

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

**FREDERICO MENDES DE CARVALHO**

O INÍCIO DO FIM: as estratégias de comunicação e *marketing* do Governo Federal em 2013  
e a desconstrução da imagem de Dilma Rousseff

SÃO PAULO

2019

Frederico Mendes de Carvalho

O INÍCIO DO FIM: as estratégias de comunicação e *marketing* do Governo Federal em 2013 e a desconstrução da imagem de Dilma Rousseff

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Greiner Teixeira Marinho da Costa

São Paulo

2019

## Ficha Catalográfica

MENDES DE CARVALHO, Frederico.

O Início do fim: as estratégias de comunicação e marketing do Governo Federal em 2013 e a desconstrução da imagem de Dilma Rousseff / Frederico Mendes de Carvalho. Cidade: São Paulo. FLACSO/FPA, 2019.

120 p. : il

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2019.

Orientador: Prof. Dr. Greiner Teixeira Marinho da Costa

Frederico Mendes de Carvalho

O INÍCIO DO FIM: as estratégias de comunicação e marketing do Governo Federal em 2013 e a desconstrução da imagem de Dilma Rousseff

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Aprovada em 11 de junho de 2019.

---

Prof. Dr. Greiner Teixeira Marinho da Costa  
FLACSO Brasil/FPA

---

Profa. Dra. Tathiana Senne Chicarino  
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

---

Profa. Rosemary Segurado  
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

## **DEDICATÓRIA**

À Laura, avó e amiga.

Sua memória estará sempre em mim, viva e resplandecente.

Dedico este trabalho à minha família, que me apoia tanto e que foi tão importante na realização deste curso e aos colegas de sala, que, como eu, sonham e lutam por um Brasil diferente e melhor.

## AGRADECIMENTOS

Tenho que agradecer a muita gente. Começo com minha turma no mestrado, “a panela”, com quem dividi meses, viagens, choros, risos e muitas “Serras Malte”. Sem vocês esta jornada teria sido muito chata. Obrigado por trazerem cor aos meus dias em São Paulo. Neste grupo, especialmente, agradeço a colega Alzira, que é para mim um exemplo de força e garra. A cara da mulher brasileira. Alzira, obrigado por existir.

Agradeço os amigos Leila e Anderson por sempre acreditarem em mim. Estas páginas têm muito de vocês. Partes que cuidadosa e afetuosamente, cultivaram em mim.

Agradeço também, o amigo Obelino, com o qual tenho uma imensa dívida de gratidão. Com ele aprendi que garra e luta são marcas de nossa negritude. Pela torcida, pelo incentivo e pela generosidade: obrigado eternamente!

À querida Viviane Cury, Stace, Douglas, meus alunos e colegas de trabalho que dividiram comigo estes meses do curso e da pesquisa, vibrando e compartilhando minhas conversas intermináveis sobre o tema.

Agradeço ao amigo Paulo Ueti, cuja solidariedade e desprendimento tornaram-se incrivelmente inspiradores. Obrigado por compartilhar sua visão do mundo e me ensinar tantas lições com tão poucas palavras.

Agradeço a Gleber Naimer pelo apoio para que eu fizesse este curso. Foi incrivelmente importante seu papel.

Agradeço muito especialmente a professora Cléo Tibiriçá, a mais incrível professora que tivemos neste programa. Tenho tanto orgulho de ter sido seu aluno que não cabe neste texto. Muito grato pela generosidade, simpatia e respeito, que tanto contribuíram na construção do meu projeto. Lembro-me de, certa vez, quando você disse: “Fred, boto fé que você trará alguma respeitabilidade para este tal de *marketing*”. Espero não tê-la decepcionado.

Agradeço a minha irmã Patrícia Coelho, que inúmeras vezes me levou e trouxe do aeroporto de Confins. Nossa! Obrigado! Esse amor não tem preço! Lembro-me dos cafés da madrugada, da preocupação e carinho que demonstrava quando acordava e me chamava, porque senão eu iria perder o voo. Foram tantas madrugadas que nem consigo contar... Não poderia deixar de agradecer ao querido Leonny Ravi, que dividiu comigo tantas das tais idas e vindas.

Não posso deixar de agradecer ao meu orientador, que tem um papel muitíssimo importante na feitura deste trabalho. Greiner, sou grato ao universo por ter encaminhado você até mim. Sua perspicácia e toques foram imprescindíveis.

Agradeço a minha família, a quem dediquei este trabalho. São muito importantes para mim. Mamãe e Gaby, meu coração bate por vocês.

Especialmente, agradeço a você, Alex, companheiro de tantas lutas e tantas conquistas.

*Seres da sombria madrugada, o medo caminhou na escuridão.  
Mas a coragem que me faz lutar, é a **esperança**, razão de sonhar.  
Imaginar e renascer, no sol de cada amanhecer.  
Das cinzas voltar, nas cinzas vencer.*

Bruno Ribas, samba-enredo da Viradouro em 2019.

*Verás que um filho teu não foge à luta.*

Trecho do hino nacional

## RESUMO

Este texto discute a diferença entre *marketing* e comunicação e suas respectivas aplicações na área governamental, separando as ideias de público, estatal e governamental e contextualizando-as à luz da aplicação utilizada pelo governo brasileiro. Ele debate as estratégias de *marketing* e a política de comunicação empreendida pelo Governo Dilma Rousseff, analisando de forma quanti-quali os investimentos realizados em mídia, o retorno sobre o investimento e a narrativa construída contra sua administração pelos veículos que eram financiados pela própria gestão. A dissertação analisa a queda de capital reputacional do governo e da Chefe do Executivo, potencializada pelas manifestações de 2013 e por erros da administração, que iniciariam o movimento que desencadearia na quase derrota eleitoral de 2014 e no alcance de uma popularidade tão baixa que possibilitou um *impeachment* em 2016.

Palavras-chave: comunicação pública; *marketing* governamental, formação de opinião pública, manifestações de junho de 2013.

## **ABSTRACT**

This text discusses the difference between marketing and communication and their respective applications in the governmental area, separating the ideas of public, state and governmental and contextualizing it in the light of the application used by the Brazilian government. It discusses the marketing strategies and communication policy of Dilma Rousseff's Government, analyzing in both quantitative and qualitative approaches the investments made in the media, the return on investment and the narrative built against her administration by the vehicles that were financed by the management itself. The dissertation analyzes the fall of reputational capital of the government and the Chief Executive, potentiated by the protests of 2013 and by administrative errors that would initiate the movement that would trigger in the almost electoral defeat of 2014 and in the attainment of a so low popularity that allowed an impeachment in 2016.

Keywords: public communication; government marketing; formation of public opinion; protests of June 2013.

## **RESUMEN**

Este texto discute la diferencia entre marketing y comunicación y sus respectivas aplicaciones en el área gubernamental, separando las ideas de público, estatal y gubernamental y la contextualizando a la luz de la aplicación utilizada por el gobierno brasileño. El debate de las estrategias de marketing y la política de comunicación emprendida por el Gobierno Dilma Rousseff, analizando de forma cuantitativa y cualitativa las inversiones realizadas en medios, el retorno sobre la inversión y la narrativa construida contra su administración por los vehículos que eran financiados por la propia gestión. La disertación analiza la caída de capital reputacional del gobierno y de la Jefa del Ejecutivo, potenciada por las manifestaciones de 2013 y por errores de la administración, que iniciarían el movimiento que desencadenaría en la casi derrota electoral de 2014 y en el alcance de una popularidad tan baja que posibilitó un impeachment en 2016.

Palabras clave: comunicación pública; marketing gubernamental; formación de opinión pública; manifestaciones de junio de 2013.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Ferramentas do setor privado que podem beneficiar o setor público.....	27
Quadro 2 - Exemplo de produtos no setor primário e público .....	31
Quadro 3 - Publicidade institucional .....	66
Quadro 4 - Publicidade de Utilidade Pública .....	67
Quadro 5 - Capacitação de Agentes para o Sistema de Comunicação .....	67
Quadro 6 - Comunicação e Transmissão de Atos e Fatos do Governo Federal .....	68
Quadro 7 - Falas da presidenta .....	107

## LISTAS DE FIGURAS

Figura 1 – Registro de Identidade Civil - RIC .....	32
Figura 2 - Centro Municipal de Educação Infantil .....	33
Figura 3 - Cartaz FAN .....	34
Figura 4 - Cartaz da Campanha Lula Presidente em 1989 e de 2002.....	35
Figura 5 - Lula na campanha de 1989 .....	36
Figura 6 - Identidade visual da campanha de 2002 .....	37
Figura 7 - Lula e lideranças .....	37
Figura 8 - Vila Viva São José: antes e depois .....	39
Figura 9 - Brasão de Armas do Brasil. ....	53
Figura 10 - Selo de Armas do Brasil .....	54
Figura 11 - Bandeira-insígnia da Presidência.....	55
Figura 12 - Bandeira do Brasil .....	56
Figura 13 - logotipos do governo militar.....	57
Figura 14 - logotipos Collor-Itamar.....	58
Figura 15- logotipo primeiro governo FHC .....	58
Figura 16 - Segunda logo do Governo FHC.....	59
Figura 17 - logotipo Governo Lula.....	59
Figura 18 - logotipo primeiro Governo Dilma .....	60
Figura 19 - logotipo do segundo Governo Dilma.....	60
Figura 20 - logotipo do Governo Temer.....	61
Figura 21 - Umei em Belo Horizonte .....	102
Figura 22 - As diversas faces de Dilma.....	104
Figura 23 - Dilma antes e depois das intervenções .....	106

## LISTA DE ESQUEMAS

Esquema 1 - Ciclo de vida dos projetos .....	28
Esquema 2 - Processo do Ciclo PDCA.....	28
Esquema 3 - Processo de controle e monitoramento da estratégia de marketing.....	30
Esquema 4 - Estrutura da identidade de marca .....	43
Esquema 5 - Elementos da cultura corporativa .....	45
Esquema 6 - Estrutura da SECOM.....	69
Esquema 7 - Estrutura da EBC Fonte: Governo Federal, 2018.....	71

## **LISTAS DE TABELAS**

Tabela 1 - Custo do ponto positivo (ótimo/bom) em relação ao investimento (R\$) .....	82
Tabela 2 - Investimento da Administração indireta em mídia 2011-2016 (R\$).....	83
Tabela 3 - gasto com publicidade 2013 e 2014 .....	83
Tabela 4 - Protestos da direita em São Paulo (julho de 2007 a agosto de 2015).....	93

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Investimentos em propaganda dos mandatos presidenciais (em R\$ bilhões) .....	78
Gráfico 2 - Investimentos em propaganda no primeiro mandato Dilma (em R\$ bilhões) .....	78
Gráfico 3 - Investimentos em propaganda - tipo de mídia - primeiro mandato Dilma ( %) .....	79
Gráfico 4 – Investimentos - tipo de mídia, exceto tv - primeiro mandato Dilma (R\$ mi) .....	79
Gráfico 5 - Valores absolutos investimentos em tv (em bilhões de R\$) .....	81
Gráfico 6 - Custo do ponto positivo (ótimo/bom) em relação ao investimento (R\$) .....	82
Gráfico 7 - Evolução da avaliação da presidenta (%) .....	95
Gráfico 8 - Avaliação pessoal da presidenta (%) .....	95
Gráfico 9 - Avaliação do governo (%) .....	96
Gráfico 10 - Evolução da avaliação de desempenho da presidenta Dilma.....	96

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>18</b>
1.1.	PROBLEMA E HIPÓTESES .....	20
1.2.	JUSTIFICATIVA .....	22
1.3.	METODOLOGIA .....	23
<b>2.</b>	<b>MARKETING APLICADO AO SETOR GOVERNAMENTAL.....</b>	<b>25</b>
2.1.	MARKETING E O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DE VALOR.....	25
2.2.	DIRETRIZES PARA A ESTRATÉGIA DE MARKETING GOVERNAMENTAL.....	30
2.3.	PROBLEMÁTICAS DA MÍDIA-NEGÓCIO .....	45
<b>3.</b>	<b>A COMUNICAÇÃO NO SETOR GOVERNAMENTAL.....</b>	<b>49</b>
3.1.	COMUNICAÇÃO PÚBLICA .....	49
3.2.	COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL .....	51
3.3.	ÓRGÃOS DE COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL .....	63
3.4.	PROPAGANDA E PUBLICIDADE NO GOVERNO FEDERAL.....	72
3.5.	A POLÍTICA FEDERAL DE INVESTIMENTOS EM MÍDIA .....	76
3.6.	PROBLEMAS NA INTERFACE DE MARKETING E COMUNICAÇÃO DO GOVERNO.....	81
<b>4.</b>	<b>AS MANIFESTAÇÕES DE 2013 E A AVALIAÇÃO DO GOVERNO.....</b>	<b>85</b>
4.1.	O ANO DE 2013.....	86
4.2.	OS DOIS MOMENTOS .....	87
4.3.	A TRANSIÇÃO DA NARRATIVA .....	90
4.4.	A AVALIAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL .....	94
4.5.	REFUGO DO CAPITAL REPUTACIONAL .....	99
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>110</b>
	A IMAGEM PESSOAL DA PRESIDENTA .....	110
	DISPUTA DA NARRATIVA .....	112
	INVESTIMENTO EQUIVOCADO .....	112
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>115</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A imagem junto à opinião pública é preocupação frequente em todas as organizações. Especialmente o setor governamental é ainda mais sensível, dada a complexidade das interrelações que podem alterar não apenas a política governamental, mas também a percepção da utilidade de suas ações junto à população.

A comunicação pode alterar substancialmente o equilíbrio do triângulo de governo (MATUS, 2006), visto que pode instrumentalizar uma série de ferramentas que contribuem para a construção de uma narrativa empoderadora do governo. Ela é um vértice imprescindível para alcançar a consciência do cidadão e levar até ele a mensagem estrategicamente pensada e manifesta no plano de governo.

A comunicação governamental deve seguir uma agenda institucional planejada, constituindo-se como política pública que vise promover a comunicação do Governo Federal com a sociedade e ampliar o acesso às informações de interesse público. Tem o papel de contribuir na efetivação do plano de governo e deve, como qualquer outra política, ser executada com indicadores.

Nesse sentido, historicamente se constituiu como política estratégica de governo. Para essa atribuição, foi constituído um órgão específico que a conduz na administração pública federal brasileira: a Secretaria de Comunicação da Presidência da República. O órgão “é responsável pela comunicação do Governo Federal, coordenando um sistema que interliga as assessorias dos ministérios, das empresas públicas e das demais entidades do Poder Executivo federal” (SECOM, 2018). Ao ser planejada para disseminação de informações de interesse público, como direitos e serviços, e projetos e políticas de governo, a SECOM foi definida como órgão formulador e executor da política governamental de comunicação. Para isso, pode convocar, inclusive, redes obrigatórias de rádio e televisão para a transmissão de pronunciamentos oficiais do presidente da República e dos ministros de Estado.

Enquanto a política de comunicação é normatizada, o *marketing* é um elemento livre e apresenta-se como estratégia que dá sentido à mensagem que é propagada pelo governo.

O *marketing* visa a criação de valor. É possível que nem sempre os governos se atentem para sua importância, ao contrário da iniciativa privada, que há muitos anos já utiliza o *marketing* como a principal ferramenta de gestão da demanda.

Através de suas mais diversas abordagens, o *marketing* estrutura e comunica valor, além de contribuir para a estabilidade político-econômica (dentro das matrizes do sistema econômico hegemônico vigente) e para gestão do capital reputacional de diversas marcas. Esse é um tema recorrente em diversos estudos. Frequentemente, são produzidos trabalhos com abordagens, conceituações, ferramentas e inovações da área.

Todavia, há poucos estudos sobre sua aplicação governamental, pois a literatura se restringe, muitas vezes, à aplicação político-eleitoral. Mesmo que o *marketing* seja uma ferramenta fundamental de suporte à construção da imagem, da sustentação de modelos organizacionais e de estar presente nas práticas e no imaginário social, construindo conceitos e direcionando o olhar da população sobre temas, personalidades, organizações e pelo Estado, sua aplicação governamental ainda é pouco compreendida e, por vezes, mal interpretada.

É necessário considerar, nesse campo, um elemento comum: a diferença entre *marketing* e comunicação. Apesar da grande confusão criada em torno desses dois temas, sobretudo pela imbricada relação que estabelecem no processo de construção de valor (KOTLER, 2013), trata-se de conceitos distintos.

No campo do *marketing* governamental, que geralmente é confundido com comunicação (organizacional), como quase tudo em *marketing*, existe ainda menor aprofundamento e reflexão. E, geralmente, ele é definido por um de seus componentes: a promoção, e, nesta, a publicidade. Essa situação se dá na própria relação simbiótica entre os dois temas.

O composto de *marketing* (*marketing mix*) constitui a abordagem clássica para transportar a estratégia organizacional do plano para a prática e, assim, construir valor que possa ser traduzido em objetos de troca (KOTLER, ARMSTRONG, 2015, p. 29). Ele é constituído do produto, preço, praça e promoção. Esta última, face mais visível do composto devido à sua conexão com a comunicação, é o centro do objeto dessa confusão que resume e

restringe o *marketing* governamental a um campo pequeno e desconectado da sua importância política e da sua verdadeira aplicabilidade.

É nesse contexto que este trabalho foi proposto, procurando estudar o *marketing* governamental dentro de conceitos contemporâneos e trazendo epistemologias para norteá-lo, diferenciando-o, definitivamente, da comunicação, e refletindo sobre seu papel no processo de construção de valor no setor público. Uma primeira assertiva determina a área de estudos em que se insere este trabalho: *marketing* é totalmente diferentemente de comunicação.

Ao estabelecer relações e diferenciações entre o conceito de *marketing*, seu composto, ferramentas e sua aplicabilidade no processo de geração de valor no setor governamental, reconhecendo, desde o princípio, suas diferenças em relação ao setor privado, o trabalho reconhece também que a própria comunicação pública se difere da comunicação governamental. Assim, o trabalho, ao diferenciar esses conceitos, além de demonstrar e avaliar a sua aplicabilidade, traça uma linha de pesquisa que considera as dificuldades e especificidades, mas que ressalta a necessidade urgente de se lançar à reflexão sobre a comunicação e o *marketing* governamental.

## **1.1. PROBLEMA E HIPÓTESES**

Como objeto de análise, escolheu-se o primeiro governo de Dilma Russeff, mais especificamente o período de janeiro a dezembro de 2013, quando a avaliação do governo federal sofreu uma forte queda, passando, em poucos meses, de 80% para aproximadamente 30% de avaliação positiva. Essa escolha se deve, ainda, à análise de fatores diferenciados e conectados. Em 2010, a eleição teve como personagem central o presidente Lula e sua personalidade política influenciou não só a montagem do governo, mas também a própria percepção de valor do Governo Dilma. Igualmente, em 2014, a agenda política foi influenciada pelo processo eleitoral, o que alterou esta dinâmica.

Vale a pena ressaltar que 2013 foi um ano de intensas movimentações sociais e políticas, já como reflexos dos resultados das eleições municipais de 2012 e preparação para o pleito federal de 2014. As manifestações de 2012 e 2013, com instalação de um clima de fortes protestos nos moldes da “primavera árabe”, o início de uma crise econômica e o

fortalecimento de uma série de posicionamentos políticos são fatores que contribuem para percepção de um cenário que, em 2014, culminou numa grande polarização política. Essas condições beneficiam a análise da efetividade de estratégias de *marketing* e justificam o recorte temporal para o período escolhido. Em determinados trechos do trabalho, para contextualizar a situação, alguns períodos anteriores e posteriores a esse período-marco foram exemplificados. Como se trata de um ano com fenômenos especialmente complexos, entender as suas causas e consequências é fundamental para explicar sua estrutura e suas dinâmicas.

Assim, o estudo sobre a efetividade da estratégia de *marketing* do Governo Federal nesse ano específico pode ser delineado pelos seguintes questionamentos: a estratégia de *marketing* do Governo Federal em 2013 foi não efetiva? Em que medida as falhas na política de comunicação governamental podem ser responsabilizadas pela brusca queda na aprovação feita pela população?

O estudo realizado assumiu, portanto, *a priori*, três hipóteses:

- O Governo Federal investiu muito (e mal) em mídia e políticas de comunicação no período analisado;
- O Governo Federal não estruturou uma estratégia de *marketing* adequada;
- O presumido *déficit* na estratégia de *marketing* tem como principais causas restrições legais ou carência do órgão gestor em termos de conhecimento, instrumentos, ferramentas ou estruturas adequadas para implementar uma estratégia de *marketing*.

Dessa forma, o trabalho se propõe a analisar a efetividade da estratégia de *marketing* e da política de comunicação do Governo Federal em 2013. Para isso, foi organizado em 5 seções. A primeira é esta introdução.

O capítulo 2 trata das bases epistemológicas que conceituam o *marketing*. Nesse sentido, busca delinear diretrizes para sua a formulação estratégica no campo governamental. Por fim, discute o imbricado e problemático ambiente da mídia-negócio, trazendo elementos que demonstram como o governo reage a esse contexto.

O terceiro aborda especificamente os conceitos e contornos da comunicação governamental, diferenciando-a do *marketing*. Ao debruçar-se sobre a estrutura de comunicação do Governo Federal, o capítulo descreve o órgão gestor, a SECOM, e, por extensão, a Empresa Brasil de Comunicação (EBC). São explicadas suas atribuições, a regulamentação referente às políticas de comunicação que a regiam e as ferramentas e objetos de comunicação e *marketing* governamental vigentes em 2013 (e que permaneceram com poucas alterações até 2018). São discutidas ainda as metodologias e práticas de publicidade e propaganda do Governo Federal, sua política de preços e seleção de agências. Analisa o investimento em mídia realizado pelos governos liderados pelo PT e traça um quadro da efetividade do investimento midiático do governo em 2013.

O capítulo 4 descreve e problematiza as manifestações iniciadas em 2012 e que ganharam corpo em 2013, com grande repercussão no “junho de 2013”. Nessa seção, o estudo analisa a popularidade do Governo e da presidenta Dilma antes e depois dos protestos, avalia a transição ocorrida nas narrativas e aponta alguns elementos que podem ajudar a explicar a queda de sua popularidade. O capítulo descreve, ainda, a expropriação do capital reputacional, a composição e a contribuição da imagem pessoal da presidenta no processo de *marketing* e como seu desgaste impactou o Governo. A última seção traz as considerações finais da pesquisa.

## **1.2. JUSTIFICATIVA**

Este trabalho justifica-se pela relevância da compreensão da diferença entre *marketing* e comunicação e o seu papel na área governamental, bem como as diferenças na orientação pública, privada e governamental. Justifica-se também por ser uma contribuição política, social e científica sobre esse tema pouco explorado pela literatura e, ainda, mal interpretado.

Trata-se de um estudo modesto e inicial, porém, importante para as futuras gerações, especialmente para os campos democráticos e progressistas da esquerda, que têm mais dificuldade em analisar, cientificamente, esse tema. Esta pesquisa também é importante por motivos instrumentais. Se são a sistematização dos programas eleitos, os projetos de governo contribuem, em tese, para efetivar a vontade da maioria e para a construção da sociedade que essa maioria elegeu, através de políticas públicas e programas

governamentais. Essa dimensão contribui para a consolidação da democracia e do Estado de direito. Dessa forma, este trabalho pode se tornar uma ferramenta para o desenvolvimento de metodologias e práticas de *marketing* governamental que deem maior suporte e tranquilidade para ações governamentais e, por conseguinte, para realizar o que os eleitores aprovaram nas urnas.

Justifica-se, outrossim, pela curiosidade do pesquisador em entender melhor o que ocorreu em 2013: analisar e compreender as dinâmicas e os processos de *marketing* empreendidos (ou não) pelo governo nesse período.

O trabalho é importante por ser uma peça explicativa que pode trazer pistas e um outro foco sobre as narrativas que culminaram no *impeachment* da presidenta Dilma, cujo mandato é enxergado, agora, sobre o prisma do *marketing*, o que sugere a possibilidade de uma outra interpretação.

### **1.3.METODOLOGIA**

Malhotra (2006, p. 129) relata que a “Metodologia é o conjunto de métodos ou caminhos que são percorridos na busca do conhecimento”. Na visão de Vergara (2009, p. 2), “metodologia corresponde a um conjunto de procedimentos a serem utilizados na obtenção do conhecimento. É a aplicação do método, através de processos e técnicas, que garante a legitimidade do saber obtido”.

O método é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que permite alcançar o objetivo, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista (LAKATOS, MARCONI, 2010, p. 65).

Foi realizada uma pesquisa descritiva. Esta visa “descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis.” (SILVA, MENEZES, 2000, p. 21). De acordo com Malhotra (2006), a pesquisa descritiva é conclusiva e baseada na declaração clara do problema, em hipóteses específicas e na especificação das informações necessárias, dependendo da elaboração de uma pesquisa bibliográfica que a subsidie.

Vergara (2009) manifesta que a pesquisa descritiva expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno. Pode também estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza. Para Gil (2007, p. 42), “as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre as variáveis”.

Os objetivos desta pesquisa determinaram métodos diferentes. Para conceituar o *marketing* governamental e diferenciá-lo de comunicação governamental, foi realizada uma pesquisa secundária, através de revisão bibliográfica. Os conceitos, primeiramente, foram fichados e, depois, apresentados na pesquisa. O mesmo método se aplicou para levantar e analisar a regulamentação referente às políticas de comunicação governamental e estratégias de *marketing*.

Para apresentar os gastos com investimento em mídia realizados pelo Governo Federal no período analisado, foi realizada uma pesquisa secundária e documental em fontes da Secretaria Nacional de Comunicação (SECOM) e foi apresentada a evolução dos investimentos na área. A pesquisa quantitativa é aplicada, igualmente, na apresentação da avaliação do Governo no período analisado.

O método quantitativo representa, de forma geral, a garantia de precisão dos resultados, evitando enganos e distorções na interpretação dos dados (OLIVEIRA, S., 2002). Na concepção de Malhotra (2006), a pesquisa quantitativa é adequada para medir tanto opiniões, atitudes e preferências, como comportamentos.

Neste estudo, pretendeu-se aplicar esses procedimentos para demonstrar a relação entre os investimentos feitos em mídia e a evolução da avaliação do Governo e tentar analisar possíveis correlações. Todavia, reconhece-se a complexidade do fenômeno analisado e as limitações da pesquisa, que não objetiva ser um tratado definitivo sobre o tema, mas uma contribuição para a compreensão do complexo mosaico de acontecimentos que antecederam e sucederam o ano de 2013.

## **2. *MARKETING* APLICADO AO SETOR GOVERNAMENTAL**

As referências sobre *marketing* governamental são muito mais restritas que a ampla pesquisa sobre o tema num contexto geral. Há, ainda, a confusão clássica entre *marketing* e comunicação. Alguns confundem essas coisas como sinônimos. *Marketing* é o processo social e gerencial de construção de valor através de trocas (KOTLER, ARMSTRONG, 2015; KOTLER, KELLER, 2006).

Kotler (2013) afirma que o *marketing* dispõe de um conjunto de conhecimentos fundamentais para gerar valor. Na abordagem convencional, as pessoas se adaptaram a pensar em produtos, propriedade e serviços como o único escopo de *marketing*. Porém, ele pode ser aplicado a ideias, lugares, experiências, propriedades, informações, pessoas, organizações e governos. O autor sustenta que para isso, o *marketing* “busca identificar necessidades humanas e atendê-las” (KOTLER, 2013, p. 3). Para ele, profissionais de *marketing* aprendem, dominam e desenvolvem técnicas para ajustar a demanda e gerenciá-la.

Boone e Kurtz (2011, p. 8) afirmam que *marketing* é o processo de planejar e executar a concepção, a fixação de preço, a promoção e a distribuição de ideias, produtos, serviços, organizações e eventos para criar e manter relacionamentos que satisfarão objetivos individuais e organizacionais.

A abordagem dos autores dialoga com o que Kotler (2013) chama de abordagem gerencial. Esses elementos determinam a estrutura clássica do *marketing*. A abordagem governamental utiliza o mesmo conceito, mas o aplica à construção de valor por parte dos governos.

### **2.1. *MARKETING* E O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DE VALOR**

Para haver *marketing* é obrigatório que dois processos ocorram: geração de valor e troca. É importante salientar que troca não é necessariamente financeira: quando há um aceite ou convencimento que gera adesão (engajamento), há um processo de troca. Necessariamente, esse fenômeno se deu pela percepção de valor sobre o objeto da troca.

Apesar da complexidade da ideia de valor, ao se pensar nela como a medida de utilidade de um objeto para atender uma necessidade (KOTLER, 2013), compreende-se que comunicar valor no *marketing* governamental representa difundir as vantagens que determinada política trará para a sociedade (ZEITHAML, 1988).

A utilidade, fundamento básico da ideia de valor (WOODRUFF, 1997, GALE, 1996), e, por conseguinte, base do processo de *marketing* (embora personalíssimo, no campo das políticas públicas e, especialmente, da política de comunicação governamental), deve ser traduzida em benefícios notáveis (SCHÄFER, 2011). O valor é construído a partir da percepção do cidadão acerca da ação governamental.

