

## **MARKETING PÚBLICO: UMA PLATAFORMA DE “TROCAS” NO SETOR PÚBLICO**

*PUBLIC MARKETING: A PLATFORM OF “EXCHANGE” IN THE PUBLIC SECTOR*

Edson Coutinho da **SILVA**  
Centro Universitário da FEI  
coutinho\_ed@yahoo.com.br

Artigo recebido em 12/2013 – Aprovado em 11/2014

### **Resumo**

No setor privado, o papel do Marketing é mediar a relação conflituosa existente entre o ofertante – as organizações – e a demanda – os clientes e/ou consumidores – com o objetivo de atender as necessidades e expectativas dos consumidores por meio de benefícios – compreendidos como produtos e/ou serviços – e gerar lucro às organizações. No setor público as necessidades e expectativas que precisam ser atendidas são as dos cidadãos, também por meio de benefícios, no entanto, estes são formatados em termos de produtos e/ou serviços públicos que visam o desenvolvimento do seu bem-estar econômico e social do cidadão, sem auferir lucros por parte das organizações públicas. Este ensaio surge com o propósito de debater e discutir o Marketing Público como uma plataforma de planejamento da organização governamental para buscar satisfazer as necessidades e as expectativas dos cidadãos. O Marketing no setor público é uma estratégia que está alinhada às reformas da Nova Gestão Pública (NGP).

**Palavras-chave:** Marketing Público; Cidadãos-Consumidores; e Setor Público

<http://periodicos.unifacef.com.br/index.php/rea>

### **ABSTRACT**

*The Marketing in the private sector is to mediate the conflicting relationship between the organizations and the clients and/or customers, in order to meet the needs and expectations through benefits, where understood as product and/or services, and provide profit to organizations. In the public sector, needs and expectations must be the citizens', also through benefits; however, these are formatted in terms of products and/or services aimed at development of economic and social citizens' welfare, without providing profits to public organizations. This paper aims to debate and discuss the Public Marketing as a platform for planning of government organization seeking to meet the needs and expectations of citizens. Marketing in the public sector is a strategy that is aligned to the reforms of the New Public Management (NPM).*

**KEYWORDS:** Public Marketing; Citizens-Consumers; and Public Sector

## 1 INTRODUÇÃO

Desde a década de 1970, o setor público vem convivendo com extremas dificuldades e com pressões cada vez maiores da sociedade. Dois fatores corroboram para tal situação: um está relacionado ao padrão comportamental dos cidadãos se alterou e; outra diz respeito às mudanças do papel do Estado. Quanto a este último aspecto faz-se referência à transição do modelo de Estado-Empresário para o de Estado-Regulador. Entre os fatores que, de certa maneira, determinou esta mudança, evidenciam-se o endividamento do Estado, a privatização de organizações públicas e, conseqüentemente, a sua incapacidade para responder às necessidades – ou reclamos – da população, sobretudo no que se refere à oferta de serviços públicos básicos, como a educação, a saúde e a segurança. Deste a última década temos observado que os governos vêm perdendo a sua capacidade de investir no setor produtivo local, ao mesmo tempo em que se ampliam os déficits, o que vem levando a relegar a um plano cada vez mais secundário os deveres precípuos do Estado de oferecer à população serviços públicos de “boa qualidade” (BAGOZZI, 1975; BARTELS, 1974).

Este cenário pode ser uma oportunidade para a implementação dos conceitos, estratégias e práticas de Marketing Público, como uma alternativa para melhorar a eficiência, a eficácia e a efetividade da oferta dos serviços públicos, além de desmistificar a sua aplicação no setor público. Entre as décadas de 1960 – 1980 muitos autores e profissionais de Marketing criticaram e não visualizavam a aplicabilidade de estratégias de Marketing em outras organizações que não fossem àquelas que tivessem compromisso com a lucratividade. No entanto, como ocorre no setor privado, os compromissos do setor público também buscam atender as necessidades, desejos e expectativas de “clientes” – que é a demanda de cidadãos de uma determinada localidade – que anseiam que por benefícios – ou soluções –, constituídos por políticas públicas sociais e/ou serviços públicos que satisfaçam suas necessidades e resolvam seus eventuais “problemas” (MOKWA, PERMUT, 1981).

O Marketing, como um campo de estudo, tem uma história de quase um século e ainda encontra maneiras de se redefinir e expandir suas fronteiras. Marketing Público é uma das assim denominadas novas “reinterpretações” do conceito de Marketing, que serve de suporte não somente para a sua aplicação nas políticas públicas, como também da necessidade de implementação de uma filosofia de Marketing no setor público. De certo modo, a infusão de Marketing na esfera pública é algo tido como “natural”, levando em consideração as evoluções do pensamento geral sobre o Estado e o seu papel no início da década de 1980, quando a Nova Gestão Pública (NGP) começou a mudar as formas a gestão das organizações públicas. Porém, isso não quer dizer que a NGP é uma “panaceia” para todos os problemas do setor público, longe disso. É provavelmente muito cedo para avaliar, com clareza e objetividade, os resultados de todas estas reformas sob o guarda-chuva da NGP. Mas, é fato que o Marketing pode ser visto como algo específico para o movimento de NGP – tentando importar particularidades de instrumentos privados de mercado ou técnicas, a fim de aumentar a eficiência das organizações públicas – que é o princípio por trás do Marketing Público.

Cabe destacar que o Marketing também considera a dimensão da “troca” no setor público, no entanto, ela ocorre de outra maneira. No Marketing aplicado ao setor público o objetivo é o de intervir, na busca de promover trocas por meio de programas de saúde, educacionais, econômicos e sociais em prol do desenvolvimento sustentável da sociedade. Constantemente, as organizações do setor público se voltam para o setor privado buscando encontrar estratégias, práticas e ferramentas que permitam aprimorar e melhorar a oferta de serviços públicos à população. Por mais que muito profissionais de Marketing ainda relutem em aceitar e concordar com esta possibilidade, é possível admitir que as estratégias, práticas e ações de Marketing possam ser implementadas no setor público, mas com as devidas adaptações, mesmo porque a finalidade deste setor não é a mesma do privado. Na verdade, ao adotar as estratégias de Marketing os profissionais de áreas públicas poderão proporcionar serviços que se adequem aos segmentos de público-alvo que desejam atingir. Tais estratégias são adequadas para os programas que priorizam a focalização de suas políticas públicas (TIGANAS et al, 2011).

Embora pouca aplicada na administração pública do país, a adoção de conceitos, estratégias e práticas de Marketing permitem ajustar as políticas públicas e implementá-las, na busca de minimizar os conflitos e mediar às relações existentes entre àqueles que ofertam os serviços públicos – organizações públicas – e àqueles que demandam – cidadãos – de modo a harmonizá-los. Uma vez que a satisfação das necessidades dos consumidores do setor público é inerentemente mais difícil de ser encontrada devido às características peculiares dos serviços. Seu caráter intangível dificulta testes e medidas antes deste ser ofertado. Enquanto os produtos satisfazem as necessidades dos consumidores através de suas características físicas e tangíveis, a produção de serviços exige mais dos profissionais do setor público. Tais diferenças geram variabilidade na composição dos serviços e, em média, resultados aquém dos esperados.

Assim sendo, o objetivo deste ensaio é o de expandir o debate e a discussão da aplicação das estratégias de Marketing Público. Com efeito, a concepção do Marketing Público diz respeito a um conjunto de atividades cujo propósito é planejar, implementar e controlar programas sociais, oriundos de políticas públicas, destinados a satisfazer as necessidades dos cidadãos, por meio de serviços públicos, da distribuição dos mesmos, da comunicação dos programas, dos preços – monetário, esforço e tempo, bem como de profissionais que possam harmonizar esses processos. Não será apresentada uma pesquisa empírica para comprovarmos a aplicação das estratégias de Marketing ao setor público, mas sim, trazer a luz indagações que possam estimular futuros estudos acerca do tema.

## **2 QUAIS SÃO AS OPORTUNIDADES DE MARKETING NO SETOR PÚBLICO?**

Constata-se que a NGP, denominada em inglês por New Public Management (NPM), busca por fim à arbitrariedade burocrática, pois os direitos do cidadão e sua igualdade ante a administração são escrupulosamente respeitados. Para que isto ocorra, é preciso identificar os cidadãos, prestar-lhe contas, enfim, ajustar-se às suas necessidades. Kliksberg (1994) diz que sua orientação é para o cidadão e para a

obtenção de resultados: como estratégia, faz uso da descentralização e do incentivo à criatividade e inovação e envolve, ainda, uma mudança na estratégia de gerência que tem que ser posta em ação em uma estrutura administrativa reformada, cuja ênfase seja a descentralização e a delegação de autoridade.

