

Campanha pública educativa: teoria e técnicas publicitárias

Mônica Prado¹
Victor Lopes²

Resumo

Esta pesquisa está inserida na interface Comunicação e Política Pública, sendo a Publicidade um instrumento de gestão. A pergunta problema que norteou o trabalho é: quais são a teoria e as práticas publicitárias que fundamentam campanhas públicas educativas praticadas pelo anunciante governamental, privado e do terceiro setor? O resultado indica que a publicidade que se dedica a informar e a educar é uma modalidade de publicidade governamental, também usada pelos Poderes Legislativo e Judiciário e por ONGs e empresas privadas na forma de responsabilidade social. No geral, as técnicas preferidas pelos publicitários são: testemunhal, *merchandising*, bordões e cenas do cotidiano; e os enfoques são: humor, emoção e impacto (principalmente morte e medo). A pesquisa foi desenvolvida no âmbito do Programa de Iniciação Científica e do Programa de Iniciação Científica Júnior (FAPDF 03/2008) dentro do Curso de Comunicação Social da Faculdade de Tecnologia e Ciências Sociais Aplicadas (FATECS) do UniCEUB.

Palavras-chave: Comunicação pública. Publicidade de utilidade pública. Técnicas publicitárias.

1 Introdução

A interface Comunicação e Política Pública não é nova e se faz presente, por exemplo, no mundo da Saúde e, mais recentemente, no mundo do Meio Ambiente.

¹ Mônica Prado é mestre em Comunicação pela Universidade de Brasília (UnB), docente do curso de Comunicação Social do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB) e do curso de pós-graduação em Assessoria em Comunicação Pública do Instituto de Educação Superior em Brasília (IESB). A pesquisa que originou o artigo contou com a participação do aluno Wesley Feitosa da Silva, estudante de Ensino Médio, como bolsista do PIC Junior. Contato: monica.prado@uniceub.br.

² Victor Lopes foi aluno do UniCEUB de Publicidade e Propaganda e bolsista do PIC 2009.

Comunicação e Educação para a Saúde e Educação Ambiental são áreas muito bem demarcadas de estudos científicos, no âmbito da gestão pública, seja no Brasil ou no mundo. No setor privado, Comunicação para a Sustentabilidade trata do consumo sustentável como vantagem competitiva, face verde também no terceiro setor. Essas áreas se comunicam com a sociedade por intermédio de instrumentos pedagógicos tradicionais e contemporâneos como teatro, cartilha e jogos educativos (eletrônicos ou não), dentre outros, e também pelas campanhas públicas educativas, objeto da Publicidade. A contribuição do estudo exploratório do projeto de pesquisa “Campanha pública educativa: teoria e técnicas publicitárias” está na sistematização das práticas e técnicas utilizadas para as campanhas e na construção do quadro referencial da Publicidade como instrumento de gestão de Política Pública, em uma tentativa de trazer o mundo da experiência para dentro do mundo do conhecimento acadêmico.

A pesquisa, inserida na interface Comunicação e Política Pública, aponta que a Publicidade, como instrumento de gestão, desloca-se de sua concepção tradicional dentro das Ciências da Comunicação como braço forte do mundo do mercado, do capital, da mercadoria, da marca, da imagem e da vantagem competitiva, para o mundo da educação, do aprender, da mudança de hábitos e do desenvolvimento integral do cidadão. A modalidade de Publicidade que informa e educa (utilidade pública) é a pesquisa desenvolvida no âmbito do Programa de Iniciação Científica – PIC – e do Programa de Iniciação Científica – PIC Júnior (FAPDF 03/2008), no curso de Comunicação Social da Faculdade de Tecnologia e Ciências Sociais Aplicadas (FATECS) do UniCEUB.

2 Embasamento

Três ingredientes compõem o quadro conceitual da comunicação pública como guarda-chuva para os estudos Comunicação e Políticas Públicas.³

³ Ideias desenvolvidas originalmente para a Introdução do livro *Coletânea@Pública: Práticas de Comunicação Pública em Brasília* (PRADO, 2008).

O primeiro ingrediente é o conceito estabelecido por Elizabeth Brandão que trata do *locus* em que a comunicação acontece:

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 (BRANDÃO, 2007, p. 31).

O segundo ingrediente tem duas faces: o interesse público e a transparência, calcados no direito à informação, como direito fundamental do cidadão. Essas duas faces tratam do conteúdo da comunicação pública, uma vez que as mensagens públicas têm caráter de utilidade pública. Pierre Zémor, citado por Heloiza Matos, diz:

[...] as formas da Comunicação Pública se dividem em cinco categorias, todas tendo a informação como objetivo: responder à obrigação que as instituições públicas têm de informar o público; estabelecer uma relação de diálogo de forma a permitir a prestação de serviço ao público; apresentar e promover serviços da administração; tornar conhecidas as instituições (comunicação externa e interna); e divulgar ações de comunicação cívica e de interesse geral (ZÉMOR, 1995 apud MATOS, 2004, p. 118).

O terceiro ingrediente é o efeito desejado a partir da comunicação pública praticada: participação nas decisões públicas. O efeito último é o exercício da democracia, para o qual deve ser considerada a relação de interdependência entre o Estado e o cidadão e o cidadão e o Estado. Quanto ao Estado, a relação que ele estabelece com o cidadão quanto ao acesso à informação e a instrumentos públicos de participação social; quanto ao cidadão, a relação que ele estabelece com o Estado quanto a consumir e apreender a informação e quanto ao uso dos múltiplos instrumentos de participação (consultas populares, consultas públicas e audiências públicas, a título de exemplo) na busca de solução de problemas públicos. Ilustra o terceiro ingrediente a reflexão de Jorge Duarte:

A idéia-chave talvez seja a de espírito público, o compromisso de colocar o interesse da sociedade antes da conveniência da empresa, da entidade, do governante, do ator político. O objetivo central é fazer com que a sociedade ajude a melhorar a própria sociedade (DUARTE, 2003, p. 10-11).

