

**MARKETING PÚBLICO E ORIENTAÇÃO PARA O CIDADÃO-CONSUMIDOR:
UM LEVANTAMENTO DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA BRASILEIRA ENTRE 1997 E
2008**

**PUBLIC ADVERTISEMENT AND ORIENTATION FOR CONSUMERS: A CENSUS
OF THE BRAZILIAN SCIENTIFIC PRODUCTION BETWEEN 1997 AND 2008.**

Patrícia Aparecida Ferreira¹
Cléria Donizete da Silva Lourenço²
Renata Pedretti Moraes Furtado³
Sabrina Soares da Silva⁴

RESUMO

Após um período de predominância dos modelos patrimonialista e burocrático, a gestão pública brasileira experimenta o modelo gerencial. Um dos fundamentos deste modelo é a melhoria na prestação de serviços públicos que deveria ser norteadada pela eficiência e orientada para o cidadão-consumidor. Entende-se que sob esse enfoque, o marketing pode ser visto como um campo de conhecimento de muito valor. Por isso, procurou-se fazer um levantamento bibliográfico para identificar como a academia brasileira tem trabalhado os temas marketing público e/ou orientação para o cidadão-consumidor. A base de dados da pesquisa foi constituída a partir de todos os artigos que trataram dos temas publicados em três eventos e em dez periódicos brasileiros da área de administração no período de 1997 a 2008. Por meio da leitura e análise de conteúdo desses trabalhos foi possível verificar como estes temas têm sido tratados na literatura da área de administração. Como resultado, duas categorias analíticas foram desenvolvidas: abordagem reflexiva e abordagem funcional. Do mesmo modo, foram traçadas algumas considerações como uma proposta de uma agenda de pesquisa, visto que os resultados elucidam que os temas ainda são pouco desenvolvidos e não se configuram como uma linha de pesquisa sedimentada.

Palavras-chave: Marketing Público; Gestão Pública Gerencial; Orientação Cidadão-Consumidor; Levantamento Bibliográfico; Agenda de Pesquisa.

ABSTRACT

After a period of dominance of patrimonial and bureaucratic models, the Brazilian public management experience the managerial model. One of the reasons this model is the improvement in public services should be driven by efficiency-oriented and citizen-consumer. It is noticed that under this approach, marketing can be viewed as a field of knowledge of

¹ Professora adjunta I do Departamento de Administração e Economia da Universidade Federal de Lavras, atuando no Programa Pós-Graduação em Administração Pública (Mestrado Profissional), e-mail: paf@dae.ufla.br

² Professora adjunta I do Departamento de Administração e Economia da Universidade Federal de Lavras, e-mail: cleria@dae.ufla.br

³ Professora assistente II do Departamento de Administração e Economia da Universidade Federal de Lavras, atuando no Programa Pós-Graduação em Administração Pública (Mestrado Profissional), e-mail: renata@dae.ufla.br

⁴ Professora adjunta I do Departamento de Administração e Economia da Universidade Federal de Lavras, e-mail: sabrinasil@yahoo.com.br

much value. Thus, this study sought to review the literature to identify how the academy has worked Brazilian public marketing themes and / or guidance to the citizen-consumer. The database search was made from all articles that dealt with the issues addressed in three events and in ten Brazilian journals of directors from 1997 to 2008. Through reading and content analysis of these studies were unable to verify how these issues have been addressed in the literature of administration. As a result, two analytical categories were developed: the reflective approach and functional approach. Similarly, we have outlined some considerations as a proposal for a research agenda, since the results elucidate that the issues are still poorly developed and not depicted as a line of research sedimented.

Keywords: Public Marketing; Management Public; Citizen-Consumer Orientation; Literature Review; Research Agenda.

1 Introdução

Dentre os desafios institucionais que o Estado se depara em sua gestão pública destaca-se a prestação de serviços como algo premente em todos os níveis e em todas as suas áreas de atuação. No Brasil, esse desafio se torna cada vez mais complexo visto que algumas vicissitudes da burocracia e de nossa herança patrimonialista estão frequentemente expressas nas queixas dos cidadãos, principalmente, as relacionadas à precária qualidade dos serviços prestados pelo Estado.

Como contrapartida a esse descrédito do serviço público, foi instituído em 1995, no Brasil, o Plano de Reforma do Aparelho do Estado (BRESSER PEREIRA, 2000). Entre as suas principais diretrizes, estava a adoção de um sistema flexível de gerenciamento dos serviços públicos, distanciando-se, assim, do tão propagado modelo da burocracia. E todo esse movimento de reforma administrativa do Estado brasileiro foi pautado pelo modelo de gestão pública gerencial, que em síntese, procurou transferir para os diversos níveis do setor público, mecanismos de mercado, juntamente com um conjunto de ideias, valores e técnicas predominantes no setor privado.

A possibilidade de instalar, no setor público, processos gerenciais e instrumentais do setor privado pautou-se, conforme relata Fadul e Silva (2008), na capacidade de adotar uma gestão pública de eficiência-eficácia-efetividade⁵. Sob essa ótica, a melhoria do desempenho e da qualidade da prestação dos serviços públicos seria alcançada aproximando o Estado dos cidadãos e praticando a orientação para o público. Praticar a orientação para o público significa também ter foco no cidadão como cliente do Estado ou como consumidor dos

⁵ Para Olenski e Coelho (2005), a eficiência, eficácia e efetividade como orientações que balizam o estudo dos serviços públicos, referem respectivamente, a economicidade (quantidade e custo); qualidade nos serviços e a satisfação dos cidadãos; impactos/efeitos dos serviços públicos sobre a sociedade

serviços públicos prestados pelo Estado. Para Beltramini (1981), o cliente no setor privado é a pessoa que compra e usa os produtos e/ou os serviços oferecidos por determinada empresa. O cliente no setor público é também a pessoa [cidadão] que usa os serviços oferecidos por órgão ou instituição governamental. Os produtores, por sua vez, são os administradores públicos e os legisladores que projetam os serviços oferecidos para resolver os problemas dos cidadãos-consumidores.

A partir desse entendimento, o marketing pode ser visualizado como um dos marcos para a prática da administração pública gerencial, visto que, para alcançar a tríade eficiência-eficácia-efetividade nos serviços públicos, dever-se-ia adotar uma orientação para o cidadão-consumidor⁶, ou seja, o governo deveria procurar satisfazer os verdadeiros anseios dos cidadãos de modo a agregar valor na relação entre Estado e sociedade. O foco no cidadão evita um processo de engessamento organizacional, sendo chave para a reestruturação administrativa, pois, ao incorporar as necessidades do cidadão, as organizações se tornam mais sensíveis ao ambiente externo adquirindo maior capacidade de resposta para as mudanças (SARAIVA; CAPELÃO, 2000).

Contudo, frente ao novo contexto no qual a administração pública brasileira está inserida – reforma do Estado e administração gerencial – questiona-se: (i) passada mais de uma década do início da reforma, as instituições públicas têm adotado a orientação para o cidadão-consumidor?; (ii) as instituições públicas têm desenvolvido ações de marketing público visando a melhoria dos serviços públicos e/ou a comunicação com os cidadãos-consumidores?; (iii) por parte da academia, os pesquisadores têm incorporado às suas pesquisas a temática do marketing público e da orientação para o cidadão-consumidor? Embora essas questões componham o problema de pesquisa de um projeto mais amplo sendo objeto de investigação empírica ainda em fase de desenvolvimento, neste trabalho em específico, elas são importantes para compreender o contexto no qual este está inserido. Do mesmo modo, vale ressaltar que o marketing público pode estar associado a outras temáticas como marketing societal, marketing social e marketing de causas sociais, no entanto, devido à limitação de espaço elas não serão discutidas neste trabalho.

Diante do exposto, destaca-se que este trabalho tem por objetivo investigar como os temas ‘marketing público’ e ‘orientação para o cidadão-consumidor’ têm sido tratados pelos pesquisadores da área de marketing e da área da administração pública. Isso foi feito por meio

⁶ Optou-se por utilizar a expressão “cidadão-consumidor” e não “consumidor-cidadão” por entendermos que antes de ser consumidor de serviços públicos, o indivíduo é acima de tudo, cidadão

de um levantamento nos principais encontros e periódicos da área de administração que tratam desses temas. Convém ainda informar que este trabalho está organizado em cinco seções. Nesta primeira (introdução), é delineado o contexto no qual surge o conceito de cidadão-consumidor; na segunda, trata-se dos temas “prestação de serviços públicos e marketing”, “marketing no setor privado e marketing no setor público”, “orientação cidadão-consumidor”; na quarta, são apresentados os resultados do levantamento da produção científica entre 1997 e 2008, bem como a proposta de uma agenda de pesquisa com o foco no marketing público e orientação para o cidadão-consumidor; por fim, na última seção, são feitas as considerações finais.