Na perspectiva de Tiganas et al (2011), direcionar o Estado à participação da cidadania é descentralizar, implementar mecanismos de governança na gestão pública, desburocratizar e implantar sistemas políticos que amadureçam cada vez mais a cidadania e favoreçam a organização e a expressão da sociedade civil. Na NGP é preciso ter como diretriz desenvolver nos funcionários um compromisso com a construção de uma sociedade mais preparada para enfrentar as novas demandas contextualizadas em uma era de mudanças. A grande tarefa a ser realizada compreende, entre outros aspectos, a revisão dos serviços de atendimento ao público com vistas a sua maior eficiência e humanização. Isto implica repensar profundamente os modelos organizacionais vigentes.

De acordo com Saraiva e Capelão (2000), o domínio público, portanto, encontra-se sob forte pressão: para uma vertente, o discurso pseudomodernizador do governo, prometendo modificações radicais na estrutura, como se o problema fosse restrito apenas ao organograma; para outra, o mercado, entendido como a pressão articulada de grupos econômicos – que são regidos por uma lógica globalizante –, pressionando as instituições públicas para modificação de suas práticas em função de uma “integração” da qual poucos sujeitos parecem realmente participar, e principalmente desconsiderando o fato de que a esfera pública possui uma problemática organizacional totalmente diversa da empresa privada. Nesta realidade peculiar, uma melhoria eficaz nos serviços prestados pode ser difícil para chefes acostumados a dar ordens, entretanto, a chave para um serviço de qualidade é minimizar a burocracia, uma vez que ela não dá mais sinais de mudança em um futuro próximo, uma vez que os grupos com as atitudes mais positivas com relação às mudanças são numericamente pequenos, se comparados à grande maioria do corpo administrativo, que tende, em larga escala, a compartilhar dos valores menos positivos.

Medici e Silva (1993) reconhecem que as novas exigências fazem com que cada parcela do aparelho do Estado tenha de se adaptar a requisitos específicos que obrigam as organizações a se estruturarem de forma diferenciada: o foco no cidadão-consumidor deve buscar evitar um processo de “engessamento” organizacional. Assim, as necessidades dos cidadãos partem das iniciativas organizacionais, pois tornam as organizações mais sensíveis ao macro ambiente – que compreendem variáveis: demográfica, econômica, tecnológica, sociocultural, político-legal e natural –, adquirindo capacidade de respostas para as mudanças e, ao mesmo tempo, eliminando a “esquizofrenia organizacional” das instituições que vivem com constante processo de autoreferência.

De certa maneira, os conceitos, estratégias e práticas de Marketing Público podem compor o “leque” de opções da NGP, pelas seguintes razões (PETERS, PIERRE, 1998; PRATS I CATALÃ, 2006): (a) desenvolvimento de novos instrumentos para controle e accountability: ignora ou reduz o papel dos políticos eleitos, recomendando a independência dos burocratas; e o foco está na introdução dos mecanismos de mercado, mas a questão accountability ainda é uma questão que precisa ser resolvida,

uma vez que o Marketing Público está alinhado às estratégias de governança; (b) redução da dicotomia público-privada: a dicotomia é considerada obsoleta, por causa da ineficiência do Estado; e a solução proposta é a importação de técnicas gerenciais do setor privado; (c) ênfase crescente na competição: a competição é a estratégia central para o aumento da eficiência da administração pública e para responder melhor ao cidadão-consumidor; (d) ênfase no controle dos resultados ao invés do controle dos insumos: foco nos resultados e crítica ao controle dos insumos; e mecanismos como contratos de gestão e acordos de resultados são incentivados; (e) ênfase no papel articular do Estado: o Estado deve ser capaz de cortar gastos, ao mesmo tempo em que responde às expectativas crescentes e diversificadas da clientela; (f) desenho das estruturas organizacionais: estruturas governamentais mínimas; diferenças entre formulação e execução de políticas públicas ao cidadão-consumidor.

Kotler (1978) é de opinião que a determinação do que deve ser produzido não deve estar nas mãos das empresas e nem nas do governo, e sim nas dos consumidores dos produtos e/ou serviços prestados, o que exige coordenação dos esforços das mais diversas áreas em nome da satisfação do cidadão ser uma função da totalidade dos estímulos organizacionais. Kotler e Roberto (1992) veem que os funcionários são fundamentais, pois, se forem distantes e rudes, podem comprometer todo o trabalho, o que não acontece se forem amistosos e calorosos, quando podem aumentar a satisfação dos cidadãos-consumidores.

Nesse caso, organizações não comprometidas com a satisfação do cidadão não prosperam e não irão prosperar, e possivelmente nem irão sobreviver, pois a satisfação com o atendimento é o resultado de um encontro dinâmico, no qual o cidadão-consumidor avalia tanto o processo quanto o resultado, atribuindo valor a ambos. Mas, a criação do manual de procedimentos “perfeitos” parece não ser o meio adequado para esse fim, pois ele representa a antítese do que é preciso para se criar um atendimento de alta qualidade ao cidadão-consumidor.

Isso demonstra que a evolução das necessidades do setor público conduz a uma nova direção para o Marketing, no sentido de considerar o atendimento ao cidadão como um aspecto positivo e, como tal, acima das tentativas de restringir decisões e atitudes tomadas a favor do cidadão. A identificação dos seus verdadeiros anseios, expectativas e necessidades, portanto, precisa ser levada em consideração ao se desenvolver uma visão estratégica de atendimento; concentrar o foco de uma organização voltada ao consumidor – cidadão – não é apenas na questão de proclamar uma nova política; é um processo que envolve estratégias, sistemas, prioridades, atitudes e comportamento – resumindo, a cultura da organização (BUTLER, NEIL, 1995).

Kotler e Lee (2008) sugerem que o Marketing Público apresenta-se como uma resposta inovadora à lógica burocrática, pois se vincula, de uma forma estreita, à satisfação do cidadão-consumidor. E parece ser o “antídoto” contra a atual situação, pois, enquanto o marketing procura cuidar de cada cidadão-consumidor como se fosse um, a burocracia insiste em tratar todos como se fossem nenhum. Deste modo, fornece, de forma unívoca, exatamente o que a esfera pública precisa: flexibilização, vínculo e comprometimento efetivo com a satisfação do cidadão-consumidor.

### 3 POR QUE MARKETING PÚBLICO?

Como qualquer setor econômico, a administração pública enfrenta a crescente necessidade de uma constante atividade de Marketing. Nesse sentido, a razão pela qual o setor público deveria estender as estratégias Marketing, uma vez que o setor público requer uma eficiente adequação de mecanismos de distribuição de bens e serviços, pois o Marketing pode ser visto como um processo sistemático de conhecimento de mercado, o que significa conhecer as necessidades e preferências dos cidadãos. De certo modo, o Marketing pode ser um instrumental para a promoção de políticas públicas. Na visão de Kotler e Lee (2008), o Marketing Público acaba por ser a melhor plataforma de planejamento de uma organização pública que quer satisfazer as necessidades dos cidadãos e entregar o valor real. O objetivo principal do Marketing Público é produzir resultados e valores aos clientes e/ou consumidores, no setor público não é diferente; mesmo porque, os cidadãos também são consumidores.

O ímpeto da introdução do Marketing e de outras práticas gerenciais que evoluíram do setor privado para o público é o resultado do processo de reforma. Nos últimos vinte anos o setor público, em todos os níveis – Federal, Estadual e Municipal – empreendeu uma agenda de reformas, no que se refere à administração pública, onde o papel do gestor público deveria estar direcionado a atividades que criassem valor ao público e que consiga gerenciá-las com a maior eficiência e eficácia possível. Os desafios sociais tidos como críticos do Marketing Público estão em projetar e oferecer eficaz e adequadamente ofertas de serviços condizentes com as necessidades dos cidadãos. Estas ofertas de serviços públicos são confeccionadas mediante programas econômicos e sociais, subsidiados por políticas públicas municipais, estaduais ou federais. Diferentemente do que ocorre no setor privado, o objetivo da aplicação do uso das estratégias de Marketing no setor público não é o lucro, mas sim, a entrega de um bem público que satisfaçam as necessidades dos cidadãos – principalmente àqueles tidos como “dependentes” de programas sociais – e, conseqüentemente, a promoção do bem-estar local (LAING, 2003).

Por esta razão, a aplicação do Marketing no setor público é difícil e complexa. Crompton e Lamb (1986), Wash (1989) e Ryan (1990) apontam as seguintes dificuldades: (a) a determinação do consumidor – que são os cidadãos, uma vez que os gestores não executam pesquisas de mercado, ou fazem uso de dados desatualizados, que impedem a identificação e segmentação de cidadãos que necessitam de serviços públicos; (b) o setor público é tradicionalmente uma organização que não se centraliza nas necessidades do cidadão-consumidor, já que tais mudanças requerem alteração na estrutura organizacional – menos burocrática; (c) o conceito desfavorável de Marketing, bem como os preconceitos em relação à sua aplicação no setor público; (d) a falta de consciência de Marketing dentro do setor público inclui ausência de aprimoramento dos funcionários públicos, os quais, em última instância, são responsáveis pela implementação das políticas públicas; (e) as estratégias de Marketing serem confundidas como comunicação, tais como propaganda e publicidade, e não como um pacote integrado de utilidades; (f) o “produto”, que denominamos em Marketing como sendo o “benefício”, a “experiência” ou a “solução” é diferente daquele oferecido pelo setor privado, porque o produto tem como objetivo, por exemplo, uma mudança social; (g) e finalmente, a atividade de Marketing

dentro do setor público ocorre de forma parcial – comunicação – e é operacional e não estratégica.