Nesse sentido, para além de uma mensagem bonita e esteticamente bem concebida, é necessário que ela encontre eco no público-alvo. É preciso que ganhe significação e que seja acompanhada de ações e declarações políticas que não sejam apenas argumentos retóricos. O processo de *marketing* é mais complexo do que apenas a formulação da mensagem correta ou a mais “bonita”. Trata-se da formulação da tática e da estratégia mais adequada ao contexto do problema central que aquele governo enfrenta para criar valor, se fortalecer e gerar ganhos para sua imagem.

Nessa perspectiva, o *marketing* utiliza um conceito central (que é eixo estruturante das pesquisas de opinião governamental) para mensurar valor: a satisfação. Em linhas gerais, políticas impopulares, ainda que necessárias, geram grande insatisfação, o que altera a sua percepção de valor. Porém, a proposta de *marketing* mais assertiva baseia-se não apenas na satisfação plena e imediata do cidadão, mas também na formulação da proposta de valor que mais aproxime os anseios sociais às possibilidades da gestão. É novamente a tradução das possibilidades propostas no triângulo de governo (MATUS, 2006). Dessa forma, a estratégia de *marketing*, igualmente, é um jogo social que muda de acordo com a análise situacional.

Se manter a satisfação é uma missão importante do *marketing*, então é preciso instrumentalizá-lo. Para Kotler e Lee (2008), algumas ferramentas utilizadas pelo setor privado podem gerar valor para o setor público, alterando positivamente a percepção dos cidadãos. Elas foram organizadas no Quadro 1- Ferramentas do setor privado que podem beneficiar o setor público

Quadro 1- Ferramentas do setor privado que podem beneficiar o setor público

Administração da qualidade total	Estratégia dirigida para o cliente	Equipes autogerenciáveis
Organizações com poucos níveis hierárquicos	Liderança visionária	Reengenharia
Medição e avaliação de desempenho	Análise de custo benefício e custo/eficácia	Terceirização
Serviços e informações governamentais <i>online</i>	Organizações que aprendem	Produção enxuta

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018.

As sugestões dos autores podem ser traduzidas em três dimensões: efetividade dos serviços públicos, economicidade e aperfeiçoamento. Na dimensão da efetividade dos serviços públicos, o cidadão, como um cliente, quer que seus problemas sejam resolvidos. No campo da prestação de serviço, espera agilidade de atendimento, desburocratização e resultado. Tem a expectativa de que o governo responda às suas demandas. Além disso, espera que as políticas públicas deem respostas concretas aos problemas da sociedade.

Não se pode ter um olhar romântico sobre o comportamento do cidadão. Ele é alterado por uma série de valores sociais e de interesses complexos e heterogêneos. Pertence a grupos que variam em tamanho, influência e poder (KOTLER e LEE, 2008). Para além disso, é influenciado por diversos fatores, especialmente pelo meio e pela mídia.

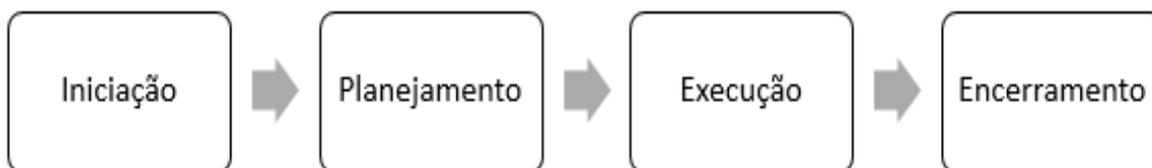
Já na dimensão da Economicidade, como financiador das políticas públicas, uma relação econômica clássica se estabelece na relação de percepção de valor: quanto mais efetivo o serviço e quanto menos ele custar, melhor. Dessa forma, quanto maior é a percepção de peso da carga tributária, que financia os serviços públicos, e quanto pior é a qualidade percebida acerca desses serviços, menos satisfeito o cidadão fica.

A alternativa pela agenda liberal seria diminuir o tamanho do Estado. Isso gera um problema imenso no processo de criação de valor. Quanto menores as políticas públicas, menos efetivas tendem a ser. Os resultados nebulosos dessa visão são recebidos com maus olhos pela sociedade também. Se não há efetividade, não há resultados. Logo, o governo tende a perder apoio social. Não obstante, o Estado pesado onera as finanças pessoais e gera, igualmente, insatisfação. Dessa forma, pensar no Estado adequado às necessidades

é tarefa primordial no posicionamento de *marketing* do governo, reflexão que começa, ainda antes, na fase de formulação da campanha eleitoral.

No campo da dimensão do Aperfeiçoamento, além de dar respostas efetivas à sociedade, é preciso que o governo se aperfeiçoe. Uma tendência é o uso das Tecnologias Digitais da Informação e Comunicação (TDICs) para isso. Ao aperfeiçoar o modelo de gestão, as tecnologias dão um grande suporte ao revelarem-se ferramentas que impulsionam a celeridade e economicidade. A educação continuada revela-se outro importante fator de desenvolvimento governamental e, por consequência, de aquisição de capital reputacional e de geração de valor. Servidores mais qualificados tendem a gerar mais resultados e ser mais motivados. Todavia, o modelo de gestão governamental deve estar ajustado a parâmetros orientados a resultados, senão o inverso, a perda de sinergia, torna-se a saída mais provável e, ao contrário de gerar valor, perde-se. Os instrumentos de *marketing* podem ser utilizados numa estrutura análoga ao Ciclo de Vida dos Projetos, que é temporalizada e esquematizada:

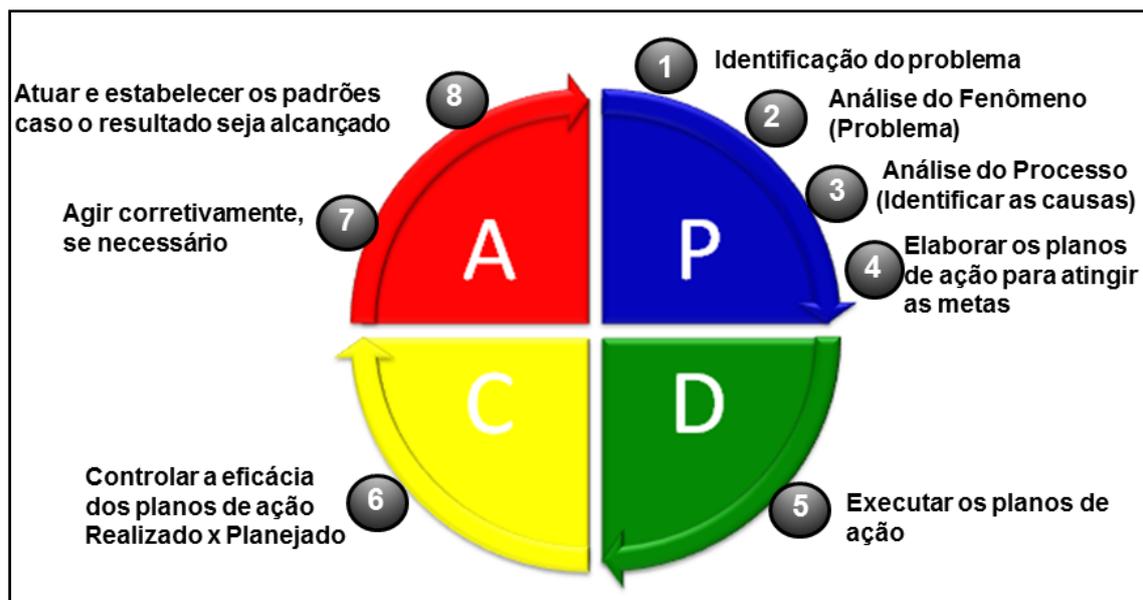
Esquema 1- Ciclo de vida dos projetos



Fonte: PMBOK, 2015, p.275.

Assim, o processo pode ser construído na lógica da metodologia PDCA, que possibilita a melhoria contínua do processo (PMBOK, 2015). Organizando o ciclo de vida, o grupo de processos de controle estabelece indicadores de desempenho para a estratégia de *marketing*, possibilitando que ela seja articulada ao contexto e se adapte, sendo constantemente melhorada.

Esquema 2 - Processo do Ciclo PDCA



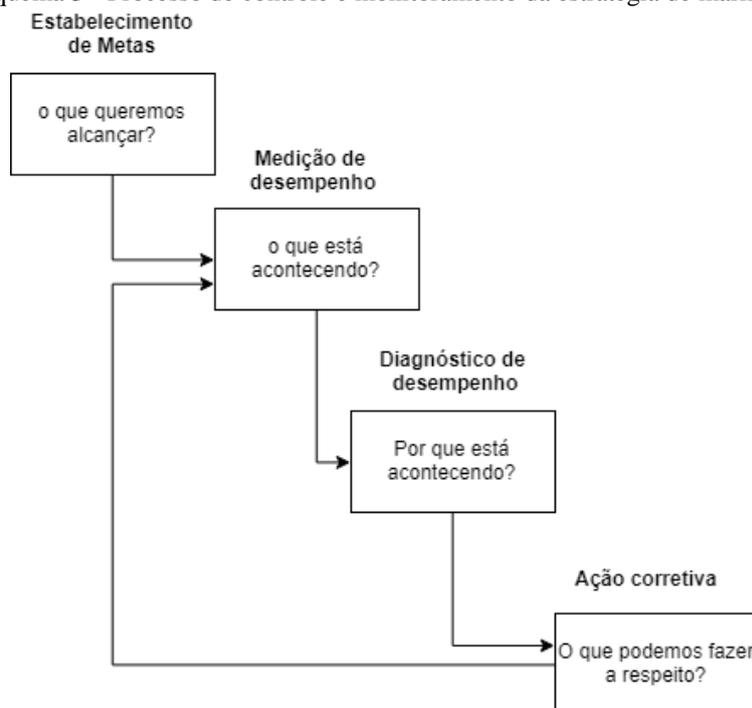
Fonte: o autor, 2018.

Apesar de reconhecer as diferenças entre o setor público e o privado, Kotler e Lee (2008) provocam a reflexão sobre as interações e semelhanças que se dão no comportamento e exigências do cidadão, que é “consumidor do serviço público”. Eles propõem um modelo para controle e monitoramento dos resultados da estratégia de *marketing* que dialoga, novamente, com a perspectiva da gestão de projetos e do ciclo PDCA (Esquema 2).

A ideia de melhoria contínua para a estratégia de *marketing* parece muito adequada ao monitoramento e aperfeiçoamento do próprio Plano de Governo. Se a análise situacional mudar, o plano pode seguir na mesma direção e atualizar-se. O processo gerencial para monitoramento da estratégia, conforme proposto por Kotler e Lee (2008) pode ser visto no Esquema 3.

Para Matus (1991), a estratégia é a lógica que gerencia o plano. Este é o balizador da ação: “o produto momentâneo do processo pelo qual um ato seleciona uma cadeia de ações para alcançar seus objetivos” (MATUS, 1991, p.28). Assim, a estratégia é um processo dinâmico e não é abstrato, mas constitui-se de ferramentas práticas e funcionais que articulam um jogo social (MATUS, 1991). Dessa forma, enquanto gera valor, o governo deve construir meios para disputar a narrativa (isso é fazer *marketing*) e não simplesmente informar a população e esperar que ela conclua que suas ações são positivas. Nesse contexto, algumas diretrizes dão sentido à estratégia de *marketing* governamental, materializando a intenção estratégica.

Esquema 3 - Processo de controle e monitoramento da estratégia de marketing



Fonte: Kotler e Lee, 2008, p. 50.

## 2.2. DIRETRIZES PARA A ESTRATÉGIA DE *MARKETING* GOVERNAMENTAL

Kotler e Lee (2008) elencam algumas diretrizes para geração de valor e consequente efetivação da estratégia de *marketing* governamental:

### 2.2.1. Desenvolvimento de programa populares

Para além da narrativa, programas que reflitam diretamente na qualidade de vida da população e gerem resultados são importantes alavancas para a percepção de valor. Ao interferirem diretamente na realidade, eles posicionam o governo como desenvolvedor da população.

Um programa popular pode ser pensado a partir da ótica de construção do produto. Para além de uma política abstrata, diversos objetos de políticas públicas podem ser convertidos em objetos de *marketing* governamental, de modo que essa função é

estendida e contribui para a efetivação do plano de governo, conforme demonstra o Quadro 2 - Exemplo de produtos no setor primário e público

Quadro 2 - Exemplo de produtos no setor primário e público

Tipo de produto	Setor privado	Poder público
Bens físicos	Telefone celular	Documentos de identidade
Serviços	Barbearia	Unidade de Saúde
Eventos	Jogo de futebol	Carnaval
Pessoas	Artista famoso	Ministro de Estado
Lugares	Resort no litoral	Parque Público
Organizações	Faculdade privada	Universidade Pública
Informações	Rede de TV privada	Serpro
Ideias	Previdência privada	Previdência pública

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018.

Todos os produtos públicos, se bem pensados e modelados, podem ser convertidos em objetos de *marketing* governamental.

#### 2.2.1.1. Bens físicos, Serviços e eventos

Um bem físico pode representar apenas o formalismo da identificação ou a inovação pela emissão desburocratizada. Pode ser um documento emitido num papel falsificável ou um objeto tecnológico que congregue todas as informações criptografadas do cidadão, facilite sua vida e tranquilize-o ao desenvolver seus planos. A forma como esse objeto será construído e difundido demanda ação governamental e pode gerar valor. Se a percepção da utilidade para atender uma necessidade do cidadão foi efetivada, o processo de geração de valor aconteceu.

A Iniciativa do Registro de Identificação Civil (RIC) pretende criar um bem físico governamental interessante. A proposta visa atender a uma crítica básica: do nascimento à morte o cidadão precisa ir a diversos órgãos e tirar uma infinidade de documentos: Certidão de nascimento, RG, CPF, título de eleitor, Certificado de reservista (para homens), dentre outros. Não obstante, o documento mais usado no dia a dia, o Registro

Geral (RG), não é um documento nacional. Ou seja, existem cidadãos com mais de um RG. Conseguir simplificar a vida do cidadão é uma ideia interessante e um documento de identificação único pode, além de facilitar o cotidiano, gerar economicidade e agilizar diversos aspectos das atividades públicas.

Figura 1 – Registro de Identidade Civil - RIC



Fonte: Ministério da Segurança Pública, 2018.

Na mesma direção, os serviços são possivelmente a forma mais notória de (des)construção de valor. As experiências governamentais demonstram que quanto maiores são os esforços para implementar serviços de qualidade e quanto mais são reconhecidas suas qualidades, mais valor determinado governo tende a ter.

É nesse contexto que importantes políticas desenvolvidas no Brasil foram confundidas como eleitoreiras. Como são ações que geram muito valor, taxá-las assim é mais fácil do que perceber sua utilidade. É elementar que, ao perceber valor nas políticas de um governo, ele tende a se popularizar. Essa é a questão central levantada por Kotler e Lee (2008).

Em Contagem, cidade da Região Metropolitana de Belo Horizonte, no governo da Prefeita Marília Campos (PT), a cidade viu uma resposta a uma demanda histórica e clássica: a construção de equipamentos públicos de educação infantil. O modelo implementado na cidade não só deu certo, como também se tornou referência.

Em geral, há a crítica sobre a qualidade da educação básica (metodologia, infraestrutura das escolas, dentre outros). A Prefeitura estabeleceu um padrão para as escolas conveniadas, em termos de estrutura e reformas. Construiu uma rede de escolas infantis que não só são avaliadas como muito boas por técnicos, mas também elevaram a autoestima das comunidades que receberam os equipamentos (PRATA, 2012).

Figura 2 - Centro Municipal de Educação Infantil



Fonte: Prefeitura de Contagem, 2011.

Os projetos arquitetônicos foram pensados para crianças. A estrutura de banheiros e sanitários, posição do sol nos diversos horários, cadeiras e mesas, cores e leiaute de sala, tudo pensado a partir de metodologias que potencializam o processo de ensino-aprendizagem. Esses elementos compuseram uma narrativa de preocupação com a educação, contribuindo para o processo de geração e valor e para a imagem do governo, que encerrou seu mandato com 80% de avaliação positiva (PRATA, 2012).

A qualidade percebida pela população fez com que o serviço público de educação infantil fosse mais disputado do que as redes particulares, mostrando que, além da demanda, há o reconhecimento da qualidade da política. Logo, converteu-se num poderoso objeto de *marketing*.

Os eventos, por sua vez, como o FAN (Figura 3), suavizam a imagem governamental e trazem alegria (ainda que momentânea) às pessoas. É preciso cuidado para que os investimentos nessas ferramentas não suplantem a ação em outras áreas, o que gerará críticas e prejudicará a construção de valor.

Figura 3 - Cartaz FAN



Fonte: Prefeitura de Belo Horizonte, 2015.

Os eventos podem evidenciar aspectos das responsabilidades social e comprometimento do Governo com diversas causas, humanizando-o e agregando capital reputacional.

#### 2.2.1.2. Pessoas

As pessoas também são produtos de *marketing* governamental. São o objeto de mais complexidade. No plano do executivo, sobretudo, a imagem do Presidente e dos ministros de Estado pode colocar em xeque toda a estratégia de *marketing*. Esse é um elemento central que deve ser cuidado e observado com bastante atenção.

No caso brasileiro, costuma-se ter mais preocupação com a imagem do indivíduo quando candidato do que quando mandatário. Todavia, após o pleito, esse cuidado parece ficar menos evidente, uma vez que falas de autoridades importantes são, por vezes, confusas e desconexas. No caso do Chefe do Poder Executivo, que é chefe de Estado e de governo, sua fala é ainda mais simbólica. Ela representa o conjunto do governo e a própria nação.

A investidura de cargo eletivo, assim como sua capacidade de continuar conduzindo o governo, dá-se na dimensão do convencimento, numa estrutura na qual o posicionamento de *marketing* propõe uma personagem que pode ou não ser o reflexo real do candidato. A construção de uma identidade de massas forte é condicional para ser bem-sucedido no pleito e no governo (MENDES, 2011).

Figura 4 - Cartaz da Campanha Lula Presidente em 1989 e de 2002



Fonte: Fundação Perseu Abramo, 2018.

A imagem governante, que é a personificação da aspiração coletiva, eleita no pleito, é carregada de simbologia. Para além da marca do governo, que pode ser separada da sua marca pessoal, ele carrega o ideal manifesto nas urnas. Ao decompor e comparar as coberturas fotográficas da revista *Veja*, nos anos 1989 e 2002, no campo da representação

do elemento “pessoa”, considerando Lula, Noelle Oliveira (2006) descreve melhor como essa construção ocorre.

Figura 5 - Lula na campanha de 1989



Fonte: Pragmatismo Político, 2018.

De acordo com a autora, o estudo das imagens de Lula de 1989 propõe a personificação de um personagem franzino, preocupado e com uma ligação popular presente. A análise sugere que uma sequência de atributos (seja o suposto despreparo de *marketing* da assessoria de Lula nas campanhas anteriores a 2002, seja a estratégia de desqualificação de sua imagem) não permitia a construção de uma imagem de presidente na cabeça do eleitorado. A Figura 4 compara a diferença entre 1989 e 2002.

Ela afirma que, das 29 fotos analisadas em 1989, apenas em 41% Lula aparece de terno; nos outros 58%, ele aparece de moletom ou camisa. Ela explicita que Lula é retratado, geralmente, com a camisa aberta e para fora da calça, o que transmite a ideia de descompostura e de uma imagem pouco preparada. Em quase 76% das fotos, a expressão

de Lula é fechada e traduz preocupação, o que acaba desembocando em um ar de radicalismo e “ativismo irado”. Além disso, a barba e os cabelos do candidato mostram-se vastos e por fazer, reforçando a imagem “radicalizada” do candidato.

Figura 6 - Identidade visual da campanha de 2002



Fonte: PT, 2018.

Em 2002, houve uma mudança desse tom imagético (Figura 6). A representação social do candidato é recomposta para uma figura imponente que demonstra experiência e interage com o eleitor. Um ponto de destaque da análise da imagem de Lula, com base na iconografia do político entre 1989 e 2002, é a quantidade de fotos de Lula em no ano em que ganhou as eleições. Ao todo, foram analisadas 62 fotos nas quais ele aparece diretamente; em 1989, esse número restringiu-se a 29 fotos (OLIVEIRA, N., 2006).

É importante ressaltar que a reformulação da imagem do petista estende-se do vestuário ao sorriso, alterando a impressão e o imaginário social. Oliveira (2006, p.23) afirma que “a capacidade de negociação de Lula foi bastante evidenciada, assim como também o seu trabalho para a construção de alianças”. Nesse ponto, a autora sugere que houve um trabalho para retirar o “tom radical” do candidato.

A “construção da pessoa” dá um determinado tom (presidencial) e, ao insistir em reforçar e focar a presença de Lula na companhia de outros políticos (Figura 7) e personagens internacionais, especialmente de países “desenvolvidos”, cria-se a imagem de negociador, fundamental na consolidação do processo de construção de valor e do objeto de *marketing*.

Figura 7 - Lula e lideranças



Fonte: Stephen Jaffe, 2009.

### 2.2.1.3. *Lugares, organizações, informações e ideias*

Lugares podem ser convertidos em grandes objetos de *marketing*. Ao serem instrumentalizados, podem expressar a capacidade de governo. Centros de atendimento que funcionem efetivamente, ao demonstrarem a celeridade e efetividade, corroboram positivamente no processo de construção de valor. Dessa forma, quanto mais bem equipados, melhor.

O serviço às vezes se confunde com o lugar. A utilidade do que se faz significa a entidade geográfica onde se faz. Lugar deixa de ser apenas espaço e passa ter sentido mais amplo. Tuan (2011, p. 1) afirma que “os lugares são centros aos quais atribuímos valor e onde são satisfeitas as necessidades”. Para o autor, “lugar” é uma classe especial de objeto: “É uma concreção de valor, embora não seja uma coisa valiosa, que possa ser facilmente manipulada ou levada de um lado para o outro” (TAUAN, 2011, p. 3).

Massey (1999), na mesma perspectiva, afirma que há uma dimensão de construção e pertencimento ao se referir a lugar. Essa perspectiva corrobora a ideia de que quanto mais valor tem um determinado espaço, mas ele se torna lugar. Ele passa a “pertencer” ao sujeito. Assim, lugar é, em parte, produto de interações.

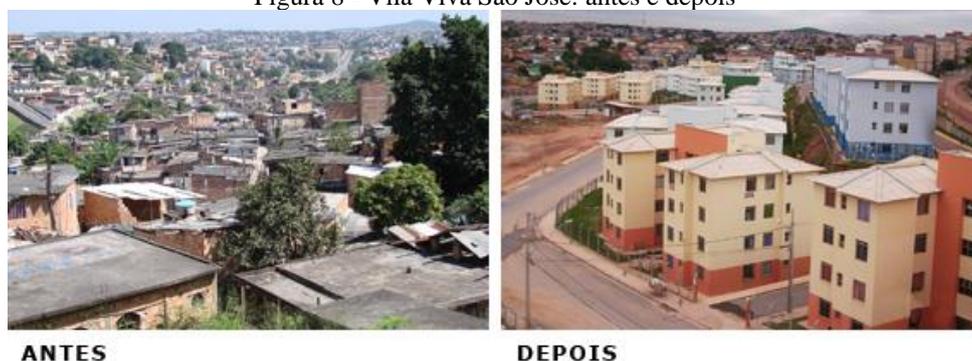
Isso fica mais claro quando alguém, ao se referir (bem ou mal) a determinado lugar público com o qual tenha a ideia de pertencimento, utiliza o pronome possessivo: nossa escola, meu posto de saúde, nossa praça. Assim, ao cuidar desses espaços, o governo

alcança diretamente o coração das pessoas e as torna objetos de *marketing* muito efetivos por ressignificar as relações entre comunidades, lugares e a própria estrutura governamental.

Em Belo Horizonte, o Programa Vila Viva foi um expoente dessa ideia. O programa é uma política pública de intervenção estruturante com ações baseadas em três eixos: urbanístico, jurídico e social. São obras de saneamento, remoção de famílias, construção de unidades habitacionais, erradicação de áreas de risco, reestruturação do sistema viário, urbanização de becos, além de implantação de parques e equipamentos para a prática de esportes e lazer. Assim, o eixo urbanístico qualifica o espaço físico, ressignificando-o e tornando-o um lugar bom para se viver. O eixo jurídico só pode ser implementado após o término da urbanização do local, para que a área possa ser legalizada e as escrituras dos lotes aos ocupantes sejam emitidas.

O eixo social engloba ações de desenvolvimento comunitário, educação sanitária e ambiental e criação de alternativas de geração de trabalho e renda, o que reforça a perspectiva de lugar.

Figura 8 - Vila Viva São José: antes e depois



Fonte: Prefeitura de Belo Horizonte, 2018.

As primeiras intervenções tiveram início em 2005, no Aglomerado da Serra, região centro-sul, no Governo Fernando Pimentel (PT). Atualmente, o programa contempla 12 comunidades nas diversas regiões da cidade e contribuiu muito como objeto de *marketing* governamental.

As organizações, assim como os serviços e lugares, expressam uma interface direta com o cidadão. São responsáveis pelo vínculo entre Estado e indivíduo. O nível de prestígio,

qualidade e acessibilidade alteram a percepção de valor e podem ser elementos distintivos da estratégia de *marketing* governamental.

Quanto mais valor geram, quanto mais respeitadas são, mais contribuem na aquisição de capital reputacional. Tornam-se fatores de avaliação do governo. Quando as organizações públicas funcionam bem, a percepção de valor da população em relação ao governo tende a ser otimizada.

Todavia, disputar a narrativa social é atribuição do *marketing*. As fundações de saúde, como a Fiocruz e o Fundação Ezequiel Dias, por exemplo, que desenvolvem pesquisa, inovação e vacinas, têm um papel importantíssimo para a sociedade. Porém, é preciso lembrá-la a todo momento o que essas organizações fazem e por que são importantes.

Assim, produzir informações que possam gerar valor é um desafio dos gestores, pois elas têm funções diferentes do processo. Primeiro, como sistema, as informações retroalimentam a estratégia e determinam suas mudanças e ajustes. Entretanto, como ferramentas, elas facilitam o processo de comunicação, criam sinergia entre as diversas partes que constituem a estrutura governamental e ainda corroboram, quando bem prestadas, a transparência pública. Como política, elas contribuem para a imagem de transparência e ética de um governo.

Os portais da transparência, presentes na administração pública, são exemplos de disponibilização de informação, neste contexto. Quanto melhor e mais qualitativa a exposição das informações, de sua disponibilidade e de sua organização, mais fácil será o controle social pelo cidadão. Ao passo que ele compreende o que o governo está informando, sua percepção sobre a intenção de transparência do governo tende a aumentar. Os diários oficiais são outro exemplo. Embora mais limitados do que os *sites*, os diários são importantes ferramentas de transparência e de acesso à informação.

#### 2.2.1.4. *Ideias*

As ideias são produtos de *marketing* poderosos. Elas dão sentido ao governo e são a base da proposta de valor. Elas dão substância à estratégia e podem facilitar ou complicar os atos governamentais e sua proposta de valor.

As ideias podem ser traduzidas em “marcas” do governo, desafios que possam destacar a administração governamental, do ponto de vista de grandes realizações, que sejam percebidas pela população e, ao ter grandes efeitos sobre ela, possibilitam, dessa forma, uma continuidade do processo político da cidade.

Marca de governo é uma referência estratégica que orienta a construção do posicionamento de governo, visando a concretização de uma imagem percebida pela sociedade como decorrência da implementação de seu programa de ação. Uma marca materializa símbolos concretos que permitem à população reconhecer e perceber o resultado dos trabalhos realizados pelo governo ao longo de sua gestão. Forma-se através de convencimento ou das ações de comunicação institucional e da formação de opinião pública favorável ao posicionamento escolhido pela administração. A definição de marcas exige a priorização de eixos gerais de atuação que servem para orientar as ações. (GRIN, 2016).

### 2.2.2. Estabelecimentos de preços motivadores

Essa diretriz tem muita relação com a administração indireta, especialmente com as concessionárias de serviços públicos e agências reguladoras. Ao autorizar um aumento de tarifas (transporte, energia, água ou combustível, por exemplo), considerando apenas a argumentação das empresas, é possível que haverá ônus à estratégia de *marketing*.

Se a informação, como produto, estiver bem posicionada, esse processo pode ser mitigado. Ela torna mais fácil demonstrar as razões do aumento. Isso deve estar vinculado à própria avaliação de qualidade do serviço que está sendo reajustado. Uma problemática, no caso brasileiro, é que as contas das empresas que possuem as concessões não são públicas. Logo, a população tem sempre a percepção de que está sendo lesada e de que alguém está ganhando algo com isso.

Observe-se a dinâmica das rodovias concedidas. 81,9% das vias são consideradas ótimas (42,5%) ou boas (39,4%), de acordo com a CNT (2018). Essas vias são reguladas por agências públicas. Um aumento do pedágio pode aumentar a sensação de exploração por parte do cidadão e dos transportadores, que podem, inclusive, aumentar essa sensação, instrumentalizando os meios de comunicação. Além disso, a crítica encontra elo numa dimensão econômica: ter que pagar o pedágio e o imposto, que, em tese, deveria ser revertido para a manutenção da via.

