
Gestão da reputação organizacional no setor público: práticas e desafios¹

Thomas Jefferson Gonçalves²
Cláudia Regina Fonseca Lemos³
Câmara dos Deputados, Brasília, DF

RESUMO

O estudo da gestão da reputação organizacional, inicialmente voltada para empresas do setor privado, avançou pouco sobre essa prática no setor público durante muito tempo. A partir dos anos 2010, autores escandinavos e israelenses, principalmente, aprofundaram essa análise, identificando desafios e possíveis vantagens ao se implementar a gestão da reputação organizacional no setor público. Estudos demonstram que isso é feito de maneira heterogênea, a depender das características de cada órgão público, com resultados que podem ser positivos para a legitimidade da instituição e que também podem contribuir com a preservação do regime democrático.

PALAVRAS-CHAVE

Reputação organizacional; Comunicação; Setor público.

1. Introdução

Reputação organizacional e sua gestão são conceitos criados inicialmente para a iniciativa privada em fins dos anos 1970. A realidade enfrentada por grandes corporações — a concorrência por recursos escassos e a conquista do público consumidor — são prementes do ponto de vista mercadológico. Por isso, as empresas beneficiam-se de uma das

¹ Trabalho apresentado no GP Relações Públicas e Comunicação Organizacional, XIX Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do 47º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Mestre (2024) em Poder Legislativo pela Câmara dos Deputados. Especialista em Design Gráfico (2004) pelo SENAC-SP. Bacharel em Jornalismo (2017) pela Universidade de Brasília (UnB) e em Publicidade e Propaganda (2001) pela Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP).
tonyjeff@hotmail.com

³ Doutora (2001) e Mestre (1997) em Estudos Literários pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Jornalista, graduada em Comunicação Social pela UFMG (1990). Professora no Mestrado Profissional em Poder Legislativo do Centro de Formação da Câmara dos Deputados.
claudia.lemos@camara.leg.br

principais vantagens ao gerir sua reputação: diferenciar-se dos demais concorrentes (Wæraas; Maor, 2015, p. 4).

Estudos sobre reputação organizacional no setor público começam a se destacar nos anos 2000, quando se debate a viabilidade dessa abordagem na área governamental. Este artigo se baseia numa revisão da bibliografia para verificar a possibilidade e as vantagens da aplicação do conceito na área pública.

2. Gestão de reputação no setor público

Reputação organizacional e sua gestão são conceitos criados inicialmente para a iniciativa privada em fins dos anos 1970. A realidade enfrentada por grandes corporações — a concorrência por recursos escassos e a conquista do público consumidor — são prementes do ponto de vista mercadológico. Por isso, as empresas beneficiam-se de uma das principais vantagens ao gerir sua reputação: diferenciar-se dos demais concorrentes (Wæraas; Maor, 2015, p. 4).

Estudos sobre reputação organizacional no setor público começam a se destacar nos anos 2000, quando se debate a viabilidade dessa abordagem na área governamental. Porém, os avanços do estudo nessa área avançaram pouco por anos (Carpenter; Krause, 2012, p. 28). Entre as dúvidas, destacam-se a realidade distinta do setor público em relação ao setor privado e as dificuldades impostas pela administração pública. Se, na literatura voltada para o setor privado, há pouca oferta de soluções claras para dificuldades na gestão da reputação, no setor público essa escassez de soluções é ainda maior. Os dois preceitos fundamentais que baseiam a gestão da reputação na iniciativa privada não se verificam, necessariamente, no setor público, ainda que haja realidades distintas entre órgãos públicos: via de regra, o consumidor não precisa ser conquistado, pois os órgãos detêm monopólio de determinados serviços, e os recursos, ainda que escassos, são garantidos por leis de orçamento e similares — muitas vezes com previsão constitucional, ainda que possa haver disputa pela alocação de verbas.

