

**COMUNICAÇÃO E MARKETING
NO SETOR PÚBLICO:
DIFERENTES ABORDAGENS PARA
A REALIDADE BRASILEIRA**

Layon Carlos Cezar

COLEÇÃO
Gestão
Pública

Comunicação e marketing no setor público: diferentes abordagens para a realidade brasileira

Enap Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Diogo Godinho Ramos Costa

Diretoria de Seleção e Formação de Carreiras

Diana Magalhães de Souza Coutinho

Diretor de Educação Continuada

Paulo Marques

Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento

Guilherme Alberto Almeida de Almeida

Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação

Fernando de Barros Filgueiras

Diretora de Gestão Interna

Camile Sahb Mesquita

Editor: Fernando de Barros Filgueiras. *Revisão:* Luiz Augusto Barros de Matos e Renata Fernandes Mourão. *Projeto gráfico e editoração eletrônica:* Ana Carla Gualberto Cardoso.

Comunicação e marketing no setor público: diferentes abordagens para a realidade brasileira

Layon Carlos Cezar

Brasília
Enap
2019

© 2019 Enap

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

C425c Cezar, Layon Carlos

Comunicação e marketing no setor público: diferentes abordagens para a realidade brasileira / Layon Carlos Cezar -- Brasília: Enap, 2019.

98 p.

ISBN: 978-85-256-0105-6

1 Comunicação na Administração – Brasil. 2. Marketing Público Brasil. 3. Marketing Político – Brasil. 4. Políticas Públicas. 5. Setor Público. I. Título.

CDD 658.45

Bibliotecária: Carmenisia Jacobina Ferraz – CRB1/1219

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Enap Fundação Escola Nacional de Administração Pública
SAIS – Área 2-A
70610-900 – Brasília, DF
Telefones: (61) 2020 3096 / 2020 3102 – Fax: (61) 2020 3178
Sítio: www.enap.gov.br
Tiragem: 500 exemplares

SUMÁRIO

Apresentação	9
Capítulo I: Marketing Público.....	11
1.1 Premissas iniciais	12
1.1.1 A satisfação do cidadão	13
1.1.2 A dimensão da troca.....	15
1.1.3 O conceito polissêmico.....	17
1.1.4 O papel central da comunicação pública.....	20
1.2 Delimitando prismas conceituais.....	22
1.3 O planejamento do marketing público	24
Capítulo II: Discutindo os caminhos do marketing público	29
2.1 Marketing de organizações e serviços públicos	29
2.1.1 Do endormarketing ao marketing institucional.....	31
2.1.2 Trabalhando com a descrença nas instituições públicas	33
2.2 Marketing Social	34
2.2.1 Refletindo sobre os elementos essenciais para as campanhas	37
2.3 Marketing de Lugares	42
2.3.1 A importância do branding de lugares	45
2.3.2 A necessidade de repensar os lugares e os “não-lugares”	46
2.4 Marketing político.....	48
2.4.1 As grandes inimigas do marketing político: as <i>fake news</i>	51
2.4.2 Uma visão crítica do marketing político	55
Capítulo III : Comunicação pública	57
3.1 Até onde vai a comunicação pública?.....	57
3.2 Ressignificando o papel da comunicação na esfera pública	60
3.3 A comunicação governamental e seus múltiplos papéis	63

Capítulo IV: Refletindo sobre estratégias nacionais	71
4.1 Promovendo a oferta integrada dos serviços públicos: a realidade em Minas Gerais.....	71
4.2 Criando a identidade das campanhas nacionais de vacinação: a importância da figura do Zé Gotinha para a mudança de comportamento	75
4.3 A importância da marca “Brasil” para o place branding nacional	78
4.4 O marketing político em uma experiência diferenciada de eleição: a campanha do referendo sobre armas de fogo de 2005.....	86
4.5 A comunicação governamental das políticas públicas: o caso da Política Nacional de Resíduos Sólidos	89
Referências bibliográficas	93

APRESENTAÇÃO

Discutir marketing e comunicação no contexto da administração pública brasileira faz parte de um árduo processo de desconstrução de velhos mitos e paradigmas e construção de novas ideias junto à sociedade. A desconstrução é necessária inicialmente para desvincular a visão do marketing único e exclusivamente como resultado das propagandas eleitorais ou do papel dos marqueteiros políticos. Esse desserviço estimulado por profissionais sem cuidados com a comunicação reduz o marketing público ao senso comum, apresentando apenas uma de suas vertentes, deslegitimando sua atuação e dificultando a implementação nos órgãos públicos. De forma paralela, a comunicação pública acaba sendo reduzida a mecanismos formais e instrumentais nos quais a informação apenas é repassada sem a devida preocupação com o engajamento dos cidadãos nos espaços de debate.

Por entender que tanto o marketing quanto a comunicação pública podem se apresentar de diferentes formas na administração pública, permitindo não só o desenvolvimento e aperfeiçoamento das organizações públicas, mas o estímulo ao engajamento social, a proposta das linhas que sucedem este livro é estimular novas construções reflexivas nessa direção. O propósito principal é trazer à tona suas perspectivas funcionais cujo objetivo claro é a melhoria de desempenho na prestação dos serviços públicos mas, mais do que isso, estimular algumas questões críticas que possam contribuir para refletirmos sobre a dinâmica e a realidade nacional.

Assim, o Capítulo I apresenta algumas discussões iniciais para delimitar conceitualmente o marketing público na realidade brasileira; o Capítulo II se propõe a discutir os diferentes caminhos que o marketing público pode adotar; o Capítulo III apresenta as várias conceituações pelas quais a comunicação pública pode ser entendida, considerando a esfera

pública atual e; por fim, o capítulo IV apresenta algumas reflexões sobre experiências de marketing e comunicação pública desenvolvidas no Brasil.

Ótima leitura!

O Autor

CAPÍTULO 1 – MARKETING PÚBLICO

Marketing é a atividade, conjunto de instituições e processos para criar, comunicar, entregar e trocar ofertas que tenham valor para consumidores, clientes, parceiros e sociedade em geral.

(AMERICAN MARKETING ASSOCIATION, 2013)

Como apresentada pela American Marketing Association, o conceito de marketing está muito além da simples definição usual que restringe seu potencial às estratégias de propaganda e publicidade. Compreender que o marketing é responsável por estabelecer a troca de valor entre diferentes públicos é o caminho mais válido para considerar as infinitas possibilidades ligadas à sua definição.

Se conceitualmente o marketing abrange um conjunto de aspectos que o eleva a uma categoria muito maior do que estabelecer a comunicação de produtos e serviços para garantir sua venda, sua aplicação também é permeada por diferentes abordagens que o posiciona em diferentes áreas e diferentes formas de aplicação. Uma dessas áreas, que constitui a propósito o foco deste livro, é o marketing público. Considerando que o marketing público não se orienta por uma lógica de lucratividade ou venda de bens e serviços, qual seria o sentido de entender e aplicar o marketing nessa área? Suas definições estão pautadas nas mesmas definições do marketing para as organizações com finalidades lucrativas? O que é preciso ponderar para refletir sobre essa aplicação no setor público?

Pautando nessas questões introdutórias, o objetivo deste capítulo é traçar prismas conceituais para entender o marketing público considerando a realidade e as particularidades do Brasil. Paralelamente é destacada a importância do planejamento para a aplicação dessa vertente do marketing à realidade pública, bem como os caminhos para estruturar esse planejamento.

1.1 Premissas iniciais

Para entender o marketing no setor público e, conseqüentemente, o papel da comunicação nesse cenário, é pertinente considerar que as definições e aplicabilidades no setor privado são necessárias e úteis, pois traçam conceitos e métodos de atuação que podem, até certo ponto, serem entendidas na ótica pública. Entretanto, como o setor público se guia por outra lógica, é urgentemente necessário delinear os pressupostos de marketing às lógicas das instituições públicas, considerando desde a forma de atuação dos órgãos às leis que estão expostas, às formas de governança e aos serviços públicos que oferecem. Essas aproximações tornam-se cada vez mais necessárias, pois é comum adotar ferramentas mercadológicas (por exemplo: a qualidade total, a gestão de recursos humanos, planejamento estratégico) para a lógica das instituições públicas, seguindo fielmente suas métricas orientadas para a performance econômica cujo foco é a maximização de resultados, sem os devidos cuidados com sua aplicação.

O uso indiscriminado de tais ferramentas, apesar de ter como objetivo melhorar o desempenho dos órgãos públicos, pode, por outro lado, inviabilizar tal proposta por direcionar os objetivos públicos a uma lógica que não lhes pertence. Inicialmente, o primeiro ponto de discussão que deve ser considerado é que o marketing público está muito além de uma ferramenta de gestão e que o público alvo é muito mais que simples consumidores. Se apoiar no marketing enquanto instrumento para a melhoria de desempenho das instituições públicas é pertinente e necessário, porém, desenhar, orientar e aplicar esse potencial instrumental às concepções mais dialógicas que se apoiem em uma vertente mais cidadã da comunicação pode ampliar o seu potencial e permitir cidadãos mais satisfeitos (BUTLER; COLLINS, 1995).

Entender então o marketing na ótica pública não nos permite negligenciar as inúmeras contribuições que moldam os clássicos do setor privado e que foram (e ainda são) amplamente utilizadas e difundidas para compreensão no setor público. As clássicas contribuições de autores como Philip Kotler e colaboradores (KOTLER;

ZALTMAN, 1971; KOTLER; HAIDER; REIN, 1993; KOTLER; GERTNER, 2002; KOTLER; LEE, 2008) trouxeram inúmeras reflexões para a compreensão do marketing não somente como uma estratégia de gestão para organizações públicas, mas permitiu compreender como a atuação conjunta dos 4Ps (Produto, Preço, Praça e Promoção) podem ser aplicadas em outras lógicas não lucrativas, como exposto:

O marketing acaba sendo a melhor plataforma de planejamento para uma agência pública que queira atender às necessidades do cidadão e que queira entregar valor real. A preocupação central do marketing é a produção de resultados que o mercado-alvo valoriza. No setor privado, o mantra do marketing é a valorização e a satisfação do cliente. No setor público, o mantra do marketing é valorização e a satisfação do cidadão (KOTLER; LEE, 2008, p. 23).

Essa visão do marketing público enquanto dotado de “mantras”, como exposto por Kotler e Lee (2008), sinaliza a necessidade de compreensão desse conceito como dotado de certas premissas básicas que determinam uma filosofia indissociável do meio em que está sendo desenvolvido. Entender tais premissas é o caminho para construir um conceito de marketing público aplicado à realidade nacional. Para explorar melhor a orientação do marketing público, quatro premissas devem ser consideradas: 1) a satisfação do cidadão; 2) a dimensão da troca; 3) o contexto polissêmico da nomenclatura e; 4) o forte papel da comunicação.

1.1.1 A satisfação do cidadão

A primeira premissa que norteia o marketing público, e como já apontado anteriormente por Kotler e Lee (2008), é a preocupação central do marketing público com a satisfação do cidadão. Se os representantes públicos são eleitos democraticamente pelo cidadão, cabe a ele entender que o funcionamento das organizações públicas, o

comportamento dos gestores e os possíveis resultados dessa interação devem ter como foco sua própria satisfação. Essa satisfação, entretanto deve ser resultado da concepção de cidadania na qual a sociedade deve ter espaços para participar da vida ativa do governo, manifestando suas opiniões e interesses para definição de estratégias, como meio para avaliar como os serviços públicos são ofertados (BUTLER; COLLINS, 1995).

Se no setor privado a satisfação do consumidor é permeada pelo equilíbrio entre as características que ele demanda e que são ofertadas nos produtos e serviços que ele adquire, no setor público essa satisfação está além dessas dimensões. O público-alvo do setor público é o cidadão que adquire tanto seu papel e status de cidadania, participando ativamente dos assuntos públicos, quanto o seu papel de cliente similar ao setor privado, cobrando pela eficácia na implementação de projetos e programas públicos, uma vez que ele é o contribuinte direto para fazer a máquina pública funcionar e, como tal, preocupa-se com a aplicação eficiente dos recursos (GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ *et al.*, 2009).

Se a máxima “o cliente sempre tem razão” é válida como um mantra para o setor privado, para o serviço público essa afirmação deve ser mediada com cuidado. No Brasil, desde a implementação do modelo de Administração Pública Gerencial, a partir da década de 1990, o aumento das privatizações trouxe à tona a cobrança de taxas pelos diferentes serviços públicos como, por exemplo, as tarifas de energia, os pedágios em rodovias e as taxas de saneamento básico, entre tantos outros, fazendo emergir a figura do cliente em face do cidadão (NOHARA, 2012). Contudo, a implementação dos modelos de administração pública mais participativos, e uma tentativa de uma nova governança pública a partir de 2003, fizeram a figura do cidadão voltar à tona com a criação de espaços de participação específicos como as experiências do orçamento participativo, os conselhos gestores de políticas públicas, valorizando o diálogo para a criação de serviços públicos mais próximos ao cidadão (BRESSER-PEREIRA, 1998). Esse equilíbrio entre cidadão-cliente deve ser considerado na proposta de satisfação cidadã, pois as estratégias de marketing público devem sempre se resguardar para não pendularem para um dos lados.

Entender que o cidadão é o grande cliente do setor público brasileiro é um trabalho árduo, pois a busca por satisfação no contexto de demandas infinitas e recursos escassos e mal administrados é complexa. Os inúmeros casos de corrupção brasileira, as frequentes fragilidades no desenho e implementação de políticas públicas e a desconfiança dos órgãos públicos trazem em seu bojo certos receios, comprometendo a credibilidade social e levando a população a sempre se questionar a respeito da oferta de serviços públicos que de fato lhe tragam plena satisfação. No entanto, apesar dessas limitações de nossa realidade, toda definição do marketing público deve considerar que a satisfação do cidadão deve ser o primeiro passo para orientações de marketing fundamentadas e bem elaboradas, evitando promessas infundadas à sociedade e ofertadas de forma totalmente diferente do que foi proposto. O marketing público não deve prometer o que não pode oferecer, mas sim, apresentar à sociedade, de forma bem elaborada, contando com os recursos disponíveis, serviços públicos bem prestados.

1.1.2 A dimensão da troca

A segunda premissa para definição do marketing público é a compreensão do marketing como uma dimensão de troca. De um lado temos os cidadãos ávidos de direitos e deveres, e, do outro, os gestores públicos e as organizações. Para que os serviços públicos sejam ofertados, a troca entre as partes é necessária. Os cidadãos pagam seus impostos, têm nos canais participativos oportunidades de opinar para a melhoria tanto da gestão das organizações públicas quanto no delineamento de políticas públicas. Os gestores públicos por sua vez trocam essas demandas pela construção de melhores oportunidades para os cidadãos, trabalhando em ações que melhorem a eficiência e a oferta de serviços, programas e políticas públicas que de fato atendam a realidade da população. Existe então uma troca entre as expectativas dos cidadãos e a prestação de serviços públicos pelos gestores públicos e organizações (KOTLER; LEE, 2008).

De forma paralela, a troca entre cidadãos e o setor público ocorre não somente a partir de troca de demandas por soluções dos problemas e implementação dessas soluções. O marketing público atua no sentido de promover a aderência dos cidadãos a certos hábitos, certas práticas e até à mudança de comportamento, como será explorado mais adiante nas concepções de marketing social. À medida que estratégias de marketing público são desenvolvidas junto aos cidadãos, estes trocam certos comportamentos para aquilo que os gestores públicos planejaram e que reflete uma necessidade de mudança para solucionar um problema público (BASTOS; COSTA; VASCONCELOS, 2017). Obviamente essa troca deve ser fundamentada em explicações, benefícios para os públicos e pelo consentimento. Medidas *top-down* tendem a afastar os sujeitos, gerando uma aceitabilidade forçada fruto de estratégias sem diálogo.

O objetivo principal dessa premissa da troca é permitir aos cidadãos usufruir dos benefícios gerados pelos serviços públicos bem executados, impactando na melhoria de qualidade de vida da população. Diferente do setor privado, em que a troca acontece como o resultado do investimento financeiro em face dos benefícios que os produtos e serviços proporcionam, a troca no setor público acontece como um mecanismo de reflexão no qual os cidadãos avaliam tal possibilidade a partir de questões como: qual esforço tenho que fazer para adoção desse comportamento? O que essa mudança impacta em minha realidade? A longo prazo essa mudança fará sentido? Caso os cidadãos não sejam estimulados a realizarem tais trocas, todo o projeto de investimento governamental em estratégias amplas de comunicação do marketing público pode não surtir o efeito desejado. A comunicação exerce um papel fundamental aqui para estimular a população a refletir sobre a importância de aderir à proposta encabeçada por campanhas do governo (BRANDÃO, 2009).

Para que as trocas sejam efetivadas e de fato resultem em melhorias para os cidadãos, a pesquisa de marketing público deve se tornar essencial para que os cidadãos apontem suas demandas, seus anseios, seus receios e suas principais aspirações para que os gestores públicos responsáveis pelo delineamento de estratégias para promoção

dos serviços públicos tenham condições de desenvolver e implementar ações que consigam atrair e impactar positivamente esses públicos (KOTLER; ZALTMAN, 1971). O papel de cliente do cidadão vem à tona quando os serviços públicos não são conhecidos ou são precários em relação à qualidade. Esse desconhecimento é fruto de estratégias de comunicação mal desenhadas e que não atingem o fim proposto. A troca, nesse caso, só acontece se os benefícios apresentados para tal ação forem conhecidos e representarem algo que estimule a população a se engajar. Cabe, dessa forma, o desenvolvimento de ações de marketing público que de fato atendam a realidade dos cidadãos e os motivem a realizar a troca.

1.1.3 O conceito polissêmico

A terceira premissa é a compreensão do marketing em um contexto polissêmico. Essa polissemia é derivada principalmente dos diferentes caminhos aos quais o marketing público pode ser direcionado e que compõem sua tipologia. Como o foco está nas necessidades dos cidadãos e em suas demandas, sendo permeadas por trocas entre as partes, essa troca pode ocorrer por meio de quatro tipos de marketing público: 1) marketing de organizações e serviços públicos, voltado para a promoção de serviços de organizações públicas, ofertas de programas, políticas públicas e divulgação institucional; 2) marketing social, voltado para a mudança de comportamentos sociais; 3) marketing político com foco em estratégias eleitorais, fortalecimentos de imagem partidária e governamental e; 4) marketing de lugares com foco na construção de identidades locais e exploração turística.

Cada uma dessas tipologias será mais explorada a partir do capítulo II deste livro, no entanto, o foco entre elas é a percepção de que entender o marketing público requer uma reflexão de que tipo de marketing público está sendo mencionado. Por esses conceitos fazerem parte de um imbricado contexto, é comum reduzir a amplitude do marketing no setor público às estratégias de comunicação do marketing político ou simplesmente ao papel dos ditos “marqueteiros políticos” tão famosos

na realidade brasileira. Contudo, apesar desse conceito representar apenas uma das vertentes, é necessário demarcar o campo considerando que, dependendo do tipo de marketing a ser explorado, vertentes específicas podem ser derivadas e levar a objetivos e metas mais precisas.

A polissemia do marketing público permite reposicioná-lo em diferentes contextos, em diferentes realidades e principalmente em diferentes cenários públicos, considerando que no Brasil os contextos locais representado pelos pequenos municípios e pequenas prefeituras estão muito distantes das realidades das grandes cidades e regiões metropolitanas. Cada região possui sua particularidade e cada organização pública distinta realidade. Diferente do que se observa em organizações privadas onde os investimentos em marketing são cada vez mais ligados à necessidade de geração de demanda e receitas para um produto e serviço, no setor público essa lógica é diferente. As organizações públicas brasileiras contam com recursos limitados, que devem ser pontualmente direcionados para investimentos específicos cujas demandas são cada vez mais abundantes. Cabe então aos gestores públicos definir para qual área pública será criada uma campanha de marketing e qual serviço será priorizado. À população cabe participar da definição de estratégias e monitorar a aplicação dos recursos.

