

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES CIÊNCIAS E HUMANIDADES
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS

Carlos Eduardo de Moraes Lacerda

UMA DISCUSSÃO SOBRE O USO DE PRINCÍPIOS
E TÉCNICAS DE MARKETING COMO FATOR DE
APERFEIÇOAMENTO DO SERVIÇO PÚBLICO.

São Paulo
2012

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES CIÊNCIAS E HUMANIDADES
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICA

Carlos Eduardo de Moraes Lacerda

**UMA DISCUSSÃO SOBRE O USO DE PRINCÍPIOS
E TÉCNICAS DE MARKETING COMO FATOR DE
APERFEIÇOAMENTO DO SERVIÇO PÚBLICO.**

Monografia apresentada à Escola de Artes
Ciências e Humanidades por ocasião da
conclusão do Curso Pós Graduação em Gestão
de Políticas Públicas

Orientador: Prof. Fernando Coelho

São Paulo
2012

UMA DISCUSSÃO SOBRE O USO DE PRINCÍPIOS E TÉCNICAS DE MARKETING COMO FATOR DE APERFEIÇOAMENTO DO SERVIÇO PÚBLICO.

Monografia apresentada à Escola de Artes
Ciências e Humanidades por ocasião da
conclusão do Curso Pós Graduação em Gestão
de Políticas Públicas

Aprovada em Abril de 2012

Orientador: Prof. Fernando Coelho

Ao meu irmão Luiz Roberto que me ensinou a não esquecer do contraditório e aos meus filhos, Maria Eugênia e Pedro Augusto, que são o norte e o fundamento da minha vida.

AGRADECIMENTOS

A direção do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo pela visão da importância do desenvolvimento e qualificação do principal recurso da administração pública: os seus servidores.

Aos Professores Marcelo Nerling e Fernando Coelho cujo apoio e incentivo foi fundamental na decisão de trabalhar este tema, tão pouco usual, onde posso reunir minha experiência em universos tão distintos.

Aos meus mestres de três décadas atrás, os Professores Maurício Tragtenberg e Henrich Rattner, em cujas aulas aprendi que o Conhecimento, ainda que jamais alcançável, deve ser perseguido com a mente aberta, a alma livre e a humildade de saber-se ignorante.

*“Somos apenas o que pretendemos ser, por isto é
preciso ser cuidadoso com o que pretendemos ser”.*

Kurt Vonnegut Jr.

Lacerda, Carlos Eduardo de Moraes.

O USO DE FERRAMENTAS DE MARKETING E COMUNICAÇÃO COMO FATOR DE APERFEIÇOAMENTO NA QUALIDADE EFICIÊNCIA E EFICÁCIA DO SERVIÇO PÚBLICO.

Curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas

Escola de Artes Ciências e Humanidades – Universidade de São Paulo

54 páginas – 2012.

RESUMO

As organizações burocráticas se caracterizam pela divisão das múltiplas atividades administrativas, necessárias para cumprir seus objetivos e atingir suas metas, entre diversos setores ou departamentos. Isto vale para todas as organizações sejam públicas ou privadas. Contabilidade, finanças, recursos humanos, informática, produção, etc., são atividades burocráticas que se replicam em todas elas. Grandes, médias e até pequenas organizações acabam sendo muito parecidas na sua estruturação administrativa e isto independe da sua finalidade e propriedade serem privadas ou de estado.

Há, no entanto, uma nítida exceção. A área de marketing inexiste nas organizações públicas. Embora, a primeira vista isto possa parecer natural, uma vez que não se considera existir um cliente a ser disputado pelo serviço público, esta monografia se propõe a discutir as perdas, ou a ausência de ganhos, que a inexistência da visão mercadológica da seu campo de atuação traz na qualidade e na efetividade da prestação dos serviços públicos.

Isto deriva diretamente da “visão imperial” que o Estado e seus órgãos geralmente têm do seu papel e da sua relação com o cidadão. E no Brasil, parece também, muito influenciado pela origem “lusitana” das estruturas de governança na nossa sociedade. Em contrapartida a ação do estado é curioso notar que o uso intensivo do marketing nas organizações privadas tem sido determinante na adoção de uma postura empresarial socialmente comprometida e responsável. Surge até uma norma internacional sobre o assunto (ISO 26.000). Se numa organização particular o uso intensivo da mercadologia conduziu a isto. Como seria numa organização cuja própria razão de ser é o bem estar da sociedade?

É proposição desta monografia que um significativo aprimoramento na qualidade e na eficácia do serviço público pode advir de uma mudança na maneira de olhar o cidadão. Passar a entendê-lo e a tratá-lo como “o seu cliente/consumidor”. E, para ser bem sucedido neste tratamento, será necessário adotar, adaptar e incorporar o uso de princípios e técnicas de marketing no serviço público.

Palavras-chave: Marketing; Serviço Público; Cidadão como cliente; Cidadão-consumidor; Qualidade e Eficácia no Serviço Público.

Sumário

- 1. Origens e organização do serviço público no Brasil.**
 - 1.1 Do Descobrimento a Vinda da Família Real**
 - 1.2 Da Independência a República Velha**
 - 1.3 Da Revolução de 1930 a constituição “Cidadã”.**

- 2. As similaridades entre as estruturas das organizações burocráticas**

- 3. O Marketing e seu papel nas organizações privadas.**
 - 3.1 A importância de conhecer o mercado**
 - 3.2 A evolução do uso do marketing**
 - 3.3 O marketing moderno**
 - 3.4 Postura de marketing próativa gerando reflexos sociais**

- 4. Marketing na esfera pública e nos governos.**
 - 4.1 Presente nas empresas públicas e mistas.**
 - 4.2 O caráter retrógrado da organização pública.**
 - 4.3 Marketing em período eleitoral.**
 - 4.4 Ausência de concorrência ou de foco?**

- 5. Considerações Finais**

Bibliografia

1- Origens e organização do serviço público no Brasil.

Algumas frases, amplamente conhecidas, caracterizam a concepção dominante de como as elites percebem o uso e a função da coisa pública no Brasil: _ “Quem tem padrinho não morre pagão”; “Você sabe com quem está falando?” e “Quem pode manda e quem tem juízo obedece”. _ São frases que carregam uma visão de compadrio, autoritarismo e submissão que destoam da busca de uma sociedade moderna, democrática e igualitária, como a desenhada em nossa Constituição Federal de 1988.

1.1 Do Descobrimento a vinda da Família Real.

O Brasil tem sua origem na ocupação exploratória de uma terra povoada por nações indígenas, que foram dizimadas. Dos estimados três milhões de índios à época da chegada de Cabral restavam cerca de duzentos mil em 1991¹. Uma conquista advinda da expansão marítima portuguesa, carregada com a força da contrarreforma dos séculos XV e XVI, e caracterizada por uma postura autoritária, hierarquizada e imediatista. A posse das novas terras pelo rei português surge no Tratado de Tordesilhas onde o Papa sacramenta a divisão do “novo mundo” entre os soberanos mais católicos da época. Como narra Bueno em A Viagem do Descobrimento (1998 pag. 86)²

“... representantes de D.João II e dos reis Fernando e Isabel reuniram-se na pequena cidade de Tordesilhas, no norte da Espanha, e em 7 de junho de 1494 firmaram um novo tratado dividindo o mundo entre si, com a benção papal. Mais bem informados que seus rivais, os lusos garantiram , então , a posse de todas as terras a 370 léguas a oeste de Cabo Verde. Assim assegurando seu domínio não só sobre o litoral do

¹ O número de 1991 é dado oficial do IBGE. A partir de então, até pelas vantagens proporcionadas pela legislação, o número passou a subir consideravelmente. Atingiu, segundo os dados do IBGE, 734.127 em 2000 e 817.963 em 2010. (<http://www.ibge.gov.br/indigenas/graficos.html>)

² BUENO, EDUARDO, A Viagem do Descobrimento. Editora Objetiva, 1998.

Brasil, mas obtendo também a soberania sobre o amplo espaço oceânico necessário para a realização da “volta do mar”, que Bartolomeu Dias julgava...”

Portugal e Espanha eram as nações onde as ideias e a influência da reforma protestante não tinham lugar. A visão de que o indivíduo é parte de uma sociedade regida pela ética do trabalho e que é através deste que se constrói a riqueza ou o conceito de que cada cristão estabelece uma ligação direta Deus através da leitura da Bíblia, não encontravam espaço na rígida cultura católica que dominava na península Ibérica. A vassalagem e a relação direta de subordinação com o mandante dominavam. A posse do mundo novo é coisa pessoal, ele pertence ao soberano por direito divino. A sua conquista é fruto da aventura e da audácia individual e não da perseverança e do esforço coletivo.

Quando as terras brasileiras começaram a ser ocupadas e exploradas por Portugal esta noção da propriedade do Rei se tornou flagrante. Fica explícita, por exemplo, na correspondência de Pietro Rondinelli ao governo de Florença em outubro de 1502 (Bueno, E. pag. 67)³:

“e o rei de Portugal arrendou a terra que ele descobriu (sic) a certos cristãos-novos, que são obrigados a mandar todos os anos seis navios e descobrir 300 léguas (ou 1800 km) anualmente, e a fazer uma fortaleza no território descoberto e a mantê-la nos ditos três anos. No primeiro ano, nada pagam a Coroa. No segundo, pagam 1/6(do valor total da mercadoria) e no terceiro, 1/4...”

O rei atribuía e distribuía o uso, posse e exploração da terra como sua propriedade. Os que para cá se dirigiam não tinham outra intenção que não a de explorar e enriquecer e nenhuma outra obrigação fora a de obedecer ao comando real e pagar o seu quinhão. O poder do representante do rei sobre seus comandados reproduzia esta relação. Eram senhores absolutos e sua

³ BUENO, EDUARDO, *Náufragos, Traficantes e Degredados*. Editora Objetiva, 1998.

decisão incontestável (salvo recurso perante o rei, tão distante, quanto inacessível). Claro, alguns dos novos moradores ficaram de fora destes acordos. Os náufragos, os degredados e os fugitivos, embora incluídos na malha de jurisdição real, não se beneficiavam da distribuição das terras ou do poder.

A terra, a gente e as riquezas brasileiras, foram geridas sob esta forte noção de autoridade e hierarquia, que iniciou à época das capitânicas hereditárias, e definia quem mandava e quem obedecia no Brasil Colônia⁴. Como aponta E. Bueno à pag. 44 de Brasil. Uma História (2010): “os donatários receberam também poderes verdadeiramente “majestáticos”. Podiam legislar e controlar tudo em suas terras _ menos a arrecadação de impostos reais _”. Assim, quem habitava esta terra, português ou índio, ficava, pelo menos em teoria, subordinado e a mercê do detentor do poder, cuja origem era a casa real portuguesa.

