



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO

**Thomas Jefferson Gonçalves**

**GESTÃO DA REPUTAÇÃO DO SENADO FEDERAL:  
desafios para o planejamento estratégico da imagem institucional**

Brasília

**2023**

**Thomas Jefferson Gonçalves**

**GESTÃO DA REPUTAÇÃO DO SENADO FEDERAL:  
desafios para o planejamento estratégico da imagem institucional**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para à obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

Orientadora: Profa. Dra. Cláudia Regina Fonseca Lemos

Área de Concentração: Poder Legislativo

Linha de Pesquisa: Política Institucional do Poder Legislativo

Brasília

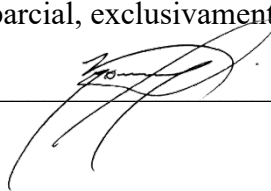
**2023**

## Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data: 23/11/2023



---

Gonçalves, Thomas Jefferson.

Gestão da reputação do Senado Federal [manuscrito] : desafios para o planejamento estratégico da imagem institucional / Thomas Jefferson Gonçalves. - 2023.

75 f.

Orientadora: Cláudia Regina Fonseca Lemos.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado profissional) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2023.

1. Brasil. Congresso Nacional. Senado Federal. 2. Política interna, Brasil. 3. Reputação (direito), Brasil. 3. Planejamento estratégico, Brasil. 4. Comunicação pública, Brasil. 5. Comunicação nas organizações, Brasil. I. Título.

CDU 342.531(81)

---

Bibliotecária: Fabyola Lima Madeira – CRB1: 2109



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento  
Programa de Pós-Graduação  
Mestrado Profissional em Poder Legislativo

---

## FOLHA DE APROVAÇÃO

Título do trabalho de conclusão: Gestão da reputação do Senado Federal: desafios para o planejamento estratégico da imagem institucional

Autor: **Thomas Jefferson Gonçalves**

Área de concentração: Poder Legislativo

Linha de pesquisa: Política Institucional do Poder Legislativo

Trabalho de conclusão de curso submetido à Comissão Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre** em Poder Legislativo.

Trabalho aprovado em 22 de janeiro de 2024.

---

Prof.ª. Dr.ª. Claudia Regina Fonseca Lemos  
Programa de Pós-Graduação/Câmara dos Deputados

---

Prof.ª. Dr.ª. Ana Marusia Pinheiro Lima  
Câmara dos Deputados

---

Prof. Dr. João José Azevedo Curvello  
Universidade de Brasília

Dedico esse trabalho a meus pais, minha esposa e meus dois filhos, que nasceram durante minha pós-graduação, pelo apoio e pelo crescimento pessoal que me proporcionaram.

## **Agradecimentos**

Agradeço a todas as pessoas que, direta ou indiretamente, colaboraram com esta jornada. Agradeço, especialmente, a minha esposa, que cuidou de mim e de nossos filhos enquanto eu estudava para este mestrado. Um cheiro especial a meus dois filhos, que mudaram completamente minha vida. Agradeço a meus pais, que me acompanham de longe. Agradeço a meu irmão, por sua alegria de sempre. Agradeço a minha chefe, por sua paciência e compreensão. Agradeço a todos que se dispuseram a participar das entrevistas. Agradeço aos colegas que, em 2017, me apresentaram ao assunto abordado neste trabalho. E agradeço a minha orientadora, que me acolheu e ajudou a transformar uma ideia em uma dissertação.

*As coisas são  
As coisas vêm  
As coisas vão  
As coisas vão e vêm  
As horas  
Vão e vêm  
Não em vão.*

— Oswald de Andrade

## RESUMO

Este trabalho analisa como é feita a gestão da reputação organizacional do Senado Federal. Reputação organizacional é considerada, para fins deste trabalho, como a percepção coletiva de determinada organização, formada ao longo do tempo por meio de diversas interações com seus *stakeholders*. Essas interações não são, necessariamente, diretas, mas também intermediadas por outros atores, como a mídia. Ainda, a reputação distingue-se da imagem, que é percebida individualmente e é mais instável do que a reputação, e da identidade corporativa, que constitui os valores que devem pautar as iniciativas da organização. Por meio de pesquisa documental e referência bibliográfica, demonstra-se a importância para o setor público dessa prática criada, inicialmente, para o setor privado. Essa importância é reiterada por entrevistas com gestores responsáveis pela reputação organizacional do Senado Federal.

**Palavras-Chave:** Poder Legislativo. Reputação organizacional. Senado Federal. Política institucional. Relações públicas. Comunicação organizacional. Comunicação pública.



## ABSTRACT

This work analyzes how the organizational reputation of the Federal Senate of Brazil is managed. Organizational reputation is considered, for the purposes of this work, as the collective perception of a given organization, formed over time through various interactions with its stakeholders. These interactions are not necessarily direct, but are also mediated by other actors, such as the media. Even so, reputation is different from the image, which is created in the minds of individuals and more unstable than reputation, and corporate identity, which constitutes the values that must guide the organization's initiatives. Through documentary research and bibliographical references, the importance for the public sector of this practice created, initially, for the private sector is demonstrated. This importance is reiterated in interviews with managers responsible for the organizational reputation of the Senate.

**Keywords:** Legislative Power. Corporate reputation. Federal Senate. Institutional politics. Public affairs. Organizational communication. Public communication.

## LISTA DE FIGURAS

<u>Figura 1 — Dimensões da organização.....</u>	<u>25</u>
---	-----------

## LISTA DE TABELAS

<a href="#">Tabela 1 — Termos usados para pesquisa no repositório de teses da Capes .....</a>	42
<a href="#">Tabela 2 — Textos encontrados nas bases de dados .....</a>	42

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2 REVISÃO DE LITERATURA.....</b>	<b>18</b>
2.1 REPUTAÇÃO ORGANIZACIONAL E SUA GESTÃO .....	18
2.2 REPUTAÇÃO, IMAGEM E IDENTIDADE.....	23
2.3 GESTÃO DE REPUTAÇÃO NO SETOR PÚBLICO.....	25
2.4 REPUTAÇÃO ORGANIZACIONAL E O FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA .....	33
2.5 O SENADO FEDERAL E COMUNICAÇÃO PÚBLICA .....	37
<b>3 METODOLOGIA .....</b>	<b>43</b>
<b>4 ANÁLISE DE DADOS.....</b>	<b>49</b>
4.1 FALTA DE PROJETO PARA A REPUTAÇÃO ORGANIZACIONAL DO SENADO .....	49
4.2 RECONHECIMENTO DA IMPORTÂNCIA DA REPUTAÇÃO ORGANIZACIONAL .....	49
4.3 DIFICULDADES ESPECÍFICAS PARA GERIR REPUTAÇÃO ORGANIZACIONAL NO SETOR PÚBLICO E NO PODER LEGISLATIVO .....	50
4.4 DIFERENTES INICIATIVAS AJUDAM A APRIMORAR A REPUTAÇÃO ORGANIZACIONAL DO SENADO FRENTE A PÚBLICOS DISTINTOS .....	50
4.5 OS SENADORES SÃO DETERMINANTES PARA A REPUTAÇÃO ORGANIZACIONAL DO SENADO .....	51
4.6 O SENADO GOZA DE REPUTAÇÃO ORGANIZACIONAL POSITIVA E É POSSÍVEL APRIMORÁ-LA.....	53
4.7 NÃO HÁ CONSENSO SOBRE QUAL É O MAIOR DESAFIO PARA A REPUTAÇÃO ORGANIZACIONAL NO SENADO.....	53
4.8 O SENADO É ALVO DE CAMPANHA PARA DESACREDITÁ-LO .....	53
4.9 REPUTAÇÃO POSITIVA DOS TRÊS PODERES NÃO EVITARIA AS INVASÕES DE 8 DE JANEIRO DE 2023.....	54
4.10 O SENADO AGE PARA REFORÇAR A DEMOCRACIA E REALIZA AÇÕES PARA DIVULGAR ISSO .....	54
4.11 PRINCÍPIOS E DESAFIOS .....	55
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>57</b>

<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>61</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>67</b>
<b>APÊNDICE A — ROTEIRO DA ENTREVISTA.....</b>	<b>67</b>
<b>APÊNDICE B — GRELHA DE RESPOSTAS .....</b>	<b>69</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho propõe-se a analisar como é feita a gestão da reputação organizacional no Senado Federal. Entende-se aqui reputação organizacional pela perspectiva institucional proposta por Rindova e Martins (2012): trata-se de como a audiência percebe a instituição, de maneira coletiva, sendo que essa percepção é intermediada por atores, tais como a mídia, e também é resultado das diversas interações da instituição com os diferentes *stakeholders*.

A pesquisa atende à importância estratégica em aprimorar a reputação do Senado perante a sociedade, especialmente considerando-se a crise de confiança de que o sistema democrático padece nos últimos anos, com ataques a instituições basilares desse tipo de governo (Foa; Mounk, 2016, p. 19). Como servidor do Senado Federal, considero fundamental compreender a maneira como a sociedade percebe essa instituição e as razões para esse fenômeno.

Para além do Senado Federal, cabe a análise para auxiliar outras instituições do Poder Legislativo a planejar sua comunicação e sua governança, de maneira a, de acordo com suas distintas realidades políticas e econômicas, adequarem esforços para aprimorarem sua reputação perante a sociedade de maneira mais eficiente.

Do ponto de vista teórico, pretende-se ainda contribuir para a discussão do conceito de gestão da reputação, diante da dúvida colocada por alguns autores, como Carpenter e Krause (2012), sobre a viabilidade da gestão de reputação em instituições públicas, devido a peculiaridades desse setor em relação à iniciativa privada, para o qual o conceito de reputação organizacional foi inicialmente pensado.

A gestão de reputação surgiu como prática gerencial sistematizada no setor privado, muito atrelada à área de relações públicas, no fim dos anos 1970, a fim de melhorar a reputação de determinada organização junto a seus *stakeholders*. Entre outros objetivos, destacam-se diferenciar a instituição de suas concorrentes e aumentar o engajamento do público à marca. Gradualmente, órgãos públicos passaram a adotar práticas relacionadas à gestão de reputação, muito graças à implementação da mentalidade advinda com o modelo gerencial de gestão, em meados dos anos 1990 (Wæraas; Byrkjeflot, 2012, p. 2; Wæraas; Maor, 2015, p. 5). Entre tais práticas, destacam-se: estabelecimento de valores, missão e visão; implementação de planejamento estratégico; mensuração de resultados; além do desenvolvimento de logotipo e de campanhas institucionais de comunicação (Wæraas; Sataøen, 2014, p. 5-6).

Preocupações com reputação fizeram com que muitas corporações tornassem esse tópico algo que vai além de seus departamentos de comunicação, especialmente em grandes multinacionais de países desenvolvidos (Griffin, 2008, p. 9). Em pesquisa realizada em 2004, 72,1% dos diretores executivos (CEO) entrevistados expressaram grande preocupação com a reputação organizacional de suas companhias (Griffin, 2008, p. 9). Quase vinte anos depois, verifica-se que reputação organizacional continua sendo tema relevante para multinacionais, ao contrário do que se pode constatar em empresas brasileiras. Em pesquisa realizada em 2022, o Grupo Caliber ranqueou as empresas com melhor reputação no Brasil, com destaque para “marcas digitais”, como YouTube e Netflix, e a baixa participação de empresas nacionais. No artigo em que a pesquisa é divulgada, destaca-se: “sem confiança, não há reputação que possa prosperar” (Menezes; Costa, 2023, p. 20-21).

Para órgãos públicos, essas iniciativas têm grande potencial para trazer benefícios relevantes à instituição, tais como: consolidação de sua legitimidade; atração e retenção de profissionais; aumento de recursos financeiros públicos; autonomia técnica frente à ingerência política (Wæraas; Byrkjeflot, 2012, p. 3). Tais práticas, no setor público, tendem a ser executadas, muitas vezes, de maneira isolada e não coordenada, ajustando-se a realidade distinta daquela do setor privado, para o qual a gestão de reputação foi originalmente pensada (Carpenter; Krause, 2012, p. 26-27). Essa constatação, contudo, não invalida o fato de o setor público exercer, também, gestão de reputação (Wæraas; Sataøen, 2014, p. 5).

Longe de propor receita padrão para todas as organizações, Wæraas e Sataøen (2014) estabelecem quatro princípios básicos para gerir reputação organizacional: haver preocupação genuína, por parte dos gestores, com a reputação da instituição; definir uma plataforma em que se estabelecem os valores que servirão de base para a reputação organizacional; desenvolver comunicação aos diferentes *stakeholders* de maneira coerente com os valores estabelecidos; e buscar diferenciar a instituição das demais consideradas concorrentes.

O quanto isso seria aplicável no setor público depende das especificidades de cada órgão, visto que organizações públicas tendem a modular suas ações de acordo com as forças e fraquezas determinadas pelas normas e demais contextos que regem cada uma dessas instituições (Wæraas; Maor, 2015, p. 5). Desde então, o que pesquisadores da área têm investigado não é mais a possibilidade de gerir reputação no setor público, pois essa etapa considera-se superada,

mas sim qual gestão de reputação é possível no setor público, levando-se em conta a realidade distinta de cada órgão.

O Senado Federal é instituição legislativa brasileira com quase 200 anos de existência. De abrangência federal, a Câmara Alta influi nos rumos políticos do país ao exercer suas competências de Casa revisora e representante dos Estados. De acordo com o Ato da Comissão Diretora n.º 5, de 2015, um dos valores precípuos dessa instituição é o compromisso “com a valorização do Poder Legislativo como fundamento da democracia” (Brasil, 2015). Além disso, o Senado tem tradição no suporte a outros parlamentos brasileiros, como se constata, por exemplo, com o programa Interlegis, que tem como missão contribuir para a modernização de casas legislativas (Interlegis, 2023). Compreender ações estratégicas do Senado, como a gestão de sua reputação organizacional, pode colaborar para que outros órgãos legislativos também passem a dar mais atenção à gestão de suas reputações.

Gestores públicos podem agir em prol da melhoria da reputação institucional (Wæraas; Maor, 2015, p. 4). Gestão da reputação, por sua vez, pode ser considerada espécie de *accountability* (Byrkjeflot, 2015, p. 7), o que colabora para o aumento da confiança da sociedade nas instituições. Desse modo, ações de gestão de reputação para o Senado Federal podem ser estratégicas não somente para agregar valor à instituição, como também para o fortalecimento da democracia. Por meio deste estudo, pretende-se compreender melhor as possibilidades para a implementação desse processo no Senado.

Atualmente, verifica-se, tanto no Brasil, como em outros países ocidentais em que a democracia representativa estabeleceu-se como forma de governo, aumento do ceticismo da sociedade em relação às instituições democráticas. De acordo com o Economist Democracy Index, índice que avalia a solidez do sistema democrático, em 167 países, o Brasil caiu da 45ª posição, em 2011, para a 51ª, em 2022 (EIU, 2023, p. 8), o que a caracteriza como “democracia falha”. Similarmente, a Corporación Latinobarómetro, organização não governamental apoiada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que avalia a democracia na América Latina, emitiu relatório apontando que o apoio a esse sistema de governo na região caiu de 63%, em 2010, para 48%, em 2023 (Latinobarómetro, 2023, p. 18). Conforme Foa e Mounk (2016):

Cidadãos em várias democracias supostamente consolidadas na América do Norte e Europa Ocidental não apenas se tornaram mais críticos em relação a seus líderes políticos, mas também se tornaram mais cínicos em relação ao valor da democracia enquanto sistema político, menos esperançosos quanto a sua capacidade de influenciar políticas públicas e mais dispostos a expressar seu



apoio a alternativas autoritárias. A crise de legitimidade democrática se estende por um conjunto mais amplo de indicadores do que se julgava anteriormente (Foa; Mounk, 2016, p. 4-5).

Com base nesses dados, entende-se que a democracia representativa brasileira enfrenta desafios que se refletem nos poderes constituídos. Apesar de o Brasil ainda figurar na metade superior da lista de países avaliados pelo Economist Democracy Index, o país está atrás de seus principais parceiros regionais — Uruguai, Chile e Argentina (EIU, 2023, p. 8); além disso, dada a tendência dos últimos anos, deve-se questionar quanto mais o Brasil cairá nesse índice e quais consequências isso trará para a sociedade. A preocupação se justifica ao se considerar a queda do apoio democrático em toda a região latino-americana (Latinobarómetro, 2023, p. 18), o que pode colaborar para a tendência de queda de apoio do sistema democrático no Brasil no longo prazo.

