas-traumann/>,
<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/helena-chagas-deve-sair-da-secom-do-planalto/> e
http://www.istoe.com.br/reportagens/410933_MINISTRO+DA+COMUNICACAO+SOCIAL+PEDE+DEMISSAO+APOS+VAZAMENTO+DE+DOCUMENTO+INTERNO, respectivamente.

Procurando não desconsiderar elementos de qualquer natureza, ativemo-nos àqueles entendidos como centrais. Assim, a dimensão religiosa ou mística como uma perspectiva que entende, muitas vezes, a doença – em especial a Aids, como em nosso caso – como uma punição divina, como castigo, não se apresentou de forma evidente nem no GT ou nas pesquisas sobre comportamento realizados pela Área Técnica de DDAHV/MS, nem nas pesquisas da área de mídia ou nas que subsidiam o planejamento de comunicação publicitária. Não que não existam, mas não foram verificadas presenças ou interferências de igrejas, grupos religiosos, abordagens místicas ou mesmo expressões e termos que pudessem remeter a tal dimensão; seja na perspectiva das campanhas das várias temáticas em geral, das campanhas de Aids em geral e da campanha específica Aids 2014 – *Flight* Carnaval. A dimensão afetiva apareceu de forma tímida, não sendo por nós entendida como central na configuração das lógicas de produção. Foi apontado por alguns a pouca interferência de relações interpessoais nos processos de trabalho e identificou-se uma afetividade com a área temática ou de trabalho que motivava essencialmente o envolvimento de dois atores nesse processo – os entrevistados ‘Sociedade Civil’ e ‘Área Técnica MS B’.

Outras dimensões potencialmente pertinentes como a sexual – em se tratando de uma DST – ou a ambiental – dadas as preocupações cada vez mais difundidas com o uso de materiais recicláveis – por exemplo, não se manifestaram enquanto lógicas. Já as prevalentes podem ser organizadas em seis grupos. Seriam as dimensões normativa que se interpenetra com a esfera pública governamental, a dimensão publicitária imbricada com a iniciativa privada e as dimensões organizacional, política, econômica e da saúde. E em cada uma delas, buscou-se identificar suas dinâmicas e suas lógicas.

Por lógica normativa entendemos aquela que se relaciona às normas formalizadas em leis, decretos, portarias, instruções normativas, manuais e regimentos e às normas pactuadas ou impostas sem registros formalizados. Articulada e mais aparente na esfera pública governamental, do aparato legal e burocrático do Estado, ela também se articula na esfera privada, em suas leis de mercado e normas não formalizadas, como, por exemplo, a diretriz máxima de só ser realizável aquilo que dá lucro. É exatamente a visão de Hall (1997) que entende que tanto o público como o privado são regulados, porém de modos distintos. Enquanto a Secom evidencia a regulação mais característica e evidente, por exemplo, ao detalhar e regulamentar as leis em suas instruções normativas, a Propeg foi levada a realizar demissões em função da regulação do mercado pela exigência de lucratividade que não foi

atendida dentro da conformação de contratos e prestações de serviços nos atuais contratos de publicidade com o Poder Executivo Federal.

Outra faceta dessa lógica normativa é a burocracia gerada como evidenciado no número de pessoas envolvidas na fiscalização de pagamentos no Ministério da Saúde – seriam pelo menos 10 pessoas – e na própria agência publicitária que tem o setor de *Checking* como o maior departamento da agência. Essa burocracia é evidenciada de outra forma na seguinte fala: “pede pra autuar esse processo. Por que é tão complicado assim? É o princípio da formalidade, né? Os atos públicos tem que ser formalizados e motivados. Então, imagina se ele me entrega essa nota fiscal e pega perde? Então a gente faz. É um saco isso” (‘Licitação’, entrevistado). Essa exigência minuciosa, potencialmente entendida como pertinente e válida, pode ser contraposta ao fato de que, por outro lado, não há uma preocupação ou sistematização na organização fidedigna da memória das campanhas. De todo modo, a burocracia funciona como fator de mediação como evidenciado ns processos de pagamento que devem reunir um acervo de documentos coerentes entre *briefing*, planos de mídia, planejamentos financeiros, comprovações de serviços, notas fiscais, faturas etc. Eles são tidos como manipuláveis, no sentido de que se tais documentos “têm que contar uma história”, sendo não só possível, como “necessário”, organizá-los de acordo com a história que precisa ser contada.

[A]quilo que o auditor vai lá, pega, que é aquele processo da página bege, aquilo ali tem que contar uma história. Aquela história tem que vir de uma demanda do cliente. [...] Então, em linhas gerais, o processo que vai para esse book final, ele é um processo que você não enxerga muito bem o trâmite real, porque ele vira um monte de papel. No papel tem lá, três orçamentos com as mesmas datas, parece que a coisa... na prática não é assim. Então, assim, não sei se pra você importa saber muito a prática, porque assim, na teoria, é isso. (‘Agência’).

Há também a evidenciação dos diferentes tempos entre as realidades das práticas e os determinantes normativos. Por exemplo, é apontado que os prazos para realização de eventos estabelecido nos contratos com a prestadora de serviços não é compatível com as necessidades dos eventos realizados:

Então, assim, no nosso contrato, a empresa, obviamente, tem um prazo para receber a demanda. Só que, em reunião, dentro da nossa realidade que não tem. É de acordo com a agenda do ministro. A gente não tem

prazo nunca para falar ‘a gente vai fazer um evento agora, a gente vai fazer um lançamento agora’”. (‘Eventos’, entrevistado).

‘Eventos’ relata ainda que muitas vezes não é possível ser atendida pela PP/Ascom/MS por conta desses prazos próprios de sua área. Tal impossibilidade também foi apontada por ‘Parcerias’. Aqui cabe um esforço de constituição de uma linha de tempo em relação ao desenvolvimento das campanhas, a atividade central da Divisão de Publicidade, para contextualização. A unidade de tempo considerada foi ‘semana’:

<i>Início de licitação</i>	<i>Final da licitação</i>	<i>Demanda às ATs</i>	<i>PAC</i>	<i>Nota Técnica</i>	<i>Briefing</i>	<i>Seleção interna</i>	<i>Aprovação campanha</i>	<i>Início da veiculação</i>	<i>Finalização pagamentos</i>
0	48	0	12	0	4	8	10	22	*

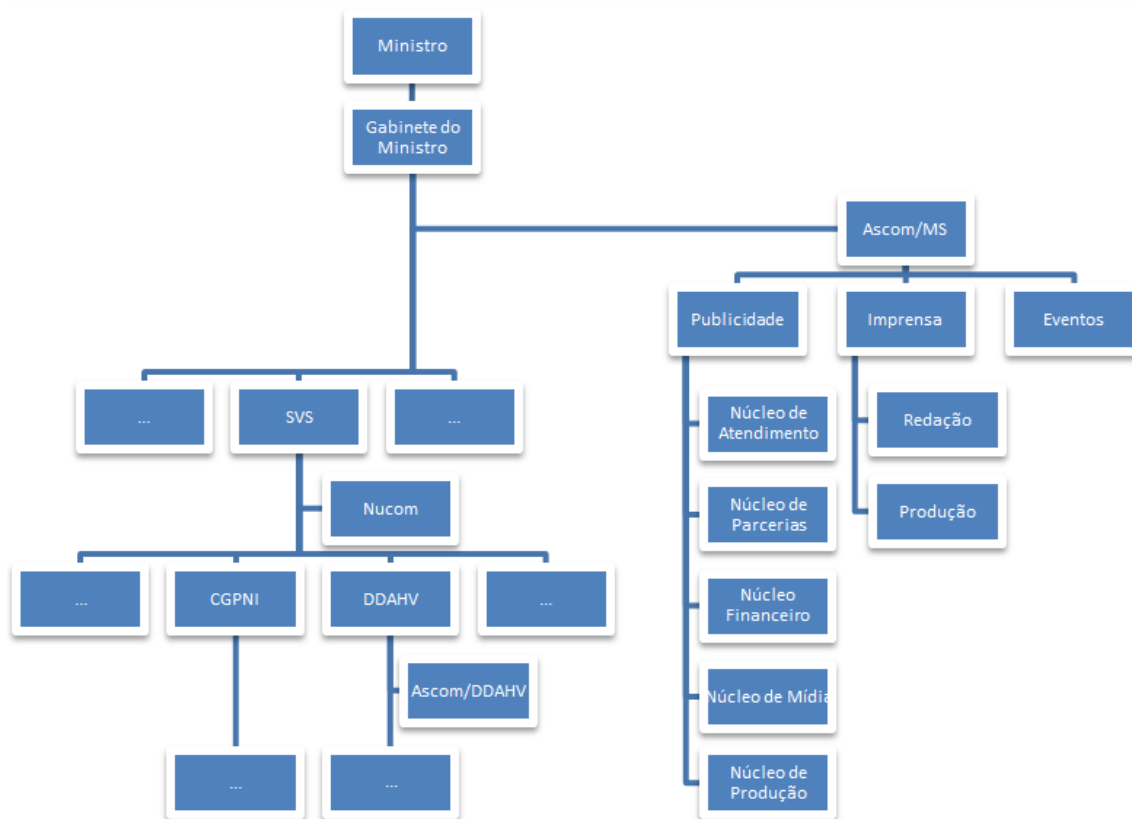
Para a licitação foi declarado que o processo leva cerca de um ano, 12 meses. A demanda à AT pela PP/Ascom/MS para entrega do PAC acontece no final do ano, usualmente final do mês de outubro ou início de novembro e tem sua aprovação em janeiro – três meses ou 12 semanas. As notas técnicas, também demandadas pela PP/Ascom/MS às ATs, variam de acordo com a campanha e foram consideradas também como marco zero na linha do tempo acima. Solicitada, até se transformar no briefing da Ascom, leva-se cerca de quatro semanas às quais se somam outras quatro semanas para que aconteça a seleção interna. Feita a reunião da seleção interna toma-se no máximo outras duas semanas para aprovação da campanha e comunicação do resultado e reunião com a agência vencedora. No caso específico da campanha Aids 2014 – Flight Carnaval foi relatado que o espaço até o início das veiculações foi de três meses – mais 12 semanas. Como o período de veiculação – duração da campanha – é variado, não é possível estabelecer um prazo completo com a realização dos pagamentos. Porém é importante registrar que o prazo de praxe para pagamentos é de 30 dias, mas que varia muito dependendo da velocidade com que tal nota fiscal chega à mesa de ‘Licitação’ para que então se efetive. Como colocado nas falas de ‘Agência’ e ‘Financeiro’: não há prazo para a finalização, a lógica é que se o serviço foi contratado, prestado e comprovado o pagamento acontecerá não havendo limite de prazo para isso.

Esses aspectos e exemplos permitem visualizar um descolamento entre aquilo que é prescrito, determinado, nas normas e aquilo que é viável, realizado, nas práticas. ‘Agência’ aponta tal aspecto ao evidenciar certas “amarras” na realização dos trabalhos dentro da lógica de mercado, na medida em que algumas condutas são proibidas do ponto de vista normativo.

Tem que ter uma disposição do ministério, aceitar uma série de coisas, e depois ter uma disposição da agência em se dispor a resolver uma série de problemas. Porque muita coisa, por exemplo, cachê de celebridade, a agência paga a vista. 500 mil reais pra pagar não sei quem que só entra no estúdio se tiver recebido o dinheiro em cash. O governo não paga a vista. Então você tem que ter 500 mil pra um, 500 mil pra outro, daqui a pouco você já desembolsou 2 milhões, 3 milhões do bolso. (‘Agência’, entrevistado).

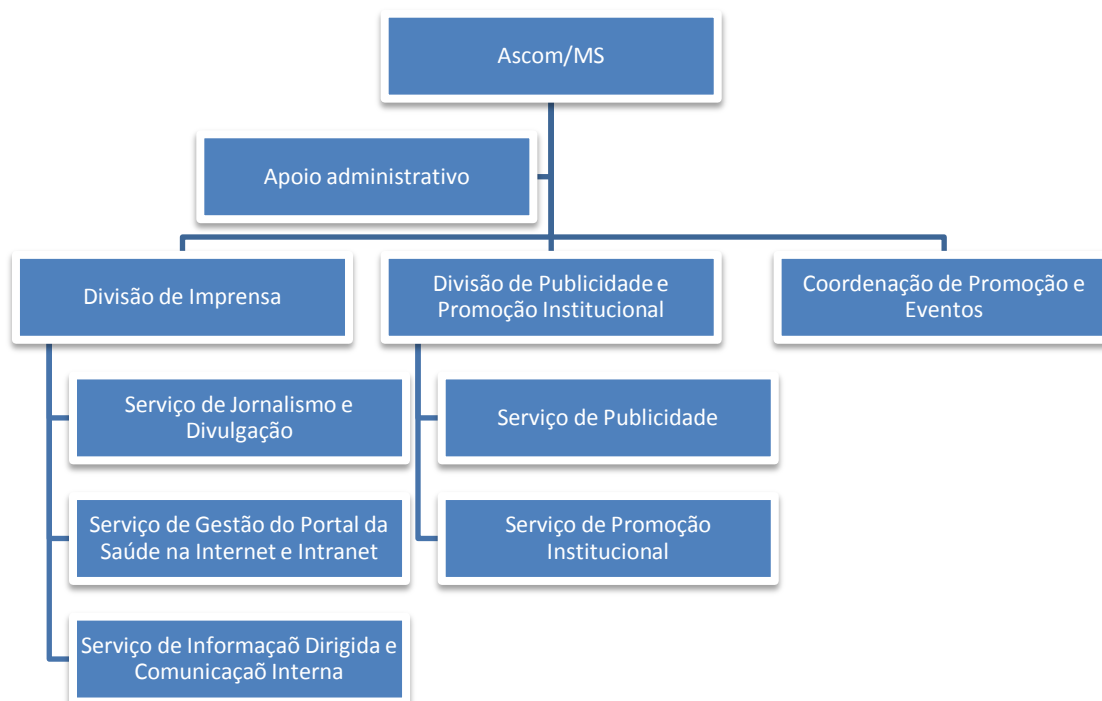
Esse descolamento é melhor ilustrado em relação às percepções do arranjo organizacional no qual e por meio do qual os processos ocorrem. Não há clareza na maior parte dos casos, ainda que se pese o cargo e função do entrevistado, sobre a composição dos setores, sobre a hierarquia organizacional e mesmo sobre as lideranças/coordenações entre o organograma da Ascom/MS construído a partir dos relatos dos entrevistados (Figura 3.10) e o organograma oficial construído a partir do divulgado no manual Regimentos Internos e Organogramas Básicos do Ministério da Saúde (2010) (Figura 3.11). Registre-se que em nenhum dos dois, as áreas de Relações Públicas e Cerimonial são contempladas como integrantes da Assessoria de Comunicação Social do MS.

Figura 3.10 – Organograma Ascom/MS construído no estudo a partir das entrevistas



Obs: O símbolo (...) indica áreas e setores no organograma que não foram nomeados pelo autor por não serem pertinentes ou necessárias ao entendimento neste contexto.

Figura 3.11 – Organograma Ascom/MS construído no estudo a partir do manual Regimentos Internos e Organogramas Básicos do Ministério da Saúde (2010)



Pode-se entender que os órgãos públicos possuem uma natureza institucionalizante – a mediação da institucionalidade – dados seus princípios de impessoalidade e formalidade. Como exemplos concretos, tomemos o movimento característico de uma lei, que é regulamentada por meio de decretos e, no caso da comunicação do governo federal, tem seu detalhamento expresso em instruções normativas; ou o pagamento dos serviços publicitários desenvolvidos nas campanhas que tem suas notas fiscais e faturas inseridas e constituídas como processo de pagamento, ou seja, é gerado um documento, registrado no Sipar (Sistema Integrado de Protocolo e Arquivo), que é paginado, numerado, recebe identificação, é constituído por uma série de elementos obrigatórios como comprovação de veiculação e prestação de serviços ali informados, são conferidos por uma série de funcionários em diferentes setores até que a ordem de pagamento seja realizada.