Esta situação se fortalece com o passar dos anos e com as novas abordagens que Portugal adota para manter e ampliar seu domínio. E. Bueno, (id.) à pag. 49, conta que Tomé de Souza, o primeiro governador geral do Brasil, vinha cumprir o que fora definido pelos 41 artigos do Regimento Real “além de centralizar o poder, construir uma fortaleza, visitar e proteger as demais capitânicas, redistribuir terras, regulamentar a relação entre colonos e nativos e incentivar incursões ao interior, Tome de Souza deveria também atacar e punir indígenas hostis _ especialmente os Tupinambás de Ilhéus, que haviam matado o ex-donatário da Bahia, Francisco Pereira.”. Com Tomé de Souza, ainda citando E. Bueno (id) surge à primeira ocupação concreta do novo território português. Ele traz as primeiras cabeças de gado e a seguir as primeiras mulheres “de boa qualidade” a colocar os pés no Brasil _ órfãs recolhidas pela rainha D. Catarina, que deveriam casar com os colonos⁵.

⁴ Colonização na verdade é um termo pouco adequado para o tipo de ocupação que então se inicia. Exploratória, imediatista e sem outro vínculo que não o garantir para a coroa portuguesa a posse das riquezas do seu pedaço na partilha do Novo Mundo. (N.A.)

⁵ O fato revela o peso dado ao lado econômico (gado) e o descaso com a solução “utilitária” obtida para problema das órfãs portuguesas. (N.A.)

Tome de Souza, ainda segundo o mesmo autor, lança as bases da América Lusitana ao trazer para cá as instituições da Corte. A presença do estado no Brasil colonial tem como função dominante a cobrança de impostos para a Coroa Portuguesa. Sua missão é policlesca e o habitante, salvo os amigos do rei, é visto num espectro que vai do “contribuinte hostil” ao estorvo a ser eliminado. A escravidão, entendida desde o início como a principal força de trabalho, dominou toda atividade econômica significativa e arrasou os povos indígenas antes de se firmar na importação de escravos africanos. Do Ciclo da Cana de Açúcar ao Ciclo do Ouro, a sociedade se estratificou em senhores, escravos e “azarados⁶”. A parte da economia que importava era totalmente orientada para a metrópole. O Estado, aonde se fazia presente, atuava meramente como autoridade arrecadadora no controle, fiscalização e defesa dos interesses da Coroa.

Noutras partes, por exemplo, em São Paulo, ele inexistia. Hoje uma das maiores cidades do mundo, na época não passava de uma pequena vila, entreposto para traficantes de índios capturados para servir de escravos. Era tão desconectado do Reino que a língua dominante era o Tupi. Conta o historiador Lucas Figueiredo⁷ (2011) que “o excesso de poder concentrado nas mãos dos paulistas, conjugado com a ausência formal do Estado, produziu uma elite despótica e violenta”.

A presença do estado, além da máquina de arrecadação de impostos e garantia do território para Portugal, também estava presentes na supressão das atividades e meios públicos que pudessem concorrer para prejudicar a cobrança dos impostos. Estradas, fábricas e atividades econômicas ou sociais que pudessem por em risco o controle real, eram proibidas. O comércio marítimo fundamental, pois a arrecadação se dava nos portos. De escravos a tecidos, o que entrasse na colônia pagava tributo. As estradas eram limitadas e controladas para impedir o contrabando. Por isso, para facilitar a fiscalização,

⁶ Portugueses e seus descendentes mestiços, gente que não conseguiu vencer no novo mundo e acabou ficando por aqui, subsistindo à margem da economia da colônia. (N.A.)

⁷ FIGUEIREDO, Lucas em “Boa Ventura! A corrida do ouro no Brasil” (Ed.Record – 2011) págs.149 e 150

era necessário restringi-las e controlá-las⁸. Até mesmo uma missão científica trazia riscos aos olhos da coroa portuguesa. Laurentino Gomes em sua obra 1808 conta que⁹:

“A ignorância e o isolamento eram resultados de uma política deliberada do governo português, que tinha como objetivo manter o Brasil, uma jóia extrativista e sem vontade própria, longe dos olhos e da cobiça dos estrangeiros. Era uma política tão antiga quanto a própria colônia. Ao assumir o cargo, em 1548, o primeiro governador-geral, Tomé de Sousa, recebeu da Coroa portuguesa doze instruções sobre como conduzir os negócios no Brasil. Uma delas, a nona, determinava que o governador deveria “impedir a comunicação de uma capitania a outra pelo sertão, a não ser com a devida autorização. Uma lei de 1733 proibia a abertura de estradas como forma de combater o contrabando de ouro e diamantes, facilitando a fiscalização por parte dos funcionários portugueses encarregados de recolher o quinto real sobre toda a produção de pedras e minerais preciosos da colônia. As poucas estradas existentes tinham sido abertas sobre picadas criadas pelos índios antes ainda do descobrimento e reaproveitadas pelos primeiros colonizadores. A intenção portuguesa de conservar o Brasil fechado para o mundo é ilustrada pela ordem de prisão emitida em julho de 1800 contra o barão, naturalista e geógrafo alemão Alexander Von Humboldt, que na época percorria a região amazônica em busca de novas espécies da fauna e da flora. Ignorando o valor científico da expedição, o governo português considerou sua presença prejudicial aos interesses da Coroa pelas ideias perigosas que ele poderia disseminar na colônia.”

Só com a vinda da família real ao Brasil, fugindo de Napoleão e entregando Portugal à ocupação francesa, esta condição começou a mudar. A

⁸ L. Gomes em “1808” – Ed. Planeta, - 2007, (pag. 132 e 133)

⁹ L. Gomes em “1808” – Ed. Planeta - 2007, (pag. 120 e 121)

imensa quantidade de fugitivos e a necessidade de acomodar a corte na colônia mudaram a situação do país. Ao abrir os portos do Brasil às nações amigas e autorizar atividades antes proibidas, a vinda da família real deu um novo impulso ao Brasil. Trouxe uma nova abordagem ao papel do estado na América portuguesa e deu início há novos tipos de serviço público. Não mais ligados, quase que exclusivamente, a defesa e a arrecadação, mas em busca de criar as condições necessárias para que o reino pudesse funcionar a contento sem contar com Portugal. A rapidez e a profundidade das mudanças são descritas por L. Gomes:

“Ainda em Salvador, D. João aprovou a criação da primeira escola de Medicina do Brasil e os estatutos da primeira companhia de seguros, batizada Comércio Marítimo. Também deu licença para a construção de uma fábrica de vidro e outra de pólvora, autorizou o governador a estabelecer a cultura e a moagem do trigo, mandou abrir estradas e encomendou um plano de defesa e fortificação da Bahia, que incluía a construção de 25 barcas canhoneiras e a criação de dois esquadrões de cavalaria e um de artilharia.”

Claro que o aspecto autoritário, centralizador e clientelista que caracterizava a administração lusitana não se alterou, pelo contrário ampliou-se.

O Brasil ganhou muito com a vinda da família real. Tornou-se reino unido com Portugal e Algarves e, com o novo status, ganhou instituições, organizações e atividades impensáveis no século anterior. A presença da Corte que deu unidade a esparsa ocupação territorial do Brasil, onde cada região se comunicava diretamente com a metrópole e pouca relação mantinha com as demais. Laurentino Gomes em conta:

“Duzentos anos atrás, o Brasil não existia. Pelo menos, não como é hoje: um país integrado, de fronteiras bem definidas e habitantes que se identificam como brasileiros, torcem pela mesma seleção de futebol,

usam os mesmos documentos, viajam para fazer turismo ou trabalhar em cidades e estados vizinhos, frequentam escolas de currículo unificado e compram e vendem entre si produtos e serviços. Às vésperas da chegada da corte ao Rio de Janeiro, o Brasil era um amontoado de regiões mais ou menos autônomas, sem comércio ou qualquer outra forma de relacionamento, que tinham como pontos de referência apenas o idioma português e a Coroa portuguesa, sediada em Lisboa, do outro lado do Oceano Atlântico. "Cada capitania tinha o seu governante, sua pequena milícia e seu pequeno tesouro; a comunicação entre elas era precária, sendo que geralmente uma ignorava a existência da outra", assinalou o naturalista francês Auguste Saint-Hilaire, que percorreu o país de norte a sul entre 1816 e 1822. "Não havia um Brasil com um centro comum. Era um círculo imenso, no qual os raios convergiam para bem longe da circunferência central."

A presença da família real mudou isto e criou as bases para o Brasil integrado e unificado que existe hoje. As regiões separadas não se sentiram submetidas ao Rio de Janeiro, mas sim, mais perto da Coroa. A realeza e todo poder que dela emanava e nela se legitimava criaram as condições de aceitação de um poder central na América Lusófona após a independência de Portugal. Num país onde quase dois terços da população composta por escravos ou indígenas e o restante fruto de sua miscigenação como português, onde apenas uma insignificante minoria era alfabetizada e participe na sociedade, a elite dominante em cada região temia, e com razão, mais ao povo que à Coroa. E era melhor contar com a proteção dela, ainda mais se agora ficava deste lado do Atlântico.

Por maiores que tenham sido os ganhos com a vinda da família real uma coisa não se alterou: o caráter autoritário, clientelista, elitista e personalista no trato da coisa pública.

Nas terras brasileiras, por três séculos, o poder do estado foi uma coisa pessoal. Partia do rei e era por ele distribuído aos seus amigos, que se tornavam protegidos e protetores do interesse real. Esta maneira de enxergar a coisa pública ainda é forte entre nós. Uma visão de cima para baixo, autoritária, paternalista e clientelista forjou a concepção do poder público no Brasil da colônia até sua independência. Independência de Portugal, porém sob o comando mesma casa real, os Bragança. Enquanto, em quase toda América nasciam repúblicas inspiradas no moderno conceito de estado, que surgira na Europa e na América do Norte, aqui a herança portuguesa resistiu. Superou o Império, embarcou na República e invadiu o século XX.

1.2 Da Independência à República Velha.

No Império o poder continuou a vir de cima e a ser exercido pela sua concessão. Em 1823, o imperador discursou à assembléia constituinte o que ele esperava dela. Não satisfeito com o andamento do trabalho, dissolve-a e entrega a gente de confiança sua elaboração. Assim, na Carta de 1824, outorgada por Dom Pedro I, fica claro quem comanda a Nação:

“ Art. 1. O IMPERIO do Brazil é a associação Política de todos os Cidadãos Brasileiros. Elles formam uma Nação livre, e independente, que não admitte com qualquer outra laço algum de união, ou federação, que se opponha á sua Independencia.

Art. 2. O seu territorio é dividido em Provincias na fórma em que actualmente se acha, as quaes poderão ser subdivididas, como pedir o bem do Estado.

Art. 3. O seu Governo é Monarchico Hereditario, Constitucional, e Representativo.

Art. 4. A Dynastia Imperante é a do Senhor Dom Pedro I actual Imperador, e Defensor Perpetuo do Brazil. “

Estabelece, em seu Art. 11, quem representa a nação:

“Os Representantes da Nação Brasileira são o Imperador, e a Assembléa Geral”

E, um pouco mais adiante, no Art. 15, define que é a Assembleia Geral que escolhe como se dá uso da coisa e dos cargos públicos:

“§ XV. Regular a administração dos bens Nacionaes, e decretar a sua alienação.

