

DIRETORIA DE IMAGEM INSTITUCIONAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA: UMA COEXISTÊNCIA DE PARADIGMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Alessandra Cristina Zanetti¹, Antonio Gasparetto Júnior²

Resumo: A administração pública é a atividade exercida pelo Estado e se efetiva na gestão dos interesses públicos, seja através da prestação de serviços, seja pela organização interna do governo, ou ainda pela intervenção no campo privado, através de seus órgãos e agentes, caracterizando assim, a função administrativa. Ao longo do tempo, a forma de se administrar a coisa pública tomou diferentes contornos de acordo com a época e suas configurações sociais e políticas. Desse modo, o presente artigo procura identificar a presença dos diferentes modelos de administração pública (Patrimonialista, Burocrática, Gerencial e Societal) na Diretoria de Imagem Institucional da Universidade Federal de Juiz de Fora, unidade administrativa responsável pela comunicação e imagem da universidade com seu público interno e externo. Para isso, buscou-se identificar as características principais de cada modelo e seu contexto histórico pela ótica dos principais teóricos do tema e após essa discussão, analisou-se, através de categorias analíticas específicas, quais modelos estão presentes no setor. Como um espelho em menor escala da realidade da administração pública brasileira, percebeu-se que na Diretoria de Imagem os modelos coexistem, ainda que os paradigmas burocrático e gerencial predominem, evidenciando que esses modelos não passaram por um processo estanque de surgimento e decadência, mas sim se amalgamaram ao longo do tempo.

Palavras-chave: Administração pública; modelos administrativos; Diretoria de Imagem Institucional.

1 Graduada em Turismo e em Direito, ambas pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Discente do Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) da UFJF. Assistente em Administração na UFJF.

2 Pós-doutor pela Universidade de São Paulo (USP) e Doutor em História pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), com estágio de doutoramento na Université Paris IV – Sorbonne. Docente do Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) da UFJF.

THE INSTITUTIONAL IMAGE DEPARTMENT OF THE FEDERAL UNIVERSITY OF JUIZ DE FORA: A COEXISTENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION PARADIGMS

Abstract: The Public administration is the activity carried out by the State and is effective in managing public interests, whether through the provision of services, or through the internal organization of the government, or even through intervention in the private domain, through its departments and agents, thus characterizing, the administrative function. Over time, the way of managing public affairs took on different contours according to the era and its social and political configurations. Thereby, this article aims to identify the presence of different models of public administration (Patrimonialism, Bureaucracy, New Public Management and Societal) in the Institutional Image Department of the Federal University of Juiz de Fora, the administrative unit responsible for the communication and image of the university with its internal and external audiences. To this end, we sought to identify each model's main features and their historical context from the perspective of the leading theorists on the subject. After this discussion, we analyzed, through specific analytical categories, which models are present in the sector. As a small-scale mirror of the reality of Brazilian public administration, we noticed the models coexist in the Image Department. However, the Bureaucratic and Managerial paradigms prevail, evidencing that these models did not undergo a stagnant process of emergence and decline but amalgamated over time.

Keywords: Public administration; administrative models; Institutional Image Department.

1 INTRODUÇÃO

Um Estado não se compõe apenas por sua Constituição e demais normas, mas corresponde também a um modelo de organização ou administração pública (Silva *et al.* 2018). Assim, ao longo de sua evolução histórica, o Estado brasileiro passou por diferentes modelos administrativos. Durante seu Período Colonial, Imperial e Republicano (em sua fase inicial), o principal paradigma foi o patrimonialista e sua indistinção entre público e privado. A partir de 1930, o modelo burocrático foi adotado nacionalmente visando combater os abusos até então praticados, mas com o passar do tempo esse modelo também se desgastou e suas distorções foram se intensificando. Na década de 90, reformas administrativas foram implementadas e o gerencialismo se instalou no panorama governamental, contudo sem responder aos anseios dos cidadãos e a partir de 2002 buscou-se uma nova alternativa fundamentada na articulação entre Estado e sociedade que ficou conhecida como administração pública societal.

Apesar de serem paradigmas distintos, conforme afirma Secchi (2009), devemos entender essa evolução como um processo cumulativo, onde o surgimento de um novo modelo não gera o abandono completo do modelo passado, mas sim sua adaptação a uma nova realidade. Essa interação de

modelos na gestão nacional também pode ser percebida em menor escala, dentro da realidade das organizações públicas.

Dessa forma, este artigo tem por objetivo reconhecer e discutir os diferentes modelos de administração pública refletidos nas práticas de gestão da Diretoria de Imagem Institucional da Universidade Federal de Juiz de Fora. Para tanto, é importante entender os contextos de origem e as principais características de cada paradigma, para depois aplicar, dentro de categorias analíticas específicas, os contornos de cada modelo às práticas adotadas no setor em estudo.

Essa investigação é importante para o aumento do número de pesquisas voltadas para a área da administração pública e o consequente acúmulo de conhecimento a respeito do tema. Sobre a unidade que terá suas práticas de gestão analisadas, temos, conforme o Relatório 2023 (UFJF, 2024), que a Diretoria de Imagem Institucional foi criada em 2010, e atualmente, pelo organograma da Universidade, possui status de diretoria e está subordinada à Administração Central. Configura entre as suas atribuições, contribuir para que os programas, projetos e ações da UFJF nas áreas de ensino, pesquisa e extensão se tornem conhecidos pela sociedade. Também é responsável pela elaboração de documentos e pelo planejamento e execução de ações comunicacionais que divulguem a imagem da instituição. Cabe ainda à diretoria a coordenação do atendimento ao público (interno e externo) realizado através da Central de Atendimento (CAT).

Em relação a sua organização interna, desde que o setor foi criado, foram estabelecidas coordenações em cada uma das áreas de especialização do setor, sendo elas o audiovisual, cerimonial e eventos, comunicação interna e externa, criação e design, divulgação científica, fotografia, secretaria, redes sociais e a Central de Atendimento (UFJF, 2024).