Considerando o *locus* de atuação, o conteúdo das mensagens e o efeito desejado, os emissores da comunicação pública estão presentes nos três setores sociais: primeiro setor (governo); segundo setor (mercado); e terceiro setor (sociedade civil). Portanto, a comunicação pública é transversal a todos os setores da sociedade.

Tendo como premissa a transversalidade do interesse público para os diversos setores, João Roberto Costa (2006) defende que o conceito de comunicação de interesse público é mais preciso do que o conceito de comunicação pública, pois, no Brasil, associa-se comunicação pública ao âmbito da administração pública e às práticas comunicacionais dos governos. Para o autor, ações de desenvolvimento social são de interesse público e o universo dessas ações abrange tanto o setor público, como o privado e o terceiro setor. João Roberto Costa assim explica:

Sem menosprezar a importância do papel fundamental do Estado, dos governos e das instituições públicas nas ações de comunicação para o desenvolvimento social [...], ao adotarmos a expressão 'interesse público' procuramos, portanto, contextualizar de forma mais abrangente o sentido da palavra 'público', ou seja, toda a sua amplitude, o que inclui o universo estatal, o universo privado e, mais recentemente, o universo do Terceiro Setor. O interesse público é, portanto, muito maior do que o interesse da administração pública em suas diversas necessidades de comunicação, como também é muito maior do que o interesse privado. Por isso, entendemos que a CIP (comunicação de interesse público) designa melhor esse conjunto de ações de comunicação (COSTA, 2006, p. 22).

Os três ingredientes do quadro conceitual e a pluralidade de emissores, resultante da transversalidade do conteúdo, enfatizam o papel relacional da comunicação, o papel central do cidadão e o papel de compromisso na busca de resultados tangíveis e concretos para o desenvolvimento social no universo da comunicação pública/comunicação de utilidade pública/comunicação de interesse público no Brasil. Em palestra no Intercom 2006, Maria Alice Machado, na posição de superintendente de Comunicação Social da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), tece a interconexão entre os ingredientes e aponta o valor e a práxis da Comunicação.

A Comunicação deve ser entendida como elemento estratégico nesse processo. Se o Governo é o gerenciador

das políticas públicas, se público significa os interesses do Cidadão, se o objetivo é ajustar o mais possível a relação entre os dois, a Comunicação precisa ser uma ação formalmente constituída, dentro das políticas públicas, creditando-lhe a capacidade de influir no desenvolvimento dessa questão. Nesse contexto, a Comunicação, por meio de profissionais habilitados e qualificados, deve tornar possível a disseminação de informações que levem o cidadão a um conhecimento mais realista do país, a um melhor entendimento de seu governo e das políticas públicas, ao respeito às diferenças sócio-culturais e econômicas dos setores da sociedade. Em condições ideais, a Comunicação deve ser a porta-voz da prática da prestação de contas (papel do Governo), da expressão da opinião pública (Democracia) e do espaço público para os temas de interesse público (Cidadania). (MACHADO, 2006).

A partir do exposto, tem-se a comunicação pública como referência para a interface Comunicação e Políticas Públicas. O aspecto dessa interface que interessa à pesquisa no âmbito do PIC é a campanha pública educativa (terreno da publicidade de utilidade pública) e o seu enlace com a Política Pública que a originou como demanda ou como estratégia.

Do ponto de vista da comunicação pública, um Estado vigilante é um Estado responsável, que presta conta (*accountability*) de suas Políticas Públicas e suas ações de publicidade. Os recursos públicos empregados em campanhas publicitárias não são poucos.

A título de exemplo, o Departamento de Trânsito do Distrito Federal (Detran-DF) teve um orçamento anual para 2008 de R\$ 8 milhões para campanhas educativas; em 1998, o orçamento era aproximadamente de R\$ 550 mil.⁴ Vale perguntar se, em dez anos, o incremento em recursos do contribuinte corresponde a um incremento na educação no trânsito. Estamos mais civilizados? Atropelamos menos pessoas nas faixas de pedestres? O número de acidentes (com ou sem vítima) foi reduzido? Para não particularizar a questão, os investimentos em publicidade do Executivo Federal são mais que expressivos: a média anual é de R\$ 1

⁴ Dados colhidos em entrevista prévia com a gestão da Comunicação do Detran-DF, no dia 17 de junho de 2008, com o objetivo de subsidiar a pesquisa acadêmica.

bilhão,⁵ seja um pouco menos, seja um pouco mais (2007: R\$ 908,1 milhões; 2006: R\$ 1.114,8 milhões), sendo que 50% dos investimentos são destinados à mídia tevê, considerada ainda a mídia mãe para inserções publicitárias, pois é a de maior abrangência.

Segundo dados comentados pela palestrante Yole Mendonça, que, em 2009, era secretária de Comunicação Integrada da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom-PR) e esteve no UniCEUB para uma mesa redonda a respeito de Publicidade de Utilidade Pública durante um Congresso de Pesquisa, o Governo Federal teve, naquele ano (2009), à sua disposição, R\$ 700,4 milhões para investir em publicidade. As 53 unidades gestoras com verbas para publicidade contaram com R\$ 533,4 milhões para aplicar em publicidade de utilidade pública e R\$ 167 milhões para campanhas institucionais. A diferença entre as tipologias está nos fins almejados: a de utilidade pública prevê informar, orientar, prevenir ou alertar a população para que adote um comportamento específico, visando benefícios sociais; e a publicidade institucional se limita a divulgar informações acerca de atos, obras, programas, metas e resultados do órgão público.