2 Prestação de serviços públicos e marketing

A administração pública brasileira é marcada por diferentes modelos de gestão - patrimonialista, burocrático, gerencial e societal - que refletem no modo de como os serviços públicos são prestados aos cidadãos. Este trabalho apresenta algumas questões que permeiam os modelos burocrático e gerencial de administração pública, com intuito de mostrar como o marketing pode contribuir na prestação dos serviços públicos.

É constantemente atribuído ao modelo burocrático uma parcela de responsabilidade pela ineficiência na prestação de serviços. De acordo com Saraiva e Capelão (2000), inúmeros desajustes foram causados pela burocracia no contexto brasileiro, principalmente aqueles que se referem à prestação de serviços públicos, sendo esta referenciada como lenta, cara, de péssima qualidade e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos. Portanto, a imagem da administração pública passou a ser associada à ideia de precariedade, visto que, em determinados setores, ela estava alicerçada por um conjunto de ineficácia, morosidade, empreguismo, obsolescência, desmotivação de quadros, inércia, inadequação de funções e serviços desqualificados. Enquanto ocorria o crescimento do corpo burocrático no setor público, em seus moldes de rigidez processual, o setor privado instituía-se por processos de inovação e flexibilidade que, posteriormente, foram visualizados como uma alternativa para dismantelar as disfunções da burocracia e o pensamento que a sustentava. Esse ataque à burocracia foi um dos pontos de partida para que se introduzissem no setor público ideias, valores e técnicas gerenciais do setor privado, denominado de movimento da Administração Pública Gerencial ou Nova Administração Pública (BRESSER PEREIRA, 2000).

A Nova Administração Pública (NAP) não deve ser vista somente como uma alternativa para suplantiar a gestão burocrática, mas também como um meio de superar os *déficits* gerados pela crise do Estado desenvolvimentista ou Welfare State, redefinindo, assim,

os novos papéis e relações entre Estado, mercado e sociedade (MENDES; TEIXEIRA, 2000). A possibilidade de instalar, no setor público, processos gerenciais e instrumentais do setor privado pauta-se, conforme relata Fadul e Silva (2008), na capacidade de adotar uma gestão pública de eficiência, eficácia, racionalidade e produtividade.

Dentre as orientações para a administração pública gerencial destacam-se: a privatização de empresas estatais; a concessão e a terceirização de serviços públicos, seguindo a lógica do *downsizing* e descentralização; a busca pela excelência e adoção de princípios de qualidade; transparência e avaliação de resultados; adoção de práticas de *accountability*; orientação para o público, entre outras.

Para a introdução do gerencialismo no Estado brasileiro, foi traçado, em 1995, um Plano Diretor para a Reforma do Aparelho do Estado (BRESSER PEREIRA, 2000) que, segundo Fadul e Silva (2008), continha dois grandes direcionamentos: uma proposta de reforma do aparato administrativo do Estado, a sua administração pública, com políticas voltadas para a melhoria do desempenho e da qualidade da prestação dos serviços públicos; e uma proposta de intervenção na área econômica, previdenciária, fiscal e tributária, com a adoção de políticas voltadas para a retomada do crescimento econômico.

Retomando a questão da prestação de serviços públicos, sob a égide do paradigma da administração pública gerencial, destaca-se, entre os seus marcos, a orientação para o cidadão-cliente ou cidadão-consumidor. Nesse contexto, os serviços públicos são vistos como adaptação da iniciativa privada ao setor estatal, vislumbrando-se a prestação de serviços como forma de atender quantitativa e qualitativamente as necessidades e os desejos de consumidores (BELTRAMINI, 1981; BRESSER PEREIRA, 2000; SARAIVA E CAPELÃO, 2000). Portanto, percebe-se que, sob esse ponto de vista, o marketing pode ser extremamente útil como campo de conhecimento para auxiliar na prestação de serviços públicos de qualidade.

Embora o marketing seja tradicionalmente uma disciplina voltada para o mundo dos negócios, observa-se que, nos últimos tempos, ela tem ultrapassado as fronteiras da gestão privada, passando também a fazer parte do cotidiano das organizações públicas. A incorporação do marketing na Administração Pública, contudo, tem ocorrido lentamente. Há uma relutância, por parte dos agentes públicos, em adotar as ferramentas do marketing. Uma possível justificativa para essa relutância pode estar no mau entendimento da abrangência do conceito de marketing. O fato de a grande maioria da literatura de marketing estar voltada

para organizações lucrativas dificulta a aceitação da possibilidade de aplicação das ferramentas de marketing por outras organizações, que atuam fora da lógica de mercado.

Essa relutância está paulatinamente desaparecendo à medida que novos desafios se apresentam à gestão pública (CAMPOS, 2007). Dentre esses desafios, observa-se que a Administração Pública - em todos seus níveis e as áreas de atuação política - sofre pressões por mudanças no sentido de pensar de modo mais responsável e operar mais efetivamente, distanciando-se, assim, do modelo tão propagado de gestão pública burocrática.

É nesse sentido que a cultura de gerenciamento e estratégia vindos do setor privado tem ganhado notoriedade no setor público, sendo o marketing um importante influenciador nessa mudança paradigmática – da administração pública burocrática para a gerencial -, visto que esta leva a uma maior consciência e ampliação da discussão do processo político, podendo afetar a maneira como o governo responde às demandas da sociedade, em busca do aumento de sua efetividade, entregando mais valor e satisfazendo aos verdadeiros anseios dos cidadãos/consumidores.

Além disso, Campos (2007) destaca que a sociedade está exigindo novos conceitos de prestação de serviços públicos que a máquina estatal ainda não está respondendo. Por isso, o setor público precisa aproveitar as boas iniciativas existentes de marketing e adotá-las de forma inovadora no setor público. As ideias do marketing já existem, ou seja, não são novas, elas precisam apenas ser transferidas para o setor público de modo a melhorar e incrementar a prestação dos serviços públicos rumo à excelência e à satisfação da sociedade. No entanto, esta transferência de ideias do marketing do setor privado para o público não é uma tarefa tão simples assim, sendo necessário considerar as diferenças e semelhanças que se configuram entre o marketing no contexto dos setores público e privado.

3 Marketing no setor privado e marketing no setor público: diferenças e semelhanças

Todas as organizações, sejam elas públicas ou privadas, podem utilizar o conhecimento desenvolvido na área de marketing. Contudo, as estratégias se diferenciam de acordo com o tipo de organização. Do ponto de vista conceitual, é possível apresentar algumas diferenças e semelhanças entre o marketing no setor público e o marketing no setor privado (CHIAS, 1995; KOTLER; LEE, 2008; CAMPOS, 2007; DEBARBA, 2009), tendo como referência a comparação das seguintes variáveis: objetivo da organização, estrutura de mercado, objetivo de marketing, o consumidor, critérios de segmentação, marco legal, preço, canais de distribuição, promoção e organização das atividades.

De um modo geral, as organizações apresentam diferentes *objetivos*, os quais as ferramentas de marketing devem proporcionar meios para seu alcance. Neste sentido, o marketing no setor privado pode ser orientado por dois objetivos gerais que permeiam as suas organizações, ou seja, se são com fins lucrativos ou sem fins lucrativos. Já no setor público, com exceção das empresas estatais, não existem instituições com fins lucrativos.

A *estrutura de mercado* representa o conjunto de características que determinam o comportamento das empresas de um determinado mercado, sendo influenciada por fatores como: o número de empresas, o grau de diferenciação, barreiras de entrada, concorrência, entre outros. No setor privado estão todas as estruturas do mercado - monopólio, oligopólio, concorrência perfeita e concorrência monopolística – e quanto maior a concorrência, mais preocupação as suas organizações têm em desenvolver ferramentas de marketing. Já no setor público, muitas instituições que oferecem serviços configuram-se numa estrutura de monopólio e, eventualmente, de concorrência monopolística, o que pode resultar em preocupação menor com as ferramentas de marketing. Embora as ferramentas de marketing possam auxiliar todos os tipos de organizações no alcance de seus objetivos, estes possuem características bastante diferenciadas quando se trata de marketing público.