A metodologia adotada foi a pesquisa qualitativa, que conforme Galvão; Pluye; Ricarte (2018), fornecem descrições detalhadas de fenômenos complexos, incluindo seus aspectos contextuais, com foco em análises aprofundadas. Em relação aos meios, o artigo tem por base a pesquisa bibliográfica de autores que tratam da administração pública, seus modelos e reformas, além de documentos institucionais da Diretoria de Imagem. Primeiro foram coletadas informações a respeito de cada paradigma da administração pública, suas origens históricas, seu conceito e suas características, sendo eles os modelos patrimonialista, burocrático, gerencial e societal. Após a análise individual de cada modelo, compondo o referencial teórico da pesquisa, por meio de uma avaliação empírica, foram identificados quais modelos estão presentes na administração da Diretoria de Imagem. Como resultado, obteve-se no mínimo uma categoria analítica de cada modelo, sendo que os paradigmas preponderantes tiveram mais de uma categoria apresentada, sempre com base no referencial teórico.

O presente trabalho está dividido em quatro capítulos, contando com esta introdução e a conclusão. O próximo capítulo trata da apresentação

dos quatro modelos administrativos pesquisados, precedido de uma breve explicação do conceito de administração pública. Depois, será apresentada uma análise dos dados obtidos, com a identificação de alguns elementos que remetem aos modelos de administração pública presentes na Diretoria de Imagem Institucional da UFJF.

2 OS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Antes de adentrar nos modelos da Administração Pública, através de uma breve exposição do seu contexto histórico e características, primeiro é importante entender do que se trata o conceito de Administração Pública.

Conforme José dos Santos Carvalho Filho (2014), a expressão “administração pública” pode conter mais de um sentido, sobretudo pela grande variedade de tarefas e atividades que compõem o objetivo do Estado e o grande número de órgãos e agentes públicos encarregados de sua execução. Assim, o autor divide o conceito sob a ótica dos executores da atividade pública e da própria atividade.

Em seu sentido objetivo, a administração pública consiste na própria atividade administrativa exercida pelo Estado através de seus órgãos e agentes, caracterizando assim, a função administrativa. Trata-se da gestão dos interesses públicos, seja através da prestação de serviços públicos, seja por sua organização interna, ou ainda pela intervenção no campo privado. Mas seja qual for a hipótese, a destinatária dessa gestão é sempre a sociedade. Não se pode ter outro entendimento da função pública que não seja voltada aos indivíduos, com vistas a sua proteção e bem-estar (Carvalho Filho, 2014).

Subjetivamente a administração pública também pode significar o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que têm a função de executar as atividades administrativas. Sob esse ângulo não deve ser confundida com qualquer dos Poderes estruturais do Estado, sobretudo o Executivo (o poder administrador por excelência).

Em seu aspecto subjetivo, devemos destacar a função administrativa em si e não o poder em que ela é exercida, já que o Legislativo e o Judiciário também exercem a atividade administrativa no que se refere a organização interna dos seus serviços e servidores. Assim, todos os órgãos e agentes desses poderes quando exercem função administrativa são integrantes da administração pública. (Carvalho Filho, 2014).

No mesmo sentido, Dwight Waldo (1964) nos traz duas definições, uma que entende a administração pública como “a organização e a gerência de homens e materiais para a consecução dos propósitos de um govêrno.” (Waldo, 1964, p. 4) e outra, segunda à qual “Administração Pública é a arte e a ciência da gerência aplicada aos negócios de estado.” (Waldo, 1964, p. 4).

Seja qual for a perspectiva, a administração pública pode ser resumidamente entendida como a gestão dos interesses públicos por meio da

prestação de serviços públicos, mas nem sempre esse conceito foi aplicado. Ao longo da evolução histórica ocidental quatro paradigmas se destacam na administração do Estado (aqui tido como conceito que surge ao final da Idade Média a partir do fortalecimento dos Estados Absolutistas), são eles os modelos Patrimonialista, Burocrático, Gerencial e o Societal. A seguir veremos cada um em suas particularidades.

2.1 O modelo Patrimonialista

Para Bruno Garschagen (2022), o patrimonialismo pode ser entendido de forma simplificada como uma confusão entre o público e o privado e acontece quando um agente do governo trata o patrimônio público e sua administração como algo de sua propriedade. Seu conceito original foi cunhado pelo sociólogo Max Weber e envolve uma complexidade muito maior, pois baseia-se na dinâmica das relações de poder existentes na Europa medieval, onde o senhor feudal era dono de um território e ali estabelecia seu poder com os dominados sob a justificativa da posse de um bem, ou seja, seu patrimônio (Garschagen, 2022).

Com o advento do Estado moderno e dos reinos unificados, e seu aparato burocrático e jurídico próprio, houve a separação entre a esfera pública e privada do poder. Porém, nem sempre aqueles que detinham o poder faziam essa separação, principalmente nas monarquias absolutistas.

O modelo patrimonialista de administrar a coisa pública brasileira, segundo Rubens Goyatá Campante (2003), tem suas raízes no Estado português e foi implementado no período colonial. Posteriormente foi reforçado com a vinda da corte lusitana em 1808, pois até esse momento, podemos considerar que ainda não havia um “Estado Brasileiro” formalmente constituído. Com a chegada da família real, todo o aparelho estatal é transferido para o Brasil e com ele suas mazelas, incluindo essa forma tradicional de administração pública, que se tornou um padrão e permaneceu durante a Independência, o período Imperial e parte da história republicana nacional, ou seja, é a estrutura de poder que por mais tempo dominou o Brasil.