Essa percepção abala a imagem governamental e, sem uma estratégia de publicidade e transparência, compromete, inclusive, outros esforços de *marketing*, contribuindo negativamente no triângulo de governo (MATUS, 2006).

### 2.2.3. Otimização de canais de distribuição

Os canais que permitem acesso aos produtos governamentais devem ser uma preocupação séria. O planejamento de distribuição dos serviços essenciais, a descentralização e a adequada repartição dos equipamentos públicos num território e o uso das TICs para facilitar acesso e atendimento estão entre as principais tarefas dessa diretriz.

Da mesma forma, a preocupação com a estrutura dos equipamentos públicos está dentro da mesma dimensão. A qualidade das instalações é tão importante quanto a efetividade do serviço prestado (MASSEY, 1999). Um equipamento de educação deve ser compatível com sua função. Da mesma forma, ao construir-se um sítio eletrônico, o acesso facilitado às informações deve ser uma diretriz presente. Kotler e Lee (2008) não separam as ideias de canal físico e de canal digital. Afirmam que todos devem ser constantemente otimizados.

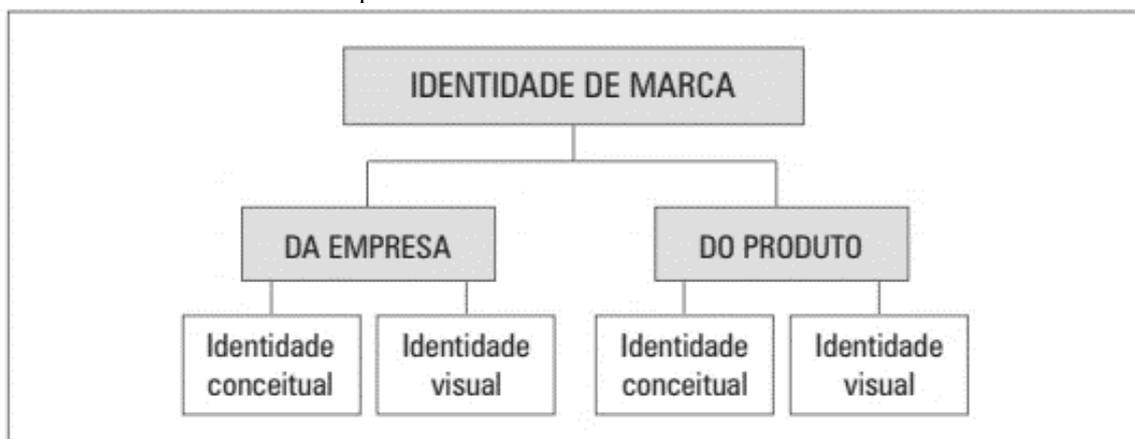
### 2.2.4. Criação de uma identidade de marca planejada

O conceito de marca vai muito além do logotipo. Ela incorpora uma série de conceitos, valores e expressões. “A identidade da marca é o suporte pelo qual se constrói a marca” (VÁSQUEZ, 2007, p. 202). Ela substantiva a percepção do consumidor e incorpora a proposta de valor. Quatro princípios compõem a identidade de marca:

- a. Unicidade e intransferibilidade. Assim, ela não compartilha sua proposta e valor. Ao se copiar um produto, dificilmente se copia sua proposta de valor. Cada governo é único e tem suas próprias características. Sua identidade será grafada no resultado do que planejou e do que executou.
- b. Atemporalidade e constância. A proposta de valor de uma marca não tem prazo de validade. Assim, deve permanecer constante no tempo. O Governo Lula tem a inclusão social como sua marca mesmo após o seu término.
- c. Consistência e coerência. A identidade deve ser fidedigna à proposta de valor, sólida em sua formulação e coerente com os objetivos de governo.
- d. Objetividade e adaptabilidade. A mensagem da entidade representada deve ser direta e adequar-se aos diversos públicos e contextos. Ao sistematizar sua identidade no *slogan* “País rico é País sem pobreza”, o Governo Dilma propôs como marca a continuidade da promoção do combate à miséria.

Vásquez (2007) postula que a identidade de marca tem duas dimensões diferentes: uma interna (conceitual) e outra externa (visual). A interna, extremamente conectada ao *marketing*, tem como eixos o núcleo do negócio, sua missão, sua visão, seus valores e a dimensão externa, particularmente relacionada à comunicação que se desdobrará na sua identidade visual e logotipo (Esquema 4).

Esquema 4 - Estrutura da identidade de marca



Fonte: Vásquez, 2007, p. 203.

A autora ainda separa uma ideia muito útil na discussão da identidade de marca governamental: a identidade de marca da empresa (do governo) e do produto (dos programas). Essas coisas são diferentes, apesar de conectadas. Tanto uma como outra têm identidades conceituais e visuais na sua composição.

Quando criado, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome incorporou uma grande agenda e diversos programas. Esse ministério tem uma identidade de marca própria que é impactada por diversos tipos de objetos de *marketing* que já foram debatidos neste trabalho. Um dos seus produtos, o Bolsa Família, que talvez seja o seu produto mais famoso, tem uma identidade de marca própria, composta por uma dimensão conceitual (programação, objetivos e resultados) e uma visual (marca, cores, cartão, iconografia, campanhas).

A identidade de marca, na sua dimensão conceitual, é fortemente marcada pela cultura organizacional. Esse elemento é central na definição da identidade conceitual. Cultura é definida por Fleury e Fischer como:

Conjunto de valores e pressupostos básicos expresso em elementos simbólicos, que em sua capacidade de ordenar, atribuir significações, construir a identidade organizacional, tanto age como elemento de comunicação e consenso, como oculta e instrumentaliza as relações de dominação (FLEURY e FISCHER, 1989, p. 117).

Pires e Macedo (2006, p. 84) corrobora a ideia e reforçam:

Cultura entende-se aqui um conjunto complexo e multidimensional de tudo o que constitui a vida em comum nos grupos sociais. Seria ainda um conjunto de modos de pensar, de sentir e de agir, mais ou menos formalizados, os quais, tendo sido aprendidos e sendo partilhados por uma pluralidade de pessoas, servem de maneira ao mesmo tempo objetiva e simbólica, e passam a integrar essas pessoas em uma coletividade distinta de outras. É o resultado de ações cujos componentes e determinantes são compartilhados e transmitidos pelos membros de um dado grupo. (PIRES, MACEDO 2006, p. 84).

Vásquez (2007), por sua vez, avança para definição de cultura organizacional e a trata como:

Conjunto de símbolos, padrões e códigos que se cria, se preserva ou aprimora ao longo do tempo e que é compartilhado por um grupo de pessoas reunido para um fim comum, sujeito a regras ou estatutos e com direitos e deveres a cumprir. Assim, a cultura corporativa é produto da experiência compartilhada pelos integrantes da organização e manifestada por meio de quatro elementos: valores, símbolos, ritos e heróis. Neles se assentam as bases da identidade

conceitual que é única e pertence a apenas uma empresa (VÁSQUEZ, 2007, p. 204).

Enquanto as mudanças externas alteram-se com facilidade (logotipo, artes e comunicação em geral), a identidade conceitual é perene. Ela demarca a organização. Governos têm esses elementos de cultura corporativa (que podemos chamar de cultura governamental), citados por Vásquez (2007), bem grafados na determinação de sua identidade de marca.

Esquema 5 - Elementos da cultura corporativa



Fonte: Vásquez, 2007, p. 205.

### 2.3. PROBLEMÁTICAS DA MÍDIA-NEGÓCIO

O investimento em mídia, através de planos de *marketing* bem estruturados, é fundamental na implementação do programa de governo. Sem negar a importância do debate ético sobre o uso da máquina para controle da mídia, é preciso pensar na conveniência e estratégia no momento da escolha dos meios que receberão investimentos. Trata-se, novamente, de um jogo social (MATUS, 2006). De acordo com a SECOM (2012), critérios técnicos determinam os canais que receberão recursos públicos para ações midiáticas. Como ação de mídia, nesse caso, consideram-se as inserções de propaganda estatal nos diversos veículos de comunicação. Todavia, a estratégia de mídia não considera apenas a inserção, mas também as relações entre anunciantes e veículos. A

legalidade dessa afirmativa é validada pela Lei 6650/79, regulamentada pelo decreto 6555/2008 e pelo decreto 7379/2010.

O mercado de comunicação se estrutura em redes de negócios de consumo de informação e entretenimento. Todos os veículos querem, cada vez mais, aumentar seu poder e sua receita. Para isso, recorrem a diversos meios. Não é recente o debate sobre a sonegação, tráfico de influência e a aprovação de leis que favorecem empresas de comunicação.

Dessa forma, a mídia propõe produtos que, ao serem consumidos, geram audiência e aumentam o valor da oferta de tempo para propaganda na sua grade. Está, então, a serviço daqueles que detêm os recursos, vantagens e meios para garantir sua subsistência, seu faturamento e sua ampliação. Um elemento importante para compreender essa dinâmica é a concorrência, que constitui uma arena de guerra, na qual digladiam-se para garantir sua participação no bolo orçamentário do poder público. As grandes utilizam do seu poder para garantir vantagens e privilégios que ampliem os negócios e barrem a concorrência. Veja-se, como exemplo, a dificuldade em conseguir concessões de canais de TV e rádio.

A partir do ano 2000, um novo elemento deixa esse ambiente ainda mais complexo: a popularização da *internet*. O mundo virtual alterou profundamente as relações no mercado de comunicação. Lévy (1999, p. 92) afirma que ele é “o espaço de comunicação aberto pela interconexão mundial dos computadores e das memórias dos computadores”. Dessa forma, essa revolução surpreendeu os grandes conglomerados. As empresas privadas notaram essa mudança muito antes do poder público e investiram muito em novos tipos de anúncio para evidenciar suas marcas. Influenciadores digitais, *blogs*, *vlogs*, canais e uma digisfera incrível foram potencializados, reforçando uma nova camada de concorrência que os meios convencionais não esperavam.

A comunicação pública, seja pelos entraves legais, seja pela influência e pressão que recebe da mídia tradicional ou pelo preconceito social, demorou a perceber o papel que a mídia digital (em sua maioria constituída de veículos mais segmentados, com menor audiência de massa) estava e está exercendo sobre a mente das pessoas.

Todavia, ao se analisar os números, percebe-se que, ao passo que as tecnologias da informação e da comunicação (TIDCs) avançam, o investimento público em

comunicação também se diversifica, contemplando novos atores. Assim, não bastasse a guerra entre as gigantes que controlam o mercado e que garantem um grande conflito pelo controle dos recursos de anunciantes privados e de empresas públicas, o surgimento de novos concorrentes “menores” configura-se como um problema sério para essas empresas. É nesse contexto que novos canais, influenciadores digitais, *blogs* e portais de notícias mais identificados com outros projetos políticos surgem como um dificultador dos negócios da mídia tradicional e do discurso que ela difunde.

Os grandes veículos precisaram e precisam, cada dia mais, mudar e inovar seu negócio, suas plataformas, sua linha de comunicação e suas tecnologias e isso gerou novos custos. Ao se rearticular nesse novo mercado, construíram e constroem posicionamentos que garantam as vantagens adicionais para se manterem competitivos (TRIAS DE BES, KOTLER, 2011). E, nesse cenário, ampliam a disputa pelo bolo de anúncios das Estatais. Imagine o que representa para as tvs (a cabo, sobretudo) a concorrência de audiência com o *Netflix* ou com o *Youtube* e outras redes sociais. Com esse novo paradigma, estando no páreo novos veículos, menos conhecidos, não ligados aos grupos de maior poder da macroestrutura (GUIMARÃES, 2006), à órbita do sistema e que também querem parte desse bolo, é iminente um conflito.

Em que pese não sejam objetos deste texto o debate sobre a qualidade da programação ofertada pela mídia e os aspectos de responsabilidade sobre os objetos comunicados, é preciso compreender que, tecnicamente, quem tem mais audiência e pode garantir mais visibilidade para determinada marca tem mais possibilidade de faturamento. Apesar de não avaliar a qualidade da produção, é preciso considerar que toda a programação dos veículos de comunicação – sobretudo a grande mídia – impõe valores sociais através de suas produções e precisa criar produtos que sejam bem recebidos (ainda que possam ser considerados pobres em valor intelectual) e agreguem valor comercial ao seu portfólio. Isso é uma condição intransigente do negócio do entretenimento.

É curioso, ao analisar alguns elementos da mídia-negócio (sobretudo na complexa relação dos Governos de coalizão capitaneados pelo PT com as grandes empresas do setor), perceber um comportamento pouco habitual nesse mercado. Mesmo fazendo grandes investimentos e com crescimento progressivo – os investimentos estatais federais no setor, entre 2003 e 2013, foram em torno de R\$22,2 bi (SECOM/IAP, 2015) –, o governo

teve uma grande oposição e foi alvo certo dos maiores veículos de comunicação, tão bem remunerados por ele mesmo.

A determinação dos veículos que recebem investimentos federais de publicidade não é normatizada, nem parece ser técnica, apesar de se ter números acerca do custo unitário de anúncio, avaliações assertivas de audiências dos veículos e recomendações da SECOM nesse sentido.

O planejamento dos investimentos em mídia é imprescindível para a aquisição de capital reputacional, uma das bases do processo de construção de valor através de trocas, o *marketing*. Porém, tais ferramentas não são objeto exclusivo dos profissionais de comunicação. Sobretudo, no campo governamental, a condução das ações de governo, seus resultados e seus representantes são objetos tão poderosos quanto a própria mensagem formulada pelos profissionais da imagem. Isso porque tais objetos devem ter lastro: o que é comunicado deve encontrar amparo nas consequências das decisões governamentais. Senão, a queima do estoque de valor de imagem é inevitável.

A identidade de marca surge, nesse contexto, como a consolidação de uma rede de valores que não são, necessariamente, vinculados ao aspecto comunicacional. Isso mostra que o *marketing* vai além da mensagem formulada. Ele está associado à própria constituição e manutenção da governança do Estado. Trata-se de uma dimensão mais ampla, gerencial e fundamentalmente estratégica.

Na mesma perspectiva, a comunicação governamental tem nuances próprias e difere-se do objeto deste capítulo por ser instrumento para proposição da imagem e materialização do valor construído no processo de formulação estratégica do composto de *marketing*. Em que pesem as confusões do senso comum, justificadas pela intrínseca relação que existe entre comunicação e *marketing*, as duas coisas são diferentes e complementares.

### **3. A COMUNICAÇÃO NO SETOR GOVERNAMENTAL**

A comunicação é um processo fundamental na formulação da identidade de marca governamental. Ela é o elo que conecta a estratégia de *marketing*, impressa no marco conceitual da identidade, ao público-alvo.

A comunicação é o fenômeno social que se liga à necessidade da humanidade de se relacionar (CHARAUDEAU, 2006). Braga (2010, p. 51) afirma que “a comunicação é assumida como trabalho no âmbito de um dispositivo interacional”. Por sua vez, a comunicação produz discurso por meio de informação (CHARAUDEAU, 2006).

Há hoje uma dificuldade em conceituar a comunicação governamental. Há, especialmente, uma complexidade em separar os conceitos de comunicação pública e de comunicação governamental. Reconhecendo essa complexidade, o texto abarcará algumas ideias de comunicação, diferenciando-as a partir de determinada visão que considera a função, o histórico e a aplicação no Brasil.

Assim, retomando o conceito de comunicação na perspectiva de Braga (2010), definindo-a como trabalho no âmbito de um dispositivo interacional e tendo-a como ferramenta e como processo, é possível tentar desmembrar a comunicação pública e a comunicação governamental.

#### **3.1. COMUNICAÇÃO PÚBLICA**

A dimensão pública e a dimensão governamental tratam de elementos diferentes (MATOS, 2012). Em parte, a história do Brasil e a definição clássica de Estado ajudam a consolidar uma ideia que mistura os dois conceitos. De acordo com Bernardes e Ferreira (2015, p. 35), o “Estado é uma entidade político-social juridicamente organizada para executar os objetivos da soberania nacional”. Sua composição é tripartite, sendo composta por território, população e governo, que é o comandado pela autoridade soberana do Estado, e é um elemento formal e institucional de representação.

A tradição brasileira, ditatorial ou presidencialista, sempre buscou centralizar no governo o poder, as decisões e a gestão do Estado. O modelo de comunicação, então, foi conformado a partir daí. Duarte (2018, p. 1) sustenta que:

Comunicação Pública é um conceito que tem origem na noção de comunicação governamental. A raiz da evolução está na viabilização da democracia e na transformação do perfil da sociedade brasileira a partir da década de 1980. As duas grandes referências originais em comunicação governamental no século XX registram viés autoritário. Durante os anos 1930 o governo federal definiu políticas de controle de informações cujo apogeu se deu entre 1939 e 1945, por meio do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) e uma rede nacional que buscava controlar e orientar a imprensa. Durante o regime militar, é organizado o Sistema de Comunicação Social no âmbito do governo, cujos focos eram propaganda e censura.

É preciso então separar o conceito em dois períodos. Antes e depois de 1988. O termo “comunicação pública” era utilizado no Brasil, em meados da década de 1980, como sinônimo de comunicação estatal. De acordo com Herz (2005, *apud* DUARTE, VERAS, 2006), pode-se pensar no período que antecede a Constituição Cidadã em comunicação pública como aquela distinta da comunicação privada.

O debate constitucional determinou novos mecanismos que buscaram a democratização da comunicação e, com isso, a ressignificação da comunicação pública. A intensa mudança estrutural e política decorrente do novo marco constitucional e o impacto das TIDCs fez com que o conceito de comunicação pública e comunicação Estatal se tornassem incompatíveis. O novo papel da sociedade civil, dos movimentos sociais e do espírito republicano nascente na década de 1990 trouxe novos atores e uma dinâmica de comunicação que deixou de consolidar esse entendimento.

Assim, a comunicação pública passou a ser um imbricado e complexo ambiente de interações que envolve a disputa da narrativa e dos temas de interesse dos diversos grupos sociais. Era praticada, de acordo com Duarte e Veras (2006), na esfera pública e pelo terceiro setor – e, complementemente-se, pelo setor privado (agindo ou não sob concessão), além do próprio governo.

## **3.2. COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL**

A comunicação governamental, por sua vez, é a parte da comunicação pública que trata dos dispositivos de comunicação do governo. Em 2013, ela era uma atividade pública sob responsabilidade pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM). Essa função pública deve seguir regulamentos específicos e tem duas dimensões diferentes.

### **3.2.1. Dimensão interna e externa**

Na dimensão interna (intracomunicação), têm-se a comunicação entre os diversos órgãos da administração pública, seja a comunicação formal, seja a informal. Cada um dos poderes e entes federativos têm regras específicas para essa comunicação. Seus métodos determinam desde a tramitação de processos até o funcionamento da redação oficial e canais de comunicação intragovernamental.

Grande parte dessa comunicação não é facilmente encontrada. Isso porque documentos como memorandos, ofícios e circulares, além de e-mails de expediente, não são publicados nos portais da transparência. Isso, de certa forma, é compreensível por uma questão estrutural. Apesar de ser composta por diversos documentos teoricamente públicos, seria necessária uma grande engenharia para dar publicidade a tantos documentos.

A comunicação interna também estabelece os protocolos e procedimentos de relações públicas, normatizando para funcionamento de eventos e condutas protocolares de agentes públicos. Trata-se, então, de comunicação voltada para funcionamento, alinhamento, fluxo e organização do governo.

Uma questão interessante acerca da comunicação intragovernamental é a gestão documental, que, ao contrário dos repositórios de marcos legais e outros documentos, é descentralizada. Cada setor possui seus próprios arquivos e lógicas de funcionamento.

A dimensão externa é mais visível: refere-se à comunicação do setor público com a sociedade. Se dá por meio de mídia digital, mídia impressa, mídia televisiva, cinema e uma série de outros suportes.

É essa a dimensão da comunicação governamental geralmente confundida com *marketing*, em função da sua aplicação. Todavia, como já percebido, o *marketing* traz a estrutura estratégica que pode (e geralmente é) ser suportada por ferramentas de comunicação. Ao se observar esses conceitos de comunicação, vê-se que eles não são correspondentes ao conceito de *marketing*. A comunicação cria dispositivos que permitem a emissão, recepção e interpretação de códigos, mediados ou não, e gera retorno (*feedback*). Ela não tem como objetivo a geração de valor. Todavia, ela dá suporte semântico para a estratégia, pois a materializa. A comunicação personifica a proposta de valor em signos interpretáveis.

A conexão entre comunicação e *marketing* é muito grande e, na prática, a linha que separa os dois é muito tênue. Ao se retomar a obra de Vásquez (2007), pode-se utilizar da metáfora “duas faces da mesma moeda”. Dessa forma, ter uma boa comunicação externa demanda ter uma boa estratégia de *marketing* e vice-versa.

### 3.2.2. Identidade de marca externa do Estado

A estratégia de posicionamento de *marketing* demanda a construção de uma identidade de marca. No campo da comunicação, o elemento identitário que demarca essa perspectiva é o elemento externo, a identidade visual.

O Governo Federal sempre atrelou aspectos conexos a sua ideologia como elementos dos logotipos que sustentou. Especialmente, desde o regime militar de 1968, o elemento gráfico separado dos signos formais do Estado passou a ser muito utilizado.

É possível separar a identidade externa do Estado da identidade externa do governo. A identidade do Estado é determinada pelos símbolos nacionais. De acordo com o Governo Federal, são divididos em cinco elementos:

O primeiro é o Brasão de Armas do Brasil, desenhado pelo engenheiro Artur Zauer, por encomenda do primeiro presidente da República, marechal Manuel Deodoro da Fonseca. É um escudo azul-celeste, apoiado sobre uma estrela de cinco pontas, disposta na forma da constelação Cruzeiro do sul, com uma espada em riste. Ao seu redor, está uma coroa formada de um ramo de café frutificado e outro de fumo florido sobre um resplendor de ouro. O símbolo traz ainda a data da proclamação da República Federativa do Brasil: 15 de novembro de 1889.

O uso do brasão é obrigatório pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e pelas Forças Armadas. Ele está presente em todos os prédios públicos dos governos municipais, estaduais e federal, além de quartéis militares e policiais.

Figura 9 - Brasão de Armas do Brasil.



Fonte: Governo Federal, 2018.

Os hinos são o segundo elemento da identidade de marca do Estado. O governo brasileiro reconheceu, por meio do Decreto nº 171/1890, a composição musical do maestro Francisco Manoel da Silva como o Hino Nacional. O mesmo decreto aponta a composição de Leopoldo Miguez, baseada na poesia de José Joaquim de Campos da Costa de Medeiros e Albuquerque, como hino da proclamação da República.

A padronização do uso determina a força da identidade. De acordo com o Governo Federal (2018, s/p), “durante um período aproximado de 32 anos, cantavam o hino com letras diferentes e inadequadas, nem sempre ajustadas à beleza e a dignidade da música”. Assim, às vésperas do 1º Centenário da Independência, em 6 de setembro de 1922, o Decreto nº 15.671 oficializou a letra definitiva do Hino Nacional, versão escrita por Osório Duque Estrada em 1909.

Existem também outros hinos nacionais, que representam símbolos importantes para o país. O mais antigo é o Hino da Independência, composto por Pedro I. Há também o Hino da Bandeira, escrito pelo poeta Olavo Bilac, apresentado em 1906, e a Canção do Expedicionário, cantada pelos pracinhas que lutaram na 2ª Guerra Mundial.

O terceiro elemento é o selo. O governo Federal adota “O Selo Nacional do Brasil”, baseado na esfera da bandeira nacional. Nele há um círculo com os dizeres “República Federativa do Brasil”. É usado para autenticar os atos de governo, os diplomas e certificados expedidos por escolas oficiais ou reconhecidas. Foi criado pelo decreto nº 4, de 19 de novembro de 1889, reformulado pela Lei Federal nº 5.700, de 1º de setembro de 1971.

Figura 10 - Selo de Armas do Brasil

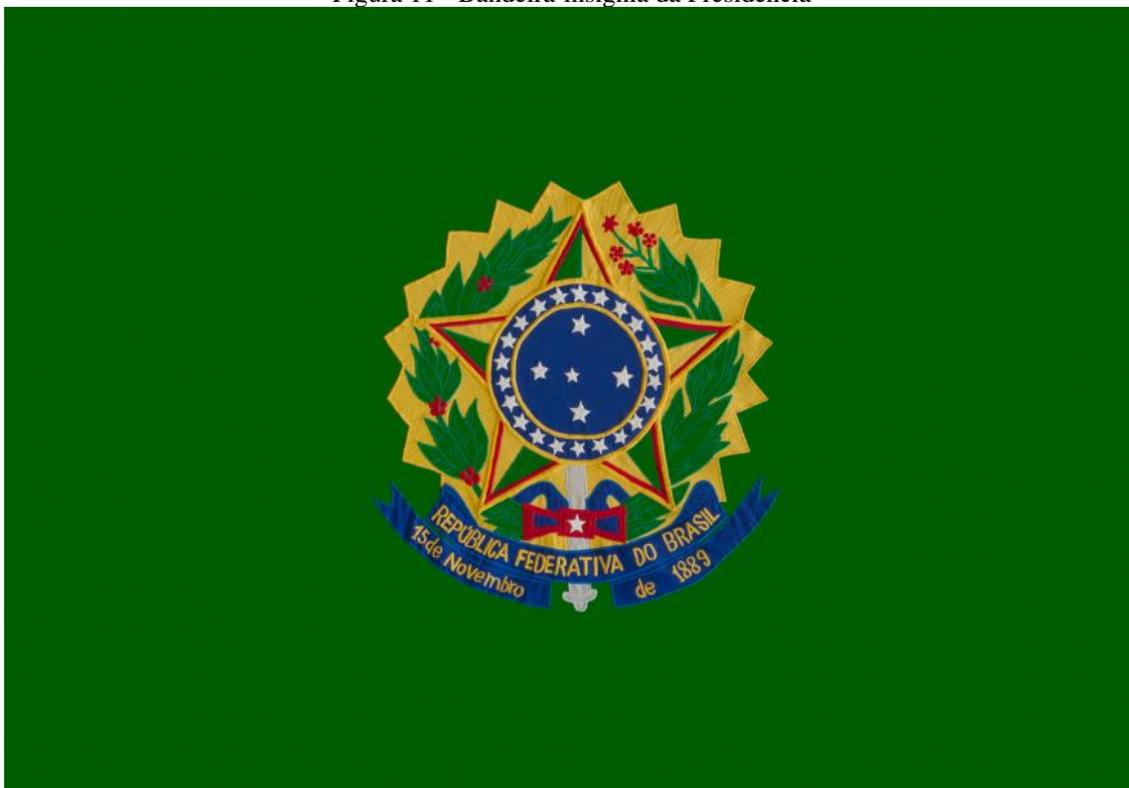


Fonte: Governo Federal, 2018.

O quarto elemento é a bandeira-insígnia da presidência, que traz o Brasão da República, um dos quatro símbolos nacionais, aplicado sobre o fundo verde. O escudo tem cor azul-

celeste e é apoiado sobre uma estrela de cinco pontas, com uma espada em riste. Ao seu redor está uma coroa formada de um ramo de café frutificado e outro de fumo florido sobre um resplendor de ouro.

Figura 11 - Bandeira-insígnia da Presidência



Fonte: Governo Federal, 2018.

O quinto elemento é a bandeira nacional. De acordo com o Governo Federal (2018):

Após a proclamação da República, em 1889, uma nova bandeira foi criada para representar as conquistas e o momento histórico para o país. Projetada por Raimundo Teixeira Mendes e Miguel Lemos, com desenho de Décio Vilares, foi inspirada na Bandeira do Império, desenhada pelo pintor francês Jean Baptiste Debret.

O novo símbolo foi instituído pelo Decreto nº 4, de novembro de 1889, manteve a tradição das antigas cores nacionais da bandeira imperial, verde e amarelo. Vale ressaltar que essas cores representavam outra identidade com a qual o Estado brasileiro, no momento de sua independência em relação a Portugal, quis se associar: cor verde, que simbolizava a Casa de Bragança, dinastia da qual fazia parte Dom Pedro I, e a cor amarela, que representava casa de Habsburgo, da imperatriz Leopoldina. Já na primeira república, criou-se a versão de que o verde representava as florestas e riquezas naturais e o amarelo o ouro e as

riquezas minerais existentes em solo brasileiro. As estrelas, que fazem parte da esfera, representam a constelação Cruzeiro do Sul. Cada uma corresponde a um estado e, de acordo com a Lei nº 8.421, de 11 de maio de 1992, deve ser atualizada no caso de criação ou extinção de algum estado. A única estrela acima da inscrição “Ordem e Progresso” é chamada *Spica* e representa o Estado do Pará.

Figura 12 - Bandeira do Brasil



Fonte: Governo Federal, 2018.

A questão da identidade e da narrativa esteve presente desde a colonização. Repare-se que não apenas as naus carregavam bandeiras e estandartes como, ao chegar em terra, o primeiro ato do colonizador consistiu em fincar uma bandeira no solo, estabelecendo a posse da Metr pole, num ato claro de personifica o da identidade do invasor, instituindo uma rela o simbólica de posse: construir uma identidade expandida da marca nacional: naquele momento tomava-se posse.