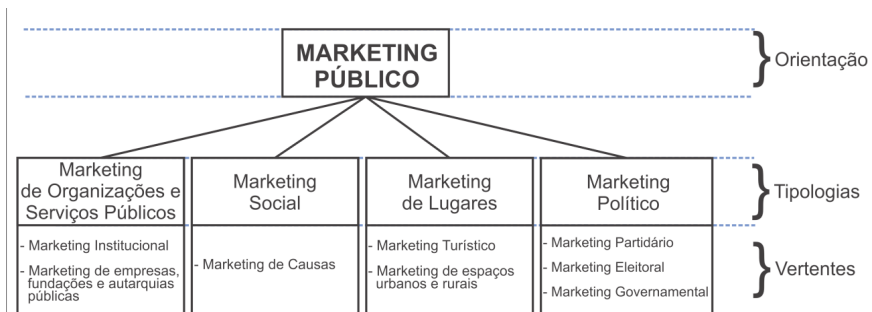
Considerando que as políticas públicas podem ser instrumentalizadas no formato de programas, projetos, leis, subsídios, serviços públicos, entre outros formatos, as estratégias de marketing público devem considerar cada uma dessas formas para direcionar suas ações. No marketing de organizações e serviços públicos, por exemplo, as ações de marketing podem ser criadas para divulgar quais serviços determinada organização oferece, quais os meios de acesso, como ter acesso e os mecanismos esperados com essas ações. No marketing social, as ações devem ser planejadas considerando o foco de atuação como, por exemplo, divulgação da Política Nacional de Resíduos Sólidos¹ para incentivar a coleta seletiva e estimular os cidadãos a não misturarem o lixo, ou, por exemplo,

¹ (Brasil, 2010)

para divulgação do programa “Crack, é possível vencer²”, cujo foco é a prevenção, o combate, reabilitação e a reintegração social. As estratégias de divulgação dessas políticas públicas devem ser pensadas nos momentos em que se pretende priorizar e o público alvo que pretendem alcançar.

Assim, por compreender que o marketing público pode ser entendido de diversas formas, por meio de diversos mecanismos é preciso reforçar que o ponto de encontro entre as distintas tipologias mais uma vez é o foco no cidadão como um meio de promover as trocas. Cabe aqui considerar que as formas de compreensão do marketing público separadamente são um suporte teórico para que a compreensão não se resuma ao desígnio comum de “propaganda política” e para que as estratégias desenvolvidas pelos gestores públicos e reconhecidas pelos cidadãos sejam fundamentadas ao que está embutido em cada uma dessas vertentes. No entanto, na vida prática, no cotidiano das organizações públicas e nas diferentes esferas de governo essas vertentes podem ser apresentadas em uma mesma proposta de marketing público, trabalhando-as de forma complementar. A Figura 1 apresenta a esquematização da orientação do marketing para o setor público, suas tipologias e as principais vertentes encontradas em cada um desses caminhos:

Figura 1 – Caminhos do marketing público



² (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018)

1.1.4 O papel central da comunicação pública

A quinta premissa essencial na compreensão do conceito de marketing público é a de que a comunicação pública atualmente tem um papel central para garantir tanto a possibilidade de troca quanto o engajamento social nos espaços de deliberação pública. Se anteriormente, nas primeiras definições de marketing público ela representava apenas mais um dos Ps do composto de marketing, atualmente a comunicação deixa essa visão estritamente funcional e emerge a partir de um contexto mais dialógico, permitindo saltar os muros das organizações e se tornar um elemento de reflexão e articulação social (CEZAR; BARBOSA; REIS, 2013).

Por meio da comunicação pública, as campanhas e estratégias de marketing tornam-se conhecidas pelos cidadãos, podendo esses participarem até mesmo de sua construção por meio de feedbacks contínuos. Atualmente a alta difusão de inúmeras redes sociais como, por exemplo, o *Facebook*, *Instagram*, *Twitter* e *YouTube*, entre inúmeras outras, permite que a comunicação pública circule entre seus diferentes públicos gerando *feedbacks* instantâneos (MAIA, 2008a). Nesse processo, a comunicação pública pode adquirir seu caráter de comunicação governamental, fortalecendo estratégias de marketing público de um determinado governo, agindo de forma pontual tanto na publicidade de informações para aproximar os cidadãos a participarem dos diferentes espaços, quanto na operacionalização e formalização de políticas públicas, por exemplo, (CEZAR *et al.*, 2015; CEZAR, 2018).

A internet, ao adquirir um papel para além do simples processo de informação dos seus públicos traz à tona cidadãos mais ávidos por respostas para suas demandas (SORJ, 2006). A fluidez de informações que a internet traz, principalmente por meio das redes sociais, permite criar um espaço público virtual no qual os cidadãos são elevados dos seus postos de simples leitores de notícias para uma atuação mais ativa, participando de amplas discussões, debates, expressando suas opiniões e respondendo suas indignações (KUNSCH; FERNANDES, 1989).

No entanto, ainda que a internet promova uma melhor construção do espaço público, a comunicação pública por esses meios sofre atualmente com a presença de cidadãos mal intencionados, que tendem para a elaboração e difusão de notícias falsas, as chamadas *Fake News*, no intuito claro de denegrir a imagem de determinada organização pública e principalmente dos gestores públicos (ALLCOTT; GENTZKOW, 2017). Como a difusão das *Fake News* é rápida e geralmente associada a mecanismos de indignação popular, como, por exemplo, desvio de recursos públicos, uso indiscriminado de bens públicos pelos gestores (improbidade administrativa), desvio de programas sociais como o Bolsa Família, essas notícias rapidamente caem na corrente sanguínea das redes sociais e são compartilhadas por todos sem a preocupação com a verdade e com o impacto dessas ações na construção da imagem pública.

Apesar do cuidado que a comunicação pública deve ter no tratamento das informações que dizem respeito aos cidadãos, é inegável o seu papel de ampliação das ações do marketing público. A comunicação pública torna-se a parte mais visível do marketing público, pois é por meio de diferentes estratégias que os cidadãos decidem ou não realizar as trocas com o serviço público. Como a troca está associada ao processo constante de conhecimento, convencimento e confiança no que o setor público oferece, cabe aos cidadãos se apoiarem na comunicação pública tanto para participarem ativamente na elaboração desses mecanismos de comunicação, quanto no conhecimento do que está sendo ofertado a eles (CEZAR, 2018).

As inúmeras formas de comunicação pública das organizações e dos serviços públicos, das campanhas de marketing social, das estratégias de marketing de lugares e principalmente das possibilidades do marketing político devem ser repensadas como um mecanismo que garanta não somente repassar a informação, mas levar a sociedade a se engajar nas causas. Se os cidadãos não são convidados a participarem da vida pública, se não conhecem seus direitos e deveres e se não sabem o que os gestores públicos estão desenvolvendo para atender suas demandas, é por meio das esferas de comunicação pública que esses

hiatos podem ser diminuídos. Quanto mais eficaz a comunicação pública se tornar, maiores as possibilidades de construção de uma sociedade mais preparada para a argumentação pública e construção de políticas públicas que representem suas principais demandas (GOMES, 2008).

1.2 Delimitando prismas conceituais

Considerando que o marketing público deve se orientar a partir de pressupostos essenciais com o foco na satisfação do cidadão, na dimensão da troca, nas múltiplas vertentes e na centralidade da comunicação pública, cabe destacar que na realidade nacional sua aplicação está ligada a estratégias que ultrapassam as diretrizes usuais do marketing mercadológico. As múltiplas estratégias devem ser consideradas, pois ao se definir o objetivo de uma ação de marketing público, deve-se direcionar seus objetivos ao que se almeja com cada ação. Esses mecanismos perpassam por estratégias convencionais, como o uso de inúmeros instrumentos de comunicação, porém se desenvolve potencialmente a partir de estratégias que considerem a intervenção prática dos gestores e funcionários públicos atuando por meio do famoso marketing boca a boca.

No marketing do setor privado, a compra de determinado produto ou determinado serviço é facilitada muitas vezes por estratégias no ponto de venda (PDV), visto que essa ação tende a gerar uma demanda instantânea na mente do consumidor e este acaba pagando pelo bem ou serviço decidindo pela sua compra ou contratação no momento em que os conhece (KOTLER; LEE, 2008). No setor público, por sua vez, a estratégia de PDV não funciona com a finalidade de venda de um produto ou de um serviço, mas o seu foco pode ser modificado para estratégias a partir de mecanismos alternativos como, por exemplo, as campanhas de vacinação que promovem eventos para que a população tenha aderência àquele serviço, ou os mutirões de divulgação para a realização do autoexame nas ações de prevenção do câncer de mama (MARTINS; BARBOSA; CEZAR, 2014).

Por entender que a realidade brasileira é dotada de particularidades em relação aos seus cidadãos que almejam mudança a partir de

inúmeros mecanismos de cobrança, aos seus gestores públicos que vivem o constante *trade-off* para aplicação dos recursos, da desconfiança social crescente nas instituições públicas e nos representantes e da realidade das organizações públicas com infraestrutura limitada, o marketing público pode ser definido da seguinte forma:

Marketing público é um conjunto de estratégias e ações desenvolvidas entre o poder público e a sociedade no intuito de promover trocas para atender satisfatoriamente as demandas sociais.

Essas demandas se manifestam de inúmeras formas, comunicadas por diferentes mecanismos e que serão atendidas em etapas a partir do planejamento orçamentário ou dos interesses políticos do governo vigente. Nesse ponto específico, é profícuo considerar que tanto o planejamento orçamentário quanto o interesse político devem estar alinhados para que as estratégias de marketing público sejam executadas. No entanto, em um provável desalinhamento, como frequentemente acontece na realidade brasileira, o interesse político acaba se tornando mais forte do que qualquer outra forma de planejamento, cabendo à sociedade civil pressionar seus gestores para o atendimento de suas reais necessidades. Essa pressão também impulsiona os órgãos públicos a construir estratégias de marketing que possibilitem a sociedade conhecer o que está sendo ofertado e as formas de viabilizarem essa troca.

Assim é preciso argumentar que por mais que o marketing público adquira contornos diferenciados a partir da tipologia que recebe, é inegável a necessidade de planejamento para estruturar sua aplicação. Apesar de a comunicação pública ter papel fundamental para articular o marketing às demandas sociais, seu potencial não pode ser limitado a estratégias de propaganda. A propaganda representa apenas uma das formas que devem ser estruturadas no planejamento de marketing público, representando uma forma de convidar os cidadãos para sua construção, prestar contas, informar e/ou construir uma imagem dos gestores e dos serviços públicos.

1.3 O planejamento do marketing público

Como supracitado, o sucesso na execução do marketing público depende substancialmente de como o planejamento é estruturado. Por mais proveitosas que ações isoladas de comunicação sejam, elas limitam o marketing público a eventos esporádicos, dificultando que o engajamento dos cidadãos aconteça e as trocas sejam efetuadas. De nada adianta incentivar os consumidores a descartarem o lixo eletrônico nos eventos promovidos esporadicamente em algumas cidades se essas ações não envolverem em maior quantidade a população e não tiverem periodicidade. A aderência do cidadão às causas requer tempo e confiança, e enfrentar um cenário impreciso, com recursos limitados e sujeito a inúmeras reviravoltas no quadro de gestores públicos, como o encontrado no Brasil, de fato não é um processo simples. Como não é simples, o planejamento é a melhor saída.

O planejamento de marketing público deve ser iniciado com foco e objetivo bem claro de qual é sua intenção. Para quê e por que estamos elaborando esse planejamento? Se existe uma demanda clara por algum serviço específico ou para alguma demanda da população, cabe ao planejamento de marketing público considerar o planejamento governamental para verificar o que é prioridade para a gestão de determinado período e tentar potencializar o que já será desenvolvido. Obviamente devem-se criar mecanismos para ouvir a população sobre suas verdadeiras demandas e avaliar o que de fato os órgãos públicos têm condições de desenvolver. Atrelar o planejamento de marketing público ao desenho pretendido por gestores públicos e pelo próprio planejamento de determinado órgão público pode configurar um caminho menos complexo e mais próximo tanto dos atuais gestores e funcionários públicos quanto daquilo que os cidadãos já esperam.

Para definir o objetivo de marketing, é imprescindível a realização de pesquisas para verificar de fato o que os cidadãos almejam e o que pode ser priorizado. Pode ser que em um determinado bairro, a prefeitura local tenha um planejamento para implementar aparelhos de academias ao ar

livre para idosos, no entanto, será que aquele bairro é o local certo para implementação? Será que existe um número expressivo de idosos naquele bairro que justifique o desenvolvimento dessa ação? Será que a academia é prioridade para os moradores? Para saber essas informações a prefeitura local deverá realizar pesquisas. Como nossas prefeituras brasileiras contam com equipes de trabalho e recursos limitados, realizar parcerias com universidades e faculdades pode ser um caminho para levantar essas informações. De um lado, a prefeitura pode gerenciar seu orçamento com maior precisão e, posteriormente, elaborar um planejamento de marketing público mais fundamentado, e, do outro, os estudantes têm inúmeros dados para desenvolvimento de suas pesquisas científicas.

Cabe aqui considerar que o marketing público até tem potencial para ouvir demandas que irão gerar o desenho de políticas públicas, contudo, o seu foco não é esse, o seu foco é entender o que os cidadãos esperam dos serviços públicos e como os órgãos públicos podem viabilizar essas demandas para que a sociedade seja satisfeita. Para a formação de agenda de políticas públicas, existem mecanismos específicos para garantir que os cidadãos participem dos espaços de diálogo e alicercem suas demandas para que os gestores públicos elaborem junto a eles políticas públicas que tenham potencial para resolver seus problemas (SOUZA, 2006). A comunicação pública nesse processo é fundamental para incluir os cidadãos e promover a verdadeira publicização da esfera pública, como defendido por Habermas (2014). Ao marketing público, cabe se tornar um mecanismo para que as políticas públicas, os serviços públicos, os programas e demais estratégias para trocas, sejam acessados pelos cidadãos. No entanto, atrelar os mecanismos para ouvir o cidadão, seja para a construção de agendas públicas, seja para a promoção de serviços públicos, pode configurar um caminho para poupar recursos e utilizar as mesmas métricas para fins semelhantes.

A fundamentação, tanto nas pesquisas para justificação das ações de marketing público quanto na análise do ambiente em que está inserido, caracteriza estratégias fundamentais para definição de objetivos. Definir o objetivo do planejamento de marketing público é muito mais do que definir

um simples escopo ou área de atuação. Essa definição deve considerar pontualmente o cenário encontrado, as ações que serão desenvolvidas, o porquê dessas ações e quais as metas e resultados que se pretende alcançar. Definir pontualmente cada uma dessas situações garante um monitoramento contínuo de cada etapa, evitando um planejamento engessado e não plausível de mudança. O planejamento é apenas um norte para direcionar o caminho para a organização pública seguir. Se esse caminho não leva a lugar nenhum ou levar a direcionamentos que não foram planejados, cabe uma intervenção e mudança.

Assim, tomando novamente, por exemplo, a implementação da academia para idosos, as pesquisas podem indicar que há uma concentração alta de idosos no bairro em questão e que esses aguardam a implantação da academia, pois isso já foi considerado no plano do governo municipal vigente. Além disso, os idosos do bairro apontam que frequentemente fazem poucas atividades físicas, pois não são incentivados a tais práticas e, quando fazem, essas acontecem por meio de caminhadas às margens da rodovia, nos acostamentos, muito próximo aos carros. Como a demanda é real e o programa já estava no planejamento da prefeitura, sua implementação poderá ser feita e potencializada a partir do planejamento de marketing público. Dessa forma, o objetivo pode ser definido como “incentivar a prática do exercício físico em locais específicos”; a meta é “diminuir ao máximo a prática de caminhadas e demais exercícios às margens de rodovias, direcionando tais ações para a prática orientada na academia popular ao ar livre do bairro”. O público-alvo são os idosos, mas como não existe nenhuma barreira para o acesso, todos podem participar.

Definidas então tais questões, o próximo passo é a elaboração das estratégias de 4 Ps, como defendido por Kotler e Lee (2008), ou de 4C's, como defendido por Schultz, Tannenbaum e Lauterborn (1993). Por considerar as inúmeras contribuições de Kotler e Lee (2007), a abordagem dos 4Ps é fundamental para direcionar o planejamento de marketing público, porém é fundamental entender essa realidade na lógica de serviços públicos. Definir o “produto” é definir o que será trabalhado no marketing, ou seja, do que estamos falando para a população? Um

programa público, uma política pública, um serviço público específico, uma área de atuação do governo? Ou seja, o produto define o que será ofertado para a população. O preço, por sua vez, representa o que os cidadãos devem fazer para ter acesso àquilo que está sendo ofertado (ex: pagar uma taxa para renovar a carteira de motorista, ir ao TSE regularizar o título de eleitor ou não deixar água acumular nos pneus para evitar a dengue). A praça representa o local ou a forma pela qual cidadão terá acesso ao que está sendo ofertado (ex: ir ao posto de saúde para se vacinar contra dengue). A promoção representa as formas de comunicação pública que serão implementadas para que o cidadão tenha acesso às informações (mensagens em redes sociais, panfletos, carro de som nas ruas).

De forma similar, a perspectiva dos 4C desenvolvida por Schultz, Tannenbaum e Lauterborn (1993) considera estratégias para definição do serviço a ser ofertado para o cidadão, contudo considerando que o “produto” deve ser entendido a partir de uma orientação para o cliente, suas necessidades e desejos; o “preço” representa o custo para ter acesso ao serviço e gerar satisfação ao cliente; a “praça” entendida como a conveniência para mediar essa troca, e a “promoção” como a “comunicação” estabelecida para que os cidadãos tenham acesso. Ao se pensar nessas estratégias tirando o foco do produto e repensando melhor as estratégias para os clientes, os 4C’s apenas evidenciam o quanto a orientação do marketing não pode ser única e exclusivamente voltada para o produto em si. O foco na área pública sempre deve ser o cidadão e suas demandas (SCHULTZ; TANNENBAUM; LAUTERBORN, 1993).

Com a definição pontual do que implementar, como implementar, por quais meios e como será promovido, é de fundamental importância determinar as formas de acompanhamento e avaliação. O planejamento de marketing público deve apresentar medidas que garantam o acompanhamento das metas, permitindo um monitoramento constante. Nesse processo, determinar quando será mensurado, em quais períodos (por exemplo: meses, semestre ou ano), o que será mensurado (o impacto, os resultados iniciais, o nível de aderência da população) e como será mesurado (entrevistas, *survey*, questionários estruturados, análise

de indicadores). Esse processo é fundamental para que os gestores acompanhem se as metas podem ser alcançadas a partir das métricas estipuladas, e como um mecanismo para trazer os cidadãos a conhecerem o andamento e a implementação das medidas dispostas no plano.

Por fim, e de fundamental importância, é preciso estipular um orçamento composto de um plano de implementação (quem irá fazer o quê?) e os respectivos prazos. Essa delimitação é essencial para que sejam elaboradas metas reais a partir dos recursos disponíveis. De nada adianta pensar em uma grande estratégia para promoção do marketing de cidades, por exemplo, tentando enaltecer a identidade local de uma pequena cidade do interior com foco em atrair mais turistas, se o “caixa” da prefeitura não dispõe de recursos financeiros para tal ação ou se os recursos permitem apenas ações pontuais. Definir o orçamento a partir do que se tem disponível para o desenvolvimento do plano de marketing pode ser encarado como um investimento para reduzir problemas sociais nas localidades, além de se caracterizar como uma ferramenta para potencializar algumas receitas nos municípios a partir dos benefícios alcançados por meio do marketing. Quanto mais próximo for o planejamento de marketing público aos recursos disponíveis (pessoal, orçamentário, infraestrutura) e mais preciso em relação aos prazos, mais chances existem de legitimidade junto aos cidadãos.

Cada uma dessas etapas deve considerar que a comunicação pública deve facilitar o diálogo com os cidadãos e permitir que esses participem ativamente da construção do planejamento. Mesmo que estratégias pontuais como, por exemplo, a divulgação em redes sociais aconteça, uma vez que recursos para amplos espaços de discussões em fóruns e demais espaços físicos possa encarecer muito o plano, a possibilidade dos cidadãos opinarem é um caminho viável para evitar insucessos e desperdício de recursos em estratégias que de nada auxiliarão em suas realidades. Como já dito, o planejamento garante um norte, mas se a população almejar um sul, cabe aos gestores públicos readequarem a rota e trilharem o caminho que a sociedade demanda.

CAPÍTULO 2 – DISCUTINDO OS CAMINHOS DO MARKETING PÚBLICO

Como apresentado no capítulo anterior, o marketing público pode ser entendido em resposta a um contexto polissêmico, no qual seu significado está ligado à área em que se propõe a atuar. Nesse contexto, considerando o foco no cidadão, sua orientação deve ser planejada como um meio para facilitar as trocas entre o que os gestores públicos construíram para seus públicos e o que os públicos demandam. Esse equilíbrio entre as demandas dos cidadãos e o que de fato é ofertado pode gerar tensões entre as partes, se a orientação para qual tipo de marketing público não for clara. Assim, este capítulo apresenta com maior densidade os diferentes caminhos tomados pelo marketing público, explorando cada uma das tipologias e suas respectivas vertentes encontradas.

