

Marca-lugar em Salvador (1986-2016): sentidos de cidade e políticas públicas

Place-branding in Salvador (1986-2016): city meanings and public policies

REVISTA
com política

Revista Compólitica
Ano 2025, v. 15, n.1
compolitica.org/revista
ISSN: 2236-4781

DOI: 10.21878/compolitica.2025.15.1.758

Rodrigo Maurício Freire Soares
Universidade do Estado da Bahia (UNEB)
[State University of Bahia]

Resumo

Este artigo apresenta uma análise da construção da marca-lugar de Salvador (1986-2016) como política pública multissetorial, com o objetivo de explicar os mecanismos causais que organizam continuidades e rupturas entre diferentes gestões da administração municipal no período. Realiza-se um estudo de caso com aplicação de process tracing, reconstruindo sequências processuais a partir de documentos oficiais, atos normativos, peças de comunicação, registros de mídia e discursos dos prefeitos. Os resultados identificam três mecanismos recorrentes: a centralidade da coordenação intersectorial para conferir coerência a programas e mensagens; a dependência de trajetória, que leva ao reaproveitamento e à ressignificação de enquadramentos por gestões subsequentes; e a ativação de janelas de oportunidade e reconhecimentos externos para reancorar sentidos da cidade. Conclui-se que a marca-lugar é produto de arranjos institucionais e comunicacionais, e não apenas de esforços promocionais, e que variações na imagem da cidade decorrem da ativação combinada desses mecanismos sob condições específicas de capacidade estatal e contexto político.

Palavras-chave: marca-lugar; comunicação governamental; process tracing.

Abstract

This article analyzes the construction of Salvador's place brand (1986–2016) as a multisectoral public policy, aiming to explain the causal mechanisms that shaped continuities and ruptures across successive municipal administrations. A case study design was combined with process tracing, reconstructing sequences of events from official documents, legislative acts, communication materials, media records, and mayoral speeches. The results highlight three recurrent mechanisms: the centrality of intersectoral coordination in ensuring coherence across programs and messages; path dependence, leading to the reuse and re-signification of frames by subsequent administrations; and the activation of policy windows and external recognitions to re-anchor meanings of the city. The analysis concludes that the place brand is the product of institutional and communication arrangements rather than merely promotional efforts, and that variations in the city's image result from the combined activation of these mechanisms under specific conditions of state capacity and political context.

Keywords: place branding; governmental communication; process tracing.

Marca-lugar em Salvador (1986-2016): sentidos de cidade e políticas públicas

Rodrigo Maurício Freire SOARES

Prêmio Compólitica de Tese 2025

Os estudos sobre os lugares marcas tem avançado para além de uma concepção promocional do território, situando-os tal qual um arranjo multissetorial de políticas públicas que articula comunicação estratégica, planejamento urbano, cultura e turismo, governança e gestão de públicos de interesse. Nesse enquadramento, construir sentidos sobre a cidade configura-se um processo de longa duração, que envolve disputas simbólicas, capacidades institucionais, coalizões de governo e alinhamentos com agendas externas. Esta pesquisa apresenta o mapeamento de continuidades e rupturas nos sentidos atribuídos à cidade de Salvador pelas suas administrações municipais no momento de pós-redemocratização, abrangendo o período de 1986 a 2016. Buscou-se evidenciar os mecanismos que conectam decisões, instrumentos e narrativas de política pública ao posicionamento simbólico de Salvador, elencando um conjunto de políticas que contribuiu para a formatação discursiva da marca. Em termos substantivos, interessa-nos compreender como as administrações municipais construíram e disputaram sentidos sobre Salvador e por meio de quais mecanismos essas escolhas se converteram em políticas, programas e narrativas de posicionamento territorial.

O estudo mostrou que a produção da marca-lugar resulta de cadeias causais nas quais escolhas de agenda e desenho institucional, instrumentos de comunicação governamental e parcerias, além de narrativas oficiais e seus enquadramentos públicos, se combinam e conferem sentidos à cidade. O foco deste artigo está em relatar as escolhas inseridas no percurso metodológico, entendendo a contribuição empírica do caso Salvador para a compreensão da marca-lugar e, ao mesmo tempo, apresentar o *process tracing* como método de pesquisa apto a produzir inferências causais válidas em estudos de caso longitudinais.

Inicialmente, este trabalho traz o posicionamento do problema de pesquisa no debate sobre marca-lugar e políticas públicas a partir de constructos teóricos existentes. Em seguida, a discussão do

process tracing e o estudo de caso como fundamentos teórico-metodológicos da investigação, com ênfase em mecanismos causais e valoração probatória de evidências. Uma síntese dos resultados é então apresentada, explicitando mecanismos identificados, continuidades/rupturas e implicações.

Fundamentos conceituais da marca e sua aplicação às cidades

A ideia de uma marca-cidade como a delimitação de um lugar específico (uma nação, uma cidade, um bairro) pressupõe um entendimento acerca das marcas enquanto um fenômeno da contemporaneidade, que integra aspectos relacionados à economia, à comunicação e ao consumo. A marca como um construto multidimensional é trazida por Aaker (1997) ao estabelecer uma relação entre marcas e fatores psicológicos da personalidade humana. Semprini (2006, p. 185), em sua abordagem, enfatiza a aspecto simbólico da marca, pertencente “ao mundo da experiência, dos cinco sentidos e da vivência dos receptores”, trilhando em sua análise pela natureza semiótica da marca (enunciadora de significados), pelo seu aspecto relacional (o contrato de comunicação entre a marca e os públicos) e pela sua natureza evolutiva (sujeita às mudanças do ambiente).

A ideia de marca-lugar é comumente tratada nas abordagens teóricas sobre o tema como uma estratégia que permitiria às cidades aumentar a atração de investimentos e o turismo, além de fortalecer a identidade local e evitar a exclusão social (Kavaratzis, 2004). Ou, como afirma Castillo-Villar (2018, p. 35), a intenção da marca-lugar é “fornecer uma base para identificar e unificar uma ampla gama de imagens e significados atribuídos à cidade em uma mensagem”. Sánchez (2001, p. 33) argumenta que a percepção das cidades como mercadorias alinha-se a um entendimento de uma produção global do espaço, que, sob a égide do poder político dos governos locais, perfila-se por meio dos processos de reestruturação urbana (como exigência da economia competitiva) e por meio “da construção de imagem para vendê-la”. Para a autora, o mercado de cidades integra múltiplos segmentos e cadeias de produção, que incluem o mercado imobiliário, o mercado de turismo, o mercado de boas práticas de gestão e planejamento e o mercado de consultoria e planejamento.