Entre as razões para a crescente falta de confiança da população nesse sistema de governo, destacam-se os casos de corrupção envolvendo agentes públicos, mas não se limitam a isso (Latinobarómetro, 2023, p. 8, 12, 15). A produção de notícias falsas e a adoção de postura cada vez mais polêmica por parte de políticos contribuem para desinformação e para redução da confiança no regime democrático. Mais recentemente, tem-se visto iniciativas com o intuito de deslegitimar as eleições e a atuação tanto do Congresso Nacional, quanto do Supremo Tribunal Federal e dos demais tribunais superiores (Mendes; Alcântara, 2022).

Exemplo disso foi a invasão às sedes dos Três Poderes em 8 de janeiro de 2023, em Brasília. O que se viu ali foi a exacerbação de campanha que visa à deslegitimação do atual regime, por meio da desinformação, da instigação do ódio e da violência armada. Esse projeto de poder promovido pela extrema-direita está longe de ser algo amador: tem financiamento, estratégias de ação e apoio de diferentes setores da sociedade (Chade, 2023).

A reflexão sobre os conceitos relacionados à democracia, à gestão da reputação e à comunicação pública do Senado será desenvolvida no capítulo 2. Serão discutidos conceitos fundamentais a este trabalho: o que é reputação organizacional; sua diferença em relação ao conceito de imagem; o que é gestão da reputação organizacional; quais as especificidades em gerir reputação organizacional no setor público; o que é legitimidade; o que é comunicação pública; e o histórico da prática de comunicação social no Senado Federal. Além disso, será explicado por que comunicação pública é processo tão importante para a reputação organizacional, de maneira a manter a instituição relevante na esfera pública — ou esferas públicas.

No capítulo 3, explica-se a metodologia adotada neste estudo, baseada em pesquisa documental e em entrevistas qualitativas semiestruturadas com amostragem por conveniência formada por gestores de setores responsáveis pela comunicação, pela governança e pelo planejamento estratégico do Senado Federal, além de um senador. O roteiro formulado buscou compreender qual importância é dada à reputação organizacional do Senado no cotidiano gerencial dos últimos cinco anos. No capítulo 4, são analisados os resultados das entrevistas. Por fim, na conclusão, retomam-se os principais pontos do trabalho, oportunidade em que se avaliará como é feita a gestão da reputação organizacional no Senado Federal.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

### 2.1 REPUTAÇÃO ORGANIZACIONAL E SUA GESTÃO

Não existe consenso a respeito de uma definição sobre reputação organizacional (Wæraas; Maor, 2015, p. 2), também denominada reputação corporativa (Fombrun, 2012, p. 94). Entre fins dos anos 1970 e início dos anos 1980, esse conceito começou a chamar a atenção de pesquisadores de diferentes áreas, tais como: *marketing*, economia, finanças e administração. Isso colaborou para o desenvolvimento de compreensões distintas a respeito de reputação organizacional. Ao longo dessas abordagens, muitos termos ganham destaque: identidade, imagem, legitimidade e valor intangível, entre outros.

Ao buscar definir o conceito de identidade organizacional, Albert e Whetten (1985) acabaram contribuindo para a compreensão do que é reputação organizacional. Para os autores, a identidade de determinada instituição é composta por elementos interdependentes e essenciais para aquela companhia, capazes de lhe conferir, de maneira duradoura e estável, personalidade perante o público. Esses elementos dependem, em grande parte, da cultura da organização. Para Fombrun (2012), a relação entre identidade e reputação se dá pelo fato de que reputação transmite valores com os quais a corporação se identifica e busca incorporar, ao mesmo tempo em que tenta se diferenciar dos demais ao promover esses mesmos valores.

The question "What kind of organization is this?" refers to features that are arguably core, distinctive, and enduring. These features reveal the identity of the organization (Albert; Whetten, 1985, p. 269).<sup>1</sup>

Identity expresses cultural understandings at the same time as it mirrors images that outsiders may have of the organization. Reputations build as managers convey and communicate their culture-specific, identity-consistent features to stakeholders (Fombrun, 2012, p. 107).<sup>2</sup>

Weigelt e Camerer (1988) relacionam Teoria dos Jogos com reputação organizacional, ao determinar que ações passadas de uma empresa influenciam tanto concorrentes quanto

---

<sup>1</sup> A pergunta "Que tipo de organização é essa?" refere-se a características que são indiscutivelmente essenciais, distintas e duradouras. Essas características revelam a identidade da organização (tradução nossa).

<sup>2</sup> Identidade expressa entendimentos culturais ao mesmo tempo em que reflete imagens que pessoas de fora podem ter da organização. Reputações são construídas à medida que gestores transmitem e comunicam a *stakeholders* características específicas da cultura e consistentes com a identidade (tradução nossa).

consumidores. No caso de competidores, as características daquelas companhias já no mercado podem, por exemplo, desestimular a entrada de novos atores, ou a política de preços. Para consumidores, especialmente ao se depararem com produtos novos e ainda desconhecidos, é a reputação do fabricante que servirá de parâmetro para acreditar se o item pode ser bom ou não. Para tanto, é essencial o uso de meios que comuniquem a reputação da empresa, tais como: *lobby*, comunicação organizacional e outros meios sociais (Fombrun, 2012, p. 97), construindo, assim, a imagem desejada para *stakeholders*.

Reputation-building behavior is strategically important in incomplete information settings — i.e. settings where all players are not equally informed about parameters that define pay-off functions and possible strategies (Weigelt; Camerer, 1988, p. 1).<sup>3</sup>

Já Freeman e McVea (2001) buscam justamente compreender o papel dos *stakeholders* — “partes interessadas”, em tradução livre — no planejamento estratégico de uma organização. Por esse viés, a reputação organizacional se faz relevante, pois os *stakeholders* — empregados, fornecedores, acionistas, clientes e mesmo a comunidade — têm o poder de demandar e determinar os rumos da empresa. Eles necessitam de ser informados sobre a situação da organização, o planejamento estratégico para o futuro, as respostas em caso de crise e, especialmente, sensibilizados e convencidos quanto aos valores que a organização defende. A gama de *stakeholders*, contudo, é muito mais abrangente do que se pode supor, incluindo minorias, por exemplo, e essa coletividade pode ter força suficiente para influir na construção da reputação de uma corporação. Portanto, é necessário que a organização adote uma estratégia de ações alinhadas a seus valores. Freeman e McVea (2001) destacam a importância de se considerar diferentes grupos interessados na organização, ainda que se identifiquem as audiências-chave.

For good or ill, there are myriad groups who have a stake in the success of the firm. Many traditional views of strategy have ignored some stakeholders, marginalized others and consistently traded-off the interests of others against favored stakeholder groups. Such an approach may well be appropriate in relatively stable environments. However, in a world of turbulence and accelerating change the limitations of traditional approaches to strategic management become increasingly apparent. The interests of key stakeholders

---

<sup>3</sup> O comportamento de construção de reputação é estrategicamente importante em ambientes com informações incompletas – ou seja, ambientes onde todos os jogadores não são igualmente informados sobre os parâmetros que definem as funções de recompensa e possíveis estratégias (tradução nossa).

must be integrated into the very purpose of the firm, and stakeholder relationships must be managed in a coherent and strategic fashion (Freeman; McVea, 2001, p. 11).<sup>4</sup>

Haja vista que *stakeholders* são essenciais para garantir recursos à organização, alguns autores, como Barney (1991), interpretam reputação organizacional como uma vantagem competitiva. Isso se deve ao fato de a empresa ter de competir com concorrentes por insumos materiais, humanos e geográficos. Quanto mais ambiguidade há em um mercado, mais relevante se torna a reputação de uma corporação a fim de orientar seus constituintes, que irão preferir organizações sobre as quais desenvolvam interpretações favoráveis (Fombrun, 2012, p. 98). Assim, ainda de acordo com Barney (1991), a reputação de uma corporação ajuda seu público a identificar aquilo que a torna única, destacando-a dos concorrentes. Essa reputação, por sua vez, é constituída a partir das diversas interações entre determinada coletividade e a corporação.

In general, the development of a positive reputation usually depends upon specific, difficult-to-duplicate historical settings. To the extent that a particular firm's positive reputation depends upon such historical incidents, it may be imperfectly imitable. In addition, positive firm reputations can be thought of as informal social relations between firms and key stakeholders (Barney, 1991, p. 115).<sup>5</sup>

Rindova e Fombrun (1999) compreendem reputação organizacional como fenômeno sociocognitivo, desenvolvido por diferentes partes — tanto a organização em si, por meio de suas ações, como seu público, por meio da percepção que tem da organização. Nesse cenário, reputação é vista, novamente, como vantagem competitiva, a fim de colaborar na busca da instituição por recursos. A assimetria de informação ganha papel central nesse entendimento, visto que a construção reputacional se dá por meio das interpretações entre diferentes relações: a organização e seus concorrentes; a organização e seus consumidores; a organização e seus

---

<sup>4</sup> Para o bem ou para o mal, existem inúmeros grupos que têm interesse no sucesso da empresa. Muitas visões tradicionais de estratégia ignoraram alguns *stakeholders*, marginalizaram outros e negociaram consistentemente os interesses de outros contra *stakeholders* favorecidos. Tal abordagem pode muito bem ser apropriada em ambientes relativamente estáveis. Contudo, em um mundo de turbulência e de mudanças aceleradas, as limitações das abordagens tradicionais à gestão estratégica tornam-se cada vez mais evidentes. Os interesses dos *stakeholders*-chave devem ser integrados no próprio propósito da empresa e as relações com *stakeholders* devem ser geridas de uma forma coerente e estratégica (tradução nossa).

<sup>5</sup> Em geral, o desenvolvimento de uma reputação positiva depende geralmente de cenários históricos específicos e difíceis de duplicar. Na medida em que a reputação positiva de uma determinada empresa depende de tais incidentes históricos, ela pode ser imperfeitamente imitável. Além disso, reputações positivas de empresas podem ser pensadas como relações sociais informais entre as empresas e *stakeholders*-chave (tradução nossa).

intermediários; e a organização e seus funcionários. O resultado dessas interpretações determina o acesso da organização a recursos.

As constituents and firms interact and exchange information, they construct a web of interpretations characterized by: (1) a widespread exchange of information and interpretations among firms and constituents; (2) varying degrees of knowledge and understanding about the industry and the firms inside it; (3) a multiplicity of interpretations, many of which are of a persuasive, self-serving nature; (4) some degree of agreement about standards of performance in an industry; and (5) evaluations of firms relative to these standards and their rivals that give content to their reputations. Insofar as the interpretations of constituents create preferences for some firms (and their products, stocks, and the like) over others, favorable interpretations are a source of advantage (Rindova; Fombrun, 1999, p. 695).<sup>6</sup>

Charles Fombrun (2012), apesar de não pretender estabelecer conceito definitivo, destacou alguns aspectos comuns que perpassam diferentes estudos sobre o tema: percepção, atratividade, *stakeholders* e concorrência. Esses elementos são recorrentes em diferentes análises porque a organização está inserida em um contexto, relacionando-se tanto com *stakeholders* quanto com demais organizações do mesmo ramo. Reitera-se, assim, a relação entre reputação organizacional, concorrência e singularidade da corporação, em uma relação construída com o público-alvo.

A corporate reputation is a collective assessment of a company's attractiveness to a specific group of stakeholders relative to a reference group of companies with which the company competes for resources (Fombrun, 2012, p. 99).<sup>7</sup>

Essa compreensão sobre reputação valoriza a natureza competitiva e comparativa da reputação, segundo Wæraas e Maor (2015), caracterizando-se essa perspectiva do ponto de vista econômico do fenômeno. Além desse, segundo os autores, haveria outros dois: o construtivista social e o institucional. Em relação ao primeiro, o melhor exemplo seria aquele indicado por Rindova e colaboradores (2006), de que a reputação não deriva apenas das ações da organização,

---

<sup>6</sup> À medida que constituintes e empresas interagem e trocam informações, constroem uma rede de interpretações caracterizada por: (1) ampla troca de informações e interpretações entre empresas e constituintes; (2) graus variados de conhecimento e de compreensão sobre a indústria e as empresas dentro dela; (3) multiplicidade de interpretações, muitas das quais são de natureza persuasiva e egoísta; (4) algum grau de acordo sobre padrões de desempenho em uma indústria; e (5) avaliações das empresas relativamente a esses padrões e a seus rivais que dão conteúdo a suas reputações. Na medida em que as interpretações dos constituintes criam preferências para algumas empresas (e seus produtos, ações e similares) em detrimento de outras, as interpretações favoráveis são uma fonte de vantagem (tradução nossa).

<sup>7</sup> Reputação organizacional é uma avaliação coletiva da atratividade de uma empresa para um grupo específico *stakeholders* em relação a um grupo de referência de companhias com as quais a empresa compete por recursos (tradução nossa).

mas também de interações entre diferentes grupos de *stakeholders*, formando um conhecimento coletivo a respeito da companhia. Para Rindova e Martins (2012), a perspectiva institucional prega que a reputação é um reconhecimento coletivo, tal qual a corrente anterior, porém o “contexto macrocultural” em que a organização está inserida influencia de maneira relevante nessa construção social: a mídia, analistas financeiros e instituições fiscalizadoras disseminam informações “objetivas” sobre a organização em questão.

Para fins deste trabalho, será considerado esse último entendimento sobre reputação organizacional, por se compreender que nem tudo está sob o controle da organização e que a percepção do público é afetada por atores que intermedeiam as informações disponíveis. Ainda assim, não se despreza o fator econômico desse fenômeno, pois, seja de natureza privada ou pública, toda organização deve lidar com escassez de recursos: lutar por mais verbas públicas em seus orçamentos; por mais colaboradores no corpo técnico, retendo aqueles que se destacam; ou mesmo para garantir espaço na mídia, a fim de chamar a atenção de sua audiência, para sustentar sua legitimidade e sobrevivência.

É necessário ressaltar que, neste trabalho, a maior parte dos autores citados são estrangeiros. A principal razão é por esta ser linha de pesquisa relativamente recente — os primeiros trabalhos em gestão da reputação na administração pública são de inícios dos anos 2010 — e porque a maior produção concentra-se em pesquisadores escandinavos e israelenses. Além disso, registre-se que, como reputação organizacional, no sentido mais abrangente, é tema que se tornou popular entre autores com rigor acadêmico variado, optou-se por usar aqueles citados pelos pesquisadores da linha voltada para a administração pública.

Assim como ocorre com a definição de reputação organizacional em si, também não há consenso sobre quais práticas devem ser adotadas para gerir reputação (Wæraas; Sataøen, 2014, p. 4). A falta de modelo claro dá margem para diferentes orientações.

Conforme Griffin (2008), reputação pode ser entendida como a impressão geral que as pessoas têm de uma corporação e, ao longo do tempo, essa reputação pode ser alterada à medida que a corporação muda suas ações e sua comunicação com o público — esses ajustes podem ser compreendidos como a gestão da reputação organizacional. Todavia, haja vista que reputação é baseada em percepções, não é possível tratar o tema de maneira totalmente exata. De acordo com Wæraas e Sataøen (2014), não há consenso sobre como gerir reputação organizacional, especialmente porque a realidade de cada organização tem suas especificidades, porém quatro

práticas destacam-se: estabelecimento de valores, missão e visão; implementação de planejamento estratégico; mensuração de resultados; além do desenvolvimento de uma plataforma de comunicação para divulgar, de maneira coerente com seus valores, a corporação a seus *stakeholders*, o que geralmente conta com logotipo e com campanhas institucionais de comunicação. Outras práticas muito associadas à gestão da reputação organizacional são: estabelecimento de setor responsável pela gestão de crise; estabelecimento de setor responsável pela gestão de ameaças; e o estabelecimento de ações sócio-responsáveis (Griffin, 2008, p. 1).

## 2.2 REPUTAÇÃO, IMAGEM E IDENTIDADE

Além da definição de reputação, faz-se necessária sua distinção de outros dois conceitos que se confundem com frequência: imagem e identidade. Conforme Almeida et al (2012), a identidade da organização é algo construído por meio de processo endógeno, em que colaboradores definem quais são os valores fundamentais da corporação. Um elemento essencial para esse processo é a cultura organizacional, pois ela determina “papéis, símbolos, políticas, regras e procedimentos (formais e informais) para o funcionamento dessa organização” (Almeida et al, 2012, p. 84). Os elementos que constituem a identidade organizacional devem ser distintivos, coerentes e perenes ao longo da atuação da organização. A identidade dará insumos para a criação da marca; para a definição de objetivos, da missão e de valores; para o desenvolvimento de produtos e serviços; para a divulgação da comunicação; e para ser estabelecida uma linha de atuação da corporação perante a sociedade.