§ XVI. Criar, ou supprimir Empregos publicos, e estabelecer-lhes ordenados.”

Assim, os cargos públicos continuaram a ser atribuídos em relações de compadrio e interesse e o serviço público prestado como regalia, para uns, ou uma caridade para o resto.

Com a proclamação da República e a Carta de 1891, as coisas mudam muito, para não mudar nada. Sua principal ação foi garantir a divisão do poder entre os estados (leia-se as elites regionais) reduzindo ao máximo o poder central que existira no Império. A forma e o sistema de gerir a nação permanecem inalterados. Os cidadãos são percebidos em distintas classes, pois há os que participam (merecem votar) e os que não participam (não merecem votar). Seu Art.70 estabelece que fiquem de fora do processo eleitoral os analfabetos e os mendigos¹⁰. Assim, considerando a recente “libertação dos escravos” e a pobreza da maior parte da população, quase toda população fica fora do processo de escolha dos seus representantes¹¹.

Essa qualificação de importância dada ao cidadão foi determinante na forma e na qualidade do serviço público oferecido no Brasil ao longo do século XX. Da leitura da Lei N.º.356, de 31 de dezembro de 1910 que versa sobre as

¹⁰ Além de soldados (não ser os que estudam nas escolas militares para o oficialato) e clérigos de qualquer ordem. Mulheres e índios são tão obviamente excluídos que sequer merecem menção (N.A).

¹¹ Ina von Binzer, no romance que descreve sua experiência como preceptora dos filhos da elite burguesa no Brasil do final do Império, comenta com espanto a maneira com que são tratados os únicos reais trabalhadores que existem no país, os escravos e o desprezo da elite pelo trabalho físico (N.A).

finanças da República para o ano, nota-se a destinação dos recursos para serviços públicos destinados a elite do país, serviços de manutenção da ordem e da estrutura de estado e a atividades essenciais na área de saúde, como os manicômios.

Na educação existiam ilhas de excelência, como os colégios Pedro II, no Rio de Janeiro e o Caetano de Campos, em São Paulo, para atender aos filhos da elite. O que o grosso da população recebia, era uma espécie de concessão ou caridade, mas jamais um direito ou uma obrigação do estado. Ao longo do século XX, no Brasil, isto foi mudando e o serviço público se tornou mais cada vez mais abrangente, mas perdendo em qualidade.

1.3 Da Revolução de 1930 a constituição “Cidadã”.

Em 1930 um movimento revolucionário comandado, entre outros, por Getúlio Vargas pôs fim a chamada “República do Café com Leite”. As velhas oligarquias rurais que dominavam o país, ainda que não eliminadas, foram alijadas do poder. Novos atores entraram no jogo, os jovens militares, os industriais, a burguesia comerciante e até trabalhadores urbanos. O direito de voto ampliou-se e a questão social, que era vista como um caso de polícia¹², passou a ser tratada de forma diferente pelo poder central. Aos poucos, a forma de encarar o cidadão comum e o serviço público começou a mudar no país.

A Revolução Constitucionalista de 1932, sua derrota e o advento do Estado Novo (1937), a Segunda Grande Guerra e suas conseqüências trouxeram mais mudanças, avanços e retrocessos, que inauguraram um Brasil

¹² A frase, atribuída ao ex-presidente Washington Luiz, resume a postura que a República Velha adotava contra os incipientes movimentos sociais que surgiam na época. Segundo outras versões, a verdadeira frase foi: “a agitação operária é uma questão que mais interessa à ordem pública do que à ordem social, representa o estado de espírito de alguns operários, mas não de toda a sociedade!”. Fonte (http://pt.wikipedia.org/wiki/Washington_Luis) consultada em 01/05/2012 às 13h23min.

democrático, em 1945, com uma Assembleia Constituinte e um presidente da república eleitos por voto direto. E pode-se afirmar que até a Ditadura Militar (1964), em que pese todo atraso e barbárie que a caracterizou, contribuiu na releitura do papel do estado, sua organização e suas obrigações em relação à nação e ao cidadão.

Muito mudou. Dos concursos públicos para o preenchimento das vagas à proibição do acúmulo de cargos, passando pela definição de que o poder emana do povo, que o estado existe para servi-lo e o governo, eleito e exercido em seu nome. Porém, apenas na Constituição de 1988, o foco foi efetivamente centrado no Cidadão. Seus deveres e principalmente seus direitos foram claramente definidos como a razão de ser do Estado. De 1988 para cá, finalmente o Brasil passou a ser um Estado Democrático de Direito.

É neste contexto que desenvolvo esta discussão, por entender que o Cidadão deve ser considerado e tratado simultaneamente como acionista e cliente do Estado e todas as suas organizações. É neste prisma que se insere a importância, e se encontram as vantagens, da aplicação dos princípios e técnicas de marketing dentro das organizações do serviço público.

2- As similaridades entre as estruturas das organizações burocráticas

Em que pese a conotação negativa que a palavra burocracia usualmente carrega para o cidadão comum, representado lentidão, entrave e complicação desnecessária, as organizações burocráticas são intrínsecas à sociedade moderna e suas estruturas de comando, serviços e produção. Quando há necessidade de integrar esforços de muitas pessoas, de maneira racional e sistematizada, para atingir um objetivo comum, a organização burocrática é quase que indispensável. Em seus estudos, Max Weber resgatou a importância e a efetividade da organização burocrática (Gouveia -1994)¹³.

Max Weber salvou o termo burocracia de uma conotação negativa que carregava desde sua origem no século XVIII ao considerar o fenômeno burocrático como a manifestação da forma de dominação racional legítima, que caracteriza o estado moderno. Para ele, a burocracia tem no estado moderno o terreno propício para o seu desenvolvimento, pois torna-se a principal agente das ações racionais e, portanto, da legalidade deste estado. Mostra que é no Estado moderno que se observa a expansão qualitativa e quantitativa das funções administrativas, o que permite a existência de atividades regulares distribuídas de forma mais ou menos fixas; é nele, também, que se dá o desenvolvimento de um sistema de racionalidade legal que estabelece o princípio da autoridade, o poder de dar ordens e que define as normas coercitivas. Outra pré-condição para o predomínio da dominação burocráticolegal nas sociedades modernas destacada por Weber é a presença de uma economia monetária que permite a remuneração dos serviços, calculada em relação ao tipo de função exercida e não em relação à produção. Finalmente, destaca que este processo é conduzido por um conjunto de pessoas com qualificações e

¹³ Burocracia e elites burocráticas no Brasil / Gilda Portugal Gouveia. - São Paulo: Paulicéia, 1994 (pag. 28).

treinamento específicos, definidos por um regulamento geral que estabelece normas de relações impessoais entre governantes e governados baseados no princípio da autoridade hierárquica, e que são selecionados a partir de critérios baseados em seus conhecimentos técnicos e dos regulamentos, aferidos por exames especializados.

Assim, as organizações burocráticas se estruturam a partir de uma série de princípios comuns de gerenciamento, distribuição de funções, hierarquia, responsabilidades e capacidades. A posse da propriedade não altera esses princípios e podemos afirmar que a qualidade de um gerenciamento não é determinada pelo fato da organização ser pública ou privada.

Uma forma de caracterizar as organizações burocráticas é dizer que todas têm um negócio ou objetivo principal para o qual são estruturadas e direcionadas. Sua condução se dá em bases contínuas de conhecimento empírico. A consecução do objetivo principal da organização deve ser conduzida de forma estrita e de acordo com as seguintes regras:

- O dever de cada funcionário ao fazer seu trabalho é delimitado por critérios impessoais;
- Este funcionário possui a autoridade necessária para realizar as funções a ele atribuídas;
- São limitados e estritamente definidos os meios de coerção colocados a sua disposição;
- O funcionário atua dentro de uma hierarquia de autoridade vertical onde seus limites de responsabilidade e autoridade estão definidos e delimitados, com os respectivos direitos de apelação e supervisão;

- O funcionário é responsável pelo uso, porém, não proprietário, dos meios e recursos necessários ao cumprimento de suas funções;
- Os interesses, negócios e renda privada dos funcionários são rigorosamente separados da renda e do objetivo/negócio final da organização;
- Os meios, recursos, utensílios e instalações da organização não podem ser apropriados pelo seu encarregado (vendido, doado, herdado, etc.);
- E todo o processo de gerenciamento e operação do negócio/objetivo da organização deve ser conduzido, e registrado, em documentos escritos.

Estas definições valem do ponto de vista funcional, para todas as organizações burocráticas, independente de seu foco de interesse ser privado ou público¹⁴, ou delas visarem lucro ou não.

Esta similaridade implica numa reprodução da estrutura organizacional, isto é, na distribuição interna de trabalhos, funções e responsabilidades, entre organizações públicas e privadas. Por exemplo, em ambas existem áreas encarregadas da gestão e administração dos recursos financeiros da organização. Os profissionais que atuam nelas exercem papéis funcionais muito parecidos, ainda que existam diferenças pontuais. Assim, setores como orçamentação, contabilidade, tesouraria, faturamento, controle de custos, etc. se replicam.

O mesmo vale para as áreas de recursos humanos, compras, produção, administração geral e operacional. Quase sempre se encontra equivalência de setores entre as organizações burocráticas sejam elas de natureza pública ou privada.

¹⁴ Esses valores, expressados por Weber, derivam da ética protestante e, cabe observar que, os que dominavam a estrutura administrativa do estado colonial português quase nada tinham a ver com ela. (N.A).

Uma das únicas exceções é a área de marketing. Esta, e suas subdivisões, não são encontradas no serviço público. Não existe nelas a replicação desta atividade, tão comum e presente nas empresas privadas, o marketing não existe no âmbito dos serviços públicos. Talvez porque não se considere existir uma venda (troca)¹⁵ na relação com o usuário do serviço de um produto ou serviço, ou talvez porque não exista concorrência ou quando há, por exemplo, em serviços médicos, perder o “cliente” para o concorrente não importa¹⁶. O poder de império que domina essas relações (só a polícia pode policiar) leva o prestador do serviço público a um distanciamento, por vezes abissal, em relação à satisfação do usuário do serviço¹⁷.

¹⁵ A noção da venda como uma troca é explicada a seguir na parte 3 desta dissertação. N.A.

¹⁶ O IAMSPE, instituto que tem como objetivo "Prestar assistência médica e hospitalar, de elevado padrão, aos seus Contribuintes e Beneficiários", tem perdido, através de ações judiciais, servidores estaduais que preferem pagar planos de saúde particulares ao invés de contribuir e usar o instituto público (N.A).