Outra questão relevante à aplicação do Marketing às organizações públicas, diz respeito ao esforço que deve ser realizado para que a condição monopolística do Estado, como provedor de serviços públicos, leve a administração pública a tratar os cidadãos como “reféns”, em vez de trata-los como cidadãos-consumidores. Convém ressaltar que essa situação não é um privilégio da área pública, ocorrendo da mesma maneira nas organizações privadas que também atuam de forma monopolística ou têm seus clientes garantidos pelo contrato. É importante dizer que o setor público não perde “consumidores”, pois ele funciona sem qualquer concorrência. No entanto, a baixa eficiência, eficácia e efetividade dos serviços públicos faz com que muitos dos cidadãos – que tenham esta opção – busquem satisfazer suas necessidades em organizações privadas que provém os mesmos serviços. No entanto, o sentido contrário também ocorre, ou seja, cidadãos que antes faziam uso de serviços privados se transferem para o setor público, em virtude, por exemplo, da perda do emprego. Muitos serviços se enquadram nessa situação, tais como transporte, educação e saúde.

Pensar em serviços do setor público é imaginar que “qualquer coisa é melhor do que nada”. O baixo nível de oferta, qualidade e competência dos profissionais que implementam serviços públicos, faz com que as políticas públicas caiam em total descrédito por parte dos cidadãos. Enquanto as organizações públicas podem escolher para quais cidadãos-consumidores ofertar seus serviços, estes têm, com frequência, apenas um provedor de serviços. Veel (2004) aponta em seus estudos que em alguns países, a transição aos princípios de mercado tem tentado mudar isso, permitindo mais competição e variação na provisão de serviços através das concessões de serviços públicos, recentemente batizadas no Brasil por Parcerias Público-Privadas (PPPs). Mas Lamb (1987) adverte que se deve ter sempre em mente que a razão principal para a existência de organizações públicas e o de fornecer serviços para aqueles que não dispõem de recursos para terem a contrapartida, que são os serviços das organizações privadas. Nesse caso, o setor privado deve cumprir a função de complementaridade e não competir com o setor público e, vice-versa.

Embora alguns fornecedores de serviços públicos sejam configurados como monopólios, outros operam na competição quase perfeita. Rees (2000) acredita que devido a sua posição “especial”, os mercados de serviços públicos são, constantemente, regulados e monitorados. Demanda para serviços públicos, bem como decisões acerca das necessidades têm sido satisfeitas e influenciadas pela cultura política dos governos. Na ótica de Wash (1991), em algumas sociedades as demandas minoritárias são satisfeitas, no entanto, as demandas da maioria da sociedade não são, como, por exemplo, as políticas públicas de saúde. De certa maneira, as organizações públicas são requeridas às vezes para satisfazer às demandas de segmentos menores, que não são geralmente atendidas pelo setor privado. Na teoria de políticas públicas sociais, a oferta de serviços públicos para um segmento pré-determinado da sociedade é denominada de focalização.

O setor público vem recebendo pressões para tornar-se mais profissional em relação às suas ações. Entretanto, Kotler e Andreasen (1991) criticam o desenvolvimento e

crescimento acelerado das Organizações Não-Governamentais (ONGs) na atuação de ambientes econômicos e sociais. Eles argumentam que as mudanças no ambiente político vêm encorajando e aumentando a privatização de serviços antes tidos como públicos. No livro “Reinventando o Governo”, Osborne e Gaebler (1992) procuram responder a essas questões sugerindo um novo modelo de governo. Tal modelo inclui a ideia de empreendimento, mecanismos não burocráticos, criatividade, um novo sistema de orçamento, planejamento estratégico e flexibilidade.

Desde a década de 1990 há uma grande rediscussão sobre o papel do Estado na economia. Muitos argumentos a esse respeito vêm da eficiência – ou da falta dela – que o Estado apresenta na condução de algumas atividades que desempenha. Nutley e Stephen (1994) ressaltam que há uma exigência cada vez maior para que as organizações públicas se tornem mais eficazes e, isso passa por um entendimento mais amplo do significado de eficácia. Contudo, cresce o reconhecimento de quão importante é a percepção do cidadão-consumidor com relação aos seus serviços prestados por esse tipo de organização. Tais aspectos tomam lugar central nas preocupações dos administradores públicos, assim como há muitos anos o consumidor assumiu seu papel no centro das organizações privadas.

Não há dúvidas de que o Marketing aplicado ao setor privado necessita ter o foco no cliente. Esta é uma afirmação que é comumente encontrada nas literaturas de Marketing. No setor público não é diferente, entretanto, os clientes principais são os cidadãos que, constantemente, realizam trocas para a aquisição de produtos e/ou serviços públicos, ou seja, as necessidades são diferentes em cada situação. Cabe destacar, a partir de Kotler (1978), que uma outra importante contribuição de gerar emprego e renda por meio da promoção do crescimento econômico e social, trazendo mudança e inovações na maneira de gerir e conduzir as atividades públicas.

Na visão de Graham (1995), os procedimentos do Marketing Público conduzem a atuar em três níveis principais: um, é o de realizar estudos que permitam conhecer com profundidade a demanda social com respeito ao governo, as demandas dos setores mais ligados – ou direcionados – as diversas políticas de governo e as lógicas da demanda; outro é melhorar os serviços oferecidos pelo setor público; e por fim, utilizar a comunicação como um instrumento de prestação de serviços e otimização – e aproximação entre governo e a sociedade local. Como as reformas do tipo NGP, têm sido implementadas a administração como foco em “negócios” na relação com os cidadãos, colocando os cidadãos no centro da relação de troca. É uma grande oportunidade para os gestores públicos adotarem o Marketing Público como um instrumento de criação de uma “aberta, amigável e próxima relação com o cidadão”; visando a otimização de recursos públicos e, conseqüentemente, o crescimento do bem-estar da sociedade.

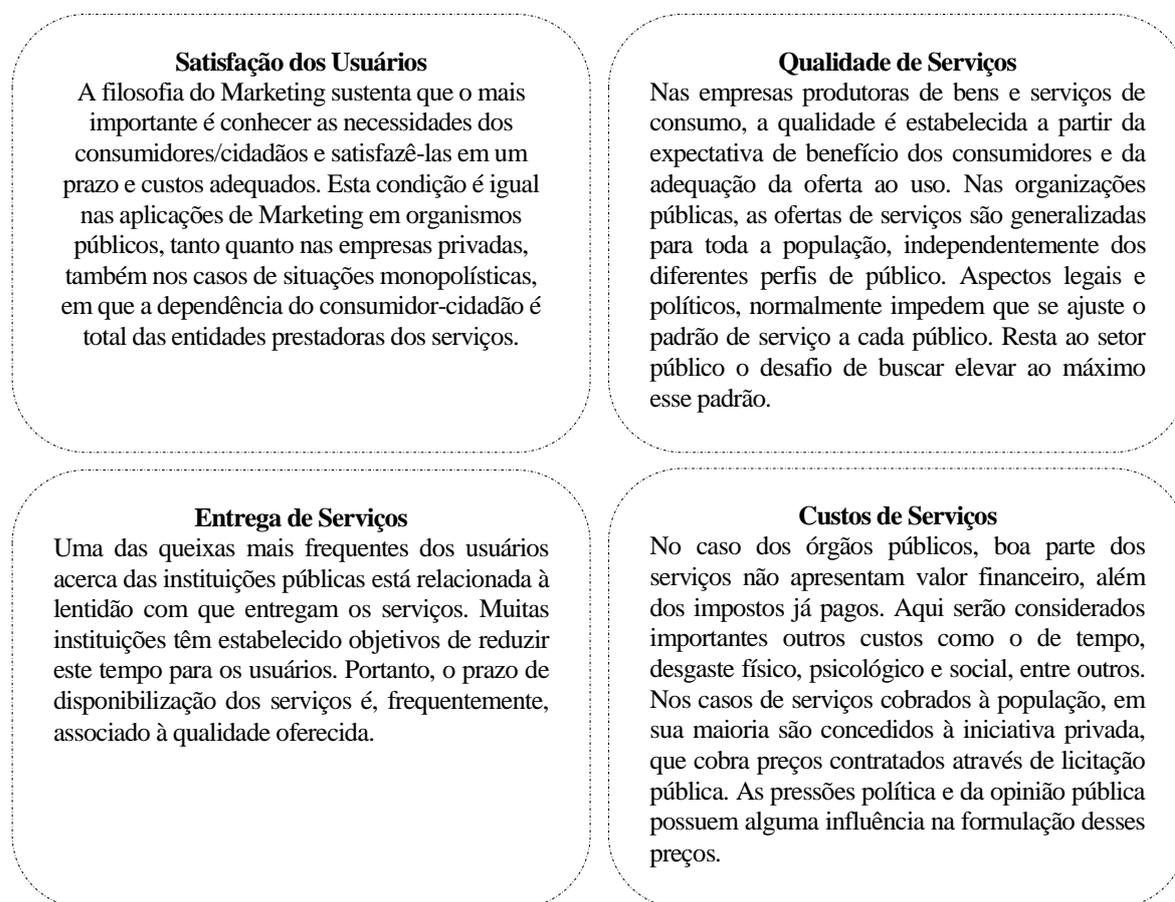
#### **4 MARKETING NO SETOR PRIVADO (OU CONVENCIONAL) VERSUS NO SETOR PÚBLICO**

Sob o aspecto conceitual é possível distinguir o Marketing Convencional do Marketing Público. Nesse sentido, definimos algumas variáveis, como forma de compreender o escopo de implementação de suas estratégias. Com relação aos objetivos da entidade,

as organizações do setor privado podem-se distinguir dois tipos: com ou sem fins lucrativos. No setor público não existem instituições com fins lucrativos. Todas elas são sem fins lucrativos, no entanto, as ferramentas de marketing devem permitir que as organizações alcancem seus objetivos.