Essa institucionalização, no entanto, reage com outras lógicas, sofre resistências e verificam-se movimentos contrários como os que destacamos antes. Na fala de alguns entrevistados,

aparecem situações que podem ser entendidas como personalismo. Esta é uma característica, a princípio, incoerente com o serviço público que prima pela impessoalidade e observância dos processos sem variações em função de quem o integra. Ela é evidenciada, por exemplo, na variação do padrão de autorização (ou não) para realização de campanhas da saúde durante os períodos eleitorais de acordo com o ministro que ocupe na ocasião o Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Esse ‘personalismo’ pode ser verificado ainda na fala de ‘Financeiro MS’ que está desenvolvendo – “ele está”, não se fala do setor, do núcleo ou da Ascom como a autora ou responsável pelo desenvolvimento – um novo sistema de gerenciamento financeiro para a PP/Ascom/MS. Ou no fato do atual ministro da Saúde dar assento às áreas de Imprensa e de Publicidade – mas não à área de Eventos – nas reuniões de gabinete do ministro (fala de ‘Publicidade A’) ou o diretor da DDAHV “querer” a Astec (assessoria técnica da DDAHV) e Ascom/DDAHV/MS nas reuniões de aprovação das seleções internas. Outra evidência seria o antigo chefe da Ascom ter desenvolvido o Núcleo de Parcerias com base em seu mailing list pessoal e uma ministra (o ministério não foi identificado na fala do entrevistado) que não aprovou campanha, pois queria, baseada em sua opinião própria, outra linha conceitual.

A lógica publicitária se apresenta fortemente articulada à lógica privada. A criatividade, aspecto mais fortemente associado à prática publicitária, é entendida como limitada pelo ‘*briefing*’ e o estilo de abordagem a publicidade de utilidade pública e, em específico, a governamental. Apontado na fala de ‘Agência’, tal aspecto é bem ilustrado na análise de Formiga Sobrinho sobre a PUP na esfera governamental:

Talvez a presença de muitas vozes e etapas na aprovação de campanhas seja uma novidade no gênero mercadológico e, inclusive em decorrência de uma regulamentação às vezes severa ou da necessidade de garantir a eficácia desejada por determinados clientes, chegue a constituir um inibidor da criatividade. (FORMIGA SOBRINHO, 2012, p.12)

Relacionada à criatividade, o tensionamento entre objetividade e subjetividade é outra marca da lógica publicitária. Como colocado por este autor, tanto o julgamento da criatividade como a noção da criatividade em si envolvem a referenciação contextual e, em nosso entendimento, um movimento de objetivação daquilo que é subjetivo. Nas seleções internas das propostas criativas na Ascom/MS, por exemplo, o julgamento da melhor proposta criativa é apontada como uma análise técnica objetiva, mas que, de fato, envolve uma ponderação como feita por ‘Agência’:

chega uma hora que também é difícil você fazer um julgamento meramente técnico ali naquele momento [seleção interna]. Até a gente é vítima da própria arma, entendeu? Do mesmo jeito que a gente usa ela, a gente também é vítima dela nesse momento. Porque o nosso cliente escolhe quem ele quiser, e pode dizer pra mim “mas a outra campanha...”, e você olha para a outra campanha e você fala... Eu posso te dar vários exemplos de campanhas do ministério.. tem uma campanha da [palavra não identificável] que eu acho horrorosa, que é aquela daquele menino transplantado soprando velhinha, eu acho aquela campanha um horror, medonha... e a nossa campanha naquele ano, em especial, era linda. Quando a gente viu aquela campanha, e a gente já tinha um histórico de fazer doação de órgão há muitos anos... então a gente já foi pra concorrência achando que a gente ia ganhar, e a gente não ganhou. Quando a gente viu a campanha, a gente falou “meu Deus, o que é isso? Eu não acredito...”. E aí não tem justificativa. O cara do ministério chegou pra mim e falou assim “eu não acho, eu acho ela maravilhosa. Eu acho a campanha linda. O Matheus é perfeito... que sacada genial colocar aquele menino que tem sete anos junto com sete velinhas...”. Como você vai dizer que não é? Quem é você pra dizer que não é? Por quê não é? Entendeu? Não tem... como é que você vai dizer pro A + B + C que não é? (‘Agência’)

Os critérios para avaliação da proposta técnica na licitação, bem como a determinação do número ideal de agências para atender ao MS, objetivam avaliações essencialmente subjetivas e pragmáticas.

Por que a gente contrata quatro, né? Eu poderia contratar uma, duas, três, quatro, cinco, seis, sete, oito... Primeiro, é um orçamento, é uma conta significativamente alta, é uma conta que é mais de 100 milhões de reais. O nosso orçamento para publicidade, eu não sei se precisar agora... Então, você coloca isso na mão de um só, e por ser licitação do tipo técnica a gente contrata as melhores. E, por que quatro? Acho que é um número bom. É um número razoável, porque elas têm que ficar estabelecidas aqui no ministério, a gente cede espaço para que cada uma tenha uma salinha com seus empregados. E aí como eu vou dar sala pra todo mundo? Então a gente cede um espaço... [...] Já não tem espaço para os que trabalham aqui, ainda mais trazendo. Então esse ficou um número razoável, a gente está até pensando em manter para a próxima. (‘Licitação MS’, entrevistado).

A multiplicidade de fatores, na interpolação objetividade x subjetividade, que interferem no processo é bem ilustrada neste trecho:

E depois vão entrar nesse pacote ou, tros elementos que não estão naquela sala, que não estão naquele *book*, que vem de outras circunstâncias, ou vem por questões políticas, ou vem por questões de

contrato, financeiro, de acordo de verba. Ou vem porque a agência tem mais afinidade com aquele tema. Ou vem porque, naquele dia, o cara estava gostando mais da sua roupa... por alguma razão, que não está ali naquele momento, e aí você vai ganhar ou vai perder. E aí como é que você vai ter essa explicação? ('Agência')

A informalidade das relações interpessoais e das falas é outra marca da publicidade que se verifica em dois dos entrevistados notadamente inseridos nessa cultura: 'Publicidade', recém integrado ao universo da Ascom/MS e oriundo do 'mercado publicitário', e 'Agência', profissional de agência publicitária. Há marcas diferenciadas entre os atores mais alinhados ao universo Público e ao universo Privado. Alguns dos entrevistados tomam como naturalizadas algumas expressões como "nota técnica" no sentido de *briefing* e até evocam princípios da máquina pública, como em "É o princípio da formalidade, né? Os atos públicos tem que ser formalizados e motivados" ('Licitação' MS) ou do SUS, como em "Porque o SUS facilita, ele [tem] [...] programa[s], [...] ele é tripartite" ('Mídia MS'). Por outro lado, há falas claramente orientadas ao universo do mercado, como "nós temos o cliente, como divisão de publicidade, né? Então nós temos como clientes as nossas áreas técnicas, tá?" ('Publicidade MS') entendendo a relação estabelecida entre a PP/Ascom/MS e as ATs. Ou o interfaceamento na expressão "o processo que vai para esse *book* final" ('Agência') ao se referir ao processo de comprovações e pagamentos – documentos – com uma expressão típica do mercado publicitário – *book*. Ou ainda, no claro confronto entre a terminologia, a simbologia e as lógicas pública e privada:

Porque a estratégia, ela vai dizer qual é a marca (vou chamar do projeto, tá)? A marca do projeto. Nessa marca do projeto eu, na verdade, descrevo, detalhadamente, o projeto. É porque também tem que chamar projeto, assim, o pessoal não gosta nem que eu chame de marca, mas é marca. Marca é pra mim, é marca, só porque é institucional não é marca? (...) É, eu descrevo, detalhadamente, o... é porque eu vou chamar de produto, vai ficar mais fácil pra mim chamar de produto, tá? O projeto, aqui, estou tentando chamar de projeto, mas... ('Publicidade MS').

O foco nos resultados é também outra marca importante frequentemente acionada pelos dois entrevistados citados. Eles evidenciam uma preocupação maior com a realização do que se propuseram a fazer e menos com o processo, os caminhos de realização e percurso para se alcançar tais resultados. É interessante também perceber nesse tópico o que é entendido como resultado e, principalmente, os parâmetros e relação estabelecida entre os resultados e objetivos das PGUPS. Uma campanha de publicidade mercadológica que tenha como objetivo vender um produto ou fazer com que ele seja comprado está colocando para si um papel que

extrapola a dimensão comunicacional e foge à sua governabilidade. A publicidade enquanto comunicação deve atribuir-se objetivos também comunicacionais, já que o estiver fora de seu escopo não pode por ela ser efetivamente realizado. Assim, a melhor campanha de comunicação publicitária não poderá, por si apenas, ter como meta aumentar o consumo de um determinado produto, já que tal meta envolve distribuição, preço, necessidade do produto, capacidade de compra do mercado etc. O mesmo raciocínio pode ser realizado em relação à PGUPS na medida em que a adoção de um comportamento ‘saudável’ ou o número de pessoas vacinadas seriam objetivos e metas que extrapolam a dimensão comunicacional. De todo modo, o número de pessoas vacinadas parece ser tomado como parâmetro para avaliação de resultados pela ‘Área Técnica MS B’, ‘Publicidade MS’, ‘Agência’, ‘Atendimento MS’ e ‘Mídia MS’.

Um aspecto digno de nota é o fato de que, ainda que perguntado objetivamente nas entrevistas, as diferenciações no processo entre campanhas gerais (das diversas temáticas) de PGUPS, campanhas especificamente da temática Aids e a campanha Aids 2014 – Flight Carnaval não é apontado por nenhum dos entrevistados. Na verdade, o que se colocou, inclusive taxativamente, por ‘Mídia MS’ e ‘Financeiro MS’ é que o processo é sempre o mesmo, o que varia é o tema e a atenção demandada. Nesse sentido, cabe ponderar que tal atenção muitas vezes implica sim alterações de processo como no caso das campanhas de Aids que são submetidas à aprovação da presidente. Entretanto isso não foi possível de ser sistematizado dado, sobretudo, à falta de clareza por parte dos entrevistados e ao fato deste estudo não ser comparativo. A própria natureza da publicidade de utilidade pública parece ser manifesta muito mais como diretrizes constantes na lei e na orientação e aprovação por parte do coordenador da Divisão da Publicidade que efetivamente como um elemento interveniente nos processos.

Uma terceira lógica identificada é a organizacional, das organizações enquanto instituições e entidades corporativas. A dimensão organizacional e institucional ganha relevo ainda maior ao reconhecermos que as práticas de produção são essencialmente conduzidas dentro das organizações e de suas lógicas institucionais e produtivas. A institucionalidade é mediação-chave nesse sentido; vemos como a inserção dos entrevistados no contexto institucional orienta sua percepção, que tende a privilegiar os interesses, responsabilidades e processos da instituição e setor ao qual pertencem.

Em nosso estudo, diz respeito especialmente à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom), enquanto organização representativa do Poder Executivo Federal na área de comunicação, e ao Ministério da Saúde (MS), representante da área de saúde nacional, além das agências publicitárias, organizações da sociedade civil e, mesmo, certas áreas técnicas (AT), departamentos ou setores. Ainda que as AT e setores não se constituam formalmente como uma organização, possuem identidade organizativa mais ou menos acentuada de acordo com a cultura organizacional. Por exemplo, é razoável admitir que a AT de DDAHV/MS possui interesses organizacionais distintos do MS ainda que administrativamente configure-se como um setor do Ministério, já que seus interesses parecem ser estabelecidos sobremaneira nas demandas e orientações técnicas de saúde, epidemiológicas e comportamentais, muitas vezes divergentes do alinhamento ministerial.

A Secom é apresentada e posicionada, coerentemente com o que estabelece as normas, como instância de gestão e orientação da comunicação e imagem do Poder Executivo Federal representado em última instância pela presidência da república. O olhar institucional, na fala de ‘Secom A’ e ‘Secom B’, parece estar claro e inequívoco na atuação da Secom como gestora da comunicação pública e da imagem do Governo Federal, Poder Executivo Federal, Presidência da República: "Se a campanha é ruim, vão falar mal é da Dilma, não do Ministério da Saúde" (‘Secom B’). Já a visão da Publicidade MS, evidencia a preocupação em construir ao longo do tempo uma identidade nas campanhas do Ministério da Saúde, que motivou, durante a entrevista, a apresentação de grande quantidade de cartazes de várias campanhas de PGUPS/MS, afixadas na parede da sala onde ocorreu a entrevista, apontando não haver uma unidade visual ou conceitual entre elas. Ainda que o entrevistado evidencie claramente que a campanha tem objetivos específicos relacionados ao tema e contexto daquela ‘edição’, é possível também perceber que a AT é um ‘cliente’ da área de publicidade da Ascom/MS que deverá realizar o *briefing* considerando a demanda apresentada na nota técnica, mas também avaliando e aprimorando-o do ponto de vista da comunicação publicitária e dos interesses do MS, antes de apresentá-lo às agências no processo de seleção interna.

A própria AT também evidencia essa angulação de olhares na fala do entrevistado ‘Área Técnica MS - A’ ao colocar uma muito pertinente observação de que, no caso da DDAHV, pelo fato de possuírem uma Ascom específica dentro da AT – a Ascom/DDAHV/MS, ora eles são entendidos como área técnica (perante a PP/Ascom/MS, por exemplo), ora como

assessoria de comunicação (perante as secretarias estaduais e municipais de saúde, os médicos e sociedade civil organizada, por exemplo). Essa dupla inserção explicita não somente a percepção dos outros sobre um determinado setor/ator, mas a própria característica de que um setor/ator pode assumir e possuir – de forma consciente ou não – um ângulo de percepção sobre o processo de acordo com a mediação organizacional.

[...] [A]quilo que eu te falei, isso é uma especificidade do departamento de Aids. [...] Então a gente se confunde um pouco com a área técnica. Quando a Ascom [PP/Ascom/MS] se reporta aqui, ela não está se reportando a uma assessoria de comunicação, ela está se reportando a uma área técnica. [...] Mas, pra ponta, pra quem vai pegar essa campanha, a referência somos nós... então eles ligam pra cá [organizações da sociedade civil (OSCs), secretarias estaduais e municipais], na assessoria de comunicação [Ascom/DDAHV/MS], e a gente tem que dar resposta e a gente não tem. Porque, nesse processo, a gente é apenas área técnica ('Área Técnica A', entrevistado).

Uma organização – seja empresa, associação, sindicato, cooperativa etc. – possui além de sua missão – o interesse maior orientador da articulação de todas as suas partes para a consecução do objetivo comum – um aparato administrativo que viabiliza a persecução de tal objetivo (CHIAVENATO, 2005). Assim, além dos interesses institucionais maiores do Ministério da Saúde, por exemplo, há toda uma estrutura de gestão, controle, hierarquias, processos etc. que permite a sua existência enquanto organização. Na análise do circuito configurada pela PGUPS/MS, vemos o tensionamento dessa lógica frente à necessidade de governabilidade organizacional. Os organogramas, como já colocado em outro momento, tendo sido determinados no âmbito normativo, acabam por assumindo nova configuração para que efetivamente a organização funcione em sua realidade institucional. Outro contraponto às minúcias seria o simples fato de não haver, nem no MS, nem na agência, uma lista completa e definitiva de todas as peças criadas para a campanha. O próprio depoimento da 'Agência' aponta sua surpresa ao organizar todas as informações disponíveis da campanha *Aids 2014 – Flight Carnav*⁵⁷ e verificar a complexidade e magnitude de tudo que foi criado, produzido, veiculado e realizado. Isso só foi possível porque a campanha *foi* apresentada em fórum da Secom, no segundo semestre de 2014, aberto a todas as Ascoms do Poder Executivo Federal, considerado *case* de comunicação integrada.