Além da Presidência, o órgão com maior verba publicitária em 2009 foi o Fundo Nacional de Saúde (FNS), vinculado ao Ministério da Saúde. O FNS é o gestor financeiro dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS). Criada em 1969, a instituição tem como incumbência fortalecer a cidadania por meio da melhoria do financiamento das ações de saúde. Para publicidade, o FNS contou com R\$ 120,2 milhões. Além disso, para a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), estavam previstos R\$ 3,4 milhões; para a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), R\$ 2,3 milhões; e para a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), R\$ 2,1 milhões.

⁵ Os dados são oficiais e divulgados pelo Governo no endereço: <http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/publicidade> (SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010).

3 Análise e resultados

Pesquisa documental e bibliográfica, realizada no âmbito do Programa de Iniciação Científica do UniCEUB, buscou por textos legais, obras de referência e livros didáticos e acadêmicos que tratam de Publicidade. Também, buscou avançar quanto a leituras a respeito de produção científico-acadêmica e o mundo da prática das campanhas públicas.

3.1 Os textos legais

Fez parte da pesquisa a análise de 15 textos legais entre decretos, leis, códigos, normas, regimentos, procedimentos e acordos, que compõem o marco regulatório da Publicidade. Os textos estudados que se originam no âmbito profissional não citam a publicidade de utilidade pública como tipologia, como fazem para a publicidade comparada ou para o *teaser* ou o *merchandising*. Quem cita o termo publicidade de utilidade pública é o Poder Executivo, por intermédio do Decreto nº 6.555/08, da Instrução Normativa nº 2 (fevereiro/06), e do Acordo (maio/02) entre Secom-PR e Conselho Executivo das Normas-Padrão da Atividade Publicitária (CENP).

A ausência da tipologia no marco regulatório da Publicidade deixa desamparados aqueles que planejam e executam campanhas de interesse público no terceiro setor, na iniciativa privada e nos Poderes Legislativo e Judiciário, uma vez que a terminologia está apenas contemplada nos textos do Executivo Federal. O Governo do Distrito Federal (GDF) adota o decreto, a instrução e o acordo do Poder Executivo como referência.

A pesquisa documental levantou cinco diplomas legais.⁶ Neles, os termos Publicidade e Propaganda são usados indistintamente, ou o termo Propaganda Comercial é usado para designar Publicidade. Além disso, os termos, ainda in-

⁶ Os diplomas legais do *corpus* da pesquisa documental são: Constituição Federal, Lei 4.680/65, Decreto 57.690/66, Decreto 4.563/02 e Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90).

distintamente, significam difundir ideias, serviços e produtos, sempre de forma remunerada e por parte de um anunciante identificado. Além disso, os códigos de regulamentação, no âmbito da Publicidade, não abordam campanhas públicas educativas nem como técnica nem como tipologia, mas estabelecem diretrizes operativas para categorias especiais de anúncios.

Foram examinados também quatro códigos de regulamentação.⁷ As Normas Padrão e o Regimento Interno tratam da relação comercial entre anunciantes, agências e veículos, o que inclui o anunciante do poder público como contratante de serviços publicitários. Se as Normas Padrão e o Regimento Interno não abordam as campanhas públicas educativas, ao menos explicitam que, operacionalmente, o setor público, enquanto anunciante, deve produzir os atos legais (como notas de empenho, por exemplo) para a contratação de espaço/tempo nos veículos de comunicação, o que significa difusão impressa (jornal, revista e *web*) ou eletrônica (rádio e televisão) para uma campanha pública educativa.

A Lei nº 12.232/10 estabelece a proibição do menor preço e determina que licitação de publicidade deve basear-se nas modalidades de melhor técnica ou de melhor técnica e preço. A legislação regulamenta a escolha de agências de publicidade em todas as esferas do poder público, seja União, Estados e Municípios e também os três poderes: Legislativo, Judiciário e Executivo. A legislação também institucionalizou o Conselho Executivo das Normas-Padrão (CENP) como órgão certificador do setor quanto à habilitação técnica. A nova Lei também determinou que as atividades diretamente ligadas à publicidade devem passar por licitações específicas.

O Código de Ética dos profissionais define a propaganda (leia-se também publicidade) como técnica para criar opinião pública favorável ao produto, ao serviço ou à ideia, com o objetivo de orientar o comportamento humano. Já o Código de Ética do CONAR⁸ define as várias técnicas de Publicidade como a publicidade

⁷ Os códigos são: Código de Ética dos Profissionais de Publicidade, Normas Padrão da Atividade Publicidade, Regimento Interno do Conselho de Ética do Conselho Executivo das Normas Padrão e Código de Ética do CONAR.

⁸ CONAR é a sigla para Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária.

comparada e o *merchandising*, mas não aborda campanhas públicas educativas, mesmo quando afirma, no Artigo 12, que a publicidade governamental também se subordina ao Código, sem, no entanto, também especificar as tipologias de publicidade governamental.