No setor privado, os objetivos de Marketing expressam por meio das vendas, participação de mercado – *market share* - e custos de Marketing. O objetivo – ou meta – das vendas está sempre presente no setor privado. No setor público, a maioria das instituições não vende diretamente seus serviços, assim sendo, os objetivos não se remetem às vendas, mas sim, as mudanças de natureza cognitiva, atitudinal, comportamental e de valor. Na maioria das situações, a entidade do setor público constitui um monopólio, portanto, o objetivo não visa maior participação no mercado; o objetivo é o de estabelecer um melhor desempenho das entidades públicas. Graham (1995) sugere quatro categorias de objetivos, como pode ser observado na figura abaixo.

Figura 1: Os quatro objetivos associados ao marketing para os setores privados e públicos



Fonte: Adaptado de Graham (1995, p. 35-47).

O’Faircheallaigh e Graham (1991) acreditam que o centro do conceito de Marketing é a existência de um consumidor. Consumidor é qualquer pessoa física ou jurídica que tem necessidade de um produto e/ou serviço e tem a capacidade de compra. Dentro desse conceito de consumidor, podem-se fazer algumas distinções em relação aos consumidores: o consumidor que nunca comprou um produto e/ou serviço é um prospecto, caracterizado como um consumidor em potencial. Se um consumidor

compra um produto e/ou serviço, ele passa a ser um cliente, ou um consumidor frequente. Converte-se em cliente quando cada vez que necessita de produtos e/ou serviços que a organização vende, recorrendo, desse modo, a organização. Por essas razões, tanto no Marketing Convencional quanto no Marketing Público, é possível encontrar o conceito de cliente, mas existe uma diferença importante: no setor privado é fundamental que o consumidor tenha poder de compra para que possa ser considerado um cliente; no setor público não é necessário que o cliente tenha disponibilidade financeira.

Figura 2: A classificação dos públicos-alvo

<b>Públicos Primários</b>	<b>Públicos Secundários</b>	<b>Públicos Terciários</b>
Consumidores	Governos	Mídias de Comunicação
Públicos de Apoio	Competidores	Sindicatos
Público em Geral	Políticos   Parlamentares	Empresários
Empregados Públicos		Outros Grupos Organizados

Fontes: Adaptado de Crompton e Lamb (1986, p. 69-81).

O conceito de consumidor no setor público é integrado por atores sociais. Para o Marketing esses atores são denominados “públicos”. Kotler (1978) é de opinião que os atores sociais são grupos diferenciados de indivíduos e/ou organizações que têm interesses e/ou impactos reais na organização, os denominados grupos de interesses ou *stakeholders*. Obviamente, nem todos os públicos têm igual importância para a organização, pois variam dependendo da política pública, do programa ou do projeto. No entanto, é possível identificar para cada um dos públicos uma lista de “benefícios esperados” e sua relação com a organização. Há diversos critérios de classificação do público-alvo, segundo Crompton e Lamb (1986). Eles estão agrupados em três categorias, como segue na figura 2. Os “benefícios esperados” dos públicos primários podem ser, por exemplo, políticas públicas de educação, emprego, saúde e segurança condizentes com as suas necessidades. Para os públicos secundários, os “benefícios esperados”, podem ser oriundos de ideias ou promessas apresentadas à população e/ou programas econômicos e sociais implementados em uma localidade, que tenham como desdobramentos a obtenção de vantagens políticas para futuras eleições. E, para os públicos terciários, os “benefícios esperados” podem ser, por exemplo, incentivos fiscais para as organizações privadas, a injeção de recursos em ONGs para implementar programas sociais e, por fim, proporcionar melhores condições de trabalho aos operários da indústria.

Com relação às estruturas de mercado, é possível definir como sendo um conjunto de características que determinam o comportamento das empresas em um mercado: número de organizações, concorrentes e barreiras de entrada no mercado. Mediante quantidade de concorrentes existentes em um mercado e a grande diferenciação de produtos e/ou serviços oferecidos; observa-se três situações competitivas: (a)

monopólio: caracteriza-se pela existência de apenas um provedor no mercado; (b) oligopólio: caracteriza-se pela existência de poucos fornecedores no mercado; (c) concorrência perfeita: caracteriza-se pela existência de um mercado onde existem uma grande quantidade de organizações que oferecem produtos e/ou serviços. Por sua vez, no setor público, vê-se que as estruturas de mercado mais frequente é o monopólio.

Selecionar segmentos-alvo, diz respeito à escolha do público do qual a organização irá adaptar o seu composto de Marketing – produto, preço, praça (ou distribuição) e promoção, ou seja, os 4Ps. Os critérios de segmentação são os seguintes: demográficos, geográficos, comportamentais e psicográficos. No Marketing Público é igualmente necessário segmentar o mercado, entretanto, poucas vezes ela é conduzida, e quando ocorre, os critérios se limitam aos aspectos geográficos, demográficos e comportamentais, especialmente aquele referente à quantidade e frequência do uso dos serviços.

Depois de definir o público-alvo que irá atender com a sua oferta, as organizações precisam determinar a imagem distintiva que irá levar a esse público. Essa imagem distintiva é denominada de posicionamento. Normalmente, o setor privado se posiciona no mercado mediante três grandes categorias: (a) produto, que se refere à durabilidade, à qualidade, aos benefícios, etc; (b) pessoas, que tem relação com os serviços; onde se destacam as competências, hospitalidade e cordialidade no atendimento aos clientes; (c) imagem, que busca projetar a marca ou imagem institucional da organização. No setor público, os profissionais não definem com clareza o posicionamento das políticas públicas que planejam para ofertar ao público-alvo; fazendo com que os cidadãos não tenham a percepção clara as ofertas; que é demonstrado pelo desconhecimento dos benefícios das ofertas, que o setor público direciona aos cidadãos (KOTLER, LEE, 2008).

Produto é a oferta da organização a um dado público-alvo. No setor privado, o produto e/ou serviço pode ser estruturado a partir de três níveis: o nível do benefício, que é a proposta de valor da organização; o nível básico, que se refere à estrutura “física” do produto; e o terceiro nível, que buscam exceder às expectativas do cliente. Normalmente o cliente adquire o produto a partir de duas necessidades: a funcional e a hedonista. Este produto pode ser um produto “puro”, um serviço “puro”, ou um produto vinculado a um serviço. No setor público, é possível identificar os três níveis acima; mas, o produto se configura em “serviços”, uma vez que vêm configurados por meio de políticas públicas e/ou programas sociais, dos quais os benefícios são a qualidade de vida e o bem-estar do cidadão. Por se caracterizar um serviço “puro” ou acompanhado de um “produto”, quatro características devem ser observadas para que se formate ofertas adequadas ao público-alvo: (a) intangibilidade: é difícil mensurar a avaliar um serviço; (b) perecibilidade: o serviço não pode ser armazenado; (c) inseparabilidade: não é possível separar o serviço do seu provedor; e por fim, (d) variabilidade – heterogeneidade: os serviços são variáveis em virtude de serem desempenhados por pessoas.

O preço na perspectiva do Marketing Convencional á a variável absolutamente controlável pela organização e é uma variável muito importante para o consumidor no momento de decidir que produto ou serviço adquirir. São considerados “preços”, o

valor monetário pago pelo produto e o esforço e tempo gastos para a aquisição do mesmo. No Marketing Público o preço é mínimo, ou quase não existe, pelos serviços oferecidos, pois eles são pagos mediante impostos estabelecidos por lei, quando consideramos os valores monetários. Por sua vez, são elevados quando pensados em termos de esforços e tempo por parte do cidadão; mesmo porque, o preço para a organização pública é um custo que o cidadão não está muito interessado, em algumas ocasiões, em arcar. Por exemplo, uma campanha de não consumir bebidas alcoólicas antes de dirigir, uma campanha de trânsito, do qual a oferta é o seu bem-estar do motorista da sociedade de maneira geral. O custo, nesse caso, é o de abrir mão da bebida, em prol da direção. Certamente, para alguns cidadãos esse é um custo baixo, mas para outros, é um custo altíssimo; uma vez que a bebida alcoólica faz parte do cotidiano, além de ser uma questão cultural e comportamental do cidadão. Este é um exemplo de Marketing Social, uma estratégia de Marketing Público que apresentaremos em mais detalhes neste trabalho (KOTLER, ROBERTO, 1992).