Como forma de dominação ou poder, esse modelo apresenta-se principalmente relacionado nos campos econômico e sociopolítico como determina Campante (2003). Economicamente se estabelece através do capitalismo politicamente orientado, onde o Estado não permite aos seus agentes econômicos o livre desenvolvimento, ou seja, é intervencionista e visa os interesses particulares de quem detém o poder político. Em seu contexto sociopolítico, Campante (2003) utiliza a obra de Raymundo Faoro, que determina que na realidade patrimonialista brasileira, a sociedade não se dividia em classes, mas sim em estamento burocrático e o restante da sociedade, incluindo entre estes as camadas proprietárias ou não, “O estamento é uma camada organizada e definida politicamente por suas relações com o Estado, e,

socialmente, por seu *modus vivendi* estilizado e exclusivista.” (Campante, 2003, p. 154). Assim temos que:

[...] o patrimonialismo é intrinsecamente personalista, tendendo a desprezar a distinção entre as esferas pública e privada. Em uma sociedade patrimonialista, em que o particularismo e o poder pessoal reinam, o favoritismo é o meio por excelência de ascensão social, e o sistema jurídico, *lato sensu*, englobando o direito expresso e o direito aplicado, costuma exprimir e veicular o poder particular e o privilégio, em detrimento da universalidade e da igualdade formal-legal. O distanciamento do Estado dos interesses da nação reflete o distanciamento do estamento dos interesses do restante da sociedade (Campante, 2003, p. 154-155).

Isso quer dizer que no modelo patrimonialista o interesse privado prevalece sobre o interesse público, subvertendo o princípio basilar das condutas estatais, gerando assim práticas condenáveis como o clientelismo, a troca de favores, o personalismo, a centralização do poder e o não-profissionalismo.

Na visão de Campelo (2010), o patrimonialismo pode ser dividido em duas formas, o patrimonialismo político-administrativo e o institucionalizado.

O político-administrativo é aquele que se nota na conduta dos servidores públicos, sejam eles do alto, médio ou baixo escalão, gerando uma conduta privatista da coisa pública na qual o interesse privado prevalece sobre o interesse coletivo. Já o patrimonialismo institucional ou institucionalizado, é aquele que já resta formalizado institucionalmente, ou seja, ele aparece de forma normatizada seja na legislação ou nas instituições do próprio Estado.

Conforme as monarquias absolutistas foram sendo superadas e os princípios do Estado Liberal foram avançando, o modelo de gestão pública patrimonialista foi perdendo força. No Brasil, o processo de transição do modelo patrimonialista para o burocrático tem início com a Revolução de 30 e o começo da Era Vargas, mas nem por isso o antigo modelo foi superado completamente já que, até os dias de hoje, vemos seus resquícios na gestão do Estado brasileiro e em suas instituições.

2.2 O modelo Burocrático

Conforme Secchi (2009) o modelo burocrático também é atribuído a Max Weber, pois ele o analisou e estruturou suas principais características, mas o modelo já era disseminado nas administrações públicas, religiosas e militares de alguns países, principalmente no continente europeu, desde o século XVI, consolidando-se no século XX pela ampliação das democracias e o avanço do capitalismo industrial, forçando os Estados a abandonarem antigas práticas patrimonialistas, já que agora necessitavam de um modelo administrativo

com clara distinção entre o público e o privado e que permitisse aos agentes econômicos maior liberdade para o desenvolvimento de seu potencial.

O modelo de gestão burocrática pode ser conceituado, de acordo com Campelo (2010), como, aquele que baseia sua legitimidade em normas legais racionalmente definidas, ou seja, “as burocracias têm sua fonte de legitimidade no poder Racional-Legal. Em seu tipo ideal, as organizações são sistemas sociais racionais, tendo como características o formalismo e a impessoalidade.” (Campelo, 2010, p. 306).

Ainda, segundo o autor, entre as características da administração pública burocrática ideal, entendida como uma antítese da administração pública patrimonialista, temos o profissionalismo, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, o controle, a divisão racional do trabalho, a prescrição de tarefas, a alocação racional de recursos e pessoas e o poder racional legal. Essas práticas buscam a melhoria da administração e dos serviços públicos evitando os abusos outrora praticados.

Em conjunto, suas características buscam reduzir a discricionariedade dos agentes, demarcar hierarquias, propiciar a continuidade dos serviços, reforçar a natureza dos cargos e funções, separando a figura pessoal da figura do agente público, introduzir noções de mérito para alcançar cargos e funções, entre outras (Salgado e Gasparetto Júnior, 2023, p. 143).

Para Olavo Brasil de Lima Junior (1998), no Brasil o modelo burocrático passou a ser implementado a partir da década de 30, que entre outros pontos, coincide com a aceleração da industrialização brasileira e se concretizou com a criação do Estado administrativo, por meio de dois mecanismos próprios da administração racional-legal, os estatutos normativos e órgãos normativos fiscalizadores. Esses estatutos e órgãos abrangiam temas que até hoje são considerados estruturantes da organização pública; administração de materiais, finanças e pessoal:

Os estatutos e órgãos do ciclo Vargas visavam estabelecer princípios e regras e padronizar os procedimentos a serem adotados. Ao longo do período compreendido entre 1930 e 1945 fortaleceu-se a tendência de centralização na administração e, no pós-37, delineou-se uma nova característica de atuação: além de um estado administrativo, centralizador, ele passou a assumir as feições de um estado intervencionista; à sua expansão e ação centralizadora se somou, ainda, a criação de autarquias e de empresas que criaram a base futura para o estado desenvolvimentista (Lima Junior, 1998, p. 6).

Contudo, o modelo também possui várias disfunções, que passaram a ser criticadas no período após a Segunda Guerra Mundial (Secchi, 2009). Um dos seus principais críticos foi Robert Merton (1949, *apud* Secchi, 2009), que

apontou essas disfunções como, o impacto do cumprimento estrito de tarefas sobre a motivação dos empregados, a resistência às mudanças, perda do foco nos objetivos, causado principalmente pela obediência acrítica às normas, o critério de idade para promoção funcional em detrimento da competência, que segundo Merton, afetaria a competição e fomentaria um corporativismo entre os funcionários, prejudicando os interesses dos destinatários dos serviços. Além disso, a impessoalidade aplicada de forma distorcida impedia que as organizações dessem atenção a algumas necessidades individuais e peculiares de seus públicos-alvo.