Há ainda rupturas dessa lógica na medida em que, por exemplo, não foi verificada a existência de manuais de rotinas e processos para o desenvolvimento das PGUPS, o setor de Recursos Humanos não se apresenta como responsável pela gestão de equipe e competências em publicidade, sendo tal papel assumido pelo gabinete do Ministro e pela Secom. Os entrevistados avaliam haver uma relação de proximidade entre os atores envolvidos e que a clareza sobre processos de trabalho, ambos muito vinculados ao grande volume e frequência na realização de campanhas publicitárias, ou seja, atores e setores que participam e realizam campanhas, conhecem e trabalham bem o processo. Na fala das áreas técnicas, sobretudo da Ascom/DDAHV/MS, foi possível identificar que, por vezes, o *briefing* não é entendido ou seguido pela agência de publicidade culminando na entrega de propostas de campanha equivocadas. Entretanto, esse fato não é apresentado como falha que demande revisão do processo. Apesar do retrabalho gerado, ele é aceito e a proposta de campanha é refeita de acordo com as devidas orientações e esclarecimentos, mesmo com problemas de concepção: foi relatado que campanhas foram aprovadas unicamente pelos critérios comunicacionais, já que nenhuma das agências participantes da seleção atendeu aos critérios técnicos de saúde. Assim, houve menção tanto a campanhas consideradas por eles como boas, quanto àquelas tidas como regulares e até mesmo péssimas. Voltando ao primeiro aspecto destacado nesta seção, por considerarem positivos e adequados os processos de trabalho envolvidos no desenvolvimento das campanhas, tais aspectos não são vistos como problemáticos e sim inerentes. A superação de prazos demorados, desencontros de informações, inobservância de *briefings* parece estar fora do horizonte de expectativa dos profissionais de comunicação da própria Ascom/MS.

O próprio MS, e a Ascom/MS, por conseguinte não possuem o controle amplo e efetivo da comunicação como um todo, já que não há a figura central coordenadora – seja uma pessoa, um setor ou um grupo – da comunicação de forma integrada. As iniciativas de integração de áreas acontecem por iniciativas dos ocupantes dos cargos de coordenação das áreas de Publicidade, Imprensa e Eventos, sendo Cerimonial e Relações Públicas sequer entendidas como integrantes da Ascom/MS. Não é de se admirar que os próprios monitoramento e avaliação de resultados também não sejam sistematizados e integrados numa visada ‘macro’ organizacional.

Essa visão parcial ou angulada dialoga com um esforço e fala recorrente em buscar-se uma integração, uma visão global e articulada entre as várias instâncias formadoras – sejam os vários discursos, os vários interesses institucionais e os vários atores, setores e órgãos existentes. A preocupação da Secom em constituir uma única visão de governo federal manifesta-se nos seus esforços de articulação e integração de campanhas promovidas por ministérios distintos:

Eventualmente, a gente tem alguns dos ministérios falando sobre o mesmo assunto. [...] A campanha de trânsito, que é feita pelo Ministério de Transportes e também é feita pelo Ministério de Cidades, a gente trouxe pra cá o assunto, juntamos os órgãos, discutimos o que a gente queria, fizemos o *briefing* juntos, participamos da concorrência... Então, assim, foi um processo muito bacana de construção ('Secom B').

A integração dos discursos e áreas distintas da Ascom/MS – Publicidade, Imprensa e Eventos – sem clareza de hierarquia e ação unificada é outro aspecto merecedor de atenção, sobretudo pela forma como aparece nas falas dos entrevistados. 'Publicidade MS', reiteradas vezes, aponta a necessidade de uma concepção de comunicação integrada para toda campanha publicitária e aponta esforços gerenciais nessa direção – como a participação em toda seleção interna de integrantes da área de Imprensa da Ascom/MS, além das próprias ATs. Em destaque, entendemos que questões organizacionais colocam a Ascom/MS em uma situação particularmente interessante e potencialmente problemática. Ela se apresenta extremamente vinculada à figura do ministro que muda com frequência sua coordenação geral por alguém de sua confiança – novo ministro, nova coordenação da Ascom – e não parece ter a governabilidade necessária para uma gestão de comunicação integrada. Atualmente, a coordenação geral está vacante (há pelo menos três anos, mas não foi apontada objetivamente por ninguém nas entrevistas em profundidade) e reflete a capacidade, ou sua falta, de articulação e integração entre áreas – imprensa, publicidade, eventos, cerimonial, comunicação digital e relações públicas – tanto para o desenvolvimento de trabalhos, como para uma racionalização na gestão da área do ponto de vista técnico-administrativo, como nas licitações/contratações de serviços e na gestão de recursos humanos. “Não existe um profissional, hoje, no governo federal que faça essa integração. Não existe nem a mentalidade ainda de que é necessário, nem o profissional ainda” ('Publicidade MS'). Ou a necessidade de uma coordenação geral não é tão significativa, podendo ser contornada por outros arranjos, como um dos responsáveis setoriais responder também pela coordenação geral, ou empresas licitadas e contratadas que constituem a própria estrutura de comunicação do MS – como FSB

Comunicações, que já há alguns anos está a frente da assessoria de imprensa, ou as próprias agências de publicidade.

A lógica política é evidenciada como colocado quando do contexto político-partidário deste estudo. Cargos estratégicos nas áreas de Comunicação e Saúde não são ocupados por critérios técnicos ou, pelo menos, não somente por critérios técnicos, mas tratam-se de nomeações vinculadas aos planos políticos, governamental e partidário. Exemplos seriam a saída de Tomas Trauman da coordenação da Secom e sua substituição por Edinho Silva, após o vazamento de um relatório produzido pelo secretário em que, ao fazer críticas à forma como foi conduzida a comunicação do governo, expôs a presidente Dilma. Tal situação e movimento foi noticiado pela mídia nacional como foi o caso de X e Y. No âmbito do Ministério da Saúde, já foi citada a entrada de Bruno Botafogo na coordenação da Publicidade na Ascom quando da troca dos ministros Padilha pelo Arthur Chioro.

Especificamente em relação à condução das campanhas de PGUPS, há interferência política no que se refere ao volume de verba destinado a cada uma como é exemplificado pela fala de ‘Agência’:

Então assim, a última campanha de doação de órgãos que a gente fez antigamente a gente fazia uma campanha de doação de órgãos que a gente conseguiu mil doações, mil envoltimentos da sociedade... o ministério envolvia cinco milhões e a gente envolvia... a última campanha a gente gastou um milhão em mídia. A coisa vai mixando, entendeu? Em compensação acho que gastaram uma fortuna na campanha do Mais Médicos. Ai vai mudando também um pouco das prioridades do próprio ministério, foi um ano diferente, um ano eleitoral... (‘Agência’, entrevistado).

Ou mesmo nas situações de aprovação de campanhas como é colocado por ‘Secom A’ – campanhas com potenciais repercussões políticas como são as de Aids e do programa Mais Médicos são aprovados pela presidente da república – ou por ‘Área Técnica A’ – os critérios técnicos são apresentados nos GTs, mas a nota técnica encaminhada para a Ascom/MS sofre interferência política da diretoria da área. Não necessariamente de forma escusa ou perniciosa, tal interferência política é apontada muitas vezes pelos entrevistados como a necessidade de saber o que é mais relevante de ser trabalhado ou destacado naquele momento. Por exemplo, foi apontado que a abordagem mais ‘ousada’ em campanhas publicitárias sobre Aids pode trazer um desgaste político que tem que ser ponderado para não expor desnecessariamente os

envolvidos. Obviamente, o lado pernicioso também pode existir, como é evidenciado pelo processo de investigação ainda em curso deflagrado pela operação Lava Jato em que há suspeitas de que houve o potencial favorecimento de políticos e agências publicitárias do MS com o pagamento de propinas.

Imbricada com a dimensão política, está a lógica econômica como o exemplo da Lava Jato aponta. Porém a seara dos recursos financeiros possui sua autonomia, obviamente, como pode ser observado em suas manifestações tanto correlacionadas à lógica pública como à lógica privada.

Uma evidência é o volume dos recursos envolvidos no orçamento publicitário do MS ter levado ao estabelecimento de que não apenas uma agência publicitária, mas quatro, deveria ser licitada e habilitada pela prestação de serviços. Tensionada pela lógica econômica, a esfera pública cria mecanismos como o processo licitatório para impedir distorções na prestação de serviços, a adoção da licitação na modalidade melhor técnica e preço com o intuito de parametrizar a determinação econômica com critérios de qualidade, a realização de três orçamentos para todo e qualquer compra ou contratação. A proporcionalidade orçamentária na distribuição dos serviços entre as quatro agências publicitárias licitadas é outra faceta da lógica econômica no desenvolvimento da PGUPS/MS, uma vez que, embora não haja um dispositivo contratual determinando a divisão equânime do orçamento (25% para cada uma), há uma modulação:

não vou nem dar o exemplo do Ministério da Saúde, vou dar exemplo do *palavra não identificada*, o *palavra não identificada* é um cliente nosso, ele também tem quatro agências. Ai um ganhou a Asplam, outro ganhou a Master, ai outro ganhou a Propeg. Ai quando chegou a quarta concorrência a gente pensou “a Link vai ganhar, é óbvio”. É óbvio que vai ganhar, porque, se ganhar a Master de novo vai desequilibrar completamente a verba do cliente. E não tem depois como recuperar, porque não vai ter o número de concorrências suficientes depois para recuperar aquela verba. (‘Agência’, entrevistado).

Pelo lado da esfera privada, a lógica econômica, como esperado, se faz presente. O modelo de contratação atual em que as agências concorrem entre si por todos os *jobs* – seleções internas – levam a uma situação em que cada agência, na prática, desenvolve um ou duas campanhas para cada job, mas, na prática, só recebe por cerca de 25% das campanhas desenvolvidas. Isso

porque, por contrato, há uma determinação a ser cumprida em que nenhuma agência pode receber em sua prestação de serviços ao MS menos de 15% do orçamento total anual, nem mais de 55%. Esse fato acaba por se tornar uma variável no processo de seleção interna na medida em que, segundo a entrevistada, as agências conseguem antecipar quem pode ganhar ou não o processo para que seja mantida a distribuição proporcional – em torno de 25% – dos recursos entre as quatro licitadas. Esses aspectos parecem ser entendidos como desmotivantes, sobretudo, se somados à perspectiva de compreensão de que as agências trabalham por 100% dos recursos – já que a maior parte do trabalho da agência em uma campanha é o trabalho criativo realizado quando do desenvolvimento da proposta de campanha –, mas efetivamente só recebem por 25% do orçamento – que é a remuneração paga respeitando-se a proporcionalidade na distribuição dos recursos. Impacto: no caso da ‘Agência’, revisão do modelo de negócio e demissões.

É interessante ainda ponderar que, não obstante o aumento em termos absolutos e relativos do orçamento publicitário do MS ao longo dos últimos anos, os entrevistados apontaram a diminuição do número de filmes publicitários por campanha – atualmente o comum é a produção de apenas um filme – e a diminuição da verba de veiculação.

Finalmente, uma última lógica verificada é a lógica da Saúde que, por curioso que possa ser, parece encontrar-se atenuada frente a outras lógicas como a publicitária e a organizacional, sobretudo. As falas mais claramente identificadas como próprias da saúde são as diretrizes epidemiológicas e comportamentais das áreas técnicas, neste caso, da AT da DDAHV/MS. Elas são identificadas nas entrevistas em profundidade e evidenciadas no GT, alinhando-se com o princípio de participação social do SUS. Entretanto, há, como bem pontuado por ‘Sociedade Civil’ uma possibilidade de compreensão desse GT não somente como um fórum de fala e escuta, mas também como uma realização ‘*pro forma*’ dessa instância social.

O próprio GT é consultivo, não é deliberativo. O que sai é mera consulta. O que se define é entre eles num processo interno. Mas existe através desse GT o respaldo de que a OSC foi ouvida mesmo que de forma consultiva para a construção desse processo (‘Sociedade Civil’, entrevistado).

A forma como o GT é conduzido e a nota técnica produzida pela AT da DDAHV/MS parece colocar poucas evidências de um trabalho mais minucioso de subsídios técnicos em saúde

para amparar o desenvolvimento das campanhas publicitárias. As informações trabalhadas pelas agências publicitárias parecem já vir ‘processadas’ e na forma de orientações e diretrizes na nota técnica que é checada, traduzida e validada numa mediação organizacional e publicitária atuada pela PP/Ascom/MS e apresentada no *briefing* para as agências. Não se verifica um estudo, pesquisa ou discussão mais aprofundados por parte da Ascom/MS ou agência no que se refere ao comportamento, abordagem e segmentação do público-alvo das campanhas nos aspectos referentes à saúde.

Decupando-se conceitos centrais da saúde nas acepções com as quais trabalhamos aqui, pode-se chegar a um rol de aspectos que foram observados na busca pela identificação da lógica da Saúde: bem-estar físico e mental, ausência de doença, saúde como direito, determinantes sociais da saúde, autonomia dos sujeitos, responsabilidade do estado *versus* responsabilização do indivíduo, promoção da saúde, participação social, hierarquização, descentralização, universalidade, equidade e integralidade. As referências às ideias de bem-estar, direito social e determinantes sociais não apareceram nas falas dos entrevistados, sendo que a noção de saúde física e ausência de doença ficou patente, sobretudo na fala das ATs, bem como na de ‘Atendimento MS’, ‘Mídia MS’, ‘Publicidade MS’ e ‘Agência’.

A noção de autonomia é acionada na medida em que se reconhece que é o sujeito que decide se vai usar a camisinha ou se vai ou não fazer o teste sorológico, tendo assistido ou não à campanha publicitária. Entretanto, todos os entrevistados parecem colocar tal autonomia não como um atributo em ser sujeito de suas decisões, mas sim como um ato de irresponsabilidade ao não se acatar o que foi preconizado ou sugerido na campanha. Nesse sentido, parece que o Estado traz para si o papel de tutor da sociedade e centro educador que delega ao indivíduo responsabilidades por sua saúde de forma bastante individualizada como no caso de ações com aplicativos de relacionamento em celulares, o ‘mantra’ ‘use camisinha’ e o comando da campanha analisada que persiste atualmente ‘#partiuteste’. A própria concepção de promoção da saúde nos termos de estímulo à saúde coerente com as noções de sujeito e autonomia, é evidenciada essencialmente pela AT de DDAHV/MS ao reconhecer que é possível viver bem possuindo o HIV e, por isso, fazer o teste é importante. Mas nas demais falas da própria AT e dos demais entrevistados, seria legítimo entender uma orientação para a prevenção da doença com a preconização do uso da camisinha – para não contrair o vírus – e da realização do teste – para não propagar o vírus.

No que diz aos princípios do SUS, a participação social no circuito da PGUPS/MS parece estar circunscrita no GT da AT, ressalvada inclusive a representatividade da sociedade, uma vez que os representantes da sociedade civil são escolhidos e convidados pelo MS, não estando a presença franqueada a qualquer interessado. No que diz respeito ao desenvolvimento das campanhas propriamente dito – sua concepção criativa, produção e veiculação – há momentos de participação possível na distribuição das peças criadas pelo MS. Isso reflete o princípio da hierarquização em que o Ministério assume o papel central, mas de forma potencialmente contraditória, também estabelece um fluxo unidirecional descendente em que cabe aos demais atores acatar ou não o que lhes é possibilitado. Nesse sentido, ainda que não haja uma determinação normativa, as secretarias estaduais e municipais de saúde, bem como as organizações da sociedade civil, costumam acatar o conceito publicitário das campanhas do MS para suas ações. A potencial descentralização na condução e realização das campanhas é assim, em certo sentido, enfraquecida já que parece não haver recursos financeiros, nem uma cultura comunicacional no desenvolvimento das campanhas. Talvez o papel hierarquizado do MS fosse então justamente organizar e orientar essa autonomia das instâncias na descentralização das ações de acordo com as particularidades regionais e locais em seus aspectos epidemiológicos e comportamentais.

‘Área Técnica A’ aponta a pouca permeabilidade da estrutura centralizada, verticalizada e descendente de realização das PGUPS pelo MS às particularidades locais e regionais e aos trabalhos pontuais e voluntários, características destacadas por diversos autores, como Costa (2013), Araújo e Cardoso (2007), Cardoso (2001) e Pitta (vê se dá para incluir). Outro aspecto da mesma questão aparece na fala de ‘Área Técnica MS - A’, ao afirmar que as secretarias estaduais, municipais e OSCs ficam ‘cobrando’ a definição do conceito e envio das peças das campanhas por parte da Ascom/DDAHV/MS que nada pode fazer a não ser esperar a liberação pela PP/Ascom/MS. A própria rede de distribuição e veiculação das peças e materiais acionada pela Ascom/DDAHV/MS parece ser tomada em paralelo – e não integrada – ao planejamento de ações e mídia desenvolvido pela agência e PP/Ascom/MS. A busca Os princípios de descentralização e regionalização parecem distantes e não efetivamente tomados no âmbito da comunicação publicitária, assim como a articulação com apoiadores regionais (PINHEIRO, 2013) ou mesmo a consideração do mapa sanitário e dos planos de saúde das regiões de saúde (VIANA, s/d).