Para formular o *objetivo de marketing* para uma organização, deve-se fundamentar principalmente nos seus objetivos gerais e na sua estrutura de mercado. Deste modo, observa-se que no setor privado há uma primazia por objetivos que, geralmente, são expressos em termos de metas de vendas, participação de mercado, os custos de marketing, satisfação dos consumidores, entre outros. Quanto ao setor público, com algumas exceções, observa-se que a maioria das instituições não vende os seus serviços, logo, não faz sentido pensar em termos de metas de vendas. Além disso, não é coerente falar em participação de mercado, visto que a maioria das instituições do setor público condensam uma estrutura de monopólio. Portanto, são outros os objetivos do marketing do setor público, tais como: satisfação do cidadão, a quantidade de serviços prestados: como uma empresa privada fixa metas em termos de vendas mensais, um organismo público pode definir objetivos em termos do número de serviços por unidade de tempo; o tempo para prestação de determinados, o custo da prestação de um serviço.

Tanto o setor privado como o setor público planejam e organizam suas atividades visando um determinado público-alvo de *consumidores*, visto que nem todos os públicos são igualmente importantes para uma organização, variando de acordo com seus objetivos. No setor privado, o consumidor pode ser qualquer pessoa, individual ou coletiva, que tenha uma

necessidade de um produto ou serviço e disponha de capacidade de compra. Além disso, o consumidor para o setor privado pode assumir diferentes configurações como, por exemplo, uma pessoa que nunca comprou um produto ou serviço, mas que pode vir a se tornar um consumidor potencial; um consumidor fiel que compra somente determinada marca, entre outras. Já no setor público, a condição para ser um consumidor dos serviços públicos não está atrelada ao seu poder de compra, sendo um conceito complexo e multidimensional, que reflete duas características básicas dos serviços públicos, ou seja, que estes prestam tanto aos benefícios individuais quanto os sociais, sendo que o pagamento e o consumo de tais serviços estão frequentemente separados. Para muitos serviços públicos, como a educação, a saúde e a previdência social, existem múltiplos beneficiários que, como consumidores não incluem apenas o receptor individual de serviço, mas também a sua família ou até mesmo a sociedade como um todo.

Um dos princípios fundamentais do marketing consiste na ideia de *segmentar o mercado* e selecionar os segmentos para elaboração de um plano de marketing. No setor privado, há uma grande variedade de critérios, tais como a segmentação geográfica, demográfica, socioeconômica, psicográfica e comportamental. Além disso, o processo de segmentação e planejamento, no setor privado, torna-se menos complexo com o uso das ferramentas de marketing, pois tanto o produto quanto o público alvo estão definidos e limitados. No setor público também é necessário segmentar o mercado, entretanto, os critérios utilizados são limitados às fronteiras geográficas, demográficas e de comportamento, especialmente os que se relacionam com a quantidade ou a frequência do serviço. Por outro lado, torna-se relevante reconhecer que, no contexto público, o governo precisa criar uma gama quase infinita de produtos e serviços que atenda absolutamente todos os cidadãos, independentemente de sexo, raça, classe social ou idade. Portanto, o uso das ferramentas de marketing tende a ser mais complexo e trabalhoso.

O setor privado é regido pelo Direito Comercial, portanto, pode fazer qualquer coisa que não seja expressamente proibida por lei. Já as instituições públicas, por definição, são regidas pelo direito público e, portanto, só podem fazer aquilo que a lei permite. Nesse sentido, observa-se que o *marco legal* dá uma maior amplitude para o setor privado gerenciar suas atividades de marketing, enquanto o setor público fica limitado somente àquilo que está fundamentado nas leis. Por exemplo, se uma empresa privada, na elaboração de um orçamento para as suas atividades de marketing, não considerar os recursos para realização de uma pesquisa de mercado e achar que é viável realizá-la, ela poderá fazer a qualquer

momento. No entanto, se essa mesma situação ocorre em uma instituição pública será necessário realizar uma reformulação do orçamento que exigirá uma série de etapas burocráticas.

No setor privado, a variável *preço* é uma das ferramentas mais importantes para competir no mercado, podendo trabalhá-la de forma discriminada, ou seja, oferecer descontos, preços diferenciados conforme o tipo de cliente, entre outras situações que estabeleçam preços para que possa maximizar os lucros. No setor público, muitas vezes, não existe um preço para o serviço, mas o pagamento de alguns impostos ou tarifas determinados por lei, que podem ser considerados subsídios para recuperação parcial ou total de um custo. No setor privado, frequentemente, a comercialização dos produtos e/ou serviços se dá por meio de intermediários. Já no setor público, raramente encontra-se a prestação de serviços por meio de intermediários, predominando, assim, os sistemas de distribuição direta aos cidadãos.

A *promoção* como ferramenta de comunicação e persuasão deve considerar as especificidades de cada setor. E, no caso do setor privado, há uma variedade de técnicas, como a propaganda, a promoção de vendas, a venda pessoal, *merchandising*, as relações públicas, publicidade, entre outras que contribuem com a venda e comunicação dos produtos e/ou serviços. Já no setor público, a publicidade e as relações públicas são as técnicas do composto promocional mais utilizadas, uma vez que cumprem o seu papel informativo aos cidadãos. No que se refere à *organização das atividades*, no setor privado existe sempre uma pessoa responsável por desenvolver planos de marketing, que recebem a denominação de cargo de Gerente Comercial, Gerente de Marketing ou Gerente de Vendas. Já no setor público, raramente existe um cargo similar e as atividades não estão centralizadas, mas sim dispersas.

No que diz respeito às semelhanças entre o marketing no setor público e o marketing no setor privado, deve-se partir do princípio de que ambos necessitam observar o cenário das forças de mudança e das tecnologias; precisam pensar estrategicamente; visualizar novos métodos para obter eficiência; necessitam inovar; precisam negociar seus méritos para públicos gerais e particulares.

Os conceitos básicos da disciplina de marketing para ambos os setores são os mesmos, visto que, em síntese, estão voltados para o desenvolvimento, facilitação e execução de trocas. Do mesmo modo, observa-se que a troca é um conceito central para o marketing nestes setores, podendo ser utilizada como parâmetro para identificar e suprir as necessidades do público-alvo. Portanto, fundamentando-se em autores como Chias (1995), Kotler e Lee

(2008), Campos (2007) e Debarba (2009), observa-se alguns princípios que devem orientar o marketing tanto no setor público quanto no privado: foco no cliente, segmentação e seleção de mercados, identificação de concorrentes e monitoramento de esforços e realização de ajustes.

O marketing procura compreender e satisfazer totalmente os desejos e as necessidades dos clientes-alvo de forma mais eficiente. Portanto, o enfoque centrado no cliente é essencial para que ocorra troca. Ao desenvolver estratégias centradas no cliente, os setores necessitam de informações (pesquisas de mercado) para responder às questões fundamentais. Dessa forma, espera-se que o *foco no cliente* possa ser visualizado como um processo formado por cinco estágios: reconhecimento das necessidades, busca de informações, avaliação de alternativas, decisão de compra e comportamento pós-compra.

O *mercado* é formado por consumidores com diferentes desejos, valores, comportamentos, localização geográfica, entre outras características, que tornam necessário o agrupamento em segmentos homogêneos para que os possíveis clientes possam ser atingidos de forma mais eficiente. Dentre as variáveis, para segmentar mercados consumidores, incluem-se: as geográficas, as demográficas, as psicográficas, o benefício, entre outras. Após segmentar o mercado, o setor deve avaliar e selecionar o segmento, adotando estratégias de marketing indiferenciado, diferenciado e concentrado. O truque para a *identificação da concorrência* de uma organização, seja ela pública ou privada, é evitar a miopia de marketing. Deve-se definir tanto os concorrentes diretos e indiretos, comparando constantemente os produtos, preços, canais de distribuição e promoção dos concorrentes. Neste sentido, inclui-se também o desenvolvimento de posicionamento competitivo via a utilização dos quatro P's do composto mercadológico.