A formação da imagem da corporação, por sua vez, é processo exógeno a ela. Trata-se de como cada indivíduo percebe a organização, por meio das diversas interações estabelecidas. Para tanto, é necessário que a organização garanta seu espaço na esfera pública, mostrando-se relevante. O conjunto das diferentes imagens que determinado grupo de indivíduos têm de certa organização é o que formará a reputação dessa. Da mesma maneira, para Fombrun e Van Riel (1997), a imagem é uma das constituintes da reputação. Percebe-se, assim, uma diferença fundamental entre imagem e reputação: aquela é individual, essa coletiva.

Reputação é algo construído ao longo do tempo, consolidado com base nos resultados de repetidas interações e experiências acumuladas entre organizações e interlocutores. Ela se constitui de interpretações que levam a uma consolidação da imagem e da identidade organizacional, as quais, por sua vez, retroalimentam a reputação (Almeida et al, 2012, p. 87).

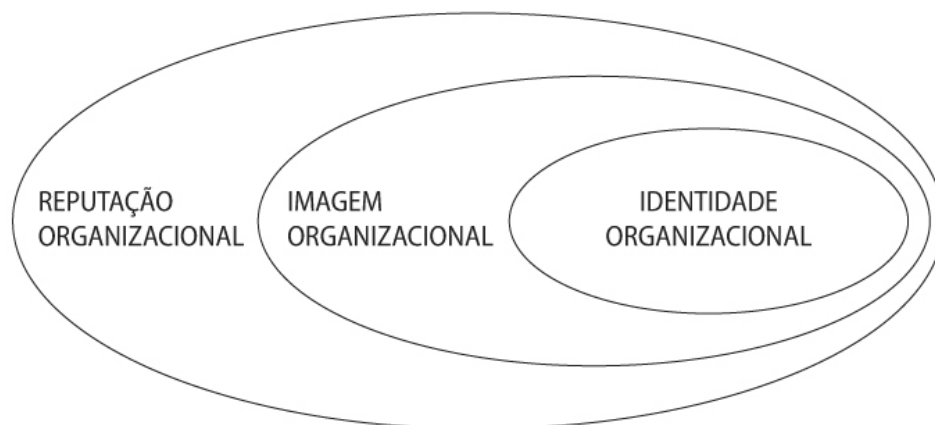


Como afirma Iasbeck (2007), os discursos organizacionais tendem a produzir impressões na mente do público, colaborando para a formação de imagens mentais que caracterizarão aquela instituição. Esse processo é imbuído de emoções sentidas naquele momento, pelo quê a imagem da instituição tende a ser mais subjetiva e inconstante.

(...) a impressão causada pelos discursos organizacionais na mente de quem os recebe tende a ser fortemente icônica e, portanto, eivada de emoções, humores, sensações, qualidades estéticas e afetivas. Isso não quer dizer que a imagem não indica ou simboliza, mas que todos os demais atributos advêm da competência afetiva. Por esse motivo, a imagem das organizações na mente dos seus diversos públicos (e também na mente daqueles que a integram) tende a ser fugaz (...) (Iasbeck, 2007, p. 89).

O mesmo é reforçado por Cifuentes e León (2014): reputação é uma percepção desenvolvida ao longo do tempo e reflete percepções coletivas de diferentes grupos de *stakeholders*, considerando tanto experiências passadas quanto expectativas futuras. Imagem organizacional, por sua vez, seria a impressão criada pela organização nas mentes dos indivíduos, baseados em crenças e sensações geradas tanto por experiências pessoais quanto pela comunicação produzida pela instituição (Cifuentes; León, 2014, p. 225). A comunicação a ser desenvolvida, por sua vez, é pautada pela identidade da organização, definida pelos princípios que, de acordo com seus gestores, constituem o que a empresa é. O gráfico de Cifuentes e León (2014), abaixo, assim define essas três dimensões da organização.

Figura 1 — Dimensões da organização



Fonte: Cifuentes; León, 2014, p. 225.

Rindova (1998) destaca, ainda, uma diferença fundamental entre imagem e reputação: o tempo. Apesar de que ambas carecem de um acúmulo de experiências para serem formadas, a reputação parece se comportar de maneira mais estável e necessita de prazo maior para sua

constituição. A imagem, por sua vez, estaria sujeita a oscilações momentâneas, devido a uma comunicação infeliz ou a eventual experiência ruim. Justamente por isso, segundo Rindova, a reputação revela-se capital importante, ao qual se pode apelar para gerir crises (Rindova, 1998, p. 193). Iasbeck (2007) reforça essa diferença, ao dizer que a reputação estaria calcada em juízos de caráter lógico, convicções e crenças consolidadas, ao passo que a imagem se baseia em emoções e sensações momentâneas.

### 2.3 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. 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. No caso de empresas públicas e sociedades de economia mista, por serem pessoas jurídicas de direito privado e por explorarem atividade econômica típica do setor privado (Mello, 2021, p. 161), as aplicações da gestão de reputação tradicional se alinham de maneira natural.

Um dos principais fatores que estimularam gestores a ter crescente preocupação com a reputação de órgãos 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).

Essa realidade foi paulatinamente alterada a partir dos anos 1970, por meio de dificuldades econômicas mundiais causadas mormente pela Guerra do Vietnã e pelas sucessivas crises do petróleo. Muitas nações passaram a padecer de problemas fiscais ocasionados por altos gastos e, portanto, passou-se a considerar redução da participação do Estado na economia, tal como proposto pelo neoliberalismo, tendência essa incrementada com o desmantelamento da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), em fins dos anos 1980. Cada vez mais, foram sendo cobrados parâmetros de efetividade de órgãos públicos, além de mais transparência, governança e racionalidade, tal como já se cobrava de empresas privadas. É nesse contexto que se consolida o modelo gerencial no setor público, que, no Brasil, teve como marco a reforma administrativa de 1995, promovida durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso e foi, em sua fase inicial, inspirada na administração de empresas privadas (Silva, 2017, p. 13).

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 têm percebido 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 da performance (Wæraas; Byrkjeflot, 2012, p. 3). Maor (2015) ressalta a importância de uma sólida reputação organizacional para o setor público:

As long as the agency can provide consistent quality of activities and effectiveness of outputs over time, and be perceived by multiple audiences as doing so, agency reputation will be solidified. It will also be of value to elected officials who may infer an agency's future decisions from its past action thereby reducing their uncertainty about the future (Maor, 2015, p. 24).<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Desde que o órgão público possa fornecer atividades de qualidade consistentes e eficácia dos resultados ao longo do tempo e esse esforço ser percebido por múltiplas audiências, a reputação do órgão será solidificada. Será também

Almeida et al (2012) constataam 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 partilhado 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, movimentos sociais, pessoas públicas e organizações, sejam públicas, privadas ou não governamentais (Almeida et al, 2012, p. 81).

De acordo com Novelli (1999), a esfera pública é espaço importante para o governo democraticamente constituído negociar decisões e legitimar-se perante a sociedade. Por mais que a legitimidade de um ente público seja dada pela norma que o criou e que o rege, faz-se necessário que ele seja percebido como tal, seja para obter apoio do público, seja para garantir sua existência no longo prazo. Ocorre que a relação entre o ente público e os indivíduos não se dá de maneira direta, mas intermediada por uma instância composta por setores da sociedade — entre elas a imprensa —, em que desenvolve a discussão política.

O conceito de esfera pública evoluiu desde sua formulação por Habermas, nos anos 1950, e alguns teóricos formularam críticas a essa questão, muitas relacionadas à maneira como a sociedade contemporânea se relaciona: o consumismo; a preponderância de determinados grupos sobre a opinião pública; a linha cada vez mais tênue entre o público e o privado; e a fragmentação da esfera pública devido à pluralidade de meios de comunicação e à decadência do modelo de comunicação de massa. 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).

Sendo ainda relevante para a formação de relações simbólicas de uma dada coletividade, a esfera pública constitui-se em importante meio 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). 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 e 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.

Já Wæraas e Byrkjeflot (2012) resumem os problemas da gestão da reputação organizacional no setor público em cinco pontos: o problema político, o de consistência, o de carisma, o de singularidade e o de excelência, além de ressaltar as interdependências entre esses fatores. O primeiro, o problema político, refere-se à falta de autonomia de órgãos públicos devido à ingerência política, o que inviabiliza estratégias de longo prazo. Para piorar, são comuns críticas aos órgãos públicos advindas dos agentes políticos, para cativar eleitores. O segundo problema indica a falta de consistência na comunicação de identidade e valores do órgão público, seja porque ele deve se ater a uma missão, mas atender a interesses políticos específicos, seja porque é um órgão tão grande e complexo que passa a ser conhecido por diferentes serviços prestados por setores internos.

Breese (2011), por sua vez, pontua críticas acadêmicas à visão restrita que Habermas deu ao conceito de esfera pública, que se concentrou, exclusivamente, naquela praticada pela burguesia. Como Breese (2011, p. 131) pontua, múltiplos públicos participam, de maneira desigual, da vida pública. Haveria, assim, múltiplas esferas públicas, algo que parece ainda mais pertinente nos tempos atuais, em que algoritmos aprisionam audiências em bolhas de opinião em redes sociais.

Essa visão de Breese sobre múltiplas esferas públicas pode nos ajudar a compreender uma imposição à gestão da reputação organizacional no setor público: assim como é passível de crítica a concepção de órgão público monolítico (Carpenter; Krause, 2012, p. 29), assim também o é sobre os públicos que compõem sua audiência. Se não é possível criar um discurso único por meio de um projeto unificado de gestão da reputação — especialmente em órgão colegiado feito um parlamento —, talvez isso seja mais uma solução do que um problema.

Para órgão complexo feito o Senado Federal, construir reputação organizacional por meio de diferentes interfaces — sejam os parlamentares e a atividade legislativa, sejam iniciativas promovidas por vários setores administrativos — pode ser mais eficiente para atingir múltiplos *stakeholders*. Se, na concepção original de reputação organizacional criada para o setor privado, não eram admissíveis múltiplas reputações para uma mesma corporação, no setor público isso pode ser uma simples questão de constatar a realidade. Para tanto, seria necessário investigar mais a percepção de diferentes audiências sobre o Senado, de maneira segmentada — o público que acompanha o cotidiano dos parlamentares não necessariamente é o mesmo que visita estande da Livraria do Senado em feira literária.

Assim, assumir múltiplas reputações seria mais uma particularidade de gerir a reputação no setor público, em oposição ao privado, como já vistas outras diferenças, tais como: ausências de singularidade, competitividade e excelência (Wæraas; Byrkjeflot, 2012, p. 26-27). A dificuldade estaria, no caso, em gerir as diferentes reputações criadas por meio dos diferentes discursos emitidos a esses públicos distintos.

Em relação ao terceiro problema, Wæraas e Byrkjeflot (2012) também entendem que órgãos públicos não costumam ser carismáticos, especialmente aqueles de fiscalização; o conceito de burocracia em si passou a ser atrelado a uma percepção negativa, contrária a tudo o que é compreendido como moderno e eficiente. Ainda, muitos órgãos são criados para solucionar problemas insolúveis na sociedade — o fim do desmatamento, ou da corrupção, ou do crime

organizado –, fazendo com que notícias relacionadas ao órgão em questão tendam a ser negativas.

O quarto problema, de singularidade, desenvolve o ponto levantado anteriormente por Carpenter e Krause (2012): diferenciar, aos olhos da audiência, um órgão de outro, especialmente porque muitos deles não o desejam. Isso porque destacar um órgão em relação aos demais pode causar tensões políticas e mesmo causar dificuldades de ordem jurídica — uma corporação policial, por exemplo, não deve ser promovida como especial ou diferente de seus pares.

Por fim, o cerne do quinto problema — excelência — está no custo para o serviço público atingir níveis máximos nos resultados e depois mantê-los. Diferentemente do setor privado, que pode ajustar o preço de seus produtos para alcançar a excelência, no caso do setor público esse custo pode significar excluir parte da população beneficiada, ou o desvio de verbas originalmente destinadas a outros fins. Portanto, gestores públicos podem concluir que um serviço ou produto bom, e não excelente, é o mais adequado a ser oferecido para atender o maior número possível de pessoas (Wæraas; Byrkjeflot, 2012, p. 26-27).

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 produção operacional de diferentes equipes.

No caso de querer destacar-se muito mais do que outros órgãos públicos congêneres, maximizando sua singularidade, pode 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.

Cabe determo-nos brevemente sobre o conceito de legitimidade. Para Weber (2004), uma vez que a sociedade passa a positivar seu direito, basta um sistema jurídico-legal para justificar a dominação política: “hoje mais corrente é a crença na legalidade à submissão a estatutos estabelecidos pelo procedimento habitual e formalmente correto” (Weber, 2004, p. 23). Habermas (2002), por sua vez, diverge de Weber, ao argumentar que a observação legal é apenas um aspecto da legitimação, que carece de reconhecimento por parte da sociedade como algo ético e moral. Isso, por sua vez, se define por meio de processos argumentativos baseados na razão comunicativa: o intercâmbio de ideias, tendo, como base, uma série de regras retóricas (Leitão Filho, 2022, p. 99), com o fim de justificar racionalmente a dominação política.

A valorização do debate racional para a legitimação da dominação política leva, por sua vez, ao aumento da importância da esfera pública. Pois, se por meio da argumentação é possível construir consensos e, assim, consolidar uma democracia mais legítima e participativa, é no âmbito coletivo da esfera pública que circulam ideias, argumentos e impressões relevantes à sociedade. E é justamente no âmbito da esfera pública que a gestão da reputação organizacional deve trabalhar o discurso da instituição, de maneira a manter interface com suas diversas audiências. Eventualmente, um órgão cuja legitimidade seja consistente no longo prazo pode ter sua reputação aprimorada, devido à admiração e respeito que se terá da lisura de sua atuação.



Wæraas (2020) reitera esse conceito, ao atentar para o fato de que gestão de reputação muito pautada em princípios de *marketing*, objetivando a diferenciação e o aumento da competitividade, pode afastar a organização pública dos preceitos que a tornam legítima, tais como: legalidade, moralidade, publicidade, eficiência, economicidade, interesse público, probidade, impessoalidade e paridade com organizações públicas afins. Ainda sobre legitimidade como valor subjetivo, Fukuyama diz:

Legitimacy is won through substantive more than procedural accountability: what counts is the perception of citizens that their government is providing them with the kinds of protections and services they demand (Fukuyama, 2014, p. 1331)<sup>9</sup>.

Para uma organização pública, o risco de se afastar de sua legitimidade envolve o corte de verba, sua extinção e até mesmo a diminuição de apoio ao regime por parte da sociedade, que passa a questionar mais os impostos cobrados (Wæraas, 2020, p. 9-10) e a própria manutenção do regime.

Organizações públicas devem, então, priorizar a preservação de sua legitimidade, inclusive por meio da comunicação estratégica, mesmo porque uma reputação medíocre — a saber, similar à média apresentada por organizações similares — não afeta tanto nem sua legitimidade, nem a opinião pública a seu respeito (Wæraas, 2020, p. 10). Isso não significa, todavia, que a reputação deva ser omitida, pois uma imagem persistentemente negativa pode afetar a legitimidade, e, por consequência, a própria existência da organização, haja vista que tanto reputação, quanto legitimidade, são baseadas na percepção da sociedade.

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 comunicação capazes de transmitir ao público os valores e as práticas

---

<sup>9</sup> Legitimidade é ganha substancialmente mais do que por mera *accountability* procedural: o que conta é a percepção dos cidadãos que seus governos estão provendo-os com as proteções e os serviços demandados por eles (tradução nossa).

institucionais, de maneira que essa legitimidade possa ser reconhecida. No caso de instituições públicas, faz-se necessária a comunicação pública para garantir uma via de diálogo com a sociedade, visto que nem sempre é dado espaço suficiente em veículos privados. É sobre esse tipo de comunicação que trataremos a seguir.

#### 2.4 REPUTAÇÃO ORGANIZACIONAL E O FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA

A partir dos anos 2000, notou-se crescente ceticismo em relação ao sistema democrático e às instituições públicas (Foa; Mounk, 2016, p. 7), especialmente as políticas, em países nos quais a democracia estava consolidada há décadas, como na Europa ocidental e nos Estados Unidos. Novas e sucessivas crises financeiras mundiais ao longo das últimas décadas limitaram o poder do Estado de investir, afetando parcela da população que, gradualmente, se frustrou com o sistema de democracia representativa. A desilusão do cidadão com políticos afetou também a credibilidade nas instituições democráticas (Mounk, 2019, p. 128-129). O aumento da polarização política, a partir dos anos 2010, estimulou discursos de ódio, de negação da abordagem científica, de ataque ao jornalismo profissional e de deslegitimação dos poderes que constituem o Estado democrático, pavimentando, assim, caminhos para vias autoritárias de governo. Não à toa, desacreditar instituições democráticas tornou-se estratégico para políticos extremistas (Mounk, 2019, p. 140-141).