A universalidade do SUS poderia assim estar refletida na comunicação publicitária do MS ao permitir a manifestação da pluralidade de vozes, não somente na centralidade do GT, mas na potencial amplitude participativa desse movimento de descentralização. Obviamente, caberia ainda trabalhar a equidade ao se contemplar mecanismos diferenciados para se fazer ouvir, dar voz, a grupos diferenciados, mais ou menos conhecidos, mais ou menos articulados e capazes em se colocar perante todos. No *status* atual verificado neste estudo, a equidade e integralidade parecem estar comprometidas, prevalecendo a visão instrumental da comunicação publicitária que amplifica as vozes do Ministério da Saúde moduladas pela publicidade, colocando os contextos dos sujeitos como diluídos ou descolados como no caso das vozes da sociedade que são “processadas” pela AT ao serem reportadas no GT por representantes selecionados pelo próprio MS.

4. Da conclusão e considerações finais

Esta dissertação é resultado dos interesses pessoais e acadêmicos do pesquisador, de sua leitura da realidade, de suas angulações teóricas na construção e análise do seu objeto de estudo e de inúmeras contingências. Frente ao objetivo maior de “analisar o circuito de produção das campanhas publicitárias de utilidade pública do Ministério da Saúde, considerando suas dimensões mobilizadas”, envolvendo aqueles mais específicos de “identificar, caracterizar e contextualizar o circuito em seus objetivos, práticas, processos, contextos, elementos, fluxos, dinâmicas e relações envolvidas no processo de produção das campanhas” e “analisar os componentes e relações existentes, considerando as conformidades, diferenças e contradições verificadas” entendemos que foi possível, menos que um mapeamento completo das etapas, elementos, fluxos e dinâmicas, um esforço exploratório de pretensões totalizantes.

Esse esforço é utópico já que a totalização não seria possível ainda que se dispusesse de efetivo acesso a todos os materiais, de todo o tempo, de todos os recursos e de todas as condições necessárias. Mas, utópico que é, impulsionou-nos à busca mais abrangente e sensível aos elementos que já não estivessem postos *a priori*. Acreditamos ter obtido resultados consistentes na configuração do circuito de produção da campanha *Aids 2014 – Flight Carnaval*, uma publicidade governamental de utilidade pública na área de saúde (PGUPS) desenvolvida pelo Ministério da Saúde. Apesar de baseado em uma campanha específica, muito de seus processos, elementos, lógicas e tensionamentos parecem poder ser relacionados a outras campanhas, de outras temáticas, já que buscamos considerar contextos institucionais e sociais mais amplos, sem perder de vista o processo comunicacional como um todo, com instâncias de produção, circulação e recepção.

Foi possível identificar de forma bastante completa as organizações – empresas, órgãos e setores – constituintes, bem como os dispositivos normativos pertinentes – leis, decretos, instruções normativas e portarias – e os fluxos de trabalho centrais e mais diretamente relacionados ao desenvolvimento da publicidade governamental de utilidade pública em saúde pelo Ministério da Saúde. Ainda que se reitere o caráter de investigação extensiva deste trabalho e o risco inerente à tal escolha em se entender superficialidade e ausência de foco, antes de mapeamento panorâmico em uma visada crítica fundamentada. Assim, cientes da

impossibilidade de abarcar a totalidade dos processos, acreditamos ter nos aproximado de sua diversidade e elementos significativos – convergentes e divergentes – quanto aos objetivos e valores profissionais dos atores e das instituições envolvidas, incluindo interesses, tensões, formatos e características organizacionais da Secretária de Comunicação Social (Secom) da Presidência da República, da agência publicitária, do representante da sociedade civil no circuito e do Ministério da Saúde (MS), especificamente da área técnica envolvida e da Assessoria de Comunicação Social (Ascom), em suas diferentes áreas de Imprensa, Eventos, Publicidade – esta última, em seus núcleos de Atendimento, Mídia, Produção, Parcerias e Financeiro. Diversidade que se estende aos vínculos e inserções profissionais – cargos comissionados, servidores públicos, celetistas terceirizados, bolsistas etc. – e às relações entre as instâncias organizacionais – profissional, institucional, burocrática etc. Ainda ressaltamos o caráter híbrido, interseccional, multifacetado não somente da publicidade, mas de seus componentes – campanhas de utilidade pública que funcionam ao mesmo tempo como institucionais, por exemplo – e de todos os elementos e relações estabelecidas entre sujeitos e produtos sociais. Bem como a multidimensionalidade – aqui angulada centralmente na cultura, mas imbricada por definição na saúde, política e economia, sobretudo – especialmente em se tratando de Aids.

Isso posto, sumarizamos achados que nos parecem centrais e que, simultaneamente, merecem releitura e revisão frente ao amadurecimento no tratamento do material já coletado e disponível para análise.

O circuito é configurado na articulação – e tensionamento – entre o prescrito e disposto na instância normativa e aquilo atualizado nas práticas cotidianas inseridas no contexto social mais amplo. É resultado de uma leitura que tenta unificar informações fragmentadas em diversas leis, normas, decretos e relatos; informações que podem ou não estar inter-relacionadas explicitamente. É também fruto de negociações e disputas entre atores e organizações envolvidas no processo com seus objetivos, interesses, práticas, contextos, dimensões e lógicas mobilizados. Ao fim, entendemos que tanto o processo (de realização da campanha) como seu produto (a própria campanha) são, em certo sentido, contingenciais e não refletem exatamente a visão de nenhum ator ou organização em particular. Não que isso de fato seja possível em qualquer atividade social dialogada e compartilhada, mas as campanhas efetivamente veiculadas não contemplam plenamente e necessariamente as demandas das OSCs feitas nos GTs, não são a execução fiel do que foi demandado pela AT,

não são a solução mais criativa segundo a perspectiva agência, não são a intenção exata da PP/Ascom/MS, modulada pelo ministro e também pela Secom, e não são também o atendimento ao interesse do ministro, da Secom ou da presidência da república uma vez que tais poderes de intervenção só podem ser exercidos a partir do que é apresentado e se desenvolveu em das outras instâncias. Com isso não se quer dizer que não haja uma orientação preponderante ou uma voz que se sobressaia às demais – o há e a voz parece ser a das instâncias superiores decisórias localizados no Gabinete do Ministro e na Secom, no caso de algumas campanhas. Mas reitera-se: o fato de uma voz preponderar não significa que ela seja expressão plena dos desejos e interesses do interlocutor. As vozes parecem, em certo sentido, inclusive, distantes do que é basilar no SUS como os princípios de descentralização, regionalização e participação social, sugerindo potencialmente que a Divisão de Publicidade da Ascom/MS, enquanto coordenadora do processo, esteja polarizada de forma significativa pela lógica organizacional, institucional, administrativa, do Ministério da Saúde, mais que pelo próprio SUS enquanto orientador constitutivo e ideológico da organização da atenção à saúde no país. Como trabalhado na análise, não somente a organizacional, mas as dimensões normativa (e pública), publicitária (e privada), política e econômica são também mobilizadas de forma importante e atravessam a saúde interpenetrando-a com suas lógicas particulares.

Estas não são condições favoráveis à maior aproximação aos princípios e orientações do SUS nas práticas da comunicação ministerial com a sociedade. Elas ajudam a entender a ausência de referências claras e explícitas à caracterização comportamental da população em relação a doenças e à Aids em especial, à dinâmica de hierarquização e descentralização de atuações regionalizadas em saúde respeitando as particularidades locais, à participação ampla e efetiva da população ao longo de todo processo e não, fundamentalmente, no GT e na circulação – distribuição e veiculação – da campanha. Não que não haja tais considerações e movimentos, mas eles parecem secundários e periféricos às urgências institucionais do MS, aparecendo nesse estudo como o grande modulador – em suas preponderantes lógicas organizacional, normativa, publicitária, política e partidária – dos conceitos, informações e abordagens dos temas das campanhas apresentados pelas áreas técnicas. É nas ATs que podemos perceber mais evidentemente pontos de contato com o SUS, seja nas falas (ao trazerem concepções mais ampliadas de saúde e doença), ou na própria iniciativa de realizarem um GT (no caso da Aids) e convidarem integrantes de OSCs. Nesses espaços, o SUS é pensado a partir de um paradigma de promoção da saúde, a comunicação pode ser referida como interlocução, mas, na comunicação publicitária conduzida pelo Ministério da Saúde, tais aspectos são diluídos

em perspectivas mais instrumentais e operativas da comunicação que tem como norte principal construir a melhor estratégia e mensagem para que o público-alvo modifique seu comportamento e adote as medidas preventivas preconizadas.

Finalmente, cumpre reconhecer que a sistematização e questões relacionadas aos núcleos analíticos e seus tensionamento podem e merecem ser aprofundadas para superar lacunas e potenciais revisões e reorganizações, o que nos anima a futuras investigações. Futuros esforços – por este ou outros pesquisadores – no sentido de buscar informações extra-oficiais, acesso a fontes organizacionais hierarquicamente superiores, e investigação sobre contexto de surgimento das leis diretamente relacionadas ao processo como a Lei 8.666 e a Lei 12.232 – o que envolveria novas pesquisas já que não há registros de estudos dessa natureza que pudesse auxiliar-nos nesta dissertação. Vale ainda um apelo a uma maior centralidade da articulação Estado x Saúde x Publicidade nos estudos sobre publicidade, em que se pese o marco teórico dos Estudos Culturais e a relevância em se pensar a operacionalização metodológica dos conceitos articulação e mediação.

5. Referências Bibliográficas

ABAP – Associação Brasileira das Agências de Publicidade. **Como o brasileiro percebe e avalia a propaganda**. Disponível em http://www.abap.com.br/images/publicacoes/abap_ibope.pdf. Acesso em 27 de novembro de 2014.

ABC. Website. Disponível em <http://www.grupoabc.com/> . Acesso em 22/03/2015.

ADVERTISING HEALTH. Website. 2014. Disponível em <http://advertisinghealth.co.uk/about-advertising-health/>. Acesso em 11/03/2015

ALVES, Marcelo. Publicidade, quem te viu, quem te vê: ponderações sobre os fundamentos conceituais definidores e delimitadores da publicidade na contemporaneidade. In: PEREZ, Clotilde; TRINDADE, Eneus (Org.). **Como anda a publicidade? Porque pesquisar faz bem**. Salto, SP: ABP2, 2011.

AMA - American Marketing Association. Website. Disponível em <https://www.ama.org/Pages/default.aspx>. Acesso em 11/03/2015.

ANS - Agência Nacional de Saúde Suplementar. ANS divulga raio X das operadoras de planos de saúde. Disponível em <http://www.ans.gov.br/aans/noticias-ans/qualidade-da-saude/2670-ans-divulga-raio-x-das-operadoras-de-planos-de-saude>. Acesso em 22/04/2015.

ANVISA. Website. S/D. Disponível em <http://portal.anvisa.gov.br/wps/portal/anvisa/anvisa/regulacaosanitaria>. Acesso em 10/03/2015.

ARAÚJO, I.S.; MOREIRA, A.DL; AGUIAR, R. Doenças negligenciadas, comunicação negligenciada. Apontamentos para uma pauta política e de pesquisa. **RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde**. Rio de Janeiro, v.6, n.4 – Suplemento, Fev., 2013.

ARAÚJO, Inesita Soares; CARDOSO, Janine Miranda. **Comunicação e Saúde**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

ARAÚJO, Inesita Soares; CARDOSO, Janine Miranda. **Comunicação e Saúde**. Verbetes. In: Dicionário da Educação Profissional em Saúde. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio. S/D. Disponível em <http://www.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/comsau.html#topo>. Acesso em 13/01/2015.

ARAÚJO, Inesita Soares; OLIVEIRA, Valdir Castro. Comunicação e Mediações em Saúde: Um olhar a partir do Programa de Pós-Graduação em Informação e Comunicação em Saúde (ICICT/Fiocruz). **RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde**. Rio de Janeiro, v.6, n.3, Set., 2012.

ARRUDA, Maria Arminda do Nascimento. **A embalagem do sistema – a publicidade no capitalismo brasileiro**. São Paulo: Duas Cidades, 1985.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BARROS, José Augusto Cabral de. **Promoção e propaganda de medicamentos em ambientes de ensino**. Interface: Comunicação, Saúde, Educação v.12, n.27, p.906-16, out./dez. 2008.

BENTHAM, Jeremy. **Da publicidade**. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 6. Brasília, julho - dezembro de 2011.

BOURDIEU, Pierre. A opinião pública não existe. In: THIOLENT, Michel. **Crítica Metodológica, investigação social e enquete operária**. São Paulo: Polis, 1981.

BRANDÃO, E. P. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge. Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de Comunicação Pública. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

BRASIL. **Constituição Federal da República**. Brasília: Governo Federal, 1988.

BRASIL. Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990: [Lei Orgânica da Saúde]. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, p. 18.055, 20 set. 1990.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. SECRETARIA EXECUTIVA. **Sistema Único de Saúde (SUS): instrumentos de gestão em saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2002.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. SECOM – Secretaria de Comunicação de Governo da Presidência da República. **Website** institucional. Disponível em www.secom.gov.br. Acesso em 21/08/2014.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. **Instrução Normativa nº4**. 21 de dezembro de 2010.

BRAZILIAN HEALTH DEVICES. **O setor brasileiro de produtos para saúde**. Disponível em <http://brazilianhealthdevices.com.br/market>. Acesso em 22/04/2015.

BUENO, Wilson da Costa. Comunicação Empresarial: políticas e estratégicas. São Paulo: Saraiva, 2009.

CAMARGO, Ricardo Zagallo. A publicidade como possibilidade. In: PEREZ, C.; BARBOSA, I. S. (Org.). **Hiperpublicidade: fundamentos e interfaces**. vol. 1. São Paulo: Thomson Learning, 2007.

CAMPOS-TOSCANO, Ana Lúcia Furquim. **O percurso dos gêneros do discurso publicitário: uma análise das propagandas da Coca-Cola** [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. Disponível em <http://books.scielo.org/id/pr4v9/04>. Acesso em 16 de janeiro de 2015.

CARLOMAGNO, Márcio Cunha. **Accountability ou propaganda? A publicização no setor público**. III Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração, 2010.

CARVALHO, Gilson. Domingueira - **Gastos com publicidade e saúde**. IDISA - Instituto de direito sanitário aplicado, 2010. Disponível em http://www.idisa.org.br/site/documento_2135_0_2010---27--525---domingueira---gastos-com-publicidade-e-saUde.html. Acesso em 12 de novembro de 2013.

CASTRO, Jorge Abrahão. **Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010**. Nota Técnica. IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: 2012. Disponível em http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/120904_notatecnicadisoc09_apresentacao.pdf. Acesso em 12 de novembro de 2013.

CAVALCANTE, Chico. **Tipos de Propaganda**. In: Comunicação Militante. Website. 28 de outubro de 2008. Disponível em <http://comunicacaomilitante.blogspot.com.br/2008/10/tipos-de-propaganda.html>. Acesso em 16 de janeiro de 2015.

CENP - Conselho Executivo de Normas Padrão. Comunicação Normativa 016. CENP, São Paulo: 2010. Disponível em <http://www.cenp.com.br/sobre-o-cenp/historico.php>. Acesso em 10/01/2015.

CES/RJ – Conselho Estadual de Saúde do Rio de Janeiro. O SUS em números. Disponível em <http://www.conselhodesaude.rj.gov.br/8-noticias/do-conselho/141-sus-em-numeros.html>. Acesso em 22/04/2015.

CHIAVENATO, Idalberto . **Comportamento Organizacional: a dinâmica do sucesso das organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

COSTA, Joan. **Imagen corporativa en el siglo XXI**. Buenos Aires: La Crujía Ediciones, 2001;

DUARTE, J. 2011. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. In: KUNSCH, M.M.K. (org.). Comunicação pública, sociedade e cidadania. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011.