¹⁷ Claro que, atendendo a norma do “sabe com quem está falando” e a do “quem tem padrinho não morre pagão”, o serviço prestado aos “clientes especiais”, excede em qualidade e presteza. Mas, isto é herança dos tempos coloniais, e não combina com o que está escrito no Artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil (N.A).

3- O Marketing e seu papel nas organizações privadas.

O Marketing tem sua origem nas universidades de administração dos Estados Unidos no início do século XX. Surgiu da necessidade das empresas, particularmente as industriais e comerciais, saberem o quê, quanto, quando e onde deveriam ser oferecidos e como eram consumidos os produtos e serviços prestados por elas.

Foi traduzido para o português como mercadologia, um neologismo surgido em 1947, no livro *Ciência da Administração* do professor Álvaro Porto Moitinho, com a seguinte conceituação: mercadologia é o estudo do mercado (item 313.1) e “compreende o exame e conhecimento das condições e tendências do mercado para que, em consequência, se possa orientar com acerto a política comercial¹⁸”.

Além deste, palavra original em inglês carrega também o sentido de mercadização, como uma ação. Ambas foram adotadas pela Escola de Administração de Empresas São Paulo, em 1957, para a tradução de marketing. Nesta dissertação ficaremos com o primeiro sentido e vamos nos ater ao uso de princípios e técnicas de marketing na busca de um melhor, e mais profícuo, relacionamento com o cliente e o mercado por ele formado.

Philip Kotler, talvez o mais proeminente nome ligado ao estudo acadêmico do Marketing escreveu (1987) que gostaria de propor uma definição de marketing enraizada na lógica da natureza e do comportamento humano:

“Marketing é a atividade humana dirigida para a satisfação das necessidades e desejos, através dos processos de troca¹⁹”.

¹⁸ Bruno A. M. Guerreiro – *Mercadologia e Administração Mercadológica* - Ed. Fundação Getúlio Vargas (1978) Cap. 4, pág. 13.

¹⁹ Kotler, Philip, *Marketing* - edição compacta (Ed. Atlas 1987) pag. 31.

Propôs também o conceito de Produto, como sendo tudo aquilo que é capaz de satisfazer a um desejo (e/ou uma necessidade) enfatizando que é importante não limitar ao conceito apenas a objetos físicos. Ressalta que o seu aspecto mais importante é o serviço que ele presta. Qualquer coisa capaz de satisfazer a um desejo ou uma necessidade pode e deve ser vista como um produto.

E complementa definindo um terceiro conceito que fecha a contextualização do marketing: a Troca

A Troca surge como uma das quatro maneiras que um indivíduo pode usar para satisfazer seu desejo/necessidade. São elas: a autoprodução; a coerção; a súplica e a troca. Nas três primeiras não há espaço ou necessidade de marketing. Na última a presença deste beneficia e facilita sua realização. A troca exige as seguintes condições:

1. Existem duas partes;
2. Cada parte tem algo que pode ter valor para a outra²⁰ ;
3. Cada parte é capaz de se comunicar e de fazer a entrega;
4. Cada parte é livre para aceitar ou rejeitar a oferta²¹.

Se estas condições existem, há potencial para a troca. Para efetivação de troca, é preciso que as duas partes encontrem os termos de troca que proporcionem melhores condições (ou pelo menos não piores) do que antes da troca²².

²⁰ O valor ultrapassa o mero momento da realização da troca refletindo nas relações e trocas futuras de bens e serviços (N.A).

²¹ O preço, embora tenha como primeira associação o valor monetário é, na verdade o que a outra parte oferece no processo de troca. No escambo também existe um “preço” originado do valor que cabe participante percebe no que é oferecido pelo outro. Diferentes participantes, diferentes valorizações, diferentes preços (N.A).

²² Kotler, Philip, Marketing - edição compacta (Ed. Atlas 1987) pag. 32.

O conceito de troca²³ nos explica Kotler, leva ao conceito de mercado definido por ele como uma arena para trocas potenciais. O mercado surge quando há pelo menos um interessado no que está sendo oferecido. Este número de interessados tende a variar, e é influenciado, com o preço pedido pelo ofertante. Por outro lado o preço, por sua vez é influenciado pelo número de ofertantes.

A oferta não se limita a produtos ou bens, ela se estende aos serviços e até itens abstratos como associar-se a uma causa ecológica.

A Revolução Industrial aumentou a capacidade de produção das empresas e, por consequência, aumentou o volume de produtos oferecidos e reduziu seus preços tornando-os acessíveis a muito mais gente do que em qualquer outra época da história da humanidade. Nunca antes houvera tanta oferta e tão acessível. Atendia a uma demanda crescente em função da intensa migração para áreas urbanas, fato também oriundo da mesma Revolução Industrial. Porém, ausência de informações sobre o mercado, sobre onde estava e o que queria o consumidor, provocou desencontros entre oferta e demanda gerando problemas de escassez ou excesso.

Foi o momento em que se percebeu a importância de conhecer os hábitos, desejos e necessidades do consumidor, pois assim se poderia adequar a ele os produtos e serviços ofertados.

Assim, a necessidade de corrigir este desencontro, deu origem ao estudo das técnicas e ações administrativas que formaram a base da mercadologia, no início do século XX.

²³ Este conceito TROCA é muito interessante e bastante adequado para os objetivos desta dissertação e estará presente com ênfase no lugar do usual conceito de VENDA muito mais freqüente nas abordagens do assunto marketing. Mais adiante, quanto abordar o uso do marketing na esfera pública, explico minhas razões para preferi-lo (N.A).

3.1 A importância de conhecer o mercado.

Ao longo de todo século XX as organizações privadas foram percebendo a importância do conhecimento do mercado e das suas características. No início os estudos e as ações de marketing procuravam saber onde oferecer os seus produtos (delimitando regiões geográficas), a quem oferecer (determinando as características demográficas), como divulgar e destacar seu produto (com propaganda) e a que preço (limites e possibilidades econômicas e qual a ação da concorrência). Com o passar do tempo e a evolução das técnicas e conhecimentos da administração de marketing nas empresas e nas escolas o foco começou a ser alterado. O consumidor/cliente passou a ser o alvo principal das ações. Se num primeiro momento o que se procurava era “convence-lo” das vantagens em consumir o produto ou serviço oferecido em relação às alternativas concorrentes, a evolução da atividade mostrou a importância de moldar a oferta aos desejos, necessidades e possibilidades do consumidor/cliente. Quanto mais adequada à oferta maior a chance de sucesso da troca. As empresas que tiveram esta percepção foram as que melhor se saíram na moderna economia competitiva.

A Ford tornou o automóvel um bem comum e acessível a milhões de norte-americanos no início da década de 20 ao padronizar a linha de montagem de seu modelo T. Vendia seus carros por todo o país com uma fórmula que parecia perfeita: um carro forte, resistente, versátil e, graças a uma intensa padronização na linha de montagem, barato. Após vender milhões de Modelo T, todos pretos, ela foi superada, e muito, pela General Motors. Ao diversificar sua linha de produtos com a oferta de modelos e cores diferentes, a GM ouviu e atendeu ao desejo do consumidor que queria se destacar da multidão e deixou a Ford para trás.

O processo de adequar a oferta ao mercado consumidor foi muito facilitado pelo conceito de Gerência de Produto. Em 1927 a Procter & Gamble decidiu destacar um executivo para a missão exclusiva de cuidar de uma marca de sabão, descobrindo porque seu desempenho era fraco, nas vendas,

e que medidas deveriam ser tomadas para obter bons resultados. Esta abordagem foi tão bem sucedida que a partir daí a P&G adotou para suas demais linhas de produtos e marcas a mesma maneira de gerenciar seu marketing.

A atenção que a gerência de produto dá ao mercado, procurando entender o comportamento e os desejos dos seus clientes / consumidores, leva a adequação dos produtos e serviços para aperfeiçoar a relação de troca (venda) com eles. Esta atenção envolve o uso de múltiplas ferramentas que cobrem os clássicos “quatro Ps do marketing”: Produto, Promoção, Preço e Ponto de Venda. Estes “Ps” representam de maneira abrangente os aspectos da relação de troca que podem e devem ser administrados no processo de mercadização.

- Produto (tanto no conceito de bem, quanto no de serviço)

Representa o que é oferecido para a troca. Quais suas características e utilidades. Como se processa seu consumo e que benefícios / gratificações ele traz ao seu cliente/consumidor.

- Promoção

Engloba tudo o que se faz para dar conhecimento da existência do que é oferecido para a troca, e também o que é destacado e enfatizado no processo de convencimento do cliente/consumidor a adotá-lo e/ou preferi-lo em relação às alternativas.

- Preço

Envolve a análise de por quanto e em que condição deve ser “trocado” o bem, ou o serviço, com o cliente/consumidor. Estuda a melhor relação possível entre custo e benefício e como otimizar variáveis de volume, capacidade, demanda, concorrência, etc., de forma a obter o volume ideal de troca.

- Ponto de Venda

Avalia onde deve ser realizada a troca no que se refere ao local físico onde será ofertado o produto ou o serviço, mas estuda também, num sentido mais amplo, os meios e canais de distribuição utilizados para fazer o produto, ou o serviço, chegar ao cliente/consumidor.

O uso destas variáveis ou ferramentas é característico e comum nas empresas e organizações privadas. Em maior ou menor grau todas elas usam o marketing na gestão de suas atividades. É possível afirmar que este uso tende a crescer quanto maior for o número de clientes, de concorrentes ou da necessidade de conhecimento do produto/serviço pelo mercado.

3.2 A evolução do uso do marketing.

As empresas em seu princípio começam com três funções simples: administrar o capital (finanças); produzir o produto ou serviço (operações); e vender (vendas). Quem se encarrega de cuidar do mercado (e do cliente) é o encarregado das vendas. Na medida em que vai atuando ele procura conhecer melhor seu cliente, onde encontra-lo, como aborda-lo, como convencê-lo e que preço poderá cobrar. Com a evolução e o crescimento dos negócios da empresa a área de vendas percebe que precisa de pesquisa de mercado, de propaganda e de prestar serviço ao cliente/consumidor e assim, surgem funções auxiliares a vendas cobrindo estas áreas.

Com o crescimento da empresa aumenta a importância das atividades de marketing em relação a vendas. Neste momento, é comum surgir uma função gerencial em marketing como o mesmo peso que a de vendas. São atividades complementares que devem trabalhar em harmonia, o que nem sempre acontece. Se houver conflito em demasia será necessário buscar uma solução alternativa. Nestes casos a direção geral deve optar por colocar uma

delas subordinada a outra, Kotler, a respeito do conflito entre as áreas comenta:

O vice-presidente de marketing independentemente do grau de eficiência com que dirija seu departamento, encontra frequente resistência por parte dos outros vice-presidentes, sobre o que ele considera como imperativos de marketing. O vice-presidente de produção prende-se à lógica da minimização dos custos e ressent-se da interrupção dos programas de produção para satisfazer aos clientes. Ele age como se os recursos da empresa estivessem centrados na fábrica, em vez de estarem no mercado. O vice-presidente de finanças está orientado para os retornos de investimentos visíveis e mensuráveis. Ele não tem certeza sobre os dispêndios de investimento para as pesquisas de marketing, comunicações, propaganda e promoção. Protesta contra os declínios nas vendas, recomendando cortes nas despesas de desenvolvimento de mercado. Somente algumas empresas alcançaram a estatura de uma genuína empresa de marketing: algumas empresas de bens de consumo e empresas industriais, por exemplo. Há forte oposição à ideia de adaptar todas as funções da empresa à tarefa de produzir clientes satisfeitos. A resposta, por fim, deve residir no aumento do poder e da autoridade do vice-presidente de marketing sobre todas as outras funções administrativas.