As imagens que as pessoas têm de um determinado lugar – seja ele um bairro, uma cidade ou um país – muitas vezes não passam de simplificações extremas que não correspondem necessariamente à realidade. Bolin e Ståhlberg (2019), em estudos que tratam da construção do aspecto identitário no âmbito das nações, abordam o processo de mediação nacional sob o ponto de vista da identidade,

da audiência e das agências para promoção. Ou seja, transpondo essa abordagem das nações para as cidades, a marca não necessariamente emerge apenas desse cotidiano identitário em que o cidadão é o protagonista, mas tem-se observado a sua criação a partir de estratégias formuladas em outros espaços, como escritórios de agências de comunicação ou de marketing. Esse modelo de formulação *top down*, ainda que eficiente em alguns casos já estudados, não constitui o cenário mais favorável, pois limita a incorporação de vozes sociais e restringe a marca-lugar a uma operação discursiva de gabinete.

Sob outra perspectiva, as políticas públicas desenvolvidas nas cidades muitas vezes confundem-se pela figura discursiva das intervenções urbanas, e as ações oficiais concentram-se cada vez mais em transformar a cidade em imagem publicitária, com a finalidade de sua promoção. Sob essa perspectiva, o aspecto imagético prevaleceria sobre o espontâneo, o natural, no que Lefebvre (1969) definiu como espaços “fabricados” para o visível e Innerarity (2006) classificou como uma particular “encenação” das sociedades. Percebe-se na literatura uma convergência na percepção de que a estratégia das intervenções urbanas tem sido utilizada globalmente por diferentes administrações, a exemplo de Barcelona (Hospers, 2010) e Bilbao (Muratovski, 2012), em virtude da possibilidade de impacto sobre os moradores e de efeitos na consolidação de uma imagem positiva.

A marca apresenta-se como a idealização de um projeto que se manifesta e é apreendido pelos canais de recepção. Trazendo essa abordagem para o campo das cidades e, especificamente, no âmbito do caso Salvador, o pensamento estratégico tem direcionado a elaboração de planos, projetos e programas que buscam sintetizar uma visão sobre o lugar (plano de turismo, plano de comunicação, programas temáticos do ciclo da gestão etc.) para manifestá-lo. As cidades têm experimentado contextos cada vez mais pautados por lógicas competitivas e concorrenciais (seducir uma olimpíada, atrair uma multinacional, ser uma *smart city*). Os processos de produção simbólica de imagens e discursos, ao moldarem a cidade para um “outro” (seja este um morador ou um turista), evidenciam um esforço de padronização de identidades, numa perspectiva por vezes utilitarista que reafirma essa produção como uma escolha política de comunicação governamental. Fernandes (2005, p. 86), ao se referir às agendas dos poderes públicos municipais e consequente aproximação da gestão das cidades às lógicas de mercado, ressaltou que “ganha relevância no desempenho da atividade governamental a utilização de práticas de gerenciamento empresarial e marketing na gestão pública, este último visando à promoção interna e externa da cidade”.

O percurso metodológico: process tracing e estudo de caso

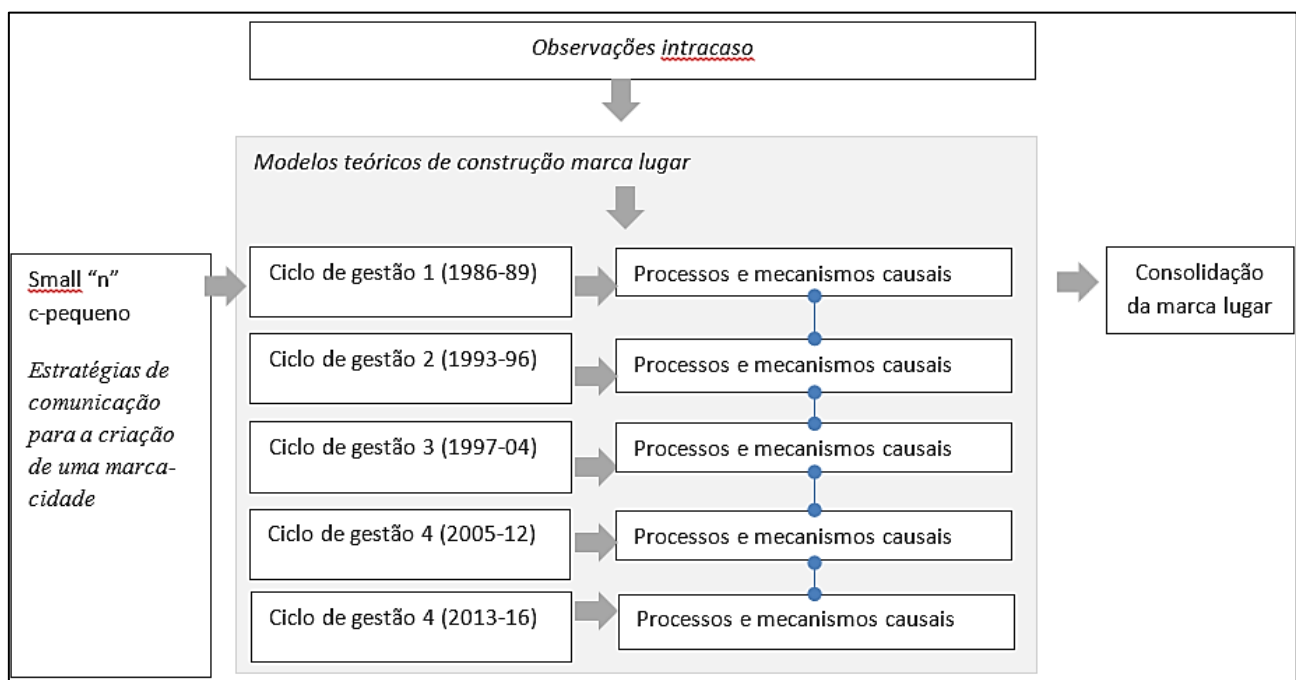
O *process tracing* é assumido aqui como um método *within-case* orientado à identificação e teste de mecanismos causais. O método reconstrói sequências processuais e mobiliza evidências com diferentes valores probatórios (documentos, atos normativos, peças de comunicação, registros de mídia e discursos dos prefeitos), conectando proposições teóricas a expectativas observáveis no caso concreto da marca-cidade de Salvador. O método foi mobilizado para modelar mecanismos que ligam as escolhas de governo e os instrumentos comunicacionais, a partir de uma seleção de evidências processuais em cada um dos ciclos de gestão.