DUARTE, Jorge. Entrevista em profundidade. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antônio. (Org.). **Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

EBC – Empresa Brasileira de Comunicação. Website. 2015. Disponível <http://www.etc.com.br/noticias/2015/04/nova-fase-da-lava-jato-investiga-fraudes-em-contratos-da-saude-e-da-caixa>). Acesso em 10/03/2015.

ECOSTEGUY, Ana Carolina D. **Uma introdução aos Estudos Culturais**. Revista FAMECOS: mídia, cultura e tecnologia. n9, dezembro. Porto Alegre: EdIPUCRS, 1998.

EGUIZÁBAL, R. **Teoría de la publicidad**. Madrid: Cátedra, 2007.

FENASAÚDE - Federação Nacional de Saúde Suplementar. **O que é Saúde Suplementar**. Disponível em <http://www.cnseg.org.br/fenasauade/sobre-o-setor/#>. Acesso em 24/02/2015.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Gasto em propaganda sobre 20% com Padilha na Saúde**. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/02/1407081-gasto-em-propaganda-sobe-20-com-padilha-na-saude.shtml>. Acesso em 19/08/2014.

FOLHA DE SÃO PAULO. Website. 2011. Disponível em: <http://classificados.folha.uol.com.br/negocios/2013/05/1273131-empresas-levam-tecnologia-a-pequeno-consultorio-medico.shtml>. Acesso em 05/08/2014.

FRANÇA, Vera. Sujeito da comunicação, sujeitos em comunicação. In: GUIMARÃES, César, FRANÇA, Vera. (orgs). **Na mídia, na rua: narrativas do cotidiano**. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.

FRANÇA, Fábio. **Públicos: Como identificá-los em uma nova visão estratégica**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2004.

FREITAS, João Paulo Cavalléro. **Quais os tipos de publicidade?** In: Publicidade Contemporânea. Website. 2009B. Disponível em <http://publicidadecontemporanea.blogspot.com.br/2009/04/quais-sao-os-tipos-de-publicidade.html>. Acesso em 16 de janeiro de 2015.

FREITAS, João Paulo Cavalléro. **Tipos de Propaganda**. In: Publicidade Contemporânea. Website. 2009A. Disponível em <http://publicidadecontemporanea.blogspot.com.br/2009/03/tipos-de-propaganda.html>. Acesso em 16 de janeiro de 2015.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: DP&A, 1997.

HALL, Stuart; SOVIK, Liv (org.). **Da diáspora: Identidades e mediações culturais**. Belo Horizonte: Editora UFMG: Brasília, Representação da UNESCO no Brasil, 2003.

HARMS, John; KELLNER, Douglas. **Toward a critical theory of advertising** (s/d). Disponível em <http://www.uta.edu/huma/illuminations/kell6.htm>. Acesso em 05/08/2014.

HOPKINS, Claude. **Scientific Advertising**. Distributed by Carl Galetti, 1923. Disponível em <http://www.scientificadvertising.com/ScientificAdvertising.pdf>. Acesso em 12/03/2015.

JACKS, Nilda. A publicidade vista pela academia: tendências dos anos 90. In: RAMOS, Roberto (Org.). **Mídia, textos & contextos**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2001.

JOHNSON, Allan G. **Dicionário de Sociologia: guia prático da linguagem sociológica**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

KELLNER, Douglas. **A Cultura da Mídia**. Bauru: Edusc, 2001.

KOTLER, Philip; KELLER, Kevin Lane. **Administração de Marketing: A Bíblia do Marketing**. Prentice Hall Brasil, 2006

KOTLER, Philip; LEE, Nancy. **Marketing no Setor Público: um guia para um desempenho mais eficaz**. São Paulo: Bookman, 2008.

LEDUC, Robert. **Propaganda**. São Paulo: Atlas, 1987.

LE MOS, Alexandre Zaghi. **Publicis e Omnicom cancelam megafusão**. Meio e Mensagem Online. 08 de maio de 2014. Disponível em <http://www.meioemensagem.com.br/home/comunicacao/noticias/2014/05/08/Publicis-e-Omnicom-cancelam-megafusao>. Acesso em 18 de novembro de 2014.

LILACS - Literatura Latino-americana e do Caribe em Ciências da Saúde. Website institucional. Disponível em <http://lilacs.bvsalud.org/>. Acesso em 30/07/2014.

LILACS - Literatura Latino-americana e do Caribe em Ciências da Saúde. **Website institucional**. Disponível em <http://lilacs.bvsalud.org/>. Acesso em 30/07/2014.

LIMA, Rui Cirne. **Princípios do Direito Administrativo**. 5ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.

MARX, Ivan Cláudio. **Sociedade civil e sociedade civil organizada**. Jus Navigandi. Website. Teresina, 2006. Acesso em 19 de abril de 2014. Disponível em <http://jus.com.br/artigos/8257/sociedade-civil-e-sociedade-civil-organizada>.

MATOS, Heloiza. A comunicação pública na perspectiva da teoria do reconhecimento. In: KUNSCH, Margarida (org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2011.

MATTOS, Helena. **Propaganda governamental e redemocratização no Brasil: 1985/1997**. In: IV Reunião da Coordenação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação, 1999. Disponível em <http://sites.uol.com.br/jorgealm>. Acesso em 21/08/2014.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Regimentos Internos e Organogramas Básicos do Ministério da Saúde**. Série E. Legislação de Saúde. Brasília, Editora MS, 2010.

MMONLINE. **Mercado cresce 6,81% e chega a R\$ 47,9 bilhões.** Meio e Mensagem. Website. Disponível em <http://www.meioemensagem.com.br/home/midia/noticias/2014/02/24/Mercado-cresce-681-e-chega-a-RS-479-bilhoes.html>. Acesso em 09/08/2014.

MORAES, Dênis. **A dinâmica da publicidade transnacional.** Ciberlegenda. n.2. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 1999. Disponível em <http://www.uff.br/ciberlegenda/ojs/index.php/revista/article/view/243>. Acesso em 18 de dezembro de 2014.

MS – Ministério da Saúde. **Saúde com transparência.** Disponível em <http://aplicacao.saude.gov.br/portaltransparencia/index.jsf>. Acesso em 22/04/2015.

NORONHA, J.C. **A Construção do Sistema Único de Saúde** - Marco legal e normativo. Apresentação audiovisual em aula no PPGICS/ICICT/FIOCRUZ, 2013.

NORONHA, J. C.; LIMA, L.D.; MACHADO, C.V. Sistema Único de Saúde - SUS. In: GIOVANELLA, L. et al. (Orgs.). **Políticas e Sistemas de Saúde no Brasil.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008, p. 365-394.

OLIVEIRA, Neilton Araujo. **Propaganda de medicamentos no contexto do SUS e no ensino médico: por que discutir?** Interface: Comunicação, Saúde, Educação. v.12, n.27, p.906-16, out./dez. 2008

OPAS – Organização Pan-Americana da Saúde. **Sobre a BIREME.** Website institucional. Disponível em http://www.paho.org/bireme/index.php?option=com_content&view=article&id=37&Itemid=55&lang=pt. Acesso em 30/07/2014.

OPAS – Organização Pan-Americana da Saúde. **Sobre a BIREME.** Website institucional. Disponível em http://www.paho.org/bireme/index.php?option=com_content&view=article&id=37&Itemid=55&lang=pt. Acesso em 30/07/2014.

PEREIRA, Luiz Carlso Bresser. **Os três tipos de propaganda.** Revista de Administração de Empresas. 1963. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1963/63-trestipospropaganda.pdf>. Acesso em 16 de janeiro de 2015.

PIEDRAS, Elisa; JACKS, Nilda. **A articulação da publicidade com o mundo social:** a constituição do fluxo publicitário nas práticas de produção e de recepção. Niterói, Compós, 2005. Disponível em http://www.compos.org.br/data/biblioteca_880.pdf. Acesso em 21/07/2014.

PIEDRAS, Elisa. **Fluxo publicitário: anúncios, produtores e receptores.** Porto Alegre: Sulina, 2009.

PINHO, José Benedito. **A indústria da propaganda pede um novo perfil de profissional.** Revista Comunicação & Sociedade. São Bernardo do Campo: PósCom-Umesp, a. 27, n. 44, p. 103-118, 2o. sem. 2005.

PIRES-ALVES, Fernando A.; FALLEIROS, Ialê. Ciência, técnica e fragmentação da Saúde. In: C. F. Ponte & I. Falleiros (Orgs.), **Na corda bamba de sombrinha: a saúde no fio da história.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2010.

PITTA, Aurea Maria da Rocha. **Por uma política pública de comunicação em saúde.** Saúde e Sociedade, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 85-93, 2002.

PITTA, Aurea Maria da Rocha; MAGAJEWSKI, Flávio Ricardo Liberali. **Políticas nacionais de comunicação em tempos de convergência tecnológica: uma aproximação ao caso da Saúde.** Interface - Comunicação, Saúde, Educação, v.4 , n.7, p.61-70, 2000.

POPAY, J.; WILLIAMS, G. *Public health research and lay knowledge.* Soc Sci Med., v .42, n. 5, Mar, p. 759-768, 1996.

PPG. Website. Disponível em <http://www.grupoppg.com.br/index.php/quem-somos/>. Acesso em 22/03/2015.

R O C H A, E verardo. **A sociedade do sonho.** Rio de Janeiro: Mauad, 1995.

RABAÇA, Carlos Alberto ; BARBOSA, Gustavo. **Dicionário de Comunicação.** Rio de Janeiro: Editora Campus Elsevier Edição: 5. Ano: 2002.

RAMOS, Diego da Silva. A publicidade dos atos governamentais. Limites, vedações e implicações. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIII, n. 74, mar 2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7515>. Acesso em jul 2014.

ROCHA, Everardo P. Guimarães. **Magia e capitalismo: um estudo antropológico da publicidade.** Rio de Janeiro: Brasiliense, 1985.

SAMPAIO, Rafael. **Propaganda de A a Z: como usar a propaganda para construir marcas e empresas de sucesso**, 3ª edição, Rio de Janeiro: Campus, 2003.

SANT´ANNA, Armando. **Propaganda: Teoria, Técnica e Prática.** São Paulo: Thompson, 2007.

SANTOS, Gilmar. **Princípios da Publicidade.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais.** Ano I, n.1. Julho de 2009. Disponível em http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/pesquisa_documental_pistas_teoricas_e_metodologicas.pdf. Acesso em 19 de agosto de 2014.

SCHUDSON, Michael. Advertising as capitalist realism. In: **Advertising, The Uneasy Persuasion: Its Dubious Impact on American Society.** New York: Basic Books, 1984.

SCLIAR, Moacir. História do Conceito de Saúde. **PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, 17(1):29-41, 2007.

SECOM – Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. Website institucional. Disponível em <http://www.secom.gov.br/>. Acesso em 18/08/2014.

SEPEX-SP. Sindicato das Empresas de Publicidade Exterior do Estado de São Paulo. Mercado brasileiro será o 5º maior em 2014. Website. Disponível em <http://www.sepexsp.com.br/mercado-brasileiro-sera-o-5o-maior-em-2014/>. Acesso em 09/08/2014.

SIGNATES, Luiz. Estudo sobre o conceito de mediação e sua validade como categoria de análise para os estudos de comunicação. **Revista Novos Olhares.** São Paulo: USP, ano 1, n.2, 1998, p.37-49.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**, Vol. III, Uberaba: Forense, 12ª ed., 1999

SUGGETT, Paul. *Different types of advertising methods*. In: Advertising.about.com. Website. s/d. Disponível em <http://advertising.about.com/od/advertisingprojects/a/Different-Types-Of-Advertising-Methods.htm>. Acesso em 16 de janeiro de 2015.

WEBER, Maria Helena. Estratégias da comunicação de estado e a disputa por visibilidade e opinião. In: **Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania**. Difusão Editora:São Caetano do Sul, SP. 2011

WHO. *Leadership priorities*. Disponível em <http://www.who.int/about/agenda/en/>. Acesso em 21/04/2015.

WILLIAMS, Raymond. Publicidade: o sistema mágico. In: **Cultura e Materialismo**. São Paulo, Editora Unesp, 2011.

ZOZZOLI, Jean-Charles. O contexto publicitário da propaganda nas teorias da comunicação. In: PEREZ, C.; BARBOSA, I.(org.). **Hiperpublicidade 1**. S.Paulo: Thomson Learning, 2007.

APÊNDICE A – Relação global de documentos normativos

A presente relação de documentos está dividida em duas partes. A primeira foi composta a partir de levantamento realizado no site da SECOM, no link <http://www.secom.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao> e engloba todo o universo disponibilizado e identificado pela Secretaria como pertinente e suficiente para tratar dos assuntos relativos à comunicação desenvolvida pelo Poder Executivo Federal. Na sequência, a segunda parte foi levantada no site do CENP, link <http://www.cenp.com.br/documentos/legislacao/> e é entendida como a legislação pertinente para desenvolvimento da atividade publicitária pela entidade representativa do mercado de publicidade.

Parte I - Documentos da Secom

Leis

- [Lei nº 12.232, de 29/04/2010](#)

Licitação e contratação de serviços de publicidade

- [Lei nº 10.683, de 28/05/2003](#)

Competências da Secom

- [Lei nº 8.666, de 21/06/1993](#)

Licitações e contratos da administração pública

- [Lei nº 4.680, de 18/06/1965](#)

"Lei da Propaganda"

Decretos

- [Decreto nº 6.555, de 08/09/2008](#)

Comunicação Social do Poder Executivo Federal

- [Decreto nº 6.377, de 19/02/2008](#)

Estrutura Regimental da Secom

- [Decreto nº 4.563, de 30/12/2002](#)

Regulamento da Lei nº 4.680, de 18.06.1965 – alteração da remuneração de agências

- [Decreto nº 57.690, de 31/01/1966](#)

Regulamento da Lei nº 4.680, de 18.06.1965

Instruções normativas

- [Instrução Normativa nº 6, de 14/06/14](#)

Suspensão da publicidade no período eleitoral

- [Instrução Normativa nº 5, de 06/06/2011](#)

Ações de publicidade - conceitos

- [Instrução Normativa nº 4, de 21/12/2010](#)

Licitações e contratos de serviços de publicidade

- [Instrução Normativa nº 2, de 16/12/2009](#)

Ações de publicidade

- [Instrução Normativa nº 2, de 30/4/2008](#)

Contratação de serviços, continuados ou não

Portarias

- [Portaria nº 100, de 13/08/2012](#)
Manual de Procedimento das Ações de Publicidade - alteração e complemento
- [Portaria nº 17, de 07/02/2012](#)
Manual de Procedimentos dos Serviços de Comunicação Digital
- [Portaria nº 14, de 30/01/2012](#)
Manual de Uso da Marca do Governo Federal e da Padronização Visual da Publicidade Legal, editado pela empresa Brasil de Comunicação (EBC)
- [Portaria nº 115, de 29/11/2011](#)
Manual do Uso da Marca do Governo Federal - Publicidade (atualização)
- [Portaria nº 83, de 20/07/2011](#)
Manual de Procedimento das Ações de Publicidade da Secom
- [Portaria nº 33, de 22/02/2011](#)
Manual do Uso da Marca do governo federal - Publicidade (atualização)
- [Portaria nº 115, de 17/12/2009](#)
Sistemática de encaminhamento das propostas de ações de publicidade (PAD)