### 3.2.3. Identidade de Marca Externa do Governo

Os governos sempre estabelecem uma identidade própria, cujo uso   determinado por decretos e portarias. A principal diferença entre a identidade externa estatal e

governamental é a temporalidade. Enquanto a primeira é perene, a segunda é momentânea.

Os logotipos e identidades visuais são os principais elementos da identidade de marca externa governamental. No Brasil, a prática de mudar os logotipos das gestões tem relação com o avanço do desenvolvimento da propaganda governamental, a partir do governo militar.

De 1964 até 2016, os governos usaram dez logotipos diferentes:

Figura 13 - logotipos do governo militar



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de mídias do período, 2018.

Entre 1964 e 1985, o Governo Federal utilizou três marcas e alguns *slogans* diferentes. Dentre eles o “ame-o ou deixe-o”, em clara menção ao exílio. Os anúncios e frases de impacto da ditadura militar eram propagados pela televisão.

A dupla Dom & Ravel criou a música *Eu Te Amo, Meu Brasil*. No período, era comum a execução e hinos ufanistas, como *Este é um país que vai pra frente*, do grupo *Os Incríveis*. *Slogans* como “Brasil: Ame-o ou deixe-o!”, “Brasil: Ame-o”, e “Quem não vive para

servir ao Brasil, não serve para viver no Brasil” eram propagados através de objetos e em adesivos nas janelas dos automóveis.

Ao vencer o tricampeonato mundial de futebol, em junho 1970, no México, o Brasil assistiu a uma das maiores campanhas publicitárias de massa de sua história. No tricampeonato brasileiro, surgiu o hino *Pra Frente Brasil*, de autoria de Miguel Gustavo, usado até hoje.

Figura 14 - logotipos Collor-Itamar



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de mídias do período, 2017.

O logotipo “Governo do Brasil”, utilizado pelo presidente Fernando Collor de Melo, retoma as cores da identidade de marca do Estado, focado nas cores nacionais. O presidente Itamar Franco mantém as cores com menção ao triângulo que sugere os três poderes, mas que também pode sugerir alusão a “Minas Gerais”, prometendo ser um governo de unificação, o uso do *slogan* “União de todos” demonstra essa proposta.

Figura 15- logotipo primeiro governo FHC



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de mídias do período, 2017.

A marca do presidente FHC mantém as cores clássicas da bandeira e incorpora uma ideia de desenvolvimentismo, parte da agenda noticiada pelo governo. A marca tem um traço forte e quadrado, conotando força, e o *slogan* reitera tanto a ideia tanto de eficiência quanto de amplitude. Há um esforço em diferenciar o governo; daí o uso destacado da expressão “Governo Federal”.

Ao final do segundo governo, o posicionamento da marca foi mudado, e adotou-se um segundo logotipo, que recuperava a ideia de que o governo estava “trabalhando em todo o Brasil” há 8 anos.

Figura 16 - Segunda logo do Governo FHC



Fonte: Extraído de fragmento de mídia do período , 2018.

A nova marca reitera o destaque à palavra Brasil, constrói uma identidade muito próxima à bandeira nacional e adota o *slogan* “8 anos construindo o futuro”. O Governo traduz na identidade de marca externa sua intenção de dizer que é um governo de mudança de paradigmas.

Figura 17 - logotipo Governo Lula



Fonte: Governo Federal, 2018.

A marca do Governo Lula traduz elementos muito interessantes. Primeiro: é multicolorida, remete a um Brasil diverso, multiétnico. A perspectiva é reforçada pelo *slogan* “um país de todos”. Traz a expressão “Governo Federal” com menos destaque. Foi usada por oito anos, mas, ao contrário do antecessor, não foi substituída ao final do segundo mandato. A identidade de marca externa reforça elementos estratégicos (internos). O Governo Lula se propôs, desde o início, a ser um governo de inclusão social. Dessa forma, o logotipo reitera essa ideia.



Fonte: Governo Federal, 2018.

O Governo Dilma traz à tona a primazia do verde e amarelo, demonstrando maior formalidade. “País rico é país sem pobreza”, o novo *slogan*, enfatiza a necessidade da erradicação da pobreza. Assim como o governo, a marca propõe a continuidade da mesma “linha” do governo anterior. Dessa forma, percebe-se a mesma estrutura da marca anterior. Bueno (2011, s/p) reitera isso ao transcrever fala da ministra-chefe da Secretaria de Comunicação Social, Helena Chaves

De acordo com a ministra, a nova marca é uma “evolução” do slogan do governo Lula, que tinha letras menores e mais coloridas. A marca foi criada pelo publicitário João Santana, em parceria com o diretor de arte Marcelo Kértz. Ambos trabalharam na campanha eleitoral da presidenta.



Fonte: Governo Federal, 2018.

A segunda marca deu mais foco à expressão Governo Federal e mudou o *slogan*, incorporando a frase “Pátria Educadora”. Jorge (2017, p. 64) afirma que a mudança se deu pela incorporação e novas pautas:

No segundo mandato, o slogan é trocado (pois há novas pautas para o governo), e a mensagem passada também. O “Pátria educadora” parece ser uma tentativa de “grito de guerra”. A palavra “Pátria”, utilizada no hino nacional, representa ao mesmo tempo o nacionalismo, a força do país, o Estado; e a mãe, o acolhimento, o lar. O termo “educadora” é responsável pela divulgação do novo foco do Governo Federal: a educação e a cidadania. Novamente, ela traz ideias ambíguas: a educadora pode representar a mãe, que guia, que ajuda; mas também a hierarquia, o controle e a adequação ao Estado. Combinado com o estilo de letras (caixa alta, anguladas, em cor escura), o slogan torna-se forte e imperativo, porém traz maior carga “emocional” do que o anterior. Ele parece uma tentativa de chamar o brasileiro, de fazê-lo orgulhoso do país novamente.

O Governo de Michel Temer modifica a estrutura da logo. Ao apresentá-la de pronto, mesmo tendo feito isso ainda durante o governo provisório, ele demarca uma mudança de concepção.

Figura 20 - logotipo do Governo Temer



Fonte: Governo Federal, 2018.

A marca foi muito criticada por fazer analogia à estética do período da repressão. De fato, a mesma retoma esses conceitos. Além disso, erra ao representar menos estrelas do que há na bandeira, visto que ela toma como referência o Selo Nacional.

Frazão (2016) assinala, numa nota, a correção feita na marca:

A cerimônia de posse do ministro da Cultura, Marcelo Calero, nesta terça-feira marca também a estreia da logomarca definitiva do governo interino do presidente Michel Temer (PMDB). O primeiro desenho se baseava numa versão antiga da bandeira do Brasil, com cinco estrelas a menos – as estrelas

representam os Estados e o Distrito Federal. Além da correção, a versão final, exposta em painel montado no Palácio do Planalto, traz um degradê azul mais suave e deixa de fora a inscrição ‘governo federal’ abaixo de ‘Brasil’, quando aplicada em fundo de palco. O estudo da marca, com as variações, ainda está em elaboração. A logomarca foi criada sob a batuta do marqueteiro do PMDB Elsinho Mouco, que é amigo de Temer, mas não tem contrato com o governo. Elsinho apresentou essa e uma segunda opção a Temer, ao lado da primeira-dama Marcela Temer e do filho do casal, Michelzinho. Ambos influenciaram a escolha da marca em tons de azul e branco. (FRAZÃO, 2016).

Para Jorge (2017, p. 63), o logotipo do Governo Federal “é um dos principais meios de comunicação entre cidadãos e Estado. Funciona como um selo, uma confirmação da presença e está presente em diversas comunicações”. Ela recorre a Bakhtin para explicitar o processo de proposta de valor expresso na identidade de marca externa:

A proximidade criada com o público-alvo está relacionada com uma propriedade do signo apresentada por Bakhtin (1998). O autor nos explica que os signos refletem uma realidade, na medida em que representam algo existente em uma sociedade; ao mesmo tempo, porém, essa representação é capaz de refratá-la. Isso significa que, conforme representamos nosso mundo através de signos, somos capazes de afirmar suas características, mas também de modificá-las, criando novas percepções e compreensões. Os signos utilizados na comunicação do Governo Federal também lidam com isso. Para se comunicar com a população, é importante que o Estado reflita os brasileiros de alguma forma (gerando identificação). Mas, ao mesmo tempo, tem o poder de refratar uma realidade, mudando a visão do país e dos próprios brasileiros. Em meio a uma crise de representação política, trazer de volta a “estabilidade” do Estado torna-se essencial. (JORGE, 2017, p. 56).

O logo substantiva a identidade visual, que, para Vásquez (2007), é um sistema de signos criado, organizado e disposto segundo critérios e princípios que visam representar, caracterizar e comunicar a identidade conceitual da marca, como decorre da identidade externa da marca, sua sistematização e delimitação respondem a um programa controlado pela organização.

Pela identidade visual, o invisível torna-se visível. Com a criação de um nome e a incorporação de um design se materializa a identidade conceitual. Por meio dos elementos visuais outorga-se uma personalidade à marca, fazendo com que ela se diferencie das outras. Deste modo, a identidade visual é um sistema que proporciona unidade e identidade a uma empresa, a um grupo ou uma instituição, bem como a seus produtos ou serviços. (VÁSQUEZ, 2007, p. 206).

A autora sustenta que a identidade visual identifica, diferencia, associa e reforça a entidade representada. Portanto, a comunicação, ao formatar um objeto de interação como o logotipo, traz à tona toda a complexa rede de valores proposta na identidade de marca interna. Esse composto transforma-se em elemento identificador das práticas

governamentais e catalisador do capital reputacional, personifica a percepção do próprio governo e dá as diretrizes de todos os produtos midiáticos que serão produzidos a partir de si.

Essa identidade, como já tratado, pode corresponder a um logotipo ou qualquer distintivo de pessoas, lugares, serviços, organizações, políticas e governos.

### **3.3. ÓRGÃOS DE COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL**

A gestão da comunicação governamental do Governo Federal é uma atividade pública sob responsabilidade da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM).

A Secretaria gerencia a experiência com a marca. Ela é o cérebro da máquina de criação da cadeia de valor percebido e deve fazê-lo através da gestão efetiva da marca, que é a representação da percepção de valor da identidade interna e externa do governo. Compreende, entre outros elementos, o símbolo, o logotipo, as emoções, as percepções e as cores. Essa tarefa dialoga com o que foi defendido por Kotler (2005), para quem a marca tem até seis níveis de significados: benefícios, atributos, valores, personalidade, cultura e usuário.

Diante da imposição de utilidade dada pela cultura política contemporânea, o Estado pode e deve gerenciar estrategicamente sua identidade de marca, que tem atributos de significação determinados, sobretudo por dimensões e perspectivas da comunicação e é distintiva de valores capitais para a Administração do governo. Neste contexto, é preciso reconhecer que a representação de determinado órgão vai além do aspecto gráfico da marca. É aqui que a estratégia de *marketing*, como ferramenta agregadora de valor, deve ser pensada como componente que extrapola a disponibilização de informação clara e precisa. Essa é a tarefa mais complexa do órgão de gestão da comunicação.

A marca da Polícia Federal, por exemplo, deve representar mais do que carros com sirenes ou policiais uniformizados. Ela assume o valor intangível que remete à segurança do cidadão e à eficiência em prestação de serviços públicos.

Especialmente, o organismo governamental precisa simbolizar algo maior. Deve estar articulado ao próprio conceito de cidadania. A marca então é um composto identitário que soma tanto as práticas quanto a proposta de imagem da organização (KOTLER, 2005). Ela é o conjunto de atributos que permeiam diversas dimensões da ação institucional e do relacionamento com a sociedade. Dentre eles, destacam-se a melhoria dos serviços e o aumento da satisfação do cidadão.

Como o serviço prestado pelo governo é um dos produtos do escopo de *marketing*, aperfeiçoá-lo, orientando-o a uma lógica de preço justo, prestação efetiva, celeridade e à satisfação do cidadão é fundamental pois melhora a imagem da organização. A estratégia de posicionamento da marca não encontra lastro sem ação efetiva do governo para garantir o bom funcionamento da oferta de serviços públicos. Esses elementos estão ligados e compõem uma cadeia de valores.

A influência positiva sobre hábitos da população é outro atributo importante. Um *slogan* famoso elucida essa ideia: “Sou brasileiro e não desisto nunca”. Tal máxima mostra como o posicionamento de valor, refletido em campanhas publicitárias, pode mexer com a autoestima coletiva. Kotler e Lee (2008) recomendam que campanhas de sucesso sejam mantidas. Salientam a importância de introduzir essas campanhas junto a mercados mais propensos aos estímulos que se pretendem empregar e que sejam promovidos, originalmente, comportamentos singulares, simples e exequíveis. A mensagem da máxima citada é assim: direta, clara e inspiradora.

As parcerias estratégicas estão também são fundamentais. A estratégia de *marketing* pode ser potencializada se houver a compreensão de que o governo não é uma ilha. Kotler e Lee (2008) recomendam parcerias com organizações e pessoas que possam aumentar a sinergia do processo de valoração da imagem governamental. Dessa forma, o uso de recursos de agências públicas pode impulsionar a ação do governo e mesmo a iniciativa privada, ao propagar ações de utilidade pública, pode otimizar a estratégia de *marketing* governamental. Assim, o *marketing* governamental pode explorar muitos recursos.

O relacionamento com a mídia é uma importante forma de impulsionar a proposta de valor. Ter uma relação com a imprensa e estabelecer táticas que possibilitem uma relação próxima aos veículos de mídia pode garantir mais assertividade da política de

comunicação e da estratégia de *marketing*. Parte desse relacionamento, no caso brasileiro, dá-se pela própria distribuição e recursos aos veículos de mídia através de anúncios nos mais diversos meios.

Em que pese o interesse dos grandes grupos no financiamento governamental de veiculação de campanhas, ter uma assessoria de comunicação e uma geração de conteúdo relevante é igualmente importante.

Não se pode desconsiderar a influência de outros agentes sociais que podem se converter em parceiros ou opositores. A ação de um grupo de empresários ou de um movimento social pode colocar em xeque a proposta de valor do governo ao mobilizar esforços contrários às suas pautas.

Assim, a SECOM deve construir ferramentas que articulem a percepção sobre as decisões do governo, possibilitando seu posicionamento, a maximização da experiência com a marca e a construção de diferenciais que aproximem a sociedade, engajem os cidadãos e gerem valor.

### 3.3.1. História, estrutura e papel institucional da SECOM

O funcionamento da Administração Federal é organizado pela Lei 10.180/2001. Ela determina o planejamento do Estado “sob a forma de sistemas as atividades de planejamento e de orçamento federal, de administração financeira federal, de contabilidade federal e de controle interno do Poder Executivo Federal” (Lei Federal 10180/2001).

Esse sistema tem o objetivo de formular o planejamento estratégico nacional, bem como os planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social. Esse sistema também formula o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os próprios orçamentos anuais, além de gerenciar o planejamento e a execução orçamentária da União. Devido às diretrizes de descentralização, o sistema deve buscar a promoção da articulação com outros entes federativos para compatibilizar normas e tarefas afins aos sistemas destes e garantir a integração e o aperfeiçoamento da Administração Pública.

Assim, “o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal compreende as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas socioeconômicas” (Governo Federal, 2011).

O orçamento federal é programado por tipos, e estes em diversas ações. Podem ser tipificados como programas por Gestão e Manutenção, que visam o funcionamento do Estado e suas instituições, tanto para os organismos do poder Executivo quanto para os poderes legislativo e Judiciário; Programas por Operações Especiais, que abarcam programas de financiamento do Estado, dívida pública, transferências constitucionais, reservas de contingência e participação brasileira em instituições nacionais e internacionais; e Programas Temáticos, que abrangem políticas sociais e diversas áreas de atuação e interesse do Estado. O funcionamento da SECOM foi planejado dentro desse universo mas pode mudar, de acordo com o governo. Ele é delimitado pelo Programa de Gestão e Manutenção da Presidência da República<sup>1</sup> e possui quatro ações:

Quadro 3 - Publicidade institucional

Tipo de ação	Atividade
Finalidade	Propiciar o atendimento ao princípio constitucional da publicidade, mediante o acesso da população à informação sobre atos, obras e programas dos órgãos e entidades governamentais, suas metas e resultados; dar amplo conhecimento à sociedade das políticas públicas do Poder Executivo Federal; divulgar os direitos do cidadão e serviços colocados à sua disposição; estimular a participação da sociedade no debate e na formulação de políticas públicas; disseminar informações sobre assuntos de interesse público dos diferentes segmentos sociais e promover o Brasil no exterior.
Descrição	A Comunicação do Poder Executivo Federal compreende a formulação e implementação da política de comunicação e divulgação social do Governo, mediante a implantação de programas informativos e o desenvolvimento de sistemas de informação e pesquisa de opinião pública, a realização de ações de assessoria de imprensa, de relações públicas, de comunicação digital, de promoção, de patrocínio e de publicidade.
Unidade responsável pelas decisões estratégicas	Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM)
Unidades executoras	Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM)
Áreas responsáveis pelo	Secretaria de Comunicação Integrada (SCI)

<sup>1</sup> As ações podem ser conhecidas por meio do arquivo disponível em <<http://www.secom.gov.br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/arquivos/programa-e-acoes-2012-secom-versao-final-1.pdf>>

gerenciamento e condução da ação	
Base Legal	Art. 37 da Constituição Federal; Art. 2º - B, da Lei nº 10.683, de 28/05/2003; Decreto nº 6.555, de 8 de setembro de 2008; Decreto nº 6.377, de 19 de fevereiro de 2008; e Instrução Normativa nº 2, de 16 de dezembro de 2009, da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República – SECOM – PR.

Fonte: SECOM, 2018.

Quadro 4 - Publicidade de Utilidade Pública

Tipo de ação	Atividade
Finalidade	Propiciar o atendimento ao princípio constitucional da publicidade, mediante ações que visam informar, esclarecer, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a população ou segmento da população para adotar comportamentos que lhe tragam benefícios sociais, com o fim de melhorar a sua qualidade de vida.
Descrição	A ação se desenvolverá por meio de divulgação de conteúdos vinculados a objetivos sociais de interesse público, que assume caráter educativo, informativo, de mobilização ou de orientação social, ou ainda que contenha uma orientação à população que a habilite ao usufruto de bens ou serviços públicos e que expresse, com objetividade e clareza, mediante a utilização de linguagem de fácil entendimento para o cidadão.
Unidade responsável pelas decisões estratégicas	Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM)
Unidades executoras	Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM)
Áreas responsáveis pelo gerenciamento e condução da ação	Secretaria de Comunicação Integrada (SCI)
Base Legal	Ação Padronizada

Fonte: SECOM, 2018.

Quadro 5 - Capacitação de Agentes para o Sistema de Comunicação

Tipo de ação	Atividade
Finalidade	Qualificar e aprimorar tecnicamente os agentes de comunicação do Governo Federal.
Descrição	Realização de ações de aperfeiçoamento e atualização baseadas em estudos, pesquisas, produtos, serviços e qualificação profissional voltados à compreensão e qualificação das práticas de comunicação e ao aperfeiçoamento de agentes de comunicação e autoridades que atuam como interlocutores e difusores de informações de governo, buscando modernizar processos, fluxos e articulação entre os diversos órgãos do Poder Executivo Federal e a Sociedade, com o objetivo de constituir-se em referência na avaliação e difusão de práticas de qualidade em comunicação pública.
Unidade responsável pelas decisões estratégicas	Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM)
Unidades executoras	Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM)

Áreas responsáveis pelo gerenciamento e condução da ação	Assessoria Especial de Comunicação Pública
	Art. 6º, Inciso XV, do Decreto nº 6.555, de 8 de setembro de 2008; e Art. 2º-B, da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

Fonte: SECOM, 2018.

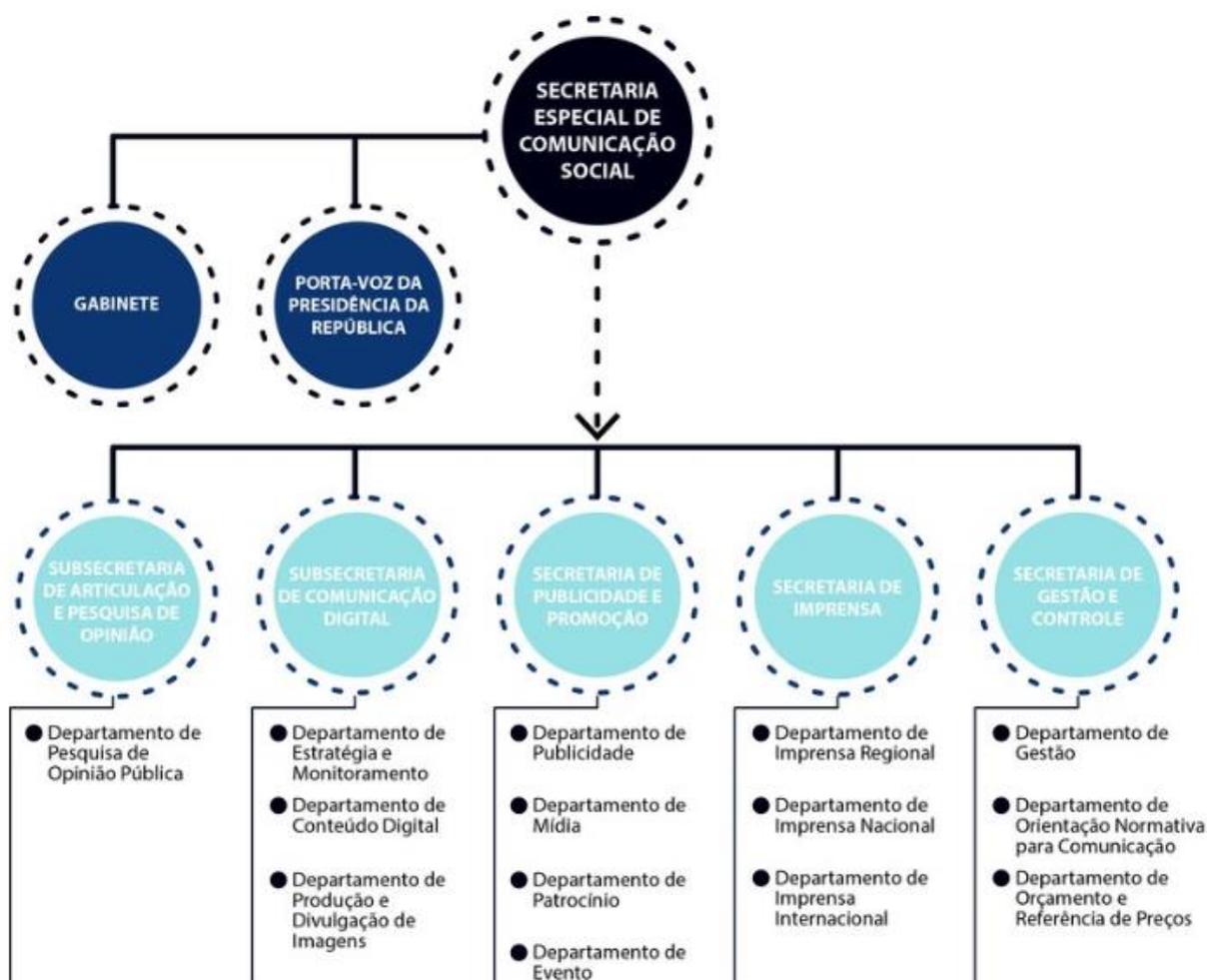
Quadro 6 - Comunicação e Transmissão de Atos e Fatos do Governo Federal

Tipo de ação	Atividade
Finalidade	Assegurar o acesso da sociedade à informação sobre direitos e deveres do cidadão, fortalecendo a cidadania e a integração nacional, mediante divulgação das políticas públicas, programas, ações e projetos de interesse público.
Descrição	Cobertura jornalística das atividades do Governo Federal, transmitindo-os em tempo real em televisão (aberta e fechada), rádio e internet. Acompanhamento da agenda presidencial em Brasília e em todas as viagens realizadas pela Presidenta no Brasil e no exterior com divulgação por meio de transmissões ao vivo e programas jornalísticos. Divulgação de políticas públicas aos cidadãos, mediante a produção de conteúdo em formato de noticiosos, documentários, entrevistas e reportagens para veiculação em televisão, rádio, internet e outras plataformas digitais.
Unidade responsável pelas decisões estratégicas	Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM)
Unidades executoras	Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM)
Áreas responsáveis pelo gerenciamento e condução da ação	Núcleo de Comunicação Pública (Secretaria Executiva) e Departamento de Apoio Operacional e Administrativo (SIMP)
Base Legal	Lei nº 11.652, de 07 de abril de 2008 e § 1º do art. 2º - B, da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

Fonte: SECOM, 2018.

Para a realização dessas atividades, a Secretaria conta com sete estruturas de apoio (Esquema 6). Dessas, duas são de assessoramento direto (o gabinete do secretário e o porta-voz da Presidência) e mais cinco para a execução das políticas (articulação e pesquisa de opinião, comunicação digital, publicidade e promoção, imprensa e secretaria de gestão e controle). Elas se subdividem em 14 departamentos que gerenciam a política de comunicação. Há um vínculo direto entre a SECOM e assessorias de comunicação nos Ministérios. Em 2019, a SECOM perdeu o *status* de ministério e passou a ser vinculada à Secretaria de Governo.

Esquema 6 - Estrutura da SECOM



Fonte: Governo Federal, 2018.

### 3.3.2. Empresa Brasil de Comunicação

O Governo Federal conta ainda com a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), que é responsável pela TV Brasil, TV Brasil Internacional, Rádios EBC (Rádio Nacional do Rio de Janeiro, Rádio Nacional AM e FM de Brasília, Rádio Nacional da Amazônia e Rádio Nacional do Alto Solimões, Rádios MEC AM e FM do Rio de Janeiro e Rádio MEC AM de Brasília), Agência Brasil, Radioagência Nacional e Portal EBC.

Integra o conglomerado governamental, a EBC Serviços, responsável pela TV NBR e pelo programa A Voz do Brasil. Ela também gerencia a Rede Nacional de Rádio, licencia os programas dos veículos da EBC, fornece monitoramento e análise de mídias sociais e realiza todo o trabalho de publicidade legal para os órgãos da administração pública federal.

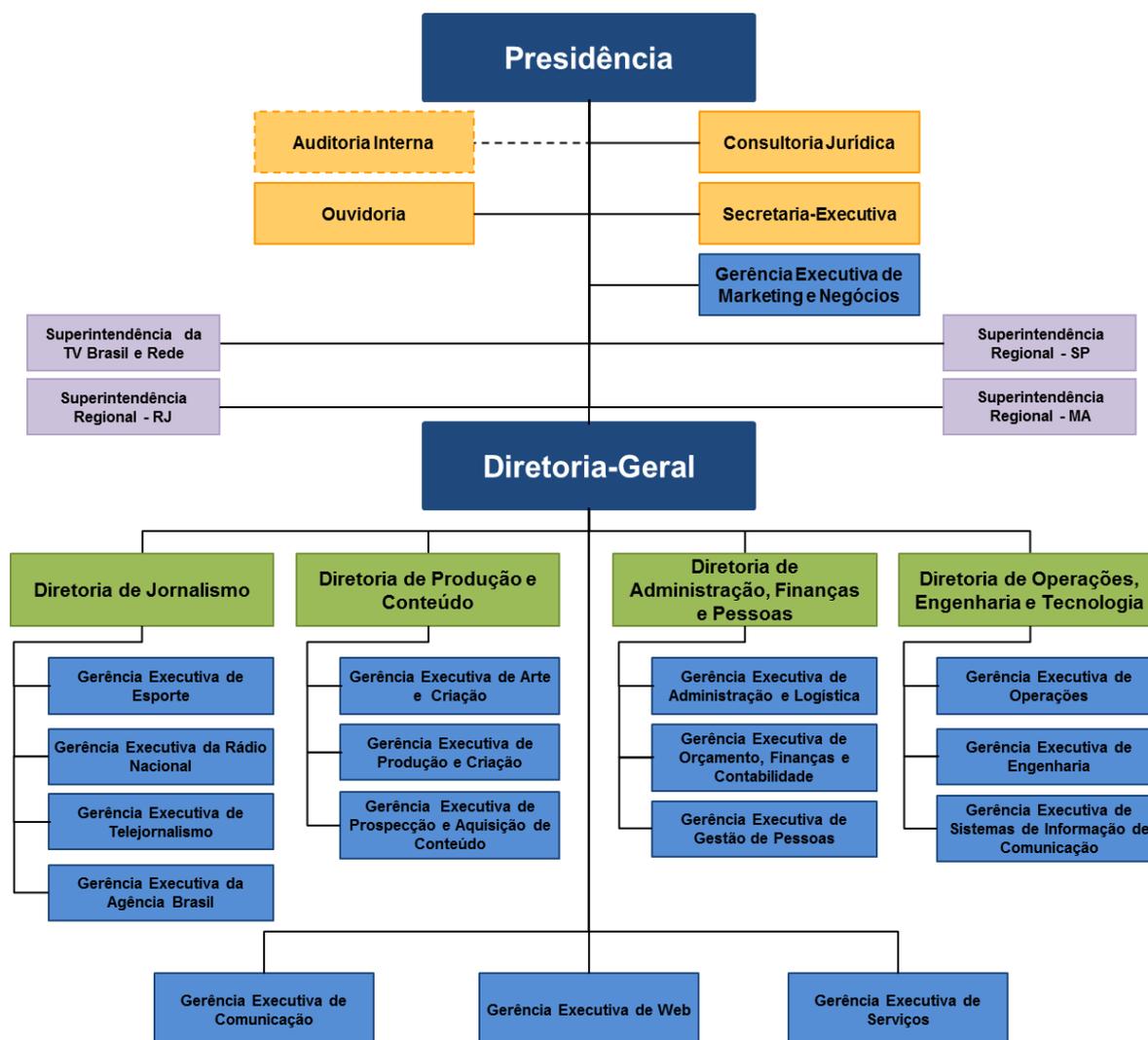
A EBC é um órgão da administração indireta federal, sendo vinculada, desde janeiro de 2019, à Secretaria de Governo da Presidência da República, por meio da Secretaria Especial de Comunicação Social.