O Artigo 44 do Código estabelece as diretrizes para as categorias especiais de anúncios que são: bebidas alcoólicas, alimentos, medicamentos, fumo, defensivos agrícolas e armas de fogo. Está incluída no conjunto de diretrizes do artigo, para as categorias especiais de bebidas e de medicamentos, a obrigatoriedade da cláusula de advertência nos anúncios (se beber não dirija e médico deve ser consultado). Mais recentemente, o CONAR estabeleceu regulação para a publicidade acerca das questões de Meio Ambiente e sustentabilidade a fim de banir o *greenwashing*⁹ do mercado publicitário brasileiro, seguindo tendência mundial.

3.2 As obras de referência

Também foram consultadas mais de 12 obras de referência da área das Ciências da Comunicação. As obras de referência¹⁰ não abordam campanhas públicas educativas, apesar de citarem várias modalidades (tipologia) de Publicidade, como a comparativa, a legal, a institucional e a comercial. Também deixam explícito que a Publicidade está para o mercado, para o lucro e para influenciar o comportamento do consumidor. Os autores das obras de referência reforçam a premissa assentada nos códigos reguladores da profissão: a Publicidade não é anônima (o anunciante está sempre identificado) e depende de veículo (mídia) para ser divulgada.

Se as obras de referência não abordam as campanhas públicas educativas, algumas a respeito de *Marketing* o fazem por intermédio do verbete *marketing* social (também chamado de *marketing* societal e *marketing* para causas sociais). O verbete *Marketing* Social assim está definido no Dicionário de Comunicação

⁹ *Greenwashing* é o termo em inglês para publicidade enganosa sobre as qualidades de um produto do ponto de vista ecológico e sobre as ações empresarias que envolvam o meio ambiente.

¹⁰ Ver referências.

(RABAÇA, 2001, p. 470-471): “[...] modalidade de marketing institucional voltada para a melhoria das condições de vida da sociedade, por meio de programas de educação, saúde, meio ambiente, segurança, cultura, esportes, formação profissional, ações comunitárias etc.” No livro Tudo sobre *Marketing*, Hindle (2002, p. 165) assim define o verbete *Marketing Social*:

[...] é o marketing aplicado a idéias, causas ou práticas; exemplos típicos são as campanhas antifumo e as campanhas de incentivo ao uso de cinto de segurança. Ambas tentam induzir uma mudança de hábito nas pessoas.

Como emissor, é o Poder Executivo Federal que estabelece a modalidade de publicidade de utilidade pública.¹¹ O Executivo não utiliza o arcabouço conceitual do *Marketing*; utiliza o arcabouço tradicional das Ciências da Comunicação, o qual compreende as áreas de Imprensa, Relações Públicas e Publicidade. Recorrendo à generalização das Ciências da Comunicação, a Imprensa está para a informação, as Relações Públicas para o relacionamento entre públicos e a Publicidade para a persuasão.

O Poder Executivo, seguindo esse mesmo arcabouço tradicional, estabelece duas vertentes de trabalho no âmbito da Publicidade: o da publicidade propriamente dita, abarcando as modalidades de utilidade pública, institucional, mercadológica (comercial) e legal; e a vertente da promoção (comercial e institucional), incluídos os patrocínios. No total, o Poder Executivo Federal pratica seis modalidades de publicidade: legal, mercadológica, institucional, utilidade pública, promoção e patrocínio.

¹¹ A pesquisa documental do PIC UniCEUB (edital 2008) sobre o Executivo Federal está baseada no seguinte corpus: Decreto 6.555/08, da Secretaria de Comunicação Social (Secom), Decreto 4.799/03, no Acordo entre o Governo Federal e o Mercado Publicitário (Acordo Secom – CENP de 29 de maio de 2002), e na Instrução Normativa nº 2, de 20 de fevereiro de 2006, da Secretaria Geral da Presidência da República.

Segundo a Instrução Normativa,¹² Publicidade de Utilidade Pública é a “[...] que tem como objetivo informar, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a população ou segmento da população para adotar comportamentos que lhe tragam benefícios sociais, visando melhorar a sua qualidade de vida”. A mesma Instrução (Artigo 3º) determina que a publicidade de utilidade pública deve:

I – vincular-se a objetivos sociais de interesse público e assumir caráter educativo, informativo, de mobilização ou de orientação social; II – conter uma orientação à população que a habilite ao usufruto de bens ou serviços públicos; e III – expressar-se com objetividade e clareza e utilizar linguagem de fácil entendimento para o cidadão.

Apesar de a Instrução Normativa nº 2 conceituar e estabelecer diretrizes para a modalidade de Publicidade de Utilidade Pública, a Instrução não vincula a existência de uma campanha educativa a uma Política Pública, nem como recurso nem como ferramenta para o alcance de metas e propósitos de determinada política. Por outro lado, o acordo entre a Secretaria de Estado de Comunicação de Governo, órgão da Presidência da República, e o Conselho Executivo das Normas-Padrão da Atividade Publicitária (Secom – CENP), de 29 de maio de 2002,¹³ estabelece tratamento diferenciado para a publicidade de utilidade pública. Não só no que diz respeito ao conteúdo, mas também ao estabelecer preço menor para a veiculação de publicidade de utilidade pública.¹⁴ Diz o Artigo 6º do Acordo:

Toda Publicidade de Utilidade Pública de iniciativa do Governo Federal, assim entendidos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, terá preço de veiculação menor que os praticados no mercado publicitário para as campanhas institucionais e

¹² A IN nº 2 está disponível em:

http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/Subsecretaria/instrumentos/normas_publicdd_governo/IN02_public_060220/. Acesso em: 31 mar. 2008. <http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/legislacao/normas-para-o-sicom/instrucoes-normativas> Acesso atualizado em 10 fevereiro 2012.