Notas Técnicas

Análise de projetos de lei sobre publicidade

- [Nota Técnica nº 07/2010/DENOR/SGCN/SECOM-PR](#)
Projeto de Lei da Câmara nº 3.894/2000 - disciplina a publicidade e propaganda dos poderes Executivos, Legislativos e Judiciário, e entidades da Administração Indireta
 - [Nota Técnica nº 05/2010/DENOR/SGCN/SECOM-PR](#)
Projeto de Lei da Câmara nº 197/2009 - licitação e contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda
 - [Nota Técnica nº 12/2009/DENOR/SGCN/SECOM-PR](#)
Projeto de Lei do Senado nº 248/2005 - limite de gastos com publicidade oficial
 - [Nota Técnica nº 09/2009/DENOR/SGCN/SECOM-PR](#)
Projeto de Lei da Câmara nº 6.773/2006 - altera a Lei nº 8.666/1993, para vedar pagamento antecipado
 - [Nota Técnica nº 06/2009/DENOR/SGCN/SECOM-PR](#)
Projeto de Lei da Câmara nº 2472/2000 - obrigatoriedade de mensagem estimuladora da cidadania na publicidade
 - [Nota Técnica nº 01/2009/DENOR/SGCN/SECOM-PR](#)
Projeto de Lei da Câmara nº 2.189/2007 - estabelece normas para a utilização de marca publicitária pelo Poder Executivo Federal e para seus investimentos em publicidade e propaganda
- Contratação e execução de contratos dos serviços de publicidade, pesquisa de opinião pública e de relações públicas e assessoria de imprensa
- [Nota Técnica nº 04/2012/DENOR/SGCN/SECOM-PR](#)
Procedimento para liquidação e pagamento de despesas referentes à execução de atividades complementares aos serviços de publicidade
 - [Nota Técnica nº 10/2010/DENOR/SGCN/SECOM-PR](#)
Comprovação, sempre que possível, da veiculação de publicidade por intermédio de relatório de chacagem a cargo de empresa independente, à luz do art. 15 da Lei nº 12.232/2010 e do subitem 9.1.4 do Acórdão nº 2062/2006 - TCU - Plenário
 - [Nota Técnica nº 09/2010/DENOR/SGCN/SECOM-PR](#)
Interpretação da expressão "exigirá sempre", prevista no inciso 1º do art. 14 da Lei nº 12.232/2010
 - [Nota Técnica nº 08/2010/DENOR/SGCN/SECOM-PR](#)

Serviços de tradução

- [Nota Técnica nº 06/2010/DENOR/SGCN/SECOM-PR](#)

Contratação da Empresa Brasil Comunicação - EBC

- [Nota Técnica nº 20/2009/DENOR/SGCN/SECOM-PR](#)

Declaração do Ordenador de Despesa para autorizar a Administração Pública a contrair obrigação e assuntos correlatos

- [Nota Técnica nº 16 /2009/DENOR/SGCN/SECOM-PR](#)

Conteúdo especializado para comunicação digital

- [Nota Técnica nº 15/2009/DENOR/SGCN/SECOM-PR](#)

Conceito legal e subcontratação, contratação de terceiros e correlatos no âmbito dos contratos dos serviços de publicidade

- [Nota Técnica nº 29/2008/DENOR/SGCN/SECOM-PR](#)

Concorrência nº 003/2008 - representação interposta por Thâmara Souza Canto ante suposta ilegalidade.

- [Nota Técnica nº 27/2008/DENOR/SGCN/SECOM-PR](#)

Concorrência nº 001/2008 - esclarecimento sobre a proposta de Mérito da Representação interposto pela Máquina

- [Nota Técnica nº 25/2008/DENOR/SGCN/SECOM-PR](#)

Concorrência nº 02/2008 – subsídios para decisão da Autoridade Competente no Recurso Administrativo apresentado pela Vox-Meta, com base no § 4º do art. 109 da Lei nº 8.666/93

- [Nota Técnica nº 23/2008/DENOR/SGCN/SECOM-PR](#)

SINAPRO - MG - Pregão realizado pela UFOP

- [Nota Técnica nº 19/2008/DENOR/SGCN/SECOM-PR](#)

Concorrência nº 001/2008 - subsídio à AGU face ao mandado de segurança impetrado pela máquina

- [Nota Técnica nº 18/2008/DENOR/SGCN/SECOM-PR](#)

Concorrência nº 001/2008 - subsídio à AGU face ao Mandado de Segurança impetrado pela In Press

- [Nota Técnica nº 17/2008/DENOR/SGCN/SECOM-PR](#)

Análise técnica do conteúdo de revista especial de Furnas

- [Nota Técnica nº 16/2008/DENOR/SGCN/SECOM-PR](#)

Concorrência nº 01/2008 - subsídio à DILOG face ao Mandado de Segurança impetrado pela Máquina

- [Nota Técnica nº 15/2008/DENOR/SGCN/SECOM](#)

Concorrência nº 01/2008 - subsídio à DILOG face ao Mandado de Segurança impetrado pela In Press

- [Nota Técnica nº 08/2008/DENOR/SGCN/SECOM-PR](#)

MDA - Cotação de preço de mídia

- [Nota Técnica nº 07/2008/DINOR/SGCN/SECOM-PR](#)

FUNASA- montagem de estande em eventos de natureza técnico-científica

- [Nota Técnica nº 12/2007/SGCN/SECOM-PR](#)

Intermediação de agência de propaganda - serviços de impressão gráfica (documentos para pagamento de veículos)

Direitos Autorais de âmbito da publicidade

- [Nota Técnica nº 11/2009/DENOR/SGCN/SECOM-PR](#)

Direitos autorais (possibilidade de cessão definitiva e de alteração da obra publicitária)

- [Nota Técnica nº 21/2008/DENOR/SGCN/SECOM-PR](#)

Subsídio para a AGU apresentar contestação em Ação de Cobrança na propositura de contestação à Ação de Cumprimento de Preceito Legal com Pedido de Liminar com

combinado com Perdas e Danos proposta pelo Escritório Central de Arrecadação e Distribuição - ECAD

- [Nota Técnica nº 03/2008/DINOR/SGCN/SECOM-PR](#)

Direitos autorais, patrimoniais e conexos devidos na reutilização de peças
Interpretação de Acórdãos do TCU sobre publicidade

- [Nota Técnica nº 03/2011/DENOR/SGCN/SECOM-PR](#)

Subsídios para interposição do Recurso de Embargos de Declaração - Acórdão nº 965/2011 - TCU - Plenário, que deu nova redação ao subitem 9.2.3 do Acórdão nº 355/2006 - TCU - Plenário oriundo do Relatório da Auditoria realizada no BNDES

- [Nota Técnica nº 01/2011/SGCN/SECOM-PR](#)

Subsídios para interposição do Recurso de Embargos de Declaração referente ao subitem 9.6.1 do Acórdão nº 2062/2006 - TCU - Plenário

- [Nota Técnica nº 04/2010/DENOR/SGCN/SECOM-PR](#)

Subsídios para interposição do Recurso de Embargos de Declaração- Acórdão nº 473/2009 - TCU - Plenário

- [Nota Técnica nº 18/2009/DENOR/SGCN/SECOM-PR](#)

Evento de 7 de setembro (relevância da exigência obstruída) - Acórdão nº 4377/2009 - TCU - Segunda Câmara

- [Nota Técnica nº 17/2009/DENOR/SGCN/SECOM-PR](#)

Subsídios para interposição do Recurso de Embargos de Declaração- Acórdão nº 2082/2009 - TCU - Plenário

- [Nota Técnica nº 28/2008/DENOR/SGCN/SECOM-PR](#)

Parecer do MP - TCU sobre o Pedido de Reexame (esclarecimento) - Acórdão nº 2062/2006 - TCU - Plenário

- [Nota Técnica nº 05/2008/DINOR/SGCN/SECOM-PR](#)

Subsídio para Recurso de Embargos de Declaração - Acórdão nº 79/2008 - TCU - Plenário (ECT)

- [Nota Técnica nº 04/2008/DINOR/SGCN/SECOM-PR](#)

Subsídios para interposição do Recurso em face de Decisão do TCU que negou seguimento a Pedido de Reexame da Secom - Acórdão nº 115/2006 - TCU - Primeira Câmara (MDA)

- [Nota Técnica nº 29/2007/DINOR/SGCN/SECOM-PR](#)

Subsídio para interposição de Pedido de Reexame perante o TCU - Acórdão nº 115/2006 - TCU - Primeira Câmara (MDA)

- [Nota Técnica nº 24/2007/DINOR/SGCN/SECOM-PR](#)

Esclarecimento sobre a proposta de mérito expedida pela Secretaria do Recursos do TCU sobre o Pedido de Reexame interposto em face do Acórdão nº 2062 - TCU - Plenário

- [Nota Técnica nº 20/2007/DINOR/SGCN/SECOM-PR](#)

Consulta da ELETROBRAS sobre efeito suspensivo do Pedido de Reexame interposto pela Secom em face do Acórdão nº 2062/2006 - TCU - Plenário

- [Nota Técnica nº 17/2007/DINOR/SGCN/SECOM-PR](#)

Alcance dos acórdãos do TCU e efeitos dos recursos interpostos em face das suas decisões - Acórdão nº 2.144/2006 - TCU - Plenário e Decisão nº 188/1995 - TCU - Plenário

- [Nota Técnica nº 15/2007/DINOR/SGCN/SECOM-PR](#)

Subsídios para interposição do Recurso de Embargos de Declaração - Acórdão nº 355/2006 - TCU- Plenário

- [Nota Técnica nº 10/2007/SGCN/SECOM-PR](#)

Subsídios para interposição do Recurso de Embargos de Declaração - Acórdão nº 814/2007 - TCU - Plenário

- [Nota Técnica nº 02/2007/SGCN/SECOM-PR](#)

Subsídios para interposição do Recurso de Embargos de Declaração - Acórdão nº 216/2007 - TCU - Plenário

- [Nota Técnica nº 01/2007/SGCN/SECOM-PR](#)

Subsídios para interposição de Pedido de Reexame junto ao TCU - Acórdão 2062/2006 - TCU - Plenário

Política de Comunicação e divulgação social

- [Nota Técnica nº 14/2007/DINOR/SGCN/SECOM-PR](#)

Atendimento de demandas da rede de Tecnologia Social - RTS

Publicidade de Utilidade Pública e Institucional

- [Nota Técnica nº 19/2009/DENOR/SGCN/SECOM-PR](#)

Subsídios para defesa da União no recurso a ser interposto em face da Sentença que declarou a nulidade dos atos relativos à campanha publicitária sobre a reforma da Previdência Social

- [Nota Técnica nº 05/2009/DENOR/SGCN/SECOM-PR](#)

MPF (PFDC) - programa de TV ofensivos

- [Nota Técnica nº 04/2009/DENOR/SGCN/SECOM-PR](#)

CONAR- representação em face da campanha "Minha casa, minha vida"

- [Nota Técnica nº 09/2007/SGCN/SECOM-PR](#)

Subsídios para Defesa da União - Ação para impedir a utilização de logomarcas de governo

Publicidade em período eleitoral

- [Nota Técnica nº 14/2009/DENOR/SGCN/SECOM-PR](#)

Eleições 2010 - cálculo do limite de despesas com publicidade

Manuais

- [Publicidade](#)
- [Serviços de Comunicação Digital](#)

Outros documentos

- [Acordo Secom CENP, de 29/05/2002](#)

Termos do acordo entre Governo Federal e o mercado publicitário sobre publicidade de Utilidade Pública

- [Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária](#)

Formulado por entidades representativas do mercado publicitário, define o conjunto das melhores práticas, sob a ótica da ética e do respeito ao cidadão, para o desenvolvimento da atividade publicitária no Brasil

- [Código de Ética dos Profissionais da Propaganda](#)

Conjunto de Definições, normas e regulamentos que orientam a conduta do profissional de propaganda

Parte II – Documentos da CENP

Normas-Padrão da Atividade Publicitária

Comunicações normativas

- [C.N. 01 - Atividades de Agências](#)
- **C.N. 02 - Programas de Incentivo**
Revogada em razão do artigo 18 da lei 12.232/10 e do Anexo C assinado em 1º de Dezembro de 2008

- **C.N. 03 - Desconto de Agência**
(Revogada com efeitos *ex-tunc*)
- C.N. 04 - Remuneração de Permutas
- C.N. 05 - Rescisão de Contratos
- **C.N. 06 - Conselho de Ética**
(revogada em razão das atualizações das Normas-Padrão e Regimento Interno do Conselho de Ética aprovadas em 13/11/2012, bem como dos Estatutos Sociais aprovados em 30/11/2012)
- **C.N. 07 - Remuneração de Agências (Revalidada)**
(Revogada com efeitos *ex-tunc*)
- **C.N. 08 - Comissões de Conciliação**
(revogada em razão das atualizações das Normas-Padrão e Regimento Interno do Conselho de Ética aprovadas em 13/11/2012, bem como dos Estatutos Sociais aprovados em 30/11/2012)
- **C.N. 09 - Conciliação Prévia**
(revogada em razão das atualizações das Normas-Padrão e Regimento Interno do Conselho de Ética aprovadas em 13/11/2012, bem como dos Estatutos Sociais aprovados em 30/11/2012)
- C.N. 10 - Agências Experimentais / Laboratórios
- **C.N. 11 - Esclarecimentos sobre o direito ao "Desconto Padrão de Agência"**
(Revogada em razão da atualização do item 2.4.1.1 das Normas-Padrão da Atividade Publicitária, datada de 15/12/10)
- C.N. 12 - Agências Especializadas (Consolidada)
- C.N. 13 - Sistema "S"
- C.N. 14 - Custo Zero
- C.N. 15 - House Agency
- C.N. 16 - Certificação de Agências de Publicidade (Objeto Social)
- C.N. 17 - Estrutura Profissional Mínima

Legislação

- Lei Nº 12.232, de 29 de Abril de 2010
- Decreto Nº 4.563 de 31 de Dezembro de 2002
- Acordo entre o Governo Federal e o Mercado Publicitário
- Código Brasileiro de Auto-Regulamentação Publicitária
- **Código de Ética dos Profissionais da Propaganda**
- Lei Nº 4.680 de 18 de Junho de 1965
Dispõe sobre o exercício da profissão de publicitário
- **Decreto Nº 57.690 de 01 de Fevereiro de 1966**
Regulamento para execução da lei 4680/65
- Decreto Nº 4.799 de 04 de Agosto de 2003
- Lei Nº 9.610 de 19 de Fevereiro de 1998
Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais
- Lei Nº 8.666 de 21 de Junho de 1993
Institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências
- Lei Nº 8.078 de 11 de Setembro de 1990
Dispõe sobre a proteção do consumidor

APÊNDICE B – Relação de documentos normativos analisados

Após pré-análise de todos os documentos constantes do apêndice A, chegou-se a estes efetivamente componentes do *corpus* de análise na qual se deteve.

Parte I - Documentos da Secom

Leis

- [Lei nº 12.232, de 29/04/2010](#)

Licitação e contratação de serviços de publicidade

- [Lei nº 10.683, de 28/05/2003](#)

Competências da Secom

- [Lei nº 8.666, de 21/06/1993](#)

Licitações e contratos da administração pública

- [Lei nº 4.680, de 18/06/1965](#)

"Lei da Propaganda"

Decretos

- [Decreto nº 6.555, de 08/09/2008](#)

Comunicação Social do Poder Executivo Federal

- [Decreto nº 6.377, de 19/02/2008](#)

Estrutura Regimental da Secom

- [Decreto nº 4.563, de 30/12/2002](#)

Regulamento da Lei nº 4.680, de 18.06.1965 – alteração da remuneração de agências

- [Decreto nº 57.690, de 31/01/1966](#)

Regulamento da Lei nº 4.680, de 18.06.1965

Instruções normativas

- [Instrução Normativa nº 6, de 14/06/14](#)

Suspensão da publicidade no período eleitoral

- [Instrução Normativa nº 5, de 06/06/2011](#)

Ações de publicidade - conceitos

- [Instrução Normativa nº 4, de 21/12/2010](#)

Licitações e contratos de serviços de publicidade

- [Instrução Normativa nº 2, de 16/12/2009](#)

Ações de publicidade

- [Instrução Normativa nº 2, de 30/4/2008](#)

Contratação de serviços, continuados ou não

Portarias

- [Portaria nº 100, de 13/08/2012](#)

Manual de Procedimento das Ações de Publicidade - alteração e complemento

- [Portaria nº 115, de 17/12/2009](#)

Sistemática de encaminhamento das propostas de ações de publicidade (PAD)

Manuais

- [Publicidade](#)

Outros documentos

- [Acordo Secom CENP, de 29/05/2002](#)

Termos do acordo entre Governo Federal e o mercado publicitário sobre publicidade de Utilidade Pública

- [Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária](#)

Formulado por entidades representativas do mercado publicitário, define o conjunto das melhores práticas, sob a ótica da ética e do respeito ao cidadão, para o desenvolvimento da atividade publicitária no Brasil

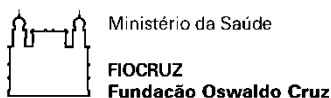
- [Código de Ética dos Profissionais da Propaganda](#)

Conjunto de Definições, normas e regulamentos que orientam a conduta do profissional de propaganda

Parte II – Documentos da CENP**Normas-Padrão da Atividade Publicitária****Comunicações normativas**

- [C.N. 01 - Atividades de Agências](#)
- [C.N. 12 - Agências Especializadas \(Consolidada\)](#)
- [C.N. 14 - Custo Zero](#)
- [C.N. 15 - House Agency](#)
- [C.N. 16 - Certificação de Agências de Publicidade \(Objeto Social\)](#)
- [C.N. 17 - Estrutura Profissional Mínima](#)

APÊNDICE C – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)



TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

O/A Sr/Sr^a está convidado/a a participar da pesquisa ‘Circuito produtivo da publicidade governamental de utilidade pública na área de saúde: análise do processo de demanda, realização e avaliação das campanhas do Ministério da Saúde’, sob a responsabilidade do pesquisador Marcelo Rodrigo de Avelar Bastos Alves, aluno do curso de mestrado do Instituto de Comunicação Científica e Tecnológica, da Fundação Oswaldo Cruz (ICICT/Fiocruz). A pesquisa, com finalidade exclusivamente científica, vai investigar o processo de realização de campanha de publicidade de utilidade pública pelo Ministério da Saúde. Ressaltamos que, por meio de sua participação, o/a Sr/Sr^a estará contribuindo para a reflexão sobre os processos e aspectos relacionados ao desenvolvimento – demanda, realização e avaliação – de campanha publicitária governamental de utilidade pública na área de saúde.