Outros problemas também apontados são a autorreferência, a ineficiência e incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos tido como uma arrogância funcional em relação a esses, “em especial no serviço público, pois, em muitos casos, o funcionalismo público goza de situação de monopólio na prestação de serviços” (Secchi, 2009, p. 353).

Embora a preocupação nesse tipo de gestão pública esteja muito mais focada nos processos de controle que nos resultados, o propósito da burocracia é garantir, ou ao menos tentar garantir, a legalidade, a moralidade e a impessoalidade na administração pública, ausente no patrimonialismo, garantindo assim, os princípios constitucionalmente previstos atualmente.

Com o tempo, as demandas sociais e organizacionais se expandiram com o crescimento da população e o aprimoramento da democracia. O alcance dos serviços públicos e sua administração tornou-se cada vez mais problemático para os gestores públicos ao longo dos séculos XX e XXI, e o modelo burocrático careceu de uma transição para adaptar-se aos novos tempos, abrindo espaço para implementação de modelos mais adaptados à contemporaneidade, emergindo assim, a administração pública gerencial.

2.3 O modelo Gerencial

Segundo Bresser Pereira (1996), quando alguns Estados, no século XX, passaram a assumir uma variedade de serviços sociais como educação, saúde, previdência, cultura, e papéis econômicos, como estabilização monetária, regulação da economia interna, provisão de serviços públicos e de infraestrutura, a ineficiência do modelo burocrático tornou-se um problema. Tornando necessária uma administração pública que desse conta não só das demandas da sociedade, mas do próprio crescimento da máquina pública, ou seja, da burocracia.

Após a Segunda Guerra Mundial, a administração pública passou a sofrer influência dos modelos administrativos de empresas privadas, mas como indica Bresser (1996) a reforma da administração pública só passou a ganhar forças mais significativas a partir da década de 70, com as crises econômicas que afetaram muitos Estados. Nos anos 80, países como Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália passaram a adotar a administração pública gerencial,

empregando estratégias práticas e teóricas do setor privado, mas ao mesmo tempo mantendo uma administração voltada ao atendimento dos interesses públicos e não ao lucro.

Essas reformas buscavam a diminuição do tamanho da máquina administrativa além da criação e execução de mecanismos que possibilitassem mais transparência e governança no âmbito da administração pública, tendo como principal característica a ênfase na eficiência. (Marzoni; Freitas; Pereira, 2020)

Secchi (2009, p. 354) conceitua a administração pública gerencial ou nova gestão pública (*new public management*), como “um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade”. Além desses valores, ele também cita o desempenho, produtividade, orientação ao serviço, descentralização, *marketization* (mecanismos de mercado empregados dentro do setor público) e um somatório dos conceitos de responsabilização, transparência e controle, traduzidos em um só termo, *accountability*.

Secchi (2009) também enumera várias prescrições que compõe o arcabouço do gerencialismo, tais como, desmembramento do serviço público em unidades especializadas, competitividade nas organizações públicas, administradores empreendedores e com possibilidade de autonomia em suas decisões, avaliação de desempenho, controle a posteriori e governo empreendedor e preventivo, orientado por missões e resultados.

Para Campelo (2010), no Brasil, o governo militar deu início à reforma administrativa com o Decreto-Lei n 200/67, que visava descentralizar a administração pública com a criação de entes estatais, como as autarquias, fundações e empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista), promovendo a administração indireta, tornando a gestão mais especializada e ágil.

Nos anos 80, o Presidente João Batista Figueiredo criou o Ministério da Desburocratização, buscando revitalizar e dar celeridade à máquina pública. A promulgação da Constituição Federal de 1988, embora tenha representado um grande avanço democrático, não trouxe maiores reformas administrativas. Já o governo de Fernando Collor iniciou uma era de desestatização com o fechamento de órgãos da administração indireta, privatizações e abertura de mercado a produtos importados buscando competitividade.

Destarte, nacionalmente, o modelo gerencial começa mesmo a ser posto em prática a partir da reforma administrativa proposta no governo de Fernando Henrique Cardoso, tendo como seus principais marcos, segundo Lima Junior (1998), a criação do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE) e o Plano Diretor da Reforma do Estado. Dentre as atribuições do MARE, figuravam a formulação de políticas para a reforma do Estado,

reforma administrativa, modernização da gestão e promoção da qualidade no serviço público.

Somente no período do Governo Fernando Henrique Cardoso, acontece a chamada Reforma do Estado, promovida a partir do ano de 1995, inicialmente com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), e nomeação do Ministro José Carlos Bresser Pereira, com a criação de várias agências, privatizações e por fim com a Emenda Constitucional nº 19/98, chamada de Emenda da Reforma Administrativa. Inicia-se, efetivamente, a adoção dos paradigmas de gestão gerencial (Campelo, 2010, p. 318).

Além disso, as atividades estatais foram divididas em dois tipos, as atividades exclusivas do Estado, como por exemplo, legislação, regulação, fiscalização, concepção e fomento das políticas públicas, que pertenceriam ao núcleo estratégico do Estado.

Do outro lado estariam os serviços não exclusivos do Estado, entendidos como atividades de caráter competitivo (saúde, educação, assistência social, por exemplo) e as atividades auxiliares ou de apoio (limpeza, vigilância, transportes, entre outros). As primeiras poderiam ser prestadas tanto pela iniciativa privada como por organizações sociais, já as segundas seriam prestadas através de contratos de terceirização.

Apesar de todas as transformações positivas trazidas pelo modelo gerencial nas áreas econômicas e administrativas, o foco extremamente voltado para eficiência, sem uma preocupação com os demais atores dentro da administração pública, além da excessiva preocupação com as questões fiscais e orçamentárias, fez com que o modelo fosse alvo de críticas, segundo Marzoni, Freitas e Pereira (2020), já que as práticas desse tipo de gestão não conseguem mais dar conta dos complexos problemas da sociedade contemporânea, dando espaço para novas propostas.

