

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE BIBLIOTECONOMIA E COMUNICAÇÃO  
DEPARTAMENTO DE COMUNICAÇÃO

LIEGE HECK DA SILVA

**COMUNICAÇÃO E RELAÇÕES DE PODER EM UMA SECRETARIA  
DE ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Porto Alegre

2014

LIEGE HECK DA SILVA

**COMUNICAÇÃO E RELAÇÕES DE PODER EM UMA SECRETARIA  
DE ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito para a obtenção do grau de Bacharel em Comunicação Social com Habilitação em Relações Públicas, da Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação Social, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Karin Nunes

Porto Alegre

2014

LIEGE HECK DA SILVA

**COMUNICAÇÃO E RELAÇÕES DE PODER EM UMA SECRETARIA  
DE ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito para a obtenção do grau de Bacharel em Comunicação Social com Habilitação em Relações Públicas, da Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação Social, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Conceito final:

Porto Alegre, ....., de .....de 2014.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Ana Karin Nunes

---

Profa. Dra. Mônica Pieniz – UFRGS

---

Profa. Dra. Carlise Schneider – UFRGS

Dedico este trabalho à minha avó materna,  
Maria Eli Becker (*in memoriam*),  
que está sempre presente  
nas melhores lembranças...  
*Meine Liebling, ich liebe dich.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à minha Orientadora, Prof.<sup>a</sup> Dra. Ana Karin Nunes, não apenas pela paciência, dedicação e amizade, mas por construir comigo um percurso pelo qual me apaixonei.

À UFRGS, pelo privilégio de acessar um ensino de qualidade e gratuito, além do leque de possibilidades que me foi oportunizado durante a graduação.

Às minhas duas chefes, pela parceria, pela oportunidade de realização da pesquisa e pelo espaço concedido para minha evolução profissional.

Aos meus colegas de trabalho, àqueles que me deram apoio, mesmo estudando a Secretaria em uma perspectiva analítica.

Aos meus colegas de trabalho que aceitaram colaborar como entrevistados, sendo peças fundamentais para aprofundar meu conhecimento nessa investigação.

Aos meus pais, Maria e Teodoro, por terem me proporcionado uma criação que resultou em valores de simplicidade e felicidade nas pequenas coisas da vida.

À minha irmã, Karina, por sempre me estimular a buscar a evolução, proporcionando à minha existência o real significado da palavra “fraternidade”.

Ao meu irmão Lucas, cujo nascimento trouxe vida à casa.

Às minhas tias Eli e Edite, por sempre terem participado ativamente da minha vida.

Aos meus amigos e às pessoas especiais que fizeram parte desse período, que tanto me escutaram lamentar a falta de tempo, mas que mesmo assim compreendem o imenso valor dessa trajetória na minha vida.

“Ninguém pode construir em teu lugar as pontes que precisarás passar, para  
atravessar o rio da vida - ninguém, exceto tu, só tu.  
Existem, por certo, atalhos sem números, e pontes, e semideuses que se oferecerão  
para levar-te além do rio; mas isso te custaria a tua própria pessoa;  
tu te hipotecarias e te perderias.  
Existe no mundo um único caminho por onde só tu podes passar.  
Onde leva? Não perguntes, segue-o!”

Friedrich Nietzsche

## RESUMO

O estudo tem como problema de pesquisa identificar como operam as relações de poder, no contexto da função organizacional política de Relações Públicas, no âmbito de uma Secretaria de Estado do Rio Grande do Sul. O objetivo geral consiste em analisar como as relações de poder influenciam nas rotinas de comunicação e nos seus resultados no contexto estudado. Do ponto de vista metodológico, utilizou-se revisão bibliográfica, estudo de caso, observação individual, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. As entrevistas foram realizadas entre os servidores do quadro permanente e Cargos em Comissão da Secretaria de Estado. A partir da pesquisa foi possível constatar que o sistema de política partidária é determinante no sistema político (das relações de poder) da organização estudada, constituindo relações informais e não legítimas nas trocas e interações. No que se refere à estrutura formal de comunicação, constatou-se, ainda, que a Assessoria de Comunicação da Secretaria, por questões estruturais do próprio Estado, não atende adequadamente as questões de comunicação interna.

**Palavras-chave:** Comunicação. Relações de poder. Organizações públicas.

## ABSTRACT

The study has as research issue to identify how power relations operate in the context of Public Relations' political organization function, under a Rio Grande do Sul's State Secretary. The overall objective is to analyze how power relations influence the communication routines and outcomes of the studied context. From the methodological viewpoint, it was utilized bibliographic review, case study, individual observation, document research and semi-structured interviews. The interviews were taken from servers of the permanent board and Commissioned Positions of the State Secretary. From this research it was possible to realize that the party politics system is decisive in the political system (of power relations) of the studied organization, representing informal and not legitimate relationships in exchanges and interactions. With regards to the formal communication structure, also found out that the State itself, does not addresses adequately the issues of internal communication.