2.1 Marketing de organizações e serviços públicos

A primeira tipologia do marketing público tem por intuito principal diminuir as distâncias entre as organizações e os serviços públicos a serem oferecidos aos cidadãos. Muitas pessoas ainda tem dúvida sobre quais serviços são ofertados por determinadas organizações públicas e quais as formas para se ter acesso. Muitos sabem o papel da prefeitura municipal, das sedes de governo e de suas principais secretarias, no entanto, muitos órgãos públicos, ministérios, órgãos da Presidência da República e entidades da administração indireta, como as autarquias, fundações públicas e empresas estatais, ainda representam uma incógnita para certos grupos sociais. O marketing de organizações e serviços públicos tem por função principal trazer a sociedade a de fato participar da vida pública, usufruindo de seus direitos enquanto cidadão,

uma vez que promove a ela a possibilidade de acesso às várias áreas que se desdobram das políticas públicas (BUTLER; COLLINS, 1995).

Oferecer à sociedade serviços públicos de qualidade é um dever do Estado que se concretiza a partir da intervenção direta dos gestores públicos por meio dos diferentes órgãos. Os serviços públicos oferecidos diretamente pela administração pública ou por suas autarquias e fundações permitem que os cidadãos tenham acesso à educação, transporte, moradia, segurança, saneamento, saúde, entre outras tantas áreas cuja atuação direta depende muitas vezes do conhecimento público. Ninguém vai procurar um serviço público se não o conhece ou se não sabe os meios para ter acesso a tal. Esse é o papel do marketing de organizações e serviços públicos.

Inicialmente sua função é se desdobrar em um *marketing institucional*, promovendo as imagens de tais órgãos e comunicando aos cidadãos os meios para ter acesso ao serviço público que tais órgãos oferecem. Essa vertente do marketing está preocupada em construir e promover a imagem pública tanto das organizações quanto dos serviços prestados, permitindo que os cidadãos avaliem a necessidade de tal serviço (SCHULTZ; TANNENBAUM; LAUTERBORN, 1993). Essa proposta também cria um mecanismo de identidade junto aos cidadãos que já utilizam seus serviços como meio para posicionar uma imagem positiva e fortalecer a oferta de novos serviços. Esse tipo de marketing é muito comum quando se procura enaltecer aspectos relevantes de instituições, como a qualidade do ensino das universidades federais ou a ampla cobertura de agências bancárias e serviços ofertados pelos bancos públicos.

Por mais que algumas organizações públicas sejam as principais responsáveis por ofertar determinado tipo de serviço público e essas não tenha tanta concorrência, como por exemplo, no caso dos Correios brasileiros, o marketing é essencial para posicionar os produtos e serviços ofertados e permitir um melhor desempenho para a satisfação do cidadão. Nessas organizações, o marketing é desenvolvido de forma muito próxima à proposta mercadológica orientada pela proposta de produto, preço, praça e promoção, pois seu objetivo é promover as empresas, fundações e autarquias públicas (KOTLER; LEE, 2008).

Nessa perspectiva, o atendimento ao cidadão se torna um mecanismo fundamental para que o público atendido sinta-se satisfeito com o serviço prestado. Em um contexto em que o atendimento público é visto como preocupante, gerando gigantescas filas e um tempo absurdo para o atendimento, trabalhar formas de diminuir tais problemas também pode ser inserido na concepção de marketing, no intuito de aperfeiçoar o desempenho de tais órgãos e permitir transformar a imagem negativa em uma experiência positiva (OLIVEIRA, 2014).

Entretanto, para que os serviços públicos cheguem ao conhecimento dos cidadãos e que as instituições que o oferecem sejam valorizadas, é preciso um minucioso processo de endomarketing para que a experiência dos cidadãos não seja frustrante já no atendimento. Esse caminho é construído a partir de processos de capacitação interna, evitando que o contato entre instituições públicas e cidadão seja pautado de mais dúvidas que de direcionamentos para o acesso ao serviço.

2.1.1 Do endomarketing ao marketing institucional

Para se comunicar com os cidadãos, as instituições públicas se utilizam de inúmeras ferramentas, como nas demais vertentes do marketing. As universidades públicas utilizam das plataformas da internet como sites e redes sociais, os serviços de saneamento básico aproveitam de campanhas públicas de marketing social para destacar seus serviços e aproveitam os espaços presentes nos talões de cobrança para apresentar seus serviços e informações sobre como entrar em contato com a organização. O que cada uma dessas instituições tem em comum? Todas trazem aos cidadãos informações sobre qual tipo de serviço oferecem, o que deve ser feito para ter acesso (esforços necessários para utilizar aquele serviço público), o local onde ele terá acesso (por meio de qual instituição e qual o endereço físico ou virtual para acessá-la) e as formas de conhecimento dos demais serviços ofertados (quais meios de comunicação disponíveis para conhecer melhor os serviços e ter acesso a mais informações).

Esses esforços para promover o acesso da população aos serviços públicos também deve ser permeado por um bom planejamento de marketing, considerando principalmente o que será trabalhado. Planejamento em áreas ou serviços específicos pode ser mais interessante que o investimento em áreas mais gerais. As estratégias de marketing devem permitir nesse caso mostrar para o cidadão o diferencial que as organizações oferecem na prestação do serviço.

Nesse processo de convencimento, o papel do endomarketing é fundamental para que, antes de oferecer os serviços públicos ou promover as organizações, a equipe interna de trabalho sinta-se capacitada para atender ao cidadão. De nada adianta traçar um planejamento de marketing para que a população conheça os serviços públicos se ao chegarem às instituições, os gestores públicos não oferecerem informações que de fato esclareçam as dúvidas e acessem o que é ofertado. Capacitar o público interno para oferecer informações de qualidade e de forma profissional sobre os serviços permite que os cidadãos confiem nas instituições públicas, buscando outros tipos de serviços (BRANDÃO; BAHRY, 2005).

A preparação da equipe de interna de trabalho é fundamental para mostrar ao cidadão a força que as instituições públicas têm e podem oferecer. No entanto, falar da eficiência das organizações públicas é um assunto complexo, pois inúmeros são os casos de longas filas e demoras nos bancos públicos, falta de informações nas secretarias e demais repartições públicas, além da dificuldade de acesso aos locais físicos onde estão muitos órgãos. O marketing tem, nesse sentido, potencial para organizar a gestão interna, trabalhando com elementos de identificação entre as equipes, permitindo que estes se sintam motivados e preparados para atender aos cidadãos e auxiliar para que estes sejam atendidos a partir de suas demandas (MORAIS *et al.*, 2015).

O endomarketing, desde que bem trabalhado e administrado, tende a tornar o marketing das organizações públicas um meio para o marketing institucional. O marketing institucional, nesse sentido, pode se apoiar nas estratégias de comunicação para formar imagens positivas sobre os órgãos, destacando os serviços que oferecem e as formas dos cidadãos

acessarem. Contudo, a construção de uma imagem positiva e sólida junto aos cidadãos não pode ofuscar as irregularidades das organizações, tampouco oferecer algo que não seja real. Administrar essa descrença que ronda o cenário brasileiro, apesar de complexa, é permissível à medida que o planejamento é pautado em ações práticas e inovadoras.

2.1.2 Trabalhando com a descrença nas instituições públicas

As instituições públicas brasileiras tradicionalmente estão fadadas ao imaginário social da morosidade e da ineficiência. Inúmeras iniciativas têm tentado profissionalizar a gestão das instituições públicas para que elas não se perpetuem ao longo do tempo com o rótulo de atraso e local de reunião de equipes despreparadas e acomodadas. Por mais que essas instituições exerçam um alto volume de trabalho, desconstruir essas percepções ainda é um caminho complexo para os gestores públicos brasileiros (ANDREWS; BARIANI, 2009).

Como no Brasil a desconfiança nas instituições públicas é cada vez maior, investir em inovação no setor público se configura como um caminho para que velhos paradigmas sejam desconstruídos e se alicerces numa nova percepção a respeito da prestação dos serviços públicos. Os diferentes órgãos públicos têm potencial para oferecer um serviço aperfeiçoado ao cidadão e contar com métricas constantes para avaliar o seu desempenho. Essas medidas, por mais simples que assemelhem ser, estabelecem um parâmetro de comparação aos serviços ofertados por empresas privadas para o cidadão.

A reestruturação das instituições públicas depende de vários fatores, como reorganização de cargos e funções, redefinição de estratégias, melhorias na infraestrutura e principalmente interesse governamental (MORAIS *et al.*, 2015). Entretanto, a adoção de medidas pontuais e práticas pode auxiliar nessa reorganização. Uma boa estruturação de um planejamento de marketing para a organização pública tem o potencial, primeiramente, para avaliar as fragilidades e potencialidades de cada organização, bem como identificar áreas específicas que cada órgão pode auxiliar.

Se em um determinado município o número de jovens que precisam tirar sua carteira de trabalho, seu certificado de reservista, sua carteira de identidade, por exemplo, for muito elevado, o órgão público responsável por essa área pode estruturar uma campanha para mostrar à população como ter acesso a tais serviços. Informações sobre quais documentos serão necessárias para cada tipo de documento, se é preciso autenticação, quais taxas devem ser pagas e onde pagá-las, podem reduzir muito o tempo de espera, facilitar o trabalho de quem trabalha nos órgãos, além de permitir a eficiência no processo.

Por mais disfunções burocráticas que os processos dos órgãos públicos possam carregar, tentar elaborar medidas para facilitar o trabalho como as estratégias de marketing auxilia para que os cidadãos retomem a confiança naquilo que a priori já representaria um sacrifício para eles. Ter acesso a um serviço público por quem contribui para sua elaboração e define democraticamente como ele será ofertado não pode ser visto como um martírio ou como reflexo da forma que as instituições públicas executam suas ações. Os cidadãos, por meio dos mecanismos de feedback desses órgãos (como as ouvidorias), devem avaliar constantemente a prestação dos serviços. Aos gestores públicos cabe utilizar dessas avaliações para aperfeiçoar o trabalho. Sempre é pertinente ressaltar que a troca entre as partes deve ser benéfica, tanto para os órgãos públicos que oferecem os serviços que são direitos constitucionais da sociedade civil, quanto para os cidadãos, que devem se sentir satisfeitos com o que está retornando para eles a partir de suas contribuições sociais e a partir da suas intervenções ativas subsidiadas pelo seu papel democrático.

2.2 Marketing Social

[...] No Brasil, a mudança da legislação relacionada ao beber e dirigir vem ocorrendo desde 1998, sendo que em 2008 foi criada a Lei nº 11.705, mais conhecida como “Lei Seca”, que ainda foi reforçada em 2012 [...] e no final de 2017 [...]. Atualmente, nosso país é um dos 25 do mundo que estabeleceram a tolerância zero para o consumo de álcool por motoristas e um dos 130 que

usam o etilômetro (teste do “bafômetro”) como forma de monitoramento do cumprimento da lei [...] a implementação de leis restritivas à combinação de álcool e direção representa um importante passo para lidar com essa gravíssima questão, mas que deve ser acompanhado de amplas e permanentes campanhas educativas e preventivas, além de fiscalização, para que se possa combater o consumo nocivo e irresponsável de álcool que ainda está muito presente entre uma parcela dos brasileiros (CISA, 2018).

Os trechos da publicação acima de autoria do Centro de Informações sobre Saúde e Álcool (CISA) evidenciam as principais mudanças a partir da implementação da chamada Lei Seca no Brasil. Apesar da dificuldade de mudança de comportamento da população, que tem arraigada a prática de beber e dirigir no Brasil, a Lei Seca mudou substancialmente a percepção sobre o prejuízo a que essa ação está atrelada. Investindo ao longo dos anos em campanhas públicas e, principalmente, aumentando o rigor por meio de inúmeras *blitz* que utilizam o teste do bafômetro, além de aumento substancial no valor das multas, pautada em uma legislação cada vez mais rígida e menos tolerante, a população vem a duras penas mudando seu comportamento. Esse cenário descreve bem como a concepção de marketing social se desdobra como um dos braços do marketing público.

O marketing social representa um conceito de marketing que surgiu com robustez a partir da década de 1970, com a publicação do artigo *“Social Marketing an approach to planned behavior change”* de Philip Kotler e Gerald Zaltman. Para os autores, as ferramentas de marketing tem potencial para atender às causas sociais e levar os cidadãos à mudança de comportamento, substituindo velhos hábitos para novos comportamentos que melhorarão sua qualidade de vida (KOTLER; ZALTMAN, 1971).

Diferente do marketing societal, que tem como foco desenvolver estratégias de organizações mercantis para seus produtos e serviços, criando para isso metas e objetivos sociais que facilitem o consumo e aumentem as receitas, o marketing social é praticado por organizações sem finalidades lucrativas. As organizações públicas utilizam do marketing social para auxiliar na mudança de comportamento social, principalmente

aqueles que impactam negativamente na vida das pessoas. De acordo como Kotler e Lee (2008, p. 207), as técnicas de marketing social utilizadas devem “influenciar um público-alvo a voluntariamente aceitar, rejeitar, modificar ou abandonar um comportamento em benefício de indivíduos, grupos ou da sociedade como um todo. Seu propósito é melhorar a qualidade de vida”.

No entanto, esse desdobramento do marketing público talvez seja um dos mais complexos de serem aplicados. Inicialmente a dificuldade de troca entre setor público e sociedade não é percebida de forma tão efetiva a curto prazo, como nas demais áreas do marketing público. Como os resultados da mudança de comportamento são visualizados de forma gradual, e demandam pesquisas bem fundamentadas para mensurar seus efeitos, convencer a população é um processo complexo e que deve ser desenvolvido por pessoas realmente dispostas a acompanharem o processo (BASTOS; COSTA; VASCONCELOS, 2017).

Um segundo ponto que deve ser considerado é a dificuldade ligada à mudança de hábitos sociais. Como esse tipo de marketing está ligado a um *marketing de causas sociais* e demanda uma mudança nos comportamentos sociais, esse processo pode se tornar extremamente complexo. Desfazer-se de comportamentos prejudiciais e adotar novas formas para mudar nossa vida não é algo que acontece do dia para a noite. As estratégias de marketing social devem ser repensadas da forma mais particularizada possível, com público-alvo bem específico para mostrar a esse público os benefícios que a mudança de comportamento possa gerar (KOTLER; ZALTMAN, 1971).

Cabe aqui ressaltar que essa complexidade é ligada a ações, que se tornam hábitos e ao longo do tempo comportamentos institucionalizados. Se por exemplo você começa a jogar embalagens de produtos como biscoitos, balas e chicletes pela janela do carro enquanto dirige, ao longo de um mês involuntariamente essa prática se torna um hábito e, durante sua vida, um comportamento. Mudar esse comportamento construído e solidificado requer uma campanha de marketing muito bem planejada e com estratégias que tente mostrar o quanto esse comportamento prejudica várias pessoas (outros motoristas, por exemplo) e, principalmente, o impacto dessa ação ao meio ambiente.

2.2.1 Refletindo sobre os elementos essenciais para as campanhas

Por mais que se planeje meticulosamente uma campanha de marketing social, é complexo preverem seus reais efeitos, pois essa vertente do marketing público depende única e exclusivamente da identificação social àquilo que está sendo ofertado. Não se orienta uma campanha de marketing social por valores políticos, por serviços públicos a serem prestados e os locais onde são prestados, tampouco a um convite interessante para explorar e conhecer melhor área de uma localidade. As estratégias de marketing social devem adotar métricas de alcance, contudo tais métricas sinalizarão um norte que orientará as ações e servirá de parâmetro para medir a aderência social ou não. Assim, delinear a campanha ao que de fato é possível, com os recursos que se tem disponível e com o público-alvo bem definido é um caminho para evitar insucessos. Conforme salientado por Kotler e Zaltman (1971), é preciso pensar o marketing social a partir do desenho, implementação e controle de programas bem calculados.

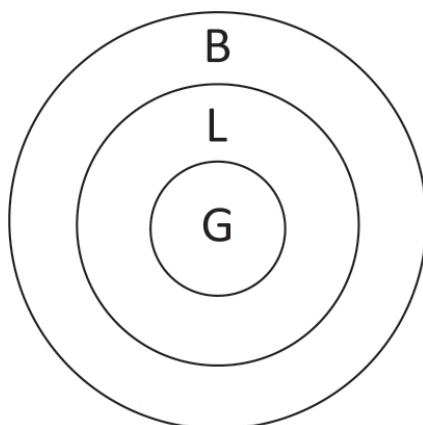
Inicialmente é profícuo salientar que o planejamento de uma campanha ou até mesmo uma ação pontual de marketing público deve ter como parâmetro principal investir em áreas que são demandas por aquela população. Obviamente, vários problemas de ordem social são praticamente comuns para a maioria das regiões brasileiras. No entanto, considerar as prioridades de uma determinada localidade é mais produtivo do que querer resolver todos os problemas de uma só vez. Se em uma determinada cidade, por exemplo, a incidência de casos de câncer de mama tem aumentado, cabe aos gestores públicos fundamentarem o planejamento de marketing social nesses dados para elaborarem suas ações (MARTINS; BARBOSA; CEZAR, 2014).

Esse planejamento deve ser elaborado considerando que as ações devem conter mecanismos que podem gerar engajamento social. Como a aderência depende fundamentalmente da participação social e a atuação dos gestores e demais funcionários públicos é limitada, a replicação do conteúdo das ações por partes da sociedade é um dos mais precisos caminhos

para gerar de fato sua aceitação. As estratégias de comunicação nesse ponto devem ser das mais variadas possíveis, indo além do convencional para gerar impacto nos cidadãos a partir de diferentes mecanismos.

Os públicos envolvidos também devem ser estruturados, pois, conforme apresentado por Henriques, Braga e Mafra (2004), em uma proposta para a mobilização social, o mapeamento de públicos pode ser refletido em três níveis, como especificado na Figura 2:

Figura 2 – Públicos das campanhas



Fonte: Henriques, Braga, Mafra, 2004).

a) Beneficiados (B) - públicos que serão beneficiados pelas ações realizadas de forma direta ou indiretamente inseridos em seu escopo de atuação (pessoas ou instituições);

b) Legitimadores (L) – diferentes tipos de atores sociais ou instituições localizadas na região de abrangência das ações que não apenas serão beneficiados, mas que reconhecem as ações, entendem a necessidade das campanhas e podem vir a tornarem-se parceiros e;

c) Geradores (G) – grupos de atores sociais ou instituições que, além de serem beneficiados pelas ações, adotam o

comportamento esperado pela campanha, participam e promovem ações em prol do movimento, contribuindo para sua profusão.

Assim, o desenho traçado para as ações de marketing social deve considerar quem pode ser considerado como beneficiado, legitimador e gerador das ações, visto que em muitas campanhas, como a do câncer de mama, no Brasil, é frequente encontrar públicos de legitimadores que reconhecem as ações, têm intenção de mudar o comportamento, mas ainda precisam de incentivos para tal (MARTINS; BARBOSA; CEZAR, 2014), ao passo que se o planejamento do público alvo for bem definido, mais geradores podem ser alcançados, visto que esse é o foco do marketing social e esse público é o mais complexo de ser alcançado.

O desenho das campanhas pautadas em um planejamento bem fundamentado pode ser extremamente interessante, porém, se não for bem implementada, a campanha de marketing social pode se tornar um fracasso. Evitar que tempo, dinheiro e principalmente a replicação de velhos hábitos se perpetuem deve ser uma preocupação cuidadosamente repensada na implementação das campanhas. Nesse momento, as estratégias de comunicação devem ter potencial não só para informar os públicos, mas garantir que estes percebam o quanto a mudança pode ser benéfica.

Apoiar-se em diferentes formas para promover a comunicação, seja por meio de estratégias convencionais, como cartazes, jingles na TV e no rádio, adesivos, camisetas, bonés e várias outras formas que forem adequadas para a campanha permite que seus públicos conheçam o que se está divulgando. No entanto, é preciso ir além dessas estratégias para de fato gerar conhecimento. O uso de fóruns em redes sociais como o *Facebook*, vídeos do *Youtube* com opções de comentários, *podcasts* em sites estratégicos e grupos de aplicativos de mensagens instantâneas tem se tornado comum para se comunicar melhor com os cidadãos. Como demandar a presença dos cidadãos em fóruns físicos para o debate e para disseminação de informações é complicado, as opções virtuais podem constituir um meio que,

se bem administrado pelos gestores das campanhas de marketing social, tem amplo potencial para gerar vínculos com o público alvo.

Além dessas opções, no Brasil, muitas estratégias de marketing social, principalmente na área da saúde, têm se fundamentado de forma prática pela atuação dos gestores e demais funcionários públicos. Nas campanhas para o uso do preservativo no carnaval, setembro amarelo em prevenção ao suicídio e nas campanhas de vacinação, por exemplo, os próprios profissionais da saúde e/ou os gestores e funcionários das unidades de saúde municipais têm realizado medidas diretas visitando escolas, espaços urbanos de alta concentração de pessoas e promovendo capacitações para que a população tenha acesso a essas informações. O marketing social funciona no Brasil a partir da atuação prática e direta de seus legitimadores. Essas informações que os cidadãos recebem pelo boca a boca são fundamentais para desinstrumentalizar o conteúdo que está disponível em materiais de divulgação.