Em determinados mercados a importância do cliente/consumidor se torna tão grande que toda a empresa se orienta, põe seu foco, na relação com ele. As empresas que adotaram esta atitude olham seu clientes/consumidores como seu principal ativo e cuidam da sua preservação e ampliação com extremo cuidado. Mantendo um olhar sempre atento e alerta aos seus humores e desejos para criar a melhor relação possível com eles. Os produtos que oferece (sejam bens ou serviços) são desenhados especificamente para eles e, isto implica, numa intensa dedicação em conhecê-los, interpretá-los e atendê-los, antes, durante e após o processo de troca.

3.3 O marketing moderno.

O marketing moderno surge nas empresas quando a sua atividade é percebida como o centro do empreendimento e não apenas como uma ramificação. O foco das atividades empresariais é definido e desenvolvido a partir do conhecimento em profundidade do mercado formado pelo cliente/consumidor que é entendido como o principal “bem” da empresa. A recente compra da empresa de internet Instagram pela Facebook por um bilhão de dólares demonstra com clareza a importância e o valor dos clientes (neste caso usuários) para este mercado²⁴.

Esta valorização do usuário final, como um fator fundamental para o sucesso e a existência da organização, exige a aplicação permanente de um extenso conjunto de ferramentas de marketing. Pesquisas qualitativas (de hábitos, opinião e tendências) se somam as pesquisas quantitativas e demográficas no processo de conhecer o mercado e direcionar os esforços e recursos disponíveis para aumentar a chance de sucesso na troca. Produtos e serviços são desenvolvidos com base em intensos estudos preliminares e testes de campo. Os resultados são acompanhados e retroalimentam o desenvolvimento e ajuste do que é (será) oferecido. Publicidade, promoção, propaganda, ações e eventos de apoio e patrocínio são instrumentos plenamente usados para conquistar e manter o interesse e a satisfação do cliente/consumidor.

Este investimento permanente é conduzido por uma equipe interna de especialistas que se dedica a criar, preservar e ampliar a relação com o público-alvo da empresa. Sua presença e êxito tem sido o fator que separa organizações bem sucedidas e duradouras das que sucumbem ao evoluir dos mercados.

²⁴ (<http://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2012/04/facebook-anuncia-compra-do-instagram.html>) consultado em 04/05/2012 às 10:40.

3.4 Postura de marketing próativa gerando reflexos sociais.

Uma interessante característica das mais bem sucedidas empresas privadas na atualidade é sua atitude predominantemente próativa. Elas procuram antecipar os movimentos e tendências ao invés de simplesmente segui-los. Um exemplo disso é a preocupação com o efeito de suas ações sobre o meio-ambiente, as comunidades onde estão inseridas e atuam. Isto é visível em empresas de ponta, que viram a necessidade de adaptarem seus procedimentos e mudarem sua forma de agir. Esse “novo comportamento” acabou recebendo o nome de Sustentabilidade.

Um movimento que começou com visionários no século passado e se tornou cada vez mais presente na última década deu origem a uma nova linha de ação em organizações privadas. A percepção do efeito que as atividades econômicas exercem sobre o meio ambiente e as consequências sobre o futuro da humanidade e do ecossistema em que vivemos, levou um significativo número de empresas a adotar políticas de, por exemplo, zerar as suas emissões de carbono. E a divulgar intensamente o fato para todo seu público-alvo.

Este tipo de ação não surge por altruísmo. Ela vem da percepção de que o assunto importa e motiva seus clientes/consumidores e, mesmo ele ainda não é um fator preponderante, ajuda a criar uma imagem de modernidade, compromisso, seriedade e responsabilidade social. Uma imagem que ajuda, e muito, o processo de troca com o mercado.

É por causa dos benefícios que uma imagem destas traz para uma organização, que empresas privadas, que visam lucro, prestam contas ao acionista e ao mercado de capitais, adotam posturas com um foco nitidamente social. Assim, vemos bancos sugerindo aos seus clientes o abandono da correspondência em meio físico (papel) por extratos virtuais (eletrônicos) o que angaria simpatia (e reduz custos). Indústrias de mobiliário promovendo que seus produtos usam de madeira de reflorestamento e/ou certificada e ganhando o aval de organizações ambientalistas não governamentais.

Indústrias petrolíferas passam a se apresentar como empresas de energia e anunciam o quanto pesquisam para substituir as fontes de energia fósseis por outras renováveis. Indústrias de cosméticos que ajudam a preservar a floresta amazônica apoiando atividades extrativistas sustentáveis na Amazônia. Os exemplos são inúmeros, mas carregam uma origem comum: sua área de marketing operando como órgão sensorial a perceber e antecipar tendências e desejos de seu cliente/consumidor.

Sejam estas atitudes sinceras, ou meramente pró-forma, o seu resultado somado tem um efeito positivo para toda sociedade. Todos se beneficiam com um meio ambiente melhor e menos poluído, com uma economia que cresça com sustentabilidade.

A adoção de uma norma internacional como a ISO 26000, que trata da responsabilidade social da organização no campo socioambiental, não importa seu porte, demonstra com clareza a sensibilidade social de sua condução²⁵.

“Segundo a ISO 26000, a responsabilidade social se expressa pelo desejo e pelo propósito das organizações em incorporarem considerações socioambientais em seus processos decisórios e a responsabilizar-se pelos impactos de suas decisões e atividades na sociedade e no meio ambiente. Isso implica um comportamento ético e transparente que contribua para o desenvolvimento sustentável, que esteja em conformidade com as leis aplicáveis e seja consistente com as normas internacionais de comportamento. Também implica que a responsabilidade social esteja integrada em toda a organização, seja praticada em suas relações e leve em conta os interesses das partes interessadas.

²⁵ (http://www.inmetro.gov.br/qualidade/responsabilidade_social/iso26000.asp) consultado em 04/05/2012 às 10:45.

A norma fornece orientações para todos os tipos de organização, independente de seu porte ou localização, sobre:

- *Conceitos, termos e definições referentes à responsabilidade social;*
- *Histórico, tendências e características da responsabilidade social;*
- *Princípios e práticas relativas à responsabilidade social;*
- *Os temas centrais e as questões referentes à responsabilidade social;*
- *Integração, implementação e promoção de comportamento socialmente responsável em toda a organização e por meio de suas políticas e práticas dentro de sua esfera de influência;*
- *Identificação e engajamento de partes interessadas;*
- *Comunicação de compromissos, desempenho e outras informações referentes a responsabilidade social.*

A ISO 26000:2010 é uma norma de diretrizes e de uso voluntário; não visa nem é apropriada a fins de certificação. Qualquer oferta de certificação ou alegação de ser certificado pela ABNT NBR ISO 26000 constitui em declaração falsa e incompatível com o propósito da norma.”

Ao assumir esta atitude a empresa demonstra estar orientada por um marketing pró-ativo, buscando uma fina sintonia com o mercado e seus clientes/consumidores (os reais e os potenciais). Torna-se, assim uma organização que persegue e antecipa tendências e é, às vezes, a sua introdutora.

3.5 A imagem corporativa de uma organização moderna.

“Contemporânea, socialmente sensível e perceptiva.”

Eis uma boa descrição da imagem de uma moderna empresa privada, bem estruturada na área de marketing. Curioso notar que esta descrição deveria ser básica nos serviços e organizações públicas. Afinal, muito mais que uma empresa privada é a organização pública que deve estar preocupada e envolvida com seu papel e sua responsabilidade social.

É interessante observar que a empresa privada chega a este perfil sem deixar de perseguir lucros e produtividade. O que implica em estar sempre consciente dos custos e controlando a rentabilidade dos investimentos. Estes são aspectos que toda a sociedade espera e deseja no uso dos recursos públicos.

4- Marketing na esfera pública e nos governos.

Como regra geral não se encontra a atividade de marketing e o seu enfoque em organizações públicas. Às vezes se encontra uma assessoria de imprensa ou uma área de comunicação, mas não um setor encarregado de estudar o público alvo do serviço, planejar ações e projetos para aperfeiçoar as relações com o cidadão atendido pela organização. A ausência de servidores que atuem com uma proposição semelhante a dos profissionais de marketing das empresas privadas é, provavelmente, é um fator chave na dificuldade de perceber antecipar e atender as reais demandas e expectativas do usuário do serviço público.

4.1 Presente nas empresas públicas e mistas.

No entanto, o marketing existe e é praticado nas empresas estatais e de economia mista. Criadas para operar a semelhança das empresas privadas e sob outra legislação nelas se fazem uso do marketing e suas ferramentas. Estatais como a Petrobrás, o Banco do Brasil e a Sabesp estão entre os grandes anunciantes na mídia nacional. Dentro delas departamentos de marketing cuidam da relação com o mercado como nas empresas privadas. É um recurso necessário na medida em estas empresas, estatais ou de economia mista, competem regularmente com empresas privadas na colocação de seus produtos ou serviços.

Cabe ressaltar que em certas ocasiões _ e às vezes com frequência excessiva_ ocorre um uso político dos recursos de marketing destas organizações. Em anos de eleição é comum ver um banco estatal, ou uma empresa de saneamento, divulgando o enorme progresso que as ações governamentais, que contaram com sua participação, trouxeram para a sociedade e o cidadão. Claro, a presença do governante do momento é nítida, ainda que nas entrelinhas.

Este uso distorcido dos recursos de marketing e do dinheiro público amplia ainda mais a aversão à associação da atividade com o serviço público. Talvez por isto, o Marketing inexista como atividade de Estado, mas exista, quando se pensa na promoção de um governo.

No âmbito governamental marketing tem sua vez. É considerado um importante instrumento para fins políticos e eleitorais²⁶. O marketing, que não encontramos nas organizações de serviço público, floresce nos períodos eleitorais. Surge declarado promovendo candidatos e propostas políticas durante o período de propaganda eleitoral, mas aparece também, em veiculações publicitárias pagas, com o caráter de prestação de serviço ou de prestação de contas do uso do recurso público. Curiosamente, é nos períodos pré-eleitorais que esta preocupação com a informação ao cidadão aparece²⁷.