Como exposto anteriormente, a reputação de uma organização é construída de maneira coletiva e ao longo do tempo, baseando-se em interações com diversos *stakeholders*. Essa construção não se dá apenas de maneira objetiva, mas também de forma simbólica (Byrkjeflot, 2018, p. 3). Por representação simbólica pode-se compreender tudo o que apela para o irracional das pessoas (Pitkin, 1972, p. 100), por meio de símbolos, como um prédio, uma bandeira ou outro elemento estético:

(...) see all representation as a kind of symbolization, so that a political representative is to be understood on the model of a flag representing the nation, or an emblem representing a cult. Representation is a matter of existential fact; up to a certain point it just “happens”, and is generally so accepted... *Repraesentare* means to make present something that is not in fact present. A piece of cloth may in that sense represent a vast

power complex, or the Stars and Stripes the United States of America (Pitkin, 1972, p. 92).<sup>10</sup>

A busca pela confiança de seus representados faz com que órgãos públicos, especialmente parlamentos, tenham, cada vez mais, não se restringido apenas a iniciativas que caracterizam *accountability*, tais como transparência de dados e canais de atendimento ao cidadão. Busca-se, também, a construção de representações simbólicas, para diminuir a distância entre representantes e a sociedade (Leston-Bandeira, 2012, p. 520).

By focusing on symbolic representation, one is focusing on connections that allow for identification between citizens and parliament; from this perspective, it does not matter how parliament is performing, what matters is whether citizens identify parliamentary symbols of representation and the affective meanings they give to these (Leston-Bandeira, 2012, p. 524).<sup>11</sup>

De fato, Byrkjeflot (2015) relaciona gestão da reputação a uma espécie de *accountability*, visto que é também uma maneira de comunicar à audiência o que a organização faz, quais seus valores e objetivos, por exemplo. Já para Busoic e Lodge (2016), gestão da reputação organizacional pode colaborar para com a prática de *accountability*, gerenciando expectativas e reduzindo incertezas.

Ainda segundo Byrkjeflot (2015), a sociedade vem evoluindo de maneira a estimar valores intangíveis em detrimento a valores tangíveis. Isso vai ao encontro do que pontuou Leston-Bandeira (2012): mais importante do que aquilo de fato produzido pelo órgão são suas relações simbólicas com sua audiência. Ainda conforme Byrkjeflot (2015), a democracia vem acompanhando os novos valores da sociedade. Em um mundo pós-gerencialista, dá-se ênfase à liberdade de escolha, às necessidades de consumo e a direitos individuais, em contraposição a valores democráticos clássicos, tais como cidadania e representatividade governamental.

---

<sup>10</sup> (...) ver toda representação como uma espécie de simbolização, de modo que um representante político deve ser compreendido assim como uma bandeira que representa a nação, ou de emblema que representa culto. A representação é uma questão de fato existencial; até certo ponto, isso simplesmente “acontece” e é, geralmente, aceito... *Repraesentare* significa “tornar presente algo que não está, de fato, presente”. Nesse sentido, um pedaço de tecido pode representar um vasto complexo de poder, ou a bandeira dos Estados Unidos da América (tradução nossa).

<sup>11</sup> Ao focar na representação simbólica, foca-se nas ligações que permitem a identificação entre cidadãos e parlamento. Nessa perspectiva, não importa o desempenho do parlamento; o que importa é se os cidadãos identificam os símbolos parlamentares de representação e os significados afetivos que lhes são atribuídos (tradução nossa).

This means that citizens now should expect to be consulted about service quality, to make choices and respond directly to the service-providing public organizations, also conceived as the output-side of the public sector. Policy implementation and the role of government are thus less emphasized. When considered together, financialization, the movement towards expansion in services and the associated changes in people's understanding of democracy indicate that there has been a transition from material to so-called intangible values (Byrkjeflot, 2015, p. 7)<sup>12</sup>.

Considerando-se que gestão da reputação de órgãos públicos é uma forma de *accountability* e essa, por sua vez, é necessária para uma boa governança, pode-se concluir que esse processo é positivo para o sistema democrático. Especialmente se levarmos em conta que a reputação organizacional é imbuída de valores pertinentes para a sociedade contemporânea e que sua gestão pode garantir o devido espaço para a organização na esfera pública. A presença da organização na esfera pública permite aos diferentes *stakeholders* manter contato em variados graus com a instituição, criando representações objetivas e simbólicas.

Claassen e Magalhães (2022) fazem distinção entre satisfação com a democracia — também chamada "apoio específico" — e apoio à democracia — também chamado "apoio difuso". A primeira é compreendida como a avaliação, pelos cidadãos, da performance do governo; o segundo é o apego da sociedade aos objetivos políticos do regime (Claassen; Magalhães, 2022, p. 873). A partir dessa diferenciação, os autores compreendem que satisfação é parâmetro muito variável e pouco confiável para medir o apoio ao sistema democrático. A satisfação com a democracia seria afetada por fatores como corrupção, crescimento econômico, acesso a saúde de qualidade e ocorrência de crimes violentos, ao passo que o apoio à democracia seria afetado apenas pelo último índice. Contudo, Claassen e Magalhães (2022) encontraram uma correlação entre satisfação e apoio à democracia, na maior parte dos 91 países pesquisados: apoio específico ao governo ajuda a construir apoio difuso ao regime.

Although existing research has shown the correlation between democratic support and satisfaction, here we show that each exerts an independent effect on the other. (...) This indicates that specific regime support helps to build diffuse support, which is the more

---

<sup>12</sup> Isso significa que cidadãos devem agora esperar ser consultados sobre a qualidade do serviço, fazer escolhas e responder diretamente às organizações públicas prestadoras de serviços, também concebidas como o lado da produção do setor público. A implementação de políticas e o papel do governo são, portanto, menos enfatizados. Quando considerados em conjunto, a financeirização, o movimento no sentido da expansão dos serviços e as mudanças associadas na compreensão das pessoas sobre a democracia indicam que houve uma transição dos valores materiais para os chamados valores intangíveis (tradução nossa).

valuable of the two varieties since it bolsters democratic resilience (Claassen; Magalhães, 2022, p. 883).

Claassen e Magalhães (2022) observam especialmente o caso do Brasil, durante o período pós-crise financeira mundial ocorrida entre 2008 e 2010. O declínio da satisfação com a democracia foi acompanhado pelo declínio no apoio à democracia. Esse mesmo cenário foi mais frequente na amostra de 91 países pesquisados do que o oposto — satisfação e apoio à democracia demonstrarem trajetórias divergentes.

Dessa maneira, não deve ser desprezado o impacto da satisfação com a performance do governo no apoio ao regime democrático como um todo. Retomando o já citado Fukuyama (2014), a legitimidade do Estado depende de algo além da mera *accountability* procedural — é necessário que os cidadãos percebam que suas necessidades estão sendo atendidas. Nesse sentido, se considerarmos que gerir a reputação organizacional de instituições públicas é uma espécie de *accountability* diferenciada, e não simplesmente procedural, conforme indicado por Byrkjeflot (2015), então essa prática tem potencial para aumentar a satisfação dos cidadãos para com as instituições públicas e governos e, conseqüentemente, ampliar a adesão ao regime democrático.

Para tanto, é necessário distinguir o que seria *accountability* tida como procedural e por que gestão da reputação organizacional seria *accountability* diferenciada. Por *accountability*, compreende-se uma série de medidas de responsabilização que ajudam a boa governança (Papadopoulos, 2023, p. 1). Ainda, de acordo com Busoic e Lodge (2016), *accountability* seria o gerenciamento de expectativas. Se medidas procedurais de *accountability* são aquelas para indicar, basicamente, relação de causalidade e responsabilidade, a fim de garantir controle de ações e de resultados, restringimo-nos a mecanismos que aumentam transparência e monitoramento em momento posterior às medidas tomadas.

A reputação organizacional de uma instituição fornece mais do que meros meios para as audiências saberem o que a instituição está fazendo. Ela se baseia em uma série de experiências promovidas entre a organização e seus *stakeholders*, sejam de natureza comunicacional, gerencial, política ou outra, de maneira a criar significados para essa relação. Como afirma Leston-Bandeira (2012), a construção de representação simbólica permite a identificação entre cidadão e parlamento e, conseqüentemente, o aumento da confiança nas instituições. Para tanto,

“the step from information to communication requires considerably more resources and know-how”<sup>13</sup> (Leston-Bandeira, 2012, p. 518).

O trabalho de Claassen e Magalhães (2023) pode contribuir para relacionar reputação organizacional de instituições públicas com satisfação com a democracia e, conseqüentemente, apoio à democracia. Para tanto, outros estudos devem ser feitos para investigar de maneira objetiva junto aos *stakeholders* a reputação do Senado e relacionar esses resultados com o nível de satisfação para com a democracia.

## 2.5 O SENADO FEDERAL E COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Existe, na comunicação social, ramo específico para designar a prática comunicacional exercida por instituições públicas: a comunicação pública. Ainda que parte da literatura diferencie essa da comunicação estatal ou governamental — que atende à agenda do governo, ao passo que aquela teria foco no cidadão ou seria praticada por um conjunto de atores além dos estatais —, ambas devem observar preceito constitucional fundamental: priorizar o interesse público. Mais recentemente, a comunicação pública passou a ser considerada fundamental para o processo de boa governança do setor público, bem como de empoderamento do cidadão para fiscalizar seus representantes:

A comunicação pública, compreendida como o processo de comunicação que ocorre entre as instituições públicas e a sociedade e que tem por objetivo promover a troca ou o compartilhamento das informações de interesse público, passa a desempenhar um papel importante de mediação para as práticas de boa governança (Novelli, 2006, p. 85).

Para Haswani (2013), comunicação pública se diferencia por pressupor a participação ativa do receptor, numa via dupla de interação, a fim de aumentar a relação entre Estado e cidadãos (Figueiredo, 2015, p. 12). Assim, não é suficiente informar, sendo necessário fornecer subsídios ao indivíduo para que seja possível avaliar e opinar sobre o setor público. Por isso, gradualmente a comunicação pública, no Brasil, deixou de limitar-se à mera transmissão, investindo em meios que permitissem ao público interagir com as instituições, pesquisar e aferir dados por conta própria, sendo esse processo instrumental para a consolidação do princípio da

---

<sup>13</sup> “o passo da informação para a comunicação requer consideravelmente mais recursos e *know-how*” (tradução nossa).

transparência. Mais além, a comunicação pública passou a compreender o objetivo de permitir e incentivar a participação dos cidadãos.

Isso não garante à comunicação pública imparcialidade, pois é frequente a ingerência política em sua formulação. Tal constatação, todavia, não invalida o trabalho de comunicação de uma instituição pública que, no mais das vezes, enfrenta a mesma realidade de veículos privados. É o que se pode constatar, por exemplo, na Câmara dos Deputados: em 2015, por meio da Resolução 11/2015, criou-se o cargo de secretário de comunicação, ocupado por deputado federal, que é hierarquicamente superior ao servidor técnico que ocupa o cargo de diretor da secretaria de comunicação daquele órgão. Essa proposta foi alvo de críticas de alguns deputados, como André Figueiredo, que afirmou que isso significava “dar um cheque em branco” para futuros presidentes da Casa colocarem à frente da Secom “um deputado que venha trabalhar a seu serviço” (Figueiredo, 2015, p. 36).

É demasiado inocente pressupor imparcialidade na comunicação ou mesmo no jornalismo, ainda que ele se sustente sobre essa justificativa (Castilho, 2021). Isso não invalida, necessariamente, o profissionalismo, nem os benefícios promovidos por esse tipo de comunicação. Ainda que sob influência política, a comunicação pública pode assumir diversas funções democráticas:

(...) melhoria nos processos administrativos; eficiência na prestação de serviços públicos; informação, educação e cultivo de condutas preventivas que sejam revertidas em melhorias, por exemplo, em saúde, segurança, trânsito e outras áreas; e, do ponto de vista da comunicação estratégica, a construção da imagem de instituições da esfera estatal e dos próprios gestores (Miola; Marques, 2017, p. 14).

Retomando o conceito de esfera pública, ou esferas públicas, compreendemos que se trata de espaço em que atores negociam interesses, na maioria das vezes intermediados por outros atores, como a mídia ou, mais recentemente, as plataformas de mídias sociais. Assim, nem todos os atores possuem a mesma capacidade financeira ou política para assegurar sua presença. Como atestam Silvestrin e Scroferneker (2017):

Entendemos que há um espaço público disponível para a manifestação dos indivíduos que delas fazem parte, principalmente na defesa de interesses comuns. Sob essa perspectiva, a comunicação pública pode auxiliar na reorganização das práticas e das políticas de comunicação das organizações públicas e privadas, que privilegie e estimule a participação e a discussão de assuntos de interesse coletivo (Silvestrin; Scroferneker, 2017, p. 44).

O Senado Federal demonstra preocupação em exercer algumas dessas funções democráticas por meio da comunicação pública há mais de sessenta anos. A primeira iniciativa relevante veio por meio da participação no programa radiofônico “A Voz do Brasil”, a partir de 1962, quando passou a ter 10 minutos do programa. O mesmo setor que produzia matérias de rádio, a Seção de Divulgação, produzia, também, resenhas diárias sobre o cotidiano do Senado para distribuição na imprensa (Figueiredo, 2015, p. 69). Dez anos depois, em 1972, os setores responsáveis por jornalismo radiofônico e escrito foram separados em dois serviços distintos. Nesse mesmo ano, foi instituída a Secretaria de Divulgação e de Relações Públicas (SDIRP), pela Resolução 5848/1972. Uma competência importante desse órgão de assessoramento superior, prevista na resolução, era a de planejar programas de divulgação. Isso demonstra preocupação em tratar comunicação institucional em âmbito de médio e longo prazo.

Com o processo de redemocratização do país, a partir dos anos 1980, houve maior demanda por informações sobre o que acontecia no Senado Federal e, assim, a SDIRP foi reformulada pela Resolução 191, de 1988, passando a ser denominada Secretaria de Comunicação Social (SECS). Novamente, houve a preocupação em incluir a competência do órgão em planejar as ações de comunicação.

Já nos anos 1990, sob a presidência de José Sarney, houve outro avanço relevante na área de comunicação do Senado Federal, com a instituição, em 1996, da TV Senado e, em 1997, da Rádio Senado e da Agência Senado, constituindo-se verdadeiros marcos na comunicação pública brasileira, tanto pela qualidade quanto pela abrangência de seu sinal e pela produção diária de conteúdo. O Senado Federal, até então uma instituição tida como hermética pela população, passou a ser diuturnamente escrutinado pela audiência. Houve resistência de alguns senadores à época, receosos com tamanha exposição (Figueiredo, 2015, p. 64-65). Não à toa, a frequência dos parlamentares no plenário cresceu, bem como o cuidado com aparência. Cada um desses veículos foi aumentando gradualmente sua produção e alcance, até chegar a todo o território nacional. Além de garantir o direito do cidadão de ter acesso aos trabalhos de seus representantes, dando maior publicidade ao que ocorre no parlamento, as mídias legislativas também passaram a contrapor o que se entende por “agenda negativa” dos veículos privados em relação ao Legislativo (Barros et al, 2014, p. 1).

É importante destacar o pioneirismo da TV Senado, considerada a primeira estação televisiva brasileira a ter seu sinal transmitido na internet (Figueiredo, 2015, p. 66). Outros



marcos importantes da agora denominada SECOM foram: o início da visitação institucional para público externo, em meados dos anos 1980 e reestruturada em 1996 (Cruz, 2010, p. 37); a organização de assessoria de imprensa e blogue de internet, em 2009 (Figueiredo, 2015, p. 57); a criação de perfis oficiais em diferentes redes sociais, em 2010 (Figueiredo, 2015, p. 59); o estabelecimento do Manual de Identidade Visual, que padroniza a marca institucional, em 2011 (Brasil, 2011b); e a estruturação da Coordenação de Publicidade e *Marketing*, em 2014 (Brasil, 2014).

