

Ponencia presentada al GT 3: Comunicación Política y Medios

Marca-País: o Caso Brasileiro (1990-2018)

Nation Branding: The Case of Brazil (1990-2018)

*Pedro Chapaval Pimentel*¹⁰⁷

*Luciana Panke*¹⁰⁸

Resumo: As primeiras pesquisas sobre marca-país são recentes. Entretanto, a promoção da imagem do Brasil é um processo histórico que, atualmente, está sob encargo de várias entidades públicas. A proposta deste trabalho é explorar as relações entre a estrutura comunicacional à disposição dos governos brasileiros e a construção da imagem pública do Brasil por meio de uma, ou mais, marca(s)-país entre os anos de 1990 e 2018. Para atingir o objetivo deste trabalho adotamos uma análise exploratória de fontes primárias; documentos oficiais e marcas. Os principais resultados da pesquisa são os seguintes: o país adotou diferentes marcas de governo em sua história recente e buscou padronizar uma marca para o público externo que vem se mantendo a despeito das mudanças de governos.

Palavras Chave: Comunicação Política, Marca-País, Brasil.

Abstract: The first researches about nation branding have started in recent years. However, the promotion of Brazil's image is a historical process that is currently under the responsibility of a variety of public entities. The purpose of the study is to explore the relations between the structure of communication available to Brazilian governments and the construction of Brazil's public image through one or more nation brand(s) between 1990 and 2018. In order to reach the objective of the study, we adopted an exploratory analysis of primary sources; official documents and nation trademarks. The main results of the research are the following: the country adopted different government brands in its recent history and sought to standardise a single brand for the external public that remained the same despite the changes in the administration of the government.

Keywords: Political Communication, Nation Branding, Brazil

Introdução

A construção da imagem pública do Brasil é um processo histórico que data ao menos da proclamação da República, paralelo ao empreendimento diplomático do Barão do Rio Branco na transição do século XIX para o XX. Mais recentemente, a promoção da imagem do Brasil restou a cargo de distintas entidades, como autarquias, assessorias, agências, secretarias e ministérios.

A proposta deste trabalho é explorar as relações entre a estrutura comunicacional à disposição dos distintos governos brasileiros e a consecução do processo de construção e promoção da imagem pública do Brasil por meio de uma, ou mais, marca(s)-país. Indagamos: quais são os principais atores públicos envolvidos na definição da imagem pública desejada pelo país? Há uma imagem para o público interno e outra para o público externo? Como essas imagens são apresentadas?

A partir dessas questões buscamos compreender o processo de construção da imagem pública do Brasil, apresentada sob a forma de uma, ou mais, marca(s)-país. Assim, para atingir o objetivo deste trabalho adotamos uma análise exploratória de fontes primárias; decretos, leis, documentos oficiais e marcas.

¹⁰⁷ Pedro Chapaval Pimentel. Universidade Federal do Paraná, Mestrado em Comunicação (UFPR), Brasil, cp.pedro@gmail.com.

¹⁰⁸ Luciana Panke. Universidade Federal do Paraná (Brasil), Pós-Doutorado em Comunicação Política (Universidad Autónoma Metropolitana) e doutorado em Ciências da Comunicação (USP), Brasil, panke@ufpr.br.

O caso brasileiro

A imagem pública é formada em um processo complexo que passa por diversas instâncias e cuja constituição se dá no movimento da opinião pública. A imagem pública é, assim, composta de comparações entre aquilo que é um sujeito realmente é e aquilo que ele aparenta ser, entre o real e o ideal, entre o concreto e o abstrato. Embora imagens públicas sejam criadas na esfera da recepção, é o próprio emissor que possui instrumentos e meios necessários na emissão das mensagens para influenciar a opinião pública de maneira estratégica para enxergá-lo e retratá-lo de determinada maneira através da difusão de informações, serviços e opiniões. (GALICIA, 2010; GOMES, 2004; WEBER, 2011).