As funções e as atividades de marketing não são exceções a essa responsabilidade, e os sistemas devem assegurar a avaliação dos esforços e produzir qualquer ajuste decorrente. Dentre os componentes críticos do sistema, vale destacar que estes se iniciam com um entendimento claro a respeito das metas e objetivos e deve desenvolver ferramentas para medir os resultados. Após a medição dos resultados, conduz-se uma análise rigorosa desses resultados e identifica-se os passos explícitos para as necessárias correções.

Diante dessas semelhanças e diferenças, pode-se verificar que a filosofia e a prática do marketing são tão necessárias no contexto privado como no público, sendo que, neste último, a complexidade tende a ser maior, devido à própria natureza e escopo deste setor. Dentre as possíveis alternativas, espera-se que o marketing no setor público envolva uma abordagem centrada no cidadão, pois esta proporciona uma visão diferenciada para que se rompa com os

moldes burocráticos que permeiam a administração pública brasileira, já que, ao focar o cidadão – suas aspirações, manifestações e demandas específicas –, a esfera pública mostra seu potencial de adaptação e sobrevivência, na confusa realidade atual (SARAIVA; CAPELÃO, 2000). É nesse sentido que se fundamenta a próxima seção deste artigo que procura elucidar algumas dimensões que permeiam a orientação cidadão-consumidor.

4 Cidadão-consumidor: um ser de mercado ou de Estado?

Considerando que é perante a orientação para o cidadão-consumidor que a administração pública gerencial reforça a sua necessidade de incluir o marketing no planejamento e execução das atividades do setor público, esta seção procura elucidar algumas dimensões que permeiam esta orientação.

Os termos cidadão-consumidor ou cliente-cidadão surgem no contexto da Reforma do Aparelho de Estado de 1995. Bresser Pereira (1999, p. 8) na tentativa de elucidar o conceito, afirma:

“Pode-se descentralizar, controlar por resultados, incentivar a competição administrada, colocar o foco no cliente, mas a descentralização envolve o controle democrático, os resultados desejados devem ser decididos politicamente, quase-mercados não são mercados, o cliente não é apenas cliente mas um cliente-cidadão revestido de poderes que vão além dos direitos do cliente ou do consumidor” (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 8).

Peci *et al.* (2008) discutem o significado dessas expressões afirmando que se trata de uma dicotomia. Os autores argumentam que Bresser Pereira, nos seus trabalhos, ao se referir aos indivíduos, fez uso indistinto dos termos “cidadãos-clientes”, “clientes-cidadãos”, somente “clientes” ou, raras vezes, “cidadãos”.

Para Peci *et al.* (2008), a proposição é confusa no que se refere aos limites da separação entre as esferas pública e privada. No que diz respeito ao papel dos indivíduos e ao seu reconhecimento como clientes, cidadãos ou uma figura híbrida envolvendo os dois, prevalece a mistura de conceitos com um enfoque distorcido. Para os autores, a preocupação de uma reforma não deve se concentrar no “poder além dos direitos do consumidor” conforme propôs Bresser Pereira; deve, sim, preocupar-se com os direitos inerentes à cidadania.

Portanto, antes mesmo de tratar o indivíduo como consumidor, é preciso tratá-lo como cidadão [por isso, as autoras deste trabalho optaram por utilizar o termo cidadão-consumidor e não cliente-cidadão]. Partindo desse pressuposto, torna-se importante, para os fins desse trabalho, entender o conceito de cidadania e suas implicações.

A cidadania como conceito está em constante construção e associada a elementos da vida em sociedade e a relação com o Estado, no que diz respeito aos direitos e aos deveres, a liberdade, a igualdade, a participação, a coletividade e o bem comum. No que se refere às implicações do conceito de cidadania, Costa (2006) chama atenção para os diferentes direitos abrangidos pelo conceito de cidadania: direitos civis, políticos, sociais e difusos, reunindo aqueles que não se encaixam nas categorias anteriores. Com a redemocratização brasileira na década de 1980, foram alcançados os direitos políticos, sem que os civis já estivessem garantidos. A fragilidade destes prejudica a existência daqueles e, por extensão, a própria democracia em um sentido que ultrapassa o simples processo eleitoral. Já os direitos sociais e difusos, na opinião de Costa (2006), estão longe de serem assegurados. A construção da cidadania no Brasil, assim, mostra-se incompleta, na medida em que os indivíduos não dispõem ainda, de fato, das quatro categorias de direito.

A cidadania, no sentido “cívico”, enfatiza as dimensões de universalidade, generalidade, igualdade de direitos, responsabilidades e deveres. A dimensão cívica articula-se à idéia de deveres e responsabilidades, à propensão ao comportamento solidário, inclusive relativamente àqueles que, pelas condições econômico-sociais, encontram-se excluídos do exercício dos direitos, do “direito a ter direitos” (TEIXEIRA, 2001).

Fleury (2003) também lembra a existência da dimensão cívica da cidadania que, segundo a autora, pressupõe a inclusão ativa dos cidadãos na comunidade política, ou seja, eles passam a se relacionar com os poderes legalmente constituídos e com a sociedade, compondo um cenário de novos direitos e deveres.

Nessa dimensão pública dos indivíduos, a cidadania está inserida em um modelo de integração e sociabilidade e “transcende os interesses egoístas do indivíduo no mercado, na direção de uma atitude generosa e solidária” (FLEURY, 2003, p. 9).

Peci *et al.* (2008), no entanto, afirmam que é justamente na lógica do mercado que o cliente está inserido, ao contrário do cidadão. Os autores argumentam, que não é que mercado e sociedade sejam incompatíveis, nem tampouco cidadãos e clientes, porém a associação dos dois implica em uma dupla interpretação: em primeiro lugar, significa um retrocesso no que tange à dimensão pública, visto que representa a supressão da ampla perspectiva dos direitos; em segundo, e originando-se a partir do primeiro ponto, essa associação à lógica privada das relações de mercado sobrepõe-se à pública, perpetuando, no Brasil, a confusão entre as duas dimensões, tão presente na história brasileira.

Cerchiaro e Ayrosa (2007) criticam a prática de a Nova Administração Pública tratar os cidadãos como consumidores esquecendo-se do seu papel maior dentro do contexto político. Os autores ressaltam que, apesar de a maior parte dos serviços públicos ser de natureza profissional, o cidadão é mais do que um mero consumidor. Nas palavras de Mintzberg (1996, p. 77), “somos na verdade cidadãos, com direitos que vão muito além dos direitos dos consumidores”.

Prata (1998) discute as dimensões tradicionais e as mais contemporâneas assumidas pelo cidadão diante do novo Estado. Expõe como os diferentes termos utilizados para definir o público afetam diretamente a forma como a administração pública e os serviços públicos são exercidos. Ao tratar dessa temática, a autora resalta que o conceito de cliente [ou consumidor] é insuficiente para representar um papel tão complexo e defende o seu enriquecimento, a sua complementação com o conceito de cidadão. Nessa linha, Prata (1998) aprimora o conceito de cidadão-consumidor lançando mão de várias metáforas como: cidadão-proprietário, cidadão virtuoso e cidadão-parceiro (no contexto de discussão do terceiro setor). A autora afirma que, sob a ótica desses “novos” conceitos, o cidadão torna-se um sujeito mais ativo, com refinamento moral e capaz de assumir uma identidade de interesses que aprimoram a relação do cidadão e o Estado.

Na concepção de Mintzberg (1996, p. 77), existe uma grande diferença entre as atividades governamentais voltadas para o consumidor e as voltadas para o cidadão: “a frequência da ocorrência”. Existem poucas atividades do governo voltadas puramente para o consumidor, em compensação, muitas das atividades do governo são voltadas para o cidadão, na forma de infra-estrutura: social (como museus), física (estradas e portos), econômica (políticas monetárias), mediadora (tribunais cíveis), estrangeira (embaixadas e consulados) e de apoio ao próprio governo (como a máquina eleitoral).

Sob essa ótica, o processo de reestruturação do Estado brasileiro pode terminar por confundir estas duas entidades políticas: o cidadão e o consumidor (MENDES, 2001). A troca da cidadania por um modelo voltado para o consumidor no novo paradigma representa uma fundamental degradação moral na relação das instituições para a governança (MINTZBERG, 1996; DOBEL, 2001).