Como afirmam Rodrigues e Rodrigues (2018, p. 4), o *process tracing* é um método que permite avaliar a “força explicativa de conjuntos de evidências histórico-qualitativos, oferecendo um conjunto de ferramentas para verificar inferências causais em estudos qualitativos que buscam causas de efeitos”. As autoras fazem referência à existência de três variações do rastreamento de processos quanto aos seus usos: 1) construção de teoria (*theory-building process tracing*), quando evidências empíricas buscam explicar uma teoria; 2) testes teóricos (*theory-test process tracing*), quando hipóteses para um modelo causal são testadas com o objetivo de deduzir posteriormente uma teoria; e 3) explicação de resultados (*explaining outcomes process-tracing*), quando busca-se a partir de rastros e vestígios ao longo do tempo explicar uma dada realidade.

Nesta pesquisa, o *process tracing* fornece a gramática da explicação dentro do caso, sendo tratado como *explaining outcomes*, reconstruindo sequências processuais e atribuindo peso probatório a traços empíricos para inferir mecanismos causais (Cunha; Araújo, 2018; Lima, 2017; Gabriel; Pereira, 2022). Aplicado à marca-lugar de Salvador (1986-2016), esse movimento significa reconstituir cadeias que conectam escolhas de agenda e desenho institucional em que se concebe a cidade de Salvador como um caso “N”, composto por casos menores (os ciclos de gestão) “n”, sendo possível identificar mecanismos causais da relação intracaso. Reitera-se que o estudo de caso é recomendado para quando o pesquisador possui “pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real” (Yin, 2001, p. 19). É uma estratégia que envolve e explora com profundidade dados empíricos de um determinado fenômeno dentro do contexto particular e usa múltiplas fontes de evidências, contribuindo para o conhecimento do

pesquisador sobre os fenômenos individuais, grupais, organizacionais, sociais, políticos e relacionados (Godoy, 2006; Yin, 2001). A escolha se deve à natureza do problema, que envolve aspectos subjetivos na construção de sentido sobre as estratégias implementadas pela administração pública municipal. Assim sendo, foram objetivos deste percurso compreender cada um desses ciclos da administração municipal a partir do enfoque teórico sobre marca-lugar, bem como identificar similaridades, particularidades, percepções contrárias e visões políticas de cada ciclo, de forma que cada período seja um caso em si mesmo e permita um estudo comparado. O design da pesquisa considera, por consequência, o fenômeno da criação de marca-cidade em Salvador/BA como o caso a ser investigado e cujos recortes dos ciclos de gestão da administração municipal permitem uma análise longitudinal (ao longo do tempo) explorando as dimensões da marca intracaso (Figura 1).

Figura 1 – Estudo de caso e process tracing



Fonte: Elaboração própria (2024)

Inicia-se o recorte dos ciclos de gestão a partir do primeiro governo eleito democraticamente após a ditadura, em 1986, e recupera-se ao menos um ciclo de gestão em cada uma das últimas quatro décadas. Trata-se de prefeitos de diferentes correntes partidárias, cuja alternância desde o início já nos sugeria olhares diferentes nas estratégias de comunicação. Uma abrangência temporal ampla nos

permitiu identificar movimentos de continuidade e ruptura das políticas públicas ao longo dos anos, e buscar a compreensão do duplo de movimento de diferenciação entre cada uma das administrações e de movimento de permanência de ativos simbólicos da cidade.

Quadro 1 – Ciclos de gestão de abrangência da pesquisa

Ciclos de Gestão/Prefeitos	Ano	Partido
Mário Kertész	1986-1988 ¹	PMDB
Fernando José Rocha (excluída da análise)	1989-1992	PMDB
Lídice da Mata	1993-1996	PSDB
Antônio Imbassahy	1997-2000	PFL
Antônio Imbassahy	2001-2004	PFL
João Henrique Carneiro	2005-2008	PDT
João Henrique Carneiro	2009-2012	PMDB
Antônio Carlos Magalhães Neto	2013-2016	DEM

Fonte: Elaboração própria (2024)

Da listagem de prefeitos no período pós-redemocratização, ressalta-se que apenas um desses períodos de administração municipal não integrou o corpus de análise. No período de 1989 a 1992, a cidade elegeu o radialista Fernando José Rocha², resultado do apoio do então prefeito de Salvador que o antecedeu, Mário Kertész, e do proprietário da TV Itapoan, o empresário Pedro Irujo. Waldir Pires, governador à época, embora não totalmente convencido com a candidatura de Fernando José, dado o viés populista da candidatura, findou por apoiá-la em detrimento de outros nomes de matriz progressista mais à esquerda.

¹ As eleições foram realizadas em 15 de novembro de 1985, e esta primeira gestão municipal eleita após o regime militar teve um mandato de apenas três anos.

² Fernando José era apresentador de um programa na TV Itapoan chamado “Balanço Geral” e teve como principal bandeira a antipolítica. Durante a fase de coleta de informações em bases de dados públicas digitais e em bibliotecas em Salvador, havia poucas informações sobre esse período de gestão. Nesse sentido, dado o pouco material existente desse período, a pouca aderência da lógica de gestão em relação ao que se propõe esta pesquisa, optou-se pela exclusão do ciclo de gestão.