2.4 O modelo Societal

Conforme Silva *et al.* (2018), a administração pública societal surge nos últimos anos como uma alternativa ao gerencialismo, principalmente nos Estados pós-sociais onde direitos fundamentais, como a liberdade, são ressignificados de forma positiva, mediante modelos administrativos que propiciam à sociedade efetivas formas de participação.

Mas antes de tratar da administração pública societal propriamente, é importante entender que ela se insere num contexto mais amplo, sendo uma vertente atual da gestão social:

A gestão social tem sua essência no dirigismo comunitário e representa, no modelo teorizado de Estado pós-social, a evolução

natural da gestão tecno burocrática – nesta, os interesses prevaletentes, em geral econômicos, são os de poucos, ao passo que naquela prevalecem os interesses sociais, de muitos. E, para que sejam conhecidos os interesses desses muitos, muitos devem estar envolvidos na gestão, ou seja, devem ter direito não apenas formal, mas material, à fala (Silva *et al.*, 2018, p. 377).

Nesse paradigma, há uma racionalidade comunicativa onde os participantes atingem um consenso após apresentarem argumentos individuais, mas sem imposição individual de vontade. Ou seja, na gestão social a base é o diálogo, onde a tomada de decisão é compartilhada entre os participantes da ação (que ocorre em qualquer tipo de sistema social seja ele público, privado ou de organizações não governamentais), e todos esses participantes têm direito a fala, sem qualquer tipo de coação. Nela o cidadão tem participação ativa no espaço público o que não ocorre nos demais modelos de administração tradicionais, que são monológicos (Silva *et al.* 2018).

Assim, temos que a questão central da administração pública societal é a inclusão da participação popular na gestão pública, com a elaboração de novos formatos institucionais que permitem essa cogestão e a participação dos cidadãos nas decisões públicas, apresentando quatro eixos, conforme Sanabio, Santos e David (2013, *apud* Silva *et al.* 2018, p. 380):

A administração pública societal apresenta quatro eixos: uma visão alternativa do desenvolvimento, a concepção participativa e deliberativa de democracia associada à noção de gestão social, o processo de reinvenção político-institucional e o novo perfil do gestor público.

No Brasil dos anos 60, de acordo com Paes de Paula (2005), vemos o início de movimentos sociais que futuramente culminaram na vertente brasileira de administração pública societal. Essa mobilização clamava por direitos sociais, como melhorias no transporte, habitação saúde, educação e direitos vinculados à cidadania, como fim da repressão política. Com o passar do tempo, essas ações coletivas se consolidaram em movimentos populares e sociais, partidos políticos de esquerda e centro-esquerda e organizações não governamentais (ONGs).

Apesar de sua heterogeneidade, o campo movimentalista se centrava na reivindicação da cidadania e no fortalecimento do papel da sociedade civil na condução da vida política do país, pois questionava o Estado como protagonista da gestão pública (Paes de Paula, 2005, p. 39).

Na década de 90, intelectuais de esquerda e lideranças do Partido dos Trabalhadores (PT) faziam oposição ao projeto gerencial de reforma do

Estado, e propunham uma articulação entre Estado e sociedade combinando democracia representativa e participativa. Nesse período, experiências alternativas de gestão pública se manifestaram de forma fragmentada presentes, principalmente, em governos locais. Assim, tem início a implantação da noção de administração pública societal, mas conforme Paes de Paula (2005, p. 40) “não havia uma representação política presente no poder Central para implementá-la”.

Esse cenário se altera um pouco quando em 2002, Luiz Inácio Lula assume a presidência do Brasil e inicia algumas experiências alternativas de gestão pública, como os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo buscando romper com a centralização do poder decisório, e inserir a participação social na gestão pública (Salgado e Gasparetto Júnior, 2023).

Para maior entendimento das variáveis associadas à administração pública societal propostas nesse período no Brasil, Paes de Paula (2005) sintetiza as seguintes questões; Em relação ao projeto político, o governo enfatizou a participação social e procurou repensar o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão. Na dimensão estrutural, destacou sociopolítica, que compreende os problemas nas relações entre o Estado e a sociedade relacionados aos direitos dos cidadãos e sua participação na gestão. Quanto à organização administrativa do aparelho do Estado, não houve uma proposta específica, apenas enfatizou iniciativas locais de organização e gestão pública. Em relação às instituições políticas, elaborou estruturas e canais que viabilizassem sua abertura à participação popular. E quanto à abordagem de gestão, optou-se pela gestão social, com foco nas demandas do público-alvo, abarcando questões culturais e a inclusão de setores marginalizados.

Assim, apesar das contribuições que o modelo trouxe para o Brasil, Paes de Paula (2005) afirma que ele necessita de uma implementação mais sólida, pois as ferramentas do modelo gerencial continuam prevalecendo, ainda que com maior participação popular.

Por todo o exposto, conclui-se que atualmente a sociedade passa por um processo de evolução onde se anseia por uma participação mais ativa na gestão pública através do diálogo entre governantes e cidadãos, pois do contrário, afirma Silva *et al.* (2018), há um esvaziamento das políticas pretensamente distributivas ao se determinar que a única forma de participação coletiva na gestão pública se resume àquela de grupos detentores de poder. Os autores afirmam que esse anseio pode ser suprido pelo modelo societal, o qual se percebe, empiricamente, ainda não estar plenamente instituído na administração pública Brasileira.

3 ASPECTOS DOS MODELOS ADMINISTRATIVOS VERIFICADOS NA DIRETORIA DE IMAGEM INSTITUCIONAL DA UFJF

Conforme descrito na introdução, será feito neste capítulo a identificação de alguns elementos que remetem aos modelos de administração pública presentes na Diretoria de Imagem Institucional da UFJF, baseando-se na abordagem do referencial teórico exposto.