Os canais de distribuição definem um conjunto de instituições, empresas e pessoas jurídicas que auxiliam na transferência de bens tangíveis ou intangíveis, à medida que passa de um produtor para um consumidor. Quando o canal de distribuição é composto por uma pessoa jurídica distinta, ele é denominado intermediário. No Marketing Convencional os produtos e/ou serviços, quase que frequentemente são distribuídos por intermediários, por exemplo, os alimentos são vendidos ao consumidor final por meio de varejos, tais como supermercados, hipermercados, etc. No Marketing Público, raras são às vezes em que são necessários intermediários para a distribuição de produtos e/ou serviços. As entidades públicas distribuem diretamente os produtos e/ou serviços ao usuário ou cidadão. Cabe dizer, que o varejo – físico e virtual – no caso do setor privado, é o local onde os consumidores adquirem seus produtos; o caso do setor público não é diferente, o posto de saúde, hospitais e escolas são os locais onde os cidadãos irão adquirir os serviços públicos.

Depois de elaborar o produto e/ou serviço, estabelecer o preço e determinar os canais de distribuição, é necessário definir como será comunicada essas informações ao público-alvo. No âmbito do Marketing Convencional a organização busca informar, persuadir e posicionar o público-alvo acerca dos produtos e/ou serviços – os benefícios – que pretende comercializar, o preço que será pago pelo cliente e o local onde estarão disponíveis os benefícios. Há diversas modalidades de comunicação para se alcançar o público-alvo, sejam elas massificadas e segmentadas: propaganda, publicidade, promoção de vendas, merchandising, venda pessoal, relações públicas, product placement, marketing direto e marketing digital. Cada modalidade tem características, função e formatações distintas umas das outras. No setor público, presenciamos com frequência a utilização de algumas dessas modalidades de comunicação, tais como: (a) propaganda: onde são utilizadas mídias de massa para comunicar ao público-alvo os benefícios, normalmente são utilizados TV e rádio; ela se caracteriza por ser um anúncio; (b) publicidade: a partir do momento que a mídia faz cobertura acerca dos “benefícios” do serviço; ela se caracteriza por notícias; (c) relações públicas: onde busca manipular a opinião pública por meio de depoimentos, lobbies e editoriais em mídia; (d) venda pessoal: quando funcionários da organização pública visitam o cidadão buscando ofertar um serviço, como, por exemplo, o

Programa de Saúde da Família (PSF); (e) marketing digital: onde as organizações públicas comunicam o público-alvo por meio da Internet.

Uma diferença importante entre o setor privado e o setor público está na organização dada às atividades de Marketing. No Marketing Convencional sempre existe a figura do Gerente de Marketing, que é o profissional responsável pelo Plano de Marketing. Nas organizações públicas, raramente, existe uma função ou cargo com esta nomenclatura, as atividades de Marketing em vez de ficarem centralizadas em um setor ou departamento, são divididas em vários setores. Portanto, não existe um cargo cuja responsabilidade e finalidade seja alcançar a satisfação dos cidadãos mediante um desenho adequado do Plano de Marketing. Assim, as decisões referentes ao composto de Marketing ficam divididas em vários departamentos do setor público (TICLAU et al, 2010).

## **5 MARKETING SOCIAL E DE LOCALIDADES: DUAS MODALIDADES DE MARKETING PÚBLICO**

O conceito de Marketing Social é compreendido como Marketing de ideias, causas e programas sociais. Entretanto, as peculiaridades do Marketing Social advêm do fato de diferir, substancialmente, no que tange ao objetivo em si. O Marketing Social tem por objetivo a aculturação, a criação – ou mesmo a mudança – de atitudes e de comportamentos de públicos que, de certa maneira, são os meios para o objetivo pretendido e que podem nem sequer ser os beneficiários diretos da mudança. Desse modo, é possível afirmar que a aculturação, criação ou mudança de atitudes e comportamentos são tarefas complexas das quais o Marketing Convencional busca se eximir, isso porque conhecer as culturas, os comportamentos e as atitudes existentes, necessita de um esforço maior, além de envolver maiores riscos e ser mais custoso (KOTLER, ZALTMAN, 1971).

Contribuiu muito para iluminar essa discussão do Marketing Social a proposta de Kotler (1978), segundo a qual as causas sociais têm sempre o objetivo de alcançar uma das seguintes mudanças sociais, as quais estão apresentadas segundo o grau de complexidade para sua consecução: (a) Mudança Cognitiva: uma grande quantidade de causas sociais tem o escopo de apenas informar a opinião pública, modificando seu nível de conhecimento sobre um dado assunto. Alguns exemplos são: campanhas para informar novas alíquotas tributárias; campanha informativa sobre alterações nas condições de trânsito, informações acerca das ações do governo, etc; (b) Mudança de Ação: esta é uma causa social que objetiva alterar a atitude das pessoas, tentando, na maioria das vezes, fazer com que uma quantidade máxima de pessoas realize uma ação específica, durante um dado período. São exemplos desse tipo de causa social: campanhas de doação de agasalhos, campanhas de vacinação em massa, campanhas de combate às doenças sexualmente transmissíveis, entre várias outras; (c) Mudança de Comportamento: algumas causas sociais têm o objetivo de ajudar as pessoas a alterar, total ou parcialmente, seu comportamento. Campanhas contra o vício do fumo e entorpecentes e campanhas para a adoção de hábitos saudáveis de vida, são exemplos dessa causa social; (d) Mudança de Valor: aqui se enquadram as causas sociais que necessitam de mudanças nas crenças e valores das pessoas, como por

exemplo: campanhas contra a segregação racial, campanhas contra o desarmamento, entre outras.

O foco do Marketing Social é implementar causas sociais que visam o bem-estar individual ou social e não, simplesmente, a satisfação do indivíduo. No entanto, os problemas sociais que os profissionais de Marketing Social enfrentam não são apenas uma questão de vontades e desejos individuais, mas diz respeito a alguma deficiência ou problema relativo ao bem-estar individual ou da sociedade. Assim sendo, os indivíduos podem ser capazes de satisfazer suas vontades presentes enquanto seu bem-estar e/ou o de sua sociedade permanece deficiente. Os fumantes podem estar satisfeitos em fumar; os maridos podem desejar que suas esposas fiquem grávidas mais vezes; ou os dependentes de drogas podem procurar outra dose. Porém, pode haver motivos para afirmar que tanto individual quanto socialmente, o bem-estar dos envolvidos melhoraria com a redução – ou eliminação – do fumo, com taxas de natalidade mais baixas e com a ausência de dependência de drogas (LACZINIAK, LUSCH, MURPHY, 1979).

De certo modo, a finalidade a ser alcançada pelo Marketing Social é algo que aqueles que vivenciam o problema social não precisam, necessariamente, ser quem identifica a situação como algo problemático, por exemplo, uma educação melhor para as mulheres ou o fim da lepra. Os profissionais de Marketing fazem pesquisas relacionadas ao tipo de produto e/ou serviço que, se usados, modificaria o comportamento das pessoas, dependendo da finalidade que se desejasse obter. O Marketing Social é um processo complexo que envolve convencer o público-alvo a se envolver em trocas que os profissionais de Marketing Social procuram promover, estabelecendo assim, redes de comunicação e distribuição. Isso envolve um trabalho de infraestrutura, além das expectativas de manter os efeitos da troca ou de encorajar trocas contínuas no futuro, tendo em vista eliminar o problema social em questão (FOX, KOTLER, 1980).

O composto de Marketing assume características distintas quando situamos no âmbito do Marketing Social. O produto e/ou serviço é caracterizado como uma ideia, um comportamento, uma ação, uma informação, uma intervenção, uma prevenção ou um tratamento; ou seja, o benefício do produto no Marketing Social é o bem-estar. O preço é eliminar as barreiras para os cidadãos-alvo aderirem a uma dada campanha; é a sociabilidade, o abandono de um estilo de vida, o sacrifício, etc. O canal de distribuição é o local onde será disponibilizado o produto e/ou serviço para o bem-estar. E a promoção busca persuadir os cidadãos aderirem à campanha, que é a oferta. Enfim, o Marketing Social busca modificar tanto às atitudes, quando os comportamentos dos cidadãos-alvo; a meta é o atendimento aos interesses dos cidadãos e da sociedade; e levar ideias em vez de produtos.