¹³ Acordo Secom – CENP de 29.05.2002. Acesso em: 31 mar. 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/acordo.htm

¹⁴ Veiculação é a ação de disseminar peças publicitárias, por intermédio, de veículos e canais de comunicação. A veiculação é de responsabilidade de um dos três segmentos da atividade publicitária quanto às relações comerciais. Essa relação é triade: veículos, agências e anunciantes.

mercadológicas, constituindo a partir de agora um preço especial para a veiculação de utilidade pública.

O Acordo também prevê, no Artigo 5º, a inclusão da classificação de utilidade pública no orçamento da União e no das empresas estatais federais.

A Secom se compromete a promover a incorporação, no Orçamento Geral da União e no Programa de Dispendios Globais das empresas estatais federais, da classificação aqui acordada, especialmente para distinguir a Publicidade de Utilidade Pública.

Quanto ao conteúdo, o Acordo estabelece que a publicidade de utilidade pública deve vincular-se a objetivos sociais e assumir caráter educativo, informativo ou de orientação social. Além disso, no item II, do Artigo 2º, o Acordo determina que a publicidade de utilidade pública deve indicar um comando para que a população possa adotar um comportamento: “[...] conter sempre um comando, que oriente a população a adotar um comportamento, e uma promessa de benefício, individual ou coletivo, que possa vir a ser cobrado pelo cidadão”.

O anunciante do Poder Público, ao definir a publicidade de utilidade pública, busca como referência conceitual as Ciências da Comunicação, que, de modo tradicional, apontam quatro funções para a Comunicação conforme o conteúdo de suas mensagens: informar, educar, entreter e promover. A modalidade de publicidade de utilidade pública tem caráter educativo, aponta a adoção de um comportamento e deve indicar os benefícios sociais para o cidadão. A modalidade, então, está enquadrada nas funções de informar e educar, uma vez que a Comunicação se enquadra no universo de relações entre os indivíduos no seio da sociedade. Por outro lado, a referência para o emissor privado e para aquele do terceiro setor é o quadro conceitual do *Marketing* e a modalidade de *marketing* social, como instrumento e/ou estratégia do *marketing* institucional, como relatado anteriormente. O *marketing* social, também definido como aquele voltado para as melhorias das condições de vida da sociedade, devendo induzir a uma mudança de hábitos nas pessoas, está associado ao universo do capital, do mercado, da troca entre empresas e consumidores.

Dispostos assim parecem apenas nomes diferentes para o mesmo objeto: campanhas públicas educativas (publicidade de utilidade pública e *marketing*

social). No entanto, pertencem a quadros referenciais diferentes. A pesquisa desenvolvida não teve por objetivo o estudo das semelhanças e das diferenças entre *marketing* social e publicidade de utilidade pública. A pesquisa identificou, no entanto, que os termos, algumas vezes, são usados como sinônimos e mesmo por interlocutores diferentes.

O Poder Executivo do Distrito Federal segue o Poder Executivo Federal, quanto à modalidade de publicidade de utilidade pública, e esse alinhamento está baseado nos mesmos instrumentos legais: o acordo entre a Secretaria de Estado de Comunicação de Governo, órgão da Presidência da República, e o Conselho Executivo das Normas-Padrão da Atividade Publicitária (Secom – CENP), de 29 de maio de 2002.¹⁵

3.3 Os livros didáticos

Além da pesquisa quanto aos diplomas legais e obras de referência, a pesquisa documental e bibliográfica também tratou de fazer um levantamento dos livros de uso acadêmico sobre publicidade. Os livros, muitas vezes usados como livros-texto, estão recheados de técnicas para fazer publicidade mercadológica (comercial) e institucional (foco no conceito, na marca, nos aspectos subjetivos e simbólicos das empresas). No entanto, não estão recheados de exemplos acerca das técnicas empregadas para a publicidade que informa e educa.

Assim, os mais diversos livros apontam as técnicas empregadas na publicidade mercadológica e institucional como se fossem manuais. No entanto, ao não apontarem as técnicas para a publicidade que informa e educa, pois há um vazio a respeito do assunto, não permitiram o levantamento de parâmetros comparativos entre as modalidades tendo por base os livros didáticos.

¹⁵ Acordo Secom – CENP de 29 maio de 2002. Acesso em: 31 mar. 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/acordo.htm.

Outras publicações acadêmicas no âmbito da Publicidade¹⁶ abordam aspectos de campanhas públicas educativas, mas não as posicionam conceitualmente em um quadro de referência de Comunicação Pública e nem as relacionam com Política Pública, seja a praticada pelo ente estatal, pelo ente privado ou pelo ente do setor social. Além disso, as campanhas e/ou peças recebem os mais diversos nomes como *marketing* governamental, campanha governamental, campanha preventiva, campanha educativa e propaganda educativa.

A partir da leitura e da análise de algumas dessas obras didáticas, fica claro que, mesmo dentro da publicidade de utilidade pública, é mais fácil executar aquela que tem por objetivo apenas informar, uma vez que ela é pontual e prevê resposta imediata como é o caso de dizer o dia de ir ao posto para vacinação. E que outra coisa é fazer publicidade que educa, pois ela visa modificar hábitos e comportamentos da vida de todo o dia das pessoas. Para tal, é preciso buscar escala de mudanças de comportamento e segmentar a mensagem para avaliar resultados. A título de exemplos, estão as campanhas contra a dengue, a Aids e as de educação no trânsito, como: parar em faixa de pedestres ou usar cinto de segurança.