3.1 Modelo Patrimonialista

Em relação ao modelo patrimonialista, a categoria analítica verificada, diz respeito a um fenômeno fortemente vinculado ao patrimonialismo, o clientelismo. Pois segundo Campos (s.d.), enquanto o patrimonialismo é o modo como se organiza a sociedade, o clientelismo é a faceta política do patrimonialismo, e se define por um modo de relacionamento entre o poderoso e os que dele dependem, envolvendo práticas como a troca de favores, corrupção e a promoção de privilégios, desconsiderando a igualdade de oportunidades.

Uma manifestação de caráter clientelista que pode ser verificada na Diretoria de Imagem, mais especificamente na Central de Atendimento, de certa forma, é uma inversão do padrão, uma vez que não parte da Instituição ou dos servidores que trabalham no setor, mas sim do público atendido, em episódios isolados.

Conforme prescreve o Relatório de Gestão 2023 (UFJF, 2024), a Central de Atendimento, situada no prédio da Reitoria, no campus sede, é um setor de protocolo que oferece vários serviços à comunidade acadêmica (alunos e servidores) e à comunidade externa, incluindo instituições públicas e privadas. Ou seja, faz a intermediação entre os usuários e os setores responsáveis pela efetivação dos serviços, desse modo, os interessados não precisam percorrer longas distâncias para o atendimento de suas demandas dentro da UFJF.

Assim, o clientelismo na Diretoria de Imagem se faz presente de forma velada, manifestando-se no comportamento de alguns usuários da Central de Atendimento, que tentam burlar principalmente os princípios da moralidade e impessoalidade, seja através do popular “jeitinho” ou utilizando-se de sua posição para satisfazer interesses pessoais em detrimento do interesse coletivo.

Destarte, os seguintes exemplos demonstram os reflexos do paradigma patrimonialista. Solicitações de atendimento prioritário, mesmo que não tenham o direito, em desrespeito aos prazos estabelecidos, para atender interesses próprios, pondo seus interesses acima dos demais usuários. Servidores ativos ou aposentados que, valendo-se de sua posição, buscam obter vantagens indevidas no atendimento, como recorrer a outros servidores em posições hierárquicas superiores para passar na frente ou acelerar processos, retirada de documentos de terceiros sem a devida procuração legal, entre outras. Candidatos que perdem prazos importantes, estabelecidos em edital, de diversas demandas da instituição, como matrículas dos cursos de graduação, inscrições em processos

seletivos, e que solicitam conversas com autoridades superiores numa tentativa de burlar a legalidade, e às vezes, até mesmo, proferem ameaças, como a de entrar com processos judiciais ou recorrer à intervenção policial, quando se esgotam todos os recursos para suas demandas frustradas. E aqueles que tentam recorrer a práticas corruptas, como oferecer presentes aos atendentes sob a alegação de que, dessa forma, terão suas demandas atendidas com mais atenção e celeridade, prática rechaçada, já que se trata de um serviço público e gratuito.

Todas essas situações corroboram a percepção de que as práticas patrimonialistas ainda estão arraigadas à cultura brasileira e conseqüentemente às relações interpessoais, principalmente, na administração pública.

3.2 Modelo Burocrático

O modelo burocrático ainda é fortemente presente no setor, contudo vamos evidenciar apenas três categorias analíticas a título de exemplificação.

A primeira categoria analítica refere-se à prescrição de normas racionais-legais para a administração pública, que conforme Campelo (2010) é justamente a fonte de legitimidade da burocracia, onde as organizações são sistemas sociais com base em termos de regras formais. O autor ainda acrescenta que “Essas mesmas normas racionais-legais devem ser escritas e exaustivas”. (Campelo, 2010, p. 310)

Essa categoria está presente de forma marcante no setor, pois sua organização, gestão e atividades se dão com respaldo principalmente em portarias estabelecidas pelas instâncias superiores, como por exemplo, a Portaria 12/2024 que “Define organização interna da DIRETORIA DE IMAGEM INSTITUCIONAL e atribui responsabilidades à equipe conforme exigência legal.” ou a Portaria/SEI nº 260, de 3 de março de 2021, que define as atribuições do setor, (UFJF, Portarias, texto digital).

A segunda categoria analítica que contempla o modelo burocrático no setor é a hierarquia, que pode ser entendida, segundo Campelo (2010), como um sistema firmemente organizado de mando e subordinação, mediante supervisão dos inferiores pelos superiores, sistema esse que oferece ao subordinado a possibilidade de apelar da decisão de uma autoridade inferior à outra autoridade superior. A organização toma a forma de uma pirâmide, onde cada superior tem sob suas ordens um determinado número de subordinados.

A Diretoria de Imagem é dividida em diversas equipes que possuem seus respectivos coordenadores, que estão subordinados ao diretor do setor conforme consta no Relatório de Gestão (UFJF, 2024). Por sua vez, a própria Diretoria é um órgão subordinado diretamente à administração superior da Universidade, a Reitoria, de acordo com o organograma da UFJF (UFJF, 2020).

A terceira categoria é o profissionalismo que, segundo Secchi (2009), juntamente com a impessoalidade e a formalidade, compõe o núcleo

característico da burocracia. Ele o descreve como um critério meritocrático para a ocupação das funções. As pessoas conquistam seus cargos “por meio de competição justa na qual os postulantes devem mostrar suas melhores capacidades técnicas e conhecimento” (p. 351). A promoção aos postos mais altos na hierarquia fica atrelada à experiência na função e ao bom desempenho.

Essa característica da burocracia é constatada na Diretoria aqui em análise, uma vez que, tanto os servidores (selecionados por meio de concurso público) como os terceirizados contam com formação e experiência em suas respectivas áreas de atuação (Jornalistas, Turismólogos, etc.), além disso, a direção do setor, sempre foi atribuída a um docente efetivo do Curso de Jornalismo da Faculdade de Comunicação (FACOM), conforme o Relatório 2023 (UFJF, 2024).