Iniciamos nossa análise com a gestão do Prefeito Mario Kertész (1986-1988), que experimentava um novo momento político pós-ditadura, de retomada da autonomia dos governos municipais eleitos pelo voto direto. Durante a campanha eleitoral, Mário Kertész assumiu os temas que estavam na pauta da esquerda baiana e em sua posse, “reafirmou os compromissos de abertura à participação popular, recuperação da autonomia municipal e diálogo permanente com o Legislativo” (Kopp; Albinati, 2005, p. 15). A gestão do prefeito Mário Kertész teve a dimensão cultural como um dos aspectos merecedores de destaque, com a criação da Fundação Gregório de Matos e o entendimento acerca dos valores simbólicos que poderiam projetar a cidade, evidenciado na formação de um secretariado composto por técnicos e na articulação com artistas e profissionais e capazes de pensar a cidade, de Lina Bo Bardi a João Filgueiras (Lelé). Com o slogan polissêmico “deixa o coração mandar”, buscava-se “uma analogia relacionada à capacidade “de amar sem distinção de cor, credo, classe ou partido” (Oliveira, 2020, p. 14). Naquele momento em que se vivenciava a redemocratização do Estado brasileiro, atribuíam-se à Salvador a pluralidade de uma cidade cosmopolita, emulando-se ao mesmo tempo o slogan “I love New York”.

Em 1993, a candidata Lídice da Mata, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), venceu as eleições numa coligação de centro-esquerda, sendo ela oriunda do Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e com um histórico vinculado aos temas da reforma urbana e participação social. Em 1995, na gestão da prefeita, foi criado o Centro de Planejamento Municipal (CPM), responsável pela elaboração do primeiro plano estratégico de Salvador pós-ditadura. Ele consistia na implantação de mecanismos de articulação entre o poder público, os agentes econômicos e a sociedade, como meio de educação para a cidadania e geração de uma cultura urbana participativa, assim como instrumento de debater o futuro da cidade.

Em 1997, o prefeito Antônio Imbassahy elege-se tendo o apoio do Governo do Estado à época, em uma campanha que se utilizou largamente de recursos de comunicação do grupo político vigente para desqualificar a administração anterior. Como principais bandeiras desta gestão (1997-2000), Imbassahy procurou associar a imagem deste ciclo de administração a um pensamento estratégico que primava pela redução de custos e busca pela eficiência e efetividade da coisa pública. É desse período o início dos primeiros projetos voltados à implantação do metrô de Salvador, tendo o foco na modernização da cidade como elemento decisivo para a sua reeleição (2001-2004).

Em 2005, os eleitores de Salvador elegeram o candidato João Henrique Carneiro, que em seu primeiro mandato (2005-2008) integrou uma coligação intitulada “Salvador no Coração”, da qual pertenciam inicialmente partidos de base conservadora, mas que, em um segundo momento, atraiu partidos de esquerda motivados por um alinhamento “anticarlista”³ à época. Essa articulação resultou em uma eleição com uma margem significativa de votos no segundo turno (57%), em um momento em que, nacionalmente, havia uma prioridade de investimentos na área social. O governo do prefeito João Henrique Carneiro elegeu-se com um discurso de aumento da participação popular, sobretudo evocando o orçamento participativo como principal objetivo. Foi adotado como slogan de sua primeira gestão a expressão “Salvador: Prefeitura de Participação Popular”. João Henrique foi reeleito e neste seu segundo ciclo de administração (2009-2012) adotou o termo “Salvador, Capital Mundial”, registrado em um documento com o mesmo nome que tratava de projetos urbanísticos para o futuro da cidade.

O último período analisado foi a gestão do prefeito Antônio Carlos Magalhães Neto (2013-2016), marcado por intervenções no espaço urbano, com a revitalização de praças e áreas públicas, ainda que muitos dos projetos foram postos em dúvida pela própria população devido a críticas ao processo de escuta da sociedade⁴. Um grande programa integrador das ações da prefeitura passou a ser o carro-chefe da gestão: o Programa Salvador 360. Um fator desta gestão, considerado um diferencial em relação aos demais ciclos, foi que este período consistiu na primeira administração a conviver com um cenário de maior interação digital e circulação de informações, o que abriu novos canais de diálogo com os cidadãos. Chama atenção também, neste período, o significativo aumento da produção audiovisual, com campanhas sobre a cidade estando presente em diversas plataformas e redes sociais.

Adicionalmente, enfatiza-se que não se teve como objetivo analisar a perspectiva da marca-cidade a partir de como se dá a recepção dos moradores de Salvador ou dos turistas em relação às campanhas

³ Em oposição à corrente partidária de Antônio Carlos Magalhães.

⁴ As obras de requalificação territorial empreendidas pela referida gestão foram questionadas em alguns momentos por associações de moradores e cidadãos, como se observa em matérias públicas em diferentes sites:

“Moradores do Rio Vermelho organizam ato para pedir interrupção de obras e abertura de projeto de requalificação” – disponível em: <https://aratuon.com.br/noticias/moradores-do-rio-vermelho-organizam-ato-para-pedir-interruptao-de-obras-e-abertura-de-projeto-de-requalificacao/>. Acesso em: 18 mar. 2026.

“Moradores criticam mudanças na Barra; 2º trecho de obras é iniciado” – disponível em: <http://g1.globo.com/bahia/noticia/2015/03/moradores-criticam-mudancas-na-barra-2-trecho-de-obras-e-iniciado.html>; Acesso em: 18 mar. 2026.

“Associação e Instituto dos Arquitetos do Brasil criticam projeto de revitalização da orla de Stella Maris” disponível em: <https://pnoticias.com.br/noticia/geral/225643-associacao-e-instituto-dos-arquitetos-do-brasil-criticam-projeto-de-revitalizacao-da-orla-de-stella-maris>. Acesso em: 18 mar. 2026.

de comunicação, ou como os cidadãos criam, a partir das linguagens que nascem nas periferias, a identidade soteropolitana. Há, em realidade, um percurso em que a administração pública se apropria de tais construções da identidade local, convertendo-as em elementos para construção da marca e utilizando-as, discursivamente, como estratégia também de interlocução com os cidadãos.