Um dos principais fatores que estimularam gestores a ter crescente preocupação com a reputação de órgãos públicos foi a progressiva implementação do modelo gerencialista no setor público (Wæraas; Byrkjeflot, 2012, p. 2). Nas décadas seguintes à Segunda Guerra Mundial, houve período de prosperidade entre países desenvolvidos, o que permitiu consolidação do modelo de governo de bem-estar social, assim como avanço

do modelo weberiano de burocracia: abordagem técnico-científica da administração pública, pautada na legalidade e que prioriza a organização formal, hierárquica e procedural (Silva, 2017, p. 8).

Entre países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a modernização de órgãos públicos por meio da adoção de práticas do modelo gerencial é incentivada desde meados dos anos 1990 e não se limita apenas a obter governos mais responsáveis e transparentes, mas também aprimorar a imagem e a confiança do público perante as instituições (Wæraas; Byrkjeflot, 2012, p. 2).

Nesse contexto, gestores de órgãos públicos passaram a perceber cada vez mais as vantagens de construir imagem positiva das instituições em que trabalham, tais como: reter profissionais qualificados, garantir certa autonomia, aumento de apoio público e melhoria do desempenho (Wæraas; Byrkjeflot, 2012, p. 3).

Almeida et al. (2012) constatam que, atualmente, vivemos em uma sociedade do espetáculo, em que atores competem por espaços simbólicos naquilo que se compreende como esfera pública, que se constitui em âmbito socialmente construído e compartilhado e que é composto por conhecimentos, opiniões, ideias, conceitos e impressões daquilo tido como relevante por determinada coletividade. Essa competição é praticada mesmo por atores públicos:

Administrar a visibilidade para adquirir boa aceitação passa a ser pauta prioritária de políticos, partidos, governos, movimentos sociais, pessoas públicas e organizações, sejam públicas, privadas ou não governamentais (Almeida et al., 2012, p. 81).

O conceito de esfera pública evoluiu desde sua formulação por Habermas, com a publicação de “Mudança estrutural na esfera pública”, em 1962, O próprio Habermas reviu alguns de seus posicionamentos, como a respeito do papel dos meios de comunicação, que passou a considerar menos com meros transmissores de propaganda e mais como “um espaço limítrofe e poroso entre os diferentes contextos que compõem o centro (reduto da elite política) e a periferia (movimentos sociais, associações cívicas, cidadãos comuns, etc.) do sistema político” (Marques, 2008, p. 24). Ainda assim, a esfera pública constitui-se espaço relevante para a formação de percepções coletivas, sendo “espaço de domínio público onde se estabelecem as relações entre diversos atores sociais, e é por excelência o espaço privilegiado dos sistemas de comunicação” (Novelli, 1999, p. 89). A esfera pública constitui-se em importante espaço para as corporações construírem

suas reputações, que são, também, representações simbólicas, criadas a partir de interações entre organização, público e intermediadores (Almeida et al., 2012, p. 83).

Não apenas instituições privadas disputam atenção na esfera pública por meio da gestão de sua reputação, mas também as públicas, ainda que de maneira própria (Wæraas; Byrkjeflot, 2012, p. 4). Essa prática criaria, entre instituições públicas e sociedade, o que também se pode compreender por representações simbólicas. Ao analisar a importância desse processo para os parlamentos, Leston-Bandeira (2012) afirma que a construção de representação simbólica permite a identificação entre cidadão e parlamento e, conseqüentemente, o aumento da confiança nas instituições.

O que deve ser compreendido é como essa gestão da reputação organizacional é feita no setor público, considerando que ela pode variar muito, pois se molda à distinta realidade de cada órgão (Wæraas; Byrkjeflot, 2012, p. 30). Quais seriam, então, os principais fatores que moldam essas realidades distintas e como isso afeta a gestão da reputação em órgãos públicos? Para Carpenter e Krause (2012), o desafio primordial no setor público é a amplitude de sua audiência, pois, via de regra, ele deve prestar serviço a todos os cidadãos, sem distinção, mesmo quando o indivíduo tem rejeição pelo órgão público. Situação diferente daquela constatada no setor privado, em que a empresa pode definir seu público-alvo e criar estratégias para engajá-lo, ainda que isso desagrade parcela da sociedade.