Importante frisar que o governo, num estado democrático de direito, é algo transitório e não perene, como são as instituições de estado destinadas a servir o povo. O governante é como um executivo na gestão de uma empresa. Do ponto de vista da organização burocrática, um governante que usa os recursos de marketing para promover seu próprio governo, equivale ao executivo que usa os recursos da empresa em benefício próprio. Está errado. Atenta contra a regra básica de separação dos interesses da organização e do indivíduo. Na empresa privada, vale uma demissão por justa causa. E no serviço público?

²⁶ Sempre que se pesquisa a palavra em sites de busca na internet surgem inúmeras referências, mas, quase todas falam de ações destinadas a promover governos e candidatos com fins eleitorais (N.A).

²⁷ A prefeitura municipal de São Paulo colocou no ar uma campanha publicitária sob o tema: “Antes não tinha e agora tem!” destacando as obras que afirma ter realizado. Faz uma comparação com um ontem, pouco definido, e promove uma possível candidatura do ex-prefeito José Serra que é apoiado pelo prefeito atual. (N.A). Referência: sites (<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/27101-painel.shtml>) e (<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/14830-campanha-do-prefeito-quer-convencer-que-antes-nao-tinha-mas-agora-tem.shtml>) consultados em 04/05/2012 às 14:37

4.2 O caráter retrógrado da organização pública.

Posto que no Brasil não se encontre a atividade de marketing integrada à máquina burocrática da organização pública, pergunta-se: como ele é abordado, por exemplo, nos EUA, onde a própria atividade começou? Philip Kotler, em seu livro *Marketing*, dedica pouco mais de duas páginas sobre o assunto, o que parece demonstrativo como a atividade é percebida distante do serviço público. Porém, mesmo dedicando tão pouco espaço ao tema, Kotler aborda um ponto nevrálgico: o caráter retrógrado da administração das instituições que não visam lucro. Como é o caso da maior parte dos serviços públicos. Operam com uma filosofia administrativa arcaica que os faz perder contato com seus públicos²⁸. São fundados com um nobre objetivo original para atender uma necessidade dos cidadãos. Contudo, com o passar do tempo perdem seu foco em meio à própria máquina burocrática criada para geri-lo. A organização acaba virada para o próprio umbigo e perde o interesse e a atração pelo cliente cidadão. Este se sente mal atendido e fica insatisfeito com o serviço que lhe é oferecido e com o serviço público em geral. Prefere gastar seu dinheiro em coisas que lhe parecem mais necessárias, úteis ou gratificantes do que pagar impostos. Gasta com empresas privadas, estas sim preocupadas em atendê-lo e, geralmente, fazendo-o melhor. Por que brigar para melhorar o transporte público ruim quando se pode comprar um carro?

Interessante observar que o sucesso das empresas e organizações privadas pressiona a demanda sobre o setor público da economia. Quando a indústria automobilística aumenta suas vendas mais pessoas passam a andar em veículos particulares. Isto aumenta a pressão sobre serviços e atividades públicas, como o controle de tráfego, o policiamento de trânsito e a abertura, manutenção e/ou ampliação de vias.

Difícil dissociar o entrelaçamento das atividades e medidas econômicas públicas e privadas, pois as ações de um lado refletem sobre o outro. Quando o governo cria programas de assistência social que aumentam a renda das

²⁸ Kotler, Philip, *Marketing* - edição compacta (Ed. Atlas 1987) pag. 567)

famílias mais pobres ele influencia a demanda por bens básicos²⁹. As empresas envolvidas na produção e distribuição destes produzem mais, vendem mais e acabam por aumentar a demanda dos serviços públicos por elas utilizados³⁰.

A constatação é nítida, mesmo numa sociedade como a norte americana, onde a presença do estado na economia sofre grande resistência. O economista J.K.Galbraith aponta o desequilíbrio social que isto gera, na medida em que existe um descompasso entre o crescimento das ofertas públicas necessárias para atender ao crescimento da demanda que gera a ação privada³¹.

“Um aumento no consumo de automóveis exige um fornecimento de facilidades nas ruas, nas autoestradas, no controle de tráfego e estacionamento. Os serviços de proteção das polícias rodoviária e civil devem também estar disponíveis, assim como os da maioria dos hospitais. Embora a necessidade de equilíbrio, aqui, seja extraordinariamente clara, nossa utilização de veículos produzidos para

²⁹ Um bom exemplo desta relação é o aumento da renda da classe C e o aumento no consumo de energia elétrica e na aquisição de bens duráveis e de consumo. Na matéria “Consumidor em evolução” no site Consumidor Moderno é observado que: “O fenômeno que começou com o Danone e o frango do Plano Real se ampliou com os programas do governo Lula e fortaleceu o chamado “consumidor emergente”. Nesse caso, é inegável que 16 anos de políticas públicas provocaram a evolução do mercado de consumo.”. <http://consumidormoderno.uol.com.br/edic-o-145-marco-2010/capa-consumidor-em-evolucao> consultado em 04/05/2012 às 14: 25.

³⁰ Estes produtos pedem refrigeração e ela se reflete no aumento de vendas de refrigeradores e por consequência de eletricidade. Na matéria “Consumo de energia elétrica aumenta com o crescimento da classe C” - da Agência Brasil lê-se: “Oito milhões de novos consumidores foram incluídos no mercado de energia elétrica entre 2006 e 2008 em decorrência do crescimento econômico e da melhor distribuição de renda da população”.

A constatação é da Empresa de Pesquisa Energética (EPE) que divulgou hoje (24) a Resenha Mensal do Mercado de Energia Elétrica de abril, cuja expansão foi de 2,4% sobre o mesmo mês de 2010. Na avaliação da EPE, o aumento da classe C “alterou o perfil de consumo residencial” no Brasil.

Os dados indicam ainda que, nos últimos quatro anos, houve aumento expressivo do número de residências que consomem mais energia. “Por trás dessas mudanças está o crescimento econômico e a melhor distribuição de renda da população, que não só inserem no mercado novos consumidores como aumentam a posse e o uso de equipamentos eletrodomésticos”. (<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2011-05-24/consumo-de-energia-eletrica-aumenta-com-crescimento-da-classe-c>) consultado em 04/05/2012 às 14:50.

³¹ John Kenneth Galbraith, *The Affluent Society* (Boston, Houghton Mifflin Company, 1958), p. 255

uso particular tem, em certas ocasiões, se distanciado do fornecimento dos serviços públicos relacionados. O resultado tem sido tremendos congestionamentos de tráfego nas estradas, um massacre anual de pessoas em proporções alarmantes e uma colite crônica nos cidadãos.”

E Galbraith escreve sobre um país onde a presença do estado é tradicionalmente contestada. Basta ver a resistência que o programa de universalização da saúde do governo Obama enfrenta. No Brasil a proposta é bem diferente. A da CF de 1988 atribuiu ao estado o dever de prover uma série de serviços básicos e essenciais ao cidadão, além de administrar ou regulamentar uma série de outros. Por exemplo, a Educação, a Saúde e a Segurança Pública. Os recursos necessários vêm dos impostos que são quase que unanimemente classificados como excessivos, mal aplicados, desviados, mal geridos e/ou insuficientes! Por contraditório que este conjunto de afirmações possa parecer ele define a percepção da sociedade sobre o custo, o uso e a qualidade dos serviços públicos. Essa contradição é inerente à visão capitalista da gestão do estado e prevalece nas economias ocidentais. Não é exclusiva do brasileiro, se estende, em geral, aos cidadãos da maioria das democracias liberais. Existe um misto de exigência de mais e melhores serviços públicos acompanhado de uma má vontade em arcar com seus custos. Kotler escreve:

Porque a questão do que produzir nas economias capitalistas é, principalmente, determinada no mercado, os serviços públicos tendem a ser pouco financiados e negligenciados. O ensino público é tão ruim que aqueles que podem arcar com as despesas de escolas particulares, encaminham seus filhos a elas. Os serviços médicos e as instalações são em pequena quantidade e muito mal distribuídos. Os serviços sociais para os pobres e os anciãos são tão inadequados que chegam a ser escandalosos. Os serviços de polícia são inferiores em quantidade e qualidade. As orquestras sinfônicas e os museus estão em perigo constante de irem à falência. Muitas bibliotecas públicas

estão sem espaço e sem orçamentos. Muitos parques e jardins zoológicos mostram sinais de abandono. A maioria das grandes cidades deve lutar com uma taxa alarmante de crimes e deterioração física. A ironia é que, à medida que a sociedade acumula cada vez mais bens particulares, cada vez mais anseia por bens públicos: ar puro, praias limpas, parques adequados, ruas seguras, estradas de alta velocidade e boas escolas. A qualidade da vida sobrepuja a quantidade de bens como uma preocupação principal. Dois fatores residem na raiz do desequilíbrio social bruto. Um deles são as atitudes públicas. Muito embora o público deseje mais serviços públicos, não está disposto a apoiar um aumento de impostos para essa finalidade. As pessoas preferem um menor imposto e uma maior escolha para os gastos particulares, a impostos mais elevados e mais serviços públicos.

Embora, esta seja uma visão americana, ela reflete o ponto de vista dominante sobre o assunto. Espera-se sempre mais do serviço público, porém, se considera excessivo o que se paga³². Além deste, outro fator influencia a qualidade da atuação dos serviços públicos: uma filosofia gerencial, míope e engessada. Como são organizações que nascem com um objetivo pré-determinado, por uma ordem executiva ou uma lei, eles tem pouca ligação com o público alvo (para usar um termo de marketing) e muita com estrutura hierárquica que os criou. Em pouco tempo elas justificam sua existência pelo fato de existirem e ponto final. Kotler comenta a questão dizendo:

O segundo fator é a administração de caráter retrógrado em muitas instituições que não visam lucro. Essas organizações operam sob uma filosofia administrativa arcaica que as levam a perder rapidamente o contato com seus públicos. Começam, a princípio, com um mandato claro e com intenções de servir a certa classe de necessidades

³² A ACSP - Associação Comercial de São Paulo mantém um site (<http://www.impostometro.com.br/>) e um enorme painel luminoso de rua divulgando uma estimativa de quanto imposto foi arrecadado por todos os entes da federação ao longo do ano. Atingiu a marca de meio trilhão de reais no início de maio de 2012, fato que foi amplamente divulgado por toda imprensa, sempre com um tom de dinheiro mal empregado.

humanas. Com o tempo, tornam-se orientadas para dentro e para atender os seus próprios interesses. Surge uma burocracia; a organização cresce presa a regras e à impessoalidade; concentra-se na produção dos mesmos serviços, sempre da mesma maneira. A organização torna-se cada vez mais alheia e menos receptiva às necessidades novas de seus clientes. Não há qualquer mecanismo de concorrência e votos do mercado, como no setor privado, para amarrar a sobrevivência da organização à satisfação dos clientes.