Ao optarmos por um estudo de natureza eminentemente qualitativa, cujos objetivos perpassam a suas dimensões exploratória, descritiva e explicativa (Flick, 2008), o fenômeno da consolidação da marca-lugar foi interpretado à luz do momento histórico em que se insere, em observância dos períodos de gestão. O percurso metodológico da pesquisa incluiu: 1) Imersão no fenômeno; 2) Levantamento bibliográfico e documental; 3) Mapeamento de atores institucionais locais (formuladores das políticas, agências de comunicação executoras) e posterior coleta de dados; e 4) Sistematização/classificação dos dados coletados. As etapas de coleta de dados privilegiam a pesquisa bibliográfica, o levantamento de documentos e a realizações de entrevistas semiestruturadas com os atores políticos de cada período, bem como pessoas das agências de comunicação envolvidas com campanhas realizadas nos períodos.

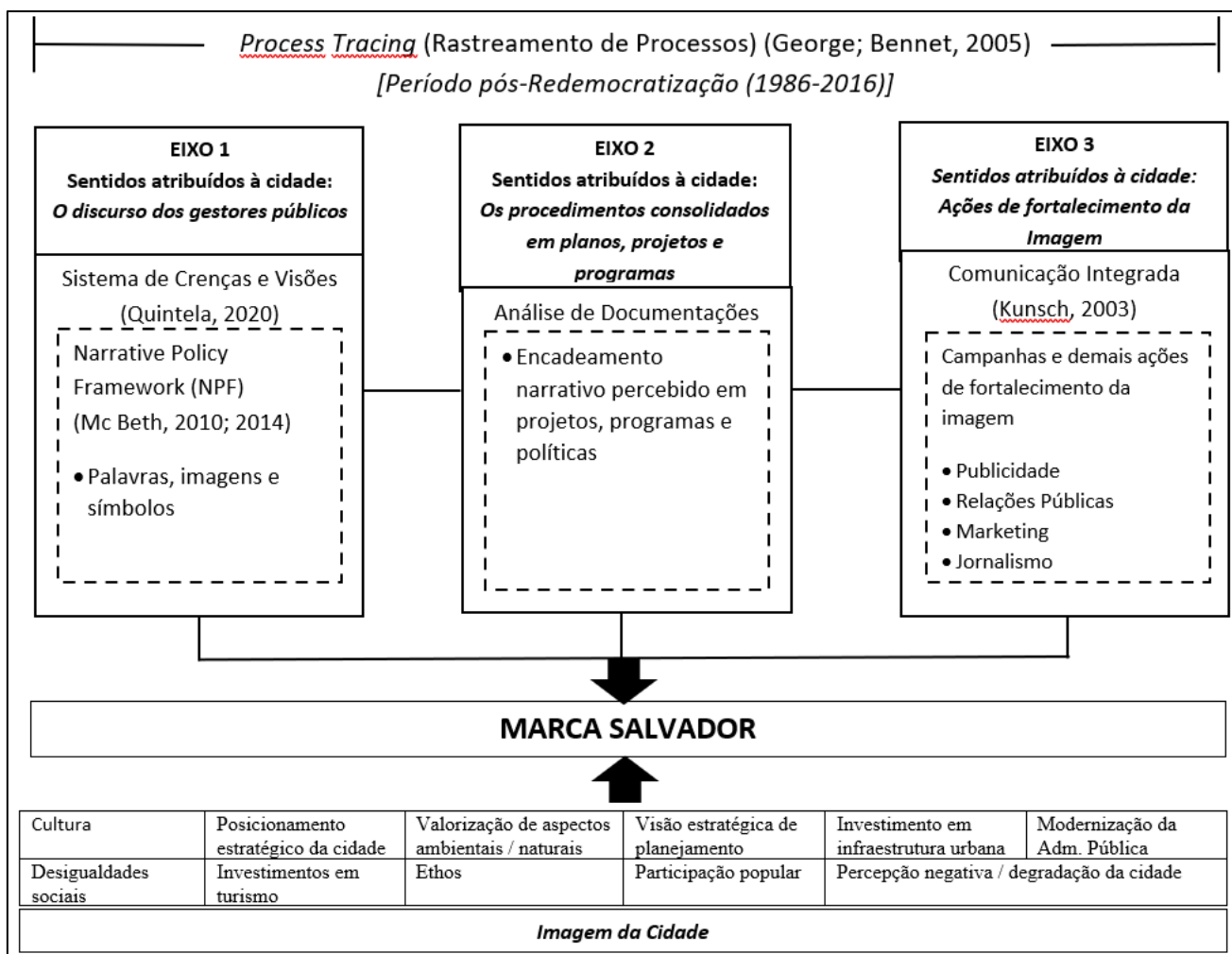
Discussão de Resultados

Como principal resultado, o rastreamento de processos evidenciou três mecanismos que estruturam a política de imagem de Salvador no período 1986-2016: 1) uma coordenação intersetorial, que confere coerência programático-narrativa às ações de governo; 2) dependência de trajetória, pela qual enquadramentos bem-sucedidos são reaproveitados e ressignificados por gestões subsequentes; e 3) ativação de janelas de oportunidade e reconhecimentos externos⁵, mobilizados para reancorar sentidos de cidade. Contudo, a noção de marca para a cidade nem sempre foi tratada de forma intencional, como um Projeto ou Programa próprio, tendo se estabelecido a partir da execução de diferentes políticas públicas, sendo mais evidentes as ações no campo da cultura e do turismo. As variações na imagem da cidade decorrem da combinação desses mecanismos sob condições específicas de capacidade estatal e contexto político, permitindo discriminar continuidades e rupturas ao longo do intervalo analisado.

⁵ Inserção em redes globais, como na Rede 100 Cidades Resilientes da Fundação Rockefeller, da qual Salvador foi a única cidade brasileira escolhida numa das rodadas e passou a dispor de apoio técnico e recursos para implementar um cargo de Diretor de Resiliência; e na Rede de Cidades Criativas da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), onde a cidade integra o circuito mundial na categoria Música (cidade da música).