Por outro lado, o conceito de Marketing de Localidades descreve as várias maneiras em que as cidades ou regiões podem melhorar sua posição competitiva no mercado. Nesse sentido, Van der Meer (1990) acrescenta que o Marketing de Localidades pode ser visto como um conjunto de atividades pretendidas e estabelecidas para otimizar e ajustar as funções urbanas e a demanda dos habitantes, das empresas, dos turistas e de outros visitantes. De certa maneira, o Marketing de Localidades está direcionado a ações individuais ou coletivas para atrair atividades novas para a localidade, com o

intuito de favorecer o desenvolvimento das organizações que exercem localmente a sua atividade e promover uma imagem favorável globalmente. Em Castells e Borja (1997), o Marketing de Localidades é uma aplicação do Marketing com crescente importância para o desenvolvimento e crescimento de cidades, regiões, países e, no limite, de qualquer lugar. É o processo de gestão que é desenvolvido nas localidades para atender à satisfação das necessidades e desejos de indivíduos e organizações.

O Marketing de Localidades sucede quando as partes interessadas, entre elas, os cidadãos, os trabalhadores e as organizações visam à satisfação da comunidade, e quando se deseja atrair novos negócios e investidores ao local. O Marketing de Localidades tem relação com a análise, o planejamento e a implementação de programas que visam criar, construir e manter relacionamentos e processos de trocas favoráveis com mercados-alvo em prol do desenvolvimento político, econômico e social do local. Caroli (1999) argumenta que o Marketing de Localidades tem como função o desenvolvimento sustentável do local, visando satisfazer segmentos-alvo, identificados como atual e potencial, com o intuito de criar, ou gerar, valor positivo aos envolvidos. Diante disso, o Marketing de Localidades tem o intuito de promover a integração e o desenvolvimento da localidade.

Diante disso, a tarefa inicial do Responsável pelo Marketing de Localidade é organizar um grupo de planejamento constituído por cidadãos, homens de negócios, sociedade civil e autoridades governamentais locais e regionais. Esse grupo de planejamento validaria a relevância da cooperação entre os setores público e privado, e a necessidade de envolver todos os contribuintes na elaboração do futuro de um local. Ele teria três obrigações: primeiramente, definir e diagnosticar as condições da comunidade, seus principais problemas e suas causas; em seguida, deve elaborar uma estratégia para solucionarem em longo prazo os problemas da comunidade, baseando-se em avaliações realistas de seus valores, recursos e oportunidades; e por último, deve desenvolver um plano de ação em longo prazo, envolvendo várias etapas intermediárias de investimento e transformação.

Almeida (2004) reforça ainda que, a solução em longo prazo envolve a melhoria de quatro fatores principais de Marketing encontrados em todas as comunidades. Primeiro, é necessário assegurar o fornecimento de serviços básicos e da manutenção de uma infraestrutura satisfatória para seus cidadãos, suas organizações e seus visitantes. Segundo, o local, que pode precisar de novas atrações para melhorar a qualidade de vida e, com isso, manter os negócios atuais e o auxílio público, atraindo novos investimentos, novas organizações privadas e novas pessoas – moradores e turistas. Terceiro, a comunidade precisa divulgar suas melhorias e qualidade de vida, por meio de uma imagem e de um programa de comunicação vigorosos. E por último, deve obter o apoio de seus cidadãos, líderes e instituições para torna-lo hospitaleiro e entusiasmado com a ideia de atrair novas organizações privadas e novos investimentos para a comunidade local ou regional.

Entretanto, para obter a resposta desejada por parte dos mercados interno e externo, os elaboradores da proposta de Marketing de Localidades dispõem de um conjunto de instrumentos operacionais, conhecidos pelo Conjunto de Marketing. Como no Marketing Social, é importante situar os 4 Ps na perspectiva do Marketing de Localidades: o produto é o território e todos os seus recursos valorizáveis no mercado,

benefícios decorrentes dos bens e serviços públicos locais, que devem realizados de modo eficiente e acessível; o preço representa os custos financeiros, ou não, associados com a obtenção dos benefícios, isto é, os custos de usufruir da localidade; a distribuição é o conjunto de atividades que tornam o produto disponível e acessível ao público-alvo; e a promoção envolve o conjunto de atividades de comunicação com os público-alvo no sentido de conscientizar acerca do produto e os seus benefícios.

Há ainda duas questões que devem nortear o gestor no momento da elaboração de um Plano de Marketing de Localidade: uma é criar incentivos que atraiam, não só potenciais, mas também os atuais compradores e consumidores – e usuários – dos bens e serviços locais; outra é promover a identidade e os valores da localidade, de modo a fazer sobressair as suas vantagens distintivas aos potenciais consumidores.

Para Minciotti e Silva (2011), o Marketing aplicado às localidades pode ser uma alternativa para alavancar e superar os desafios e assegurar um futuro promissor a uma cidade ou região, onde são disponibilizadas ferramentas que permitem ao gestor: (a) elaborar um diagnóstico, identificando as causas dos problemas emergentes; (b) definir um rumo claro para o desenvolvimento local, bem como estratégias e ações concretas em constante avaliação; (c) rentabilizar os recursos e procurar mitigar os pontos fracos; (d) promover a participação e o envolvimento dos atores locais, sob a forma de parcerias; (e) assumir-se como um instrumento de racionalização de investimentos em temas críticos; (f) e por fim, (g) funcionar como uma ferramenta de interação e diálogo e de pressão junto aos outros níveis da administração pública, no tocante à realização de investimentos e à coordenação de ações e medidas.

## **6 DESAFIOS E BENEFÍCIOS ESPERADOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO MARKETING PÚBLICO**

Não há dúvidas de que implementar estratégias de orientação à Marketing é um desafio no âmbito da administração Pública. Kotler e Lee (2008) apresentam três desafios que precisariam ser superados, na visão deles. Um é o custo excessivo. Os autores são de opinião que o Marketing aplicado ao setor público poderia levar a despesas excessivas devido à pesquisa de mercado, ao planejamento e à implementação de programas de Marketing. Muitos cidadãos poderão não querer que seu dinheiro seja gasto em levantamentos de opiniões e de satisfação de serviços, além dos custos com comunicação. De certo modo, as despesas de Marketing no setor privado são mantidas sob controle, num nível econômico, pela concorrência e pela necessidade de apresentar lucros. Que mecanismo poderia funcionar no setor público a fim de assegurar que as despesas de Marketing sejam produtivas e que as efetivas necessidades públicas estejam sendo satisfeitas? Pode-se dizer que a resposta poderá residir, em parte, no uso crescente da análise de custo e benefício, como uma análise lógica, permeando todos os programas públicos.

Outro diz respeito à intromissão. À medida que o governo adota os conceitos de Marketing, irá despender mais dinheiro na pesquisa das necessidades, desejos e reações dos cidadãos quanto aos serviços públicos. Mais levantamentos serão realizados e mais sistemas de acompanhamento dos cidadãos serão estabelecidos. É fato que alguns cidadãos verão que a pesquisa de Marketing, os levantamentos e

outros dispositivos são intromissões em sua privacidade. O Marketing levanta a questão de se o dinheiro dos contribuintes de impostos será destinado, cada vez mais, para a investigação para entender os processos de “troca” dos cidadãos e se os governantes irão fazer um uso político desse conhecimento.

O último é a manipulação. Embora a necessidade de comunicação entre as organizações governamentais e seus públicos seja aceita, há sempre o perigo de que essa comunicação possa tornar-se excessiva, possibilitando a manipulação de opiniões. Onde se encontra a linha para delimitar as atividades genuínas de informação pública e as atividades de propaganda de ideias? Uma preocupação ao se usar a comunicação em Marketing é evitar os “ruídos” – conhecido como distorção seletiva – da mensagem que será transmitida ao público-alvo dos programas de Marketing. O desafio nesse caso é obter a atenção seletiva do público-alvo, porque muitas vezes a mensagem não está em consonância com as crenças e valores dos cidadãos, resultando assim, em um baixo nível de retenção do conteúdo da mensagem, uma vez que não se conseguiu atingir o cognitivo dos cidadãos-consumidores. Tal situação remeterá a uma não eficiência, eficácia e efetividade da comunicação dos programas de Marketing.

Kotler e Lee (2008), Ticlau et al (2010) e Tiganas et al (2011), elaboraram uma lista de benefícios decorrentes da aplicação do Marketing no setor público. O primeiro diz respeito aos serviços, uma vez que constantemente uma orientação à Marketing ser a preocupação com as necessidades e desejos dos grupos que estão sendo servidos por outra organização. O especialista de Marketing teria a responsabilidade de construir sistemas para sentir, servir e satisfazer vários públicos. Ele está consciente de todas as forças que influenciam a satisfação dos cidadãos-consumidores e dos demais públicos, sendo que seu desempenho seria mensurado em quão bem ele consolidaria atitudes favoráveis para uma organização pública.