A ideia de criar uma empresa pública de comunicação surgiu durante o 1º Fórum Nacional de TVs Públicas, em maio de 2007 na Capital Federal, durante os debates sobre TV pública. O evento, que envolveu vários setores da sociedade civil, gerou a Carta de Brasília, documento oficial do fórum, que incorporou a proposta de criação da Empresa. Em outubro do mesmo ano, foi editada a Medida Provisória 398, depois convertida pelo Congresso na Lei 11.652/2008, que autorizou a criação da Empresa. Esta foi efetivada pelo Decreto nº 6.246, de 24 de outubro de 2007.

A estatal foi criada a partir da incorporação do patrimônio, do pessoal e concessões de radiodifusão da Empresa Brasileira de Comunicação (Radiobrás) e dos bens públicos da União que estavam sob guarda da Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (Acerp). Com a criação da EBC, um novo contrato de gestão entre Governo Federal, por intermédio da EBC, e Acerp foi feito e esta passou a ser prestadora de serviços à EBC, que herdou as concessões de canais da Radiobrás

A EBC tem autonomia e independência em relação ao Governo Federal para definir produção, programação e distribuição de conteúdos no sistema público de radiodifusão, que tem a finalidade de prestar serviços de radiodifusão pública com o objetivo de promover a cidadania. A programação da EBC é exibida em redes de televisão e rádio com temas das áreas de educação, arte, cultura, ciência e tecnologia e visa estimular a produção de conteúdos regionais, nacionais e independentes. A empresa é uma sociedade anônima de capital fechado, representado por ações, tendo a União 100% delas. Entretanto, poderão também ser acionistas da EBC entidades ligadas à Administração Federal indireta, aos estados e municípios – estes até o limite de 49% do capital social. O financiamento da EBC vem do Orçamento Geral da União, além de verbas obtidas pela venda de programas, licenciamento de marcas, doações, publicidade institucional, patrocínio de programas e prestação de serviços a organismos públicos e privados. De acordo com a Deliberação CONSAD nº 39, de 10/10/2018, a estrutura da EBC foi alterada:

Esquema 7 - Estrutura da EBC



Fonte: Governo Federal, 2018.

A empresa declara que sua missão é criar e difundir conteúdos que contribuam para a formação crítica das pessoas. E que tem por visão ser referência em comunicação pública. De acordo com Rodrigues (2015a), a Estatal possuía, em 2012, 2.222 funcionários: 339 jornalistas, 668 pessoas no departamento administrativo e 1.215 em áreas operacionais.

Estas características, em tese, diferenciam a EBC da SECOM, que a priori é um organismo de comunicação governamental. Entretanto, na prática a subordinação da empresa ao Governo faz com que ela possa ser observada por meio da incorporação de sua práxis ao interesse e programa governamental. Logo, assume seu caráter, ainda que com relativa autonomia.

### 3.4. PROPAGANDA E PUBLICIDADE NO GOVERNO FEDERAL

A SECOM, desde 2003, tem um grande acervo das produções publicitárias do governo. Ela disponibilizou até 2016, no seu *site* institucional, muitas informações relevantes sobre o processo de contratação, produção e direitos de uso das peças. Antes do Governo Lula, não havia agência de publicidade contratada e cada órgão ou entidade do Poder Executivo Federal realizava sua própria campanha institucional. As práticas de preço e contratação de publicidade implementadas em 2013 foram consolidadas e mantidas até 2018.

Em 26 de dezembro de 2013, a SECOM publicou os contratos de serviços de publicidade prestados por agências de propaganda aos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal. Ao se analisar o edital de licitação e a minuta de contrato, percebe-se que são elaborados em conformidade com a Lei nº 12.232/2010 e, de forma complementar, com as Leis nº 4.680/1965 e nº 8.666/1993. Da mesma, forma, em obediência à legislação, a duração desses contratos é definida no edital de licitação, sendo, geralmente, de 12 meses, podendo ser prorrogados até a vigência total de 60 meses. Logo, a Secretaria está subordinada aos ritos de contratação estabelecidos pela legislação.

#### 3.4.1. Como foi construída a política de preços praticados?

No processo de licitação, a SECOM realiza uma pesquisa de preços, que é passo imprescindível e obrigação legal na instauração de processo licitatório ou de qualquer contratação.

De acordo com a SECOM (2018, s/p):

A pesquisa de preços é procedimento prévio e indispensável para a verificação de existência de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes de contratação pública e serve de base, também, para confronto e exame de propostas em licitação, pois sua principal função é garantir que o Poder Público identifique o valor médio de mercado para uma pretensão contratual.

Os serviços de publicidade, prestados por intermédio de agências de propaganda, a órgãos e entidades (anunciantes) do Poder Executivo Federal, os procedimentos licitatórios (no tocante à fixação de percentuais máximos que a administração se propõe a pagar) e a prorrogação de contratos (no que se refere à busca de percentuais mais vantajosos) são

instruídos com base em pesquisa de preços, cujo procedimento está previsto na Lei nº 8.666/1993 (art. 43, IV), no Decreto nº 2.271/1997 (art. 3º, § 2º) e à época, ainda, na Instrução Normativa da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MPOG nº 5/2014), que, em seu artigo 2º, afirma:

A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização, por exemplo, de contratações similares de outros entes públicos, como é o caso dos órgãos e entidades anunciantes do Governo Federal que mantêm contrato com agências de propaganda. (BRASIL, 2014, s/p)

De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU):

Os sistemas oficiais de referência da Administração Pública refletem, em boa medida, os preços de mercado e, por gozarem de presunção de veracidade, devem ter precedência em relação à utilização de cotações feitas diretamente com empresas do mercado. (TCU, 2016, p. 11).

De acordo com o inciso V do art. 38 do Decreto nº 9.038, de 26 de abril de 2017, cabe ao Departamento de Orientações Normativa para Comunicação (DENOR) “fornecer aos órgãos e às entidades integrantes do SICOM referências de remuneração de agências de propaganda”. Assim, como a SECOM era o órgão central do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal (SICOM), com base em prerrogativas a ela atribuídas pelo artigo 4º do Decreto nº 6.555/2008, foi organizada e disponibilizada a disponibiliza a planilha “Anunciantes do Poder Executivo Federal – Remuneração de Agências de Propaganda”.

No documento, há dados relativos aos contratos vigentes dos anunciantes do Poder Executivo Federal, bem como os respectivos percentuais pagos a cada serviço, pesquisas de preços possibilitava aferir maior efetividade na seleção dos percentuais praticados no mercado publicitário de anunciantes e relacioná-lo aos interesses do Governo Federal, dando bases para os serviços definidos nos editais de licitação ou de serviços previstos nos contratos que pretendiam prorrogar. Destaca-se que tais orientações não visavam subsidiar a definição dos próprios serviços que comporão a proposta de preços, mas, tão somente, a escolha ou definição dos percentuais.

Os serviços constantes da planilha “Anunciantes do Poder Executivo Federal – Remuneração de Agências de Propaganda” eram descritos no modelo de edital da

SECOM. Assim, a política de comunicação se tornava menos onerosa, pois alguns elementos não eram objetos de valoração nas propostas de preços dos editais publicados e passavam a fazer parte da política de preços adotada nos editais da SECOM. Dessa forma, a Secretaria norteava e orientava os anunciantes do sistema público nos percentuais ideais para cada anúncio, seguindo o princípio da moralidade, da economicidade e da eficiência, sem prejuízo das orientações contidas na Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 5/2014. Essa política articulava parte da estratégia de *marketing* e visava garantir à administração preços ou percentuais vantajosos a serem ofertados pelas agências de propaganda, em contratações futuras ou em contratos a serem prorrogados.

Há ainda a complexidade sobre a precificação e sobre o referenciamento de preços para o mercado publicitário. Sobre isso, a SECOM, utilizando a metodologia retromencionada, considera:

Cabe informar, dada as peculiaridades desse tipo de contratação, que, diferentemente da compra de produtos industrializados, disponíveis no mercado para consumo, portanto, prontos e acabados, a oferta de preços na contratação de serviços publicitários, prestados pelas agências de propaganda, na forma de intermediação entre o anunciante e fornecedores de serviços especializados, é feita por meio de percentuais que incidirão sob os serviços prestados, justamente porque, nesse caso, os produtos (anúncios para revista, jornal, televisão, rádio etc.) ainda não estão prontos ou acabados: seus valores individuais ou detalhados só serão conhecidos após sua criação ou produção, a partir de um briefing que espelha a situação da ação publicitária pretendida. Por isso é que são pesquisados os percentuais praticados, não os preços individuais dos produtos. (SECOM, 2018).

Portanto, a verificação da compatibilidade e da adequabilidade dos percentuais de valoração das propostas de preços estabelecidos em cada edital com a prática de mercado considera as peculiaridades desse tipo de contratação e a partir desta análise, sugere como critérios às seguintes dimensões (SECOM, 2018):

- a) O valor dos contratos pesquisados deve estar próximo ao valor da contratação que se pretende efetuar ou do contrato a prorrogar. O valor da verba deve corresponder, em tese, ao volume de ações de publicidade a serem realizadas, representadas, sobretudo, pelo volume dos investimentos em veiculação;
- b) A área de atuação ou segmento dos anunciantes pesquisados, dentro do possível, deve guardar similaridade com a área de atuação ou segmento do anunciante autor da pesquisa, a fim de que aos serviços prestados reflitam a complexidade ou o perfil das ações publicitárias do anunciante;

c) Os serviços constantes em cada edital ou contrato dos anunciantes autores da pesquisa devem corresponder aos serviços listados na planilha aqui disponibilizada. Ainda que a descrição do serviço contido no instrumento convocatório ou no contrato do anunciante (autor da pesquisa) seja similar à do serviço elencado na planilha desta SECOM, tais serviços devem ter a mesma finalidade;

d) A área geográfica onde é prestado o serviço, dentro do possível, deve ser a mesma (ou próxima), tendo em vista que, em tese, se a região onde é executado o contrato não for bem servida de agências de propaganda, essa carência pode implicar a oferta de percentuais mais altos na prestação do serviço, em comparação a praças bem servidas de agências de propaganda.

Assim, o modelo de contratação, em que pesem os princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade como balizadores, deve ainda considerar os critérios acima, referenciar pela contratação anterior para o mesmo objeto licitado ou contratado e ainda proceder à seleção, na planilha “Anunciantes do Poder Executivo Federal – Remuneração de Agências de Propaganda”, dos percentuais referentes aos serviços em harmonia com o que disciplina a Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 5/2014, sobretudo em relação ao teor dos parágrafos § 1º ao §6º do art. 2º da norma referida (SECOM, 2018).

É possível perceber que a estrutura de comunicação montada a partir de 2003 é robusta e foi se aperfeiçoando. Apesar de o objeto deste trabalho ser o ano de 2013, a concepção do sistema de comunicação do Governo Federal, ora citado, foi pensada ainda no primeiro Governo Lula e seguiu com uma estrutura muito similar nos Governos Dilma e com alterações substanciais no Governo Temer. No ano das manifestações, os processos de contratação das agências já eram regulados pela legislação federal e por instruções do Poder Executivo. Todavia, a tomada de decisão sobre a priorização dos recursos, dentro destes marcos era política.

É possível verificar também que a política de comunicação e a própria estrutura construída são sistemas complexos que envolvem uma série de processos gerenciais que se desdobram em dimensões estratégicas, táticas e operacionais que eram consideradas dentro de sua perspectiva política, econômica, social e tecnológica na orientação da comunicação governamental.

Essa longa descrição da comunicação do Executivo Federal é fundamental para compreender o funcionamento da bilionária máquina que foi desenvolvida e de seus macroprocessos, além da regulação da área. Ao retomar a complexidade do SICOM e do

processo de formulação, implementação e monitoramento da estratégia de *marketing* governamental, é possível pensar nas razões que levaram a determinadas posições do governo durante a crise impulsionada pelas manifestações de junho de 2013.

### **3.5.A POLÍTICA FEDERAL DE INVESTIMENTOS EM MÍDIA**

A construção de uma série de estruturas governamentais, capitaneadas pela SECOM, mostra que, para o Governo Federal, historicamente, comunicação e *marketing* são elementos importantes. A percepção de que podem ser responsáveis pela ampliação de um governo ou por sua derrocada, possivelmente, empoderou a narrativa que inseriu no orçamento da União rubricas específicas para garantir grandes aportes financeiros no setor.

Esse sistema de comunicação, ao objetivar promover o governo, estabeleceu relações para instrumentalizar a mídia como canal ou veículo de propagação de uma informação ou de difusão dos objetivos governamentais e aquisição de capital reputacional. O termo mídia aqui é empregado para referir-se ao conjunto de empresas do ramo de comunicação de massas que utilizam de diversos suportes (rádio, tv, *internet*, impresso) para desenvolver seus empreendimentos.

A mídia, como negócio, preocupa-se em faturar. Nesse sentido, seu interesse é ampliar as possibilidades de rentabilidade e de aquisição de audiência, que sempre vem acompanhado de conquista da confiabilidade por parte do telespectador, que se acostuma a consumir informações por determinados canais, e de capital reputacional, por se tornarem favoritos na audiência de determinados públicos.

Essa característica possibilita à mídia alterar narrativas e o próprio processo de criação de valor e, enquanto instrumento de profunda capilaridade social, pode influenciar e contribuir na manipulação do jogo político e na percepção dos cidadãos. Por isso, a mídia

constitui-se como um poder e, dessa forma, configura-se como investimento importante para o programa de governo.

### 3.5.1. O investimento midiático do Governo Federal nas gestões petistas

Attucch (2014), editor do Brasil 247, afirma que há uma politização do debate sobre o financiamento de *blogs*, *sites* e portais de *internet* não alinhados com os chamados barões da mídia, grupos familiares que detêm o controle de grande parte da audiência nacional em diversos meios: tv, *internet*, rádio e impresso.

De acordo com o jornalista, as emissoras do bispo Edir Macedo faturaram R\$1,3 bilhão; de Sílvio Santos R\$1,2 bilhão; de Johnny Saad R\$1 bilhão. O Estado de S. Paulo faturou 188 milhões; a Abril R\$523 milhões; e a Folha R\$206 milhões. Isso só entre 2000 e 2013. Müller (2016) afirma que o investimento em publicidade do Governo Federal, nesse período, aumentou 65%. Apenas em 2014 (SECOM/IAP, 2014) foi da ordem de R\$2,4 bilhões.

No caso do Grupo Globo, a cifra é ainda maior. De acordo com a Rodrigues (2015b), no período de governo do PT, só a Rede Globo de Televisão recebeu R\$6,2 bilhões, considerando apenas as praças comandadas pela TV Globo. Os valores aumentam se consideradas as afiliadas e outros veículos (*internet*, impresso e rádio) do grupo.

Dos 13,9 bilhões gastos para veicular publicidade estatal nos governos Lula e Dilma, mais de 50% foram apenas para o sistema Globo. Todavia, a partir de 2014, a empresa perde “pedaços do bolo”. Em 2002, no final do governo FHC, possuía 49% das verbas estatais; em 2003, com Lula, salta para 59%. Em 2015, com Dilma, cai para 36%.

Quando comparados os valores absolutos de investimento por audiência, há uma assimetria no tratamento da Globo, que não teve queda como as outras emissoras, de acordo com Rodrigues (2015c)<sup>2</sup>. O autor ainda informa também o investimento nos

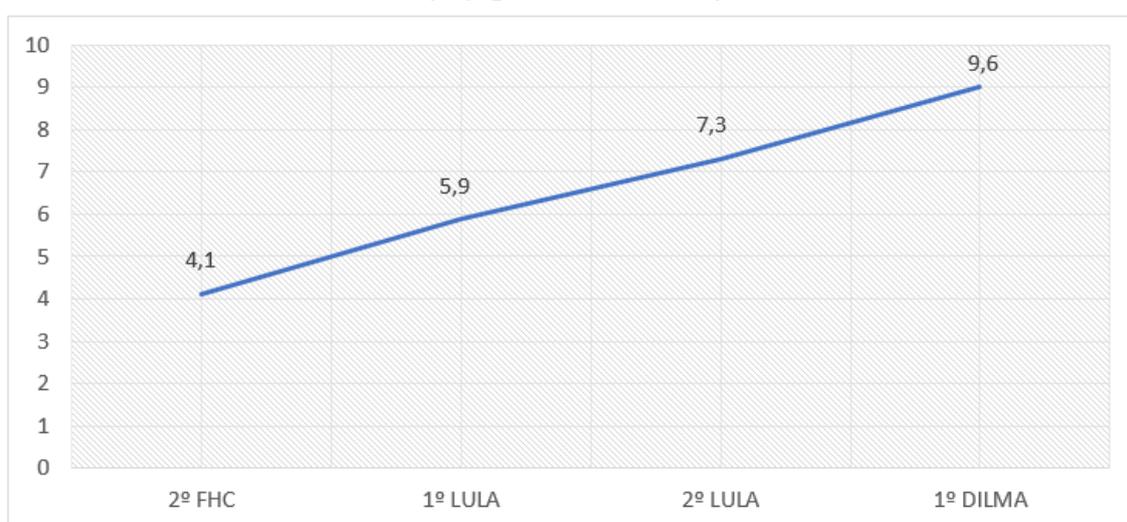
---

<sup>2</sup> Os dados da Secom, sistematizados pelo Instituto de Acompanhamento da publicidade – IAP estão disponíveis em <<https://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2016/07/06/acesse-a-integra-dos->

jornais impressos. De 2003 a 2014, foram investidos R\$2,1 bilhões com publicações de peças da Administração Pública Federal. Não obstante, 35% foram destinados à Folha de São Paulo, Estado de São Paulo, Valor Econômico e O Globo (RODRIGUES, 2015d).

O Gráfico 1 mostra o investimento total em mídia feito pelo governo Federal desde o início da série histórica (ano 2000). Se esses dados forem isolados, é possível verificar um investimento substancial nos veículos de mídia que atacavam a administração Lula/Dilma e que deram substância ao *impeachment*.

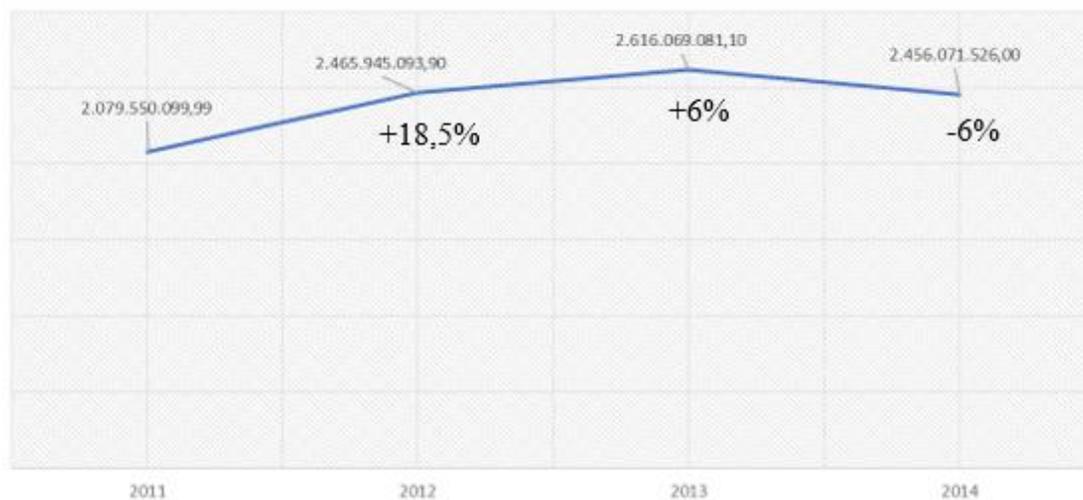
Gráfico 1 - Investimentos em propaganda dos mandatos presidenciais (em R\$ bilhões)



Fonte: SECOM, 2015.

Ao se isolar o primeiro mandato da Presidenta Dilma no Gráfico 2 e analisar o período de 2011 a 2014, percebe-se ao comparar 2013, ano das jornadas com 2011, primeiro ano do governo, um aumento de 25,7% no investimento em mídia. Entre 2012 e 2013, o crescimento foi de 6%.

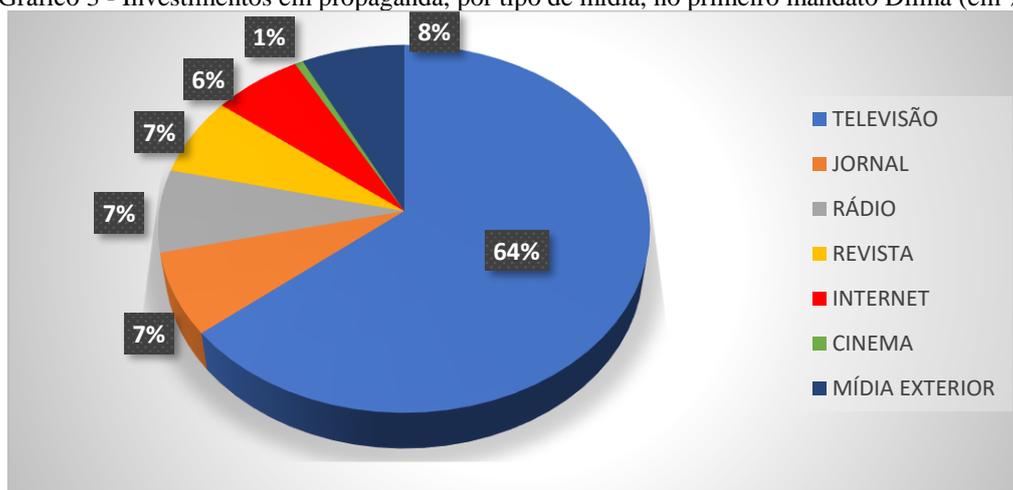
Gráfico 2 - Investimentos em propaganda no primeiro mandato Dilma (em R\$ bilhões)



Fonte: SECOM, 2015.

Ao isolar os tipos de mídia, o primeiro governo Dilma investiu, prioritariamente, na televisão:

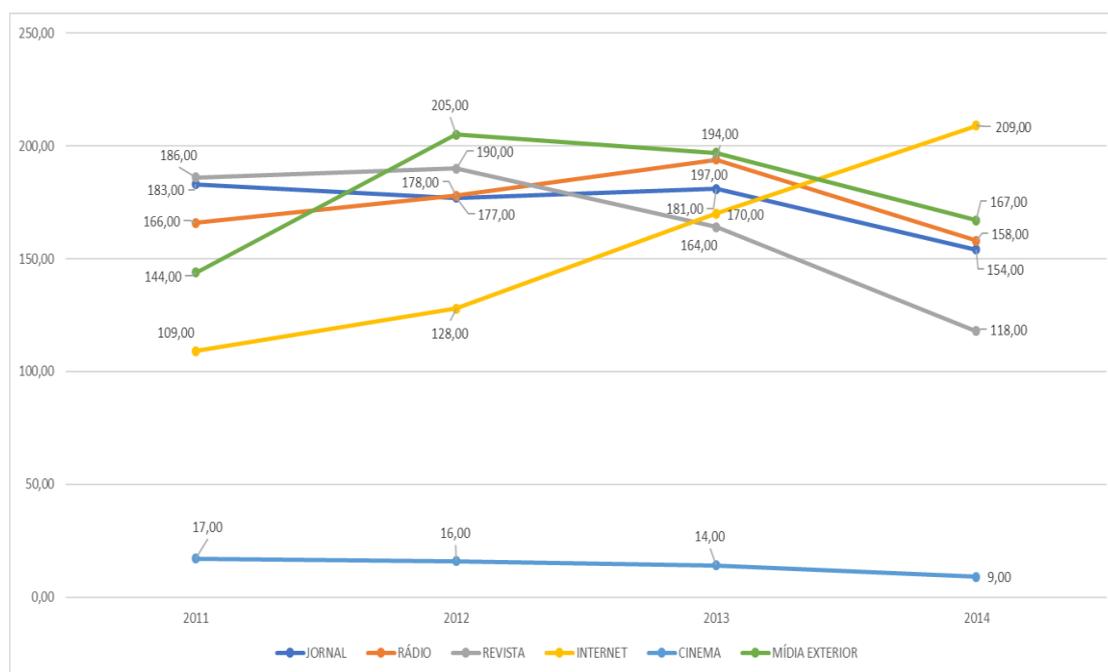
Gráfico 3 - Investimentos em propaganda, por tipo de mídia, no primeiro mandato Dilma (em %)



Fonte: Elaborado pelo autor, 2015

No Gráfico 4, na análise ano a ano, a *internet* se destaca. Isolando o ano de 2014, o investimento em *internet* só perdeu para o investimento em tv, tendo crescido 47% em relação ao início do mandato.

Gráfico 4 - Investimentos, por tipo de mídia, exceto tv, no primeiro mandato Dilma (em milhões)



Fonte: elaborado pelo autor, 2018.

Em contraponto, o investimento em outras mídias cai vertiginosamente entre 2013 e 2014. O destaque é o segmento de revistas, que já vinha numa decrescente e chegou a variar em 43% em relação ao investimento em internet, em 2014. No ano anterior, essa variação era de 3,53%. É interessante destacar que em 2013 houve um pico de investimentos em mídia.

O Governo Dilma diversificou mais em relação aos meios digitais do que os governos anteriores, conforme Gráfico 4. Aumentou o investimento em mídia de *internet* e empoderou novos canais que utilizam a *web* como suporte. De acordo com a Rodrigues (2015e) a Administração Federal começou a anunciar no Facebook em 2010 e a rede social saltou, em investimentos, de R\$8.167,00 naquele ano para R\$24.038.451,00 em 2014. Muito pequeno se considerado o investimento feito em tv no mesmo ano: só a Rede Globo faturou, em publicidade da União, quase R\$603 milhões, ou seja, em 2014 o Facebook recebeu 3,98% do que recebeu a empresa dos Marinho.

Os investimentos do Governo Federal na chamada mídia alternativa cresceram também. A crítica sobre os valores pagos a esses veículos, se comparados aos veículos convencionais, foi feita, especialmente, por interlocutores da própria mídia tradicional, que concorre pelos recursos destinados ao setor. Todavia, o montante, em 2014, de R\$9,2 milhões, nem se compara com os investimentos na grande mídia. Esse valor representa

1,52% de tudo que foi gasto no mesmo ano, apenas com a TV Globo. A empresa recebeu (Gráfico 5) um aporte imensamente maior do que as outras mídias.



Fonte: SECOM, 2015.

### 3.6. PROBLEMAS NA INTERFACE DE *MARKETING* E COMUNICAÇÃO DO GOVERNO

É possível asseverar que o investimento midiático do Governo Dilma (R\$ 9,6 bilhões) foi o maior já realizado pelo Executivo Federal. No entanto, o investimento foi direcionado a veículos que, como se perceberá no próximo capítulo, desenvolveram majoritariamente uma narrativa contrária ao próprio Governo e ao Partido dos Trabalhadores. Nesse sentido, há que se considerar duas possibilidades que podem ajudar a explicar o fenômeno demonstrado aqui: a estratégia de *marketing* era pouco efetiva ou não havia estratégia de *marketing*, pois as ações do governo ficavam, na área, resumidas à atuação da SECOM por meio de políticas de comunicação institucional.

Essa perspectiva é nociva. Se pensar-se no *marketing* como uma estratégia holística, ele deve dar resposta para diversos cenários. Entretanto, se é relegado ao escopo de atuação de um determinado órgão, e não de todo o sistema, os resultados podem ser inócuos diante das complexas saturações pelas quais todo governo passa. A demonstração da (in)efetividade de uma estratégia de *marketing* e da política de comunicação pode ser dada pela construção e monitoramento por indicadores.

Dessa forma, indicadores como popularidade e confiança do governo e do chefe executivo são continuamente monitorados. Para tentar demonstrar a perda de capital reputacional, foi calculada a média de popularidade do Governo em 2012, 2013 e 2014, considerando extremos: a maior e a menor avaliação positiva de acordo com a pesquisa demonstrada

no gráfico 7. O resultado foi cruzado com o investimento em propaganda (gráfico 2), igualmente isolando-se o período de 2012 a 2014, para efeitos de comparação, e percebe-se a queda de sinergia mesmo no período em que houve aumento de investimento em comunicação. Aplicando-se o cálculo do custo de cada ponto em relação à média de popularidade, percebe-se que a cada ano ele passou a custar mais (Tabela 1).