Além das produções da SECOM, outras iniciativas foram realizadas a fim de aproximar a instituição da população, tais como: a Livraria do Senado, cujas atividades iniciaram-se em 1969 (Livraria do Senado, 2022); a instituição do Museu do Senado, em 1991 (Brasil, 1991); a implementação da Biblioteca Digital, em 2006 (Brasil, 2006), extensão natural das atividades da Biblioteca Acadêmico Luiz Viana Filho, cujas origens remontam a 1826 (Biblioteca do Senado, 2022); o e-Cidadania, criado em 2011 (Brasil, 2011); e, mais recentemente, em 2022, o Arquivo Digital, que passa a disponibilizar *on-line* o acervo documental da Casa (Comunicação interna, 2022). Cada uma dessas atividades estabelece vínculos entre o Senado e setores da sociedade, além de criar parcerias com outras instituições. Importante ressaltar que todas essas ações relacionam-se, direta ou indiretamente, com a competência legislativa do Senado, seja pela preservação da memória do Legislativo, ou pela divulgação de normas na forma de livros comercializados, ou pelo estímulo ao debate por meio de enquetes, entre outros. Observa-se, assim, preocupação em preservar a legitimidade das iniciativas elencadas ao manter relação com a atividade fim do órgão.

Apesar do alto grau de desconfiança em relação ao parlamento e seus representantes, a população costuma ter percepção altamente positiva desses serviços. Em pesquisa de satisfação realizada em 2021 pelo DataSenado, a quantidade de pessoas que confiam no Senado Federal teve índice de apenas 56%, e somente 11% avaliam a atuação do Senado como boa ou ótima (DataSenado, 2020). Já sobre a Livraria do Senado, por exemplo, o índice de pessoas que se declararam satisfeitas ou muito satisfeitas com os produtos comprados foi de 95% (DataSenado, 2021). Em relação ao e-Cidadania, o nível de satisfação foi de 69% (DataSenado, 2020). Já a visitação institucional turística ao prédio principal do Congresso Nacional conseguiu reverter, em 2019, processo histórico de queda de visitas que persistia desde 2013, atingindo 154.494 visitantes (Gonçalves, 2022, p. 57). Seria possível pressupor, então, que tais iniciativas

colaboram para aprimorar a imagem da instituição e para mitigar parte da desconfiança em relação aos parlamentares, pois, como já dito anteriormente, Carpenter e Krause (2012) afirmam que, via de regra, a população tende a enxergar órgãos públicos como entes mais coesos do que realmente são.

Do ponto de vista institucional, outra importante ação foi a aprovação de planejamentos estratégicos de médio prazo. Esses planejamentos são importantes, pois estabelecem elementos-chave que direcionam ações de diferentes setores da Casa, inclusive da Comunicação Social, tais como: missão, visão, valores e objetivos estratégicos. Essas definições servem também como claro sinal aos colaboradores internos e aos públicos externos sobre a direção que a instituição pretende tomar. Isso é reforçado pela preocupação em manter coerentes tanto as iniciativas de cada setor, quanto a divulgação comunicacional exercida. O primeiro planejamento estratégico do Senado foi aprovado pelo Ato da Comissão Diretora n.º 9, de 2013 (Brasil, 2013) para o decênio 2013-2023. Esse instrumento foi revogado pelo Ato da Comissão Diretora n.º 5, de 2015, atualmente em vigor; essa norma passou a orientar o planejamento estratégico do Senado até 2023. Outra iniciativa para reforçar os valores da Casa foi a Carta de Compromissos, divulgada em abril de 2015 (Brasil, 2015) e que consiste no estabelecimento de princípios e de valores para a administração e para os profissionais que atuam no Senado. Por fim, resultados-chave e indicadores estratégicos são definidos a cada ciclo de planejamento, geralmente com duração de um ano; nesse caso, cada secretaria define metas a serem cumpridas.

Nos últimos anos, outros importantes instrumentos administrativos foram instituídos para colaborar no cumprimento do planejamento estratégico, bem como com preceitos constitucionais que legitimam as ações do Senado, a saber: o Comitê Permanente de Editoria de Qualidade, em 2015 (Brasil, 2015b), destinado a acompanhar a aplicação, atualizar e divulgar o Manual de Comunicação; a Política de Inovação e Empreendedorismo Corporativo, em 2022 (Brasil, 2022), cujo objetivo é estimular iniciativa e participação de *stakeholders* no desenvolvimento de soluções inovadoras; e a Política de Governança Corporativa e Gestão Estratégica, também em 2022 (Brasil, 2022b), que visa à busca de resultados úteis à sociedade, bem como aumentar parâmetros como transparência, economicidade e eficácia.

Considerando que a reputação de uma corporação é baseada na imagem construída pelos indivíduos de dada coletividade e que essa imagem, por sua vez, se desenvolve a partir das diversas interações com a organização, é importante que os valores dessa mesma organização

sejam claramente estabelecidos e que sua atuação mantenha coerência com esses valores. Nesse sentido, a Carta de Compromissos do Senado, que estabeleceu os valores desse órgão, e os ATC 9-2013 e 5-2015, que definiram o planejamento estratégico da Casa, visam a ajustar a atuação do Senado a esses valores. Por outro lado, visto que reputação organizacional configura-se como relação simbólica, e a marca de uma organização é sua representação por meio de símbolos gráficos, é fundamental o estabelecimento de um manual de identidade visual, a fim de padronizar o uso dessa marca, como fez o Senado em 2011. O mesmo vale para o Manual de Comunicação e a supervisão de sua aplicação, a fim de estabelecer uniformidade no discurso proferido pelo Senado a seus públicos distintos. Além disso, estreitar o relacionamento entre o Senado e seus *stakeholders*, como feito na Política de Inovação e Empreendedorismo Corporativo, aprimora a imagem desses em relação à instituição. Já a Política de Governança Corporativa e Gestão Estratégica garante a legitimidade do Senado, ao focar em princípios constitucionais relevantes à sua atuação. Observa-se, assim, uma série de iniciativas adotadas pela Casa nos últimos anos que reforçam positivamente sua imagem e, conseqüentemente, sua reputação organizacional.

### 3 METODOLOGIA

O primeiro desafio deste projeto foi, inicialmente, levantar literatura específica sobre gestão da reputação no setor público. Tendo como base o texto de Carpenter e Krause (2012), tomei contato com autores nórdicos — Wæraas, Byrkjeflot e Sataøen — e, por meio desses, o trabalho de Maor. Esses autores estão no rol fundamental dessa linha de pesquisa, cujas produções lançaram as primeiras luzes sobre gestão reputacional no setor público. A produção desses autores concentra-se entre inícios e meados dos anos 2010. Essa base deu subsídios para pesquisar outros autores estrangeiros.

Outra fonte de pesquisa para autores estrangeiros foi a base de dados ResearchGate, em que foram usados termos-chave para pesquisar textos mais recentes, tais como: "corporate reputation public sector". Também foram especificados alguns detalhes na pesquisa: trabalhos a partir de 2019, do tipo artigo e com texto completo disponível para leitura na plataforma. Por meio dos resultados, foi possível perceber que grande parte dos artigos mais recentes trata de estudos de caso, a maioria com foco em situações muito divergentes do escopo deste trabalho.

O ResearchGate foi proveitoso por outro motivo: poder entrar em contato diretamente com autores cujos textos não estavam disponíveis para leitura na plataforma, ou para elucidar alguma dúvida referente a suas produções. Ainda que apenas dois dos cinco autores contatados tenham respondido, a plataforma é válida como mais uma alternativa para se comunicar diretamente autores.

Já a pesquisa por literatura nacional do tema contou com dois meios principais. O primeiro foi o arquivo da revista *Organicom*, por meio do qual foram encontrados 23 artigos ao serem usados os termos "reputação organizacional" e 13 ao buscar o termo "reputação corporativa". A *Organicom* é considerada a principal revista acadêmica na área de Comunicação organizacional. A outra base pesquisada foi o repositório de teses da Capes, cujas palavras-chave usadas retornaram resultados conforme o quadro abaixo:

Tabela 1 — Termos usados para pesquisa no repositório de teses da Capes

Termo	Quantidade
gestão reputação setor público	14
gestão reputação serviço público	19
reputação corporativa serviço público	5
reputação corporativa setor público	9
reputação organizacional setor público	5
reputação organizacional serviço público	6

Fonte: elaboração do autor.

Em ambos os bancos de dados, os artigos encontrados, em sua maioria, têm escopo distinto a este trabalho, focando-se, por exemplo, em estudos de caso de corporações privadas, ou tratando o termo “reputação” de maneira mais ampla e genérica, diferente do sentido usado nesta dissertação. Da pesquisa levantada, resultaram os textos abaixo que poderiam contribuir para esta dissertação.

Tabela 2 — Textos encontrados nas bases de dados

Título	Categoria	Universidade	Área	Autor(a)	Ano
O papel estratégico da Comunicação na construção e sustentação da reputação corporativa: um estudo de caso numa empresa do setor elétrico	Dissertação	Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais	Administração	Dario Arantes Nunes	2007
Imagem e reputação na gestão da identidade organizacional	Artigo	Universidade Católica de Brasília	Comunicação Social	Luis Carlos Assis Iasbeck	2007
Dimensões da gestão pública nos embates de opinião pública: uma proposta de <i>framework</i>	Dissertação	Universidade Federal da Paraíba	Gestão Pública e Cooperação Internacional	Renato Martins Leitão	2019
Monitoramento e uso de informações sobre clientes e marcas em mídias e redes sociais digitais: um estudo em empresas públicas	Tese	Universidade Federal de Minas Gerais	Ciência da Informação	Frederico Giffoni De Carvalho Dutra	2020

Antecedentes e consequentes da reputação corporativa baseada no cliente: uma aplicação no setor bancário	Dissertação	Universidade de Fortaleza	Gestão Empresarial	Vitor Moreira Angelim Pessoa	2020
--	-------------	---------------------------	--------------------	------------------------------	------

Fonte: elaboração do autor.

Complementarmente, na pesquisa documental foram levantadas normas relacionadas à gestão da reputação da Casa, tendo como ponto de partida a Carta de Compromissos (Brasil, 2015) e o primeiro planejamento estratégico do Senado (Brasil, 2013). A justificativa para escolher essas duas normas como ponto de partida para a pesquisa foi devido ao fato de ter sido essa a primeira vez que a administração da Casa preocupou-se em estabelecer, de maneira oficial por meio de ato, pressupostos tão caros à reputação de uma organização: seus valores, sua identidade e um plano de longo prazo para manter o foco das ações nessas diretrizes. A partir de ambos, foram encontrados dispositivos normativos que os alteravam ou complementavam. Também, em contato com o DataSenado em 2022, foram solicitadas pesquisas realizadas por esse órgão que avaliavam a satisfação de usuários em relação aos serviços prestados pela Casa, pelo que retornaram duas: uma sobre o e-Cidadania (DataSenado, 2020) e outra sobre a Livraria do Senado (DataSenado, 2021).

Durante a pesquisa bibliográfica, dois artigos chamaram mais atenção: o de Wæraas e Byrkjeflot (2012) e o de Wæraas e Sataøen (2014). No primeiro, são discutidos cinco desafios para a gestão da reputação organizacional no setor público. No segundo, os autores investigam como gestores de hospitais públicos noruegueses tratam questões de ordem reputacional das instituições em que trabalham, por meio de entrevistas qualitativas semiestruturadas. Nesse artigo, os gestores de hospitais públicos noruegueses são entrevistados usando-se pesquisa qualitativa semiestruturada. Em contato com Sataøen em 2022, foi solicitado o roteiro usado, a fim de analisar as perguntas feitas. O roteiro, enviado no idioma norueguês e traduzido por meio do Google Tradutor, concentra-se em perguntas abertas, do tipo: “o que é reputação organizacional para você?”, ou “você acredita lidar com reputação organizacional no seu cotidiano como profissional?”.

Compreendeu-se que essa deveria ser a linha a ser adotada para este trabalho: analisar como gestores do Senado encaram a questão da reputação organizacional e como isso tem sido trabalhado pela instituição. Uma das principais razões era a que, à época em que se definiu essa

linha, ainda havia dúvidas sobre a viabilidade de se gerir reputação organizacional no setor público — especialmente em parlamentos. Deve-se destacar que o foco do trabalho não é a reputação organizacional do Senado, que pressupõe como suas múltiplas audiências o percebem e, nesse caso, necessariamente teriam que ser ouvidas, mas sim a gestão da reputação organizacional do Senado — nesse caso, a gestão realizada por gestores de áreas-chave.

Entendeu-se que a entrevista seria instrumento adequado para se investigar as opiniões e o modo de ação dos gestores do Senado em relação à gestão da reputação organizacional. Conforme Sanglard et al (2022), a entrevista busca “colher respostas a partir da perspectiva do entrevistado”, tendo acesso “às observações e aos pensamentos dos outros”.

Entre as razões para se optar pelo modelo semiestruturado, está o fato de reputação organizacional ser ainda um conceito muito aberto na mente de gestores que lidam com isso, não necessariamente alinhados com o conceito que fundamenta este trabalho. Além disso, como se questiona uma fórmula sobre como se deve tratar gestão da reputação no setor público, não adiantaria fechar as perguntas em itens muito específicos, pois não necessariamente, na visão do gestor, aquele item é relevante ao tema. Assim, o modelo semiestruturado de entrevista permite diálogo menos rígido, sem, todavia, deixar de lado a estratégia estabelecida para a pesquisa, mantendo-se o mesmo conjunto de perguntas centrais a todos os entrevistados.

Optou-se por pesquisa qualitativa, pois a preocupação não foi quantificar ou criar estatísticas, mas sim investigar as distintas opiniões e atitudes em relação a três questões basilares: reputação organizacional, legitimidade e democracia. Assim, para este trabalho, foi mais importante interpretar as respostas, e por isso boa parte do questionário não era objetivo.

Assim, o roteiro elaborado para esta pesquisa foi dividido em três partes. Na primeira, são feitas perguntas de caráter aberto sobre reputação organizacional e sua gestão no Senado Federal. Na segunda parte, retomando a proposta de Wæraas e Byrkjeflot (2012) e Wæraas (2020) de que, para órgãos públicos, é mais importante ater-se a sua legitimidade do que a uma reputação organizacional positiva, questiona-se sobre a legitimidade do Senado Federal perante a sociedade. Por fim, na etapa final da entrevista, foram avaliados os conceitos trazidos por Leston-Bandeira (2012) sobre a necessidade de parlamentos criarem relações simbólicas com sua audiência, bem como os trazidos por Byrkjeflot (2015), de que gestão da reputação organizacional é espécie de *accountability* e isso, por sua vez, é algo importante para o sistema

democrático. Para tanto, usou-se como contextualização das perguntas as invasões, ocorridas em 8 de janeiro de 2023, aos palácios na Praça dos Três Poderes, em Brasília.

Para certificar-se de que os entrevistados compreendiam as perguntas e suas respostas seriam o mais alinhado possível com este trabalho, foram apresentados os conceitos aqui usados, em cada bloco da entrevista: o que é reputação organizacional, o que é legitimidade e os desafios enfrentados atualmente pelos governos democráticos. Após a entrevista-piloto, ajustes foram feitos de maneira a deixar a entrevista mais objetiva e fluida.

A diversidade de representantes escolhidos — não se restringindo apenas a gestores da Secretaria de Comunicação — teve como base o entendimento de que o Senado tem reputações distintas para públicos distintos. Acrescentou-se à pesquisa figura característica do órgão legislativo — um parlamentar, cujo discurso e ações têm impacto relevante na reputação do órgão, visto que o principal intermediador entre o Senado e seus públicos — a mídia — costuma focar-se na atuação parlamentar.

Claro que gestores e parlamentares representam apenas uma parte de todos os *stakeholders* do Senado, mas são aqueles responsáveis pela formação do discurso da instituição, que impactará as demais audiências. Recomenda-se que seja realizado futuramente outro trabalho, para analisar outros *stakeholders*, mormente o público externo, de preferência de maneira segmentada, a fim de alcançar diferentes nichos que são impactados por interfaces distintas do Senado.

Sobre a amostra, entendeu-se que o mais adequado fosse uma amostra de conveniência, pois a quantidade de pessoas entrevistadas é relativamente pequena, porém são indivíduos que desempenham papéis chave. Conforme Sanglard et al (2022), na amostra de conveniência, “o pesquisador seleciona a ambiência que deseja estudar e entrevista quem escolher e se dispor a conceder a entrevista” e é necessária quando “se deseja entrevistar alguém muito específico”. As entrevistas foram realizadas presencialmente nos meses de maio a agosto de 2023. Novamente, o escopo deste trabalho é discutir a viabilidade de gerir a reputação organizacional em um órgão como o Senado e investigar como isso é feito.

Portanto, foram entrevistados sete gestores de órgãos-chave para o desenvolvimento da reputação organizacional do Senado: dois servidores da Secretaria de Comunicação Social, três da Diretoria-Geral, um da Secretaria-Geral da Mesa e um parlamentar. Compreendeu-se que essas são as áreas administrativas que mais lidam com a reputação organizacional do Senado e a



formação acadêmica e profissional de seus gestores — mormente administração, comunicação social e relações públicas — permitiriam que essas pessoas tivessem visão sobre o tema alinhada com este trabalho. A necessidade de se entrevistar ao menos um parlamentar foi reforçada ao longo das entrevistas por quase todos os gestores, por considerarem que a atividade legislativa e os discursos emitidos por cada um dos 81 senadores são determinantes na formulação da reputação do Senado.