Logo torna-se aparente que o que está faltando a muitas dessas organizações que não visam ao lucro é uma orientação de marketing para seus públicos e tarefas. Essas organizações encontram-se, em sua maior parte, no estágio da orientação para o produto, que caracterizou as empresas comerciais há muitos anos atrás. Concentram-se em seus produtos e serviços e não em seus mercados. Acreditam muito nos valores desses produtos e nas formas pelas quais são oferecidos. Assim, uma universidade acredita que os estudantes devem querer o tipo de educação que sempre foi fornecido; uma igreja acredita que seus fiéis devem querer serviços religiosos tradicionais; a força policial acredita que os cidadãos devem aceitar a maneira como a polícia realiza seus serviços já há algum tempo. Há pouca pesquisa sobre as necessidades em evolução de seus clientes. Há pouco esforço para criar novos produtos, serviços e sistemas de entrega, adaptados às necessidades mutantes do mercado. A indiferença da organização acarreta, por fim, a apatia ou a hostilidade, do cliente, que leva a organização para uma crise. As universidades descobrem que não conseguem atrair estudantes suficientes. Os administradores de escolas públicas não conseguem atrair suficiente apoio dos cidadãos para conseguirem mais verbas. Os departamentos de polícia falham em conseguir suficiente cooperação e respeito dos cidadãos. As igrejas enfrentam um número decrescente de fiéis. As orquestras sinfônicas

não conseguem levantar dinheiro suficiente. O Exército norte-americano não consegue atrair recrutas suficientes.

4.3 Marketing em período eleitoral.

Período eleitoral, eis o momento em que o marketing não só é lembrado, mas também fortemente explorado politicamente. Quando os serviços públicos são insatisfatórios, o que é frequente, e uma eleição se avizinha, começa um enorme esforço de marketing feito por governos e oposições. Todas as suas ferramentas são usadas quase à exaustão para captar onde mora a insatisfação do eleitor e o que ele espera do estado. Pesquisas de opinião, qualitativas e quantitativas, testes, propaganda, promoção e muita promessa. Vale tudo para conquistar o eleitor (ou mantê-lo). Essa é a hora em que o cidadão finalmente é percebido como um cliente/consumidor e é reconhecido seu poder de troca. Agora, finalmente parece que há o que vender: o governante, e uma moeda a receber: o voto.

Sob o nome de marketing eleitoral, agora ele tem espaço e aplicação na área pública. Ganhou muita visibilidade e só se fala nisso em ano de eleição. Neste formato ele se tornou real e permanente. Lamentavelmente, os “produtos” que tem ajudado a vender não costumam entregar as “promessas” feitas durante a campanha. E não há um Procon para acionar.

O marketing eleitoral no Brasil surge principalmente na forma de propaganda. É comum vê-lo na forma de publicidade de prestação de contas, e exibindo as obras que o governo realizou em sua gestão. Aparece na forma de campanha publicitária de alguma empresa estatal ou de algum ente de estado. São as belezas da Bahia, ou o assoreamento do Rio Tiete, ou ainda, os investimentos na cultura que a prefeitura fez. O incrível é que às vezes estes

anúncios são veiculados em regiões cujos habitantes não tem nada a ver com a matéria ou seus efeitos³³.

Este uso do marketing é o oposto do proponho nesta dissertação. O seu uso para fins eleitorais, seu sucesso na área, e a descrença que traz, contribui para desgastar a ideia de marketing nas instituições de estado, isto é, como uma atividade administrativa dentro das organizações e serviços públicos.

Nos EUA, onde marketing é matéria acadêmica desde 1904 e tema de livro desde 1910³⁴, a visão da matéria é um pouco mais abrangente, embora ainda sujeita a inadequação. Escreve Kotler a respeito de como o marketing aparece no setor de serviços públicos, após estas passarem a enfrentar problemas na colocação de seus serviços:

“A essa altura, essas organizações estão, finalmente, prontas a reexaminarem suas missões e relações com os clientes. À medida que se modificam, algumas delas começam a identificar seus problemas como sendo de marketing. Observam as empresas comerciais e sua eficácia, ao utilizarem o marketing para desenvolver a demanda para seus produtos. Começam a achar que a solução de seus problemas pode residir numa orientação voltada para o marketing.

Infelizmente, essas organizações não compreendem, a princípio, o que é o marketing e o que ele propõe. Confundem o conceito de marketing com o conceito de vendas. Uma boa ilustração nos é fornecida por

³³ O governo Baiano manteve uma campanha publicitária sob o tema “Bahia.Terra de Todos Nós.” onde a título de atrair turistas de outros estados mostra, além das belezas turísticas do estado, a ação do governo na indústria, na segurança e etc. A Sabesp, ainda que, como uma empresa regional de saneamento, esteja restrita ao estado de São Paulo foi veiculado em rede nacional na época das eleições presidenciais de 2010. O comercial Baiano pode ser visto em: (www.youtube.com/watch?v=DbtED8kvcgQ) ou no site: <http://www.ba.gov.br/>. As peças da Sabesp também estão no www.youtube.com e matéria a respeito pode ser consultada em(<http://mais.uol.com.br/view/1575mnadmj5c/para-mercadante-serra-faz-campanha-com-a-sabesp-0402983170E0C173A6?types=A>) sites visitados em 04/05/2012 às 15:10.

³⁴ Bruno A.M.Guerreiro – Mercadologia e Administração Mercadológica, Cap.1, pag. 12 – Administração Mercadológica – Princípios e Métodos – Ed. FGV – 3ª edição - 1978.

muitas universidades que enfrentam declínio de matrículas. Essas universidades começam a acreditar que a solução do problema reside na abertura de escritórios para recepção de matrículas (departamento de vendas). Os escritórios estão falhando na atração de alunos suficientes. Precisa realizar um melhor trabalho de "marketing". A administração toma as seguintes medidas:

- 1. dá ao diretor de matrículas mais verba para empregar mais auxiliares;*
- 2. aumenta o orçamento de propaganda;*
- 3. põe mais dinheiro na preparação de um atraente catálogo da universidade.*

Algumas universidades vão além e fazem anúncios em estações de rádio de música "pop", distribuem camisetas promocionais nas praias e enviam cartas a formandos qualificados das escolas de segundo grau, dizendo, "parabéns, você foi aceito em nosso programa". Uma universidade começou a pagar comissão aos seus atuais alunos por todo aluno novo que eles conseguissem.

Essas universidades estão descobrindo não tanto o marketing, mas uma pequena parte dele, as vendas. E o investimento aumentado para as vendas funciona por pouco tempo. O escritório para recepção das matrículas inverte a sua finalidade, com uma tendência ao declínio. Em essência, as primeiras universidades que começam a vender intensamente trazem mais estudantes que aquelas ainda orientadas para o produto. Mas se o ganho perdura ou não, depende de por quanto tempo as outras universidades continuarão passivas e do índice de satisfação com o programa que os novos estudantes encontrarão na universidade. Essa é a dificuldade. Os novos estudantes geralmente descobrem que a experiência da universidade não corresponde à imagem que dela tiveram no escritório de matrícula. Desapontados com aulas cansativas e monótonas e administração ineficaz, passam a

falar mal da universidade a seus colegas do curso de 2º grau. E o escritório encarregado de promover as matrículas terá de trabalhar cada vez mais para conseguir atrair mais estudantes.”

Nota-se então que mesmo nos EUA, onde existe um esforço para implementar o marketing dentro dos serviços e organizações públicas, isto não acontece com a qualidade e o sucesso que este tem nas organizações privadas.

4.4 Ausência de concorrência ou de foco?

Assim, falar em estrutura de marketing dentro dos serviços e organizações públicas é falar sobre a sua ausência. E porque isto ocorre? Porque o desprezo à ideia de praticar marketing dentro do serviço público? Talvez, derive do fato de não se enxergar troca no ato de prestação de serviço público. Como o cidadão não possui alternativa de atendimento, isto é, não pode escolher, por exemplo, que polícia vai chamar ou em que justiça vai reclamar. Assim, ele está sujeito ao mais incomodo e tirânico dos monopólios. Retirar este documento é aqui ou aqui mesmo! O preço, não se discute, é o fixado por lei! O prazo é o que for necessário e ponto final! O cidadão está diante de cenário onde não há escolha possível, logo, não há necessidade de marketing, e não importa o que o usuário do serviço acha. Será?

Olhando para a C.F. de 1988, e toda a percepção de cidadania que cresceu a partir dela, podemos considerar que o Cidadão é o foco maior do Estado em nosso país. Fato que se contrapõe a toda nossa história pregressa, da ordem lusitana e de um estado autoritário e elitista. Isto implica numa nova construção, onde o estado esteja orientado para servir e responder ao povo, e leva a pensar noutra abordagem para a organização administrativa dos serviços públicos.

Se uma empresa privada, ao se orientar para o mercado visando lucros, adota uma postura orientada para a sociedade, cuida de seu papel social e da sustentabilidade de suas ações, porque não buscar o mesmo nas organizações e serviços públicos? Porque não ter a mesma atitude, de estar orientada para o cliente/consumidor, no caso o cliente/cidadão, que encontramos na moderna empresa privada orientada pelo marketing?

5 - Considerações Finais.

Ao escolher o tema da dissertação desta monografia de conclusão de pós, em gestão de políticas públicas, pensei em algo que unisse os quase trinta anos de atividade profissional que exerci após minha graduação na EAESP-FGV, com minha nova condição profissional de administrador, concursado, trabalhando na área pública.

Atuei básica e essencialmente em marketing. Primeiro numa multinacional de eletroeletrônicos e depois com minha própria consultoria de marketing, atendendo a todo tipo de cliente nas mais variadas áreas da economia. Sempre na esfera privada, salvo raros e esporádicos contatos com a área pública. Dei aula de Estratégia de Marketing e Comunicação na ESPM-SP e acreditei que seria simples reunir minha vivência anterior com minha nova área de ocupação. Não foi. A descoberta começou na primeira pesquisa que fiz na internet. Quando se coloca Marketing e Governo³⁵, ou Serviço Público, num mecanismo de busca quase que só se encontra uma coisa: Marketing para fins eleitorais, ou marketing de governo. O mesmo ocorre com serviço público, ou área pública. Nos sites de trabalhos acadêmicos a coisa se repete, são muito raras e quase inexistentes as referências à combinação que eu procuro fazer: usar o marketing, seus princípios e técnicas, como uma atividade administrativa regular para aperfeiçoar o serviço público.