Visando ressaltar a dimensão cidadão, Denhardt e Denhardt (2003) propõem uma abordagem, denominada como o Novo Serviço Público. Na concepção desses autores, o Novo Serviço Público apresenta-se como uma resposta aos modelos de gestão pública burocrática e gerencial, que está centrado em valores de cidadania e de participação e na crença de que o

cidadão saberá tomar as decisões corretas, se, para isso, for-lhe dada oportunidade. Assim, o cidadão é tido como um indivíduo que anseia não apenas pela satisfação de suas necessidades e de seus interesses privados, mas que busca também a construção de um bem comum.

Essa abordagem procura resgatar a epistemologia da administração pública que reconhece as pessoas como seres políticos que, devidamente articulados, agem na comunidade para construção do bem comum (PARADA *et al.*, 2008). Portanto, a eficiência não deve ser utilizada como o único critério para uma perfeita gestão pública, mas esta se pautar, sobretudo, por ideais como justiça, equidade, responsividade e respeito ao cidadão.

Nesse sentido, a administração pública deve ser compreendida como um conjunto de ações voltadas à produção dos serviços públicos – para o bem comum – considerando as múltiplas dimensões e a capacidade dos cidadãos de participar de uma sociedade politicamente articulada (SANTOS *et al.*, 2006). A proposta do Novo Serviço Público, enquanto modelo de gestão para o bem comum, propõe que os serviços públicos sejam exercidos de forma compartilhada pelo Estado, organizações de interesse público e não estatais e pelos cidadãos, lembrando que esses últimos assumem um duplo papel, ou, seja, são produtores e beneficiários dos resultados desse processo. Tal estratégia, chamada de co-produção, parte do princípio de que a participação conjunta gera maior responsabilidade (*accountability*) entre os co-produtores e desenvolve a cidadania.

Por outro lado, convém destacar que o Novo Serviço Público não extingue o pensar estratégico. Pressupõe, sim, que esse seja orientado por dois tipos de racionalidade: a substantiva e a instrumental (PARADA *et al.*, 2008). A substantiva como forma de sustentar as práticas nas bases da inteligência, de um conhecimento autônomo gerado da análise das relações entre os fatos da realidade, resguardando a liberdade das instâncias que produzem e que usufruem o bem público. Já a instrumental é permeada pela funcionalidade, que deve ser vista como referência a um objetivo específico e pressupõe que ações sejam realizadas para se atingir o máximo rendimento, de forma eficiente, eficaz e efetivo. Portanto, o Novo Serviço Público não exige a prática técnica da racionalidade instrumental presente no gerencialismo da reforma administrativa.

Embora Bueno (2006, p. 8) critique a reforma administrativa afirmando que o seu foco está em “melhorar a eficiência do ponto de vista da produção de serviços, para um ser de mercado, o cidadão-consumidor”, ele reconhece que ao menos em relação à eficiência na provisão dos serviços a reforma administrativa de 1995 foi positiva. Peci *et al.* (2008) também reconhecem aspectos positivos. Para eles, na perspectiva da Nova Administração Pública, a

relação entre público e privado pode ganhar contornos positivos uma vez que é nas práticas das empresas privadas que a administração pública busca inspiração para corrigir suas falhas. O pluralismo dos modelos de governança, por exemplo, faz com que o cidadão possa ser considerado e incluído, quando for o caso, em redes de políticas públicas enquanto cliente e enquanto cidadão (PECI *et al.*, 2008).

Sob a ótica positiva, Olenski e Coelho (2005) oferecem exemplos de reestruturação organizacional que prezaram tanto pela orientação da eficiência, da eficácia e até mesmo pela orientação da efetividade. Especificamente com relação à reestruturação do INSS, os autores evidenciam que esta foi feita com foco no cliente e o usuário foi entendido como consumidor de serviços dessa autarquia federal. Os autores concluem que, nesse programa prevaleceu o modelo gerencial orientado pela eficácia, em que o Estado, embora fazendo valer um direito do cidadão, provê serviços a um consumidor, tal como se observa no varejo de serviços privados. Os exemplos fornecidos por Olenski e Coelho (2005) conduzem ao entendimento de que cidadãos e consumidores não são atores políticos excludentes e que lógica de mercado e interesse público caminham juntos no gerencialismo presente nos serviços públicos na atualidade. É sob essa ótica que se defende a contribuição do marketing para a administração pública, em especial, para a orientação cidadão-consumidor.

5 Procedimentos metodológicos da pesquisa

A presente pesquisa caracteriza-se como um estudo descritivo e bibliográfico. A base de dados da pesquisa foi constituída a partir de todos os artigos que trataram dos temas: marketing público, orientação para o cidadão-consumidor e serviço público⁷ publicados entre os anos de 1997 a 2008. Adotou-se o ano de 1997 como início da pesquisa pelo fato de ter transcorrido dois anos após a reforma do Estado e também pela facilidade de acesso aos trabalhos devido ao lançamento dos anais em CD-ROM do EnANPAD.

As fontes bibliográficas utilizadas foram: anais do EnANPAD – Encontro Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração, anais do EMA – Encontro de Marketing da ANPAD, anais do EnAPG – Encontro Nacional de Administração Pública e Governança, Revista de Administração de Empresas (RAE) da FGV, Revista de Administração Contemporânea (RAC) da ANPAD, Revista de Administração Pública (RAP), Revista de Administração do Mackenzie (RAM), Revista de Administração da FEA-USP (RAUSP),

⁷ Utilizou-se também a expressão serviço-público no processo de busca porque esse tema pode ser estudado na perspectiva do marketing público e da orientação cidadão-consumidor.

Cadernos Ebape da FGV, Revista Base da Unisinos, *Revista* Eletrônica de Gestão Organizacional (Gestão.org) da UFPE, Organização & Sociedade (O&S) da UFBA e Revista de Eletrônica de Administração (Read) da UFRGS.

Os eventos da ANPAD foram escolhidos de acordo com as áreas temáticas: EnANPAD por comportar trabalhos da área de marketing e de administração pública, EMA por comportar trabalhos da área de marketing e EnAPG por comportar trabalhos da área de administração pública. A escolha se deu também em função da notoriedade que estes encontros têm alcançado como fóruns de debate no meio acadêmico sobre marketing e administração pública, reunindo muitos dos principais pesquisadores brasileiros da temática. Em 1997, o EnANPAD recebeu 787 submissões de trabalhos, tendo veiculado em seus anais 233 trabalhos. Em 2009, esses números haviam subido para 3.275 trabalhos submetidos e 909 veiculados. Originados a partir da matriz de divisões do EnANPAD, foram criados, em 2004 o Encontro de Administração Pública e Governança (EnAPG) e o Encontro de Marketing da Anpad (EMA). No que se refere aos periódicos, a seleção fundamentou-se no critério de que esses fossem conceituados no sistema Qualis/CAPES, disponibilizados para consulta *on line* e que tivessem tradição em publicações na área de marketing ou administração pública. Além disso, grande parte dos periódicos selecionados, foi utilizada por autores como Oliveira (2008), Paes de Paula e Klechen (2007), Almeida *et al.* (2006) e Bertero (2003) em outros trabalhos que contemplaram o levantamento da produção científica sobre outras temáticas ligadas ao campo de pesquisa em administração.

Convém informar que nem todos os periódicos consultados possuíam edição *on line* em 1997. Dentre os motivos que explicam esse fato pode ser observado que essa ainda não era prática recorrente do conselho editorial de alguns periódicos ou porque ainda não haviam sido criados. Sendo assim, foram pesquisadas edições a partir de 1997 dos seguintes periódicos: RAE, RAC, RAUSP e REAd. A RAP e a O&S foram pesquisadas a partir das edições de 2000; a RAE eletrônica a partir de 2002; Cadernos Ebape e Gestão.Org a partir de 2003 e a Revista Base a partir de 2004. No caso do EMA (3 edições) e do EnAPG (3 edições), foram consultadas todas as áreas temáticas e no caso do EnANPAD (13 edições), foram consultadas as áreas de “marketing” e de “administração pública”⁸.