As leituras e análise das obras acadêmicas também deixaram claro que a pesquisa de *recall*, a mais usada em publicidade para medir retorno (e sucesso da campanha), é bastante eficiente para a publicidade de utilidade pública que informa. Para aquela que tem por objetivo educar, é preciso outro tipo de pesquisa como a de monitoramento continuado para conhecer em que estágio de comportamento se encontra a população-alvo. Esse tipo de pesquisa – voltada para monitoramento do hábito da população – permite saber se a publicidade está surtindo ou não o efeito desejado anteriormente estabelecido como objetivo. Hoje já se faz cruzamento de dados tomando como base o objetivo a ser atingido, mas um monitoramento permanente a ponto de se constituir em banco de dado ainda não foi consolidado.

Outro ponto resultante das leituras e análises das obras acadêmicas acerca da publicidade que educa é que somente um *mix* de estratégias (a publicidade é apenas uma delas) leva a mais efetividade na hora de mudar hábitos das pessoas

¹⁶ Ver as publicações de Josi Paz e Luiz Martins citadas nas referências bibliográficas.

para se viver melhor em sociedade. Para a publicidade que informa, o *mix* não é fundamental.

Para além do *mix* de estratégica, também, foi observado que o medo como impacto não é tão eficiente quanto parece, pois o feio e o horror levam os receptores a utilizarem mecanismo de defesa para evitar entrar em contato com o conteúdo da publicidade. O *recall* pode até ser positivo no início da campanha, mas não surte efeito a médio e longo prazos, do ponto de vista de mudança de comportamento e/ou hábitos.

Mesmo que a literatura clássica e as obras de referência a respeito da Publicidade ignorem a modalidade utilidade pública e/ou a modalidade educativa, centrando sua atenção em marca e comércio; e que a literatura clássica acerca do *Marketing* a trate como *marketing* social, para o qual a publicidade é apenas uma técnica operativa, um instrumento de realização, foi possível estabelecer alguns parâmetros, a partir de inferências. Os parâmetros podem servir como linha de base para futuros estudos.

A inferência macro é que a publicidade de utilidade pública tem, em princípio, duas vertentes: a que quer informar e conduzir a uma ação pontual e a que quer educar e conduzir a uma mudança nos hábitos e comportamentos na população-alvo em longo prazo. Quanto às técnicas e à linguagem empregada pela publicidade de utilidade pública, infere-se que elas estão contidas no âmbito das técnicas e da linguagem da comunicação persuasiva, utilizada pela publicidade mercadológica/institucional. No entanto, há preferências por determinadas técnicas e por determinados enfoques, seja para a campanha que visa informar, seja para a campanha que visa educar.

No geral, as técnicas preferidas pelos publicitários para a publicidade que informa e educa são:

- Testemunhal (pessoas famosas – identificação social).
- *Merchandising* (novelas – temas sociais).
- Bordões (*slogans*).
- Cenas do cotidiano (*slice of life*).

Os enfoques preferidos para a publicidade que informa e educa são:

- Humor.
- Emoção.
- Impacto (principalmente morte e medo).

3.4 Para além dos livros didáticos

Na tentativa de avançar para além dos livros didáticos sobre Publicidade, a pesquisa no âmbito do PIC buscou sistematizar alguns estudos científicos nacionais e internacionais sobre publicidade de utilidade pública.

Os estudos científicos internacionais desenham o guarda-chuva teórico. As campanhas criam o ambiente para a introdução do assunto educativo e/ou do comportamento pretendido, fornecendo um gatilho favorável para a adoção da nova prática. Os estudos indicam que os efeitos são apenas de estimulação e que uma mudança para a nova prática e/ou hábito comportamental só é processada quando também estão previstas, como componente estratégico das campanhas, ações de comunicação interpessoal, principalmente as que levam em consideração a mediação dos líderes de influência e os canais interpessoais formais e informais de comunicação que estão presentes nos relacionamentos das pessoas.

Os nacionais falam das práticas publicitárias:

[...] para que estas campanhas sejam bem sucedidas [...] teriam de levar em conta a) o papel da percepção, avaliação, memória e compreensão da informação; b) credibilidade da fonte; e c) veículo ou forma pela qual a informação é divulgada. (CARDIA, 1986, p. 10).

Além disso, (i) não devem ser esporádicas, veiculadas apenas nas crises; e devem (ii) ser iniciadas nas escolas com crianças; (iii) ser segmentadas, utilizando linguagem e canais diferenciados; e (iv) ter formato atraente e conteúdo objetivo, inclusive enfatizando argumentos econômicos, quando for o caso. Os estudos nacionais reforçam que a comunicação é essencial para alterar e/ou facilitar adoção

de inovações e para a manutenção das novas práticas adquiridas, mas alertam a respeito da necessidade de levar em conta o que pesquisas de base sobre aprendizagem e etapas para mudança de comportamento revelam.

O mundo da prática das campanhas de utilidade pública também fez parte da pesquisa documental e bibliográfica. Para conhecer esse mundo, tomou-se o blog CIP (Comunicação de Interesse Público: <http://colunistas.ig.com.br/cip/>) como base para a investigação, pois o blog, além de outras seções, faz um *clipping* das campanhas que são veiculadas no Brasil e no mundo, formando uma espécie de banco de dados. O blog Comunicação de Interesse Público é organizado e mantido por uma equipe da agência de publicidade Nova S/B e traz exemplos concretos de peças, ações e campanhas de Comunicação de Interesse Público no Brasil e no mundo.