A constatação de estar só numa linha de pensamento assusta. Não me considero uma pessoa especial, um gênio, capaz de colocar o ovo em pé, enxergando o óbvio onde ninguém viu nada, mas, ainda assim, talvez por teimosia, decidi mergulhar no tema e ver aonde poderia chegar. Afinal, sempre posso me apoiar em Nelson Rodrigues que criticava tão acidamente a unanimidade. Por isto, neste trabalho, comecei por olhar para a nossa história,

³⁵ 19.600.000 de resultados no Google, a quase totalidade dos 200 primeiros refere-se a ações de marketing para promover governos, ou propaganda de cunho político ou eleitoral e assuntos assemelhados. São raras as menções do seu uso como ferramenta no serviço público e quando ocorrem surgem na forma de crítica ao não uso ou ao uso distorcido. Além disto, não encontrei exemplos concretos de sua aplicação, e sim referências, em geral acadêmicas como este trabalho (N.A).

nossa formação. Sempre gostei da matéria e através dela tentei entender como se deu a origem, a evolução e a filosofia que dominam o serviço público no Brasil. Não são suaves as tintas dos nossos estudiosos sobre o assunto, Nelson Werneck, Gilberto Freire, Sérgio Buarque de Hollanda, Raimundo Faoro, Laurindo Gomes, Eduardo Bueno entre tantos outros, citados diretamente ou assimilados na minha formação e ocultos nas minhas manifestações. Da sua leitura se percebe com nitidez que o serviço público como tal, não foi exercido no país. A máquina de estado foi sempre tratada como coisa do governo e, desta forma, dirigida e orientada a atender aos interesses e gostos³⁶ dos governantes e seus apadrinhados. Era coisa do Rei e usada a seu favor, ou contra ele, pelos que nela se inseriam.

A noção de cidadania e de dever do estado para com o cidadão só surge com clareza a partir da CF de 1988. Sua implementação vem se fazendo, ainda que lentamente, de lá para cá. Estamos aprendendo a ter, cumprir e exigir os direitos da plena cidadania.

São claros os exemplos das mudanças porque passa a nação neste campo. A Lei do Acesso e a ordem presidencial de dar publicidade na internet aos salários pagos pelo Poder Executivo aos seus servidores³⁷, o Portal da Transparência do Governo Federal e a aprovação das Cotas e as correções nas desigualdades sociais na educação demonstram isto. Somos um país muito novo neste aspecto e temos melhorado passo a passo.

Quando se considera as organizações burocráticas, independente de terem caráter privado ou público, percebe-se que têm uma estrutura administrativa semelhante, onde são utilizados os mesmos conhecimentos e princípios de administração, com uma nítida exceção: o marketing, que não existe na organização pública.

³⁶ Jorge Americano conta que, no início do século passado, para ser um policial na Guarda Civil na cidade de São Paulo era necessário ter a altura mínima de 1,80m e “determinados requisitos de compleição e cor da pele”. Após colocar o uniforme, semelhante ao da polícia inglesa, tinha-se “Tudo como numa cidade civilizada”.

³⁷ Fonte: (<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,dilma-manda-divulgar-salarios-do-executivo-e-abre-guerra-entre-poderes-,874574,0.htm>) consultado em 18/05/2012 às 12:49.

Numa primeira análise pode-se considerar isto um fato normal. Marketing para quê? Não há mercado a ser disputado ou conquistado. Não há concorrência ou preço a ser cotejado. Quando se trata de serviço público, por exemplo: serviço de polícia, não há opção de escolha. Apenas a que o Estado oferece. Sua oferta, como os impostos, deriva do seu poder de império e são inevitáveis.

No entanto, penso que numa análise mais abrangente isto pode ser contestado. Acredito que o uso dos princípios e técnicas de marketing no serviço público seria altamente benéfico para sua missão de atender ao cidadão.

Introduzir, dentro dos órgãos e serviços públicos, um departamento de marketing, cujo objetivo é cuidar do desenvolvimento e aprimoramento das relações da organização com o público-alvo de suas ações, seria uma enorme contribuição para mantê-los focados nos objetivos de seu mandato e das intenções que nortearam sua criação.

Esta percepção surge de um olhar análogo entre o Privado e o Público, que explicito através deste quadro:

	Privada	Pública
Organização	Empresa	Estado
Proprietário	Acionista	Cidadão eleitor
Executor	Executivo	Governante
Mercado	Conjunto dos clientes	População
Foco	Cliente	Cidadão consumidor

Nele, estão intuídas algumas considerações de cunho quase que filosófico, a partir das quais comparo as organizações burocráticas públicas e privadas. A primeira delas é a de que nenhuma organização criada pela civilização moderna é mais relevante e importante para a humanidade que a organização da sociedade em forma de Estado. Por representar, dentro do estado democrático de direito, o conjunto total da população, o Estado é a primeira, a maior e a mais importante das organizações burocráticas. E tem dono e tem objetivo.

A quem pertence o Estado? Ao cidadão eleitor que é o seu acionista. Se definimos que todo poder deriva do povo e é em nome dele exercido, temos clara a propriedade do Estado. Desta forma, podemos afirmar que o cidadão brasileiro é o senhor do estado brasileiro. Podemos, também, considerar que analogamente o cidadão está para as organizações de estado _ serviços públicos_ como o acionista está para a empresa privada.

Para que serve o Estado? Bem, o Estado, com todas as suas instituições e organizações, existe para servir e atender ao Povo, direta ou indiretamente. Pelo menos assim deve ser nos estados democráticos de direito, como é o nosso. Desta forma teremos o Cidadão como alvo e foco de todas as suas ações o que nos permite entendê-lo como o Consumidor do estado. É a ele que se dirigem todos os serviços públicos e todas as ações neles e por eles realizadas. O cidadão, de forma análoga a área privada, é o cliente/consumidor das organizações publicas.

Cabe ao órgão ou serviço público ter sobre o cidadão com quem realiza troca, isto é, para quem presta um serviço público, o mesmo cuidado e atenção que a empresa privada dedica ao seu cliente/consumidor. Há que buscar sempre a melhor e mais afinada relação de troca. A troca se otimiza quando a expectativa do cliente/consumidor com o produto/serviço que lhe é entregue se maximiza. Esta troca ocorre efetivamente, não no plano imediato do pagamento em espécie por parte do cidadão após receber o serviço, mas

sim, mais tarde quando ele exerce seu direito de acionista (eleitor) ou quando aprova os serviços que o estado deve lhe prestar.

Seguindo o raciocínio temos que o governante está para o estado, como um executivo está para uma empresa. É um elemento passageiro numa estrutura perene. Deve ser nomeado e mantido, ou removido, mediante a apreciação de sua capacidade administrativa na condução do estado nos rumos desejados e estabelecidos pela sociedade. E a qualidade de sua gerência se traduz na operação das organizações destinadas à prestação de serviço público.

Analogamente à organização privada, a polícia, os serviços hospitalares, o ensino público, o serviço funerário, etc. podem ser considerados como subdivisões operacionais dentro da grande estrutura de estado, montada para atender ao cidadão/cliente. Nestas organizações deve imperar a meritocracia e a impessoalidade. Para elas devem ser nomeadas gerências preparadas, competentes e conscientes de que seu foco, seu principal cliente, é o cidadão. E assim, como numa empresa bem gerida, seja ela pública ou privada, devem ser colocados funcionários especializados nos mais diversos campos administrativos. E de maneira geral estão todos lá, menos um: o marketing. E por causa disto fica faltando um importante fator para cumprir eficientemente o objetivo da organização. É quando sua ausência dentro da estrutura administrativa do serviço público se faz sentir.

O conjunto que os cidadãos/clientes formam define seu mercado, seu campo de atuação. Para poder atendê-lo corretamente, é fundamental conhecê-lo e estar em sintonia com suas necessidades, expectativas e tendências. E os instrumentos adequados para isto são usuais na administração mercadológica. Sem eles, opera-se às cegas em relação ao mercado, como uma empresa do século XIX.

O serviço público, como qualquer organização moderna, pode e deve aproveitar-se dos princípios e técnicas de marketing para atuar orientado para

o seu mercado alvo e, assim atender sempre mais e melhor aos clientes/cidadãos. É para obter este foco e perseguir sua concretização que proponho considerar a adoção do Marketing e suas ferramentas como uma atividade administrativa permanente dentro das organizações públicas.

Observando o efeito que a postura gerencial norteadada pelo marketing moderno teve sobre grandes organizações privadas, levando-as a adotar políticas socialmente responsáveis³⁸, penso que seria muito importante aplicá-la também nas organizações públicas. Suponho que, se dentro de uma organização pública, existisse um departamento de marketing, tal qual se encontra uma área de finanças ou de informática, esta cultura mercadológica, de estar atento e focado no usuário final vingaria. E os benefícios que traria para o aperfeiçoamento do serviço público seriam inestimáveis.

O assunto, naturalmente, é polêmico. Muitos considerariam que a existência de um departamento de marketing num serviço público, além de oneroso, seria inútil e desnecessário. Eu discordo, pois defendo que este tipo de trabalho, esta visão e preocupação com o público alvo de uma organização, só poderia beneficiar o serviço público e mantê-lo firme e focado nos objetivos originais de sua criação. Como a presença de advogados, num departamento jurídico, enfatiza e reforça o seguimento da legislação pela organização, creio que profissionais de marketing, dentro de suas atribuições numa organização pública, ajudariam a manter o foco no atendimento ao cliente/cidadão.

Creio que esta ideia seja uma matéria que exige um estudo aprofundado, com análises de casos reais e verificação da validade, e acerto, da proposição. Questão que tenciono estudar no futuro, mas que deixo aqui, nesta dissertação, deixo como abertura da discussão.

³⁸ Como a preocupação com a sustentabilidade e seu papel cidadão e a adoção de normas ISO como a 26.000 (N.A).

Bibliografia

AMERICANO, Jorge - São Paulo Nesse Tempo (1915-1935) – Melhoramentos, 1962.

BINZER, Ina von - Os Meus Romanos - Paz e Terra, 1994

BUENO, EDUARDO - A Viagem do Descobrimento - Objetiva, 1998.

BUENO, EDUARDO – Náufragos, Traficantes e Degredados - Objetiva, 1998.

BUENO, EDUARDO - Brasil: Uma História - Texto Editores, 2010.

CALDEIRA, Jorge - Mauá Empresário do Império - 10ªed. - Cia. das Letras, 1996.

FIGUEIREDO, Lucas - Boa Ventura, A Corrida do Ouro no Brasil - 2ª ed. – Record, 2010

GALBRAITH, John Kenneth - The Affluent Society - Boston, Houghton Mifflin Company, 1958

GOMES, Laurentino – 1808 - 2ª ed. – Planeta, 2007.

GOMES, Laurentino – 1822 - 1ªed. - Nova Fronteira, 2010.

GOUVEIA, Gilda Portugal - Burocracia e elites burocráticas no Brasil - Paulicéia,1994.

GUERREIRO, Bruno A.M. - Mercadologia e Administração Mercadológica - 3ª ed. - F.G.V. 1978.

HENDERSON, Hazel - Transcendendo a Economia - 9ª ed. – Cultrix, 1999.

HOLANDA, Sérgio Buarque - Raízes do Brasil - 26ªed. Cia. das Letras 1995.

JUDT, Tony - Reflexões sobre um Século Esquecido 1901-2000 - 1ª – Objetiva, 2010.

KOTLER, Philip Marketing - edição compacta - 6ª ed. - Atlas, 1987.

REVISTA ANHEMBI - Jornal de 30 dias, Paço Municipal - ano IX, nº124 – Anhembi, 1961.

SAND, Schlomo - A invenção do Povo Judeu - 2ª ed. – Benvira, 2011