Os selecionados para serem entrevistados nesta pesquisa são profissionais do Poder Executivo Federal, do mercado publicitário e da sociedade civil. Sua participação é voluntária, não implica despesa ou envolve remuneração e não implica riscos significativos. Os riscos potenciais seriam, essencialmente, eventuais constrangimentos pelo seu desconhecimento ou sua recusa em abordar determinado tema. É importante ressaltar que este estudo não divulgará o nome de nenhum entrevistado, porém é possível que qualquer leitor interessado efetue o cruzamento de dados, como cargo ocupado, organização em que trabalha e período/data em que foi realizada a entrevista e, com isso, possa tentar estabelecer uma possível identificação.

Já, em relação aos potenciais benefícios em participar deste estudo, tem-se o bem-estar em poder apresentar seu trabalho/função e instituição, bem como colaborar para o desenvolvimento da ciência, da sociedade e da própria organização em que você trabalha ao gerar dados potencialmente úteis a seu próprio processo de trabalho.

Sua participação acontecerá por meio de entrevistas pessoais com gravação em áudio, que poderá ser submetida a sua conferência, caso deseje. Elas serão conduzidas por este pesquisador, em seu ambiente de trabalho ou local de sua melhor conveniência (conforme já orientado previamente por e-mail, telefonema ou pessoalmente por ocasião do convite), a partir de um roteiro de perguntas/assuntos e terá duração aproximada de 60 minutos.

Salientamos que, a qualquer momento, o/a Sr/Sr^a terá o direito de esclarecer dúvidas e obter informações sobre qualquer aspecto referente à pesquisa, assim como interromper a sua participação a qualquer momento, sem nenhum prejuízo ou penalidade.

O pesquisador Marcelo Rodrigo de Avelar Bastos Alves poderá ser contatado na Fiocruz (Avenida Brasil, 4036/ sala 512, Manginhos, RJ); pelos telefones (21) 98326 5604 ou e-mail marcelo.alves@icict.fiocruz.br.

Mais informações poderão ser obtidas na Gestão Acadêmica do ICICT/Fiocruz (Avenida Brasil, 4036/ sala 210, Manginhos, RJ; telefones (21) 3882-9033/9063) ou junto ao Comitê de Ética em Pesquisa da EPSJV – cujo contato está citado no rodapé desta página.

Com a aceitação deste TCLE, o/a Sr/Sr^a assume que tomou conhecimento da finalidade da pesquisa ‘Circuito produtivo da publicidade governamental de utilidade pública na área de saúde: análise do processo de demanda, realização e avaliação das campanhas do Ministério da Saúde’; leu este documento e esclareceu possíveis dúvidas. Confirma, também, que recebeu uma via assinada deste TCLE.

Data: ___/___/___

Assinatura do/a participante

Assinatura do Pesquisador Responsável

APÊNDICE D – Roteiro de entrevistas



ROTEIRO DE ENTREVISTA - Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Informação e Comunicação em Saúde – ICICT/Fiocruz
Circuito produtivo da publicidade governamental de utilidade pública na área de saúde



ORIENTAÇÕES

1. Agradecer pela disponibilidade e colaboração
2. Apresentar-me como profissional da área e mestrando do PPGICS/ICICT/Fiocruz
3. Ratificar o interesse acadêmico com foco em processos de gestão e o anonimato pelas informações
4. Apresentar interesse específico: “Meu interesse é compreender como se dá o processo de realização das campanhas de utilidade pública do Ministério da Saúde”.
5. Informar que a entrevista será conduzida tendo como referência e interesse imediato a campanha de prevenção à AIDS de 2013, (*colocar o nome da campanha selecionada para o corpus empírico*). No caso do entrevistado não ter estado envolvido com tal campanha, a entrevista será conduzida focando-se de forma inespecífica as campanhas da área da AIDS em primeiro plano e as demais campanhas de Publicidade Governamental de Utilidade Pública na Área de Saúde (PGUPAS), em segundo plano.
6. Solicitar a assinatura do TCLE e pedir a autorização para gravação da entrevista
7. Oferecer o acesso ao trabalho quando finalizado
8. Garantir o preenchimento da identificação atentando-se para o fato de tratar-se de roteiro único, porém com seções específicas para cada tipo de profissional.

PARTE 01 – IDENTIFICAÇÃO

(COMUM A TODOS OS ENTREVISTADOS)

(preenchimento prévio dos campos pertinentes e confirmação na hora)

Perfil do público entrevistado:

- () representante de área técnica governamental de saúde
- () representante de área técnica governamental de comunicação
- () representante de agência publicitária
- () representante de entidade da sociedade civil ligada ao tema da campanha

1. Nome do entrevistado:
2. Cargo do entrevistado:
3. Organização/setor do entrevistado:
4. Telefone de contato:
5. E-mail de contato:
6. Área de formação do entrevistado:
7. Breve histórico da experiência na organização /setor em que trabalha/atua e em atividades relacionadas à área de Saúde/Comunicação:

8. Esteve envolvido com a campanha de prevenção à AIDS, de 2013, intitulada Campanha Aids 2014 – Flight Carnaval?
 () SIM () NÃO

PARTE 02 – QUESTÕES GERAIS

(COMUM A TODOS OS ENTREVISTADOS)

1. Você conhece todo o processo de realização das campanhas de PGUPAS do Ministério da Saúde? Como ele acontece na sua visão? Você poderia descrevê-lo e desenhá-lo para mim tendo como referência a Campanha Aids 2014 – Flight Carnaval?
(disponibilizar papel A3, lápis e borracha)
2. Podemos repassar a ilustração feita por você? Você pode identificar/ratificar para mim os setores, cargos, documentos/materiais e fluxos envolvidos?

(Se não tiver ficado claro nas respostas/procedimentos dos itens 01 e 02, perguntar:)

3. Onde começou e onde terminou o processo de realização desta campanha? Por que você entende que são esses os pontos de início e término do processo?
- 3.1. E em relação a outras campanhas sobre AIDS? O que é similar e o que difere?
- 3.2. E em relação a outras campanhas PGUPAS do Ministério? O que é similar e o que difere?

(Dar continuidade:)

4. Você entende que esse processo, no caso da campanha em questão, está naturalizado e transcorre “tranquilamente” dentro do que é previsto para ele? Ou você entende que há pontos controversos, que ainda merecem ser melhorados do ponto de vista administrativo ou de qualquer outro ponto de vista? Há clareza do processo por parte de todos os envolvidos?
- 4.1. E em relação a outras campanhas sobre AIDS? O que é similar e o que difere?
- 4.2. E em relação a outras campanhas PGUPAS do Ministério? O que é similar e o que difere?
5. As pessoas e setores que integram esse processo se conhecem para fora do processo? Ou seja, vocês tem contato pessoal ou profissional que não seja para realizar as campanhas de PGUPAS? Isso atrapalha ou facilita o processo? Por quê?
6. Você entende que esse processo de realização da campanha focada é um processo essencialmente técnico-administrativo? Ou existem outros fatores que podem interferir positivamente ou negativamente para que ele transcorra satisfatoriamente? Que fatores seriam esses? Como eles interferem?
- 6.1. E em relação a outras campanhas sobre AIDS? O que é similar e o que difere?
- 6.2. E em relação a outras campanhas PGUPAS do Ministério? O que é similar e o que difere?

PARTE 03 – QUESTÕES ESPECÍFICAS

(ATENÇÃO: SEÇÃO DIFERENCIADA DE ACORDO COM PERFIL DO ENTREVISTADO)

() REPRESENTANTE DE AGÊNCIA PUBLICITÁRIA

7. Quem demandou efetivamente a Campanha Aids 2014 – Flight Carnaval? Há uma clareza do que determinou tal demanda? Com base em quê ela foi feita? Foram considerados indicadores epidemiológicos, técnicos da área de saúde? Em que medida eles são importantes?
 - 7.1E em relação a outras campanhas sobre AIDS? O que é similar e o que difere?
 - 7.2E em relação a outras campanhas PGUPAS do Ministério? O que é similar e o que difere?
- 8 O que fundamenta e orienta o desenvolvimento das campanhas do ponto de vista publicitário? Há perfis sociodemográficos ou qualquer outro parâmetro sócio-comportamental para direcionar abordagem, approach, conceito, estratégias etc?
- 9 Nesse sentido, o que orientou a campanha em questão?
- 10 Qual sua percepção da contribuição da campanha em questão para a saúde da população? Ela contribuiu? Qual a contribuição efetiva? Como ela foi avaliada?
 - 10.1 E em relação a outras campanhas sobre AIDS? O que é similar e o que difere?
 - 10.2 E em relação a outras campanhas PGUPAS do Ministério? O que é similar e o que difere?
- 11 Você entende haver diferenças no desenvolvimento de uma campanha de PGUPAS/MS em relação às rotinas de criação de campanhas por sua agência? Em que ela se difere? Como isso é percebido por vocês?
- 12 Nesse sentido, o que diferenciou a campanha em questão das demais?
- 13 Qual o seu papel (ou das agências) na realização da campanha em questão?
 - 13.1 E em relação a outras campanhas sobre AIDS? O que é similar e o que difere?
 - 13.2 E em relação a outras campanhas PGUPAS do Ministério? O que é similar e o que difere?

() REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL

7. Quem demandou efetivamente a Campanha Aids 2014 – Flight Carnaval? Há uma clareza do que determinou tal demanda? Com base em quê ela foi feita? Foram considerados indicadores epidemiológicos, técnicos da área de saúde? Em que medida eles são importantes?
 - 7.1 E em relação a outras campanhas sobre AIDS? O que é similar e o que difere?

7.2 Você sabe me informar em relação a outras campanhas PGUPAS do Ministério? O que é similar e o que difere?

8 O que fundamentou e orientou o desenvolvimento da campanha em questão na sua opinião? Eu digo em relação à abordagem, a como o assunto foi tratado, a escolha das peças, do público... A que está relacionado? Está relacionado ao imaginário da sociedade? Dos envolvidos ou do público-alvo das campanhas? Das entidades representativas?

9 Qual sua percepção da contribuição da campanha em questão para a saúde da população? Ela contribuiu? Qual a contribuição efetiva? Como ela foi avaliada?

9.1 E em relação a outras campanhas sobre AIDS? O que é similar e o que difere?

9.2 E em relação a outras campanhas PGUPAS do Ministério? O que é similar e o que difere?

10 Você entende haver diferenças no desenvolvimento da campanha em questão em relação às rotinas de criação de outras campanhas sobre AIDS? Em que ela se difere? Como isso é percebido por você?

10.1 E em relação a outras campanhas PGUPAS do Ministério? O que é similar e o que difere?

11 Qual o seu papel (ou das entidades representativas da sociedade civil) na realização na campanha em questão?

11.1 E em relação a outras campanhas sobre AIDS? O que é similar e o que difere?

11.2 E em relação a outras campanhas PGUPAS do Ministério? O que é similar e o que difere?

() REPRESENTANTE DE ÁREA TÉCNICA DE SAÚDE

7. Quem demandou efetivamente a campanha Campanha Aids 2014 – Flight Carnaval? O que determinou tal demanda? Com base em quê ela foi feita? Foram considerados indicadores epidemiológicos, técnicos da área de saúde? Em que medida eles são importantes?

7.1. E em relação a outras campanhas sobre AIDS? O que é similar e o que difere?

7.2. E em relação a outras campanhas PGUPAS do Ministério? O que é similar e o que difere?

8. Qual sua percepção da contribuição da campanha em questão para a saúde da população? Elas contribuem? Qual a contribuição efetiva? Como ela é avaliada?

8.1 E em relação a outras campanhas sobre AIDS? O que é similar e o que difere?

8.2 E em relação a outras campanhas PGUPAS do Ministério? O que é similar e o que difere?

9. Qual o seu papel (ou o papel das áreas técnicas de saúde) na realização da campanha em questão?

9.1 E em relação a outras campanhas sobre AIDS? O que é similar e o que difere?

9.2 E em relação a outras campanhas PGUPAS do Ministério? O que é similar e o que difere?

() REPRESENTANTE DE ÁREA TÉCNICA DE COMUNICAÇÃO

7. Quem demandou efetivamente a Campanha Aids 2014 – Flight Carnaval? O que determinou tal demanda? Com base em quê ela foi feita? Foram considerados indicadores epidemiológicos, técnicos da área de saúde? Em que medida eles são importantes?

7.1. E em relação a outras campanhas sobre AIDS? O que é similar e o que difere?

7.2. E em relação a outras campanhas PGUPAS do Ministério? O que é similar e o que difere?

8. O que fundamenta e orienta o desenvolvimento das campanhas do ponto de vista publicitário? Há perfis sócio-demográficos ou qualquer outro parâmetro sócio-comportamental para orientar abordagem, approach, conceito, estratégias etc?

9. Qual sua percepção da contribuição da campanha em questão para a saúde da população? Elas contribuem? Qual a contribuição efetiva? Como ela é avaliada?

9.1. E em relação a outras campanhas sobre AIDS? O que é similar e o que difere?

9.2. E em relação a outras campanhas PGUPAS do Ministério? O que é similar e o que difere?

10. Qual o seu papel (ou das áreas técnicas de comunicação) na realização da campanha em questão?

10.1. E em relação a outras campanhas sobre AIDS? O que é similar e o que difere?

10.2. E em relação a outras campanhas PGUPAS do Ministério? O que é similar e o que difere?

PARTE 04 – FECHAMENTO

(COMUM A TODOS OS ENTREVISTADOS)

Para que eu tenha uma visão correta e abrangente do circuito de realização das campanhas de PGUPAS do MS, você entende que eu preciso conversar com quais pessoas e ter acesso a quais materiais? Você poderia me ajudar a conseguir tais contatos e ter acesso a tais materiais?

(ORIENTAÇÃO: “Obrigado por seu tempo e colaboração”)

APÊNDICE E – Interesses focados no roteiro de entrevista

-
1. Fluxograma: identificação e descrição de processos relacionados ao desenvolvimento de uma campanha de comunicação publicitária em suas etapas, fluxos, atores e elementos.

 2. Organograma: identificação e descrição das estruturas organizativas envolvidas nos processos de realização das PGUPS com suas instâncias, vínculos e inserção hierárquica.

 3. Institucionalização: avaliação de como transcorre o processo em termos de sua eficiência, falhas, acertos, consolidação, conhecimento e clareza por parte dos envolvidos, das etapas e regras.

 4. Relações entre os atores: identificação de vínculos, e suas naturezas, considerando suas formações, cargos e inserção institucional.