3.3 Modelo Gerencial

Na Diretoria de Imagem podem ser observadas várias práticas gerencialistas utilizadas, sobretudo, na busca da concretização do papel da comunicação institucional como ferramenta estratégica a fim de projetar uma imagem pública positiva, conforme é explicitado no Relatório 2023 (UFJF, 2024). Como exemplos do paradigma gerencial, destaca-se o uso de práticas de gestão provenientes do setor privado, a utilização de sistemas de avaliação de desempenho, descentralização e Accountability.

A primeira categoria analítica gerencial, ou seja, o uso de práticas de gestão provenientes do setor privado, é considerada por Secchi (2009) como uma prescrição da administração pública gerencial em sua busca por eficiência, eficácia e competitividade.

A Diretoria de Imagem emprega várias práticas de gestão originárias do setor privado, aqui daremos destaque para a utilização da Análise SWOT ou Análise FOFA (forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças), considerada um método de planejamento estratégico que engloba a análise de cenários para a tomada de decisões. Essa estratégia é utilizada no setor, e sua implementação foi descrita cuidadosamente no Relatório 2023 (UFJF, 2024).

A segunda categoria analítica, a utilização de sistemas de avaliação de desempenho, é também considerada por Secchi (2009) uma das prescrições da administração pública gerencial. Na Diretoria foi utilizado o método de avaliação de desempenho chamado “Diagnóstico 360° da Comunicação” que no Plano de Comunicação 2023-2024 (UFJF, 2023), é descrito como uma avaliação de todos os envolvidos no setor (funcionários e chefia), onde há um processo de autoavaliação e feedback.

Em setembro de 2022, a Diretoria de Imagem realizou uma pesquisa interna para avaliar como o setor é visto pelos seus trabalhadores. O formulário usado segue o padrão de “Diagnóstico360° da

Comunicação” e é empregado por grandes empresas da área de Assessoria em Comunicação (UFJF, 2023, p. 9).

A terceira categoria analítica gerencial observada é a descentralização, sendo na visão de Secchi (2009), um dos mandamentos do governo empreendedor, caracterizado pela inserção dos funcionários nos processos deliberativos utilizando-se de seus conhecimentos e capacidades, visando à inovação, a resolução de problemas, o aumento da motivação e da autoestima dos servidores públicos.

A descentralização é observada no desdobramento do setor em unidades especializadas, onde cada setor tem relativa autonomia deliberativa a respeito de suas ações. Essas deliberações são abordadas na chamada “Reunião de Pauta”, reuniões semanais feitas com toda a equipe para decidir as ações de comunicação de forma integrada e participativa.

A quarta categoria analítica gerencial é *accountability*, definida também por Secchi (2009) como, uma forma de prestação de contas, “pode ser considerada o somatório dos conceitos de responsabilização, transparência e controle.” (p. 354). Complementando o conceito, Teixeira (2012) informa que se trata da motivação de dar transparência aos atos administrativos por meio da prestação de contas, é diferente do princípio da publicidade, uma vez que essa prestação de contas é rotineira.

Como demonstração da prática de *accountability*, temos mais uma vez o Relatório 2023 (UFJF, 2024), que em sua segunda parte é totalmente dedicado à divulgação detalhada dos resultados obtidos pelo setor no ano de 2023, numa tentativa de prestar contas ao público atendido (interno e externo).

3.4 Modelo Societal

Em relação ao modelo societal, não foram encontradas aplicações diretas desse paradigma na gestão do setor, contudo, podemos ver uma tendência nesse sentido dentro de duas variáveis apontadas por Paes de Paula (2005), a abertura das instituições por meio de estruturas e canais que viabilizem a participação social voltada para as necessidades dos cidadãos e a abordagem de gestão com foco nas demandas do público-alvo com base no diálogo.

Sobre isso, podem-se apontar alguns elementos que tendem para essa perspectiva na Diretoria de Imagem. O primeiro elemento é a Central de Atendimento, que possui diversos canais que permitem o diálogo direto entre toda a comunidade (acadêmica e não acadêmica) com a Universidade, traduzidos nas diversas formas de atendimento realizadas pelo setor, sendo elas os atendimentos presenciais, via e-mail, telefone e WhatsApp.

O segundo elemento seria a própria mensagem de apresentação do setor na página institucional:

Somos responsáveis por todos os processos de comunicação institucional da UFJF. Buscamos realizar uma comunicação pública, efetivamente atuante, dialógica, interativa e transparente, zelando, ainda, pela imagem e reputação da instituição. Trabalhamos para dar transparência a todas as ações institucionais, buscando, constantemente, aprimorar o diálogo e a interação com seus diferentes públicos de interesse (UFJF, texto digital).

Outro elemento que aponta no sentido da gestão societal está registrado no Plano de Comunicação, documento criado para traçar as ações de comunicação norteadoras do setor que indica, entre outros pontos, a seguinte “Diretriz Fundamental” focada no diálogo:

Comunicação pública: O processo de comunicação da UFJF deve seguir os pressupostos de comunicação pública relativos ao estabelecimento de um processo comunicacional entre instituição (permanente), gestores (temporários) e sociedade (mantenedora / públicos), como objetivo de informar, visando sempre o diálogo (UFJF, 2023, p. 4).

4 CONCLUSÃO

Após a análise de cada uma das categorias dentro do contexto administrativo da Diretoria de Imagem Institucional foi possível identificar, a presença dos quatro modelos de administração pública em coexistência, sendo uns mais evidentes (burocrático e gerencial) e outros menos (patrimonial e societal). Destarte podemos dizer que o setor de comunicação da UFJF possui uma gestão preponderantemente localizada entre a burocracia e o gerencialismo.

É de extrema importância a avaliação da presença desses paradigmas, pois através dela, pode-se propor melhorias nas práticas administrativas para o setor, como coibir os reflexos patrimonialistas ainda presentes.

Em relação à burocracia, embora suas disfunções não tenham sido evidenciadas nas categorias analíticas, elas podem interferir nos processos, principalmente no que tange a resistência às mudanças, a falta de flexibilidade ao se priorizar os meios e não os fins, o que pode ser bem problemático, principalmente na Central de Atendimento em sua função primordial de ser eficiente e eficaz no atendimento das necessidades do público.