Uma contribuição desta pesquisa está no campo metodológico, relacionada ao “modelo de análise” resultante da investigação. No modelo analítico, a variável dependente é a Marca Salvador/Imagem da Cidade, entendida como o resultado a ser explicado (*explaining outcomes*). As variáveis independentes são tratadas como as condições antecedentes (cultura, desigualdades, investimentos, participação, modernização etc.) que modulam o ambiente. Há três eixos que operam como variáveis intervenientes, isto é, elos do mecanismo que o *process tracing* rastreia, sendo estes o discurso dos gestores, os procedimentos institucionais cristalizados em planos, programas ou projetos e, por fim, o conjunto de ações de comunicação integrada. Assim, condições antecedentes (independentes) influenciam os elos do mecanismo (intervenientes), que por sua vez produzem o *outcome* (Imagem da Cidade), permitindo identificar as mudanças, permanências e continuidades.

Figura 2 – Modelo de Análise



Fonte: Elaboração própria (2024)

O sistema de crenças e visões presentes em Quintela (2020) articula-se à lógica da *narrative Policy Framework* (Jones; McBeth, 2010; Jones; Shanahan; McBeth, 2014) e perfaz um eixo inicial de sentidos atribuídos pelos gestores públicos, ou seja, um conjunto inicial de intenções deste administrador ao assumir o governo. Posteriormente, projetos e programas são estruturados para dar concretude a estes sentidos atribuídos pela administração municipal naquele ciclo de gestão (eixo 2), fazendo-se percebidos não apenas pelos resultados destas ações, mas também por meio de estratégias de comunicação criadas com esta finalidade. Esta perspectiva de comunicação invariavelmente se apresenta integrada, dependendo de competências múltiplas da comunicação, as quais já foram abordadas por autores da área, como Kunsch (2003) ou Bueno (2002) ao trabalharem a terminologia da comunicação integrada (eixo 3).

No que concerne às descobertas em cada ciclo de gestão, apresenta-se aqui uma síntese dos resultados encontrados durante a pesquisa. As ações de valorização da cultura estão presentes ao longo das diferentes administrações, de Mário Kertész à ACM Neto, sempre associadas à diversidade e às tradições locais como fatores de diferenciação de Salvador em relação às outras cidades. Trata-se de um tema que encontra, portanto, uma ampla convergência na abordagem dos prefeitos. A cultura é tratada de forma vinculada aos investimentos em turismo, como fator estratégico para a atração de visitantes e promoção do destino local. A preservação da arquitetura dos sítios históricos e do centro de Salvador constitui-se em um tema também comum a todos os períodos estudados, ainda que sua preservação apresentasse como principal característica o foco na experiência do turista (nem todas os espaços foram preservados ou revitalizados), em detrimento de uma ação que levasse em consideração as necessidades da comunidade local.

A economia local aparece invariavelmente vinculada à cultura (Mário Kertész e Lídice da Mata) e, na gestão de Imbassahy, com as discussões sobre parcerias público-privadas e revitalização dos espaços públicos, com impacto não apenas na esfera social, mas na dinâmica de setores produtivos da cidade. A economia sob a perspectiva de uma “economia da experiência” (Pine II; Gilmore, 1999) foi o mote de campanhas de marketing turístico da cidade na gestão de ACM Neto, tendo como recorte os sentidos atribuídos à vivência dos visitantes na cidade.

O posicionamento estratégico de Salvador transitou no período investigado entre uma cidade que pretende ser cosmopolita e uma cidade que busca sua inserção em redes transnacionais, tendo como

objetivo a aproximação a diversas áreas temáticas (tecnologia, meio ambiente, igualdade social e cultura). A modernização da administração pública foi um tema que oscilou ao longo das administrações municipais, tendo encontrado pouca aderência na gestão de João Henrique e aparecido, contudo, de forma central na gestão de Lídice da Mata. Em relação a esta última, ao tratar da modernização de processos com vistas à profissionalização do Carnaval de Salvador, estava-se imprimindo lógicas de planejamento e operacionalização de ações de forma mais consistente para um tema central e que gera dividendos à cidade. Na gestão de Imbassahy, a modernização da administração pública foi também retomada, sob uma perspectiva de otimização dos serviços públicos e de estabelecimento de uma lógica empresarial para gerir a coisa pública.

A valorização de aspectos ambientais e naturais remete-nos ao enfoque de valorização das potencialidades locais, largamente utilizada como peça de marketing turístico urbano. Uma visão menos vinculada ao marketing pôde ser observada na gestão de Lídice da Mata, em que a questão ambiental esteve vinculada às necessidades básicas dos cidadãos, a exemplo das ações com foco em saneamento básico. Contudo, de forma recorrente o tema foi tratado sob a perspectiva promocional de imagens das praias, áreas verdes, entre outras. Uma vinculação à sustentabilidade foi observada mais recentemente durante a gestão de ACM Neto, a partir da inclusão de Salvador como cidade resiliente.

A participação popular foi um tema recorrente, porém em muitos momentos situou-se em um campo retórico, com finalidade meramente comunicacional e imagético (a prefeitura como “provedora” de momentos de cocriação), ou mesmo como exigência normativa-legal, dado o acompanhamento feito por órgãos de fiscalização e controle, como a atuação do Ministério Público em relação ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de Salvador. Há uma aprendizagem organizacional nesse aspecto, com uma crescente relevância do tema da participação, fruto também do amadurecimento da democracia em nosso país. Sob uma perspectiva similar, a visão do planejamento como instrumento estratégico e mais participativo pôde ser observada ao longo dos períodos estudados, variando-se, contudo, os segmentos da sociedade envolvidos ao longo dos anos, se representações da sociedade civil ou membros de setores associativos da iniciativa privada. Dependendo da orientação político-partidária da administração, a participação “popular” ganhou características diferentes em relação aos atores sociais que estiveram envolvidos nos processos.

Um ponto decisivo diz respeito ao modo de formulação da política de imagem. Quando prevalecem arranjos *top down* (definição de diretrizes e peças em gabinete ou por agências externas), a ativação

dos mecanismos tende a ganhar viabilidade administrativa e rapidez de execução, mas perde lastro participativo e, com isso, legitimidade simbólica e durabilidade. No mecanismo da dependência de trajetória, desenhos *top down* tendem a reforçar reutilizações cosméticas de repertórios, enquanto processos com participação orientam ressignificações incrementais com maior aderência ao território.