O segundo trata da questão da eficiência, uma orientação à Marketing que tende, também, a melhorar a eficiência na realização de diversas metas organizacionais. Nesse caso, a organização governamental poderá projetar seus produtos e/ou serviços dentro de um melhor desempenho, face às expectativas de benefício de seus públicos. A organização poderá coordenar suas atividades de Marketing para atingir os alvos que poderiam não ser alcançados, se fossem perseguidos de uma maneira desordenada. Por exemplo, um departamento de polícia provavelmente não melhorará substancialmente sua imagem pública pela simples mudança de seus uniformes policiais. O problema exige um conjunto de ações coordenadas, inclusive de treinamento constante e novas atribuições, além de um programa de informação pública. Se um problema de Marketing for encarado apenas em termos de projeto, distribuição ou comunicação, pouco será conseguido. A esperança principal da organização reside num planejamento integrado e contínuo de Marketing.

O terceiro desafio remete ao apoio legislativo. Uma orientação de Marketing deveria, também, ajudar na tarefa de assegurar maior apoio legislativo. Um público importante de qualquer organização governamental é formado por legisladores. Para tanto, na extensão em que a orientação à Marketing aprimora o serviço e a eficiência pública de uma organização, fornecerá um poderoso argumento para o apoio continuado e generoso de suas atividades. Além disso, a mesma orientação à Marketing leva essa organização a ser mais sensível com referência aos legisladores, como se fossem um

de seus públicos e, nesse sentido, ela poderá ser mais eficaz em aprimorar seus serviços e comunicações para esse tipo de grupo.

O quarto é envolver a sociedade civil na elaboração de programas de Marketing Público. O desafio é o de superar as barreiras sócio institucionais e fortalecer as ações de Marketing mediante políticas públicas pautadas no desenvolvimento econômico e social, de modo a despertar o interesse geral. Esta se concretiza na medida em que o tema cidadania é assumido como um ponto nodal para a institucionalização da participação dos cidadãos em processos decisórios de Marketing de interesse público. Nesse caso, existe a necessidade de levar em consideração as necessidades, os desejos e o nível de informação e/ou desinformação dos moradores a respeito das necessárias interrelações com os temas públicos e seu envolvimento com a perspectiva que enfatize o interesse geral. De fato, este entendimento da questão pode ajudar a eliminar algumas barreiras socioculturais que, com grande frequência, obstruem iniciativas de Marketing formuladas para implantar melhoramentos no contexto local, porém, que não são necessariamente bem-sucedidas, em virtude da ausência de legitimidade e/ou consenso pelos diferentes atores relevantes, privados ou públicos, e que podem vir a ter importante papel e impacto nos problemas e soluções para a gestão da “coisa” pública.

Por último, tem o desafio da governança pública. Uma orientação à Marketing poderia ajudar a aprimorar a governança pública. Originado do inglês “governance”, a governança está pautada em quatro valores norteadores: (a) accountability: prestação e contas; (b) fairness: senso de justiça e equidade no tratamento com os cidadãos; (c) disclosure: transparência das informações; e (d) compliance: conformidade no cumprimento de normas públicas. Se as atividades de Marketing tornarem-se explícitas, em vez de permanecerem implícitas e, também, se forem colocadas sob a responsabilidade e controle centralizados, será mais fácil realizar a auditoria dessas atividades e avaliar seus gastos e seu grau de satisfação. Será também, mais fácil para os auditores levantarem questões corretas sobre a atividade de Marketing, dirigindo-se à parte certa (PETERS, PIERRE, 1998; PRATS I CATALÁ, 2006).

Há de se reconhecer que esses problemas preocupavam os governos muito antes de haver qualquer conversa a respeito de uma orientação de Marketing ao setor público. O público sempre se preocupou com os custos das operações governamentais, com suas intromissões e possíveis propensões à manipulação. Não há qualquer motivo especial para se acreditar que a orientação para o cidadão-consumidor irá dar maior clareza quanto à atividade de Marketing que está sendo usada pelo governo, quanto aos custos e benefícios que são esperados através das várias atividades e onde reside a responsabilidade para seu planejamento e controle. Essa informação poderia facilitar ao público e ao legislativo a investigação das atividades de Marketing da organização pública – por meio da governança pública – o que não acontece quando não há nenhuma função específica de Marketing.

Se adotar explicitamente as práticas de Marketing, as organizações públicas terão mais chances e estarão mais capacitadas para aprimorar seus serviços, sua eficiência e seu apoio legislativo e a governança pública. A função de Marketing poderá, até certo ponto, facilitar o melhor controle desses potenciais, com o estabelecimento de um centro de responsabilidades de Marketing no setor público.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não há dúvidas de que a NGP surgiu com o propósito de implementar uma nova maneira de gerir as organizações públicas, buscando romper a burocracia predominante que impede, em alguns casos, o acesso dos cidadãos a serviços de qualidade condizentes com suas expectativas. Tal questão fez despertar o interesse de autores de Marketing em adaptar das estratégias de Marketing ao setor público, enquanto solução plausível e viável para melhorar a eficiência, a eficácia e a efetividade da administração da “coisa” pública, além de desmistificar a sua aplicação em outra circunstância diferente da comercialização de produtos destinados à massa de consumidores, sempre com o objetivo de auferir lucro. Na década de 1970 houve uma intensa discussão, do ponto de vista ético, decorrente de usar o Marketing para elaboração de políticas públicas que tinham como objetivo manipular grupos de cidadãos a favor ou contra pretensas causas ou ideias, as quais necessariamente fossem compatíveis com os interesses da sociedade.

Esses mesmos aspectos éticos ainda hoje influenciam o entendimento e a adoção das estratégias de Marketing à gestão de setores públicos. Prevalece, para muitos de que o governante ou a autoridade “utiliza Marketing apenas para fins eleitoreiros ou para benefício próprio”. Há inúmeras leis, particularmente na Legislação eleitoral, que tornam proibitivo o uso de meios de comunicação para que o administrador possa se comunicar com a população. Estes fatos associados a comentários suspeitosos pela imprensa e pelos políticos da oposição, acabam por dificultar sobremaneira a utilização de Marketing para implementar políticas públicas e ações do governo. E assim, uma importante ferramenta de gestão acaba sendo subutilizada na administração pública, uma vez que são inúmeras as relações de troca que são conduzidas entre o setor público e vários públicos distintos. Por exemplo, seria muito bom se prevalecesse à percepção da troca que há com os municípios, que pagam seus impostos e taxas na esperança de receberem como contrapartida serviços de saúde, educação, segurança e ações visando o desenvolvimento econômico e social, que garantissem emprego e renda para todos os cidadãos. Se ficasse clara a relação de troca, talvez o governo percebesse que os cidadãos-clientes-consumidores dos serviços prestados por ele e, portanto, atender às expectativas da população é uma obrigação e não um mero favor.

Evidentemente, não se pode negar a existência de exemplos de mau uso das estratégias de Marketing na área pública. Entretanto, é na propaganda que vem ocorrendo os equívocos de sua utilização. Ela vem sendo utilizada para ludibriar a opinião pública, o que, por sua vez, não tem relação com a finalidade e nem com os propósitos de Marketing. Pelo contrário, as estratégias de Marketing implicam em identificar as expectativas de benefício não resolvidas dos diferentes públicos-alvo para, em seguida, desenvolver e implementar ações que busquem corresponder às suas expectativas. Assim, não parece razoável deixar de utilizar um conjunto de estratégias de Marketing, de extrema valia para o gestor público desempenhar melhor o seu trabalho, com ganhos à população, apenas porque alguns indivíduos que destoam e criam a dissonância cognitiva naqueles que pensam na possibilidade de aplicar as estratégias de Marketing no setor público. Na busca de entender a sua aplicação no setor público, este ensaio se comprometeu em apresentar duas opções

de estratégias de Marketing ao setor público – com objetivos distintos e delineados: Marketing Social e de Localidades.

Não se pode “fechar os olhos” e ignorar as estratégias de Marketing que poderiam ser muito úteis à administração pública, uma vez que o planejamento e a implementação de políticas públicas devem levar em conta essas mudanças com o intuito de se atingir o bem comum da sociedade. Cabe compreender o Marketing Público como a transferência da aplicação do Marketing de organizações privadas para organizações públicas, como uma ferramenta que possibilita as trocas sociais e econômicas no setor público. Nesse caso, é possível afirmar que a relevância da amplitude de Marketing aproximaria as organizações do setor público de seus cidadãos-clientes-consumidores.

A ampliação do conceito de troca para cobrir uma série de relações complexas permitiu que o conceito de Marketing fosse aplicado a muitas situações relevantes para o serviço público, onde os produtos e/ou serviços foram envolvidos em uma troca “encadeada”. Por exemplo, quando o cidadão contribui com imposto ao governo, que constitui fundos para fornecer o bem-estar econômico e social a quem necessita, está se realizando uma troca encadeada. O encadeamento ocorrerá se o cidadão sentir-se motivado por saber que isso é bom ou, no limite, ele – ou aqueles que lhe importam – podem um dia precisar deste seguro social que está sendo armazenado neste fundo.