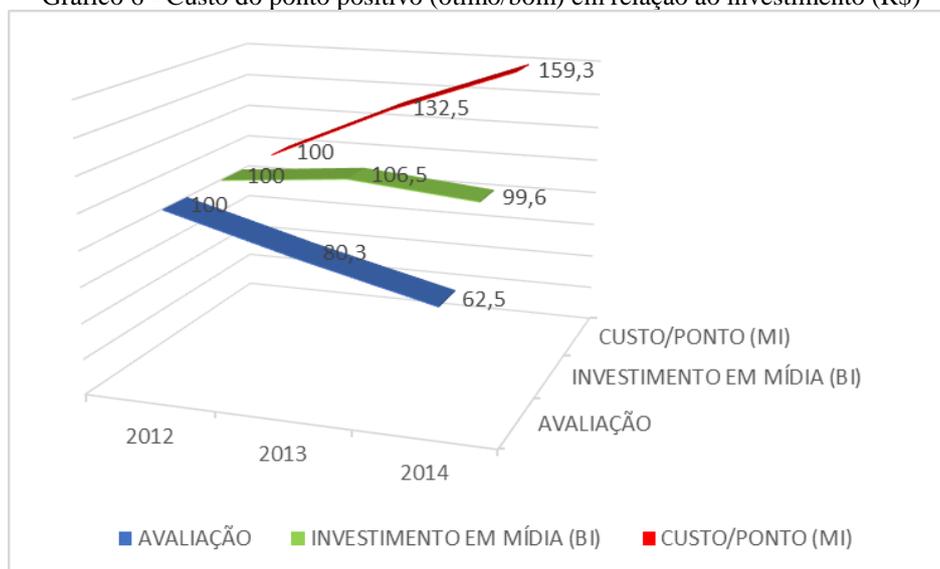
Tabela 1 - Custo do ponto positivo (ótimo/bom) em relação ao investimento (R\$)

ANO	MÉDIA	INVESTIMENTO EM MÉDIA	CUSTO/PONTO
2012	56	R\$ 2.465.945.093,00	R\$ 44.034.733,80
2013	45	R\$ 2.626.069.081,10	R\$ 58.357.090,69
2014	35	R\$ 2.456.071.526,00	R\$ 70.173.472,17

Fonte: elaborado pelo autor, 2019.

É elementar que o mal investimento em mídia não é o único responsável pela avaliação do governo e pela perda de capital reputacional. Entretanto, ao considerar a hipótese da inefetividade ou inexistência de uma política de *marketing*, fica explicado onexo causal entre aumento do custo do ponto e diminuição da sinergia do sistema, demonstrando um claro déficit (Gráfico 6).

Gráfico 6 - Custo do ponto positivo (ótimo/bom) em relação ao investimento (R\$)



Fonte: elaborado pelo autor, 2019.

As grandes somas distribuídas entre os principais grupos que sustentaram o discurso de oposição, ainda que justificáveis do ponto de vista da efetividade de alcance, em função

da audiência, deram suporte, viabilidade e eco a um discurso que deslegitimou qualquer possibilidade de reação do governo. Vale ressaltar que a mesma lógica se valeu para os investimentos da Administração indireta (Tabela 2), que contribuiu, de forma semelhante.

Tabela 2 - Investimento da Administração indireta em mídia 2011-2016 (R\$)

Meios	2011	2012	2013	2014	2015	2016
TELEVISÃO	997.459.127,81	1.229.845.376,18	1.275.219.866,63	1.346.118.940,38	1.032.564.841,00	757.896.383,67
JORNAL	113.375.088,40	115.382.145,31	113.789.981,65	122.934.235,52	60.759.129,13	46.661.192,74
RÁDIO	81.885.403,06	77.653.203,99	83.659.745,95	69.849.336,22	65.612.869,73	34.317.599,15
REVISTA	140.483.464,24	125.942.056,23	121.582.124,10	93.804.084,96	55.107.770,07	27.669.061,38
INTERNET	64.927.720,32	74.176.722,76	81.723.619,60	131.945.536,03	162.822.508,20	106.622.997,05
CINEMA	13.396.814,76	11.022.045,03	13.313.018,66	4.815.214,96	2.066.698,86	3.395.547,84
MÍDIA EXTERIOR	67.124.770,69	73.485.316,38	89.715.138,75	86.271.029,83	77.175.625,31	47.568.446,72
TOTAL GERAL	1.478.652.389,28	1.707.506.865,88	1.779.003.495,34	1.855.738.377,90	1.456.109.442,31	1.024.131.228,55

Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

É como se, de um lado, o Governo tentasse tirar lama de um córrego com tratores, mas, de outro, continuasse dispensando esgoto com uma vazão maior do que a capacidade das máquinas no mesmo lugar. Ao financiar os veículos que, mesmo integrantes do próprio governo, declaradamente, avaliavam como opositores, estimularam estruturas que visavam desconstruir sua própria imagem. A postura de ministros, deputados e militantes demonstra que possivelmente o governo estava esclarecido do cenário. Especialmente, tinha consciência do papel e da estratégia dos meios convencionais de comunicação.

Tabela 3 - gasto com publicidade 2013 e 2014

Meio	2013		2014		Evolução 2013-2014 (em %)
	Valor total	% do total	Valor total	% do total	
TV	1.591.923.440,23	64,64	1.555.169.043,37	66,99	-2,31
Internet	159.284.195,75	6,47	195.698.717,04	8,43	22,86
Mídia exterior	177.767.598,07	7,22	155.729.323,68	6,71	-12,40
Rádio	185.908.353,28	7,55	148.566.711,86	6,40	-20,09
Jornal	171.902.813,03	6,98	144.896.896,95	6,24	-15,71
Revista	153.366.719,25	6,23	109.740.376,16	4,73	-28,45
Cinema	14.243.360,98	0,58	9.038.040,18	0,39	-36,55
Outdoor	8.361.895,71	0,34	2.508.713,01	0,11	-70,00
<b>Total</b>	<b>2.462.758.376,30</b>		<b>2.321.347.822,25</b>		<b>-5,74</b>

Fonte: Fernando Rodrigues, 2015.

O deslocamento de audiência dos canais tradicionais para a *web* fez com que, entre 2011 e 2015, o investimento em mídia digital aumentasse. Só entre 2014 e 2015, o Governo investiu mais cerca de R\$36,4 milhões em mídia digital (tabela 3). Entretanto, a concentração de recursos nos canais que receberam investimentos se manteve. Em 2013, o montante distribuído em *internet* (incluindo os *sites* da grande mídia e de veículo

abertamente críticos do governo), corresponderam a apenas 6%. A tv ainda era, d e longe, o canal prioritário.

Sem presença maciça (especialmente na *web*, que impactaria segmentos da juventude) e sem efetividade do discurso, tendo sua divulgação calcada em propagandas institucionais, o cenário estava montado para que as narrativas que compuseram o ano de 2013 se estabelecessem. A instituição de uma política de valoração e o empoderamento das estruturas de *marketing* poderiam contribuir para determinação de investimentos midiáticos mais assertivos e para a construção de uma política de comunicação mais efetiva, que poderiam ter alterado ou amenizado o impacto das manifestações que abalaram a popularidade da presidenta Dilma Rousseff.

#### 4. AS MANIFESTAÇÕES DE 2013 E A AVALIAÇÃO DO GOVERNO

As políticas de comunicação e estratégias de *marketing* devem ser particularmente úteis em situações de crise. Isso porque o processo de geração de valor é ancorado na percepção da utilidade de um objeto para satisfazer as necessidades do público-alvo da ação de *marketing* (KOTLER, 2013). Dessa forma, para compreender o tempo-objeto deste trabalho, é imprescindível apresentar o momento político vivido em 2013, o ano que viu um dos maiores movimentos de protestos da história brasileira: as manifestações de junho de 2013.

Os primeiros protestos ocorreram em 2012. Eram contrários ao reajuste das tarifas de transporte urbano municipal no Rio de Janeiro. Entre 2011 e 2012, as passagens de ônibus aumentaram 10%, chegando a R\$2,75. Isso levou alguns movimentos, mais ligados à esquerda, a organizarem atos contra o reajuste. O mais emblemático, realizado em janeiro de 2012, numa passeata no trajeto Candelária - Central do Brasil, no Rio de Janeiro, foi encerrado com manifestantes abrindo as portas dos ônibus para os trabalhadores entrarem sem pagar. A polícia reagiu de forma violenta e novos atos começaram a reverberar.

Cavalcanti (2012) registrou o primeiro movimento mobilizado com personalidade própria. Em 27 de agosto de 2012, a prefeitura de Natal (RN) anunciou um aumento de R\$0,20 na passagem de ônibus. Após o anúncio, houve uma série de manifestações organizadas pelo movimento autodenominado “Revolta do Busão”. Inspirado nos moldes da primavera árabe, utilizava as redes sociais para se mobilizar.

No dia 29 do mesmo mês, a primeira manifestação terminou, novamente, com repressão policial. Há uma disputa de narrativa entre os depoimentos de manifestantes e da polícia sobre os números de participantes e sobre quem começou as agressões. De acordo com a Carta Potiguar (2012), no dia seguinte o protesto voltou com mais força, mas sem confrontos com a polícia militar. A pressão popular levou os vereadores a revogarem o aumento da tarifa de ônibus em 6 de setembro.

Diversos grupos passaram a organizar manifestações contra o aumento entre 2012 e 2013. As manifestações no Rio de Janeiro em 2012 somente cessaram após o então prefeito, Eduardo Paes, adiar para 2013 o segundo aumento do ano, de R\$2,75 para R\$3,00.

O adiamento ocorreu por pressão do Governo Federal, que à época buscava não ultrapassar a meta da inflação de 2012 – pressão exercida, igualmente, em outras capitais. Em 2013, as prefeituras aumentaram as tarifas quase que simultaneamente e isso reforçou a potencialidade do movimento em todo o país.

#### **4.1. O ANO DE 2013**

Os protestos dos cariocas e dos potiguares acenderam as faíscas de um grande movimento no Brasil. O protesto no Rio grande do Norte, ocorrido após a prefeitura de Natal anunciar um aumento de R\$ 0,20 na tarifa de ônibus, teve confronto com a tropa de choque da Polícia Militar, que disparou balas de borracha e bombas de gás lacrimogêneo em manifestantes que não ofereciam resistência, transformando a BR-101 em um palco de guerra. No confronto, alguns manifestantes foram presos e outros ficaram feridos. Em Natal, os protestos avançaram pelo mês de maio.

O movimento foi ganhando corpo e em junho eclodiu pelo Brasil, com grandes passeatas, agora não apenas no Rio Grande do Norte, mas também em São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte, Goiânia, Recife e várias outras cidades brasileiras.

Apesar dos antecedentes em outras capitais brasileiras, as manifestações contra o aumento da tarifa de ônibus só foram pautadas pela grande mídia com mais repercussão após a repressão dos primeiros protestos ocorridos em São Paulo, no início de junho de 2013, o que deu corpo ao movimento, inclusive.

Chauí (2013, s/p), analisando as manifestações paulistanas, faz um retrato do momento ao afirmar que:

Os manifestantes, simbolicamente, malgrado eles próprios e malgrado suas afirmações explícitas contra a política, realizaram um evento político: disseram não ao que aí está, contestando as ações dos Poderes Executivos municipais, estaduais e federal, assim como as do Poder Legislativo nos três níveis.

Ela destaca, entretanto, que algumas características do movimento apontam para uma direção que carece maior reflexão. Ela sustenta que, apesar da euforia em torno da nova forma de mobilização, com uso de redes sociais – que pareciam marcar o nascimento de uma “militância digital” que poderia derrubar o monopólio dos grandes conglomerados midiáticos –, alguns problemas se colocaram. O movimento se revelou como indiferenciado. Nesse sentido, lembrava uma “micareta”. A difusão de pautas fez com que as pessoas fossem para a rua por qualquer motivo: poderia ser por um show ou maratona esportiva, porém logrou ser pela questão da passagem. Dessa forma, para a autora, incorporou uma forma de um evento pontual e que acaba em si:

É sem passado, sem futuro e sem saldo organizativo porque, embora tenha partido de um movimento social (o movimento Passe Livre - MPL), ao crescer passou à recusa gradativa da estrutura de um movimento social para se tornar um espetáculo de massa. (CHAUÍ, 2013, s/p).

O fenômeno mexeu com o imaginário social e, assim, conformou-se, em que pesem suas diferenças no campo da interação e dos dispositivos, na mesma dimensão dos meios tradicionais de comunicação:

Assim, assume gradativamente uma dimensão mágica, cuja origem se encontra na natureza do próprio instrumento tecnológico empregado, pois este opera magicamente, uma vez que os usuários são, exatamente, usuários, e, portanto não possuem o controle técnico e econômico do instrumento que usam – ou seja, desse ponto de vista, encontram-se na mesma situação que os receptores dos meios de comunicação de massa. A dimensão é mágica porque, assim como basta apertar um botão para tudo aparecer, assim também se acredita que basta querer para fazer acontecer. Ora, além da ausência de controle real sobre o instrumento, a magia repõe um dos recursos mais profundos da sociedade de consumo difundida pelos meios de comunicação, qual seja, a ideia de satisfação imediata do desejo, sem qualquer mediação (CHAUÍ, 2013, s/p).

A recusa das mediações institucionais aponta para uma ação própria da sociedade de massa, portanto indiferente à determinação de classe social. Apesar de sua heterogeneidade, o movimento postula-se como homogêneo, para lhe conferir uma identidade de massas.

## 4.2. OS DOIS MOMENTOS

É possível separar dois distintos momentos nas manifestações. A característica comum entre eles foi o uso da *internet* como canal de mobilização e a dificuldade em se encontrar

um grupo (tradicional) como organizador, o que fez com que alguns elementos que tendiam a alguma perspectiva coletiva, ainda que apenas aparente, se colocassem como “puxadores” do movimento.

O primeiro momento foi marcado por uma pequena participação popular e uma cobertura quase inexistente da mídia. Houve muitos conflitos violentos entre os manifestantes e a polícia. O foco das manifestações foi o reajuste tarifário do transporte público.

Na capital paulista, a onda de manifestações populares teve início quando a prefeitura e o Governo do estado reajustaram os preços das passagens dos ônibus municipais, do metrô e dos trens urbanos de R\$ 3,00 para R\$ 3,20. Mello (2013, s/p) afirma que era “terceira manifestação organizada pelo Movimento Passe Livre que tenta reverter o reajuste de ônibus, trens e metros”. Salienta ainda que “em todas houve confronto com a Polícia Militar” (MELLO, 2013, s/p).

Desde janeiro de 2011, o preço das tarifas dos ônibus municipais de São Paulo era de R\$ 3,00. O valor das tarifas dos trens urbanos e do metrô haviam sido reajustados, pela última vez, em fevereiro de 2012, para o mesmo valor. O prefeito eleito em 2012, Fernando Haddad, anunciou, logo que tomou posse, que as tarifas seriam reajustadas em 2013.

Saliente-se que, orientado pela área econômica, o Governo Federal, de acordo com Máximo (2013), anunciou a publicação de uma medida provisória que desonerava o transporte público da cobrança de dois importantes impostos (PIS e COFINS), para evitar que os reajustes nas tarifas pudessem pressionar a inflação – o que parecia ser resposta às manifestações que já estavam em curso em todo o Brasil. Ainda assim, as tarifas de ônibus, trens urbanos e metrô foram reajustadas para R\$ 3,20 a partir de 2 de junho, estimulando os protestos.

Os confrontos em São Paulo foram sangrentos. A maior parte dos grandes grupos de mídia os classificou como vandalismo. Até aquele momento, a narrativa indicava grupos identificados à esquerda como responsáveis pela mobilização. Como resposta, a insatisfação potencializou novas mobilizações e estas foram convocadas pelas redes sociais. Os protestos espalharam-se para mais cidades. Em Fortaleza, 10 mil protestaram

contra o descaso das políticas de segurança pública e a explosão da criminalidade no Ceará. A pauta estava se ampliando. E junto com ela surgiam novos atores.

Em São Paulo, houve represália policial excessiva, que causou muitos feridos, incluindo vários jornalistas. O discurso da grande mídia não encontrava respaldo em outras coberturas. A mídia alternativa, impulsionada pela *internet*, mostrava, em vídeos, situações contraditórias à narrativa de massa. Gradualmente, a grande imprensa mudou o discurso e começou a atacar a postura policial.

No protesto de 11 de junho, em São Paulo, houve mais de 300 pessoas detidas, mais de 100 delas “detidas para averiguação” – prática comum em ditaduras, já que não há flagrante. Devido à violência da reação do Estado e de outros fatores, como a própria intenção de alterar as narrativas, que neste ponto começava a abraçar pautas diferentes e incorporar um discurso que buscava um culpado por todos os males, a grande mídia começa a enfocar o problema de outra forma.

Uma vez que a repressão é monopólio legal do Estado, indiferentemente do nível federativo, ao usar da força, em situações como esta, a percepção de valor do governo diminui (SCHÄFER, 2011) e ele perde capilaridade popular. Isso, possivelmente, contribuiu para a nova cobertura que a mídia passou a fazer. Com a tv dando espaço ao movimento (que, agora, já não pautava mais o preço do transporte público), a participação popular aumentou exponencialmente e, com ela, o desgaste do Governo Federal, que, já à época, foi reforçado pela narrativa construída como o “governo do PT”.

No segundo momento, o cenário muda e fica ainda mais extremo. A cobertura da mídia cresce, assumindo, inclusive, o papel de convocação da população (TATAGIBA, TRINDADE, TEIXEIRA, 2015). Assim, ganham grande participação popular e a repressão policial passa a ser condenada pela grande mídia. O crescimento do movimento acua o setor político, que começa a dar respostas, ainda que atrasadas, às pautas apresentadas. As bandeiras difusas ganham apelo popular e tornam-se chamariz para outros temas, sem organicidade. As pesquisas apontam grande queda de popularidade dos governantes, especialmente os do PT, partido que passa a ser associado fortemente à corrupção e ao mau uso da máquina pública. Nesse momento, o antipetismo torna-se uma

retórica ainda mais forte. O partido passa a representar o que deve ser combatido (MOTTA, 2019).

Esse segundo momento é marcado por manifestações majoritariamente pacíficas e são incorporadas novas pautas e exigências. Como vários governos declinam dos aumentos das passagens, o tema do transporte público começa a perder força. Em uma análise mais profunda, percebe-se que o debate sobre a qualidade do transporte, sua integração e sua precarização nunca foram o foco. Apenas o custo da passagem foi, de fato, pautado.

Houve manifestações diariamente em várias cidades do Brasil entre os dias 17 e 21 de junho. Entretanto, com a saída da questão do transporte, uma nova arenga já estava em curso. Assim, as manifestações tomaram, definitivamente, outro rumo, e começaram a ter temas menos focados na questão do transporte e surgiram pautas como as PECs 37 e 33, “cura” gay, ato médico... Fortaleceu-se o debate sobre os gastos com a Copa das Confederações FIFA de 2013 e com a Copa do Mundo FIFA de 2014, houve o movimento “Não vai ter Copa” e esses temas foram sendo misturados ao mote da luta contra a corrupção. A resultante de todos esses vetores de ação política levou à realização, no dia 20 de junho, de uma manifestação com um pico de mais de 1,4 milhão de pessoas nas ruas em mais de 120 cidades pelo Brasil. O movimento explodia sem liderança e sem pauta clara, mas com um inimigo consolidado: o governo (“do PT”).

### **4.3. A TRANSIÇÃO DA NARRATIVA**

O segundo momento oportunizou a construção da ideia de que todos os males do Brasil eram personificados em uma entidade. Era preciso atribuir o “valor negativo” a alguém. Em que pese o pseudo- e auto- atribuído papel de independência da mídia tradicional, a difusão das novas pautas deu um tom épico e heroico às jornadas. O discurso evocava a ideia de que naquele momento todos os problemas do país acabariam. Essa ideia fora personificada no bordão “O gigante acordou”. Que não se desconsidere, obviamente, a importância social, política e histórica das manifestações. É evidente que uma população mobilizada em prol de protestar por um país melhor é absolutamente legítima e necessária. Entretanto, um processo de mobilização sem formação de consciência política estava em curso. E era preciso encontrar um culpado para todos os problemas que se colocavam.

Diante dessa compreensão, o responsável pelos males abarcados nas pautas deveria ter algumas características. Dentre elas a abrangência e poder de intervenção e (má) vontade política para resolver os problemas: logo, toda a responsabilidade foi imputada aos governantes do momento; não necessariamente à estrutura e dinâmica do Estado.

2013 foi um ano pré-eleitoral e, até então, os resultados sociais e econômicos colocavam a esquerda brasileira – e por, extensão, governos da própria direita – em condições privilegiadas de governabilidade. Especialmente em São Paulo, a coalizão encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores logrou grande êxito, elegendo, no ano anterior, Fernando Haddad.

As manifestações alteraram o jogo e desgastaram quem estava no poder. De acordo com o Data Folha (2013), a aprovação ao governo Geraldo Alckmin (PSDB) caiu de 52%, segundo pesquisa realizada no início do mês de julho, para 38% no fim do mês, período que coincidiu com os protestos que aconteceram em várias cidades do estado de São Paulo, com destaque para a capital. No mesmo período, a taxa dos que consideram a gestão tucana regular passou de 31% para 40%, e foi de 15% para 20% o índice dos que avaliavam seu governo como ruim ou péssimo.

O desempenho de Fernando Haddad (PT) à frente da prefeitura de São Paulo sofreu dano similar: no início daquele mês, 34% aprovavam seu governo, ou seja, consideravam-no ótimo ou bom, índice que caiu para 18%. A fatia dos que desaprovavam o petista seguiu tendência inversa e cresceu de 21% para 40%, levando a taxa de ruim ou péssimo de Haddad após seis meses de governo a um patamar similar ao registrado por Jânio Quadros (43%), Paulo Maluf (41%), Celso Pitta (42%) e Marta Suplicy (42%) no mesmo período de gestão. Havia, ainda, 35% que consideravam o desempenho de Haddad regular – índice similar ao registrado em março de 2013 (37%).

A atuação de Alckmin e Haddad frente aos protestos que ocorreram na capital paulista, no caso do prefeito, e em outras cidades do estado também foram objetos de consulta junto à população, e o resultado mostrou o petista como o mais mal avaliado no episódio.

No caso do governador, 28% dos paulistas consideraram sua atuação ruim ou péssima, e 30% ótima ou boa. A fatia dos que avaliaram seu desempenho regular ficou em 35%. Em relação a Haddad, 44% dos paulistanos consideraram sua atuação ruim ou péssima. Os demais se dividiram entre aqueles que avaliaram o desempenho do prefeito como ótimo ou bom (19%) e regular (31%), e há 5% que não souberam opinar.

Como ano pré-eleitoral, as intenções de voto em Geraldo Alckmin na disputa pelo Palácio dos Bandeirantes em 2014 caíram em junho, mas os adversários do governador não conseguiram herdar o aumento da rejeição a seu nome e, com isso, viram aumentar a fatia de eleitores dispostos a votar em branco ou nulo. Em junho, Alckmin tinha 40% das intenções de voto, 12 pontos percentuais a menos do que obteve em pesquisa realizada na primeira semana de junho (52%).

Os dados apontam que a transição da narrativa da grande mídia impactou a aprovação dos governos e o foco no Governo Federal, cuja coalizão era liderada pelo PT, resvalou na cidade de São Paulo, o que pode explicar a queda de popularidade mais acentuada em relação ao prefeito Fernando Haddad. Essa transição pareceu ser uma oportunidade para desconstruir a imagem do governo de Dilma, herdeira política de um grupo no poder por três mandatos consecutivos e, assim, impactar o jogo político, desconstruindo o modelo inaugurado com a ascensão da esquerda. Aliás, o desgaste do (Governo do) PT se dá no contexto de um objetivo que antecede as manifestações e remonta às estratégias de enfraquecimento da imagem do Governo Lula, fortemente empreendidas pela dinâmica do “mensalão”. Tatagiba, Trindade e Teixeira (2015, p. 198) elucidam isso:

O contexto de denúncia e julgamento do “Mensalão” do PT (de 2005 a 2012) e as denúncias de corrupção envolvendo a Petrobras (durante as eleições de 2014) contribuíram fortemente para alimentar esse sentimento. Somada a isso, a crise econômica pela qual passa o país também se constitui em um elemento conjuntural importante para a compreensão desse cenário.

Os autores sustentam que o Governo Dilma, ao herdar o legado político social e, por extensão, os benefícios de *marketing* vinculados à popularidade do Governo Lula, também assumem parte do desgaste, que passa a ser vocalizado por meio das manifestações e da oposição.

Os gritos de “Fora PT” só voltariam a ser ouvidos em 2013, no contexto do ciclo de protestos contra o aumento da tarifa do transporte público. E agora não era mais “Fora Lula”; mas “Fora Dilma” (TATAGIBA, TRINDADE, TEIXEIRA, 2016, p. 200).

Tatagiba, Trindade e Teixeira (2015) demonstram a transição e discurso através do mapeamento de grandes manifestações entre 2007 e 2014. Os autores sustentam que o discurso passa a ser encabeçado pela racionalidade política da (nova?) direita e vocalizado a partir dos erros do governo e do aumento da crise econômica que fortaleceu tais grupos e o pseudo discurso de antipartidarismo. Em levantamento realizado em São Paulo, a partir do UOL Notícias, Folha de São Paulo, The Guardian, O Estado de S. Paulo e El País, os autores compilam os organizadores, as palavras de ordem e o público, demonstrando como as manifestações assumem um caráter político antipetista, ao mesmo tempo que afirmam não ser partidárias:

Tabela 4 - Protestos da direita em São Paulo (julho de 2007 a agosto de 2015)

<b>Data</b>	<b>Organizadores</b>	<b>Palavras de ordem</b>	<b>Público</b>
29/7/2007	Cansei	“Cansei”; “Respeito”; “Basta”; “Fora Lula”	5.000 -
17/8/2007	Cansei, OAB	“Cansei”, “Fora Lula”, “Lula ladrão, seu lugar é na prisão”	2.000 5.000
Jun. e Jul. 2013	-	“Fora Dilma”, “Fora PT” “O povo acordou, o povo decidiu ou para a roubalheira ou paramos o Brasil”	-
16/10/2014	Vem Pra Rua	“Fora PT”, “Fora Dilma”, “Fora corruptos”	300 -
22/10/2014	Vem pra rua	“Fora PT”, “Fora Dilma”, “Fora corruptos “	1.000 20.000
25/10/2014	Vem pra rua	“Fora PT”, “Fora Dilma”, “Fora corruptos“	8.000 -
1/11/2014	Movimento Brasil, Livre (MBL) Vem Pra Rua	“Fora PT”, “Fora Dilma”, “Fora corruptos	3.000 3.000
15/11/2014	Vem Pra Rua	Fora PT”, “Fora Dilma”, “Fora corruptos	6.000 10.000
29/11/2014	Revoltados Online (ROL)	“Fora Dilma”, “Fora PT”, “Fora Corruptos”, “Impeachment”	500
6/12/2014	MBL, Vem Pra Rua	“Fora PT”, “Fora Dilma”, “Fora corruptos”	5.000
8/3/2015	-	Panelaço, Palavras de conteúdo sexista	
13/3/2015	ROL	Impeachment	50
15/3/2015	MBL, Vem Pra Rua. ROL	“Fora PT”, “Fora Dilma”, “Fora corruptos”	1 milhão 210 mil Datafolha
12/4/2015	MBL, Vem Pra Rua, ROL	“Fora PT”, “Fora Dilma”, “Fora corruptos”	100 mil
6/8/2015	-	Panelaço	-
16/8/2015	MBL Vem Pra Rua	“Fora PT”, “Fora Dilma”, “Impeachment”	1 milhão

	ROL		135 mil Datafolha
--	-----	--	----------------------

Tatagiba, Trindade e Teixeira, 2015, p.199.

#### 4.4.A AVALIAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL

O ano de 2013 foi especialmente contraditório. No início do seu primeiro mandato, a presidenta tinha 59% de aprovação – o maior índice para um presidente neste período desde a redemocratização – e era elogiada por ser responsável pela “faxina ética” quando demitiu ministros envolvidos em casos de corrupção.