Dentre os três poderes da república brasileira, o Executivo, nosso objeto de estudo, é aquele que possui maior capacidade de investimentos (informação, propaganda e mídias) para tornar suas ações visíveis e “mais potência para ampliar a imagem pública de instituições e sujeitos públicos” (WEBER, 2011, p. 106). Não obstante, a formação dessa imagem requer a “organização dos sistemas de comunicação constituídos por estruturas administrativas, tecnologia avançada, empresas de assessoria, agências, profissionais qualificados e rotinas vinculadas às profissões de relações publicas, jornalismo e propaganda” (idem).

Ainda que não seja o objeto deste trabalho esmiuçar as políticas de comunicação do Brasil (cf. GÖRGEN, 2009; LIEDTKE, 2003; PIERANTI; MARTINS, 2008), avaliar o modo como elas se estabeleceram, seus objetivos e funcionamento auxiliam na compreensão das estratégias de comunicação empregadas relativas à imagem pública do país. Deste modo, apresentamos um breve histórico do aparato de comunicação Estatal à disposição dos governos de nossa análise.

Ao longo do regime militar (1964-1985), o foco dos sistemas de comunicação Estatais empregou os meios de comunicação para a promoção, controle e censura de ideias. Foi durante o governo do último presidente militar do país, João Batista Figueiredo (1979-1985), que a Secretária de Comunicação Social da Presidência da República (Secom) foi instituída¹⁰⁹, incorporando à sua estrutura a Empresa Brasileira de Notícias (Radiobrás), que até então tinha como atribuições o planejamento, execução e controle das atividades de comunicação social em geral (DUARTE, 2011; SITE SECOM, 2014).

Como primeiro presidente eleito por voto direto após o processo de redemocratização do país, Fernando Collor de Mello (1990-1992), empregou uma forte estratégia de *marketing* político que personalizou o governo em torno de sua própria figura.

Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), por sua vez, estruturou um sistema de comunicação que envolvia diferentes dinâmicas de comunicação de governo. Contudo, somente “sob a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) é que as práticas de comunicação pública são institucionalizadas (Duarte, 2007) e suas definições passam a servir de orientação para as práticas e investimentos do governo federal, através de legislação” (WEBER, 2017, p. 27).

Desde então, a Secom, um dos órgãos essenciais da estrutura da Presidência da República passou por inúmeras reformas¹¹⁰ relativas à sua estrutura, funções e responsabilidades e atualmente, tem no Decreto nº 6.555/2008 o rol de atribuições relativas às ações de comunicação do Poder Executivo Federal (PLANALTO, 2016). De acordo com esse decreto, o artigo 6º, inciso X, determina que cabe à Secom a função de “definir a adoção de critérios de utilização de marcas para ações de publicidade e de patrocínio e a identidade visual do governo nos sítios e portais dos órgãos e entidades na internet.”

Não obstante, o Decreto nº 7.379/2010 estipula que a Secom atua como órgão central do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal (Sicom), e tem dentre suas funções supervisionar, examinar e coordenar a atuação das “unidades administrativas dos órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo Federal que tenham a atribuição de gerir ações de comunicação.” (BRASIL, 2010)

¹⁰⁹ A Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR) foi instituída pela Lei nº 6.650, de 23 de maio 1979 (SITE SECOM, 2014).

¹¹⁰ A legislação que versa sobre a Secom a partir do governo Lula foi reformada a partir das seguintes normativas: Lei nº 10.683/2003; Decreto nº 4.799/2003; Decreto nº 5.849/2006; Lei nº 11.497/2007; Decreto nº 6.555/2008. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/historia-da-secom>. Consultado 28 nov. 2017.

Assim, para além da Secom, há diversas entidades envolvidas no processo de construção da imagem pública do Brasil, como por exemplo: a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil), a Assessoria Especial de Relações Públicas no Exterior da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Aerpex), o Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR).