 5. Natureza dos processos: avaliação da natureza dos processos estabelecidos na categoria Fluxograma, buscando identificar dimensões comunicacional, política, financeira etc.

 6. Determinantes e interferências nos processos: identificação e análise de elementos que funcionem como orientadores, adjuvantes, determinantes, intervenientes conjunturais, direta e indiretamente.

 7. Contribuições da campanha: identificação das percepções e evidências de contribuições que as campanhas realizadas trazem para quaisquer atores, setores ou dimensões.

 8. Particularidades das PGUPS: identificação e análise de características que são próprias e diferenciais das campanhas de utilidade pública, governamentais e na área de saúde.

 9. Análise do lugar de fala do entrevistado: análise do perfil profissional, social e cultural do entrevistado considerando seu cargo, função, postura, formação e experiência.
-

APÊNDICE F – Estratégias de busca – levantamento bibliográfico

Trabalhou-se com duas estratégias de busca cruzadas em uma base de dados representativa da área da Saúde e uma da área de Comunicação.

Estratégia 01 – Nesta estratégia tematicamente mais abrangente, considerou-se os assuntos Comunicação Social e as campanhas publicitárias, excluindo-se tudo que se refira à indústria (farmacêutica ou do tabaco, por exemplo). Para isso, na busca em bases da Saúde, observando-se o vocabulário DeCS, elegeu-se o descritor “L01.143 Comunicação” com todas as suas variações possíveis (operador comunicação\$) exigindo-se a ocorrência concomitante do assunto “campanhas” que, no DeCS, são indicadas pelo descritor “SP2.021 Promoção da Saúde”. Todas as variações possíveis da indústria – descritor “SP4.011.087.718.439 Indústria” - foram excluídas, ficando a estratégia de busca assim manifesta:

comunicação\$ [Descritor de assunto] and promoção da saúde [Descritor de assunto] and not indústria\$ [Descritor de assunto]

Estratégia 02 – Nesta estratégia, mais específica, o tema foi publicidade que possui o descritor “XX” no DeCS. À semelhança da estratégia anterior, as variações do descritor Indústria foram usados para excluir os materiais que abordassem tal assunto.

publicidade como assunto [Descritor de assunto] and not indústria\$ [Descritor de assunto]

As bases selecionadas foram a LILACS e a Scielo, representantes, respectivamente, das áreas de Saúde e de Comunicação. A LILACS, Literatura Latino-americana e do Caribe em Ciências da Saúde, integra a Biblioteca Virtual de Saúde (BVS) e se autointitula como “o mais importante e abrangente índice da literatura científica e técnica da América Latina e Caribe” (LILACS, s/p, s/d). Existente há 28 anos, possui atualmente **681.737** registros e **877** periódicos de **27** países. Vinculado ao Centro Latino-Americano e do Caribe de Informação em Ciências da Saúde (ou BIREME, como é mais conhecida a antiga Biblioteca Regional de Medicina), entendeu-se aqui possuir o respaldo institucional e científico necessário para servir como referência para um levantamento exploratório da temática deste estudo, já que se trata de “um centro especializado da Organização Pan-Americana da Saúde /

Organização Mundial da Saúde [...], orientado à cooperação técnica em informação científica em saúde” (OPAS, s/d, s/p). Além disso, dada a particularidade da realidade histórica, política, sanitária e epidemiológica brasileira, entende-se que um repositório sócio-geograficamente mais próximo em suas discussões poderia refletir maior pertinência dos achados que um repositório global ou de forte orientação norte-americana ou europeia.

O Scielo, Scientific Electronic Library Online, foi escolhido como representante da área de Comunicação de acordo com a seguinte lógica. Considerando-se o Portal de Periódicos da Capes, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, fundação do Ministério da Educação, como “uma biblioteca virtual que reúne e disponibiliza a instituições de ensino e pesquisa no Brasil o melhor da produção científica internacional” (CAPES, s/d, s/p), entendeu-se que as bases de dados de Comunicação ali disponibilizadas contemplariam de forma representativa e satisfatória a produção pertinente para este estudo exploratório. Apesar de ser corrente no meio acadêmico a não existência de uma base de dados tradicionalmente de referência para a Comunicação, ali constam seis bases a saber: Programa de Publicações Digitais da Propp (Unesp), Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal (RCAAP), SciELO.ORG, Repositório Institucional do Museu Paraense Emílio Goeldi, The Picture Post Historical Archive, 1938-1957 (Gale), The Sunday Times Digital Archive, 1822-2006 (Gale). A primeira trata apenas de livros, a segunda possui um acervo fortemente ligado ao seu país de referência, Portugal, a quarta possui apenas 26 títulos ligados à Comunicação em seu acervo enquanto as quinta e sexta bases possuem uma delimitação histórica dos períodos abordados que não contempla a atualidade necessária à temática do estudo. Assim, o Scielo surge como a opção natural por ter em seu acervo 1.166 periódicos e 496.562 artigos de mais de 12 países, sobretudo latino-americanos.

OPAS – Organização Pan-Americana da Saúde. Sobre a BIREME. Website institucional. Disponível em http://www.paho.org/bireme/index.php?option=com_content&view=article&id=37&Itemid=55&lang=pt. Acesso em 30/07/2014.

LILACS - Literatura Latino-americana e do Caribe em Ciências da Saúde. Website institucional. Disponível em <http://lilacs.bvsalud.org/>. Acesso em 30/07/2014.

Os produtos acadêmicos resultantes das buscas tiveram seus títulos e resumos analisados em uma triagem que envolveu como critérios de inclusão: texto nos idiomas inglês, espanhol ou português; acesso ao texto na íntegra por meio remoto internet ou mediado pelo sistema de bibliotecas da Fundação Oswaldo Cruz; produto acadêmico no formato artigo científico ou tese. Os critérios de exclusão foram: uso do termo publicidade no sentido de publicização ou visibilidade; foco em aspectos semióticos; avaliação de embalagens.

Diferentemente das estratégias para as bases de Saúde, por não trabalhar com vocabulário controlado – como o DeCS – o Scielo foi vasculhado utilizando-se os termos (keywords) “publicidade” e “saúde” numa primeira estratégia denominada aqui estratégia 03 e visualizada por:

(publicidade) AND (saúde)

A estratégia 04, ao contrário da 03 que considerou a pertinência na identificação dos trabalhos sobre publicidade que também abordavam a área de saúde, focou em um outro aspecto importante para este trabalho. Aquele que relaciona a publicidade à ideia de circuito. Forma consideradas variações do termo e a estratégia foi assim materializada:

(publicidade) AND ((fluxo) OR (processo) OR (circuito) OR (dinâmica))

Na LILACS, com a estratégia 01 foram encontrados 130 materiais e com a estratégia 02, 118. Após a triagem, chegou-se a 23 produtos para leitura. No Scielo foram encontradas 31 ocorrências para a estratégia 03 e 26 ocorrências com a estratégia 04. Ao final, após triagem, chegou-se a 02 títulos.

Ciente das limitações próprias de uma busca exploratória realizada em bases representativas e tendo claro que o objetivo aqui não é um levantamento bibliográfico exaustivo para mapeamento de toda a produção existente, buscou-se de forma complementar identificar textos pertinentes e úteis em fontes consideradas referências para estudos nas áreas de estudos sobre a interface Comunicação e Saúde. Para tal, utilizou-se como guia a relação de periódicos da Capes.

No portal de Teses e Dissertações da Capes, buscou-se com os termos CAMPANHA, PROPAGANDA e PUBLICIDADE, tendo, respectivamente, encontrado 21 achados e 0 usados, 61 achados e 0 usados e 132 achados e 4 usados.

Já no repositório da Compos, valeu-se dos descritores [publicidade] OR [propaganda] o que gerou-nos 06 achados. No da Intercom/Portcom usamos [saúde] AND [publicidade] e [saúde] AND [propaganda] e encontramos 03 títulos. Já no portal da Capes Periódicos a busca teve que ser realizada em cada periódico em separado e utilizou-se os descritores a seguir: [saúde] [publicidade] [propaganda] + [salud] [publicidad] [propaganda] + [health] [advertising] [propaganda] [publicity]. Obteve-se 58 achados, sendo que foram entendidos como pertinentes ao final da triagem apenas 06.

APÊNDICE G – Fluxogramas



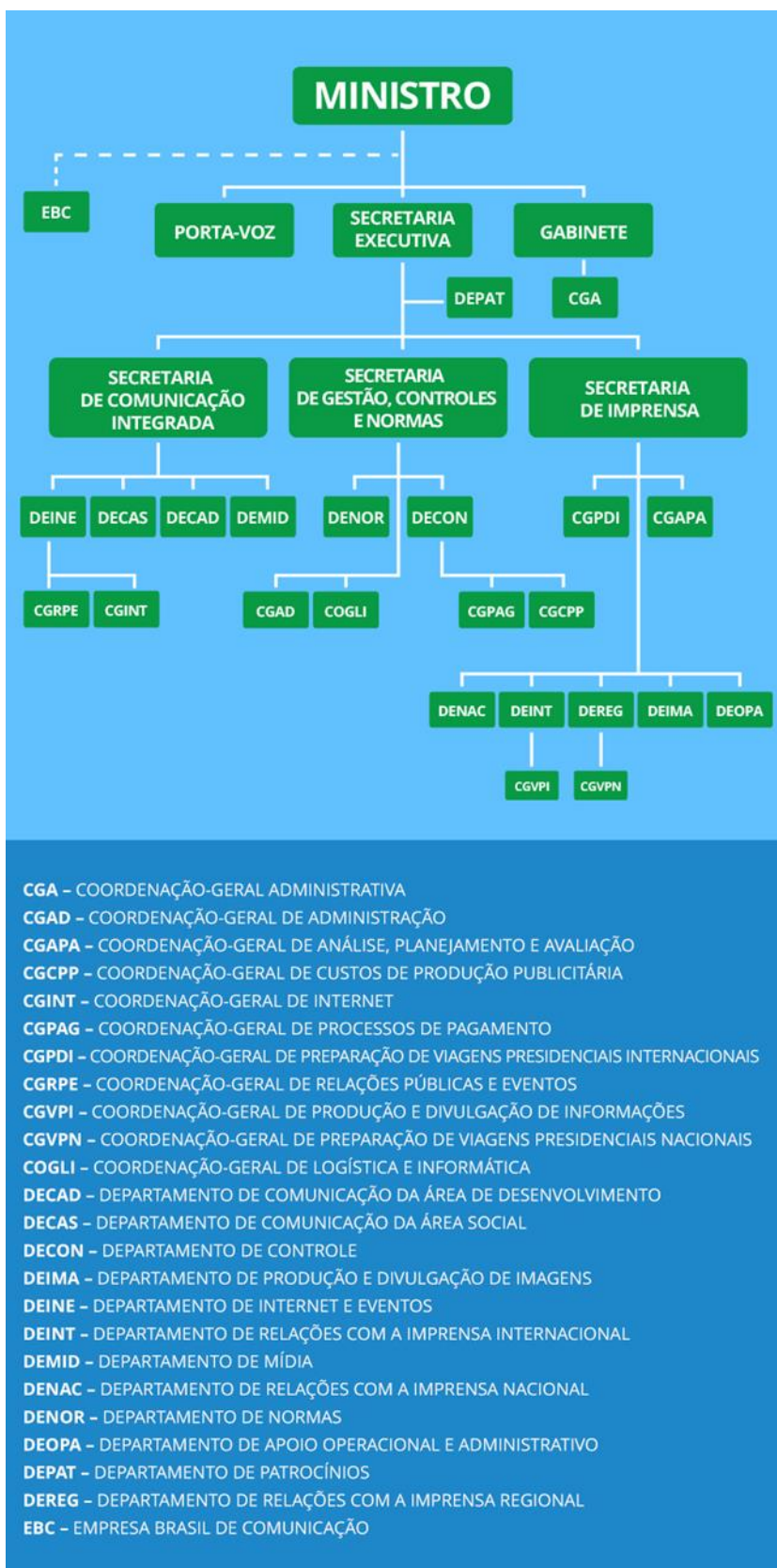
ANEXO A – Mapa noturno



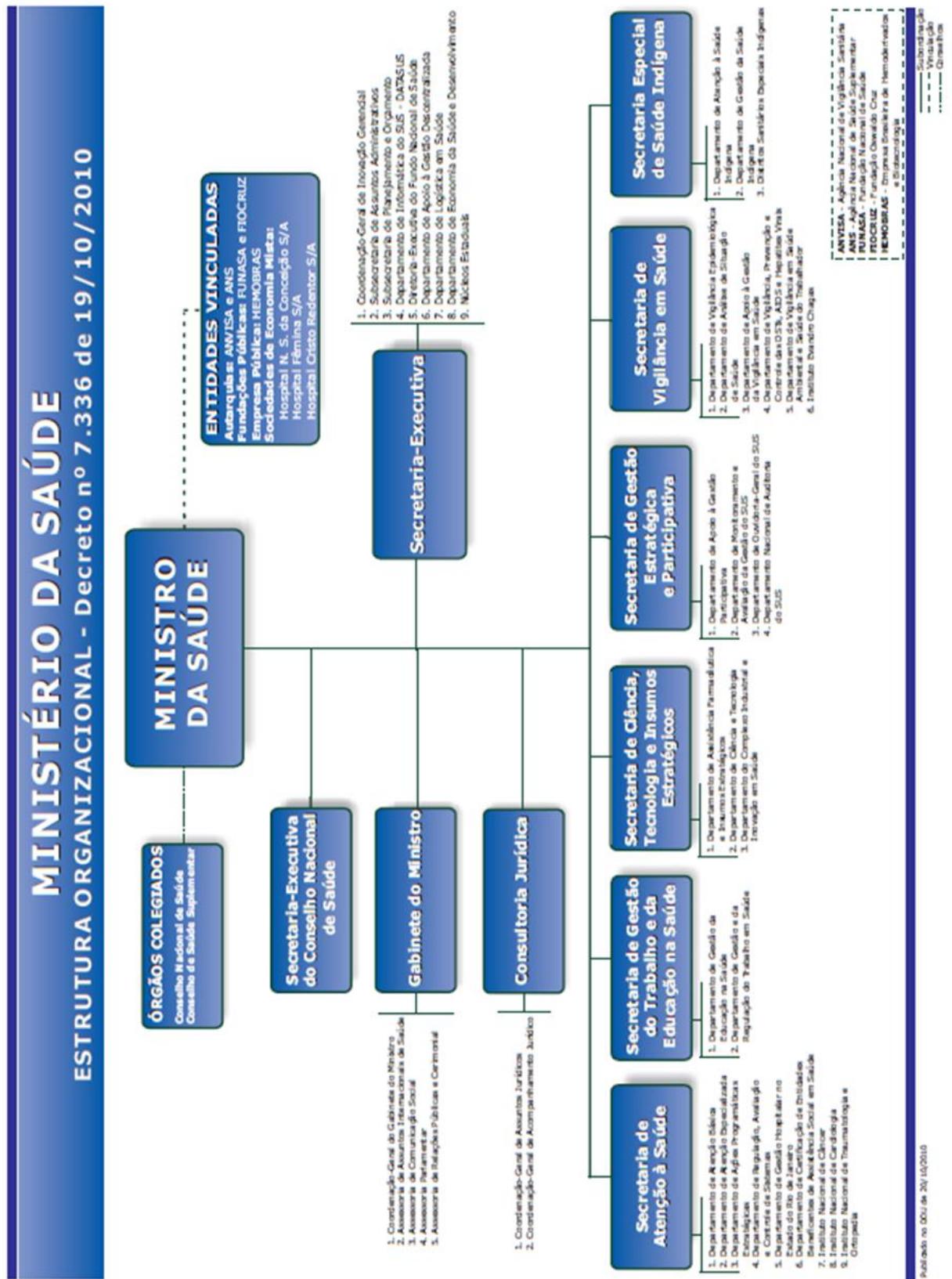
Figura 1: Mapa das Mediações.

Fonte: (MARTÍN-BARBERO, 2003, p.16)

ANEXO B – Organograma da Secom



ANEXO C – Organograma do Ministério da Saúde



ANEXO D – Peças ilustrativas da campanha *Aids 2014 – Flight Carnaval*



Ad jornal, meia página



Ad revista, página dupla



Outdoor