Além disso, a percepção da audiência do setor público, segundo os autores, costuma destoar da realidade: as pessoas tendem a considerar a pluralidade de órgãos públicos como um único ente monolítico e coeso, quando, em realidade, verificam-se divergências, não apenas entre órgãos, mas entre colaboradores de uma mesma instituição, mais do que se poderia esperar no setor privado, especialmente pela dicotomia inerente na composição do órgão: de um lado, o corpo técnico, de outro, o político (Carpenter; Krause, 2012, p. 29). Ainda, conforme os autores, órgãos públicos podem simular soluções em estruturas já existentes, em vez de inovar, como forma de evitar críticas, ou para evitar contestações da legitimidade de suas decisões. Por último, a rigidez de decisões no setor público tende a ser maior, razão pela qual também apresentam tendência a postergar decisões, preferindo ações contingenciais.

Se o setor público apresenta essas dificuldades, como então implementar gestão de reputação organizacional nesse caso? Wæraas e Byrkjeflot (2012) propõem abordagem

pragmática: aceitar os problemas inerentes ao setor público, gerindo-os e equilibrando-os, em vez de tentar eliminá-los. Isso porque tentar elevar demasiadamente os níveis de consistência, singularidade, carisma e excelência pode ter alto custo social e minar a confiança do público. Uma organização pública que tencione alcançar níveis máximos de consistência, por exemplo, será obrigada a rever boa parte da comunicação e iniciativas em andamento, além de ser obrigada a aumentar o controle sobre a atuação de diferentes equipes.

No caso de querer destacar-se muito mais do que outros órgãos públicos congêneres, maximizando sua singularidade, pode-se gerar conflitos de interesse político, ou ter sua legitimidade questionada, ao oferecer serviços tão diferenciados que não estejam previstos em normas, além de ser obrigada a investir em muita comunicação para fazer a audiência compreender o que a destaca das demais instituições similares. Um órgão público que se proponha extremamente carismático com seu público pode parecer tolo (Wæraas; Byrkjeflot, 2012, p. 29), criando relações muitas vezes artificiais e desconexas com a natureza de suas obrigações — uma competência comum a vários órgãos é fiscalizar, independentemente da antipatia que isso possa gerar. Finalmente, níveis máximos de excelência podem gerar custo econômico insustentável no longo prazo, obrigando entes públicos a cortar gastos de outras áreas igualmente essenciais. Novamente, são decisões que, no âmbito privado, podem ser mais facilmente justificadas, especialmente se redundarem em maior lucratividade a acionistas.

Wæraas e Byrkjeflot (2012) propõem também que órgãos públicos concentrem-se em manter a legitimidade de suas ações e não tanto em aprimorar sua imagem. Isso porque, para a maior parte da audiência desses entes, o mais importante é perceber que o órgão está agindo com legitimidade, ou seja, conforme as normas que o criaram e que regem a sociedade, haja vista que toda competência e o poder de agir de um órgão público advêm da vontade do legislador, que foi eleito como representante da sociedade. Dessa feita, a instituição pública poderá conviver com uma reputação negativa, desde que preserve a legitimidade de suas ações (Wæraas; Byrkjeflot, 2012, p. 29). Nesse ponto, todavia, Wæraas (2020) faz uma ressalva: se a reputação da organização pública for persistentemente negativa, ao longo de muito tempo, isso pode, sim, afetar sua legitimidade, pois deixa de ter apoio da sociedade e, em última instância, de seus representantes.

A gestão da reputação no setor público deve, portanto, ser orientada a reforçar os critérios considerados fundamentais para a organização ser considerada legítima. Como dito anteriormente, para o setor público, não é eficaz a busca por uma reputação de excelência, pois ela pode ser muito custosa, gerar riscos à organização e afastar a empatia da audiência, que poderá percebê-la como falsa (Wæraas, 2020, p. 10).