Os artigos foram identificados como referentes à temática do marketing público, da orientação para o cidadão-consumidor e/ou serviço público por meio dos seguintes

⁸ No período de 1997 a 2000, a área era denominada AP (Administração Pública); no período de 2001 a 2004 GPG (Gestão Pública e Governança); de 2005 a 2008, GPS (Administração Pública e Gestão Social). A área específica POP (Políticas Públicas) que existiu no período de 2001 a 2004, não foi objeto de estudo.

procedimentos: a) nos anais do EnANPAD foram consideradas somente as áreas temáticas de marketing e de administração pública como objeto de análise e nos anais do EMA e do EnAPG foram considerados todos os trabalhos; a seguir foi feita a leitura dos títulos e resumos dos trabalhos, quando se utilizou como critério de seleção a presença dos termos “marketing público”, “orientação para o cidadão-consumidor⁹” e “serviço público” no título ou no resumo do artigo; b) nos periódicos, primeiramente buscava-se por trabalhos que pudessem ter alguma relação com os temas estudados; em seguida títulos, resumos e palavras-chaves eram lidos, quando também deveria constar os termos “marketing público”, “orientação para o cidadão-cliente” e “serviço-público”.

Na primeira etapa de seleção foram encontrados 24 artigos, que passaram por uma triagem, visto que o termo serviço-público é uma temática muito ampla de pesquisa e nem sempre é estudado sob a perspectiva do marketing público ou da “orientação cidadão-consumidor”. Portanto, nessa segunda etapa utilizou-se a ferramenta “localizar”, identificando, assim, 14 artigos que continham as palavras marketing-público e/ou as denominações “orientação cidadão-consumidor”.

Para verificar como os temas ‘marketing público’ e ‘orientação para o cidadão-consumidor’ foram tratados nos artigos selecionados, utilizou-se a análise de conteúdo (BARDIN, 2008), que possibilitou tratar o conteúdo qualitativo dos artigos de forma categorizada. Em síntese, os passos adotados na análise do conteúdo foram: leitura do material, codificação do conteúdo e identificação das categorias.

6 Resultados e discussões

Essa seção apresenta as duas categorias que foram desenvolvidas com o intuito de mostrar como o marketing público e a orientação cidadão-consumidor têm sido tratados nas publicações selecionadas. Diante do resultado encontrado de que há poucos artigos que fazem menção ao marketing público, também foi proposta uma agenda de pesquisa em marketing público

6.1 Marketing público e a orientação cidadão-consumidor: a abordagem reflexiva e a funcional

⁹ No período de 1997 a 2000, a área era denominada AP (Administração Pública); no período de 2001 a 2004 GPG (Gestão Pública e Governança); de 2005 a 2008, GPS (Administração Pública e Gestão Social). A área específica POP (Políticas Públicas) que existiu no período de 2001 a 2004, não foi objeto de estudo.

Fundamentado na análise de conteúdo dos 14 artigos levantados, as Tabela 1 e 2 foram construídas com o intuito de apresentar um breve relato de como os autores trataram a orientação cidadão-consumidor e o marketing público. O conteúdo qualitativo dos artigos selecionados permitiu identificar duas categorias para discutir como o marketing público e a orientação cidadão-consumidor têm sido abordados na literatura brasileira da área de administração. Essas categorias foram denominadas de *abordagem reflexiva* e *abordagem funcional*.

Com relação à abordagem reflexiva (Tabela 1) foram agrupados os trabalhos que estão voltados essencialmente para a orientação cidadão-consumidor. O foco desses está, na grande maioria, em aspectos político-sociais, ou seja, destacam mais a dimensão cidadão, no sentido de que esta deve ser a preocupação central e diferenciadora da relação entre Estado e sociedade. Além disso, em alguns trabalhos, houve a preocupação de tratar essa orientação sob a ótica longitudinal e construtivista. Do mesmo modo, outros temas complementares também foram elucidados nesses trabalhos, tais como participação, descentralização, novo serviço público, autonomia, entre outros. Uma síntese dos trabalhos nessa categoria é apresentada na Tabela 1.

Tabela 1: Abordagem reflexiva sobre orientação cidadão-consumidor

Ano	Evento/ Periódico	Título/Autores	Orientação para o cidadão-consumidor	Marketing público
1998	EnANPAD	<i>As várias faces da relação cidadão x Estado: antigos papéis e novas metáforas</i> Cláudia Marquesi Prata	Faz uma reflexão dos vários papéis do cidadão perante o Estado, tratando a evolução desta orientação, ressaltando aspectos como a burocracia, o modelo gerencial e o terceiro setor.	Não foi mencionado
2001	EnANPAD	<i>A outra face da regulação: O cidadão-usuário de serviços públicos no novo modelo regulatório brasileiro</i> Alketa Peci Bianor Scelza Cavalcanti	Mostra a necessidade de enfatizar mais a dimensão cidadão, identificando formas para que haja mais envolvimento e participação do cidadão na regulação de serviços públicos.	Não foi mencionado
2006	EnANPAD	<i>Estudos Organizacionais, Reforma Administrativa e Eficiência: uma convergência possível?</i> Ricardo Luiz Pereira Bueno	Faz uma reflexão dessa orientação sob o aspecto dos diferentes significados de eficiência no contexto de Pós-Reforma do Estado, mostrando que esse conceito está mais imbuído de princípios de mercado.	Não foi mencionado
2006	EnAPG	<i>A Proposta do Novo Serviço Público e a Ação Comunitária de Bairro: um Estudo de Caso</i> Aline Regina Santos José Francisco Salm Maria Ester Menegasso	Enfatiza a dimensão cidadão, mostrando que esse é um co-produtor do bem-público, ou seja, não basta tratar o cidadão como um consumidor, tem que ter espaços para que ele delibere e participe.	Não foi mencionado
2007	EnANPAD	<i>“O que as mulheres querem?”: considerações sobre a avaliação de serviços públicos por mulheres</i> Isabel Balloussier Cerchiaro Eduardo Andre Teixeira Ayrosa	Enfatiza a dimensão cidadão, pois interpreta que o seu contexto é bem mais amplo do que a dimensão consumidor.	Não foi mencionado
2008	O&S	<i>Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro</i> Alketa Peci	Faz uma reflexão dessa orientação, desconstruindo termos como cliente, mercado, cidadão e Estado.	Não foi mencionado

		Octavio Penna Pieranti Sílvia Rodrigues		
2008	EnAPG	<i>Competências Individuais e o Novo Serviço Público: Os Saberes dos Secretários de Cartório de Juizados Especiais Cíveis do Estado de Santa Catarina</i> Adalto Aires Parada Graziela Dias Alperstedt Simone Ghisi Feuerschütte	Enfatiza a dimensão cidadão, mostrando que esse é um co-produtor do bem-público e possui duplo papel, ou seja, ao mesmo tempo, que é beneficiário também deve participar do processo de prestação de serviço público.	Não foi mencionado
Total – 07 trabalhos				

Fonte: Dados da pesquisa

Já na abordagem funcional (Tabela 2) foram agrupados os trabalhos que apresentam a orientação cidadão-consumidor e o marketing público. Eles tratam, sobretudo, da dimensão do consumidor no sentido de que é necessário que o setor público esteja atento aos meios de reconhecimento e alcance do cidadão como consumidor e cliente. Não deixam, contudo, de abranger a dimensão cidadão. Dentre esses trabalhos, quatro mencionam o tema marketing público como uma área de conhecimento que pode ser utilizada para estudar a prestação de serviços públicos, superar o modelo burocrático de gestão pública, dando destaque a ferramenta de pesquisa de satisfação. Além disso, um trabalho traz em seu conteúdo, um dos aspectos importantes para operacionalização dessa orientação, ou seja, o uso da tecnologia de informação e comunicação.