As técnicas trazidas pelo gerencialismo devem ser destacadas a fim de auxiliar o setor a atingir, cada vez mais, suas metas rumo a concretização do seu propósito de uma comunicação realmente transparente e que zela pela imagem da instituição, mas sem perder o foco no atendimento do interesse público e no bem comum.

Com relação à adoção de práticas tipicamente societárias, a Diretoria ainda tem bastante a evoluir, bem como a administração pública brasileira de um modo geral, já que este é um modelo ainda sem contornos plenamente definidos, mas que é de grande importância na composição de um setor que preza por uma interação dialógica com seu público, como preconiza sua apresentação.

Assim, a presença simultânea, mesmo que em diferentes graus, de práticas e valores de cada um dos modelos administrativos, em um único órgão de uma autarquia, pode ser considerada um reflexo da lógica da gestão pública brasileira em níveis maiores, seja dentro de outras instituições públicas ou nas três esferas do Estado, que apesar de ter passado por reformas administrativas ao longo de sua história, nunca houve uma completa superação dos antigos modelos nem a total implementação do último paradigma, o que ocorreu e ainda ocorre, é uma acumulação adaptada dos modelos, de acordo com o contexto histórico e social de cada época.

REFERÊNCIAS

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do serviço Público, 1996. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1734>> Acesso em: 16 maio. 2024.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, 2003, p. 153-193.

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Ciência & Trópico**, v. 34, 2010. Disponível em: <<https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/871>> Acesso em: 16 maio. 2024.

CAMPOS, Tiago Soares. **Clientelismo**. Brasil Escola. [s.d.]. Disponível em: <<https://brasilecola.uol.com.br/historiab/clientelismo.htm>>. Acesso em 21 de maio de 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27ª Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GALVÃO, Maria Cristiane Barbosa; PLUYE, Pierre; RICARTE, Ivan Luiz Marques. **Métodos de pesquisa mistos e revisões de literatura mistas: conceitos, construção e critérios de avaliação**. In CID: Revista de Ciência da Informação e Documentação, Ribeirão Preto, v. 8, n. 2, p. 4–24, 2017. DOI: 10.11606/issn.2178-2075.v8i2p4-24. Disponível em: <<https://revistas.usp.br/incid/article/view/121879>>. Acesso em: 20/05/2024.

GARSCHAGEN, Bruno. **O que é Patrimonialismo?** Entenda, segundo a opinião do professor Bruno Garschagen. Brasil Paralelo, 2022. Disponível em: <<https://www.brasilparalelo.com.br/artigos/o-que-e-patrimonialismo>> Acesso em: 28 de abril 2024.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, Ano 49, n. 2, Abr-Jun 1998.

MARZZONI, David N. Silva; FREITAS, Rodrigo U. Carvalho de, & PEREIRA, Breno A. Diniz. New Public Management: análise das transformações ocorridas na administração pública. In: GASPARETTO JÚNIOR, Antonio (Org.). **Medidas de Emergência na Administração Pública**. Nova Xavantina: Pantanal, 2020.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. Revista de Administração de Empresas, v. 45, n. 1, p. 37-49, 2005.

SALGADO, Katiane Faial, GASPARETTO JÚNIOR, Antônio. Interações entre modelos de administração pública: análise de elementos presentes em um Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI. **Revista Destaques Acadêmicos**, [S. l.], v. 15, n. 2, 2023. Disponível em: <<https://www.univates.br/revistas/index.php/destaques/article/view/3407>>. Acesso em: 07 maio. 2024.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 43, p. 347-369, 2009.

SILVA, Marcus Vinicius Gonçalves da; PERON, Amanda Cristina Pasqualini; ZUBA, Marcio Eduardo; MEZA, Maria Lúcia Figueiredo Gomes de; NASCIMENTO, Décio Estevão do; SOUZA, Marília de. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOCIETAL: um instrumento de controle e participação social. **Revista de Políticas Públicas**, v. 22, n. 1, p. 371–394, 28 Jun 2018 Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/9237>. Acesso em 05 de maio de 2024.

TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. **Estado, governo e administração pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. (Cap. 2)

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. Diretoria de Imagem Institucional. **Apresentação**. Juiz de Fora, [20..?]. Disponível em: <<https://www2.ufjf.br/dircom/>> Acesso em: 27 de abril 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. Diretoria de Imagem Institucional. **Carta de serviços**. Juiz de Fora, [20..?]. Disponível em: <<https://www2.ufjf.br/cartadeservicos/pro-reitorias-e-diretorias/imagem-institucional/>> Acesso em: 05 de maio 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. Diretoria de Imagem Institucional. **Plano de Comunicação 2023-2024**. Juiz de Fora, 2023. Disponível em: <<https://www2.ufjf.br/dircom/plano-de-comunicacao/>> Acesso em: 27 de abril 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. Diretoria de Imagem Institucional. **Portarias**. Juiz de Fora, [20..?]. Disponível em: < <https://www2.ufjf.br/dircom/portarias/> > Acesso em: 05 de maio 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. Diretoria de Imagem Institucional. Relatório 2023. Juiz de Fora, 2024. Disponível em: < <https://www2.ufjf.br/dircom/relatorios/> > Acesso em: 27 de abril 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. Pró-Reitoria de Planejamento. **Organograma UFJF 2021**. Juiz de Fora, 2020. Disponível em: < https://www2.ufjf.br/consu/wpcontent/uploads/sites/33/2020/12/ANEXO_Resolu%C3%A7%C3%A3o-71.2020_Assinada-SEI.pdf > Acesso em: 27 de abril 2024.

WALDO, D. O que é administração pública? In: WALDO, D. **O estudo da Administração Pública**. Rio de Janeiro: Centro de Publicações Técnicas da Aliança Missão Norte-Americana de Cooperação Econômica e Técnica no Brasil (USAID), 1964. p. 1-26.