A pesquisa documental teve, então, como *corpus*, as campanhas e as ações postadas no blog CIP, no período de janeiro de 2009 a dezembro de 2009, que envolvem a comunicação pública e a publicidade educativa. A pesquisa documental foi realizada pelo bolsista do PIC Júnior, Wesley Feitosa da Silva, aluno de Ensino Médio do Colégio Gisno, em Brasília-DF.

Após uma primeira leitura e sondagem quanto ao conteúdo do blog CIP e as campanhas e ações postadas, o material foi classificado em cinco categorias: educação, meio ambiente, saúde, direitos humanos e pedofilia. De janeiro a dezembro de 2009, foram postados, a cada mês, em média dez *posts* que falavam de *cases*, ações ou campanhas, nacionais ou internacionais. Ou seja, durante os 12 meses, há um total de 120 *posts*, destes, 117 foram considerados válidos para a pesquisa documental. Do total de 117 *posts* selecionados para a pesquisa documental, a maioria trata de Saúde. Foram 50 materiais postados. A respeito de Meio Ambiente, foram 25; sobre Educação, foram postados 22 materiais. Acerca de Direitos Humanos, foram postados 17 materiais; e sobre Pedofilia, foram postados 3 materiais. Portanto, as grandes áreas: Saúde e Ambiente se mostram como as de maior aderência para campanhas educativas/publicidade de utilidade pública. Não era objetivo da pesquisa do PIC - Júnior analisar os conteúdos e as mensagens veiculados.

4 Considerações finais

Tem-se então por base que as campanhas públicas educativas tendem a pôr em prática os preceitos de Comunicação Pública, na medida em que fortalecem o Estado democrático e fomentam a cidadania. Porém, tendem a ser produtos pontuais (caso a caso) ainda sem enlaces normativos com as políticas públicas das instituições que são seus anunciantes. Essa falta de enlace direto e normativo com uma determinada Política Pública dificulta a sustentação das campanhas em longo prazo, pois elas acabam sendo produzidas por demanda e não como estratégia de implantação continuada. Por um efeito dominó, tendem a carecer de linha de base formativa que permita produzir uma visão diacrônica e sincrônica do processo de implantação de determinada Política Pública.

A pesquisa acadêmica desenvolvida no âmbito do PIC também aponta:

- (i) que há necessidade de estreitar os enlaces entre publicidade de utilidade pública e políticas públicas, principalmente nas questões de monitoramento e avaliação de metas a serem alcançadas como forma de retroalimentar o próprio processo de planejamento, execução e difusão de campanhas educativas de longo prazo;
- (ii) que há conhecimento prático acumulado, porém ainda não transformado em massa crítica que resulte em indicador social que mesure o benefício (individual ou coletivo) da política pública resultante de campanhas;
- (iii) que os recursos empregados em publicidade de utilidade pública não são poucos e que a demanda por profissionais especializados, aprimoramento de práticas e obras científico-acadêmicas são uma necessidade;
- (iv) que a tipologia publicidade de utilidade pública deveria ser incorporada nos diplomas legais do marco regulatório que regem o campo profissional da Publicidade; e
- (v) que há necessidade de trazer para dentro dos cursos superiores de Propaganda, Publicidade e Marketing a discussão do tema publicidade de utilidade pública para que a academia possa contribuir com a formação continuada de profissionais que serão requisitados para elaborar campanhas dessa natureza, assim como gestores de comunicação que

estarão em postos de gerência e liderança em instituições que demandam como anunciantes campanhas publicitárias dessa modalidade.

Public education campaign: advertising theory and techniques

Abstract

The research is embedded in the interface Communication and Public Policy, and the use of advertising as a management tool. The question that guided the work problem is: what are the theory and advertising practices that support public education campaigns at the government sector, private companies and NGOs? The result indicates that advertising that is dedicated to inform and educate is a form of government advertising and also used by the legislature and judiciary sectors and also used by NGOs and private companies in the form of social responsibility. Overall, the techniques are preferred by advertisers: Testimonials, Merchandising, Slogans and Slice of life. The preferred approaches are: humor, emotion and impact (mainly death and fear). The research was developed within the Scientific Initiation Program and Junior Scientific Initiation Program (FAPDF 03/2008) in the course of the Faculty of Social Communication Technology and Applied Social Sciences (FATECS) of UniCEUB.

Keywords: Public communication. Public education campaign. Techniques of public advertising.

Referências

ALUCCI, Márcia Peinado; CARDIA, Nancy. Subsídios às campanhas de educação pública voltadas à economia de água. In: DOCUMENTO Técnico de Apoio n.º B2: Programa Nacional de Combate ao Desperdício de Água, 1998. p. 21-22.

BATISTA, Thainá Salviato. *Merchandising social, síndrome de down na novela Páginas da Vida e seus efeitos em pais e mães brasileiros*. 2007. 45 f. Monografia de Conclusão de Curso (Graduação) – Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), Brasília, 2007.

BELTRÃO, Luiz; QUIRINO, Newton de Oliveira. *Subsídios para uma teoria da comunicação de massa*. São Paulo: Summus Editorial, 1986.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). *Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2007. p. 10 - 14.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Usos e significados do conceito comunicação pública. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 19., 6/9 set. 2006, Brasília. *Anais...* Brasília: UnB, 2006. Promovido pela Intercom (Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares de Comunicação), no Núcleo de Relações Públicas e Comunicação Organizacional.

CARDIA, G. Nancy. O comportamento de conservação de água: subsídios teóricos para campanhas educativas de redução de consumo. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE ECONOMIA DE ÁGUA E ABASTECIMENTO PÚBLICO, 1986, São Paulo. *Anais...* São Paulo: IPT, 1986. p. 10.