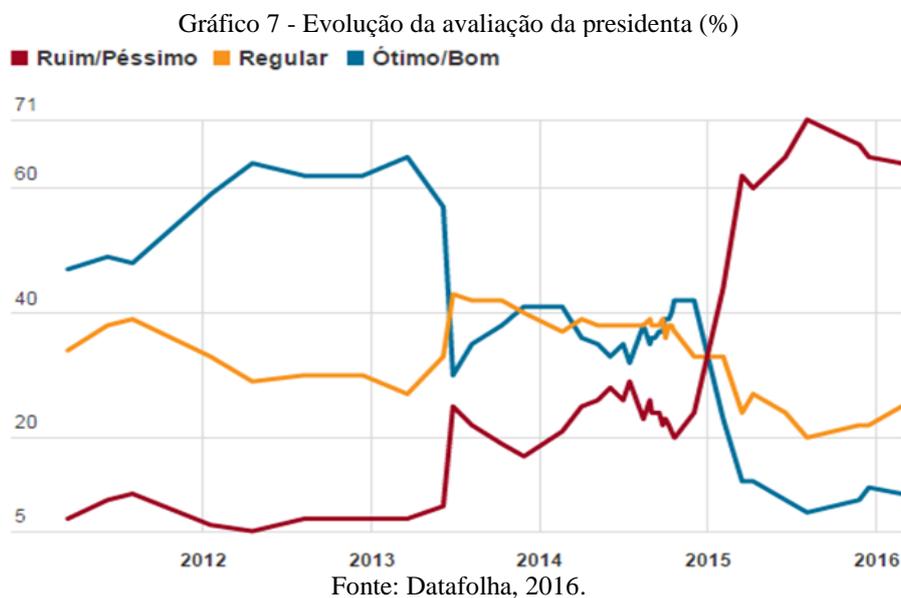
O fato de ser a primeira presidente mulher do Brasil alavancou suas viagens internacionais e encontros com chefes de Estado. Em 2011, Dilma foi a primeira mulher a fazer o discurso de abertura da Assembleia Geral da ONU.

As críticas ao governo acentuaram-se. Depois dos anos de bonança do Governo Lula, quando a economia chegou a crescer 7,5%, o PIB não repetiu o mesmo desempenho. A crise internacional, ao alcançar fortemente o Brasil, exigiu nova postura do governo. A inflação voltou a subir e a crise econômica começou a afetar o mercado de trabalho, aumentando o desemprego. Somou-se a isso o andamento da operação Lava Jato, que envolveu nomes importantes do PT.

Esses fatores foram explorados pela mídia de massa, que contribuiu de forma decisiva para inserção do discurso da “inoperância do governo” e com a consolidação de que o governo e de que o PT eram os culpados pela corruptos no Brasil. Assim, posicionou esses sujeitos como elementos contra os quais as manifestações deveriam se posicionar. Os protestos contra o governo vieram na sequência, acompanhados pela queda da popularidade de Dilma e pedidos cada vez mais declarados pelo *impeachment*, que culminaram no julgamento, em 2016.

Junho de 2013 foi um mês dramático para o Governo Dilma: com a onda de protestos tomando conta das principais capitais para criticar a corrupção e os gastos com a Copa do Mundo, a narrativa construída direcionava “a culpa” por todos os males do país. Centenas de milhares de manifestantes foram às ruas com diferentes demandas: de investimentos em saúde e educação a menos corrupção no Congresso. Todavia, o olhar da população

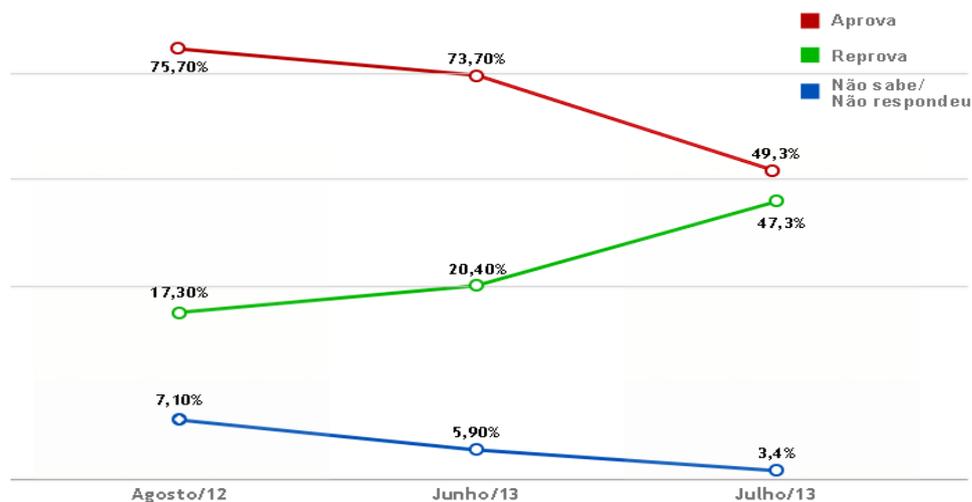
foi direcionado ao Governo Federal e ao PT, imputando-lhes as responsabilidades pela corrupção e pelos problemas econômicos do país.



Ao avaliar o Gráfico 7, é possível perceber a grande queda de ótimo e bom e o aumento de ruim e péssimo, com salto em 2013. O Gráfico 8 mostra que a presidenta Dilma Rousseff sofreu uma queda significativa de popularidade após as manifestações de junho e julho.

De acordo com pesquisa da Confederação Nacional dos Transportes – CNT (2013), a porcentagem de brasileiros que aprovavam o desempenho pessoal da presidente caiu de 73,7%, para 49,3% entre junho e julho (Gráfico 8). O índice estava tecnicamente igual ao de desaprovação, que oscilou de 20,4% para 47,3%. Entre agosto de 2012 e julho/2013, a aprovação da presidenta caiu 26 pontos percentuais.

Gráfico 8 - Avaliação pessoal da presidenta (%)



Fonte: CNT/MDA, 2013.

A tendência de queda da pesquisa dialoga com os dados do CNT/MDA (2013), manifesta no Gráfico 8. No Gráfico 9, ao recortar-se o período do segundo semestre de 2013 ao primeiro semestre de 2014, é possível perceber, claramente, o impacto das manifestações na popularidade do governo.

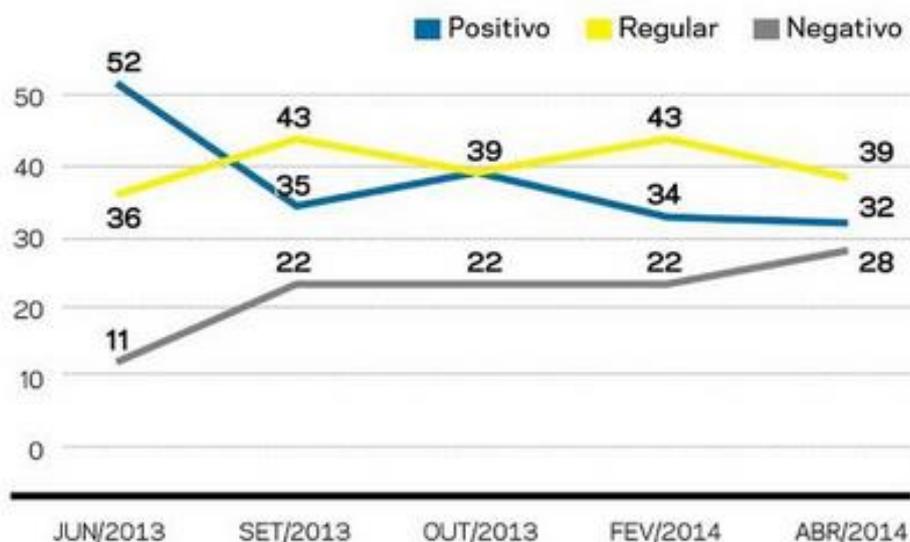
Gráfico 9 - Avaliação do governo (%)



Fonte: CNT/MDA, 2014.

A Pesquisa Vox Populi (Gráfico 10) mostra queda na avaliação do desempenho da presidenta no ano, confirmando o que apontaram os outros institutos.

Gráfico 10 - Evolução da avaliação de desempenho da presidenta Dilma



Fonte: Vox Populi, 2014

A narrativa construída pela mídia tradicional encontrou amparo nas propagandas da oposição. Os programas políticos obrigatórios dos partidos alinhados contra o Governo Dilma bombardearam a população com o complemento semântico necessário para potencialização da imagem negativa e queda de popularidade dos (agora) “Governos do PT”.

Como o ataque frontal ao ex-presidente Lula não encontrava eco na população, foi necessário focar em Dilma, que, no final das contas, era candidata à reeleição. Foi realizado um trabalho intenso de *marketing*, procurando relacionar a imagem de Dilma a temáticas percebidas como negativas, tais como corrupção, improbidade, roubo político, homossexualidade e religião, para ensaiar um discurso de destruição dos “valores supremos sempre presentes na tradição política e social do Brasil”. A propaganda partidária de oposição cresceu com foco na destruição do partido que encabeçava a coalizão da presidenta, cujas próprias características não se coadunavam com a personalidade atrativa e carismática do seu antecessor. Essa impopularidade era fomentada pelo princípio de um momento econômico que se tornaria, adiante, mais intenso.

A arena estava formada e o discurso foi consolidando-se e misturando-se, no imaginário popular, à ideia de que a Copa do Mundo e as Olimpíadas eram desperdício de dinheiro, que as escolas e os hospitais deveriam receber esse recurso. O pensamento simplista (MORIN, 2003) era sustentado por campanhas de programas de partidos de oposição,

guerrilha virtual (instrumentalizadas por memes) e por gatilhos das notícias propagadas pela mídia, que no final compunham um só discurso, segundo o qual esse é o governo mais corrupto da história: grande, gastador, e sua líder é ineficiente, dura, bruta, “gerentona”. Processo que foi fortemente apoiado por discursos e falas públicas muito infelizes da presidenta no período.

Em contrapartida, a resposta do governo federal foi lenta. A estrutura de comunicação governamental desconsiderou a pouca capilaridade de seus meios de comunicação. Cabe, aqui, pensar no papel fundamental de consolidação da contraofensiva do governo, utilizando (e empoderando) mídias alternativas, influenciadores e uma imensa rede de militantes anônimos, cuja dinâmica não conseguia ser organizada pelo governo. Nesse sentido, os partidos da base de apoio – muito especialmente o PT, que era o mais atacado – tiveram um papel fundamental.

As manifestações, então, deram o toque final à narrativa. O empresariado era contra o governo, a tv noticiava “as verdades” e “a realidade brasileira”, a oposição argumentava que o governo era inoperante e que o país precisava de outra solução. A presidenta proferia discursos meio sem sentido, que soavam como privação crônica de racionalidade, e dava substrato para a guerrilha virtual e, por fim, para os protestos, marcados pela noção de que o povo (o gigante) “acordou”. O resultado foi o demonstrado: a queda brusca de popularidade do governo, da presidenta e do PT, que passou a ser o vilão de toda a história e de suas lideranças.

Este capítulo, ao buscar entender as manifestações de 2013, mostrou a transição de discurso e do próprio movimento. Ao se iniciar, puxado pela esquerda (com ausência do Partido dos Trabalhadores), tinha pauta e identidade. A descaracterização não foi intencional. Percebe-se, pelos números e pela própria narrativa, a construção de um processo de valorização da narrativa contrária ao Governo Dilma e, por extensão, contra os governos liderados pelo PT, visto que os indicadores de popularidade dos governos alinhados à legenda e da própria legenda caíram vertiginosamente.

A queda de popularidade ganhou eco com a piora do cenário econômico e com o estímulo às manifestações, que, como se mostrou, tornaram-se a feição popular do movimento

contra governamental. Em contrapartida, a ação governamental foi letárgica, ficando relegada à militância partidária a defesa do projeto implementado pelo governo.

#### 4.5. REFUGO DO CAPITAL REPUTACIONAL

Processos de *marketing* precisam ser bem determinados e constituídos, a partir de bens tangíveis, constituindo objetos que se traduzem em valores para o público-alvo: essa é a principal leitura das diretrizes de *marketing* trazidas neste trabalho, conforme Kotler e Lee (2008).

Nesse sentido, duas questões são basilares e se constituem como objetos de *marketing* que poderiam ser utilizados como ferramentas para o enfrentamento da crise gerada após as manifestações: o legado do Presidente Lula (que contribuiu na vitória eleitoral de 2010) e a imagem pessoal da presidenta. De acordo com pesquisa CNI/Ibope (2010), 53% dos entrevistados votariam em candidato apoiado por Lula<sup>3</sup>.

A herança do legado lulista (que alcançou 87% de popularidade, no final do seu mandato, de acordo com pesquisa CNI/Ibope<sup>4</sup>) constituiu um grande referencial de imagem para Dilma. O apoio do ex-presidente e a proximidade com sua figura empoderaram a imagem da petista, impulsionando-a de uma ministra até então desconhecida a presidenta. Esse legado constituiu parte da base que manteve alta a avaliação do governo.

Como demonstrado, a narrativa midiática contribuiu para a queda substancial da avaliação positiva do governo. E caiu de forma tal que nem o peso do legado do antecessor conseguiu frear o processo. Neste interim, a ação pouco efetiva do governo, no campo do marketing, conforme demonstrado no capítulo anterior, gerou outras consequências que ajudam a explicar a perda de base popular.

---

<sup>3</sup> Disponível em <<https://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/12482-eleicoes-2010-53-preferem-votar-em-candidato-de-lula-segundo-cniibope>>. Acesso em 26 nov. 2018.

<sup>4</sup> Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/12/popularidade-de-lula-bate-recorde-e-chega-87-diz-ibope.html>>. acesso em 26 nov. 2018.

#### 4.5.1. Expropriação do capital reputacional das obras e políticas governamentais

O Governo não assumiu a paternidade de seus feitos. Ainda que tenha feito um imenso volume de ações, a leitura popular não foi essa. De acordo com Lins (2017, s/p):

Uma segunda etapa do programa, o PAC 2, foi anunciada em 2011 pela presidente Dilma Rousseff. (...) O foco seria investimentos no setor de transportes, de energia, de cidades (saneamento, prevenção em áreas de risco, mobilidade urbana e pavimentação), investimentos “cidadãos” (unidade básica de saúde, unidade de pronto atendimento, creches e pré-escolas e quadras esportivas) e investimentos em programas federais (o programa Minha Casa, Minha Vida e o Água e Luz para Todos). Segundo o Ministério do Planejamento, a quantidade a ser investida na segunda fase do projeto estava prevista em R\$ 955 bilhões até 2014 – valor acima da previsão da primeira fase

Segundo o 4º Balanço do PAC, divulgado em fevereiro deste ano pelo Ministério do Planejamento, o programa tinha executado, até o final de 2016, 53,1% do montante total esperado para o período de 2015 a 2018. Esse montante corresponde a R\$ 386,6 bilhões, tendo sido 26,4% executados pelo Financiamento ao Setor Público e programa Minha Casa Minha Vida, 27,7% pelas empresas estatais, 21,5% pelo setor privado, 23,1% pelo Orçamento Fiscal e pela Seguridade Social, e 1,3% por contrapartidas de Estados e municípios. Porém, só 34,9% das ações foram concluídas, tendo sido direcionado 7,3% à logística, 44,8% à energia, e 47,8% ao setor social e urbano.

Além do investimento equivocado em veículos, canais e metodologias de comunicação – o que demonstra um descolamento da estratégia de *marketing* ou inexistência desta –, o governo construiu uma forte narrativa acerca dos seus principais feitos. Essa questão é interessante porque, ao ser eleita, Dilma trouxe a expectativa pela implementação de projetos ainda mais audaciosos do que os da gestão anterior.

O Programa Brasil Sem Miséria propôs a evolução do Bolsa Família, com proposta de inclusão social e preocupação conjugada com outras áreas da vida. O programa demonstrou que o novo governo manteria o foco do anterior: nas pessoas que mais precisavam. Aliás, sua dimensão batizou o novo governo, sendo a máxima sintetizada no *slogan* “País rico é país sem pobreza”. O Minha Casa, Minha Vida investiria no subsídio de duas milhões de casas. Esse investimento representa, em termos de *marketing*, a materialização de um dos principais sonhos do brasileiro, a casa própria. Dessa forma, o investimento em moradia converte-se em política que impulsiona o sentido de utilidade da ação governamental, gerando valor.

No aspecto ético, elemento importante para composição do imaginário popular acerca da imagem governamental, diversas ações da presidenta formaram um importante marco histórico, mas que não foram convertidos em objetos de valoração da imagem. Vale salientar que, mesmo a ética sendo uma obrigação – visto que é a condição para a boa convivência (CORTELA, BARROS FILHO, 2014) –, na perspectiva do eleitor brasileiro é tida como diferencial. É preciso lembrar que presidenta demitiu sete ministros por suspeita de envolvimento com atos ilícitos, sancionou a lei de acesso à informação e fortaleceu estruturas de combate à corrupção, dentre outros marcos.

Também avançou na alteração do código florestal, na ampliação a proteção ambiental, e elevou o empoderamento no Brasil no debate sobre meio ambiente na cena internacional. Criou o Mais Médicos, ampliando o atendimento de saúde da população mais pobre, aprovou a lei que garantiu 75% dos *royalties* do petróleo para a Educação e 25% para a saúde. Esse volume de feitos já poderia deixar marcas históricas, em função da importância da mudança que imputam à vida das pessoas e às dinâmicas sociais.

Entretanto, apesar de ter tantos marcos importantes, um grande volume de obras e o vultuoso investimento – que, ainda que não tenha alcançado o valor total estimado a princípio, representou um grande salto estrutural –, o resultado em termos de imagem foi redirecionado aos prefeitos e governadores, que se apropriaram dessas políticas na leitura de *marketing*. Por sua vez, o ônus, constituído por problemas operacionais nas políticas, intervenções e obras foi dirigido ao Governo Federal, ainda que o recurso tenha sido gerido por outros entes federativos.

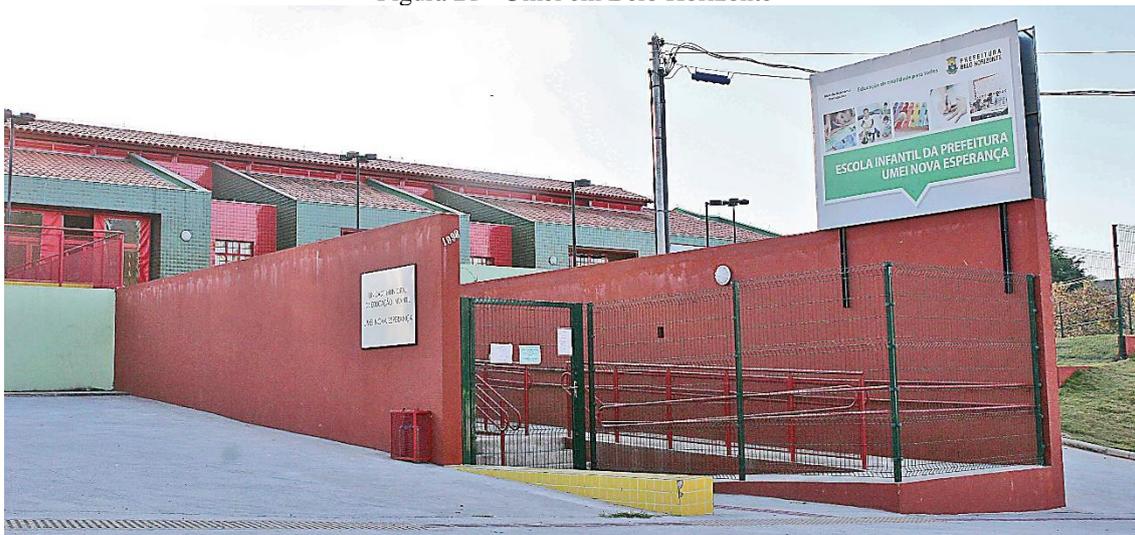
Um bom exemplo é o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007. Financiado com recursos do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), do Ministério da Educação, objetiva garantir o acesso de crianças a creches e escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de Educação Infantil.

Por meio dele, municípios e Distrito Federal podem construir creches e pré-escolas, por meio de assistência técnica e financeira do FNDE, com projetos padronizados que são fornecidos pelo fundo ou projetos próprios. Podem ainda utilizar os recursos para a

aquisição de mobiliário e equipamentos adequados ao funcionamento da parte física de escolas infantis. De 2011 a 2014, só no município de Belo Horizonte, foram investidos R\$34.860.481,22 de acordo com o sistema de Prestação de Contas do FNDE<sup>5</sup>.

No entanto, o Governo Federal não construiu estruturas de *marketing* que garantissem que a geração do valor percebido pela população fosse revertida para si, ficando a prefeitura do município com o bônus.

Figura 21 - Umei em Belo Horizonte



Fonte: diário do Comércio, 2013.

O exemplo da Figura 21 é emblemático. A placa traz a expressão “Escola Infantil da Prefeitura”, sem fazer nem menção ao Governo Federal, que financiou a obra. As próprias placas de construção, obrigatórias nas obras, em muitos casos, eram colocadas em locais apagados e sem visibilidade. Isso quando não eram sequer inseridas no local da construção. Essa lógica se aplica a diversos outros investimentos importantes do governo, que não se converteram em objetos de *marketing* pela gestão da presidenta Dilma Rousseff. Por outro lado, o desgaste pela execução das obras, que deveria ser de outros entes federativos – visto que eles eram os responsáveis pelos projetos –, recaíram sobre o Governo Federal. Os atrasos nos projetos, superfaturamento, desvios e outros problemas foram elevados à alçada da União, que, mais uma vez, além de entrevistas e notas oficiais (comunicação

<sup>5</sup> Disponível em: <[http://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet\\_fnde.liberacoes\\_result\\_pc](http://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet_fnde.liberacoes_result_pc)>. Acesso em 23 mar. 2019.

institucional), não construiu uma abordagem de massas para elucidar a população. O resultado foi que prefeitos ficaram com o lado positivo e o Governo Federal assumiu os desgastes.

#### 4.5.2. A imagem da presidenta

O segundo elemento que ajuda a explicar o refugio do capital reputacional do governo é a imagem presidencial. Dilma assumiu uma missão muito difícil: suceder um governante carismático, com grandes resultados de gestão e com altíssima popularidade. Mais do que isso: venceu as eleições tendo como principal apoiador eleitoral esse mesmo ícone, Lula.

Dilma foi alçada à posição de presidenciável numa dinâmica bastante interessante. Estudos mostram a evolução da sua imagem. Essa preocupação demonstra um posicionamento sério por parte de quem cuidava da formatação do *marketing* pessoal da então candidata.

Olinda (2010, s/p) resgata a “metamorfose” de Dilma:

As mudanças no visual da pré-candidata do PT à Presidência, Dilma Rousseff, de 2008 para cá são evidentes. A ex-ministra, que tem fama de durona, vem se esforçando desde o início do ano passado para passar um ar mais leve e simpático. As últimas mudanças envolveram um novo corte de cabelo e uma reformulação no guarda-roupa. (...) Na avaliação do consultor eleitoral Gaudêncio Torquato, a preocupação com o visual se justifica. Segundo ele, pesquisas mostram que as propostas do candidato pesam 7% na escolha do eleitor. “93% da escolha parte do conteúdo não verbal. Desse total, 55% provêm da apresentação pessoal e o resto fica em torno da entonação de voz, do gestual do candidato”, comenta. (...) O presidente da Associação Brasileira de Consultores Políticos, Carlos Manhanelli, lembra que o visual também deve levar em conta a mensagem que o candidato deseja passar. Para ele, as primeiras mudanças no visual de Dilma não funcionaram e só agora ela encontrou um equilíbrio entre o que quer passar e o que demonstra. “No último programa do PT eles já apresentaram a Dilma como uma figura mais de mãe. Houve aí um acerto na imagem, que condiz com o que a mensagem que o PT pretende passar, de continuidade do governo Lula”, explica Manhanelli.

Moreli e Pereira (2010) apontam para a transição de imagem, regatando aspectos vinculados à estética, através da explicação dos conceitos utilizados na formatação de Dilma como objeto de *marketing*.

A Figura 22 resgata sete fotos que representam diversas imagens de Dilma entre 2005 e 2010. A primeira imagem, a foto “A”, resgata Dilma em 2005, na Casa Civil. Os óculos transmitem ar sério, remetem à competência e espírito gerencial. Trouxeram a ela o estigma de “gerentona”, alcunha utilizada para tentar desconstruir sua imagem. A foto “B” já mostra ensaios de sorriso. Produzida em 2006, demonstra mais suavidade na imagem. A foto “C” traz a ideia de mãe do PAC.

Em 2008, é acelerada a estratégia de testes de imagem da pré-candidata. Decorrente disso, a foto “D”, de 2009, mostra Dilma sem óculos. As fotos D, E e F a apresentam com diferentes cores de cabelo (vários tons e cortes foram tentados durante o processo de mudança). Nesse período, compreendido entre março e dezembro de 2009, a então ministra, devido ao tratamento de um câncer, usou o acessório, que contribuiu para o teste de imagem. As imagens D, E e F mostram a transição de imagem com os testes feitos durante o período. Em 2010, os cabelos começam a crescer e vê-se a remodelagem da imagem que tentou trazer um perfil de dinâmica, arrojada e moderna. Um contraponto à alcunha de “gerentona” (foto “G”).

Figura 22 - As diversas faces de Dilma



Fonte: Moreli e Pereira, 2010.

Moreli e Pereira (2010) afirmam que Dilma usou os conceitos de estética e apoio profissional na modelagem da nova imagem. Assim, alinhada ao composto promoção do marketing, ressignificou seu leiaute e se reinventou:

Já faz quase 20 anos que Dilma Rousseff ocupa cargos de visibilidade pública, desde que se tornou a primeira mulher a comandar a Secretaria de Energia do governo gaúcho. Nesse tempo todo, ela nunca demonstrou nenhuma preocupação especial com as ondulações de seus cachos, o viço de sua pele, a plasticidade do seu sorriso ou mesmo o desenho de suas sobrancelhas. No governo Lula, ela também passou vários anos transmitindo a imagem de uma mulher workaholic, sem qualquer vaidade. Mas tudo começou a mudar quando ficou claro que ela seria a candidata do PT à Presidência da República. “Em abril deste ano, quando a encontrei pela primeira vez, ela não tinha maquiagem no rosto. Nem batom”, revela Celso Kamura, cabeleireiro oficial da presidente eleita. Por indicação de Marta Suplicy, sua cliente há 13 anos, ele foi

convocado por João Santana, o marqueteiro da campanha, para ajudar na transformação da antes dura ex-ministra da Casa Civil em uma mulher doce e humanizada. (MORELI, PEREIRA, 2010, s/p).

Deve se considerar o contexto machista das afirmações e que tal mudança contradiz uma série de princípios e conquistas do feminismo. Reforce-se isso. Entretanto, o *marketing* faz a leitura da realidade. Assim, ele traz à tona a percepção de uma sociedade autoritária e machista (CHAUÍ, 2012).

As pesquisas apontavam que a população enxergava a então ministra e candidata como alguém de personalidade forte, insensível e dura. Por si só, nenhum desses elementos traria problema maior a sua imagem. Todavia, o objetivo, em 2010, era ganhar as eleições. E, para isso, seria necessário ajustar sua imagem para empoderar a narrativa e potencializá-la como objeto de *marketing*. Após diversos testes, foram buscar inspiração na imagem da estilista Carolina Herrera para construir a nova imagem de Dilma Rousseff.

O corte classificado por Kamura (maquiador apresentado à equipe de Dilma por Marta Suplicy, ex-prefeita de São Paulo e, à época, apoiadora da petista) como “prático e clássico” (MORELI, PEREIRA, 2010, s/p), tornou-se a opção mais adequada ao gosto popular e determinou o produto formatado.

As autoras sustentam que

Dilma colocou a estética a serviço de um projeto. **A imagem corresponde a 93% do primeiro impacto formado pelo eleitor**, acredita Silvana Bianchini, dona da empresa de consultoria de imagem Dresscode International. Ela cita inclusive o caso da campanha vitoriosa do presidente Lula, em 2002, quando ele passou a usar ternos bem cortados, do estilista Ricardo Almeida, por sugestão de Duda Mendonça. (MORELI, PEREIRA, 2010, s/p. grifo nosso).

Elas sustentam que houve um grande esforço para criar o produto que foi proposto com a futura chefe de Estado. Assim, no escopo do *design* de imagem, demonstram que houve um forte posicionamento, amparado por uma estratégia de *marketing*. Elas afirmam ainda que “a equipe da [então] candidata chamou um profissional de moda para cuidar do seu guarda-roupa. Alexandre Herchcovitch chegou ao grupo” (MORELI, PEREIRA, 2010, s/p). Estilista famoso, permaneceu pouco tempo na equipe, mas desenvolveu a marca executiva expressa no terno vermelho, que se tornou marca da candidata. “Com um novo

posicionamento coerente, sóbrio e elegante compôs um perfil que foi replicado por centenas de outras candidatas nas eleições seguintes” (MORELI, PEREIRA, 2010, s/p).

A equipe, preocupada com a formulação da proposta de valor, orientou Dilma, que, seguindo tal recomendação, submeteu-se a uma série de intervenções estéticas: Botox, suavização de rugas e cirurgia dentária para alterar o leiaute bucal e o sorriso.

A Figura 23 mostra o resultado das intervenções, que transformaram substancialmente as feições da presidenta: rejuvenesceram-na e a tornaram o produto que foi apresentado à população como proposta de continuidade para gestão de Luís Inácio Lula da Silva.

É preciso considerar que a estratégia de mudança da imagem de Dilma foi efetiva. Ela foi eleita em 2010 com 56% dos votos, contra 43 do seu opositor, dando seguimento à linha de transformação social proposta pelo seu antecessor.

Figura 23 - Dilma antes e depois das intervenções



Fonte: Pava, 2012.