Ainda que com finalidades diferentes, todas elas tangem a necessidade de melhorar ou promover a imagem do Brasil, seja como um “mercado atrativo para aportes de capital estrangeiro” (Apex-Brasil) 111; para “reforçar conceitos positivos sobre o Brasil no exterior e neutralizar - ou contextualizar - percepções superficiais e estereotipadas” (Aerpex)¹¹²; ou visando a “promoção, marketing e apoio à comercialização dos destinos, serviços e produtos turísticos brasileiros no mercado internacional” (Embratur) 113.

A noção de marca-país, assim, faz-se relevante na medida em que ela representa a imagem que as pessoas guardam de determinado lugar e pode ser trazida à tona pela sua simples menção (KOTLER; GERTNER, 2004). Em outras palavras, a construção da marca-país pode ser entendida como uma espécie de tradução visual da imagem pública.

Embora a imagem pública não possa ser vista ou considerada, em sua essência, exclusivamente sob aspectos visuais ou plásticos (GOMES, 2004 a representação visual dessas imagens serve para ilustrar a crescente preocupação com a forma como o país é projetado, pois ela refere-se à identidade nacional tornada tangível, robusta, comunicável e útil, apresentando um conjunto de representações mentais sobre pessoas, produtos, cultura e símbolos nacionais de um país (ANHOLT, 2002; VERLEGH; STEENKAMP, 1999).

Com isso trazemos os casos da Marca do Governo Federal e da Marca Brasil, construções que ganharam força após a redemocratização, em especial quando Collor de Mello deu início a um processo mais incisivo de marketing político (SERPA apud PRADO, 2016).

Conforme ilustrado na figura 2, a Marca do Governo Federal resta sob a responsabilidade da Secom e tem como objetivo corporificar a chancela ou assinatura do governo federal nas ações de comunicações, indicando sua responsabilidade sobre as mensagens transmitidas e facilitar o controle social da Administração Pública, marca tal que pode ser utilizada tanto para público interno quanto externo (BRASIL, 2009; SECOM, 2009; 2015; 2016).



Figura 1. Marcas do Governo Federal de Collor a Temer
Fonte: Zago e Sobrinho (2017).

¹¹¹ Disponível em: <http://www.apexbrasil.com.br/quem-somos>. Consultado 23 nov. 2017.

¹¹² Disponível em: <http://www.secom.gov.br/atuacao/internacional/internacional-2>. Consultado 23 nov. 2017.

¹¹³ Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/institucional/2015-04-06-14-28-40.html>. Consultado 23 nov. 2017.

Na administração de Fernando Collor, a marca simplesmente trouxe a tagline “Governo do Brasil”¹¹⁴, sem utilizar um conceito, uma visão de Brasil como marca, que traduzisse o seu governo em uma frase. Não obstante, Zago e Sobrinho (2017) explicam que Collor tentou trazer com a sua marca a ideia de um “Brasil novo”, nome que remetia ao seu malfadado plano econômico, que posteriormente veio a ser intitulado de Plano Collor.

O slogan de Itamar Franco, “Brasil, União de Todos” continha um triângulo amarelo que fazia alusão ao seu estado de origem, Minas Gerais, cuja bandeira possui um triângulo vermelho. Parecia ser necessário trazer novamente ao povo um caráter de união, uma vez que as medidas de seu antecessor haviam causado um grande mal-estar na população. O Plano Real parece ter sido um dos elementos que auxiliou nesse processo e foi, em partes, responsável pela eleição de seu sucessor, Fernando Henrique Cardoso que trouxe o slogan “Governo Federal, trabalhando por todo o Brasil”, trazendo uma visão de país diretamente ligada a um dos seus principais programas de gestão, o “Avança, Brasil” cujo objetivo primordial era a geração de empregos e estabilidade econômica. Assim, a logo de Cardoso dá destaque ao trabalho realizado pelo governo federal (PRADO, 2016; ZAGO; SOBRINHO, 2017).