É razoável afirmar que a legitimidade de muitos órgãos públicos depende não apenas dos instrumentos normativos que o constituem, ou de uma atuação coerente com essas normas, mas também de políticas de comunicação capazes de transmitir ao público os valores e as práticas institucionais, de maneira que essa legitimidade possa ser reconhecida. No caso de instituições públicas, faz-se necessário estabelecer processos de comunicação pública para garantir uma via de diálogo com a sociedade, não somente através da intermediação da mídia e das plataformas privadas.

3. Conclusão

A reflexão que desenvolvemos a partir da bibliografia demonstra que a gestão da reputação no setor público é possível, apesar das limitações existentes, e deve ser orientada a reforçar os critérios fundamentais para a organização ser considerada legítima. Para o setor público, não é eficaz a busca por uma reputação de excelência, preconizada para o setor privado em função da competição, pois ela pode ser muito custosa, gerar riscos à organização e afastar a empatia da audiência, que poderá percebê-la como falsa (Wæraas, 2020, p. 10).

É razoável afirmar que a legitimidade de muitos órgãos públicos depende não apenas dos instrumentos normativos que o constituem, ou de uma atuação coerente com essas normas, mas também de políticas de comunicação capazes de transmitir ao público os valores e as práticas institucionais, de maneira que essa legitimidade possa ser reconhecida. No caso de instituições públicas, faz-se necessário estabelecer processos de comunicação pública para garantir uma via de diálogo com a sociedade, não somente através da intermediação da mídia e das plataformas privadas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. L. C.; PAULA, C. F. C.; BASTOS, F. O S. Identidade, imagem e reputação: processo de construção de sentido no contexto das organizações. *In: OLIVEIRA, I. L.; LIMA, F. P. (org.). Propostas conceituais para a comunicação no contexto organizacional*. São Caetano do Sul: Difusão Editora; Rio de Janeiro: Editora Senac Rio, 2012, p. 79-93

CARPENTER, D.; KRAUSE, G. A. Reputation and public administration. **Public Administration Review**, Flórida, v. 72, n. 1, p. 26-32, jan. 2012.

HABERMAS, J. **A crise de legitimação no capitalismo tardio**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002. 180 p.

LESTON-BANDEIRA, C. Parliaments' endless pursuit of trust: re-focusing on symbolic representation. **The Journal of Legislative Studies**, Abingdon-on-Thames, v. 18, n. 3-4, p. 514-526, out. 2012.

MARQUES, A. C. S. Os meios de comunicação na esfera pública: novas perspectivas para as articulações entre diferentes arenas e atores. **Líbero**, vol. XI, n. 21, jun. 2008, p. 23-36.

NOVELLI, A. L. C. R. **Imagens cruzadas: a opinião pública e o Congresso Nacional**. 1999. 238 f. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) — Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

SILVA, T. A. Conceitos e evolução da administração pública: o desenvolvimento do papel administrativo. *In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL*, 8, 2017, Santa Cruz do Sul. **Anais eletrônicos [...]** Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul, 2017. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/download/16678/4429>>. Acessado em: 16 jul. 2023.

WÆRAAS, A. Public sector communication and organizational legitimacy. *In: LUOMA-AHO, V.; CANEL, M. J. (org.). The handbook of public sector communication*. Hoboken: Wiley-Blackwell, 2020, p. 45-57.

WÆRAAS, A.; BYRKJEFLLOT, H. Public sector organizations and reputation management: five problems. **International Public Management Journal**, Londres, v. 15, n. 1, p. 186-206, abr. 2012.

WÆRAAS, A.; MAOR, M. Understanding organizational reputation in a public sector context. *In: WÆRAAS, A.; MAOR, M. (org.). Organizational reputation in the public sector*. Londres: Routledge, 2015, p. 1-13.