Tabela 2: Abordagem funcional sobre marketing público e orientação cidadão-consumidor

Ano	Evento/ Periódico	Título/Autores	Orientação para o cidadão-consumidor	Marketing público
1998	EnANPAD	<i>O uso da pesquisa de satisfação do consumidor como instrumento de política pública: O potencial de uso no caso do transporte coletivo de Porto Alegre</i> Marcelo Jacques Fonseca Adilson Adão Borges Jr	Reconhece a importância desta orientação, para que o cidadão torne-se um ator ativo no processo de prestação de serviços públicos.	Reconhece o marketing como área de conhecimento para estudar a prestação de serviço público, enfatizando, principalmente, a pesquisa de satisfação.
2000	RAP	<i>A nova administração pública e o foco no cidadão: burocracia x marketing?</i> Luiz Alex Silva Saraiva Luiz Gonzaga Ferreira Capelão	Reconhece a importância dessa orientação como uma forma de o Estado passar de uma gestão burocrática para um modelo gerencial.	Entende o marketing como uma área da administração que se diferencia da burocracia e que quando utilizado no setor público pode propiciar maior flexibilidade e inovação.
2004	EnANPAD	<i>Coalizão entre a sociedade e a câmara municipal de Florianópolis, através da melhoria da prestação de serviços: Um estudo de caso</i> Edimar Alves Jane Iara Pereira da Costa, Olga Regina Cardoso	Enfatiza importância de reconhecer as necessidades dos cidadãos como forma de se alcançar maior qualidade nos serviços públicos.	Não foi mencionado

2004	EnAPG	<i>Globalização, Estado-Rede e Governo Eletrônico: desafios e perspectivas para reforma do Estado</i> Paulo Henrique Macedo Vale	Trabalha a orientação, mostrando a importância da tecnologia de informação e comunicação para a melhor prestação de serviços públicos.	Não foi mencionado
2004	RAP	<i>Uma breve comparação entre os sistemas de controle de serviços públicos brasileiro e francês: o caso da distribuição de energia elétrica</i> Clezio Saldanha dos Santos	Reconhece a importância dessa orientação no contexto de regulação dos serviços públicos.	Não foi mencionado
2005	EnANPAD	<i>Varejo de Serviço Público: Conceito, Especificidades e Aplicações no Brasil</i> Antonio Robeto Bono Olenski Fernando de Souza Coelho	Mostra a importância dessa orientação para prestação de serviços públicos, pois reconhece as necessidades ou desejos dos indivíduos como cidadãos e consumidores.	Reconhece o marketing como área de conhecimento para estudar a prestação de serviço público
2008	EnAPG	<i>Validação de um Instrumento para Mensurar a Satisfação dos Usuários de Serviços Públicos Municipais</i> Ronie Trevisan Mauri Leodir Löbler Monize Sâmara Visentini Debora Bobsin	Reconhece a importância dessa orientação como uma forma de o Estado passar de uma gestão burocrática para um modelo gerencial.	Faz um breve paralelo entre marketing e burocracia, mostrando a necessidade do setor público realizar pesquisas de satisfação.
Total – 07 trabalhos				

Fonte: Dados da pesquisa

Vale destacar que a maioria dos trabalhos mencionados na abordagem reflexiva quanto os mencionados na funcional, tiveram uma preocupação em apresentar uma discussão sobre modelos de gestão pública, tais como: a burocracia, o gerencialismo e o novo serviço público. Enquanto, a abordagem reflexiva dinamizou mais aspectos epistemológicos da orientação cidadão-consumidor, a funcional envolveu-se com os elementos que suscitam a prática e a operacionalização da tríade eficiência-eficácia-efetividade.

Diante das duas categorias apresentadas, convém destacar que não se trata aqui de defender uma abordagem em detrimento da outra, pois acredita-se que ambas são importantes quando se pretende construir um debate profícuo sobre temas pouco desenvolvidos e que ainda não se configuram como uma linha de pesquisa sedimentada conforme evidencia as publicações brasileiras analisadas.

Contudo, partindo do mesmo entendimento de Peci *et al.* (2008) de que mercado e sociedade não são incompatíveis, nem tampouco cidadãos e clientes, defende-se a possibilidade do setor público adaptar e adotar as boas iniciativas de marketing do setor privado de forma inovadora no setor público. Na próxima seção, tenta-se indicar alguns caminhos nesse sentido.

6.2 Por uma agenda de pesquisa em marketing público

Reconhecendo que as duas categorias apresentadas acima são muito importantes para compreender como o marketing público e a orientação cidadão-consumidor têm sido trabalhados pela academia brasileira, vale destacar que ainda há uma lacuna muito grande a ser preenchida, principalmente com trabalhos empíricos que mostrem, efetivamente, como o marketing, no seu sentido gerencial e nato, pode contribuir com a administração pública, o que consequentemente não extingue o foco cidadão-consumidor. Portanto, há uma necessidade de se estabelecer uma agenda de pesquisa na área de marketing público para que se possa instaurar um debate profícuo sobre esta temática no Brasil e contribuir com a solução de diversos problemas enfrentados no setor público.

O próprio trabalho de Campos (2007) apresenta grandes contribuições nesse sentido, uma vez que instiga os pesquisadores a utilizarem as ferramentas de marketing para conhecer em profundidade as demandas sociais perante o governo; verificar como tem sido a prestação de serviço público e a comunicação do governo com a sociedade; entre outras questões. Do mesmo modo, as autoras deste artigo se propõem a reforçar e colaborar com estas questões, apresentando alguns aspectos que podem orientar pesquisas sobre marketing público, visto que muito pouco tem sido discutido de modo direto na literatura brasileira.

Uma das principais questões a serem avaliadas inclui o planejamento de marketing público, verificando como este tem sido conduzido; o estabelecimento dos objetivos e metas; a segmentação; o plano de implementação; o orçamento; entre outras. Dentre algumas proposições, poderia se investigar como estes aspectos têm se configurado nos três níveis governamentais (federal, estadual e municipal), verificando se há alguma relação entre eles, ou seja, se existe alguma preocupação de se pensar o marketing público de modo a integrar o planejamento e a implementação dessas atividades nos três níveis. Além disso, poderiam ser realizados estudos longitudinais de modo a averiguar como estes aspectos do marketing são construídos e trabalhados na gestão pública, considerando que cada governo tem uma atuação temporária, podendo alguns mecanismos ser mantidos, outros reformulados/mudados, ou até mesmos extintos.

Uma segunda questão a ser trabalhada poderia incluir a relação do marketing com um meio de reflexão para o ciclo clássico de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e projetos, pois, seguindo os princípios da construção de um Estado democrático, observa-se a forte necessidade da administração pública incorporar mecanismos que elevem a participação cidadã como contraposição aos padrões tecno-burocráticos. Nesse sentido, acredita-se que as lições gerenciais do marketing, como, por exemplo, o uso as técnicas

quantitativas e qualitativas de pesquisa de mercado e mecanismos de pós-vendas, possam ser incorporadas e adaptadas para reforçar a importância do cidadão na gestão de políticas públicas. As técnicas de pesquisa de mercado podem ser utilizadas como reforços para formulação de políticas públicas e projetos, uma vez que permitem diagnosticar a realidade, conhecendo as principais demandas e expectativas da sociedade, enquanto os mecanismos de pós-vendas podem ser incorporados em setores públicos como, por exemplo, as ouvidorias, atuando como meios de avaliar o alcance, as limitações e realimentando o ciclo com informações, que podem resultar em revisões e melhorias das políticas públicas e projetos.

Outra questão que poderia ser atribuída ao marketing interno no setor público, visto os servidores serem, na maioria das situações, os implementadores de políticas públicas e projetos, seria seu papel de atuar como um elo final entre o governo e os cidadãos-clientes. Dessa forma, são necessários estudos que verifiquem se há uma preocupação das instituições públicas em desenvolverem um marketing interno para com este público, examinando aspectos como capacitação, avaliação, entre outros.

Um aspecto que também merece atenção é a comunicação por meio das propagandas. Será que estas têm respeitado o princípio administrativo da publicidade, que tem por objetivo somente educar, informar e orientar os cidadãos, ou tem sido um instrumento para promover os governos? Análises que incorporem os discursos das propagandas podem oferecer bons subsídios para realização destes estudos.

Outra proposta de estudo poderia ser um estudo comparativo para verificar como têm sido utilizadas as ferramentas de marketing e adotada a orientação para o cliente-cidadão na prestação de serviços públicos, em duas ou mais instituições federais da Administração Direta ou Indireta, traçando, assim, seus principais alcances e limites. Poderiam escolher-se duas entidades federais, cujos serviços são de grande relevância para sociedade, como, por exemplo, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Acredita-se que, como estas duas entidades possuem personalidades jurídicas diferentes, sendo a primeira uma autarquia e a segunda uma empresa pública, o estudo poderá analisar os diferentes alcances e limites, suas orientações para o cidadão-cliente, bem como a utilização das ferramentas de marketing. Atenções também devem ser dadas aos novos formatos para acesso aos serviços públicos, como, por exemplo, as políticas de cotas nas faculdades e universidades brasileiras. Será que existe todo um trabalho de marketing por trás destas inovações? Que ferramentas de marketing estão sendo utilizadas? Será que inovações como essas aumentam a acessibilidade e qualidade dos serviços?