CASCAIS, Fernando. *Dicionário de jornalismo: as palavras dos media*. São Paulo: Editorial Verbo, 2001.

CASTRO, Cosette. As indústrias de conteúdos digitais na América Latina. *Observatório da Imprensa*. Editoria Mídia & Novas Tecnologias, 4 mar. 2008. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=475IPB001>>. Acesso em: 28 mar. 2008.

CENECO. *Dicionário de Marketing*. Portugal: Editions Dunod, 1993.

COSTA, João Roberto Vieira da. *Comunicação de interesse público: ideias que movem pessoas e fazem um mundo melhor*. São Paulo: Jaboticaba, 2006.

DUARTE, Jorge; VERAS, Luciana (Org.). *Glossário de comunicação pública*. Brasília: Casa das Musas, 2006.

DUARTE, Jorge. Comunicação Pública. In: MARTINS, Luiz (Org.). *Algumas abordagens em comunicação pública*. Brasília: Casa das Musas, 2003. p. inicial-final.

DUARTE, Jorge. Entrevista em profundidade. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antônio (Org.). *Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação*. São Paulo: Atlas, 2005. p. 79.

ENCICLOPÉDIA internacional de marketing. Portugal: Porto Editora, 1998.

ERBOLATO, Mario. *Dicionário de propaganda e jornalismo*. São Paulo: Papyrus, 1985.

FERRARI, Alfonso Trujillo. *Metodologia da pesquisa científica*. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1982.

GOMES, Neusa Demartini. Publicidade ou propaganda? É isso aí! *Revista FAMECOS*, Porto Alegre, n. 16, set./dez. 2001.

HINDLE, Tim; THOMAS, Michael. *Tudo sobre marketing*. São Paulo: Nobel, 2002. Coleção Exame.

MACHADO, Maria Alice. Estado, cidadania e comunicação. apresentado no In: CICLO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES DA COMUNICAÇÃO, 19., Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – Intercom, 7 set. 2006, Brasília. *Paper*. Brasília: UnB, 2006.

MATOS, Heloiza. Comunicação Política e Comunicação Pública. *Organicom*: revista brasileira de comunicação organizacional e relações públicas, ano 3, n. 4, jan./jun. 2006.

MATOS, Heloiza. Discursos e Imagens das Instituições Militares no Regime Democrático. In: OLIVEIRA, Maria José da Costa (Org.). *Comunicação Pública*. São Paulo: Alínea, 2004.

MELLO, José Guimarães. *Dicionário multimídia, jornalismo, publicidade e informática*. São Paulo: Arte & Ciência, 2003.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*, 2. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 1994.

MOREIRA, Sonia Virgínia. Análise Documental como método e como técnica. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antônio (Org.). *Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação*. São Paulo: Atlas, 2005. p. 269.

NETO CRUZ, Otávio. O trabalho de campo como descoberta e criação. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*, 2. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 1994. p. 58.

NOBUYA, Inagaki. *Communicating the impact of communication for development: recent trends in empirical research*. Washington, DC: World Bank, Working Paper nº 120, 2001.

PARKS, Will; LLOYD, Linda. *Planning social mobilization and communication for dengue fever prevention and control: a step-by-step guide*. Washington, DC: World Health Organization, 2004.

PAZ, Josi. *Aids anunciada: a publicidade e o sexo seguro*. Brasília: Editoria UnB, 2007.

PRADO, Monica Igreja do (Org.). *Coletânea@Pública: práticas de comunicação pública em Brasília*. Brasília: DCE-UniCEUB e Entreposto Acadêmico, 2008.

PRADO, Monica Igreja do. Publicidade de utilidade pública no Brasil: algumas reflexões. In: PAULINO, Fernando Oliveira (Org.). *Lusocomum: transparência, governança, accountability e comunicação pública*. Brasília: Casa das Musas, 2009. p. 195-212.

RABAÇA, Carlos Alberto; GUIMARÃES BARBOSA, Gustavo. *Dicionário de Comunicação*. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Publicidade*, 2010. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/publicidade>>.

SILVA, Luiz Martins da (Org.). *Algumas abordagens em comunicação pública*. Brasília: Casa das Musas, 2003.

SILVA, Zander Campos da. *Dicionário de Marketing e Propaganda*. Rio de Janeiro: Pallas, 1976.

SOUSA, Pedro Jorge. *Elementos de teoria e pesquisa da comunicação e dos meios*. 2. ed. rev. e ampl. Porto: BOCC, 2006, p. 498. Disponível em: <http://www.bocc.ubi.pt/_listas/tematica.php?codtema=7>. Acesso em: 15 fev. 2008.

STUMPF, Ida Regina C. Pesquisa bibliográfica. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antônio (Org.). *Métodos e de pesquisa em comunicação*. São Paulo: Atlas, 2005. p. 51.

THOMAS, Michael. *Dicionário de Marketing*. Lisboa: Edições Síbalo, 1991.

WAISBORD, Silvio. *Family tree of theories, methodologies and strategies in development communication: paper prepared for The Rockefeller Foundation*. Washington, DC: Rockefeller Foundation, 2001.

WOLF, Mauro. *Teorias da comunicação*. Lisboa: Editorial Presença. 1987.

ZÉMOR, Pierre. *La communication publique*. PUF, Col. Que sais-je? Paris, 1995.
Tradução resumida do livro por Elizabeth Brandão.

**Para publicar na revista *Universitas: Arquitetura e Comunicação Social*, acesse o endereço eletrônico www.publicacoesacademicas.uniceub.br.
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.**