Os entrevistados foram mantidos anônimos, pois expressam opiniões pessoais acerca de seu trabalho e do órgão a que estão vinculados. Em todas as entrevistas, foram usados dois gravadores de som para garantir o registro; os áudios foram posteriormente transcritos usando-se a plataforma Cockatoo.

## 4 ANÁLISE DE DADOS

Neste capítulo, serão analisadas as respostas dadas pelos entrevistados para o questionário elaborado para esta dissertação. Como o roteiro de perguntas serviu como guia, em formato semiestruturado e qualitativo, a maioria das respostas foi aberta, com muitas reflexões por parte dos entrevistados. Para criar uma base de dados, foi necessário sintetizar respostas e extrair o denominador comum entre todas elas, o que não foi possível em todos os casos, pois algumas respostas foram muito extensas, ou divergiram do escopo da questão. Alguns trechos são destacados por tratarem diretamente as questões inquiridas.

### 4.1 FALTA DE PROJETO PARA A REPUTAÇÃO ORGANIZACIONAL DO SENADO

Um dos principais achados revelados pelas entrevistas é a falta de projeto de reputação organizacional no Senado Federal, algo expresso por todos os entrevistados. O que se verificam, atualmente, são diferentes iniciativas sem planejamento coordenado, como ressalta o entrevistado 1: “Eu acho que nós não temos um projeto. Temos algumas iniciativas, mas elas não fazem parte de uma proposta unificada.”. Esse diagnóstico vai ao encontro do que atestam Carpenter e Krause (2012), de que a maior parte do setor público trata de sua reputação organizacional por meio de iniciativas não coordenadas.

O mesmo é ressaltado pelo entrevistado 2, que percebe a comunicação do Senado, como um todo, “muito dispersa”, sem “ação conjunta” de todos os setores envolvidos. O entrevistado 3 entende da mesma maneira: “A gente dizer que faz especificamente uma gestão [da reputação organizacional], não fazemos”.

### 4.2 RECONHECIMENTO DA IMPORTÂNCIA DA REPUTAÇÃO ORGANIZACIONAL

Não obstante a carência de projeto de gestão da reputação organizacional, todos os entrevistados consideram o conceito relevante tanto para o Senado, quanto para órgãos públicos de maneira geral, além de entenderem que, em suas rotinas, lidam diuturnamente com ações pertinentes para a reputação organizacional do Senado. Essa visão expressada pelos gestores entrevistados reforça o entendimento de Wæraas e Byrkjeflot (2012) segundo o qual as instituições públicas passaram,

gradualmente, a detectar a necessidade de não apenas ser mais transparentes e responsáveis, mas também de conquistar a confiança do público por meio do aprimoramento de sua imagem.

#### 4.3 DIFICULDADES ESPECÍFICAS PARA GERIR REPUTAÇÃO ORGANIZACIONAL NO SETOR PÚBLICO E NO PODER LEGISLATIVO

Vários entrevistados reconhecem a dificuldade em se implementar tal objetivo em órgão do Poder Legislativo, como destaca o entrevistado 3: “acho que, no caso de órgãos que estão muito expostos, o tempo todo, ao escrutínio popular, ao escrutínio da mídia, dos formadores de opinião, uma gestão de imagem é uma coisa muito difícil de ser feita”.

Os desafios citados nas entrevistas foram muitos:

- a dificuldade de o público geral distinguir cada órgão do Legislativo, percebendo, por exemplo, Senado, Câmara dos Deputados e Congresso Nacional como a mesma coisa;
- disputas de interesse entre os Três Poderes; o antagonismo com a imprensa e os modos como essa intermedeia a imagem do Senado para a sociedade; a composição em colegiado do parlamento, em comparação a outros órgãos que têm um mandatário único;
- a maneira cada vez mais personalizada como os parlamentares gerem seus mandatos, relegando à Casa os problemas e avocando para si os méritos; entre outras.

Nesse sentido, discorre o entrevistado 1: “em instituições parlamentares, as decisões são colegiadas, então a força maior é do plenário e o plenário é composto por todos os seus membros. Isso traz uma camada de complexidade para a gestão da reputação”.

As dificuldades citadas acima estão alinhadas com alguns dos problemas indicados por Wæraas e Byrkjeflot (2012) na gestão da reputação para o setor público, a saber: o problema político — ingerência de instâncias políticas superiores, personalização de méritos institucionais por políticos etc. — e o de singularidade — a falta de distinção entre os diversos órgãos públicos.

#### 4.4 DIFERENTES INICIATIVAS AJUDAM A APRIMORAR A REPUTAÇÃO ORGANIZACIONAL DO SENADO FRENTE A PÚBLICOS DISTINTOS

A falta de gestão da reputação organizacional no Senado não impede ações exitosas que favorecem a imagem da Casa, na opinião dos entrevistados, ainda que descoordenadas e com efetividade limitada. Como pontua o entrevistado 3: “não quer dizer que as ações da Casa não façam diferença; sim, fazem muita diferença, só não acredito que tenha como separar o exercício da função constitucional de uma gestão paralela técnica.”.

Similarmente, muitos entrevistados reconhecem a eficiência do Senado em se comunicar com certos *stakeholders*, por meio de determinados canais, tais como: boletins administrativos; plataformas que permitem transparência e *accountability* da gestão; gerenciamento de recursos humanos; atendimento a demandas de senadores; a implementação das estações de TV e de rádio; a presença na internet e nas redes sociais; os processos de licitação; entre outros. Muitos indicam o aprimoramento nos últimos anos de alguns desses canais. Contudo, alguns entrevistados ressaltam que nem todos os *stakeholders* do Senado contam com canais de comunicação adequados.

Ao solicitar que os entrevistados citassem ao menos três exemplos de ações relevantes à reputação organizacional do Senado realizadas nos últimos cinco anos, as mais citadas foram:

- Criação de cota nos contratos de terceirizados para mulheres de baixa renda vítimas de violência doméstica (citada por quatro entrevistados);
- Liga do Bem (citada por dois dos entrevistados) — grupo de voluntários criado em 2015 e formado por colaboradores da Casa e por pessoas da sociedade civil para realizar ações sociais (Institucional, 2022).;
- Ações relativas ao Bicentenário da Independência do Brasil (citadas por dois dos entrevistados).

Em relação às demais ações citadas, percebe-se que os entrevistados tendem a lembrar-se daquelas relativas às suas áreas de atuação. Com exceção de um entrevistado, que citou apenas 20% de exemplos relacionados à sua área, os demais citaram, em média, 80% de ações que se relacionam com suas áreas atuais ou de origem.

#### 4.5 OS SENADORES SÃO DETERMINANTES PARA A REPUTAÇÃO ORGANIZACIONAL DO SENADO

Seis dos entrevistados expressaram a preponderância da atuação dos parlamentares na construção da imagem institucional da Casa. Senadores tendem a modular sua relação com o Senado

conforme objetivos políticos específicos, conforme ressalta o entrevistado 1: “o fato positivo é personalizado, o fato negativo é institucionalizado”. Essa estratégia serviria não apenas para políticos avocarem para si méritos do trabalho legislativo e desvencilharem-se de eventuais problemas ocorridos no parlamento, mas também para, deliberadamente, manter a reputação do Senado mais fraca em relação à deles. Sobre essa questão, o entrevistado 7 pondera: “as pessoas idealizam muito o que é a representação, que na prática é só um reflexo do que é a própria sociedade. Mas a sociedade não se espelha, ela não consegue se enxergar naquilo que ela mandou para cá”.

Tal constatação vai ao encontro do que defendem, por exemplo, Barros et al (2021): a comunicação praticada pelos parlamentares sobrepuja cada vez mais a comunicação institucional dos órgãos públicos. Esse fenômeno vem sendo favorecido pelo avanço de espaços virtuais, tais como redes sociais, que vêm-se constituindo como novas ágoras políticas.

Políticos exploram essas novas possibilidades adotando estratégias para alimentar constantemente seus perfis com publicações, promovendo o que se denomina “conexão permanente”. Paralelamente, parece haver declínio do uso de mídia institucional por esses atores, visto que as mídias sociais permitem maior controle e personalização do conteúdo. Como ressalta o entrevistado 6: “a formação da reputação do Senado diz muito mais respeito aos membros, porque são eles que compõem a função constitucional do Senado. As outras são áreas-meio, que podem auxiliar ou não, mas elas não existem sem a atividade-fim do Senado”.

Isso explica o ceticismo de alguns entrevistados no que se refere a um projeto de comunicação propriamente dito para gerir a reputação organizacional do Senado Federal. Como afere o entrevistado 3, “as forças de quem movimenta a opinião pública em relação aos poderes constituídos são muito mais fortes do que os instrumentos de gestão podem dar conta”. Esse entendimento de que a reputação organizacional do Senado é dada, prioritariamente, por meio de sua atividade-fim tem respaldo nos argumentos de Wæraas e Byrkjeflot (2012): é muito mais relevante para órgãos públicos aterem-se às atividades para as quais têm legitimidade, observando a legalidade de suas ações, do que priorizarem uma reputação organizacional positiva, ou mantê-la positiva indefinidamente. Não obstante, quatro dos entrevistados acreditam que as áreas política e burocrática do Senado colaboram para a construção de reputação organizacional positiva.

#### 4.6 O SENADO GOZA DE REPUTAÇÃO ORGANIZACIONAL POSITIVA E É POSSÍVEL APRIMORÁ-LA

Sobre como acreditam que a sociedade percebe a reputação organizacional do Senado, quatro entrevistados acreditam ser positiva ou ela tem melhorado, especialmente se a pergunta referir-se à atuação burocrática da Casa. Quando perguntados se é possível o Senado conquistar, ou manter, uma reputação organizacional positiva perante a sociedade, cinco acreditam que sim; nesse caso, três pontuaram a grande oscilação que a reputação organizacional do Senado sofre, seja devido à atuação parlamentar, seja por outras razões. Todos os entrevistados acreditam que a sociedade considera o Senado Federal órgão legítimo do Poder Legislativo.

#### 4.7 NÃO HÁ CONSENSO SOBRE QUAL É O MAIOR DESAFIO PARA A REPUTAÇÃO ORGANIZACIONAL NO SENADO

Ao perguntar qual o maior desafio para a gestão da reputação organizacional do Senado, as respostas foram diversas:

- definir uma estratégia de reputação organizacional para o Senado;
- convencer a sociedade de que o Senado é instituição democrática;
- ser desenvolvida atividade política capaz de conduzir a Casa com um mínimo de finalidade, de maneira coerente e respeitosa, independentemente de agendas políticas das facções que compõem o Senado;
- conscientizar a sociedade sobre o que o Senado faz;
- a quantidade de pessoas que falam pelo Senado;
- trabalhar a imagem do político e o conhecimento da função do Senado Federal;
- a sociedade compreender o próprio funcionamento do Estado brasileiro.

#### 4.8 O SENADO É ALVO DE CAMPANHA PARA DESACREDITÁ-LO

Seis dos entrevistados acreditam que houve avanço do extremismo nos últimos anos, tanto no Brasil, quanto no resto do mundo. Ainda, cinco entrevistados acreditam haver campanha de *fake news* com intenção de desacreditar as instituições democraticamente constituídas e o Senado é um dos alvos.

Nesse ponto, destaca-se fala do entrevistado 6: “houve uma campanha para desacreditar o fazer político. E bom, sim, o Senado está dentro desse âmbito de instituições que se relacionam com o fazer político e com os políticos — diretamente, Poder Executivo e Legislativo. Isso se somou a uma outra campanha para desacreditar o Supremo Tribunal Federal”.

#### 4.9 REPUTAÇÃO POSITIVA DOS TRÊS PODERES NÃO EVITARIA AS INVASÕES DE 8 DE JANEIRO DE 2023

Quando indagados sobre as invasões aos Palácios localizados na Praça dos Três Poderes, em 8 de janeiro de 2023, apenas três dos entrevistados acreditam que, caso as instituições gozassem de melhor reputação organizacional perante o público, as manifestações poderiam ter sido evitadas, ou contado com menos adeptos.

Nesse ponto, destaca-se ponderação do entrevistado 1: “tem uma conotação do mundo da política que não está em sintonia com o mundo institucional. (...) Não acho que está na conta da reputação, está na conta da política e o mundo da política não é regido pela racionalidade”. O entrevistado 7 também é dessa opinião: “essas pessoas não atacaram as instituições pelos motivos que você me pergunta (...) eles não acreditam na democracia”.

#### 4.10 O SENADO AGE PARA REFORÇAR A DEMOCRACIA E REALIZA AÇÕES PARA DIVULGAR ISSO

Por fim, todos os entrevistados entendem que o Senado tem agido para reforçar a democracia no Brasil e, para cinco entrevistados, a Casa tem promovido ações — de comunicação ou de outra natureza — que relacionam o Senado a seu papel democrático. Foi frequente, todavia, o uso de termos que indicavam certa hesitação quanto a essa prática — “pouco”, “timidamente”, “não sei”, “apenas para certos aspectos” etc.

Considerando o potencial benefício desse tipo de ação para manter o Senado relevante nas esferas públicas, seria interessante maior investimento na divulgação do papel dessa instituição na democracia do país. Pois, isso contribuiria tanto para a prestação de contas, quanto para a construção de representações simbólicas, conforme Leston-Bandeira (2012). Além disso, focaria naquilo que legitima o Senado Federal, aspecto fundamental para sua atuação, conforme Wæraas e Byrkjeflot (2012).

#### 4.11 PRINCÍPIOS E DESAFIOS

É possível identificar no Senado Federal, por meio das respostas dos gestores entrevistados, alguns princípios importantes para a gestão da reputação organizacional elencados neste trabalho. Por exemplo, conforme Wæraas e Sataøen (2014): haver preocupação genuína, por parte dos gestores, com a reputação da instituição, visto que todos consideram esse conceito importante para o órgão e que lidam com isso em seu cotidiano; estabelecimento de valores institucionais que servem de base tanto para a identidade, quanto para a imagem e para a reputação organizacional, ao ser apontado esses como alguns dos elementos importantes à reputação do Senado e que já se verificam; comunicação aos diferentes *stakeholders* de maneira coerente com os valores estabelecidos, ainda que muitos gestores entrevistados apontam que nem todos os *stakeholders* têm comunicação adequada com o Senado; e uma diferenciação do Senado em relação a outros órgãos, o que é possível verificar quando muitos entrevistados dizem que o Senado divulga seu papel para a democracia do país.

Na linha analisada por Leston-Bandeira (2012), vários entrevistados apontam a busca pela construção de representações simbólicas entre o Senado e sua audiência, ao citarem diversas campanhas de comunicação institucional e outras iniciativas. Essas campanhas não são, meramente, prestação de contas, mas sim tentativa de agregar valores à instituição. É o caso, por exemplo, da campanha promovida para o Bicentenário da Independência, ou as ações da Liga do Bem.

Essas iniciativas distintas, especialmente serviços mais longevos, como a Livraria do Senado e sua atuação em feiras literárias, o e-Cidadania, a Rádio Senado e a Biblioteca, acabam atingindo nichos específicos da audiência, ecoando o conceito de esferas públicas plurais, de acordo com Breese (2011). Isso foi reforçado, por exemplo, na fala de um dos entrevistados, ao lembrar a população impactada pela presença do Senado em feiras literárias de cidades pequenas, em contraste com a população de Brasília, que tem a oportunidade de visitar o Congresso.

Por fim, retomam-se as ideias de Wæraas e Byrkjeflot (2012) de que é mais importante para órgãos públicos manter sua legitimidade, em vez de procurar manter reputação organizacional muito positiva. De acordo com todos os entrevistados, a sociedade enxerga o Senado como órgão legítimo para cumprir sua função constitucional. Não que isso exclua, de acordo com diferentes entrevistados, desafios como aqueles cinco levantados por Wæraas e Byrkjeflot (2012). Foram citados, em mais de uma oportunidade, o problema político, causado



pela ingerência por ser órgão colegiado; o problema de carisma, por ser um órgão historicamente distante do cotidiano da sociedade; o de singularidade, por ser de difícil compreensão por boa parte da população; e o de excelência, por ser muito custoso, por exemplo, almejar uma comunicação excelente com todos os *stakeholders*. Com maior ou menor grau, todos esses pontos foram levantados por todos os entrevistados.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compreende-se concluído o projeto de investigação exploratória sobre a prática de gestão da reputação organizacional no Senado Federal. Em linhas gerais, aferiu-se que os gestores gerenciam a reputação dessa instituição, porém de maneira descoordenada. Algumas conclusões interessantes podem ser extraídas deste estudo e é possível indicar alguns caminhos futuros para se aprofundar a análise sobre a prática de gestão da reputação organizacional no Senado Federal.