Somando os materiais de divulgação ao modo de divulgação, as estratégias de marketing social têm também potencial fundamental para desengessar metas expressas em formato de lei ou inseridas em políticas públicas. Ao se instituir uma política pública, a lei que subsidia sua atuação às vezes é muito complexa para compreensão unânime da sociedade. As pessoas entendem de forma limitada o que é para ser entendido a partir das estratégias de comunicação governamental (como será explorado futuramente neste livro). Contudo, o marketing social pode trabalhar em áreas da política pública auxiliando para que sua perspectiva de universalização seja alcançada paulatinamente.

Na Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei nº 12.305/2010, por exemplo, seus objetivos ousados de se extinguirem os lixões até 2014 e criarem infraestrutura adequada para gerenciamento dos resíduos sólidos em todos os municípios têm como uma de suas metas incentivar a criação de mecanismos de logística reversa para fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes eletroeletrônicos e seus componentes (BRASIL, 2010). Como a perspectiva de divulgação dessa política pública acontece não de forma fragmentada e sim na perspectiva

de informações mais gerais sobre a lei, muitas prefeituras municipais vêm realizando campanhas de coletas de resíduos eletrônicos em parcerias com empresas de reciclagem desses produtos, estimulando a população a reinserirem esses produtos, ou o que sobrou deles, na cadeia produtiva novamente. Além de liberarem o “entulho” inutilizado em casa, aderir a esse comportamento garante que os cidadãos contribuam com o meio ambiente e conheçam melhor as outras áreas de atuação da PNRS.

Outra forma de implementação que deve ser considerada é uma observação densa do que já foi implementado e como foi implementado. Muitas campanhas têm continuidade e são implementadas pensando em atividades sequenciais. Inúmeros são os exemplos dessa prática, como as campanhas de vacinação que há anos são encabeçadas na figura do Zé Gotinha, a luta para combater o mosquito da dengue e, mais recentemente, o Zika e a Chikungunya e as campanhas para o não desperdício de água. Essas campanhas foram criadas anos atrás, mas a cada intervalo de tempo são reinventadas para que a pauta não caia no esquecimento. Apoiar-se no que já foi desenvolvido pode garantir que a aderência aconteça, pois a população tende a se esquecer muito fácil o que já foi desenvolvido.

Por fim, é preciso considerar que o monitoramento tanto das campanhas quanto das demais ações de marketing social deve ser constante, como forma de não se perder de vista os rumos que as ações estão tomando. O planejamento pode conter muito mais objetivos do que as campanhas e ações pontuais, no entanto, esse acompanhamento é fundamental para constantemente se avaliar a necessidade de alguma intervenção. Mensurar os efeitos das ações, o volume de aderência da população e as possíveis estatísticas que ao longo do tempo podem sinalizar os resultados mensurados a partir das intervenções podem contribuir muito para as melhorias sociais e,, de forma paralela, legitimar os investimentos destinados às organizações públicas.

2.3 Marketing de Lugares

Criar uma identidade não é uma tarefa simples. Múltiplas identidades podem ser desenvolvidas por diferentes pessoas a partir da imagem que cada uma constrói sobre determinado objeto. Se para um determinado cristão uma bíblia adquire um sentido de um livro religioso e sagrado, para alguém que se denomina ateu o mesmo objeto pode ser considerado um livro que narra histórias de um determinado período histórico. Inúmeros condicionantes sociais, psicológicos e afetivos influenciam nessa formação de identidades e construção de imagens. Nesse sentido, construir uma identidade e formar imagens sobre um determinado local também caracteriza uma tarefa complexa, cabendo ao marketing público desenvolver mecanismos para auxiliar nesse processo.

O marketing de lugares tem como objetivo principal promover uma determinada localidade a partir das características que geram interesse social e que justifiquem seu conhecimento. Essa abordagem do marketing público está preocupada em desenvolver a imagem de uma determinada região, a partir de mecanismos como o investimento em turismo que pode atrair investimentos públicos e privados, promover o desenvolvimento local e assim fortalecer a imagem do lugar (KOTLER; HAIDER; REIN, 1993).

Independente se estão sendo criadas estratégias de marketing para o país, para uma região, para uma cidade, para áreas específicas da cidade ou para o meio rural, o foco sempre deve ser a satisfação do cidadão. Nesse caso além de satisfazer as necessidades da população vinculada àquele território, o marketing deve se preocupar em atender às expectativas dos cidadãos externos que apenas conhecem o local pela fama que possui.

Muitos turistas visitam o Rio de Janeiro interessados nos pontos turísticos clássicos como o Cristo Redentor, o Pão de Açúcar e as praias. No entanto, outras pessoas têm interesse em conhecer as manifestações culturais como o carnaval do sambódromo e o carnaval de rua, as rodas de samba nos botecos da Lapa e os bailes funk nas favelas. Cada cidadão tem interesses distintos para conhecer uma localidade. Dependendo de como a imagem dessa localidade

é construída, os cidadãos tornam-se atraídos a estabelecerem essa troca e aderirem às suas estratégias (KOTLER; HAIDER; REIN, 1993).

Quanto maior a diversidade construída sob a imagem de um local, maior também a diversidade de interesses nessa localidade. Contudo, apesar dos inúmeros debates sobre a mercantilização dos espaços que subvertem a lógica, principalmente urbana, criando infinitos locais pró-consumismo, ainda é comum no contexto brasileiro uma representação de alguns espaços a partir das marcas econômicas que carregam (BAUTZER, 2010). Muitos espaços urbanos são descaracterizados como cidade para se tornarem amplos espaços onde o consumo é facilitado, definindo o público que frequenta e as regras de comportamento social em um local onde não deveriam existir regras moldadas pelo capital. A importância de repensar as cidades se parametrizando no cidadão e não no mercado é latente e clama por gestores públicos que compreendam o espaço público como um local de harmonia entre os setores, e não uma arena de disputa onde o capital sempre vence e os cidadãos são pressionados a se alinharem às suas diretrizes.

Repensar nessas estratégias é possível à medida que o plano de marketing de lugares é desenvolvido com base nas formas de planejamento público, orçamento e gestão, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Plano Diretor.

Esse alinhamento permite desenvolver um planejamento de marketing que de fato considere os elementos essenciais para os cidadãos, considere suas demandas e as prioridades para o investimento. Fundamentado naquilo que é prioridade para os cidadãos com aquilo que terá condições de ser desenvolvido pelos gestores, têm-se maiores condições de desenvolver um planejamento de marketing de lugares, identificando assim nichos para potencialização das ações.

O marketing de lugares também tem papel fundamental para promover imagens de espaços considerados como “não lugares”. O termo “não-lugar” foi cunhado pelo etnólogo e antropólogo francês Marc Augé, em 1992, pra designar espaços nos quais não nos identificamos,

não construímos vínculos históricos e tampouco afetivos, dificultando a construção de uma imagem que represente algo concreto para nós. Às vezes nos identificamos com as árvores de uma determinada rua, com uma determinada praça na cidade ou com um determinado movimento urbano frequentemente apresentado em um certo local. Contudo, muitos espaços, principalmente urbanos, não despertam esses sentidos na população, configurando então os não lugares (AUGE, 2010).

O papel do marketing de lugares é reinventar esses espaços e atrair a população a de fato ocupá-los. Muitos não lugares expressos por Auge (2010) estão vinculados a centros comerciais, hotéis e supermercados onde as transações e a movimentação são rápidas, dificultando o despertar de sensações e a construção de identidades. No entanto, muitos espaços urbanos também são totalmente abandonados pela população, gerando efeitos contrários ao que se esperava.

Quantas praças, centros de esporte, calçadões, museus e centros culturais são esquecidos nas cidades brasileiras? Cabe ao marketing de lugares mostrar à população a riqueza de experiências que podem adquirir nesses espaços, criando novas oportunidades para que a população explore melhor o local que habitam. Potencializar os espaços urbanos para além de espaços comerciais, e sim espaços onde as pessoas queiram frequentar, permite a construção de uma identidade mais sólida do local que de fato é conhecido pelos seus moradores e por quem visita esse espaço.

Contudo, de nada adianta frequentar uma praça que não oferece segurança, um museu sem infraestrutura ou um centro cultural sem atrações. A articulação das estratégias de marketing de lugares às políticas públicas como, por exemplo, segurança, cultura e planejamento urbano devem estar alinhadas, para que o espaço reinventado torne-se de fato um local onde a população queira frequentar. O desejo de frequentar um espaço é alimentado pelos aspectos de bem-estar que se transformarão em boas experiências (YÁZIGI *et al.*, 1996). Alinhar o planejamento de marketing de lugares a essa concepção é uma medida que deve ser priorizada em sua elaboração.

2.3.1 A importância do branding de lugares

O branding pode ser definido como a gestão da marca de uma determinada organização, de uma determinada causa ou de um lugar (KOTLER; LEE, 2008). O branding é responsável direto pela criação de uma identidade entre seus públicos e formação de imagens. Aplicado ao marketing público, o branding de lugares ou, como é mais conhecido, o *place branding*, vem se tornando uma estratégia eficiente para promover localidades e criar elementos que levem os cidadãos a criarem uma identidade local e experimentarem sensações únicas construídas sobre o espaço conhecido por eles (PAPADOPOULOS, 2004).

Ao se mencionar “a cidade maravilhosa”, “a terra do chimarrão”, “a cidade da garoa”, facilmente é possível elencar tais sentenças respectivamente à cidade do Rio de Janeiro, ao Estado do Rio Grande do Sul e à cidade de São Paulo. Características particulares dessas regiões tornaram-se responsáveis por desenvolver uma identidade compartilhada e que permite identificar o local.

Gerir a marca de uma cidade, de uma região ou de um determinado espaço permite entender os motivos que levam os cidadãos a investirem, conhecerem e explorarem os lugares. Desde a concepção até a gestão da marca em seu processo de promoção junto às diferentes estratégias de comunicação, a marca de um local tem que despertar inúmeras sensações que aproximem os cidadãos a se identificarem com aquela marca (KOTLER; GERTNER, 2002).

Contudo, apesar da importância do *place branding* para o fortalecimento da identidade nacional de um país, interna e externamente essa prática ainda é pouco explorada pelas cidades brasileiras. Muitas elaboram suas estratégias pautadas no *marketing turístico* visando atrair investidores e turistas estrangeiros. Entretanto, trabalhar o *place branding* é muito mais do que apenas posicionar a marca para atrair turistas. A principal proposta é identificar os condicionantes que influenciam ou não na criação de uma identidade local e que pode influenciar positiva ou negativamente a imagem de uma determinada localidade (YÁZIGI *et al.*, 1996).

As grandes cidades, as regiões metropolitanas, as pequenas cidades e até mesmo as áreas rurais devem mapear as possibilidades que têm para oferecer à população, no intuito de reunir elementos para elaborar uma marca e assim promovê-las. Tanto os residentes, quanto turistas e investidores apenas terão interesse em explorar um local se esse local for atrativo e gerar experiências com os envolvidos (MEDEIROS; COSTA, 2015).

Explorar o marketing de lugares de forma mais crítica e não somente funcional permite desenvolver marcas inteligentes que de fato representem o espaço em que se vive. Determinar a identidade de um local sem conhecer os elementos que compõem essa identidade inviabiliza o avanço do desenvolvimento local e, conseqüentemente, dificulta atrair investidores e turistas para o espaço. É preciso identificar os elementos fortes que constituirão uma marca trabalhando nas questões negativas que podem destruí-la. Cabe aos gestores públicos criarem mecanismos para identificar essa relação e proporcionar meios para solidificar a marca desenvolvida.

2.3.2 A necessidade de repensar os lugares e os “não-lugares”

Repensar o marketing de cidades como uma necessidade de levar a sensações, momentos e experiências únicas proporcionadas pelo bem-estar nos diferentes locais é a orientação que mais facilita o reconhecimento de uma determinada região. Quem visita Belém do Pará e não tem interesse em conhecer os inúmeros produtos do mercado Ver-O-Peso? Quem conhece o Maranhão e logo não associa o estado às belezas dos lençóis maranhenses? Esses elementos conectam a população a experiências, sabores e aromas que são únicos na mente de cada pessoa, cabendo ao marketing criar mecanismos que estimule a população a apreciá-los constantemente. O marketing de lugares facilita o acesso da população a experiências únicas (KOTLER; HAIDER; REIN, 1993).

Contudo, se nas cidades inúmeros aspectos facilitam que os cidadãos sintam-se atraídos a conhecerem suas particularidades, sua cultura, seus locais turísticos, sua gastronomia, seu patrimônio histórico, seus espaços funcionais, entre inúmeros outros fatores,

recentemente o meio rural surge como meio para destacar suas particularidades e atrair olhares (MEDEIROS; COSTA, 2015).

As experiências agrícolas brasileiras, como, por exemplo, a produção de vinho das serras gaúchas, a produção de café de Minas Gerais, a produção de flores em Holambra em São Paulo, têm despertado interesse de inúmeras pessoas atraídas não somente pelos produtos, mas para o conhecimento do processo produtivo, dos trabalhadores, da cultura local e das sensações que somente o local pode proporcionar (CARNEIRO, 2012). De forma similar o turismo rural também tem despertado interesse da população para o conhecimento de eventos culturais, como o maracatu rural de várias regiões de Pernambuco, que além de apresentarem a região, resgatam elementos da cultura do povo rural daquela região específica.

Esse intercâmbio entre os espaços urbanos e rurais, a reconstrução dos espaços públicos e a gestão da marca de um local levam a refletir sobre a necessidade de tornar nossos “não-lugares” brasileiros em locais explorados de fato pela população. O Brasil possui muitas opções em cada particularidade local, e desde que bem gerido, tem potencial para atrair interesse de diferentes públicos. Muitos cidadãos de uma cidade não reconhecem vários de seus espaços. Ao marketing de lugares cabe apresentá-los. Um não lugar pode ser caracterizado como tal não simplesmente pela falta de interesse da sociedade em explorar suas potencialidades, mas pela falta de atenção dos gestores públicos em criar oportunidades para que ele seja visto.

Se nas cidades explorar experiências diversas torna-se um processo convencional e menos complexo de ser administrado, cabe aos gestores públicos identificar elementos que diferenciem esse espaço dos demais. O que tem de tão especial na cidade de Pedra Azul no Espírito Santo para que tantas pessoas queiram conhecê-la? O que o Parque do Ibirapuera em São Paulo oferece de tão especial para que muitas pessoas o frequentem diariamente para praticarem esporte? Essas questões devem ser refletidas na realidade local de cada município brasileiro para reposicionar o marketing de lugares e

construir meios para que os cidadãos se sintam instigados a quererem explorar vários dos espaços públicos (KOTLER; HAIDER; REIN, 1993).

Aos gestores públicos cabe criar mecanismos que estruturem o marketing de lugares, repensando os diferentes elementos que instigam a população a quererem se mover em direção a tais descobertas. O planejamento deve ser pautado obviamente nos diferentes recursos disponíveis, mas, sobretudo em metas definidas em um escopo de tempo condizente e fundamentado nas diferentes mudanças de gestão municipal, estadual e federal. Por mais complexo que seja, o planejamento do marketing de lugares deve estar pautado nas demandas que os cidadãos anseiam, independente dos embates políticos que possam desvirtuar as metas.

2.4 Marketing político

O marketing político tem por intuito ampliar e fortalecer as relações políticas entre cidadãos e instituições. Qualquer cidadão ou instituição pode exercer o marketing político desde que esteja interessado em uma projeção pública (NEWMAN, 1999). A aplicação do marketing ao cenário da política faz-se necessária devido à profissionalização na gestão de informações públicas demandadas por uma exigente sociedade evoluída que não se contenta com improvisações ou informações mal fundamentadas. Para formarem opiniões e se convencerem de suas posições políticas, os cidadãos se apoiam nas informações advindas de diferentes meios de comunicação no intuito de aceitar ou não uma proposta de governo ou a prestação de conta de ações já desenvolvidas. Obviamente, esses meios se fazem necessários para informar e convencer os cidadãos, porém o papel das agências de publicidade, dos profissionais de Relações Públicas, das assessorias de imprensa, assessores parlamentares, dos candidatos e da própria sociedade se faz essencialmente necessário para que o marketing político alcance seu fim desejado (REGO, 1985).

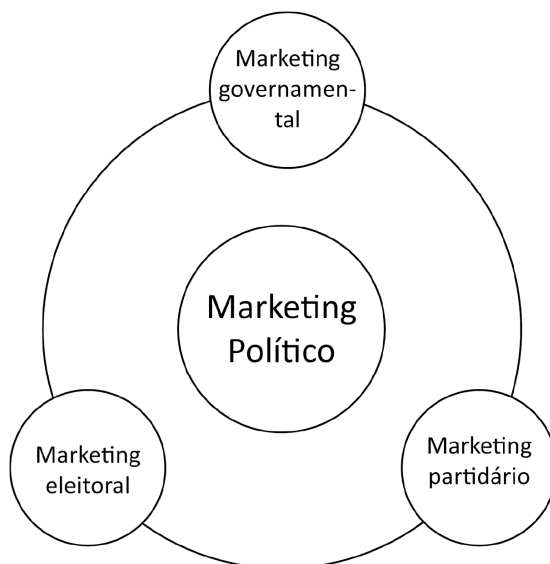
Apesar de o marketing político ser fortemente ligado pelo senso comum à figura dos marqueteiros políticos e da propaganda eleitoral, sua atuação está muito além dessa visão, que reduz seu papel apenas a

um dos vieses. O marketing político abarca o *marketing governamental*, o *marketing partidário* e o *marketing eleitoral* (FROEMMING, 2009). O que separa essas diferentes visões do marketing político é a questão do tempo. Enquanto o marketing governamental e partidário acontecem antes e depois das campanhas eleitorais, o marketing eleitoral tem como foco as eleições e trabalha em um curto espaço de tempo.

O marketing governamental pode ser compreendido como um mecanismo de prestação de contas a respeito do plano de governo, atuando no intuito de fortalecer a imagem do governo em exercício. De forma paralela, o marketing partidário tende a reforçar as ações do governo, caminhando de forma conjunta à identificação das ações aos ideais do partido. Essas duas vertentes do marketing político se desenvolvem ao longo do tempo, no intuito de manter ativa na mente dos cidadãos a credibilidade tanto no governo quanto no partido.

O marketing eleitoral, por sua vez, visa desenvolver estratégias de curto prazo para trabalhar a imagem de um candidato, no intuito de despertar o interesse social pelo voto nas eleições a partir de suas propostas e de seu plano de governo. Obviamente que, mesmo o candidato não sendo eleito, as estratégias de marketing eleitoral têm continuidade visando às próximas eleições, no entanto, o conteúdo é modificado, a frequência e o volume de informações diminuem, retornando durante o próximo período eleitoral. Assim, essas vertentes do marketing político entram em um retórico ciclo como expresso na Figura 3:

Figura 3 – Vertentes do marketing político



Neste ciclo, o ponto de partida do marketing político vai depender do que se pretende trabalhar: a imagem do governo, do partido ou do candidato. No caso de candidatos eleitos, trabalhar a proposta tanto do governo quanto do partido pode ser mais eficiente para envolver a população na vida pública. Caso esse candidato eleito tenha interesse na continuidade do trabalho, essas estratégias podem se alinhar para construção de legitimidade durante a campanha eleitoral. Durante o período eleitoral, o candidato deve ter em mente como ele pretende gerar impacto para ter direito ao voto dos cidadãos: pela experiência de governo, pela proposta de um novo governo ou pela imagem positiva do partido? Findadas as eleições, o marketing eleitoral dá espaço novamente às outras vertentes do marketing para que os cidadãos se informem e participem da vida pública de forma efetiva.

Entendendo que a atuação política dos cidadãos deve ser diária e não limitada ao engajamento gerado no período eleitoral, o marketing político tem por intuito trazer à tona informações que gerem o conhecimento da população sobre seus representantes, as ações

propostas e executadas por ele e pelo partido, bem como as promessas expressas nos planos de governo dos novos candidatos (BALMAS, 2014).

O marketing político atua de forma a trazer para os cidadãos aceitabilidade a respeito de suas propostas e diretrizes, influenciando diretamente a forma como esses entendem a prestação dos serviços públicos, bem como a atuação de seus representantes. Garantir a aceitabilidade social acaba se configurando como um mecanismo que prepara o terreno para atuação futura do marketing eleitoral. Contudo, apesar de ser uma prática comum no Brasil, a atuação dos representantes políticos deve estar além da preparação contínua para as próximas eleições. Os mecanismos de comunicação pública devem intervir nesse processo, para que os cidadãos queiram participar da construção do governo e não limitem sua participação política simplesmente no momento de eleger seus representantes (DUARTE, 2009).