Os investimentos em infraestrutura urbana, assim como os relacionados à cultura, ocuparam um aspecto central para a marca-cidade. Os investimentos em mobilidade e no Centro Histórico (Imbassahy e Mário Kertész), somados às obras de “requalificação” urbana (Imbassahy e ACM Neto) conferiram um novo desenho à cidade, alterando os fluxos de circulação de pessoas e promovendo o uso de espaços públicos. Tais investimentos mostram-se importantes uma vez que o espaço público é o local principal em que se forma a imagem da cidade (Lynch, 1988), já que por ele os habitantes transitam e têm oportunidade de compreender a cidade.

As desigualdades sociais como uma categoria discursiva ora apareceram como um problema local a ser revolido, ora foram citadas como uma “herança maldita” advinda de gestores anteriores. Na gestão de Lídice da Mata, ela é trabalhada como premissa para que a cidade pudesse projetar uma imagem de fato positiva. Naquele momento, identidade e imagem pareciam buscar pontos de convergência para que a circulação de informações sobre a cidade de fato exprimisse a sua realidade.

Como observado anteriormente, o *ethos* da cidade alegre, plural e da diversidade foram trabalhados pelas administrações de forma recorrente. Uma crítica que pode ser feita a este recurso é que tais construções se pautam em estereótipos culturais e em lógicas que podem excluir narrativas e costumes locais. Na medida em que tais aspectos se repetem ao longo dos anos, têm-se a invenção de uma cidade para um outro e uma consequente consolidação desta imagem. As administrações parecem acertar ao associarem, por exemplo, a música como um elemento distintivo local (ACM Neto) a uma cidade histórica (Lídice da Mata), mas parecem repetir jargões esvaziados de sentido, com menções a um lugar de gente sempre alegre (Imbassahy).

Ao inserirmos como categoria de análise uma percepção negativa e degradante da cidade como variável, vê-se que os prefeitos lançaram mão deste recurso como estratégia política, ou seja, recorreram a esta prática de depreciar a cidade em termos discursivos para criticar administrações anteriores. Embora estejamos discutindo aspectos relacionados a uma estratégia de marca-lugar, a partir da consolidação de uma imagem positiva, foi observada essa “contra estratégia” como um “mal-estar” causado pelo próprio ente público. Salvador foi enunciada como uma cidade suja, endividada e

com práticas que indicavam negligência com o seu patrimônio histórico. Ou seja, a criação de uma marca para a cidade com a projeção imagética de seus ativos simbólicos conviveu com o movimento recorrente de crítica a administrações anteriores, o qual acabava prejudicando a própria ideia de uma marca de Salvador.

Considerações finais

O processo de construção de uma marca-lugar caracteriza-se como um processo de negociação entre diferentes partes interessadas (residentes, turistas, iniciativa privada, governos entre outros). Contudo, ainda que este seja um processo em que se observa a presença de múltiplos agentes, o ente governamental detém um papel central por ser responsável pelo planejamento e pela implementação de políticas para o espaço urbano. A partir das informações coletadas, compreende-se o discurso da marca-cidade advindo da administração pública como um discurso de natureza relacional e que dá início ao processo de formatação da marca, mas que deve agregar múltiplos atores sociais ao longo do tempo, como uma estratégia própria para sua legitimação.

A análise de marcas-cidade demanda a investigação não apenas de um ciclo de gestão ou projeto, mas também de realidades precedentes (*ex ante*) e perspectivas futuras (*ex post*), sendo o rastreamento de processos (*process tracing*) um método para mensuração qualitativa capaz de captar aspectos da realidade em constante mudança. O *ethos* da cidade observado nos discursos e documentos durante os períodos de administração estudados (capital da alegria, cidade da gente, cidade da música, cidade resiliente, cidade plural, entre outros) reproduzem lógicas perpetuadoras de invisibilidade de determinados aspectos locais, ocultando desafios e realidades que não se encaixam na narrativa hegemônica. Salvador é uma cidade com problemas em diferentes áreas (habitação, saúde, infraestrutura etc.), sendo composta por uma população majoritariamente de baixa renda. A “cidade da felicidade” convive com outras cidades dentro de si, com problemas sociais e conflitos que exprimem um cotidiano muito diferente da Salvador feita para o turismo.

As diferentes administrações municipais trataram de temas que mantém uma relação com a marca-lugar, porém sem tratar o tema como uma política pública própria (para além de sua vinculação mais direta ao turismo). A ideia de uma “Marca Salvador” enquanto uma construção estratégica da marca-

cidade emerge de maneira mais estruturada como política pública apenas nos ciclos de gestão pós anos 2000.

O percurso metodológico é uma contribuição desta pesquisa aos estudos sobre marca-lugar, em específico sobre marca-cidade, considerando uma trilha que compreende a triangulação entre os discursos dos gestores públicos, os documentos e as estratégias de comunicação. Como síntese, têm-se um modelo possível para investigações futuras sob a perspectiva das administrações públicas. Diferentes políticas setoriais nortearam a criação de uma imagem local, tendo as orientações político-partidárias um papel central neste processo.

A cidade real vivida e experienciada pelos seus habitantes convive com outras cidades que se projetam no imaginário, não apenas dos seus cidadãos, mas também daqueles que ainda não a conhecem. Para além de sua espacialidade, a cidade carrega sentidos que a posicionam em termos de imagem, ou seja, para além da sua arquitetura urbanística, já que são dotadas de modos de significar. O contexto de utilização de mídias de forma cada vez mais intensa nos incita a examinar as novas territorialidades decorrentes de uma ambiência comunicacional da qual as cidades também são partícipes. Instauram-se novos espaços de tensionamentos e disputas narrativas em diversas esferas, dos quais a administração pública ocupa um papel relevante.

Referências

- AAKER, Jennifer. The dimensions of brand personality. *Journal of Marketing Research*, v. 34, n. 3, p. 347-356, 1997. DOI: 10.1177/002224379703400304.
- BOLIN, Göran.; STÅHLBERG, Per. The mediatized nation: identity, agency and audience in nation branding campaigns. *Mediaciones de la Comunicación*, v. 14, n. 2, p. 187-207, 2019. DOI: 10.18861/ic.2019.14.2.2926.
- BUENO, Wilson da Costa. Comunicação e gestão empresarial: cenários contemporâneos. *Communicare*, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 83-92, 1º sem. 2002.
- CASTILLO-VILLAR, Fernando Rey. City branding and the theory of social representation. *Bitácora Urbano Territorial*, v. 28, n. 1, p. 33-38, 2018. DOI: 10.15446/bitacora.v28n1.52939.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins; ARAÚJO, Carmem E. Leitão. *Process tracing nas Ciências Sociais: fundamentos e aplicabilidade*. Brasília: Enap, 2018.