A primeira é a constatação de uma dualidade: gestores do Senado reconhecem a importância de gerir reputação organizacional e entendem que lidam com isso em seu cotidiano. Diversas ações em diferentes áreas administrativas, nos últimos anos, reiteram essa preocupação com a reputação do Senado. Desde campanhas de comunicação, passando por programas socioambientais à expedição de normas que impactam na identidade da organização, todas essas iniciativas foram relevantes para a reputação do Senado.

Todavia, esses mesmos gestores constatam que não há planejamento coordenado para esse fim; constatam, também, que as ações dos parlamentares são determinantes para constituir a reputação organizacional do Senado. Por fim, segundo os gestores entrevistados, iniciativas da administração têm eficácia limitada sobre a reputação organizacional da instituição. Assim, segundo eles, por mais que a administração da Casa se esforce, o fator preponderante para a reputação do Senado é a atuação parlamentar, fato identificado, por alguns entrevistados, como um problema para a gestão da reputação. Curiosamente, como se verá mais adiante, a iniciativa apontada pelos entrevistados como a mais relevante para a reputação do Senado, nos últimos cinco anos, foi justamente uma iniciativa da área-meio.

Contudo, alguns dos gestores entrevistados ponderam a possibilidade de haver múltiplas reputações para o Senado, a depender do público a ser questionado e também a maneira como é abordado: o que pensam sobre o Senado como um todo, ou sobre um aspecto específico, por exemplo. As pesquisas de opinião realizadas pelo DataSenado sobre a Livraria do Senado e sobre o e-Cidadania reforçam isso, ao demonstrarem maior satisfação por parte das pessoas que acessam esses serviços.

É certo que o Senado não se comunica bem com parte de seus *stakeholders*, de acordo com alguns gestores entrevistados. Nesse caso, seria interessante aprofundar o entendimento

sobre os diversos públicos que compõem a audiência do Senado, com vistas a identificar esses perfis e compreender o que pensam a respeito do Senado — qual imagem esses indivíduos projetam sobre a instituição —, seja de forma ampla, ou de maneira específica, com foco em alguma iniciativa relevante para a reputação dessa organização. Ainda, são necessários mais estudos para compreender os diferentes pesos dessas múltiplas reputações, caso existam, de maneira a determinar como impactam o Senado.

Outra constatação é de que os gestores do Senado entrevistados, em sua maioria, acreditam que essa Casa é objeto de campanha com intuito de desacreditá-la. Além disso, apesar da importância dada à reputação organizacional, essa não seria capaz de alterar os rumos das invasões aos palácios na Praça dos Três Poderes, em 8 de janeiro de 2023, conforme os entrevistados. Se reputação organizacional pode não ser muito eficaz para combater casos extremos de formação de bolhas de opinião baseadas em notícias falsas, como o ocorrido à época do evento citado, talvez ainda seja de relevância para o sistema democrático, ao conseguir penetrar esferas públicas de audiências específicas, menos radicalizadas.

Nesse sentido, é válida a distinção estabelecida pelo artigo de Claassen e Magalhães (2022) entre satisfação com a democracia e apoio à democracia, além de identificar objetivamente o que afeta o último. Considerando-se que gestão da reputação organizacional seria espécie de *accountability*, a influência de uma reputação organizacional positiva de instituições públicas estaria no campo da satisfação com a democracia, que, indiretamente, influencia o apoio à democracia. Contudo, mais análises precisariam ser feitas, a fim de avaliar o quanto a reputação organizacional pode, de fato, beneficiar órgãos públicos e, conseqüentemente, repercutir no sistema democrático como um todo.

Nesse sentido, uma pesquisa que relacionasse o percentual de pessoas que confiam em organizações públicas com boa reputação em comparação com aquelas que gozam de reputação ruim pode identificar um fator objetivo para elucidar a relevância da reputação organizacional do setor público para a democracia. Pois baixa confiança nas instituições democraticamente constituídas tem sido um dos fatores que colocam o sistema democrático em risco (Foa; Mounk, 2016, p. 19; Latinobarómetro, 2023, p. 12, 15; Leston-Bandeira, 2012, p. 520). Conforme Leston-Bandeira (2012), uma das maneiras de criar confiança da sociedade nas instituições é por meio de representações simbólicas, justamente uma das conseqüências de uma reputação organizacional bem gerida.

Compreender as diferentes audiências poderia ser um caminho para a criação do planejamento coordenado para a gestão da reputação do Senado. Ajudaria, também, a identificar quais áreas necessitam de maior esforço de divulgação. Além disso, caso se comprove a relevância da gestão da reputação de órgãos públicos para a consolidação da democracia, isso poderia nortear o discurso da instituição. Pois, por um lado, boa parte dos gestores entrevistados alegou não haver esforço de comunicação que relacione o Senado à defesa da democracia, apesar de todos reconhecerem a importância desse órgão para o tema. Se considerarmos, conforme demonstrado na revisão bibliográfica, que o mais importante para um órgão público é ater-se a sua legitimidade, certamente um parlamento poderá reforçar sua legitimidade ao expor à sociedade sua importância no sistema democrático.

Vale destacar que a ação com maior impacto na reputação organizacional do Senado, nos últimos anos, segundo a maioria dos gestores entrevistados, não vem da área de comunicação social, nem da área política da Casa: trata-se do programa que cria cota de vagas de emprego terceirizadas para mulheres de baixa renda vítimas de violência doméstica. Isso reforça o entendimento de que iniciativas da administração podem, sim, ter impacto relevante na reputação da organização pública junto a *stakeholders* específicos.

Por fim, a maioria dos entrevistados entende que a reputação organizacional do Senado é positiva, pode ser aprimorada e assim mantida. Portanto, isso indica que é válido a administração desse órgão investir nessa estratégia, considerando os potenciais benefícios.

Gerir a reputação organizacional no setor público é possível e essa gestão ocorre no Senado Federal. Todavia, ela deve afastar-se dos conceitos inicialmente pensados para o setor privado. Especificidades de cada órgão devem ser consideradas ao se planejar ações que impactem os *stakeholders* da instituição. Esse trabalho tem potencial de trazer benefícios tanto para o órgão público, como a garantia de recursos e a satisfação de seus colaboradores, quanto para o sistema democrático, ao fortalecer a legitimidade, a *accountability* e a confiança da sociedade nas instituições constituídas.

No caso do parlamento, ainda que seja órgão colegiado, formado por conjunto de representantes eleitos, o impacto das ações da área administrativa na reputação organizacional do órgão não deve ser ignorado. Especialmente porque, da mesma maneira que é errado considerar um órgão público como ente monolítico (Carpenter; Krause, 2012, p. 29), também é errado considerar as audiências desse órgão como algo igualmente uniforme. Manter-se relevante nas

diferentes esferas públicas, usando meios como a comunicação pública, é fundamental nos dias atuais, para que a instituição obtenha engajamento público e capital político a fim de garantir recursos. E, mais importante, contribuir para o sistema democrático do país, ao aumentar o apreço da sociedade pelas instituições constituídas.

## REFERÊNCIAS

ALBERT, S.; WHETTEN, D. A. Organizational identity. **Research in organizational behaviour**, Greenwich, v. 7, p. 263-295, 1985.

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.

ANDERS, G. As economy slows, reputation takes on added meaning. **The Wall Street Journal**, Nova Iorque, 9 jan. 2008. Disponível em: <https://www.wsj.com/articles/SB119984421847176813>>. Acessado em: 18 set. 2023.

BARNEY, J. Firm resources & sustained competitive advantage. **Journal of Management**, Thousand Oaks, v. 17, n. 1, p. 99-120, 1991.

BARROS, A. T.; BERNARDES, C. B.; FARIA, C. F. S.; BUSANELLO, E. Presença parlamentar nas mídias sociais: a estruturação dos mandatos digitais na Câmara dos Deputados. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 58, n. 232, out. 2021.

BARROS, A. T.; BERNARDES, C. B.; RODRIGUES, M. R. O discurso fundador das mídias legislativas da Câmara dos Deputados. **E-Legis**, Brasília, v. 7, n. 14, p. 7-25, 2014.

BIBLIOTECA DO SENADO. Missão e histórico. **Senado Federal**, Brasília. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/biblioteca/sobre-a-biblioteca/missao-historico>>. Acessado em: 12 out. 2022.

BUSUIOC, M.; LODGE, M. Reputation and accountability relationships: managing accountability expectations through reputation. **Public Administration Review**, Hoboken, v.77, n.1, ago. 2016.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução n.º 26, de 1 de julho 1991**. Institui o Museu Histórico do Senado Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 1991.

BRASIL. Senado Federal. **Portaria da Diretoria-Geral n.º 115, de 16 de maio de 2006**. Brasília, DF: Senado Federal, 2006.

BRASIL. Senado Federal. **Ato da Mesa do Senado Federal n.º 3, de 20 de dezembro de 2011**. Institui o Programa e o Portal e-Cidadania. Brasília, DF: Senado Federal, 2011.

BRASIL. Senado Federal. **Ato da Comissão Diretora n.º 13, de 13 de julho de 2011**. Dispõe sobre a utilização da marca do Senado Federal, disciplina a criação de marcas na Instituição e orienta sobre a aplicação das Armas Nacionais. Brasília, DF: Senado Federal, 2011b.

BRASIL. Senado Federal. **Ato da Comissão Diretora n.º 9, de 24 de abril de 2013**. Aprova o Planejamento Estratégico do Senado Federal, composto pelo Mapa Estratégico Institucional e o Plano de Metas da Administração. Brasília, DF: Senado Federal, 2013.

BRASIL. Senado Federal. **Ato da Comissão Diretora n.º 8, de 10 de junho de 2014**. Altera o Ato da Comissão Diretora n.º 14, de 2013, para corrigir inconsistências formais e realizar mudanças para promover a racionalização administrativa. Brasília, DF: Senado Federal, 2014.

BRASIL. Senado Federal. **Ato da Comissão Diretora n.º 5, de 30 de abril de 2015**. Revisa e altera os objetivos estratégicos do plano estratégico institucional e as diretrizes para a administração do Senado Federal estabelecidos, respectivamente, nos Atos da Comissão Diretora n.º 9, de 2013 e n.º 1, de 2014. Brasília, DF: Senado Federal, 2015.

BRASIL. Senado Federal. **Portaria da Diretoria-Geral n.º 3839, de 27 de maio de 2015**. Brasília, DF: Senado Federal, 2015b.

BRASIL. Senado Federal. **Ato da Presidência do Senado n.º 15, de 8 de agosto de 2022**. Dispõe sobre o Sistema de Inovação e Empreendedorismo Corporativo no Senado Federal. Brasília, DF: Senado Federal, 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Ato da Comissão Diretora n.º 3, de 7 de abril de 2022**. Altera o Regulamento Administrativo do Senado Federal, consolidado pelo Ato da Comissão Diretora n.º 2, de 2018, para adequar as competências e atribuições do Comitê de Governança Corporativa e Gestão Estratégica à instituição da Política de Governança Corporativa e Gestão Estratégica do Senado Federal. Brasília, DF: Senado Federal, 2022b.

BREESE, E. B. Mapping the variety of public spheres. **Communication Theory**, Hoboken, v. 21, n. 2, p. 130-149, mai. 2011.

BYRKJEFLLOT, H. Driving forces, critiques, and paradoxes of reputation management in public organizations. In: WÆRAAS, A.; MAOR, M. (org.). **Organizational reputation in the public sector**. Londres: Routledge, 2015, p. 54-74.

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

CASTILHO, C. Ser ou não ser imparcial no jornalismo: uma velha dúvida numa nova realidade. **Observatório da Imprensa**, São Paulo, 21 set. 2021. Disponível em: <<https://www.observatoriodaimprensa.com.br/imprensa-em-questao/ser-ou-nao-ser-imparcial-no-jornalismo-uma-velha-duvida-numa-nova-realidade/>>. Acessado em: 26 jan. 2023.

CHADE, J. Profissional, a ameaça golpista da extrema direita é tudo menos "tabajara". **UOL**, São Paulo, 4 fev. 2023. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2023/02/04/profissional-a-ameaca-golpista-da-extrema-direita-e-tudo-menos-tabajara.htm>>. Acessado em: 4 fev. 2023.

CIFUENTES, I. O.; LEÓN, I. M. M. Influence of management style on employee views of corporate reputation: application to audit firms. **Business Research Quarterly**, Thousand Oaks, v. 17, n. 4, out. 2014, p. 223-241.

CLAASSEN, C.; MAGALHÃES, P. C. Effective government and evaluations of

democracy. **Comparative Political Studies**, Thousand Oaks, v. 55, n. 5, p. 869–894, abr. 2022.

COMUNICAÇÃO INTERNA. Senado lança plataforma que disponibiliza arquivos históricos no formato digital. **Senado Federal**, Brasília, 8 jun. 2022. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/06/08/senado-lanca-plataforma-que-disponibiliza-arquivos-historicos-no-formato-digital>>. Acessado em: 12 out. 2022.

CRUZ, W. B. C. **Projeto de visita do parlamento brasileiro**: construção de uma nova imagem. 2008. 76 f. Dissertação (Especialização em Comunicação Legislativa) — Universidade do Legislativo Brasileiro e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Brasília, 2008.

DATASENADO. **Pesquisa DataSenado**: como usuários avaliam o e-Cidadania. Brasília: Senado Federal, jun. 2020.

DATASENADO. **Pesquisa de satisfação**: Livraria do Senado. Brasília: Senado Federal, mai. 2021.

DOWLING, G. R.; GARDBERG, N. A. Keeping score: the challenges of measuring reputation. *In*: BARNETT, M. L.; POLLOCK, T. G. (org.). **The Oxford Handbook of Corporate Reputation**. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 47.

EIU. Democracy Index 2022. Economist Intelligence Unit, Londres. Disponível em: <<https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/>>. Acessado em: 15 out. 2023.

FIGUEIREDO, A. A. **Um parlamento, duas comunicações**: estudo comparativo entre os veículos de comunicação da Câmara e do Senado. 2015. 89 f. Dissertação (Especialização em Comunicação Legislativa) — Senado Federal, Brasília, 2015.

FOA, R. S.; MOUNK, Y. A desconexão democrática. **Journal of Democracy em Português**, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 1-21, out. 2016.

FOMBRUN, C. J. The building blocks of corporate reputation: definitions, antecedents, consequences. *In*: BARNETT, M. L.; POLLOCK, T. G. (org.). **The Oxford handbook of corporate reputation**. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 94-113.

FOMBRUN, C. J.; VAN RIEL, C. B. M. The reputational landscape. **Corporate Reputation Review**, Londres, v. 1, n. 1, p. 1-16, jul. 1997.

FREEMAN, R. E.; MCVEA, J. F. A stakeholder approach to strategic management. **SSRN Electronic Journal**, Rochester, 2001. Disponível em: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=263511](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=263511)>. Acessado em: 11 fev. 2023.

FUKUYAMA, F. States and democracy. **Democratization**, Abingdon-on-Thames, v. 21, n. 7, p. 1326-1340, dez. 2014.

GONÇALVES, H. S. **Programa de visitação institucional ao Congresso Nacional**: uma experiência de educação para a democracia. 2022. 107 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — Câmara dos Deputados, Brasília, 2022.



GRIFFIN, A. **New strategies for reputation management**: gaining control of issues, crises, and corporate social responsibility. Londres: Kogan Page, 2008. 184 p.

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

HASWANI, M. **Comunicação pública**: bases e abrangências. São Paulo: Saraiva, 2013. 200 p.

IASBECK, L. C. A. Imagem e reputação na gestão identidade organizacional. **Organicom**, São Paulo, v. 4, n. 7, p. 84-97, dez. 2007.

INSTITUCIONAL. Conhecendo o Senado: Liga do Bem. **Senado Federal**, Brasília, out. 2022. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/documentos/seminarios/conhecendo-o-senado/pdfs/liga-do-bem.pdf>>. Acessado em: 24 out. 2023.

INTERLEGIS. História. **Senado Federal**, Brasília. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/interlegis/sobre/historia>>. Acessado em: 3 fev. 2023.

LATINOBARÓMETRO. On-line analysis. **Corporación Latinobarómetro**, Santiago. Disponível em: <<https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>>. Acessado em: 3 fev. 2023.

LEITÃO FILHO, A. X. **A ambiguidade do processo de legitimação democrática em Habermas**: uma leitura crítica. 2022. 392 f. Tese (Doutorado em Filosofia) — Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2022.