Nessa busca por emancipar o marketing político e estabelecer um diálogo contínuo com a população, o conceito de troca ganha cada vez mais notoriedade na visão dessa vertente de marketing. A troca no marketing político pode ser entendida como uma forma dos cidadãos terem acesso aos direitos garantidos pela constituição e que são priorizados nas campanhas dos candidatos (BARROS; SAUERBRONN; AYROSA, 2012). Tanto a conquista do voto quanto a aceitabilidade dos cidadãos ao que vem sendo desenvolvido pelo governo vigente, depende das estratégias de marketing político para que sejam avaliadas a efetividade de tais trocas. Assim, o marketing político atua como uma forma de estimular o engajamento social, quer seja no período eleitoral ou, como esperado, durante toda sua vida cívica.

2.4.1 As grandes inimigas do marketing político: as *Fake News*

Se o engajamento político é uma tarefa árdua a ser fortemente trabalhada pelas estratégias de marketing político, identificar possíveis interferências nesse processo é fundamental para que os objetivos sejam alcançados. Atualmente as grandes inimigas para a construção

de uma imagem governamental, partidária e de um candidato são as notícias falsas ou, como vem sendo denominadas, “*Fake News*”. As *Fake News* podem ser entendidas, segundo Ruediger (2018, p. 10), como “notícias falsas que tentam distorcer opiniões, conduzir juízos de valor sobre pessoas e agendas e sabotar a atividade jornalística tradicional”. A visualização desse tipo de notícia impacta diretamente nas percepções políticas dos cidadãos, fazendo com que adotem sentimentos de cinismo, alienação e ineficácia em relação aos candidatos, a cargos públicos ou aos representantes já eleitos (BALMAS, 2014).

Apesar de grande parte das notícias falsas serem produzidas para internet e propagadas com amplo alcance pelas mídias sociais como o *Facebook*, *Twitter*, *Instagram* e *WhatsApp*, muitas são bem preparadas, apresentam verdades parciais e tendem a ser disseminadas por outras mídias como jornais, TV e rádio. O crescente volume de *Fake News* tem despertado mais atenção tanto para os cidadãos quanto para os profissionais de comunicação, pois a falta de análise das informações recebidas leva ao seu compartilhamento rápido, potencializado pelas plataformas de comunicação instantânea e prejudicando a credibilidade de quem foi exposto a essa situação.

As *Fake News* geralmente vêm “enlatadas” em embalagens que tendem a convencer os cidadãos de que o conteúdo gerado é real. Apoiando em causas polêmicas que geram amplo debate e contradições, as notícias geram um efeito quase instantâneo em quem tem acesso, e a tendência a compartilhar o conteúdo sem analisar sua veracidade se torna ampliada. Essa corrente mentirosa de informações propagadas com maior força via redes sociais e em períodos eleitorais gera burburinhos iniciais, que, à medida que se tornam compartilhados exponencialmente, tendem a se tornar “verdades” universais amplamente socializadas e institucionalizadas nas percepções sociais. Mesmo com o trabalho dos prejudicados de vir a público esclarecerem tais informações e apresentarem a verdade, o efeito corrosivo gerado na construção de percepções sociais é cada vez mais difícil de ser modificado. Caso uma boa parcela da população se convença da verdade e mude sua opinião,

provavelmente uma nova *Fake News*, subsidiada por uma nova pauta de revolta popular vem à tona, tornando extremamente complexo aos candidatos ou aos já eleitos administrarem a verdade e propiciarem legitimidade nas informações públicas (ALLCOTT; GENTZKOW, 2017).

Outro problema comum nas redes sociais que interfere diretamente no marketing político e com maior ênfase durante o marketing eleitoral é a presença de robôs virtuais. Esses robôs virtuais desenvolvidos por programadores específicos têm como objetivo se apoiar em velhas estratégias eleitorais como a difamação, a circulação de notícias de cunho duvidoso e no reforço de argumentos de apoio a determinado candidato, gerando assim inúmeras interações. O conteúdo difundido por esses robôs tende a comprometer a legitimidade do debate público, pois as informações mal formuladas e difundidas em ampla magnitude têm dimensões incalculáveis para a geração de percepções entre diferentes perfis de cidadãos. Cada grupo pode assimilar essas informações de uma forma a partir do que se tem exposto nas redes sociais, gerando uma artificialidade nos debates (RUEDIGER, 2017).

O volume de publicações e interações que os robôs geram pode impactar substancialmente as percepções dos eleitores e apoiadores de determinado governo. Quanto mais interações e mensagens de apoio, discordância ou repúdio a determinado candidato ou a determinada proposta governamental, maiores são as chances de identificação com esses robôs, que tendem a formar um consenso de opiniões. Caso o cidadão que tem acesso a esse conteúdo não analise as informações de forma crítica ou ainda não tenha formado uma opinião concreta sobre essa determinada informação, as chances de seguir as massas são grandes.

Entretanto, apesar de também estarem presentes em outras redes sociais, é no *Twitter* que esses robôs se desenvolvem melhor. Essa rede social oferece a possibilidade de interações menores (no máximo 140 caracteres), na qual há uma tendência dos usuários não estabelecerem muitos critérios para seguirem e serem seguidos por certos perfis (RUEDIGER, 2017). Esse “descuido” leva ao desenvolvimento de perfis falsos que simplesmente

estão ali para gerar números e replicar o volume de publicações, comprometendo as estratégias desenvolvidas de marketing político.

Tendo em vista a exposição que as *Fake News* promovem sobre a imagem de candidatos ou dos atuais representantes públicos, seus efeitos comprometem todo o planejamento do marketing político. Se construir a imagem de um candidato, de um partido ou de um governo é extremamente complexo, pois a desconfiança social no setor público e em seus representantes é uma realidade no Brasil, por outro lado, desconstruí-la é muito simples com o auxílio das notícias falsas. A imagem pública tende a se desgastar cada vez mais com a propagação de informações que a todo momento expõem questões complexas como, por exemplo, aprovação de leis e medidas que a população pavorosamente desaprova, informações sobre desvio de recursos públicos, entre tantas outras pautas que assolam a sociedade brasileira (NOLETO FILHO, 2014). Reconstruir a imagem de confiança às vezes é impossível, mesmo que se trabalhe com a ideia de reposicionamento dos candidatos ou de suas ações, pois os cidadãos sentem-se democraticamente enfraquecidos e ridicularizados a partir do momento em que acreditam nessas informações que desafiam qualquer senso de justiça. Diferente do setor privado, o “produto” aqui não é tão gerenciável e reembalado em uma nova estratégia de forma tão simples para gerar o desejo de compra de suas ideias (BARROS; SAUERBRONN; AYROSA, 2012).

Nesse sentido, o planejamento de marketing público deve considerar que provavelmente as notícias falsas virão à tona e comprometerão a execução de suas estratégias. Determinar que haverá equipe responsável para monitorar essas notícias e tentar combatê-las ao máximo possível se manifesta como um caminho para que todo o planejamento não se dissolva pelo impacto de quem pretende apenas confundir os cidadãos, comprometer a *accountability* pública e, conseqüentemente, enfraquecer o debate das verdadeiras ideias.

2.4.2 Uma visão crítica do marketing político

Se, por um lado, pensar nas estratégias de marketing para projeções políticas pode configurar como um precioso mecanismo para a geração de boas impressões populares, por outro, essa visão instrumental do marketing deve ser melhor refletida. Segundo Barros, Sauerbronn e Ayrosa (2012), a visão que se adota sobre marketing político no Brasil ainda é muito instrumental, pois reduz os candidatos aos cargos públicos e suas propostas a meros “produtos” passíveis de serem reposicionados estrategicamente para angariar com maior eficiência seus objetivos. Essa visão utilitarista reduz muito o papel do marketing político, pois o vê muito como uma ferramenta plausível de ajustes que pode facilmente convencer os eleitores vistos como “sub-rationais”.

A propaganda política é entendida a partir de múltiplas formas entre os eleitores, aderindo suas ideias principalmente em quem não analisa criticamente as narrativas, uma vez que a mídia vincula imagens, textos e sons que tendem a criar o desejo de voto em determinado candidato a partir daquilo que ele vê momentaneamente. A conquista do voto se estende a partir de uma perspectiva de gestão do relacionamento com o cidadão, criando estratégias para entender quais elementos podem gerar mais apelos que sensibilizarão os eleitores a quererem votar em determinado candidato. Essa gestão das estratégias de comunicação em massa limita o potencial do marketing político à sua esfera instrumental, por entender que os eleitores são facilmente seduzidos por campanhas que toquem no íntimo de suas aspirações públicas e transmitam uma noção de confiança no candidato, quase um paternalismo que reduz a capacidade da população para explorar de fato suas reais intenções e os projetos de governo (NOBRE, 2013).

Essa visão instrumental do marketing político reflete a forma estratégica na qual o jogo político se desenvolveu, como meio para alcançar o famigerado mercado eleitoral, que quer se apoiar em algo para justificar suas escolhas. O tomar partido não é um problema, pois se posicionar é um ato político; o problema é a forma como a construção da imagem dos

candidatos e do governo é construída. Fundamentar-se em *Fake News*, em discursos vazios, em informações parcialmente verdadeiras e se apegar a opiniões políticas de personalidades famosas tem ditado o rumo dos debates públicos, e isso não só reduz o potencial do marketing político como o limita.

O consumo das informações políticas é fortemente alimentado pela difusão comercial do marketing político, que ainda não encontrou nas estratégias nacionais um meio para levar os cidadãos ao engajamento nas questões públicas. Apoiar-se na ação de marqueteiros, que surgem com maior destaque em períodos eleitorais, parece ser mais efetivo para garantir o voto do que repensar em formas que possam levar à construção de uma sociedade mais instruída do seu papel cívico. De forma similar, apoiar-se nos debates de internet para promover argumentações na esfera pública em vez de elevar os cidadãos politicamente a deliberações cívicas tem reverberado cinzentos debates agressivos e fracos de argumentação, muitas vezes colonizados por grupos específicos, comprometendo assim a democracia (SORJ, 2006).

Entretanto, até que ponto a sociedade brasileira será levada por esse tipo de estratégia? Até que ponto as *Fake News* terão potencial para subestimar a capacidade de análise da população brasileira? Em tempos de rápidas mudanças tecnológicas, culturais, econômicas e sociais, ter isso em mente pode auxiliar a refletir melhor em como utilizar o potencial que o marketing político tem para influenciar no desenvolvimento das instituições públicas e, conseqüentemente, na melhoria de vida dos cidadãos.

CAPÍTULO 3: COMUNICAÇÃO PÚBLICA

A comunicação, mais do que levar informações a seus públicos, tem papel fundamental para que a interlocução seja construída a partir de diferentes narrativas. Essas narrativas, no entanto, ao se aproximarem de uma vertente mercadológica, têm como intuito claro permitir a venda de produtos ou serviços e permitir que seus consumidores expressem suas opiniões sobre as experiências de compra. No setor público essa vertente preza por comunicar aos cidadãos a oferta dos serviços públicos e os mecanismos para terem acesso. No entanto, ao assumir uma perspectiva mais dialógica e menos instrumentalizada, a comunicação pública pode circular em diferentes áreas no intuito de estimular o engajamento cívico a partir de caminhos próprios que ultrapassam sua linearidade pragmática. No intuito de explorar essas dimensões, o objetivo deste capítulo é discutir a comunicação pública e seu amplo potencial de atuação.

3.1 Até onde vai a comunicação pública?

Mais do que elaborar amplas estratégias de marketing e aplicá-las nas organizações públicas, o marketing público deve ser desenvolvido considerando não só que a comunicação é parte do processo, mas que ela tem um papel fundamental e central para criar mecanismos que estimulem o engajamento social e ampliem a participação popular (KUNSCH; FERNANDES, 1989). Se nas concepções mais funcionais a comunicação é fundamental para informar os públicos por diferentes meios as características dos serviços prestados por determinado órgão público, ou por uma estratégia de campanhas e programas sociais, ou de localidades e até mesmo por meio de campanhas políticas, em uma visão mais ampliada, a comunicação pública está

muito além dessa perspectiva, por transitar como um mecanismo de debate entre Estado, governo e sociedade (MATOS, 2013).

De acordo com Brandão (2009), a comunicação pública pode ser compreendida a partir de cinco áreas, que definem tanto um campo de saberes quanto um conjunto de atividades profissionais. Essas cinco áreas são assim definidas: 1) comunicação pública identificada com os conhecimentos e técnicas da área de comunicação organizacional; 2) comunicação pública identificada com comunicação científica; 3) comunicação pública identificada com comunicação do Estado e ou governamental; 4) comunicação pública identificada com comunicação política; e 5) comunicação pública identificada com estratégias de comunicação da sociedade civil organizada.

A primeira área entende que a comunicação pública representa a comunicação organizacional criada pelas organizações e gerenciada como meio para atender a seus diferentes públicos, similares às perspectivas de mercado. Essa vertente, fortemente difundida em muitos países e principalmente nos EUA, entende que a comunicação pública deve ser encarada como um mecanismo de divulgação das ações das instituições públicas, apoiando-se em um amplo arsenal ferramentário (pesquisas de opinião pública, pesquisas de marketing, análise de mercados etc) para metrificar seus objetivos e analisar o retorno de suas ações.

A segunda área compreende que o interesse científico para a vida dos cidadãos tem promovido aproximações que se interligam por meio da comunicação. As inúmeras investigações na área de comunicação têm ampliado os relacionamentos entre o universo científico e os problemas cotidianos dos cidadãos e que preenchem as inúmeras pautas do debate público. Essa articulação entre a sociedade civil e as investigações científicas sobre seus problemas e aspirações têm culminado na necessidade de divulgação do que se produz nos muros acadêmicos, interligando seus resultados às reflexões sobre melhoria de vida dos cidadãos (CALDAS, 2004).

A terceira área e que será mais explorada adiante, entende que a comunicação pública pode ser identificada como comunicação do Estado e/ou governamental, à medida que promove um fluxo de informação e

comunicação com os cidadãos. Nessa perspectiva, o Estado ou o governo visa trabalhar com questões que promovam o debate público e convide a população a se engajar nas causas. Essa vertente da comunicação pública se apoia em diferentes instrumentos de comunicação como forma de difundir o conteúdo divulgado e levar a população a se informar, formar senso crítico e aderir às causas cívicas. As ações dessa vertente se arquitetam aos objetivos governamentais como mecanismo tanto para ouvir os cidadãos e formar discussão para agenda pública, quanto para estimular a sociedade a participar de momentos específicos do país. Estratégias de marketing social se estruturam por meio da comunicação governamental como meio para levar o cidadão a conhecer determinados programas e mudar seu comportamento (MATOS, 2013).

A quarta área da comunicação pública enquanto comunicação política parte do princípio de que existem dois caminhos para essa definição: o primeiro, como mecanismo de difusão de ideias, opiniões e posicionamentos políticos, como nas estratégias de marketing político, e a segunda, sobre a regulação do Estado aos proprietários de meios de comunicação e sua relação com a sociedade. Em ambas as definições, a proposta é de aproximação da sociedade como meio desses participarem da estruturação de demandas e mediação do poder. Nessa vertente de jogo pelo poder, a mídia adquire seu papel central de comunicação.

A quinta e última vertente defendida por Brandão (2009) amplia as relações da comunicação pública a partir das estratégias alternativas criadas e difundidas pela sociedade civil organizada. Partindo da premissa de responsabilização coletiva pelas questões públicas, mediadas a partir da articulação entre Estado, governos, terceiro setor e movimentos sociais, a comunicação une tais públicos a partir de pautas comuns. Essa comunicação se molda em torno de uma linguagem própria, criada e recriada esteticamente para atender a todo tipo de cidadão, entendendo que a comunicação é um bem público. Nesse sentido, apoiar-se em uma comunicação comunitária, articulada em grupos que trabalham intimamente a mobilização de comunidades, permite que a

comunicação enfim adquira seu caráter social, libertando-se da “grande mídia” para sua aceitabilidade (HENRIQUES; BRAGA; MAFRA, 2004).

Apesar de seus inúmeros significados, essas cinco áreas da comunicação pública compartilham, em seu cerne, a necessidade da comunicação para construção da cidadania de forma participativa entre Estado, governos e sociedade. Essa noção perpassa pela premissa básica de uma sociedade democrática: a participação na esfera pública. Essa concepção de participação, por sua vez, adquire novos contornos em uma esfera pública que se vê cada vez mais distanciada de seu verdadeiro papel, fruto de debates que apenas rivalizam propostas individuais, dificultando a construção de propostas mais articuladas e cidadãos mais engajados em suas funções cívicas.

3.2 Ressignificando o papel da comunicação na esfera pública

A esfera pública defendida por Habermas (2014) representa o espaço de visibilidade e argumentação de ideias para o debate público em que a opinião pública nasce como uma forma representativa da posição de seus partícipes. A esfera pública torna-se, em seu sentido original, a esfera de mediação permitida pela participação do Estado (poder público) e a sociedade civil (poder privado), no intuito de neutralizar “o que há de arbitrário no poder e na dominação estatal” (GOMES, 2008).

Entretanto, nas sociedades modernas o próprio Habermas (2014) já indicava uma degradação do seu sentido original, fortemente impulsionado pelo desenvolvimento das barganhas políticas negociadas nesse espaço. Se originalmente a proposta procurava elevar o debate a propostas argumentativas em prol da construção coletiva da vida pública, atualmente a esfera pública encontrada é dominada pela comunicação e cultura de massa, que se alinham fortemente aos interesses de grupos políticos, que tendem a se alinhar aos interesses do mercado (GOMES, 2008). Nesse palco de negociações, não mais em prol dos interesses sociais, mas dos interesses dos grupos dominantes, a comunicação pública, apesar de objetivar construir espaços para a articulação dos

cidadãos, resvala no instrumentalismo que acaba limitando sua atuação e comprometendo a importância da esfera pública na vida dos cidadãos.

A concepção da esfera pública como o espaço de articulação e diálogo dos cidadãos se reconstrói a cada momento, englobando aspectos que reposicionam os papéis sociais constantemente carregados de distintos interesses (NOLETO FILHO, 2014). O cidadão é o grande articulador dos debates que devem ter lugar no espaço público e que muitas vezes são diminuídos em poucas oportunidades de participação. Essas oportunidades ou são criadas pelo Estado e esferas de governo, para de fato se aproximarem das demandas sociais, ou são diminuídas em espaços de comunicação que apenas informam o cidadão e não se importam com o *feedback*. Mais do que estar na esfera pública, participar desse espaço é um exercício político que deveria representar uma das funções vitais das sociedades democráticas (KUNSCH; FERNANDES, 1989).

A comunicação pública nesse processo deve ultrapassar as barreiras de simplesmente comunicar ao cidadão sobre o que vem sendo desenvolvido pelo Estado e buscar mecanismos que o tornem mais atuante nos debates públicos. Se, por um lado, resgatar a proposta original de esfera pública no cenário brasileiro é algo cada vez mais utópico, tentar se aproximar ao máximo dela é uma alternativa. Apesar do colossal papel da mídia para influenciar a opinião pública e estimular os cidadãos a acreditarem em certas “verdades”, ainda é possível desmistificar o modelo de espetáculo produzido por uma mídia tendenciosa e que em nada contribui para a argumentação crítica dos cidadãos, pelo contrário, intervém em sua conduta e ação levando a um comportamento diferente do habitual (NOBRE, 2013).

Além da atuação da mídia de massa, atualmente, as amplas arenas de “debates” que se tornaram as redes sociais, apesar de permitirem uma rápida profusão de ideias e uma prestação de contas pelos órgãos governamentais, têm perdido seu potencial para promover uma articulação profícua de ideias na busca pelo melhor argumento e por soluções democraticamente construídas. O potencial das redes sociais, por exemplo, muito auxilia o papel da comunicação pública para

estimular o cidadão ao engajamento cívico e ao conhecimento do que vem sendo desenvolvido pelo Estado. Contudo, a superficialidade de tais argumentações tem reduzido esses espaços a disputas retóricas por verdades totalizantes sem o respeito democrático à opinião alheia e sem a formação de agendas que se transformem em ações (NASCIMENTO, 2013).

Muito se tem discutido sobre a influência das *Fake News* nesse processo, e é inegável sua contribuição para o empobrecimento da argumentação. A comunicação pública perde seu potencial de envolvimento entre Estado, governo e sociedade, uma vez que tais práticas descredibilizam a imagem das instituições, seus representantes envolvidos e as narrativas produzidas. Em um espaço fluido de opiniões, onde não se conhecem os cidadãos, tampouco suas aspirações sociais, políticas e morais, como garantir que o argumento se dê em nome do coletivo? Como garantir que as opiniões não legislam em causa própria? Como garantir que os participantes não representam os interesses do mercado? Como garantir que as narrativas desenvolvidas se fundamentam em fontes confiáveis? Essas dúvidas representam parte dos desafios a serem refletidos sobre os novos rumos para a comunicação pública brasileira nessa esfera pública difusa.