GABRIEL, João Paulo Nicolini; PEREIRA, Fabiano da Silva. A validade das inferências causais produzidas pelo método *process tracing*. *Conexão Política*, v. 11, n. 1, p. 66-88, 2022.

GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, MA: MIT Press, 2005

GODOY, Arilda Schmidt. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, Christiane Kleinübing; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; SILVA, Anielson Barbosa da. (org.). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. São Paulo: Saraiva, 2006.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. A agenda de gestão das capitais na década de 1990: os casos de Recife e Salvador. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, Araraquara, v. 27, p. 45–67, 2005. Disponível em:

<<https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/23>> Acesso em 24 mar. 2026.

HOSPERS, Gert-Jan. Lynch's The Image of the City after 50 years: city marketing lessons from an urban planning classic. *European Planning Studies*, v. 18, n. 12, p. 2073-2080, 2010. DOI: 10.1080/09654313.2010.525369.

INNERARITY, Daniel. *O novo espaço público*. Lisboa: Teorema, 2006.

JONES, Michael D.; MCBETH, Mark K. A Narrative Policy Framework: clear enough to be wrong? *Policy Studies Journal*, Washington, DC, v. 38, n. 2, p. 329-353, 2010.

JONES, Michael D.; SHANAHAN, E. A.; MCBETH, M. K. Introducing the narrative policy framework. In: JONES, Michael D.; SHANAHAN, Elizabeth A.; MCBETH, Mark K. (org.). *The science of stories: applications of the narrative policy framework*. New York: Palgrave Macmillan, 2014. p. 1-25.

KAVARATZIS, Michaelis. From city marketing to city branding: towards a theoretical framework for developing city brands. *Place Branding*, v. 1, p. 58-73, 2004. DOI: 10.1057/palgrave.pb.5990005.

KOPP, Juliana Borges; ALBINATI, Mariana Lüscher. Políticas culturais de Salvador na gestão Mário Kertész (1986 a 1989) – versão preliminar. In: ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA – ENECULT, 1., 2005, Salvador. *Anais [...]*. Salvador: UFBA, 2005. Disponível em: https://www.cult.ufba.br/arquivos/cult_polcult_86_89.pdf. Acesso em 16 mar. 2026.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling. *Planejamento de relações públicas na comunicação integrada*. 5. ed. São Paulo: Summus, 2003.

LEFEBVRE, Henri. *Introdução à modernidade: prelúdios*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.

LIMA, Iana Alves de. Técnicas qualitativas em análises de causalidade: aplicações do *process tracing*. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, v. 8, n. 1, p. 128-143, 2017. DOI: 10.5380/recp.v8i1.50210.

LYNCH, Kevin. *A imagem da cidade*. Lisboa: Edições 70, 1988.

MURATOVSKI, Gjoko. The role of architecture and integrated design in city branding. *Place Branding and Public Diplomacy*, v. 8, n. 3, p. 195-207, 2012. DOI: 10.1057/pb.2012.12.

OLIVEIRA, Cloves Luiz Pereira. O novo enigma baiano: por que a Roma Negra nunca elegeu um prefeito negro? Estudo de caso das campanhas de Edvaldo Brito e Mário Kertész nas eleições municipais de 1985. In: ENCONTRO DA ABCP, 12., 2020, João Pessoa. *Anais [...]*. João Pessoa: UFPB, 2020. Disponível em: <https://www.abcp2020.sinteseeventos.com.br/arquivo/downloadpublic?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyl7czozNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSzZPIjtzOjQ6ImxODQiO30iO3M6MT0iaCI7czozMjoiYTAyMjY0MzA5MDAxYzg1MjQyYTk4YjlyODQ5Y2VjOGQiO30%3D>. Acesso em: 20 mar. 2026.

PINE II, B. Joseph; GILMORE, James H. *The experience economy: work is theatre & every business a stage*. Boston: Harvard Business School Press, 1999.

QUINTELA, Denise Henriques. *Marca Portugal: políticas e atores*. Lisboa: Mundos Sociais, 2020.

RODRIGUES, Karina Furtado; RODRIGUES, Isabella Stroppa. *Process tracing: o método, inovações e perspectivas para o campo da administração pública*. In: Encontro Brasileiro de Administração Pública, 5., 2018, Viçosa. *Anais [...]*. Viçosa: UFV, 2018.

SÁNCHEZ, Fernanda. A reinvenção das cidades na virada de século: agentes, estratégias e escalas de ação política. *Revista de Sociologia e Política*, n. 16, p. 31-49, 2001. DOI: 10.1590/S0104-44782001000100004.

SEMPRINI, Andrea. *A marca pós-moderna: poder e fragilidade da marca na sociedade contemporânea*. Barueri: Estação das Letras e Cores, 2006.

SOARES, Rodrigo Maurício Freire. A dimensão estratégica da comunicação para construção da marca-lugar: os sentidos atribuídos à cidade de Salvador pelas administrações municipais no período pós-redemocratização (1986–2016). 2024. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2024.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e método*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Notas

Esse artigo é parte da tese premiada em 2º lugar no Prêmio Compolítica 2025.

Sobre o autor

Rodrigo Maurício Freire Soares é Relações Públicas e Doutor em Comunicação e Cultura Contemporâneas pela Universidade Federal da Bahia (POSCOM/UFBA) e Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social (PDGS/UFBA). É professor do curso de Relações Públicas da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), membro do grupo de pesquisa Comunicação, Política e Redes Digitais (CP-Redes/UFBA) e pesquisador líder do grupo INTERFACES: Grupo de Pesquisa em Comunicação: Organizações, Linguagens e Cultura (UNEB)

Data de submissão: 15/09/2025

Data de aprovação: 04/03/2026