O Marketing Público respeita o conceito de governança pública, uma vez que absolutamente todas as suas ações precisam ser de interesse público. Contrário à opinião popular, de que o Marketing é um instrumento utilizado para ignorar defeitos e fabricar imagens de qualidades irreais, o Marketing Público não pode ter outra opção a não ser a ética da prestação de contas, do senso de justiça, da transparência e da conformidade com as normas. Estas consistem em tornar as práticas públicas acessíveis à sociedade. Um dos grandes problemas da administração pública brasileira é a falta de governança. Projetos são elaborados, decisões são tomadas e normalmente o público diretamente afetado não possui o mínimo de conhecimento sobre os reais critérios para a tomada de decisão. A consequência emerge em forma de desconfiança e questionamento da credibilidade pública. O processo estratégico somente será bem sucedido se compreendido e “abraçado” tanto pelo gestor quanto pela sociedade. Somente através da governança, mesmo durante os momentos de crise e dificuldade, será possível esperar que a sociedade venha a se tornar parceria do poder público ao invés de opositora.

O Marketing no setor público deve ser integrado, considerando que o poder público e a sociedade são interdependentes. A inexistência de gestão pública gera o caos, a inexistência da sociedade não justifica a existência do serviço público. A gestão pública foi criada pela sociedade para servi-la. Em resposta, a sociedade torna-se mantenedora da mesma. Esta interdependência está na alma da democracia. Contudo, a dinâmica do relacionamento interdependente requer que a crença e a prática da sinergia – ato ou esforço coordenado de vários órgãos na realização de uma função. Somente através de estratégias de Marketing aplicadas ao setor público – visando identificar e suprir necessidades e expectativas da sociedade – será possível a real integração viabilizando a prática da sinergia, onde gestão pública e sociedade, políticos e eleitores, organizações públicas e privadas contribuam para uma realidade feliz, satisfeita mediante a essência da verdadeira política, a arte do bem governar.

Encerramos esta discussão dizendo que há poucas bibliografias em língua portuguesa tratando do Marketing Público. No entanto, são inúmeras as evidências oferecidas nas bibliografias estrangeiras, que possibilitam acreditar que a aplicação das estratégias do Marketing no setor público será extremamente benéfica ao desempenho da prestação de serviços públicos. Conforme debatemos aqui, a aplicação do Marketing na esfera pública requer alguns ajustes e adaptações, levando em conta as peculiaridades legais, organizacionais e culturais do setor. Há diversas barreiras que precisariam ser superadas, como as restrições impostas pela cultura organizacional reinante nos órgãos governamentais e pelo comportamento conservados dos agentes de fiscalização e controle das despesas e das condutas dos administradores públicos. Convém destacar que o gestor de Marketing num órgão público deve sempre ter em mente que, enquanto na atividade privada pode ser feito qualquer coisa que a lei não proíba, no serviço público só se fizer aquilo previsto em lei. Esta restrição, entretanto, não deve ser considerada impeditiva da prática de Marketing na área governamental. Apenas deve ser lembrada a fim de neutralizar deslizes administrativos ocasionados pela inexperiência do gestor público.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, C. C. Marketing das Cidades. Gestão e Desenvolvimento, vol. 12, p. 9-45, 2004.
- BAGOZZI, R. P. Marketing as Exchange. Journal of Marketing, vol. 39, p. 32-39, October, 1975.
- BARTELS, R. The Identity Crisis in Marketing. Journal of Marketing, vol. 38, October, 1974.
- BUTLER, P.; NEIL, C. Marketing Public Sector Services: Concepts and Characteristics. Journal of Marketing Management, vol. 11, p. 83-96, 1995.
- CAROLI, M. G. Il Marketing Territoriale. Milano: Franco Angeli, 1999.
- CASTELLS, M.; BORJA, J.. Local y Global: La Gestión de Las Ciudades en la Era de la Information. 1 ed. Madrid, Taurus, 1997.
- CROMPTON, J. L.; LAMB, C. W. Marketing Government and Social Services. Toronto: John Wiley & Sons, 1986.
- FOX, K. F. A.; KOTLER, P. The Marketing of Social Causes: The First 10 years. Journal of Marketing, vol. 44, 1980.
- GRAHAM, P. Are Public Sector Organizations Becoming Customer Centred? Marketing Intelligence and Planning, vol. 13, n. 01, p. 35-47, 1995.
- GRAHAM, P. Marketing in the Australian Public Sector: Classification of the Use of Marketing Positions. Thesis – James Cook University, Sidney, 1994.
- KLIKSBERG, B. Redesenho do Estado para o Desenvolvimento Socioeconômico e a Mudança: Uma Agenda Estratégica para Discussão. Revista de administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 28, n. 3, p. 5-25, julho/setembro, 1994.

- KOTLER P.; ANDREASEN, A. Strategic Marketing for Nonprofit Organizations. 4 ed. New Jersey: Prentice Hall Englewood Cliffs, 1991.
- KOTLER, P. Marketing para as Organizações que não visam Lucro. São Paulo: Atlas, 1978.
- KOTLER, P., ROBERTO, E. L. Marketing Social: Estratégias para alterar o Comportamento do público. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- KOTLER, P.; LEE, N. Marketing no Setor Público: Um Guia para o Desempenho mais Eficaz. Porto Alegre: Bookman, 2008.
- KOTLER, P.; ZALTMAN, G. Social Marketing: An Approach to Planned Social Change. New York, Journal of Marketing, vol. 35, n. 03, p. 3-12, Jul. 1971.
- LACZNIAK, G. R.; LUSCH, R. F.; MURPHY, P. E. Social Marketing: Its Ethical Dimensions. Journal of Marketing, vol. 43, 1979.
- LAING, A. Marketing in the Public Sector: Towards a Typology of Public Services. Marketing Theory, vol. 3, n. 4, p. 427-445, 2003.
- LAMB, C. W. Public Sector Marketing is Different. Business Horizons, July/August, 1987.
- MACDERMOTT, K. Marketing Government: The Public Service and the Permanent Campaign. Democratic Audit Report of Australia. Prepared by School of Social Sciences, The Australian National University, October, 2008.
- MEDICI, A. C.; SILVA, P. L. B. A Administração Flexível: Uma Introdução às Novas Filosofias de Gestão. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, FGV, vol. 27, n. 3, p. 26-36, jul./set., 1993.
- MINCIOTTI, S. A.; SILVA, E. C. Marketing de Localidades: Uma Abordagem Ampliada Sobre o Desenvolvimento da Cidade ou Região. Revista de Turismo Visão e Ação, vol. 13, n. 3, p. 329-346, setembro/dezembro, 2011.
- MOKWA, M. P.; PERMUT, S. E. Government Marketing: Theory and Practice. New York: Praeger, 1981.
- NUTLEY, S., STEPHEN, P. O. The Public Sector Management Handbook. Harlow: Longman, 1994.
- O'FAIRCHEALLAIGH, C.; GRAHAM, P. Service Delivery and Public Sector Marketing. Sydney: McMillan, 1991.
- OSBORNE, D.; GABLER, T. Reinventing Government. Massachusetts: Addison-Wesley, 1992.
- PETERS, G.; PIERRE, J. Governance without Government? Rethinking Public Administration. Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 8, n. 2, 1998.
- PRATS I CATALÁ, J. Veinte Años de Modernización Administrativa em los Países de la OCDE. Lecciones Aprendidas. In: ARGENTINA. Projeto de Modernizacion del Estado. Seminário Internacional sobre Modernizacion del Estado. Buenos Aires, 2006.

REES, P. Marketing in Local Government, from a Local Government Officer's Perspective. Visionary Marketing the 21st Century: Facing the Challenge, Anzmac, 2000.

RYAN, B. Corporate Management, Effectiveness and Public Sector Marketing. Australian Journal of Public Administration, October, 1990.

SARAIVA, L. A. S.; CAPELÃO, L. G. F. A Nova Administração Pública e o foco no Cidadão: Burocracia x Marketing? Revista de Administração Pública, vol. 34, n. 2, p. 59-77, 2000.

TICLAU, T.; MORA, C.; TIGANAS, A.; BACALI, L. Public Marketing as a Strategic component of Public Management. A Pilot Study Cluj County on the Existence of Basic Marketing Conditions in the Local Public Administration in Romania. Transylvanian Review of Administrative Sciences, n. 31e, p. 147-167, 2010.

TIGANAS, A.; TICLAU, T.; MORA, C.; BACALI, L. Use of Public Sector Marketing and Leadership in Romania's Local Public Administration. Revista de Cercetare si Interventie Sociala, vol. 34, p. 212-233, 2011.

VAN DER MEER, J. The Role of City Marketing in Urban Management. Euricur Series, n. 2, 1990.

VEEL, L. Public Sector Marketing: The Case of the Estonian Funded Pension. Thesis – Stockholm School of Economics, Riga, Janeiro, 2004.

WALSH, K. Citizens and Consumers: Marketing and Public Sector Management. Public Money and Management, vol. 11, n. 2, p. 9-15, Summer 1991.

WALSH, K. Marketing in Local Government. London: Longman, 1989.