Apesar do amplo poder que a internet deu aos brasileiros, permitindo que busquem informações que reflitam a verdade, e da infinidade de outros veículos de comunicação utilizados para a comunicação pública, buscar essa verdade parece dar muito trabalho, e muitos optam pela participação sem a interação na vida pública ou sem a preocupação com a construção de pautas que ampliem criticamente o debate (MAIA, 2008a). Esse tipo de esvaziamento de ideias e de debates mal fundamentados se assemelha ao que Bohman (2009) caracteriza como uma publicidade fraca, pois os participantes aceitam passivamente uma lógica argumentativa engessada, concordando e replicando informações apenas de quem aceita os próprios argumentos. Aos que discordam, cabem o ataque e a desmoralização de ideias sem a efetiva construção de propostas.

Na contramão do que vem sendo observado, o que se espera é que os distintos mecanismos de comunicação pública tenham potencial

para articular a esfera pública de fato, reunindo os interesses dos cidadãos em uma Ágora que amplie, legitime e estimule a participação popular no debate de questões que influenciam seu cotidiano. Seja por meio de coletivos populares, por meio dos canais de mídias sociais ou por meio dos espaços deliberativos formais, como os conselhos gestores de políticas públicas, a esfera pública deve permitir que a comunicação pública circule imparcialmente entre os envolvidos para levar ao engajamento de suas verdadeiras causas (CEZAR *et al.*, 2016).

Para além do espetáculo midiático que inegavelmente os constantes debates de questões públicas despertam, é preciso reinventar as estratégias de comunicação e participação e levar a população a de fato refletir sobre seus argumentos e sobre sua base de informação. A comunicação pública desenvolvida nesses espaços clama por sua vertente mais comunitária, no intuito de permitir que seus públicos busquem construir um espaço de articulação para a verdadeira mudança social, e não um espaço de desconstrução moral baseado no ataque ou na representação de interesses de grupos mercadológicos. É possível ainda refletir a respeito do sentido original da esfera pública, desde que os cidadãos compreendam de fato o verdadeiro sentido da participação e se emancipem dos velhos vieses comunicacionais, busquem analisar criticamente o repasse de informações governamentais, as posições partidárias, os discursos de candidatos, a prestação de contas do governo, as informações dos órgãos públicos e as estratégias de engajamento em causas sociais (MAIA, 2008a). Um dos caminhos para essa reflexão é a constante avaliação da comunicação governamental, por entender que ela representa, no tempo atual, a prática da comunicação pública em sua potencial proposta cívica e emancipatória.

3.3 A comunicação governamental e seus múltiplos papéis

Se, por um lado, ampliar o debate público permeia a perspectiva de desconstrução de velhas estratégias de comunicação e adoção de novos mecanismos de participação, por outro, entender a forma como a comunicação pública é desenvolvida também representa um

mecanismo que tende a aproximar os cidadãos a se sentirem interessados e quererem discutir a vida pública. Pressupor que a estratégia de comunicação desenvolvida pelo Estado e/ou o governo atende o efeito planejado é complexo, pois tal resultado depende de mecanismos formais que analisem sua eficiência e eficácia. Contudo, cuidados com a comunicação podem ser administrados, no intuito de avaliar como tais ações são desenvolvidas como meio para repasse de informações ou, em uma proposta mais ampliada, que leve ao engajamento social.

A Constituição Federal Brasileira entende que a administração pública direta e indireta deve ser orientada pelos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Especificamente sobre a publicidade, suas diretrizes especificam que:

A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (BRASIL, 1988, art. 37, § 1º).

Assim, estimulada por esse princípio, a comunicação pública deve assumir o seu caráter social e agir como um mecanismo idôneo para que a sociedade seja educada, informada e orientada quanto aos assuntos da vida pública. Esse caráter da publicidade se desenvolve por meio de inúmeras TICs³, que permitem aos cidadãos terem de fato acesso ao conteúdo produzido e disponibilizado publicamente. Para as informações que não são divulgadas, os cidadãos podem se apoiar na Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011), para que a *accountability* seja exercida de modo que as ações públicas tornem-se transparentes (CEZAR; BARBOSA; REIS, 2013).

Orientada por essas concepções e considerando seu contexto nas esferas de governo, a comunicação governamental, se bem

³ Tecnologia da Informação e Comunicação

administrada, permite que os cidadãos se conheçam, informem-se e participem do momento presente do país, inserindo-se em discussões que permeiam o debate público. Como apontado por Brandão (2009), a comunicação governamental foi desenvolvida historicamente no Brasil assumindo uma perspectiva de publicidade das ações governamentais, porém, diante do novo cenário político, em que a população busca participar mais ativamente da vida pública, esse modelo se apoia nas diretrizes da comunicação pública a partir do momento em que:

[...] ela é um instrumento de construção da agenda pública e direciona seu trabalho para a prestação de contas, o estímulo para o engajamento da população nas políticas adotadas, o reconhecimento das ações promovidas nos campos políticos, econômico e social, em suma, provoca o debate público. (BRANDÃO, 2009, p. 5).

Como supracitado, o debate público empobrecido por informações mal fundamentadas e por interesses específicos da grande mídia tem demandando cada vez mais uma sociedade participativa. Como apontado por Maia (2008a), essa participação deve representar o desejo legítimo de se engajar nos assuntos públicos em prol de causas que atenderão suas próprias demandas, e não em sugestões enviesadas dominadas por grupos de interesses privados. Assim, compreender o papel da comunicação governamental nesse processo pode diminuir a dificuldade de participação social com informações que de fato alicersem a opinião pública.

A comunicação governamental nesse processo deve ser realizada de forma a contemplar os interesses sociais de participação, a perspectiva de repasse de informações e o correto uso de veículos que de fato tornem a comunicação funcional e dialógica (SALDANHA, 2006). Nessa abordagem, além de estabelecer um fluxo entre quem emite as informações (governo) e quem as recebe (sociedade), a comunicação deve

permitir que os mecanismos utilizados a tornem circulante a partir dos *feedbacks* gerados, tanto por meio das mídias utilizadas quanto a partir da construção de uma comunicação mais social delineada para argumentação de ideias. Essa proposta mostra-se esquematizada na Figura 4:

Figura 4 – Modelo de comunicação governamental



Fonte: (Cezar, 2014)

Este modelo tem como potencial permitir que a comunicação entre governo e sociedade seja estabelecida de forma mais eficiente, eficaz e menos engessada. Seus elementos se apoiam na *publicização*, *formalização* e *operacionalização* para promover o fim desejado, considerando a orientação do governo fundamentada no *New Public Management* e seus parâmetros, que priorizam a eficiência e eficácia da gestão pública (CEZAR, 2018).

A *publicização* expressa nesse modelo tem como base as percepções de Bohman (2009) sobre o poder da publicidade nos atos públicos, estabelecendo-se de forma forte à medida que os atores deliberadamente participam e se engajam nas questões públicas a

partir das comunicações estabelecidas. Como apontado por Maia (2008b, p. 167), alcançar uma publicidade forte não é simplesmente trazer algo a público, mas “satisfazer certas regras pragmáticas que possibilitam o debate e a argumentação”. Trazer diferentes atores para o debate público permite que diferentes pontos de vista sejam apresentados e que os envolvidos se posicionem criticamente na argumentação. Dessa forma, a inserção dos atores nos contextos democráticos é fundamental para a busca de um nível de publicização forte que estimule tanto a deliberação pública quanto o engajamento.

A *formalização* compreende que, para incentivar o debate profícuo e embasado, a comunicação deve ser planejada e executada a partir de etapas. Investir em grandes mecanismos de comunicação sem planejamento, trabalhando em perspectivas massivas de informação e partindo do pressuposto de que haverá engajamento pode não surtir o efeito esperado. A instituição das políticas públicas, por exemplo, ocorre a partir de decretos e leis, apresentando um conteúdo extenso e repleto de uma complexa linguagem jurídica. Comunicar do que se trata e como estão desenhadas essas políticas públicas representa um complexo trabalho que deve ser planejado para que os cidadãos não sejam inundados de informações que podem não ser assimiladas, e muito menos levar ao debate e ao engajamento público. Nesse cenário, a comunicação precisa cumprir seu caráter formal de repasse de informações das políticas públicas. Esse repasse pode estimular os cidadãos a conhecerem melhor o conteúdo planejado nas diferentes políticas públicas, averiguando suas principais diretrizes, trazendo a eles, assim, as informações para o debate público durante o seu processo de avaliação. A avaliação permite a reconstrução de forma mais participativa, visto que o processo *top-down* faz parte da realidade de muitas políticas públicas nacionais, reduzindo a participação popular e dificultando a possibilidade das ações planejadas de fato representarem e atenderem às realidades sociais (SOUZA, 2006).

A *operacionalização* parte do pressuposto de que para estabelecer um fluxo de comunicação entre os públicos, as mídias utilizadas devem permitir a eficiência e eficácia na publicidade dos atos. Essa preocupação

leva ao monitoramento constante em relação à adequabilidade de mídia utilizada, para permitir que de fato as informações se tornem públicas, sem vieses de grupos de interesse, e que permitam deliberações entre os participantes das discussões públicas. Mais do que informar, essas mídias devem levar ao debate por considerar que a esfera pública se reconfigura a todo o momento, e a participação política pode ser mediada nesses espaços, desde que os cidadãos compreendam verdadeiramente que a participação não deve ser instrumentalizada em discursos prontos e informações mal interpretadas, mas no constante exercício reflexivo de se colocar no local de fala do outro (MAIA, 2008a).

Acompanhando as diretrizes de um modelo de administração pública que tenta se desvincular de suas amarras burocráticas adotando uma reflexão estratégica dos serviços públicos, a proposta de uma comunicação mais abrangente se adequa a essa concepção (OSBORNE; GAEBLER, 1992). A interligação entre as diretrizes de publicização, operacionalização e formalização auxilia para que a comunicação governamental se torne cada vez mais pública e de fato seja construída em um ambiente em que os interesses políticos, midiáticos e mercadológicos não sejam maiores do que sua função cívica. O espaço de confronto, a formação de arenas e disputas políticas, apesar de representarem práticas contínuas e frequentes na gestão pública brasileira, podem ser mediados por um modelo de comunicação governamental que exerça sua função social, permitindo à sociedade ter acesso legítimo à verdade (KUCINSKI, 2007).

A comunicação governamental, tal como expressa nesse modelo, representa uma prática concreta da comunicação pública, uma vez que amplia as concepções de publicidade governamental historicamente presentes na realidade brasileira. Por representar uma forma de articulação da comunicação às propostas do governo vigente, a comunicação observada e a comunicação avaliada na realidade das organizações e na execução dos serviços e políticas públicas podem ser diferentes, pois o princípio constitucional da publicidade atua mais como uma orientação e não como uma forma de garantir que os aspectos desse modelo sejam desenvolvidos. Se a prioridade de um determinado governo

não for próxima à participação popular e ao diálogo, características mais funcionais ganham corpo e o caráter de publicização perde espaço, fortalecendo medidas top-down para criação e implementação de políticas públicas. Por outro lado, a ampliação de espaços de diálogo social pode potencializar o desenvolvimento de uma publicidade forte, envolvendo a própria sociedade a refletir sobre as formas de planejar a comunicação das políticas públicas, bem como os mecanismos operacionais que favorecerão a divulgação e o engajamento a partir de diferentes tipos de mídias.

A comunicação governamental desenvolvida a partir de uma perspectiva cívica e preocupada com o impacto gerado a partir da sua atuação permite um constante exercício de reflexividade social em que os participantes dos debates públicos se orientam em uma lógica de reciprocidade. Essa proposta representa uma interpretação do agir comunicativo proposto por Habermas (2003), levando à compreensão de uma razão não instrumentalizada, pois amplia as concepções da comunicação desenvolvida para transcender seus funcionais significados. Dessa forma, a comunicação governamental, apesar de suas limitações, pois sozinha não resolve os impasses da administração pública brasileira, permite que uma nova reflexão seja estimulada como resposta de sua atuação reflexiva e dialógica sem perder o foco na melhoria de desempenho das instituições públicas. Obviamente, ela deve ser articulada a uma proposta mais aberta de governo, que considere a participação como base de uma boa governança e não exclua as vozes ou as reúna em grupos que apenas ressoem os interesses particulares.

CAPÍTULO 4: REFLETINDO SOBRE ESTRATÉGIAS NACIONAIS

Como apresentado durante as discussões que permeiam este livro, tanto o marketing público quanto a comunicação pública se desdobram em vários significados e áreas de aplicação. Considerando que os múltiplos significados foram amplamente articulados, este capítulo reúne brevemente algumas experiências práticas aplicadas em diferentes áreas do setor público. Cada uma dessas experiências reflete como a articulação do marketing e seu amplo potencial estratégico e ferramentário, alinhada a uma proposta mais abrangente de comunicação, permitem ampliar o potencial de atuação das instituições públicas brasileiras para além da oferta de serviços à população. As instituições públicas brasileiras clamam por uma gestão mais reflexiva e que ao mesmo tempo atenda às perspectivas governamentais de eficiência e eficácia. Esses exemplos podem despertar o interesse tanto para investigações que almejam analisar cientificamente o potencial do marketing e da comunicação na esfera pública, quanto para os gestores públicos que buscam experiências para instigar o desenvolvimento similar a nível local.

4.1 Promovendo a oferta integrada dos serviços públicos: a realidade em Minas Gerais



Já está disponível no MG App – o aplicativo para celular do Governo de Minas Gerais para a prestação de diversos serviços públicos – o serviço de agendamento nas Unidades de Atendimento Integrado

(UAIs) e Sines. Emissão de carteira de identidade, de trabalho e requerimento de seguro desemprego são alguns dos serviços disponíveis na UAI que devem ser feitos por meio de agendamento online do atendimento. Até então, o agendamento era feito exclusivamente pelo site. O MG APP reúne tanto os serviços que não eram prestados pelo Governo por meio de smartphones, como alguns que já estavam disponíveis, porém em aplicativos dispersos. A centralização facilita o acesso ao cidadão e permite mais agilidade na prestação dos serviços (NOTÍCIAS DE CONTAGEM, 2017).

Como reflexo de uma administração pública mais centrada na eficiência das organizações e no desapego burocrático imbuído nos serviços públicos ao longo do tempo, a criação do Modelo de Gestão Integrado (MGAI) no modelo de “shoppings de serviços públicos”⁴ no Brasil veio como uma opção para a oferta centralizada dos serviços públicos em um mesmo espaço. Dentre as várias experiências por todo o território nacional, as Unidades de Atendimento Integrado (UAI), criadas em Minas Gerais a partir de 2007, configuraram-se como um mecanismo para atender às várias demandas dos cidadãos de forma rápida, prática, eficiente e com qualidade (OLIVEIRA; PASSADOR, 2015). Essas unidades reúnem em um mesmo espaço várias opções de serviços públicos, podendo ser agendados com antecedência, diminuindo os longos tempos de espera tão comuns nos órgãos públicos.

Como apontado por Oliveira (2014), as estratégias de comunicação das UAIs são desenvolvidas a partir do portal do governo do estado. Existem linhas telefônicas disponíveis para o contato direto com o cidadão, são disponibilizadas cartas e *folders* informando os serviços possíveis de serem realizados nas unidades, e dentro das unidades

⁴ “Esta proposta, denominada internacionalmente de one-stop shopping, se configura como uma forma renovada de prestação de serviços públicos, que obedece a determinados princípios de funcionamento e apresenta particularidades que o distinguem do padrão habitualmente encontrado em organizações tradicionais” (OLIVEIRA; PASSADOR, 2015, p. 4)

existem terminais eletrônicos de autosserviço, além de funcionários específicos para agilizar o atendimento no formato “posso ajudar?”.

Além das funcionalidades presentes nas unidades físicas das UAIs por todo o estado, o agendamento desses serviços públicos pode ser feito por meio de aplicativo de plataformas de dispositivos móveis, como celulares, *smartphones* e *tablets*. Caracterizado como “MG App”, esse aplicativo segue a linha do governo eletrônico móvel ou, como é mais conhecido, *m-gov* (Mobile Government), permitindo que serviços governamentais sejam prestados on-line, apoiando-se em uma infraestrutura de Tecnologia da Informação e Comunicação que permita facilitar o acesso da sociedade aos serviços, informações e interações com os órgãos públicos e seus gestores (LARA; GOSLING; RODRIGUES, 2018).

Conforme estipulado na própria definição do aplicativo mineiro, suas funcionalidades se estendem para além da prestação de serviços:

O MG App é um aplicativo para dispositivos móveis que vai facilitar a vida de quem precisa dos serviços da administração pública do Estado de Minas Gerais. O aplicativo foi construído com base em três pilares: serviços, informação e engajamento. As funcionalidades do MG App certamente trarão benefícios ao governo e à sociedade, gerando um aumento da participação popular nas decisões e nos projetos da administração pública e também agilizando o acesso a vários serviços públicos. O MG App é fruto de uma parceria entre a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag) e a Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais (Prodemge) (PRODEMG, 2018).

Os inúmeros serviços públicos permissíveis⁵ pelo aplicativo integram o trabalho das UAIs e fortalecem a imagem dos órgãos públicos por trabalharem em uma lógica de desconstrução da ineficiência que permeia essas instituições. Além de cumprir o seu papel funcional, o aplicativo desenvolvido pelo Governo de Minas Gerais permite que os cidadãos avaliem a satisfação, pois há um espaço específico denominado “Fale Aqui”, no qual ocorrências são registradas.

Essa possibilidade de avaliação do atendimento das UAIs, o canal de comunicação via aplicativo, além da possibilidade de avaliação na plataforma de *download*, cujas dúvidas são esclarecidas direto pela Prodeng, permite que os cidadãos cedam *feedback* sobre os serviços públicos, bem como acompanhem a oferta dos mesmos. Esses espaços se replicam por meio das páginas nas redes sociais, que também permitem o *feedback* dos cidadãos, nos sites institucionais e por meio do contato telefônico.

Essa iniciativa do Governo de Minas mostra-se como uma proposta inovadora no serviço público, visto que atualmente em apenas 10 estados⁶ seus respectivos governos se utilizam desse tipo de aplicativo (LARA; GOSLING; RODRIGUES, 2018). Por permitir que os cidadãos encontrem uma forma diferenciada na prestação dos serviços públicos, a proposta de integrar os serviços das UAIs, que já

⁵ Funcionalidades do aplicativo: Telefones e sites úteis, Água e esgoto – Copasa; Energia– Cemig; Veículos e condutores; Detran MG; Consulta e avaliação das unidades de atendimento do Estado; Fale Aqui; Servidor Estadual – Contracheque; IPVA MG 2018; Consulta de medicamentos (fornecidos pelas farmácias regionais); Consulta de solicitação de medicamentos (fornecidos pelas farmácias regionais); Atestado de antecedentes da Polícia Civil; Consulta do tempo médio de espera das UAIs (Menu Unidades de atendimento > Consulta > UAI/PSIU); Agendamento de serviços para UAIs, SINEs, Doação de Sangue - Hemominas e TER; Voe Minas Gerais - Compra de passagens para voos dentro do estado e realização de check-in.; Delegacia Virtual: Abertura de boletim de ocorrências para acidente de trânsito sem vítima.

⁶ Aplicativos que se pautam na proposta do m-gov são encontrados nos governos dos Estados da Bahia, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Sul e São Paulo (LARA; GOSLING; RODRIGUES, 2018).

adquire um novo formato, às facilidades e funcionalidades do aplicativo MG App, traduz-se em uma forma inteligente de promover tanto as organizações públicas quanto seus serviços, a partir de estratégias de marketing bem fundamentadas. Acompanhar o crescente aumento de pessoas com acesso à internet e celular, somado à necessidade de rapidez no atendimento e na busca por desburocratização dos serviços públicos, sinalizam como as pesquisas que fundamentaram tais ações são importantes para o desenvolvimento de um planejamento de marketing que de fato atenda aos anseios sociais e melhore a vida dos seus usuários.