Porém, a imagem do mandatário deve concordar com o discurso. Além da cobertura negativa que segmentos da mídia (PALACIOS, FLECK, 2017), em parte financiados pelo próprio governo, fizeram contra a mandatária, seu discurso, em diversas ocasiões

públicas, eram confusos, contraditórios e cômicos, criando uma onda de críticas e memes que contribuíram com o refugio do capital reputacional do governo. Lembrando Kotler e Lee (2008), o mandatário é a cara do governo. Assim, a imagem do governo é enfraquecida quando seu mandatário perde capital reputacional. No Quadro 7 foram catalogadas algumas falas estranhas e ambientes nos quais foram proferidas, para se ter ideia de como a desarticulação do discurso presidencial gerou ativos contrários a própria imagem da chefe do Executivo.

Quadro 7 - Falas da presidenta

Fala	Evento
Considerando a capacidade de distribuir o seu desenvolvimento com a sua população, transformar o mundo significa, necessariamente, levar a cada uma das pessoas as melhores condições de vida, né, Aldo?, desde a Arca de Noé.	28° Prêmio jovem cientista
O meio ambiente é sem dúvida uma ameaça ao desenvolvimento sustentável."	Conferência do Clima - 2009
Se hoje é o dia das crianças, ontem eu disse que criança, o dia da criança é dia da mãe, do pai e das professoras, mas também é o dia dos animais, sempre que você olha uma criança, há sempre uma figura oculta, que é um cachorro atrás.	Cerimônia de anúncio de investimentos do PAC Mobilidade Urbana e entrega de 57 máquinas motoniveladoras - Porto Alegre/RS.
Eu sempre escuto os prefeitos. Por que é que eu escuto os prefeitos? Porque é lá que está a população do país, ninguém mora na União, ninguém mora. "Onde você mora? Ah, eu moro no Federal".	entrega de máquinas e de assinatura das ordens de serviço da BR-158 e da BR-487 - Campo Mourão/PR
Primeiro, eu queria te dizer que eu tenho muito respeito pelo ET de Varginha. E eu sei que aqui, quem não viu conhece alguém que viu, ou tem alguém na família que viu, mas de qualquer jeito eu começo dizendo que esse respeito pelo ET de Varginha está garantido."	Inauguração do campus da Universidade Federal de Alfenas - Unifal
A autossuficiência do Brasil sempre foi insuficiente.	Entrevista concedida pela Presidenta da República, Dilma Rousseff, às rádios Gaúcha, Guaíba e Osório
Eu tô aqui saudando a mandioca. Acho [a mandioca] uma das maiores conquistas do Brasil.	Abertura dos Jogos Mundiais dos Povos Indígenas.
Quando nós criamos uma bola dessas [erguendo uma bola feita de folhas] nós nos transformamos em homo sapiens, ou mulheres sapiens.	Abertura dos Jogos Mundiais dos Povos Indígenas

Eu quero adentrar pela questão da inflação, e dizer a vocês que a inflação foi uma conquista desses 10 últimos anos do governo do presidente Lula e do meu governo.	Lançamento da retomada da produção de insulina humana no Brasil, 2013.
Eu vi. Você veja. Eu já vi, parei de ver. Voltei a ver e acho que o Neymar e o Ganso têm essa capacidade de fazer a gente olhar.	Entrevista transmitida pela internet, 2010.
A mulher abre o negócio, tem seus filhos, cria os filhos e se sustenta, tudo isso abrindo o negócio.	Dia Internacional da Mulher em 2014
Já que eu falei de transporte eu vou falar, ao mesmo tempo, do aeroporto. O aeroporto que é uma outra forma de transporte. Aliás, outra infraestrutura, me desculpe, outra infraestrutura de transporte, para uma outra forma que é a forma dos aviões que são essenciais nesse país continental.	Implantação do BRT Norte-Sul, em Goiânia
Paes é o prefeito mais feliz do mundo, que dirige a cidade mais importante do mundo e da galáxia. Por que da galáxia? Porque a galáxia é o Rio de Janeiro. A via Láctea é fichinha perto da galáxia que o nosso querido Eduardo Paes tem a honra de ser prefeito.	cerimônia de aniversário de 450 anos do Rio de Janeiro
Eu ontem disse pro presidente Obama que era claro que ele sabia que depois que a pasta de dente sai do dentifrício ela dificilmente volta pra dentro do dentifrício. Então, que a gente tinha de levar isso em conta. E ele me disse, me respondeu que ele faria todo esforço político para que essa pasta de dente pelo menos não ficasse solta por aí e voltasse uma parte pra dentro do dentifrício	Encontro do G20 - 2013
Não, querido, eu acho que o meu mandato é, eu diria assim, mais firme do que essa rede. Agora, a rede, eu acho que ela tem um lado lúdico, sabe? Porque isso que as crianças gostam tanto no pavilhão. Porque, quando você está lá em cima... Eu não posso ficar aqui brincando, não é? Então. Mas você percebe direitinho como é que dá para brincar, porque se você inclinar para um lado e, imediatamente, virar para o outro, você fica balançando mesmo, você consegue equilibrar.	ExpoMilão 2013, Itália

Fonte: o autor, 2019.

Esse quadro, ao mostrar algumas falas que se tornaram memes e que contribuíram para que a presidenta fosse perdendo credibilidade, demonstra como o elemento retórico se constitui em diferencial que pode (des)construir o estadista e, assim, elevar a percepção de valor de sua gestão ou reduzi-lo e caricaturá-lo. A conduta da presidenta nesses episódios – que, devemos ressaltar, não foram isolados – transformou-se em munição para a já manifesta estratégia de desestabilização do seu governo e desconstrução da sua imagem. Esforço ao qual a oposição e segmentos da mídia associados a ela dedicaram grande investimento. Junte-se a isso a grande cobertura iconográfica da mesma. Afim de consolidar a ideia de que ela era incapaz e desequilibrada, diversos vídeos com essas falas,

memes de *internet* e uma extensa obra pictográfica foram produzidos e disponibilizados como parte de uma estratégia de *marketing* que visava transformar a Chefe de Estado numa chacota nacional.

Igualmente, o governo não respondeu a isso, e a cada nova fala da presidenta o processo de desconstrução da sua imagem se intensificava. No segundo semestre de 2013, ao demorar muito para oferecer alguma resposta às solicitações das manifestações e aparentemente se posicionar frente ao grande volume de críticas ao PT e a seu governo como frutos das manifestações de junho e julho sem uma estratégia, a imagem de Dilma sofreu forte desgaste, agravando uma situação já muito desgastada. O desgaste foi tamanho que, em que pesem as ações bem-sucedidas ações do governo federal e apoio do Presidente Lula, quase levou à derrota eleitoral em 2014. A reeleição em 2018 se deu por pouco. Também atuaram contra a presidente Dilma a ação estratégica da oposição, bem articulada em com maciço volume financeiro, a amplificação da propaganda negativa relativa à crise econômica – naquele momento ainda inexistente –, as denúncias de desvios nas obras da Copa, os escândalos de corrupção, a disseminação de ações judiciais e a operação Lava-Jato que começavam a se avolumar. A perda de credibilidade da sua imagem e a expropriação do capital reputacional de suas políticas e obras são amostras do grande déficit de *marketing* do governo no período, em especial porque em nenhum momento conseguiu responder estrategicamente ao que as demandas das manifestações de junho denunciavam. Quase tudo de negativo terminou por ser cobrado do governo federal petista.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As perguntas que este trabalho se propôs a responder não são simples. Isso porque o *marketing* em si é um processo complexo e os objetos sob os quais ele versa são igualmente abstrusos. Porém, é possível considerar a estratégia de *marketing* do governo da presidenta Dilma Rousseff no período 2013-2014 deficitária, quiçá inexistente. Percebe-se que os objetos de *marketing* foram inexplorados ou explorados de forma inadequada e os investimentos na política de comunicação, ferramenta importantíssima, foram feitos de forma questionável e mal concebida.

Analisar o ano de 2013 trouxe grandes vantagens para o entendimento da relação entre estratégia de *marketing* e popularidade do governo. A partir dessa análise, é possível perceber que o déficit da estratégia de *marketing* contribuiu de forma muito intensa para a queda da popularidade do governo por razões diferentes.

### A IMAGEM PESSOAL DA PRESIDENTA

A começar pela imagem da presidenta. Toda a tecnologia investida na formatação da candidata (visual, discurso, postura), expressa no seu *marketing eleitoral* foi pouco explorada ou nada explorado após o pleito, no contexto do marketing político (CHOMSKY, 2012). Especialmente em 2013, diversas narrativas contribuíram para a piora da imagem presidencial e conseqüentemente, abalaram a imagem governamental.

Dilma não se revelou um personagem político carismático. Mas o(a) chefe do poder executivo é a cara do governo. Uma vez que sua imagem impacta diretamente a percepção de valor de toda a população, o cuidado com sua apresentação e com o conteúdo de seu discurso é um elemento fundamental para a estabilidade política e para efetivação do plano de governo.

Esse elemento é crucial para o posicionamento de imagem. Podem-se citar outras mulheres fortes que exerceram cargos de importância, mas que tiveram *performances* mais efetivas por serem mais habilidosas no trato com as pessoas e com as declarações públicas. Não se pode também desconsiderar o machismo e o sexismo, elementos que

contribuíram para a depreciação da imagem presidencial. No entanto, a postura da presidenta, indiferentemente do seu gênero, contribuiu para a queda da popularidade do governo.

Um dos principais argumentos que sustentam esta conclusão são as diversas falas estranhas ou descontextualizadas da chefe do Executivo, inclusive em eventos oficiais. Se bem construída, a estratégia de *marketing* consideraria os pontos fracos do governo e, neste caso concreto, poderia buscar mais proteção e desempenho para as falas e presença política presidencial, alocando um porta-voz, como uma das possibilidades, mas podendo chegar ao ponto de evitar discursos em público em situações específicas.

## **EXPROPRIAÇÃO DO LEGADO**

Outro grande equívoco do *marketing* do Governo Federal no período foi não se apropriar das obras e intervenções concedidas às cidades pelo PAC. Prefeitos de todo Brasil assumiram a autoria das obras que foram, na verdade, provocadas e financiadas pelo Governo Federal.

Obras de infraestrutura, estradas, transportes... Centenas de intervenção que impactaram diretamente a vida da população, mas não foram catalisadas para geração de valor pelo governo. Para além das obras vinculadas à Olimpíada e à Copa, o Programa de Aceleração do Crescimento fomentou diversas intervenções em cidades de todo o país, que foram assimiladas como obras das prefeituras locais – levando, em diversas situações, à ideia de que o Governo Federal não fizera nada.

Essa compreensão corrobora a narrativa de alguns grupos que imputaram ao governo a fama de gastador. Os resultados do gasto público, transliterados em investimentos na população, não se constituíram uma narrativa que defendesse o que foi feito e que instituisse a ideia de governo investidor e não de gastador.

Além disso, um elemento politicamente ético traduziu-se num erro de *marketing*: o republicanismo exagerado, expresso na concessão de projetos e investimentos em cidades e estados governadas por grupos contrários ao governo. Além de não lograrem resultados positivos para o Governo Federal, ainda fortaleceram determinados grupos de oposição

que reforçaram atividades contrárias ao governo, tendo inclusive utilizado parte do capital reputacional adquirido em função das intervenções financiadas pela União.

## **DISPUTA DA NARRATIVA**

O governo se privou da responsabilidade de disputar a narrativa. Esse parece, inclusive, ser um erro central dos governos de esquerda no Brasil. O estudo realizado demonstrou que diversas políticas bem-sucedidas, que se traduziram em sucessos históricos como referências em suas áreas (pode-se citar o ProUni, Bolsa-Família, novo Fies, Reúne, Luz Para Todos, como alguns de muitos exemplos), não foram disputados adequadamente e, assim, não se constituíram como objetos de *marketing*.

Disputar a narrativa não representa apenas “assumir a paternidade” de determinada política (aliás, isso é apropriação do legado, que também é necessário e legítimo). Significa estruturá-la para que forme sujeitos que defendam sua formulação. Citando o Prouni, por exemplo, o governo concedeu as bolsas, mas não atuou no sentido de determinar os conteúdos lecionados, o perfil dos professores e outras dinâmicas internas de uma ação que ele patrocinou.

O resultado visualizado foi a construção do discurso da obrigação. Do ponto de vista do *marketing*, não houve aquisição de capital reputacional. Logo, ao assumir outro governo, o programa é extinto ou quase exterminado. Nesse contexto, gerar valor, para além de prover o acesso, representa trabalhar no âmago da formulação da política e criar redes de apoio e de defesa. Kotler (2013) chama isso de canais de *marketing*. Esses canais são benéficos ao governo que criou a política e à própria manutenção da política.

## **INVESTIMENTO EQUIVOCADO**

Os dados mostram que o governo investiu muito e mal na execução da política de comunicação. Como não havia uma formulação efetiva no tocante à estratégia de *marketing*, a política de comunicação aplicada foi institucional. Dessa forma, produziu-se muita coisa bonita, porém não foram selecionados adequadamente os canais de

comunicação, a forma de transmissão, os públicos-alvo estratégicos a cada caso, a interlocução com o que se queria dizer e os veículos que receberiam os recursos.

A comunicação de massa é monopólio do Estado que concede o direito de exploração à iniciativa privada e ainda paga por isso. Não formular uma proposta para estabelecer novas contrapartidas é um erro de *marketing*, que maximiza os gastos públicos com mídia, sem garantir a efetividade do retorno de imagem. Nessa direção, diversos veículos que receberam aportes bilionários eram, manifestadamente, contrários às políticas do Governo Federal. Outro equívoco, então, foi manter e ampliar os investimentos estatais nestes veículos. O que, de fato, a ação fazia era financiar a máquina de notícias contrárias ao governo.

Viu-se que em 2013 a tv teve grande participação no estímulo à participação nos protestos, alguns autores sugerem, inclusive, que as reportagens eram convocações subliminares, dada a linguagem e a quantidade de tempo dedicados a esses movimentos. No entanto, nesse período, o governo manteve seus contratos publicitários com esses veículos, aportando, financeiramente, a política de agressão que sofreu.

Esses fatores são resultados de uma estratégia de *marketing* mal formulada ou, ainda pior, de uma hipótese que esse trabalho não perseguiu e que, desde já, aponta-se como limitação: o governo talvez não tivesse estratégia de *marketing*.

É fato que política de comunicação e investimento publicitário existiam. No entanto, a hipótese de não ter estratégia de *marketing* ou de ter uma estratégia deficitária é reforçada pelos erros de execução na própria política de comunicação. Enquanto, por um lado, gastou-se muito com mídia, por outro financiaram-se os grupos que desconstruíram a imagem governamental. Há aí um paradoxo!

Ao eliminar-se algumas variáveis, percebe-se que a questão financeira não pode explicar o déficit de *marketing*. A bilionária cifra investida em tv, rádios, *internet*, mídia impressa, jornais e revistas demonstra que não faltou investimento financeiro. Assim, explorou-se uma possível deficiência da estrutura governamental, mas viu-se que o sistema construído pela SECOM era gigante. Envolveu a própria secretaria, que tinha *status* de ministério, a empresa Brasil de Comunicação e, conectada a estas, uma grande rede de estatais de

comunicação. Nesse sentido, certamente havia pessoal em quantidade e com capacidade para que fosse formulada uma política de investimentos em mídia adequada e suficiente para fosse trabalhado um bom projeto de *marketing*. Assim, deve-se dispensar a hipótese de falta de conhecimento na área.

As restrições legais, de certa forma, poderiam criar problemas na seleção das agências de comunicação e poderiam gerar questionamento quanto aos veículos priorizados em função das pesquisas de audiência. Esse é um ponto de atenção. Todavia, no campo da grande mídia, alguns acertos poderiam ter otimizado a sinergia do sistema de comunicação. No entanto, como ficou demonstrado com os dados expostos neste trabalho, a opção foi por manter as relações sem grande estremecimento. Isso pode ser traduzido, em linguagem de *marketing*, como continuar investindo em quem fala mal do governo. Logo, faz-se um mau investimento.

Parece claro, então, que a decisão política balizou o déficit de *marketing*. Sendo assumida a hipótese de que a estratégia era ruim ou ainda de que não havia estratégia de marketing, tal decisão manteve, indiferentemente da análise da popularidade do governo, os investimentos nos mesmos canais, com baixíssima variação.

Existe uma frase atribuída a Albert Einstein que explicita bem essa situação: “Loucura é querer resultados diferentes, fazendo tudo exatamente igual”. Durante o ano de 2013, o Governo Federal tentou manter a mesma política de comunicação inaugurada pelo antecessor sem considerar as novas variáveis: Dilma não era Lula; e seu governo, ainda que fosse carimbado com o legado do ex-presidente, deveria criar suas próprias marcas ou desenvolvê-las a partir do legado e da poderosa imagem de Lula e de seu período de governo.

O desafio de estruturar suas próprias cadeias de valor e de dar sentido à gestão é uma reponsabilidade indelegável e cotidiana de quem governa. Essa é, seguramente, a maior lição que o *marketing* governamental pode ensinar.

## REFERÊNCIAS

ALACIOS, Rosiane Alves; FLECK, Carolina Freddo. **Presidenta, mulher sapiens e outras coisas mais: os discursos de preconceito de gênero nas publicações da mídia e sua relação com a construção da imagem da presidente Dilma Rousseff.** Disponível em:

<<http://dspace.unipampa.edu.br/bitstream/riu/1761/1/rosiane%20alves%20palacios.pdf>> . Acesso em: 12 jan. 2012.

ATTUCH, Leonardo. **Barões da mídia comandam publicidade oficial.** <<https://www.brasil247.com/pt/247/midiatech/163943/Bar%C3%B5es-da-m%C3%ADdia-comandam-publicidade-oficial.htm>> acesso em 20 jul. 2017.

BARBIÉRI, Luiz Felipe. HIRABAHASI, Gabriel. **Agências cortam verba e fecham órgão que mede gastos com publicidade estatal.** Disponível em <<https://www.poder360.com.br/midia/instituto-de-transparencia-da-publicidade-estatal-fecha-por-falta-de-verba/>> Acesso em 20 jul. 2017.

BERNARDES, Juliano Taveira. FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. **Direito constitucional:** Tomo I. 5 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2015.

BOONE, Louis. KURTZ, David. **Marketing contemporâneo.** 1. ed. Rio de Janeiro: CENGAGE Learning, 2011.

BRAGA, José Luiz. Comunicação é aquilo que transforma linguagens. **Revista ALCEU,** Rio de Janeiro, v. 10, n. 20, p. 41-54, jan./jun. 2010.

BRASIL. **Decreto nº 7379 de 1º de dezembro de 2010.**

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6555 de 8 de setembro de 2008.**

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 10180 de 6 de fevereiro de 2001.**

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6650 de 23 de maio de 1979.**

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa nº 5 de 27 de junho de 2014.**

BRASIL. **Secretaria de Comunicação Social. Anunciantes do Poder Executivo Federal – Remuneração de Agências de Propaganda.** Disponível em <<http://www.secom.gov.br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/remuneracao-de-agencias-de-propaganda-pesquisa-de-precos>> Acesso em 23. Jul. 2018.

BRASIL. Secretaria de Comunicação Social. **Documentos da área.** Disponível em <<http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/documentos-da-area>>. Acesso em 20 jul. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. **Relatório de Auditoria.** Disponível em <<https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=656794>> acesso em 23. Set. 2018

BUENO, Ney. **Logomarca do governo Dilma Rousseff é apresentado**. Disponível em <<https://ndonline.com.br/florianopolis/noticias/logomarca-do-governo-dilma-rousseff-e-apresentada>> Acesso em: 13 dez. 2018.

CARTA POTIGUAR. **#RevoltadoBusão**: Estudantes param a cidade pela segunda vez na semana. Disponível em <<http://www.cartapotiguar.com.br/2012/08/31/revoltadobusao-estudantes-param-a-cidade-pela-segunda-vez-na-semana%E2%80%8F>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

CAVALCANTI, Elendrea. **Movimento “Revolta do Busão” protesta contra aumento da tarifa em Natal e entra em confronto com a polícia**. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2012/09/03/revolta-do-busao-protesta-contr-aumento-da-tarifa-em-natal-e-entra-em-confronto-com-a-policia.htm?cmpid=copiaecola>> Acesso em: 27 dez. 2018.

CHARAUDEAU, Patrick. **Discurso das mídias**. 1. ed. São Paulo: Contexto, 2006.

CHAUÍ, Marilena. **As manifestações de junho de 2013 na cidade de São Paulo**. Disponível em <<https://teoriaedebate.org.br/2013/06/27/%EF%BB%BFas-manifestacoes-de-junho-de-2013-na-cidade-de-sao-paulo/>> Acesso em: 15 jan. 2019.

CHAUÍ, Marilena. Democracia e sociedade autoritária. **Comunicação & informação**, São paulo, v. 15, n. 2, p. 149-161, jul./dez. 2012.

CLIFTON, Rita; SIMMONS, John. **O mundo das marcas**. 1 ed. São Paulo: The Economist, 2005.

CNT. Pesquisa CNT de rodovias 2018. **Relatório gerencial**. Brasília: CNT, SEST

SENAT, 2018. Disponível em < <https://goo.gl/mMS2ue>>. Acesso em: 28 nov. 2018.

CHOMSKI, Noam. **Occupy**. London: Peaguin Group, Pearson, 2012.

CORTELLA, Sérgio; BARROS FILHO, Clóvis de. **Ética e vergonha na cara**. São Paulo: Papyrus Editora, 2014.

DUARTE, Jorge. **Comunicação pública**. Disponível em <<http://jforni.jor.br/forni/files/ComP%C3%BAblicaJDuartevf.pdf>> Acesso em: 2 dez. 2018.

DUARTE, Jorge; VERAS, Luciara (Orgs.). **Glossário de Comunicação Pública**. Brasília: Casa das Letras, 2013.

ÉPOCA. **Deputados aprovam projeto para criação de documento único**. Disponível em: < <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2017/02/deputados-aprovam-projeto-para-criacao-de-documento-unico.html>> Acesso em: 10 dez. 2018.

ÉPOCA. **Deputados aprovam projeto para criação de documento único.** Disponível em: < <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2017/02/deputados-aprovam-projeto-para-criacao-de-documento-unico.html>> Acesso em: 10 dez. 2018.

FLEURY, Maria Tereza Leme; FISCHER, Rosa Maria. **Cultura e poder nas organizações.** São Paulo: Atlas, 1989.

FRAZÃO, Felipe. **Logomarca do Governo Temer ressurgiu alterada.** Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/logomarca-do-governo-temer-ressurgiu-alterada/>> Acesso em: 10 dez. 2018.

GALE, B. T. **Gerenciando o valor do cliente:** criando qualidade e serviços que os clientes podem ver. 1.ed. São Paulo: Pioneira, 1996.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GRIN, Eduardo José. **Gestão pública com qualidade e excelência:** teoria e método. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/306396370\\_GESTAO\\_PUBLICA\\_COM\\_QUALIDADE\\_E\\_EXCELENCIA\\_teorica\\_e\\_metodo](https://www.researchgate.net/publication/306396370_GESTAO_PUBLICA_COM_QUALIDADE_E_EXCELENCIA_teorica_e_metodo)> Acesso em: 15 dez. 2018.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios brasileiros na era dos gigantes.** 1 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

JORGE, Alana. Federal Government communication and Brazilian identity: analysis of Lula and Dilma government's. **Signus**, São Paulo, v. 1, n. 9, p. 55-56, jan./jun. 2017. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/signosdoconsumo/article/download/114985/129462/>>. Acesso em: 21 nov. 2018.

KOTLER, Phillip. ARMSTRONG, Gary. **Princípios de marketing.** 12 ed. São Paulo: Pearson Education, 2015.

KOTLER, Phillip. KELLER, Kevin Lane. **Administração de marketing.** 12 ed. São Paulo: Pearson Education, 2006.

KOTLER, Phillip. LEE, Nancy. **Marketing no setor público.** Porto Alegre: Bookman, 2008.

KOTLER, Phillip. **Marketing Essencial.** 2 ed. São Paulo: Prentice Hall, 2013.

LAS CASAS, Alexandre. **Marketing:** conceitos, exercícios, casos. 8 ed. São Paulo: 2009.

LÉVY, Pierre. **Cibercultura.** São Paulo: Editora 34, 1999.

LINS, Paulo. **O PAC valeu a pena?** Disponível em: <<https://blogdoibre.fgv.br/posts/o-pac-valeu-pena>>. Acesso em: 25 mar. 2018.

MALHOTRA, Naresh. **Introdução à pesquisa de marketing**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARX, Karl. 1993. **O capital**. 2. Ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

MATOS, H.(org) **Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: USP, 2012. Disponível em <<http://www3.eca.usp.br/sites/default/files/form/ata/pos/ppgcom/ciencias%20da%20comunicacao.%20e-books.%20%20comunica%C3%A7%C3%A3o%20publica.pdf>>. Acesso 23. Fev. 2019.

MATUS, Carlos. O plano como aposta. Disponível em <<http://www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento/wp-content/uploads/sites/5/2015/07/O-Plano-como-Aposta-Matus.pdf>>. Aceso em 3. Jul. 2018.

MÁXIMO, Welton. **Transporte urbano deverá ficar livre do pagamento de impostos**. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2013/06/transporte-urbano-devera-ficar-livre-do-pagamento-de-impostos>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

MELLO, Daniel. **Manifestantes contra aumento da passagem entram em conflito com PM em São Paulo**. Disponível em: <<https://web.archive.org/web/20131121141400/http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-06-11/manifestantes-contr-aumento-da-passagem-entram-em-conflito-com-pm-em-sao-paulo#>> Acesso em: 20 dez. 2018.

MENDES, Frederico. **construindo um presidente**. 2012 (no prelo).

MORELI, Letícia. PEREIRA, Márcia. **As metamorfoses de uma candidata**. Disponível em: <<https://www.istoedinheiro.com.br/noticias/estilo/20101110/metamorfoses-uma-candidata/4155.shtml>> . Acesso em 23 mar. 2019.

OLINDA, Caroline. **A evolução no visual de Dilma Rouseff**. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/a-evolucao-visual-de-dilma-rousseff-0tbmyn9w8f1xk4frvqxwptqa6>>. Acesso em 23 mar. 2019.

OLIVEIRA, S. O. **Tratado de Metodologia Científica: Projetos de Pesquisa, TGI, TCC, Monografias, Dissertações e Teses**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

OLIVERIA, Noelle. **A construção da imagne de um presidente**. Disponível em: <<http://jornalcampus.yawl.com.br/noticia.php?id=3531>>. Acesso em: 1 jun. 2018.

PAGNUSAT, José Luiz. **Planejamento e orçamento governamental**. 1. ed. Brasília: ENAP, 2006.

PIRES, José Calixto de Souza; MACÊDO, Kátia Barbosa. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 40, p. 81-105, jan-fev. 2006.

PRATA, José. **O legado de Marília em Contagem**. Disponível em: <<http://www.mariliacampos.com.br/files/4dc38cc0a16c5387d2b4583eb59113c5.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2018.

RIES, Al. TROUT, Jack. **Posicionamento: a batalha pela sua mente**. 1. ed. São Paulo: Mbooks, 2009.

RODRIGUES. **Acesse a íntegra dos arquivos sobre publicidade da União de 2000 a 2016**. Disponível em <<https://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2016/07/06/acesse-a-integra-dos-arquivos-sobre-publicidade-da-uniao-de-2000-a-2016/>> Acesso em: 20 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Em 4 anos Dilma gastou R\$9 bilhões em publicidade, 23% a mais que Lula**. Disponível em: <<https://goo.gl/ir4ibY>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Facebook dispara na publicidade da União e ultrapassa veículos tradicionais**. Disponível em: <<https://goo.gl/1nKYzJ>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Publicidade Federal para mídia Alternativa vai a R\$ R\$92 milhões em 2014**. Disponível em: <<https://goo.gl/yF5S6d>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **TV Globo recebeu R\$6.2 bilhões de publicidade Federal com o PT no Planalto**. Disponível em: <<https://goo.gl/bueGbN>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

SCHÄFER, Márcio Egídio. Aristotle and Marx: on the determination of value. **Revista Controvérsia**, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 07-17, jan-mai. 2011.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. Florianópolis: UFSC/PPGEP/LED, 2000.

TATAGIBA, Luciana. TRINDADE, Thiago. TEIXEIRA, A.C.C.T, protestos à direita no Brasil in: CRUZ, S.V.; KALSEY, A.; CODAS, G.; **Direita, volver: o retorno da direita e o ciclo político brasileiro**. 1. Ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2015.

TORQUATO, Gaudêncio. **Tratado de Comunicação Organizacional e política**. São Paulo: Pioneira, 2004.

TRÍAS DE BES, Fernando. KOTLER, Philip. **A bíblia da inovação**. São Paulo: Leya, 2011.

TUAN, Yi Fu. **Espaço e lugar**. Disponível em: <<https://ciajgarcia.files.wordpress.com/2011/12/espac3a7o-e-lugar1.pdf>>. Acesso em: 3 dez. 2018.

WOODRUFF, Robert B. **Customer Value: the next source for competitive advantage**. Journal of the Academy of Marketing Science, Greenvale, 1997. v. 25, n. 2, p. 139-153.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ZEITHAML, Valerie. **Consumer perceptions of price, quality and value: a means-end model and synthesis of evidence**. Journal of Marketing, New York, Jul. 1988. v. 52, n.3, p. 2-22.