Embora já existam inúmeros estudos que averiguam a questão da participação social, sugere-se também que sejam feitos levantamentos sobre esta temática, mostrando como estas discussões podem contribuir para que os cidadãos se tornem efetivamente clientes da administração pública social. Deve-se reconhecer que não basta apenas olhar o marketing sob a ótica das instituições que permeiam a gestão administração pública, ou dos estudos que focam as necessidades, desejos e as aspirações da sociedade, mas que há uma necessidade de verificar se os cidadãos estão realmente cumprindo os seus papéis de “clientes” da gestão pública. Ou seja, será que estão assumindo os espaços para participação social, buscando os seus direitos e cumprindo com os seus deveres de cidadania, tornando-se capazes de exigir, cobrar e acompanhar mais atentamente e de forma ativa as ações dos governantes?

7 Considerações finais

O processo de seleção, análise e agrupamento dos estudos sobre marketing público e orientação para o cidadão-consumidor no Brasil, aqui relatado, não intencionou desenvolver ou testar novas teorias, mas propiciar uma perspectiva geral sobre o que já existe, indicando, assim, lacunas a serem preenchidas em futuros estudos. Conforme apresentado, há poucos trabalhos que tratam o marketing público e a orientação para o cidadão-consumidor. No entanto, existem outras linhas de pesquisa que não trazem o marketing público como temática central, mas que se fundamentam de forma indireta pelo foco cidadão-consumidor, tais como o governo eletrônico e a regulação. Convém destacar que ainda há uma lacuna grande a ser preenchida, principalmente com trabalhos que mostrem, efetivamente, como o marketing, no seu sentido gerencial e nato, pode contribuir com a administração pública. Portanto, há a necessidade de se estabelecer uma agenda de pesquisa na área de marketing público, para que se possa instaurar um debate profícuo sobre essa temática no Brasil e contribuir com a solução de diversos problemas enfrentados no setor público.

Vale lembrar que tal agenda de pesquisa deve ser construída de forma interdisciplinar, reconhecendo aspectos da abordagem reflexiva e funcional. Trabalhos teóricos trazem a sua contribuição, mas são também louváveis iniciativas que tragam trabalhos empíricos, visto que o marketing deve ser trabalhado como um facilitador frente aos desafios que são impostos à gestão pública. O próprio conceito de marketing precisa ser repensado e adaptado especificamente ao setor público, pois ao reconhecer as necessidades e idiossincrasias desse contexto, o marketing pode ser visualizado como um fator integrador que trabalha para servir e potencializar a eficácia da ação pública visando o seu objetivo maior, ou seja, a satisfação contínua do cidadão.

Finalmente, com base nos resultados descritos neste trabalho, sugerimos que o tema marketing público e orientação para o cidadão-consumidor no Brasil não seja tratado apenas por pesquisadores ou pela academia, mas também por agentes e instituições relacionados ao Estado e à sociedade civil.

8 Referências Bibliográficas

ALMEIDA, S. O.; LOPES, T. C. & PEREIRA, R. de C. de F. A produção científica em marketing de relacionamento no Brasil entre 1990 e 2004. In: ENCONTRO DE MARKETING DA ANPAD, 2., 2006, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro/RJ: ANPAD, 2006.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 5 ed. Lisboa: Edições 70, 2008.

BELTRAMINI, R. F. Consumer-client orientation and public service marketing. **European Journal of Marketing**, v. 15, n. 4, p. 17-25, 1981

BERTERO, C. O.; VASCONCELOS, F. C. & BINDER, M. P. Estratégia empresarial: a produção científica brasileira entre 1991 e 2002. **RAE**, v.43, n.4, out/dez, 2003.

BRESSER PEREIRA, L. C. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, 50(4), 1999, p. 5-30.

_____. A reforma Gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, v 34, n.4, p. 55-72, 2000.

BUENO, R. L. P. Estudos Organizacionais, Reforma Administrativa e Eficiência: uma convergência possível? In: ENCONTRO DE MARKETING DA ANPAD, 2., 2006, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2006.

CAMPOS, A. G. Considerações sobre a aplicação do marketing ao setor público. In: CONGRESSO DE ADMINISTRAÇÃO, 4, **Anais....** Alfenas: Unifenas, 2007.

CERCHIARO, I. B.; AYROSA, E. A. T. “O que as mulheres querem?”: considerações sobre a avaliação de serviços públicos por mulheres. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.

CHIAS, J. **Marketing público: por un gobierno y una administración al servicio del público**. Madrid: McGraw-Hill, 1995.

COSTA, F. L. da. Condicionantes da reforma do estado no Brasil. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (Orgs.). **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

DEBARBA, R. O marketing público como fator de integração e gestão eficaz. Disponível em: <www.ibmep.org.br> Acesso em: 10 de jan. 2009

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. **The new public service: serving, not steering.** Nova York: Sharpe, 2003.

DOBEL, J. P. Paradigms, Traditions, and Keeping the Faith. **Public Administration Review**, v. 61, n. 2, mar.-apr. 2001, p. 166-171.

FADUL, E. M. C.; SILVA, L. P. Retomando o debate sobre a Reforma do Estado e a Nova Administração Pública. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

FLEURY, S. La expansion de la ciudadanía. In: **Inclusión social e nuevas ciudadanías: condiciones para la convivencia y seguridad democráticas.** Colombia: Ed Pontificia Universidad Javeriana, 2003.

KOTLER, P. & LEE, N. **Marketing no setor público: um guia para o desempenho mais eficaz.** São Paulo: Bookman, 2008.

MENDES, V. L. P. & TEIXEIRA, F. L. C. O. Novo Gerencialismo e os desafios para a Administração Pública. In: ENANPAD, 24. **Anais...** Florianópolis: Anpad, 2000.

MENDES, V. L. P. S. Inovação Gerencial na Administração Pública, Cidadania e Direitos dos Brasileiros. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 25., 2001, Campinas. **Anais...** Campinas/SP: ANPAD, 2001.

MINTZBERG, H. Managing Government, Governing Management. **Harvard Business Review**, May/June, p.75-83. 1996.

OLENSCKI, A. R. B. & COELHO, F. S. Varejo de serviço público: conceito, especificidades e aplicações no Brasil. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 29., 2005, Brasília. **Anais...** Brasília/DF: ANPAD, 2005.

OLIVEIRA, M. O. R. Valor da marca: conceitos, abordagens e estado da arte no Brasil. In: ENCONTRO DE MARKETING DA ANPAD, 3., Curitiba. **Anais...** Curitiba: ANPAD, 2008.

PAES DE PAULA, A. P. & KLECHEN, C. F. A tradição autônoma dos estudos críticos em administração no Brasil: um estudo da produção científica de 1980 a 2004. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.

PARADA, A. P.; ALPERSTEDT, G. D. & FEUERSCHUTTE, S. G. Competências individuais e o Novo Serviço Público: os saberes dos secretários de cartório de juizados especiais cíveis do estado de Santa Catarina. In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2008.

PECI, A.; CAVALCANTI, B. S. A outra face da regulação: O cidadão-usuário de serviços públicos no novo modelo regulatório brasileiro. In: ENCONTRO ANUAL DA

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 25., 2001, Campinas. **Anais...** Campinas/SP: ANPAD, 2001.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e *new public management*: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações & Sociedade**, v.15, n.46, Jul/Set, 2008. p. 39-55.

PRATA, C. M. As várias faces da relação cidadão x estado: antigos papéis e novas metáforas. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 22., 1998, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu/PR: ANPAD, 1998.

SANTOS, C. S. Uma breve comparação entre os sistemas de controle de serviços públicos brasileiro e francês: o caso da distribuição de energia elétrica. **Revista de Administração Pública**, 2004. n. 38, v. 5, p. 851-72, Set./Out. 2004.

SANTOS, A. R.; SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. A proposta do Novo Serviço Público e a ação comunitária de bairro: um estudo de caso. In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2. São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2006.

SARAIVA, L. A. S. & CAPELÃO, L. G. F. A nova administração pública e o foco no cidadão: burocracia x marketing. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 2, p. 59-77, 2000.

TEIXEIRA, E. **O local e global: limite e desafios da participação cidadã**. São Paulo. Ed. Cortez. 2001.

TREVISAN, R.; LÖBLER, M. L.; VISENTINI, M. S. & BOBSIN, D. Validação de um Instrumento para Mensurar a Satisfação dos Usuários de Serviços Públicos Municipais. In: In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2008.

VALE, P. H. M. Globalização, Estado-Rede e Governo Eletrônico: desafios e perspectivas para reforma do Estado. In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 1., Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2004.