4.2 Criando a identidade das campanhas nacionais de vacinação: a importância da figura do Zé Gotinha para a mudança de comportamento



[...] Na década de 80, o Ministério da Saúde percebeu que havia grande resistência da população adulta, além de medo por parte das crianças, em relação às vacinas. Com isso, surgiu a

ideia de criar um símbolo que fosse capaz de dialogar com diferentes públicos, especialmente o infantil, para motivar e informar sobre vacinação. O artista plástico Darlan Manoel Rosa, atendendo convite do Ministério da Saúde e com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, criou em 1986 uma logomarca para marcar o compromisso assumido pelo Brasil de erradicar a poliomielite até 1990. Para dar uma identidade ao novo boneco-símbolo da campanha de erradicação da pólio, o Ministério da Saúde realizou um concurso com a participação de estudantes de todo o país para a escolha do nome. Assim surgiu o nome Zé Gotinha. E além de popularizar o símbolo, o concurso abriu portas a oportunidades de mobilização nacional sobre o tema vacinação. Desde a criação do Zé

Gotinha, ele aparece em todas as campanhas de vacinação e também participou da campanha de rubéola para mulheres e homens até 39 anos de idade e da campanha contra o vírus Influenza. Atualmente, o Zé Gotinha é o símbolo do Programa Nacional de Imunizações. A coordenadora do PNI, Carla Domingues, explica que além de ser utilizado nas campanhas do Ministério, é usado como símbolo da vacinação de rotina para toda a família, com o slogan “Vacinação virou programa de família”. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014).

O trecho acima ilustra uma das campanhas de maior destaque para a mudança de hábitos da população a partir de estratégias de Marketing Social. O desenvolvimento das campanhas de vacinação brasileira ganhou uma nova conotação a partir da criação de um símbolo personificado na figura do Zé Gotinha. A criação do Zé Gotinha permitiu construir uma imagem, principalmente para o público infantil, ancorada na figura de um herói que combate todos os males, facilitando o trabalho dos pais para convencer seus filhos a se vacinarem (ROCHA, 2003). Personificando a campanha a partir de um boneco-símbolo, batizado pela própria população, houve uma aproximação entre as estratégias de comunicação desenvolvidas e a aderência social que, ao longo do tempo, foi se conscientizando da importância da vacinação para a melhoria de suas vidas.

A criação, não só do personagem, mas de estratégias das demais formas de comunicação das campanhas de vacinação brasileira, permitiu trabalhar as inúmeras representações sobre a vacinação, desconstruindo velhos paradigmas e ampliando a base de conhecimento social a partir de uma linguagem simples e acessível (ROCHA, 2003). As estratégias iniciais, apesar de informarem à população, traziam em suas peças publicitárias uma imagem muito forte de horror para quem já estava com alguma das doenças combatidas pelas vacinas, como a poliomielite, que pode levar à paralisia infantil. As imagens dessas campanhas eram ligadas à ideia de crianças tristes presas às cadeiras de rodas e vistas de forma inferior às demais. As constantes insatisfações populares com as campanhas despertaram a criação de novas estratégias, trazendo a ideia da criança saudável e feliz,

e esta concepção foi amplamente difundida nos comerciais televisivos, cartazes e demais meios de comunicação (PÔRTO; PONTE, 2003).

Além dessas estratégias fundamentadas em veículos midiáticos tradicionais, as estratégias de marketing social das campanhas de vacinação alcançaram amplo reconhecimento a partir da comunicação direta exercida nas unidades de saúde pelos profissionais da área pública. A comunicação boca a boca, as ações educativas somadas aos materiais de divulgação se tornaram essenciais para a mobilização popular, levando ao interesse e participação nos dias específicos de vacinação. Esses dias nacionais de vacinação permitiram que as campanhas de vacinação alcançassem o seu objetivo planejado. O primeiro deles foi a erradicação da poliomielite em 1994 e do Sarampo em 2016 (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2018a).

Apesar dos avanços, os casos de erradicação de tais doenças criou uma falsa impressão de que não seria mais necessário vacinar, ascendendo uma luz vermelha no país (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2018b). Preocupados com essa questão, o Ministério da Saúde começou a desenvolver novas campanhas de multivacinação, encabeçadas pela figura do Zé Gotinha, se apoiando principalmente nas estratégias de comunicação pela internet. A internet, de uma forma geral, tornou-se um veículo importantíssimo para a difusão de informações e para comunicação direta com o maior número de pessoas possíveis. Recentemente o Ministério da Saúde elaborou a *hashtag* #FALAGOTINHA, na qual é possível criar um espaço de articulação entre os usuários de tais mídias e o Ministério, para esclarecimento de dúvidas e para informações que são comunicadas a partir da interação com o personagem Zé Gotinha. O Ministério da Saúde tem um perfil específico para os assuntos de vacinação em várias redes sociais, permitindo que a população se informe, esclareça dúvidas e interaja tanto com os gestores da página quanto com os demais usuários.

Outra questão que vem sendo alvo de preocupação do Ministério da Saúde são as *Fake News* e o seu potencial para gerar alarmes falsos na população. Nas páginas oficiais do Ministério da Saúde na internet, são vinculadas inúmeras informações reforçando a importância da vacinação, e quais informações são falsas e por que são. Encabeçadas pela frase

“Conheça as verdades sobre a vacinação. Essas informações, sim, devem ser disseminadas”, as informações das páginas estimulam os cidadãos a se informarem sobre o que é correto a partir de explicações de especialistas e materiais de apoio para quem tiver interesse em aprofundar nas informações. Além disso, há um número de *WhatsApp* para envio de mensagens à informação, esclarecimento de dúvidas e confirmação quanto à veracidade de notícias compartilhadas na rede (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2018c).

A formação de uma identidade nacional nas campanhas de vacinação brasileiras foi tão bem assimilada e reconhecida que a figura do personagem criado conseguiu se reinventar e se manter firme até hoje em diferentes campanhas de vacinação. Apesar dos equívocos cometidos nas primeiras campanhas publicitárias, o descontentamento social sobre essas formas de comunicação permitiu aos formuladores das campanhas refletir sobre qual seria o verdadeiro impacto que almejavam explorar com suas ações. Esse monitoramento constante a respeito da identificação dos públicos formada a partir da imagem construída sobre a campanha é fundamental para que as estratégias de marketing social tenham o efeito planejado e não caiam no esquecimento popular.

4.3 A importância da marca “Brasil” para o place branding nacional



Sensacional!

multicolorida, refletindo aspectos como alegria, sinuosidade, luminosidade e modernidade (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2015).

Criada a partir dos resultados apontados pelo Plano Aquarela, documento que norteia as ações de promoção turística do País no exterior, a Marca Brasil representa a imagem do Turismo do Brasil e de seus principais atributos de exportação. Além disso, a marca traduz a imagem que o turista estrangeiro tem do País:

A delimitação de estratégia de marketing de lugares perpassa pela busca constante de elementos que devem ser priorizados a partir das demandas sociais somadas às diretrizes governamentais. No caso do turismo brasileiro, a criação da marca Brasil foi resultado de uma ampla estratégia de marketing focado na identificação de elementos que poderiam ser utilizados para fortalecer a imagem nacional e, com isso, aumentar o volume e os investimentos na área. O Ministério do Turismo desenvolve desde 2003 diferentes planos de Marketing voltados para a exploração turística dos destinos nacionais, tanto para nós brasileiros quanto para os visitantes de outros países. Esses planos foram construídos em momentos diferentes, a partir de objetivos diferentes, porém complementares como demonstrado no Quadro 01:

Quadro 01 – Planos de Marketing Turístico no Brasil

Ano	Plano	Objetivo
2005	Plano Cores do Brasil	A primeira fase do Plano Cores do Brasil – Marketing Turístico Nacional – foi divulgada em 2005, sendo o diagnóstico do marketing interno do turismo brasileiro. O documento apresenta informações sobre a situação e a oferta turística para o público interno, com análise dos produtos e do trade existente no país. Apresenta, ainda, a forma de promoção dos roteiros, uma pesquisa de satisfação com o público-alvo e um estudo sobre a segmentação do setor no Brasil.

2003/2006	Plano Aquarela	<p>Quando um país se propõe a impulsionar o turismo, é necessário estudar e planejar ações, criando referências para todas as áreas de atuação. O Plano Aquarela – Marketing Turístico Internacional do Brasil – é o instrumento técnico elaborado pelo Ministério do Turismo (MTur) e pela Embratur (Instituto Brasileiro de Turismo) que visa ao crescimento sólido e sustentável do turismo nacional, para o incremento do número de turistas estrangeiros no país e a consequente ampliação de divisas a partir de um processo de planejamento que distingue o Planejamento do Desenvolvimento Turístico do Planejamento de Marketing do Turismo.</p>
2007/2010	Plano Aquarela	<p>O Plano Aquarela –Marketing Turístico Internacional do Brasil– se tornou um instrumento para as ações promocionais pela Embratur que permitem um novo modelo de qualidade em promoção internacional. Após sua implantação, em 2003, o Plano Aquarela 2007/2010 avalia os resultados alcançados por meio das iniciativas da primeira edição do Plano e propõe nova versão com medidas reformuladas. O documento apresenta, ainda, dados estatísticos sobre o setor no Brasil e no mundo e elementos de mídia que divulgaram o país no exterior.</p>

2020	Plano Aquarela	Dando continuidade aos seis anos de planejamento do marketing turístico internacional, a Embratur apresenta o Plano Aquarela 2020, que tem como foco principal traçar metas e objetivos para preparar o Brasil para os maiores eventos esportivos do mundo: a Copa em 2014 e os Jogos Olímpicos em 2016. Baseado em estudos e pesquisas, o plano contribui para ampliar a promoção do país como destino turístico, com estratégias e ações para aumentar o número de turistas estrangeiros e permanência dos mesmos visitando outros destinos, além de trabalhar a imagem do Brasil na mídia internacional.
------	----------------	---

Fonte: (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2016)

Como apresentado no Quadro 01, a primeira proposta de criação de um plano de marketing turístico para o Brasil foi divulgada em 2005 avaliando as potencialidades internas para serem exploradas como mecanismo de estímulo ao turismo interno e como meio para estruturação das demais vertentes dos planos internacionais desenvolvidos nos anos subsequentes.

No intuito de fortalecer a imagem do país, a criação da marca Brasil, em 2005, permitiu desenvolver um mecanismo de identidade nacional, visto que sua construção fundamentou-se em um *briefing* baseado em três concepções:

- manter o nome Brasil em português, sem tradução, assim como as demais marcas países faziam;
- uso de cores para incorporar a logomarca. Nas pesquisas de opinião foram questionadas aos respondentes três cores que identificassem o país. Ficando decidido após as análises que a logomarca deveria usar o verde em alusão às florestas, o amarelo em alusão ao sol

das praias e das luzes, o azul em alusão às águas e ao céu, o vermelho em alusão às festas populares e o branco em alusão às religiões;

- menção à música, arquitetura e arte como espaços artísticos que destacam a modernidade do país. Com ampla menção de vários artistas como Portinari, Niemayer, Lúcio Costa e principalmente Burle Marx, a pesquisa indicou aos designers gráficos selecionados para elaboração da marca que se fundamentassem em um desenho que ilustra a capa de um livro sobre as obras do autor⁷.

Assim, com a criação da marca Brasil e a incorporação da palavra “Sensacional” para demonstrar uma expressão comum dos turistas que avaliam satisfatoriamente o país a partir dessa expressão, a identidade global da marca foi desenvolvida para competir com os demais países no mercado turístico (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007).

De forma paralela, foi desenvolvido um plano operacional de promoção da marca inserindo a divulgação nacional e internacionalmente em feiras, aeroportos, material impresso, comerciais de tv, internet, entre outras várias formas que comunicasse com os diferentes públicos a possibilidade de conhecer a diversidade de Brasil que o nosso país possui. Como cada visitante orienta sua viagem a partir de parâmetros específicos, nas peças publicitárias foram exploradas imagens que intercalassem nossas belezas naturais, arquitetura, música, cultura, espaços religiosos e de negócios, às possibilidades que os estrangeiros poderiam explorar aqui. Como apontado por Gomes, 2012, uma das preocupações principais do Governo Brasileiro era desvincular a imagem do país à imagem exótica e erótica tão difundida externamente. Para isso a autora destaca que os planos de marketing têm se tornado fundamentais para posicionar o país em uma proposta pautada na modernidade, como apresentado em sua marca.

Os resultados dessa articulação de marca e planejamentos são mensurados pela empresa Future Brand a partir de um estudo caracterizado

⁷ Desenho para o projeto do Jardim da cobertura do prédio do Ministério da Educação no Rio de Janeiro

como *Country Brand Report América Latina*, que analisa o ranking de marca-país a partir de sete variáveis de análise, como apresentado no Quadro 02:

Quadro 02 – Variáveis de análise das marca-países

Variável	Definição
Conhecimento	Os públicos-alvo sabem que o país existe? Quão “ <i>top-of-mind</i> ” é o país?
Familiaridade	Até que ponto as pessoas conhecem o país? O que o ele oferece?
Associações	Quais qualidades vêm à mente quando as pessoas pensam no país?
Preferência	Até que ponto os públicos-alvo valorizam o país? Possui boa repercussão?
Consideração	O público-alvo leva esse país em consideração para realizar uma visita? E para investimento, aquisição ou consumo de produtos?
Visita	Até que ponto as pessoas realmente vão em frente e visitam o país ou estabelecem uma relação comercial com ele?
Recomendação	Os visitantes recomendam o país para sua família, amigos e colegas?

Fonte: (FUTUREBRAND, 2018)

Na variável “Associações”, a pesquisa considera vários atributos em cada uma de suas dimensões, como evidenciado no Quadro 03:

Quadro 03 – Dimensões e atributos avaliados

Variável	Dimensão	Atributos
Associações	Made- In	Desejo comprar produtos desse país
		Produtos de alta qualidade
		Produtos únicos
		Produtos autênticos
	Turismo	Conveniência
		Diversidade de atrações
		Opções de hospedagem
		Desejo de visitar nas férias
		Gastronomia
	Patrimônio e Cultura	Pontos históricos de interesse
		Patrimônio, arte e cultura
		Beleza Natural
	Sistema de Valores	Liberdade Política
		Responsabilidade Ambiental
		Tolerância
	Aptidão para negócios	Potencial para os negócios
		Tecnologia avançada
		Boa infraestrutura
	Qualidade de vida	Saúde e Educação
		Padrão de vida
Desejo de morar ou estudar lá		
Segurança		

Fonte: (FUTUREBRAND, 2018)

A pesquisa contém dados qualitativos e quantitativos, coletados com residentes, investidores, turistas e governos estrangeiros a respeito de percepções sobre cada um dos países da América

Latina. A amostra da pesquisa considerou 2500 respondentes, de 15 países diferentes, homens e mulheres de 21 a 65 anos.

Atualmente o relatório de 2017-2018 posiciona o Brasil na segunda posição de marca-país na América Latina como apresentado abaixo:

Figura 5 – Ranking marca-país América Latina

POSICIÓN GENERAL	PAÍS	MARKING 2018-2015	POSICIÓN GENERAL	PAÍS	MARKING 2018-2015	POSICIÓN GENERAL	PAÍS	MARKING 2018-2015	POSICIÓN GENERAL	PAÍS	MARKING 2018-2015
1	ARGENTINA	+1*	6	COSTA RICA	=	11	URUGUAY	-1	16	BOLIVIA	=
2	BRASIL	-1	7	CUBA	+1	12	REP. DOM.	+2	17	EL SALVADOR	-3
3	MÉXICO	=	8	PANAMÁ	-1	13	VENEZUELA	-1	18	HONDURAS	-1
4	CHILE	=	9	PUERTO RICO	=	14	PARAGUAY	-1	19	GUATEMALA	=
5	PERÚ	=	10	COLOMBIA	+1	15	ECUADOR	=	20	NICARAGUA	=

Fonte: (FUTUREBRAND, 2018)

Na avaliação 2015-2016 o Brasil liderava esse ranking, porém a avaliação de 2017-2018 revelou que a instabilidade política somada à queda na dimensão “Qualidade de vida” impactou para que o índice diminuísse e o Brasil se tornasse a segunda marca-país mais valiosa da América Latina (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2015). O Brasil é visto, segundo esse relatório, em primeiro lugar nas dimensões de Turismo e Made In. O Turismo é explicado principalmente pelos atributos relacionados à diversidade de atrações e do desejo de visitar o país nas férias, e o Made In pelo desejo de compra de produtos do país e pela autenticidade dos produtos.

A criação da marca alinhada ao preciso e contínuo planejamento de marketing turístico no Brasil permitiu elevar o turismo nacional a novas categorias e projetar um novo Brasil no exterior. Apesar do conturbado cenário político que influencia diretamente a imagem do nosso país,

a constante mensuração da marca permite identificar os elementos positivos que fortalecem a imagem nacional e permitem a elaboração de estratégias de marketing de lugares que potencializem tanto as opções de investimento quanto a exploração de novas áreas e lugares.

4.4 O marketing político em uma experiência diferenciada de eleição: a campanha do referendo sobre armas de fogo de 2005



No dia 23 de outubro de 2005, o povo brasileiro foi consultado sobre a proibição do comércio de armas de fogo e munições no país. A alteração no art. 35 do Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/2003) tornava proibida a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6º do estatuto. Como o novo texto causaria impacto sobre a indústria de armas do país e sobre a sociedade brasileira, o povo deveria concordar ou não com ele. Os brasileiros rejeitaram a alteração na lei (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2018).

Orientados pela pergunta: “O comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?”, os eleitores brasileiros foram convocados às urnas em 2005 para opinarem nesse referendo. O referendo foi determinado pela Lei nº 10.826/03, que em seu artigo 35 dizia:

Art. 35. É proibida a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6o desta Lei. § 1o Este dispositivo, para entrar em vigor, dependerá de aprovação mediante referendo popular, a ser realizado em outubro de 2005 (BRASIL, 2003).

Por se tratar de um assunto tão complexo e que, como determinado em lei, demandaria de um referendo popular para aprovação do artigo 35, os eleitores foram convocados a votarem em uma ideia e não em candidatos a cargos públicos como tradicionalmente faziam.

Por ser uma proposta diferenciada de eleição, as estratégias de marketing político deveriam estar voltadas para a elaboração de uma campanha eleitoral em torno das ideias do SIM e do NÃO. Como em toda eleição partidos políticos, ONG's, personalidades artísticas, estudantes, entre tantos outros, apoiaram-se em amplas estratégias de comunicação para defender as ideias de cada uma das dessas opções, no intuito de convencer os eleitores quanto aos benefícios que o voto na opção defendida traria para a questão de segurança pública do país.

Os votos apoiados na ideia do SIM eram liderados principalmente por religiosos, grupos de artistas, organizações não governamentais e partidos políticos, que acreditavam que a proibição na comercialização de armas de fogo e munição poderiam diminuir o número de homicídios no país causados por armas (VEIGA; SANTOS, 2008). A campanha foi financiada por muitas empresas e teve ampla repercussão e divulgação com a criação do site da campanha e envio de *e-mails* diários que constituíam uma lista denominada "Sim-Express". Esses *e-mails* foram amplamente replicados por organizações como a VIVA RIO e o Greenpeace, alcançando uma magnitude maior de leitores. As mensagens do site se apoiavam nos números expressivos de mortes causadas por armas de fogo. O site sofreu inúmeras intervenções de *hackers*, ficando fora do ar por vários momentos durante a campanha, principalmente na semana que antecedia as eleições (SORJ, 2006).

Os apoiadores da ideia do NÃO foram liderados pelos partidos políticos e empresas fabricantes de armas e munições, que culpavam o Estado pela sua ineficiência na segurança pública. A campanha foi financiada em sua maior parte por empresas nacionais fabricantes de armas e munições. O NÃO se apoiou em uma estratégia de comunicação mais agressiva, porém mais simples, fundamentada nos mesmos parâmetros

do SIM, porém com uma linguagem mais pautada em opiniões populares como, por exemplo, pais que perderam os filhos assassinados, estatísticas sobre o aumento de assassinatos, matérias sobre o uso de armas dos EUA, entre outras formas divulgadas principalmente no site da campanha (ARAUJO JUNIOR *et al.*, 2007). Além do site, do horário eleitoral na TV (assim como SIM também tinha), grande parte da comunicação acontecia por spams com informações que envolviam a população a refletir sobre a necessidade de poder portar uma arma para a própria segurança (SORJ, 2006).

Os resultados das urnas determinaram 63,94% dos votos para o NÃO em face de 36,06% para o SIM. Com o resultado e a determinação de que a população estava a favor da comercialização de armas e munições, o artigo 35 foi excluído do Estatuto do Desarmamento. Segundo Sorj (2006) a campanha de marketing eleitoral do SIM não soube se apoiar na internet como um mecanismo para envolver melhor seus eleitores, pois replicava tanto na TV, no rádio e nos *e-mails*, um conjunto com as mesmas informações às pessoas já simpatizantes desses discursos. O autor destaca que a campanha do NÃO se apoiou tanto na internet quanto nos demais meios para levar a população a um debate, uma reflexão para a mudança de comportamento que o voto de confiança nessa proposta foi alcançado.