Luiz Inácio Lula da Silva trouxe a marca “Brasil, Um País de Todos – Governo Federal” que apontava para um ideal semelhante ao de Itamar, um país para todos os brasileiros, sem distinções. A ênfase, desta vez, aponta para a inclusão social, a diversidade da nação e tem em si a ótica do presidente, em que o país dá oportunidades para todos. Já o governo de Dilma Rousseff teve dois direcionamentos de marca. Em seu primeiro mandato a marca da presidente trazia o slogan “Brasil, País Rico é País sem Pobreza” que era uma evolução estética da anterior, utilizada por Lula da Silva, mas agora o governo reafirmava o compromisso de dar prioridade à erradicação da miséria e redução da pobreza extrema (PORTAL BRASIL, 2011).

A segunda marca da Rousseff foi “Brasil, Pátria Educadora”, de estética idêntica à anterior, ela afirmou através dessa marca que “a educação será a prioridade das prioridades, mas também que devemos buscar, em todas as ações do governo, um sentido formador, uma prática cidadã, um compromisso de ética e sentimento republicano” (ROUSSEFF apud PORTAL BRASIL, 2015). Temer, por sua vez, ao chegar ao governo anunciou já em seu primeiro discurso que o slogan do governo passava a ser o mesmo da bandeira nacional, “Ordem e Progresso” e trouxe a ideia de, segundo os idealizadores da marca, “recuperar o País da desorganização política, econômica e social e retomar o crescimento econômico” (DECAT, 2016). No que diz respeito ao desenvolvimento de uma marca específica para o público externo, o relatório da agência Chias Marketing percebeu que até 2002 o Brasil “não adotou na história da sua trajetória turística uma marca [evidenciando a] descontinuidade no que diz respeito à imagem e à forma de se apresentar, seja através de diferentes símbolos, como através da logotipia da palavra Brasil.” (EMBRATUR, 2003, p. 65). Conforme apresentamos na figura 2, desde adaptações na grafia do nome Brasil/Brazil até o uso de distintas cores e slogans estiveram presentes nas marcas utilizadas para a promoção turística do país ao longo dos anos.



Figura 2. Marcas Brasil
Fonte: Embratur (2003)

¹¹⁴ Não ignoramos a existência de marcas anteriores ao governo Fernando Collor de Mello, como é o caso dos slogans: “Governar é povoar”, de Afonso Pena (1906-1909); “Governar é abrir estradas”, de Washington Luís (1926-1929); “50 anos em 5”, de Juscelino Kubitschek (1956-1961); “Brasil, Ame-o ou Deixe-o” utilizado durante o regime militar (1964-1985); e do “Tudo Pelo Social” utilizado por José Sarney (1985-1990). Contudo, optamos por apresentar somente aquelas desenvolvidas a partir das primeiras eleições diretas após a redemocratização do Brasil em 1989.

Assim, a fim de emitir uma mensagem padrão relativa à imagem do país, o Brasil passou a adotar em 2005 a Marca Brasil “Sensational!” (Figura 3). Sob responsabilidade do Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur), esta foi concebida por meio de concurso e com os objetivos de ser uma marca guarda-chuva; promover uma mensagem permanente; um slogan que sintetiza todos os argumentos e valores; e uma marca turística de como elemento de identidade e reconhecimento nos mercados (EMBRATUR, 2003).



Figura 3. Marca Brasil “Sensational!”
Fonte: Embratur (2003)

Dessa forma, ainda que a Marca do Governo Federal possa ser utilizada para o público externo, a adoção de uma marca-país que dialogue com públicos alvos exerce um papel importante no processo de decisão dos compradores (sejam turistas ou investidores) para que não continuem inferindo a uma imagem do país a partir de associações irrelevantes, incorretas ou confusas (PAPADOPOULOS; HESLOP, 1993). A Marca Brasil “Sensational!” serve, nesse sentido, para apresentar os valores contidos no Plano Aquarela (EMBRATUR, 2003).