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.

LIVRARIA DO SENADO. Institucional. **Senado Federal**, Brasília. Disponível em: <<https://livraria.senado.leg.br/institucional>>. Acessado em: 12 out. 2022.

LIU, J. Reputational criteria. *In*: CARROLL, C. E. (org.). **The Sage Encyclopedia of Corporate Reputation**. Thousand Oaks: Sage Publications, 2016, p. 675.

MAOR, M. Theorizing bureaucratic reputation. *In*: WÆRAAS, A.; MAOR, M. **Organizational reputation in the public sector**. Londres: Routledge, 2015, p. 17-36.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. Salvador: Juspodivm, 2021. 1040 p.

MENDES, S.; ALCÂNTARA, M. PL de Bolsonaro insiste em questionar resultado das urnas só no 2º turno. **Metrópoles**, Brasília, 23 nov. 2022. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/brasil/eleicoes-2022/pl-de-bolsonaro-insiste-em-questionar-resultado-das-urnas-so-no-2-turno>>. Acessado em: 25 jan. 2023.

MENEZES, D.; COSTA, M. A. Reputação, conceito superlativo. **Meio & Mensagem**, São Paulo, ano 45, n. 2045, p. 20-21, jan. 2023.

MIOLA, E.; MARQUES, F. P. J. Por uma definição de comunicação pública: tipologias e experiências brasileiras. *In*: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO E POLÍTICA, 7., 2017, Porto Alegre. **Anais** [...]. Porto Alegre: Compolítica, 2017. Disponível em: <<http://compolitica.org/novo/anais-2017/>>. Acessado em: 11 fev. 2023.

MOUNK, Y. **O povo contra a democracia**: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. 432 p.

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.

NOVELLI, A. L. C. R. O papel institucional da comunicação pública para o sucesso da governança. **Organicom**, São Paulo, v. 3, n. 4, p. 75-89, jun. 2006.

PITKIN, H. **The concept of representation**. Berkeley: University of California Press, 1972. 332 p.

RINDOVA, V.P. The image cascade and formation of corporate reputations. **Corporate Reputation Review**, Londres, v. 1, n. 1, p. 188-94, 1998.

RINDOVA, V. P.; FOMBRUN, C. J. Constructing competitive advantage: the role of firm-constituent interactions. **Strategic Management Journal**, Hoboken, v. 20, p. 691-710, 1999.

RINDOVA, V. P.; MARTINS, L. Show me the money: a multidimensional perspective on reputation as an intangible asset. *In*: BARNETT, M. L.; POLLOCK, T. C. (org.). **The Oxford handbook of corporate reputation**. Oxford: Oxford University Press, p. 16-33, 2012.

RINDOVA, V.; POLLOCK, T. G.; HAYWARD, M. Celebrity firms: the social construction of market popularity. **The Academy of Management Review**, Nova Iorque, v. 31, n. 1, p. 50-71, jan. 2006.

SANGLARD, F. N.; GARCÊZ, R. L.; MAIA, R. C. M. Entrevistas. *In*: MAIA, R. C. M. (org.). **Métodos de pesquisa em comunicação política**. Salvador: Edufba, 2022, p. 173-204.

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.

SILVESTRIN, C. B.; SCROFERNEKER, C. M. A. Comunicação pública e comunicação organizacional: quando o interesse público prevalece. *In*: SCROFERNEKER, C. M. A.; AMORIM, L. R. (org.). **(Re) leituras contemporâneas sobre comunicação organizacional e relações públicas**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2017, p. 41-52.

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.; BYRKJEFLOT, 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.

WÆRAAS, A.; SATAØEN, H. L. Trapped in conformity: translating reputation management into practice. **Scandinavian Journal of Management**, Amsterdã, v. 30, n. 2, p. 242-253, jun. 2014.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora UnB, 2004, vol. 1. 456 p.

WEIGELT, K.; CAMERER, C. Reputation and corporate strategy: a review of recent theory and applications. **Strategic Management Journal**, Hoboken, v. 9, p. 443-454, 1988.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A — Roteiro da entrevista

Apresentação de conceito sobre reputação organizacional:

De acordo com Rindova e Martins (2012), reputação organizacional é como a audiência percebe a instituição, de maneira coletiva, sendo que essa percepção é intermediada por atores, tais como a mídia, e é também resultado das diversas interações da instituição com os diferentes *stakeholders*, ou públicos interessados.

Quais elementos considera essenciais para a reputação organizacional? Exemplos:

- Identidade visual
- Missão, objetivo, valores
- Veiculação de comunicação institucional
- Produtos e serviços de qualidade
- Outros?

Considera o conceito de reputação organizacional importante para uma organização pública?

Em sua opinião, quais são as diferenças e os desafios em trabalhar a reputação organizacional em uma organização pública, em comparação ao mercado privado?

Como você acredita que a sociedade percebe a reputação organizacional do Senado Federal? Por quê?

Acha possível o Senado Federal manter reputação organizacional positiva perante a sociedade?

Em sua visão, quais setores internos são estratégicos para o desenvolvimento da reputação organizacional do Senado Federal, do ponto de vista organizacional?

- Secretaria de Comunicação Social
- Secretaria de Relações Públicas e Comunicação Organizacional
- Diretoria-Geral
- Outros?

Acredita que as áreas citadas costumam cooperar entre si para a formação da reputação organizacional do Senado Federal?

A fim de obter melhores resultados para a reputação organizacional do Senado Federal, acredita ser necessária a contratação de fornecedores externos, tais como empresas especializadas em comunicação, ou o corpo de servidores é capaz de lidar com as demandas desse projeto?

Você entende que lida, em seu cotidiano, com projetos que tenham impacto direto na reputação organizacional do Senado Federal?

Poderia citar ao menos três exemplos de iniciativas do Senado Federal relevantes para sua reputação organizacional, nos últimos 5 anos?

No caso do Senado Federal, considera que as áreas política e burocrática da Casa costumam colaborar para a formação de uma reputação organizacional coerente e positiva?

Qual é o maior desafio para a reputação organizacional do Senado Federal, em sua opinião? Alguma sugestão sobre como superá-lo?

Apresentação de conceito sobre *stakeholders*:

Conjunto de colaboradores internos e externos, tais como: fornecedores, funcionários, agentes políticos e sociedade.

Acredita que o Senado se comunica adequadamente com seus *stakeholders*?

Acredita que o público geral perceba o Senado Federal como órgão legítimo do Poder Legislativo?

Você acha que o extremismo avançou ao longo da última década no mundo e no Brasil?

Caso as instituições que representam os Três Poderes da União tivessem melhor reputação organizacional, as invasões aos palácios ocorridas em Brasília em 8 de janeiro de 2023 poderiam ter sido evitadas, ou pelo menos contado com menos adeptos?

Acredita haver uma campanha de *fake news* para desacreditar as instituições constituídas? Em caso positivo, o Senado seria um dos alvos?

O Senado Federal tem agido para reforçar a democracia no Brasil?

Existe alguma iniciativa de comunicação específica que relaciona o papel democrático exercido pelo Senado?

## APÊNDICE B — Grelha de respostas

	Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3	Entrevistado 4	Entrevistado 5
Quais elementos considera essenciais para reputação corporativa?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todas as citadas</li> <li>• Ações concretas</li> <li>• Coerência entre todos os elementos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todas as citadas</li> <li>• Área política da Casa</li> <li>• Tudo interfere um pouco</li> </ul>	Área política da Casa	Comunicação institucional	Produtos e serviços de qualidade
Reputação corporativa é conceito importante para organização pública?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Quais as diferenças e desafios em trabalhar a reputação corporativa em organização pública, em comparação ao mercado privado?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Composição da diretoria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autonomia</li> <li>• Nível educacional da população</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autonomia</li> <li>• Reflexos da área política</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lucro como objetivo</li> <li>• Interesses políticos inconstantes no órgão público: ora quer se relacionar com a sociedade, ora não</li> <li>• No órgão público, produto subjetivo, difícil de ser parametrizado</li> </ul>	Lucro como objetivo
Como a sociedade percebe a reputação corporativa do Senado?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Positiva</li> <li>• Oscila muito</li> <li>• Muito impactada pela atuação política</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Negativa se associado à área política</li> <li>• Positiva se associado às iniciativas da administração</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Blocada (indistintamente todas as Casas)</li> <li>• Oscila muito</li> <li>• Do ponto de vista burocrático, o Senado está muito bem, melhor até do que alguns órgãos</li> </ul>	Negativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Negativa</li> <li>• Oscila muito</li> </ul>
Porquê?	A sociedade precisa de perceber o benefício daquele órgão	Depende de como a pergunta for feita: se induzida ou não	<ul style="list-style-type: none"> <li>• População não sabe distinguir cada Casa</li> <li>• Má vontade da imprensa</li> <li>• Atuação da área política</li> <li>• Uma ação positiva não tem o mesmo impacto de uma negativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O Senado se comunica mal</li> <li>• Falta de senadores que sejam grandes articulistas</li> <li>• Tem-se igualado à Câmara</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O Senado é representado por muitos atores</li> <li>• Uma ação positiva não tem o mesmo impacto de uma negativa</li> </ul>
É possível o Senado manter reputação corporativa positiva?	Muito dificilmente	Sim	Não	Sim	Sim
Quais setores são estratégicos para a reputação corporativa do Senado?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todos os citados</li> <li>• Parlamentares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SECOM</li> <li>• DGER</li> <li>• SGM</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todos os citados</li> <li>• Parlamentares</li> <li>• SGM</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SECOM</li> <li>• SGM</li> <li>• DGER</li> <li>• SRPCO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ouvidoria</li> <li>• SECOM</li> <li>• SRPCO</li> <li>• SGM</li> <li>• e-Cidadania</li> </ul>

	Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3	Entrevistado 4	Entrevistado 5
Essas áreas costumam cooperar entre si?	Sim	Sim	Sim	Pouco	Hoje bem mais
É necessário apoio de fornecedores externos para que o Senado tenha reputação corporativa positiva?	Não temos um projeto	Não	Não	Sim	Não
Você lida, em seu cotidiano, com projetos que impactam a reputação corporativa do Senado?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
O Senado se comunica com todos os seus stakeholders?	Com alguns, sim; com outros, não	Sim	Com alguns, sim; com outros, não	Não	Sim
Cite três iniciativas do Senado relevantes para sua reputação corporativa, nos últimos 5 anos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reciclagem</li> <li>Contratação de mulheres vítimas de violência doméstica como terceirizadas</li> <li>Vibra</li> <li>Interlegis</li> <li>TV Senado</li> <li>Rádio Senado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Campanha do Bicentenário da Independência</li> <li>Campanha contra fake news e consequente criação de serviço de checagem de informações relativas ao Senado</li> <li>Campanha sobre liberdade de imprensa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recepção de parlamentares eleitos, em 2019</li> <li>Responsabilidade social</li> <li>Engajamento em causas femininas</li> <li>Contratação de mulheres vítimas de violência doméstica como terceirizadas</li> <li>Liga do Bem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jovem Senador</li> <li>Feiras Literárias</li> <li>Comissão Senado do Futuro</li> <li>e-Cidadania</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Liga do Bem</li> <li>Visitação virtual</li> <li>Oficina Legislativa</li> <li>Contratação de mulheres vítimas de violência doméstica como terceirizadas</li> <li>Tradução em Libras nas transmissões da TV Senado</li> </ul>
As áreas política e burocrática da Casa colaboraram para formar reputação corporativa coerente e positiva?	—	Sim	Sim	Não	Sim
Qual o maior desafio para a reputação corporativa do Senado?	Definir uma estratégia	Ser considerado instituição democrática importante pela sociedade	Haver atividade política capaz de conduzir a Casa com um mínimo de finalidade, de maneira coerente e respeitosa, independentemente de agendas políticas	As pessoas sabem o que o Senado faz	A quantidade de pessoas que falam pelo Senado
Alguma sugestão para superá-lo?	—	<ul style="list-style-type: none"> <li>Educação para a cidadania</li> <li>Campanhas</li> <li>Coordenação interna com esse intuito</li> </ul>	—	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comunicar-se melhor com as bases</li> <li>Não se limitar a TV, Rádio</li> <li>Ações diretas em faculdades</li> </ul>	Não
O público percebe o Senado como órgão legítimo do Poder Legislativo?	Sim, por força de lei	Sim	Sim	Sim, por carisma	Sim, por força de lei

	Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3	Entrevistado 4	Entrevistado 5
O extremismo avançou ao longo da última década no Brasil e no mundo?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Caso os Três Poderes tivessem melhor reputação corporativa, as invasões aos palácios ocorridas em 8 de janeiro poderiam ter sido evitadas, ou contado com menos adeptos?	Não	Sim	Não	Sim	Sim
Acredita haver campanha de fake news para desacreditar as instituições constituintes?	Sim	Sim	Não	Sim	Não sei
O Senado seria um dos alvos?	Sim	Sim	Não mais	Sim	Não sei
O Senado tem agido para reforçar a democracia no Brasil?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Existe alguma iniciativa de comunicação especificamente para relacionar o papel democrático do Senado?	Sim: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Veículos de comunicação do Senado</li> <li>• Ações da SECOM como um todo</li> </ul>	Sim: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Campanha contra fake news</li> <li>• Campanha contra invasões do 8 de janeiro</li> <li>• Veículos de comunicação do Senado</li> <li>• Ações da SECOM como um todo</li> </ul>	Algo específico feito pela Comunicação, não, mas sim a atuação política	Não sei	Sim: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Redes sociais do Senado</li> <li>• Veículos do Senado</li> <li>• Ações da SECOM como um todo</li> </ul>



	Entrevistado 6	Entrevistado 7
Quais elementos considera essenciais para reputação corporativa?	Área política da Casa	<ul style="list-style-type: none"> <li>Área política da Casa</li> <li>Comunicação institucional</li> </ul>
Reputação corporativa é conceito importante para organização pública?	Sim	Sim
Quais as diferenças e desafios em trabalhar a reputação corporativa em organização pública, em comparação ao mercado privado?	Autonomia	Autonomia
Como a sociedade percebe a reputação corporativa do Senado?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tem melhorado, mas ainda não é completamente positiva</li> </ul>	Negativa
É possível o Senado manter reputação corporativa positiva?	População não compreende o processo legislativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Atuação da área política</li> <li>População não compreende o processo legislativo</li> </ul>
Quais setores são estratégicos para a reputação corporativa do Senado?	Parlamentares • Todos os demais setores	<ul style="list-style-type: none"> <li>Parlamentares</li> <li>SGM</li> </ul>

	Entrevistado 6	Entrevistado 7
Essas áreas costumam cooperar entre si?	Sim	Pouco
É necessário apoio de fornecedores externos para que o Senado tenha reputação corporativa positiva?	Sim – depende do projeto	Sim
Você lida, em seu cotidiano, com projetos que impactam a reputação corporativa do Senado?	Sim	Sim
O Senado se comunica com todos os seus stakeholders?	Sim	Com alguns, sim; com outros, não
Cite três iniciativas do Senado relevantes para sua reputação corporativa, nos últimos 5 anos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contratação de mulheres vítimas de violência doméstica como terceirizadas</li> <li>Sessão como morativa da instalação dos 200 anos da Assembleia Constituinte de 1823</li> <li>Campanha do Bicentenário da Independência</li> <li>Tour do Senado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aprovação de projeto das vacinas</li> <li>Aprovação da reforma tributária</li> <li>Aprovação de projeto que garante igualdade de salário entre homens e mulheres</li> </ul>
As áreas política e burocrática da Casa colaboraram para formar reputação corporativa coerente e positiva?	Sim	Pouco
Qual o maior desafio para a reputação corporativa do Senado?	Trabalhar a imagem do político e o conhecimento da função do Senado Federal	A sociedade compreender o próprio funcionamento do Estado brasileiro
O público percebe o Senado como órgão legítimo do Poder Legislativo?	Sim	Educação para a cidadania

	Entrevistado 6	Entrevistado 7
O extremismo avançou ao longo da última década no Brasil e no mundo?	Não sei	Sim
Caso os Três Poderes tivessem melhor reputação corporativa, as invasões aos palácios ocorridas em 8 de janeiro poderiam ter sido evitadas, ou contado com menos adeptos?	Não	Não
Acredita haver campanha de fake news para desacreditar as instituições constituídas?	Sim	Sim
O Senado seria um dos alvos?	Sim	Sim
O Senado tem agido para reforçar a democracia no Brasil?	Sim	Sim
Existe alguma iniciativa de comunicação especificamente para relacionar o papel democrático do Senado?	Sim: • Ações da SECOM como um todo	Muito timidamente