Independentemente do polêmico resultado que gera amplos debates até hoje, as campanhas de marketing eleitoral traçadas no episódio do referendo de 2005 evidenciam como a comunicação pode influenciar diretamente a construção de uma imagem convincente para determinados candidatos a partir do momento em que suas ideias promovem um debate com a sociedade. Apesar da proposta do SIM ter sido apoiada por pessoas famosas e grupos que pregavam a paz como argumento principal, a estratégia desenvolvida em torno do NÃO, mais do que convidar a população a refletir melhor sobre o seu voto, conseguiu convencer a adotar uma posição diferenciada. Além disso, o jogo de informações polêmicas e apelos para temas que gerem complexidade social foram amplamente utilizados pelos dois lados da campanha; no entanto, a insatisfação quanto ao sistema falho de segurança pública

foi mais trabalhada na campanha do NÃO, tornando mais fácil criar argumentos que levassem os eleitores a elegerem essa proposta.

4.5 A comunicação governamental das políticas públicas: o caso da Política Nacional de Resíduos Sólidos

[...] Em vigor desde 2010, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/10) continua sendo fonte de debates. A lei foi aprovada depois de quase 20 anos de discussão no Congresso Nacional. Mas, nos últimos seis anos, a sua implantação não foi efetivada [...] Por ano, 30 milhões de toneladas de lixo vão parar nos chamados lixões, aterros irregulares, onde os rejeitos são depositados sem qualquer tratamento, provocando a contaminação do solo e do lençol freático. Um dos pontos mais polêmicos da política é exatamente a determinação do fim dos lixões. Eles deverão ser substituídos por aterros sanitários capazes de gerenciar adequadamente os resíduos sólidos e rejeitos. Isso deveria ter ocorrido até agosto de 2014. No entanto, ainda existem mais de 2 mil aterros irregulares no Brasil, de tamanhos diversos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

Como apresentado do trecho acima, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), apesar de ter sido criada como uma resposta de 20 anos de tramitação no congresso, após sua instituição, em 2010, não obteve o retorno esperado. O trecho original da Lei nº 12.305/2010 estipulava que até 2014 todos os lixões brasileiros a céu aberto seriam extintos. Para essa meta ousada, a política determinava os mecanismos para que os lixões fossem transformados em aterros sanitários, além das formas de acesso a recursos para que as cidades implementassem infraestrutura necessária, desde que apresentassem ao Ministério do Meio Ambiente o Plano para Gerenciamento dos Resíduos Sólidos (PGRS).

No entanto, apesar do avanço que a política trouxe para finalmente ter um marco regulatório para a questão do lixo no país, em 02 de agosto de 2014 apenas 10% dos municípios brasileiros apresentaram alguma proposta ao Ministério do Meio Ambiente (CEZAR, 2014). Assim, entre

os inúmeros motivos que podem influenciar para a institucionalização de uma política pública, falhas no processo de comunicação governamental foram levantadas como um dos motivos que influenciaram na PNRS.

Com recorte de análise estabelecido para a mesorregião da Zona da Mata de Minas Gerais, foram investigados os principais municípios de cada microrregião⁸. Além das entrevistas realizadas com secretários municipais de meio ambiente e ou diretores das autarquias municipais ligadas ao saneamento básico das cidades, a investigação também contou com entrevistas e documentos de membros da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano, e da Assessoria de Comunicação do Ministério do Meio Ambiente (ASCOM).

A análise dos dados foi pautada no modelo de comunicação apresentado neste livro, que considera os parâmetros de publicização, formalização e operacionalização da comunicação governamental para que a comunicação de políticas públicas alcance sua eficiência e eficácia.

Em relação à publicização, os resultados evidenciaram que o governo vigente elaborou espaços para que gestores públicos participassem da elaboração da PNRS, porém a maioria não participou. Atualmente a participação desses gestores acontece de forma instrumentalizada, e espaços abertos para o debate de proposições e ideias não são construídos para discussão sobre a política pública (CEZAR *et al.*, 2016).

Sobre a Formalização, é possível perceber que a estratégia de divulgação da política pública foi pautada na divulgação por etapas informando inicialmente questões mais diretas como as metas e os prazos e posteriormente apoiando-se nos demais desdobramentos dispostos na lei. A estratégia de divulgação teve o efeito esperado, pois a maioria dos gestores municipais tem claras as metas e os prazos, porém desconhecem ou têm dificuldades de encontrar as possibilidades de financiamento para a criação da infraestrutura necessária. Essa dificuldade, além de perpassar por outros problemas para além da comunicação, como, por exemplo, a

⁸ As sete principais cidades da mesorregião da Zona da Mata de Minas Gerais são: Cata-guases, Juiz de Fora, Manhuaçu, Muriaé, Ponte Nova, Ubá e Viçosa.

falta de equipe técnica das prefeituras e autarquias para acesso ao portal de convênio do governo, resvala na proposta de comunicação direta com o Ministério do Meio Ambiente, que acontece mais por meio de prestação de contas nos formulários técnicos do que a possibilidade de existência de um canal direto para os gestores esclarecerem suas dúvidas (CEZAR *et al.*, 2016).

Por fim, o parâmetro de operacionalização evidenciou que as mídias utilizadas nas estratégias de comunicação governamental são muito centradas em redes sociais, o que atrapalha alguns gestores municipais a buscarem informações e estabelecer um canal de diálogo, visto que em muitas prefeituras o acesso a tais redes sociais é bloqueado. Ao material impresso a que têm acesso e que tem ampla aceitabilidade pelos gestores, há um descompasso entre o conteúdo técnico apresentado nas informações sobre a questão do gerenciamento do resíduo sólido e o conhecimento dos gestores em relação às diretrizes a serem tomadas. Esse desconhecimento dos gestores também impacta no desconhecimento mais aprofundado dos parâmetros da PNRS.

Assim, apesar da comunicação governamental da PNRS apresentar elementos de eficiência, levando os gestores a conhecerem as metas e os prazos estipulados e estes buscarem mecanismos para implementar a mudança, ela ainda não é eficaz. A não eficácia da comunicação resvala na situação dos municípios em estudo que não conseguiram atender aos prazos e implementarem a mudança necessária, principalmente por terem dificuldades de compreensão do seu conteúdo. Obviamente esses fatores são somados às dificuldades técnicas das prefeituras, que sofrem com a falta de recursos e de equipe técnica para as crescentes demandas na área de meio ambiente.

A análise em questão traz à tona a realidade dos municípios brasileiros, que, apesar de almejam um modelo de comunicação governamental mais social e que permita o exercício efetivo de uma proposta mais democrática de comunicação, ainda esbarram em uma vertente bem instrumentalizada e tradicional. Entender o fluxo de comunicação entre quem produz, como produz e como divulga

as informações é essencial para entender sua perspectiva linear de comunicação, porém, traz à tona as dificuldades que os órgãos públicos têm para fugir dessa linearidade a partir de questões básicas que impedem a construção argumentativa de debates. Por mais que a realidade ainda se mostre mais funcional nos espaços de comunicação governamental, experiências como essa estimulam repensar em formas de comunicação alternativa que não se restrinjam a mídias, mas que envolva a população no debate público em diferentes momentos das políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLCOTT, H.; GENTZKOW, M. Social Media and Fake News in the 2016 Election. *Journal of Economic Perspectives*, v. 31, n. 2, p. 211–236, maio 2017.

AMERICAN MARKETING ASSOCIATION. *Definition of Marketing*. Disponível em: <<https://www.ama.org/AboutAMA/Pages/Definition-of-Marketing.aspx>>. Acesso em: 28 out. 2018.

ANDREWS, C. W.; BARIANI, E. (ed.). *Administração pública no Brasil: breve história política*. São Paulo, SP, Brasil: Editora Unifesp, 2009.

ARAÚJO JUNIOR, A. F. de et al. “Dê-me segurança ou lhe dou um não”: em busca do eleitor mediano no referendo das armas. *Revista Brasileira de Economia*, v. 61, n. 4, p. 429–447, dez. 2007.

AUGE, M. *Não-lugares: introdução a uma antropologia da supermodernidade*. Campinas: Papirus, 2010.

BALMAS, M. When fake news becomes real: combined exposure to multiple news sources and political attitudes of inefficacy, alienation, and cynicism. *Communication Research*, v. 41, n. 3, p. 430–454, abr. 2014.

BARROS, D. F.; SAUERBRONN, J. F. R.; AYROSA, E. A. T. Representações do eleitor: revendo teorias e propondo novos caminhos. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 2, p. 477–491, abr. 2012.

BASTOS, A. de F. V.; COSTA, F. J. da; VASCONCELOS, M. M. Consumo de bebidas alcoólicas por jovens: implicações para o marketing social. *Revista Brasileira de Marketing*, v. 16, n. 04, p. 469–486, 1 dez. 2017.

BAUTZER, D. *Marketing de cidades*. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2010.

BOHMAN, J. O que é a deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In: MARQUES, Â. C. S. (Ed.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

BRANDÃO, E. P. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, J. (Ed.). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

BRANDÃO, H. P.; BAHRY, C. P. Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências. *Revista do Serviço Público*, v. 56, n. 2, p. 179–194, 2005.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 10.826 de 22 de novembro de 2003. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. 2003.

BRASIL. Lei nº 12.305 de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. 2010.

BRASIL. Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2018. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. 18 nov. 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. 1a ed ed. Brasília, DF : São Paulo, SP, Brasil: Enap; Editora 34, 1998.

BUTLER, P.; COLLINS, N. Marketing public sector services: concepts and characteristics. *Journal of Marketing Management*, v. 11, n. 1–3, p. 83–96, abr. 1995.

CALDAS, G. Comunicação pública e ciência cidadã. In: OLIVEIRA, M. J. da C. (Ed.). *Comunicação Pública*. Campinas, SP: Editora Alínea, 2004.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Política Nacional de Resíduos Sólidos: dificuldades para implantação* - Bloco 1. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/523012-POLITICA-NACIONAL-DE-RESIDUOS-SOLIDOS-DIFICULDADES-PARA-IMPLANTACAO-BLOCO-1.html>>. Acesso em: 30 out. 2018.

CARNEIRO, M. J. (ed.). *Ruralidades contemporâneas: modos de viver e pensar o rural na sociedade brasileira*. 1a edição ed. Rio de Janeiro, RJ: Mauad X : Faperj, 2012.

CEZAR, L. C. *Análise da comunicação governamental sobre a política nacional de resíduos sólidos na zona da mata mineira*. 2014. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2014.

CEZAR, L. C. *et al.* Panorama acadêmico sobre resíduos sólidos: análise da produção científica a partir do marco legal do setor. *Revista Metropolitana de Sustentabilidade*, v. 5, n. 2, p. 14–33, 2015.

CEZAR, L. C. *et al.* Por uma esfera pública efetivamente publicizada: reflexões sobre a participação de gestores municipais na Política Nacional de Resíduos Sólidos. *Revista Pretexto*, v. 17, n. 1, p. 83–98, 2016.

CEZAR, L. C. Reflexões sobre a comunicação em políticas públicas: proposta de um modelo de avaliação da comunicação governamental. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 1, p. 52–70, jan. 2018.

CEZAR, L. C.; BARBOSA, T. R. da C. G.; REIS, M. C. T. Panorama da Produção Científica Nacional sobre Comunicação Governamental: alicerce teórico para a construção de novas pesquisas. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 5, n. 3, 24 jun. 2013.

CISA. *O impacto da “Lei seca” nas mortes no trânsito no Brasil*. Disponível em: <<http://www.cisa.org.br/artigo/5828/-impacto-lei-seca-no-brasil-nas.php>>. Acesso em: 29 out. 2018.

DUARTE, J. (ed.). *Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2009.

FROEMMING, L. M. S. *Marketing Público*. Ijuí: Editora Unijuí, 2009.

FUTUREBRAND. *Country Brand Report Latin America 2017 - 2018*. Disponível em: <<https://www.futurebrand.com/country-brand-report-latin-america>>. Acesso em: 30 out. 2018.

GOMES, M. S. A imagem do Brasil no exterior e o turismo: a operacionalização do Plano Aquarela em Portugal. *Revista Rosa dos Ventos*, v. 4, n. 4, p. 506–521, 2012.

GOMES, W. Esfera pública política e comunicação em mudança estrutural da esfera pública de Jürgen Habermas. In: GOMES, W.; MAIA, R. C. M. (Ed.). *Comunicação e democracia: problemas e perspectivas*. São Paulo: Paulus, 2008.

GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, P. *et al.* Quality dimensions in the public sector: municipal services and citizen's perception. *International Review on Public and Nonprofit Marketing*, v. 6, n. 1, p. 75–90, jun. 2009.

HABERMAS, J. *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, J. *Mudança estrutural da esfera pública investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa*. São Paulo, SP: Ed. Unesp, 2014.

HENRIQUES, M. S.; BRAGA, C. S.; MAFRA, R. L. O planejamento da comunicação para a mobilização social: em busca da co-responsabilidade. In: *Comunicação e estratégias de mobilização social*. Belo Horizonte: Autentica, 2004.

KOTLER, P.; GERTNER, D. Country as brand, product, and beyond: a place marketing and brand management perspective. *Journal of Brand Management*, v. 9, n. 4, p. 249–261, abr. 2002.

KOTLER, P.; HAIDER, D. H.; REIN, I. J. *Marketing places: attracting investment, industry, and tourism to cities, states, and nations*. New York: The Free Press [u.a.], 1993.

KOTLER, P.; LEE, N. *Marketing no setor público um guia para um desempenho mais eficaz*. Porto Alegre: Bookman, 2008.

KOTLER, P.; ZALTMAN, G. Social marketing: an approach to planned social change. *Journal of Marketing*, v. 35, n. 3, p. 3, jul. 1971.

KUCINSKI, B. Apresentação. In: DUARTE, J.; STUDART, A. (Ed.). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

KUNSCH, M. M. K.; FERNANDES, F. A. M. (ed.). *Comunicação, Democracia e Cultura*. São Paulo: Edições Loyola, 1989.

LARA, R. D.; GOSLING, M.; RODRIGUES, I. F. Mobile government: uma análise dos aplicativos estaduais como mediadores do relacionamento entre os cidadãos e os governos estaduais. *Revista do Serviço Público*, v. 69, n. 2, p. 62–88, 2018.

MAIA, R. C. M. Democracia e internet como esfera pública virtual: aproximação às condições da deliberação. In: GOMES, W.; MAIA, R. C. M. (Ed.). *Comunicação e democracia: problemas & perspectiva*. Coleção Comunicação. São Paulo: Paulus, 2008a.

MAIA, R. C. M. Visibilidade midiática e deliberação pública. In: GOMES, W.; MAIA, R. C. M. (Ed.). *Comunicação e democracia: problemas e perspectivas*. Coleção Comunicação. São Paulo: Paulus, 2008b.

MARTINS, A. de F. H.; BARBOSA, T. R. da C. G.; CEZAR, L. C. Análise da campanha Outubro Rosa de prevenção do câncer de mama em Viçosa, MG. *Revista de Ciências Humanas*, v. 14, n. 2, p. 539–556, 2014.

MATOS, H. (ed.). *Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas*. São Paulo: ECA/USP, 2013.

MEDEIROS, F. G. de; COSTA, F. J. da. Satisfação e apego ao lugar: implicações para qualidade de vida em uma visão de marketing de lugares. *Revista Turismo em Análise*, v. 26, n. 4, p. 795, 30 dez. 2015.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Programa do Crack — Ministério da Justiça*. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/programas-e-planos/crack>>. Acesso em: 29 out. 2018.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *#ZéGotinha: Conheça a história do símbolo da vacinação no Brasil*. Disponível em: <<http://www.blog.saude.gov.br/rl1exn>>. Acesso em: 26 out. 2018.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Informe técnico campanha nacional de vacinação contra a poliomielite e contra o sarampo*. Disponível em: <<http://portalarquivos2.saude.gov.br/>

images/pdf/2018/agosto/06/Informe-Campanha-Polio-e-Sarampo-04-07-2018-final-CGPNI.pdf>. Acesso em: 26 out. 2018a.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Alerta: 312 cidades têm baixa cobertura vacinal da pólio*. Disponível em: <<http://portalms.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/43797-ministerio-da-saude-alerta-para-baixas-coberturas-vacinais-para-polio>>. Acesso em: 26 out. 2018b.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Vacine-se: entenda por que a vacinação evita doenças e salva vidas*. Disponível em: <<http://portalms.saude.gov.br/acoes-e-programas/vacinacao/vacine-se#fake-news>>. Acesso em: 26 out. 2018c.

MINISTÉRIO DO TURISMO. *Plano Aquarela: marketing turístico internacional do Brasil 2007-2010*. Acesso em: 26 out. 2018.

MINISTÉRIO DO TURISMO. *Embratur*. Disponível em: <http://www.embratur.gov.br/piembratur-new/opencms/salalmprensa/noticias/arquivos/Marca_Brasil_lidera_ranking_de_imagem_na_America_Latina.html>. Acesso em: 9 out. 2018.

MINISTÉRIO DO TURISMO. *Planos de Marketing - Ministério do Turismo*. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/assuntos/5299-planos-de-marketing.html>>. Acesso em: 26 out. 2018.

MORAIS, M. C. A. *et al.* Polisseminas do empreendedorismo no setor público. REGEPE - *Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas* - ISSN 2316-2058, v. 4, n. 1, 1 jun. 2015. Disponível em: <<http://www.regepe.org.br/index.php/regepe/article/view/200>>. Acesso em: 30 out. 2018.

NASCIMENTO, L. L. Comunicação Pública no Twitter. In: MATOS, H. (Ed.). *Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas*. São Paulo: ECA/USP, 2013. p. 288.

NEWMAN, B. I. (ed.). *Handbook of political marketing*. Thousand Oaks, Calif: Sage Publications, 1999.

NOBRE, G. F. Comunicação política e tecnologia linguística. In: MATOS, H. (Ed.). *Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas*. São Paulo: ECA/USP, 2013. p. 288.

NOHARA, I. P. *Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2012.

NOLETO FILHO, P. A. *Mídia e política na imagem do Congresso*. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação : Edições Câmara, 2014.

NOTÍCIAS DE CONTAGEM. *Agendamento nas UAIs pode ser feito pelo MG App | Notícias de Contagem*. Disponível em: <<http://www.noticiasdecontagem.com.br/agendamento-nas-uais-pode-ser-feito-pelo-mg-app/>>. Acesso em: 30 out. 2018.

OLIVEIRA, D. R. *Unidade de Atendimento Integrado (UAI): um estudo de políticas públicas para o fortalecimento da cidadania no estado de Minas Gerais*. 2014. Tese (Doutorado em Administração de Organizações). Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2014.

OLIVEIRA, D. R.; PASSADOR, J. L. Cooperação e (ou) coexistência? A análise de um modelo de shooing de serviços públicos brasileiro. In: Madrid. *Anais...* In: VI GIGAPP - Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Madrid: 2015.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York, N.Y: Plume, 1992.

PAPADOPOULOS, N. Place branding: evolution, meaning and implications. *Place Branding*, v. 1, n. 1, p. 36–49, nov. 2004.

PÔRTO, Â.; PONTE, C. F. Vacinas e campanhas: as imagens de uma história a ser contada. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, v. 10, n. suppl 2, p. 725–742, 2003.

PRODEMG. MG App – *Apps no Google Play*. Disponível em: <https://play.google.com/store/apps/details?id=br.gov.prodemge.projetosocialminas&hl=pt_BR>. Acesso em: 25 out. 2018.

REGO, F. G. T. do. *Marketing político e governamental: um roteiro para campanhas políticas e estratégias de comunicação*. São Paulo: Summus, 1985.

ROCHA, C. M. V. da. Comunicação social e vacinação. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, v. 10, n. suppl 2, p. 795–806, 2003.

RUEDIGER, M. A. (ed.). *Robôs, Redes Sociais e Política no Brasil: estudo sobre interferências ilegítimas no debate público na web, riscos à democracia e processo eleitoral de 2018* [Caderno de Referência]. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2017. v. 1

RUEDIGER, M. A. (ed.). *Robôs, redes sociais e política no Brasil: casos de interferências ilegítimas no debate público por automação de perfis* [Caderno de referência]. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2018. v. 2

SALDANHA, C. *Introdução à gestão pública*. São Paulo: Saraiva, 2006.

SCHULTZ, D. E.; TANNENBAUM, S. I.; LAUTERBORN, R. F. *Integrated marketing communications*. Lincolnwood, Ill., USA: NTC Business Books, 1993.

SORJ, B. Internet, espaço público e marketing político: entre a promoção da comunicação e o solipsismo moralista. *Novos Estudos - CEBRAP*, n. 76, p. 123–136, nov. 2006.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, n. 16, p. 20–45, dez. 2006.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Referendo de 2005 — Tribunal Superior Eleitoral*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/referendo-2005/referendo-2005-1>>. Acesso em: 27 out. 2018.

VEIGA, L. F.; SANTOS, S. A. dos. O referendo das armas no Brasil: estratégias de campanha e comportamento do eleitor. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 66, fev. 2008.

YÁZIGI, E. et al. (ed.). *Turismo: espaço, paisagem e cultura*. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.