Considerações Finais

A partir da análise exploratória de fontes primárias, verificamos que o Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal (Sicom) é integrado pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência de República (Secom) e tem dentre suas atribuições a responsabilidade de gerir as ações de comunicação. Percebemos que desde a redemocratização houve mudanças nessa estrutura comunicacional que foram determinadas por diferentes decretos e objetivos de cada um dos governos.

A partir da análise das distintas marcas utilizadas pelo país, entendendo que elas podem ser vistas como a tradução visual da imagem pública do país e que imagens duráveis e consistentes importam (ELGSTROM, 2000), verificamos a inexistência de uma mensagem padrão. Uma resposta para essas discrepâncias reside no fato de elas tratarem de objetivos e públicos diferentes, se houve entre os anos de 1990 e 2018 sete Marcas do Governo Federal, de outro lado ocorreu a padronização da Marca País exclusiva para o público externo no ano de 2005, fato inexistente até então.

Descobrimos que a Marca do Governo Federal vem sendo utilizada para construir uma imagem que reflita as aspirações próprias de cada governo que, via de regra, é renovada quadrienalmente. Não existe um padrão para marcas de governo quanto ao uso de cores, elementos (Governo Federal ou Brasil), fontes (com ou sem serifa) ou periodicidade. Alguns presidentes chegaram a usar a mesma marca para dois mandatos, caso de Cardoso e Lula da Silva, enquanto Rousseff utilizou uma para cada um deles. Cada presidente empossado desenvolve uma marca própria que traduza aspectos do seu mandato e transmita à população uma imagem específica.

A definição de uma Marca Brasil durante o governo de Lula da Silva, por sua vez, permaneceu a mesma a despeito das trocas de governos e de posicionamentos políticos. Embora tenha sido estabelecida durante governo do Partido dos Trabalhadores, permaneceu até em sua transição para o Partido do Movimento Democrático Brasileiro até os dias atuais. A Marca Brasil parece assemelhar-se a uma comunicação de Estado, ultrapassando questões governamentais ao enfatizar a captação de capital turístico oriundo do exterior. Por fim, podemos verificar que distintos públicos exigem distintas mensagens e há casos em que parecem existir de objetivos de Estado acima de políticas de governo, caso da Marca Brasil.

Bibliografia

- Anholt, S. (2002). *What is a Nation Brand?* Disponível em: http://www.superbrands.com/turkeysb/trcopy/files/Anholt_3939.pdf. Consultado 07 fev. 2017.
- Brandão, E. (1998). *Comunicação Pública*. In XXI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. São Paulo. Intercom.
- Brasil. (2009). *Instrução Normativa SECOM-PR nº. 2*, de 16 de Dezembro de 2009. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. Disponível em: <https://www.governoeletronico.gov.br/documentos-e-arquivos/9%20-%20IN%2002%20%2016-12-09.pdf>. Consultado 28 nov. 2017.
- Brasil. (2010). *Decreto nº 7.379, de 1º de dezembro de 2010*. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7379.htm. Consultado 07 fev. 2018.
- Decat, E.(2016). 'Governo Federal: Ordem e Progresso' será o slogan de Temer. *O Estado de S. Paulo*, Política, 12 mai. 2016. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,governo-federal-ordem-e-progresso-sera-o-slogan-do-governo-temer,10000050764>. Consultado 29 nov. 2017.
- Duarte, J. (2011). Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. In Kunsch, M. M. K. (org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul. Difusão Editora.
- Elgström, O. (2000). Do Images Matter? The Making of Swedish Neutrality: 1834 and 1853. *Cooperation and Conflict*, n. 35, v. 3, DOI: 10.1177/00108360021962093
- Embratur. (2003). Plano Aquarela. Marketing Turístico Internacional do Brasil (2003-2006). Chias Marketing. Disponível em: http://www.embratur.gov.br/lai_embratur_secom/export/sites/lai/galerias/download/Plano_Aquarela_2003_a_2006.pdf. Consultado 24 out. 2017
- Galicia, J. S.(2010). *Treinta claves para entender el poder*. México. Piso 15.
- Gomes, W. (2004). A política de imagem. In Gomes, W. *Transformações da política na era da comunicação de massa*. São Paulo. Paulus.
- Görge, James.(2009) *Sistema Central de mídia*: proposta de um modelo sobre os conglomerados de comunicação no Brasil. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Informação). FABICO, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- Kotler, P.; Gertner, D. (2004). O estratégico marketing de lugares. *HSM Management*, n. 44.
- Liedtke, P. F.(2003). Políticas públicas de comunicação e o controle da mídia no Brasil. *Em Tese*. Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC, v. 1, n. 1.
- Papadopoulos, N.; Heslop, L.A. (1993). *Product and Country Images: Impact and Role in International Marketing*. New York: Haworth Press.
- Pieranti, O. P.; Martins, P. E. M. (2008). Políticas públicas para as comunicações no Brasil: adequação tecnológica e liberdade de expressão. *rap* – Rio de Janeiro n. 42, v. 2.
- Planalto. (2016). *Estrutura da Presidência*. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/presidencia/estrutura-organizacional>. Consultado 29 nov. 2017.
- Portal Brasil. (2011). Governo lança nova logomarca com slogan "País rico é país sem pobreza". 10 fev. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2011/02/governo-lanca-nova-logomarca-com-slogan-pais-rico-e-pais-sem-pobreza>. Consultado 29 nov. 2017.
- Portal Brasil. (2015). Dilma toma posse e anuncia lema do novo governo: "Brasil, Pátria Educadora". 02 jan. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2015/01/dilma-toma-posse-e-anuncia-lem-do-novo-governo-201cbrasil-patria-educadora201d>. Consultado 29 nov. 2017.

Secom (2015). *Manual de Uso da Marca do Governo Federal*. Brasil, Pátria Educadora. SECOM/PR. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/orientacoes-gerais/patrocinius/manual-da-marca-de-governo-patrocinio-jan2015v2.pdf>. Consultado 28 nov. 2017.

Secom. (2009). *Manual de Uso da Marca do Governo Federal*. Brasil, Um país de Todos – Governo Federal. SECOM/PR. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/sites/000/2/download/ManualGovFederal.pdf>. Consultado 28 nov. 2017.

Secom. (2016). *Manual de Uso da Marca do Governo Federal*. Brasil – Governo Federal. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/orientacoes-gerais/patrocinius/>. Consultado 28 nov. 2017.

Site Secom. (2014). *História da SECOM*. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/historia-da-secom>. Consultado 05 jan. 2018.

Verlegh, P. W. J.; Steenkamp, J.-B. E. M. (1999) A review and meta-analysis of country-of-origin research. *Journal of Economic Psychology*, n. 20.

Weber, M. H. (2011). Estratégias da comunicação de Estado e a disputa por visibilidade e opinião. In Kunsch, M. M. K. (org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul. Difusão Editora.

Weber, M. H. (2017). Nas redes de comunicação pública, as disputas possíveis de poder e visibilidade. In Weber, M. H.; Coelho, M. P.; Locatelli, C. (org.) *Comunicação pública e política – pesquisa e práticas*. Florianópolis. Insular.

Weber, M.H. (2004). Imagem Pública. In Rubim, A. *Comunicação e Política*, conceitos e abordagens. Salvador. Editora UFBA.

Zago, J. G.; Sobrinho, J. (2017). Análise de imagens oficiais: as marcas do governo brasileiro. *Novaescola*. Disponível em: <https://novaescola.org.br/conteudo/5497/analise-de-imagens-oficiais-as-marcas-do-governo-brasileiro>. Consultado 21 nov. 2017.