**Keywords:** Communication. Power relations. Public organizations.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1: As cinco partes básicas da organização.....</b>	<b>32</b>
<b>Figura 2: Burocracia profissional.....</b>	<b>34</b>
<b>Figura 3: Os jogadores.....</b>	<b>41</b>
<b>Figura 4: Burocracia Profissional da Secretaria.....</b>	<b>56</b>

## SUMÁRIO

<b>1 Introdução.....</b>	<b>11</b>
<b>2 Relações de poder e Relações Públicas.....</b>	<b>15</b>
2.1 Política no contexto do Estado: a macropolítica.....	16
2.2 Política no contexto organizacional: a micropolítica.....	18
2.3 Relações Públicas e a Função Organizacional Política.....	20
2.4 O espaço da comunicação.....	26
<b>3 Comunicação e relações de poder nas organizações públicas.....</b>	<b>30</b>
3.1 O contexto público como burocracia profissional.....	31
3.2 Públicos da burocracia profissional: coalizão dominante interna.....	39
3.3 A comunicação no espaço das organizações públicas.....	47
<b>4 Estudo de caso: comunicação e relações de poder em uma Secretaria de Estado do Rio Grande do Sul.....</b>	<b>53</b>
4.1 A Secretaria de Estado como burocracia profissional.....	55
4.2 A comunicação no contexto da micropolítica e das relações de poder.....	57
4.3 Diagnóstico das relações de poder.....	67
<b>5 Considerações Finais.....</b>	<b>71</b>
<b>Referências Bibliográficas.....</b>	<b>74</b>
<b>Apêndice I.....</b>	<b>76</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As organizações públicas são espaços conhecidos pela burocracia intensa e pelas relações de poder instituídas entre seus membros, dado o contexto peculiar. Esses fatores são ainda mais marcantes no caso de Secretarias de Estado e Secretarias Municipais, visto que as configurações político-partidárias também determinam muito dessa relação. A convivência entre servidores do quadro permanente e servidores de Cargos em Comissão – CCs é uma variável que não pode ser deixada de lado.

A comunicação, em sua dimensão mais ampla, no contexto organizacional, possui a incumbência de divulgar os acontecimentos, atividades da organização, e fazer cobertura jornalística, assim como promover troca de informações e experiências, dentre outras funções mais específicas. Também, é desejável envolver o público interno nas demandas que exigem sua participação, embora existam dificuldades nas organizações em geral, e nas públicas se acentuem os entraves em função das diferentes posições de política partidária.

Dentro desse panorama das organizações públicas, sabe-se que as relações de poder influenciam os relacionamentos e o trato com o trabalho. Devido às sucessões governamentais, não há como manter permanente a equipe de trabalho e o foco das políticas de governo. Isso significa que os servidores do quadro precisam, de tempos em tempos, se adaptar à gestão da mudança organizacional, desde receber a ideologia partidária até aceitar alterações na estrutura. O mesmo ocorre com os funcionários CCs, os quais precisam adaptar-se a um novo ambiente e conquistar seus espaços.

Entender o funcionamento das relações de poder e conhecer a visão dos servidores do quadro permanente e dos CCs a respeito do assunto é crucial para tentar esclarecer o porquê de determinadas circunstâncias e definir formas apropriadas de conduzir a comunicação, particularmente na perspectiva da teoria da função organizacional política de Relações Públicas (SIMÕES, 1992). A análise das diferentes percepções e realidades pertencentes à organização serve de base para a compreensão dos processos a ela relacionados. Com base nos argumentos de Mintzberg (1992), fica claro ainda que, compreender as relações de poder que

permeiam a organização e afetam seu comportamento, é o primeiro passo para melhorar o funcionamento interno da organização.

Diante desse contexto, este estudo nasceu do seguinte problema de pesquisa: **Como operam as relações de poder, no contexto da função organizacional política de Relações Públicas, no âmbito de uma Secretaria de Estado do Rio Grande do Sul?**

O objetivo geral do estudo é analisar como as relações de poder, na perspectiva da teoria da função organizacional política de Relações Públicas, influenciam nas rotinas de comunicação e em seus resultados no âmbito de uma Secretaria de Estado.

Como objetivos específicos tem-se o seguinte:

- compreender as variáveis características do contexto das organizações públicas, as quais moldam o ambiente e interferem nas relações de poder;
- identificar em que estado de cooperação/conflito se encontram as relações de poder de uma Secretaria de Estado do Rio Grande do Sul;
- propor estratégias comunicacionais, no âmbito da atividade profissional de Relações Públicas, que visem ao bom relacionamento no sistema organização pública-públicos.

Esta pesquisa possui a intenção de contribuir com os estudantes, profissionais e demais interessados, no sentido de auxiliar no entendimento da relação organização-público, na esfera das organizações públicas. As relações de poder no ambiente, ao contrário do que se pensa inicialmente, não são necessariamente uma falha da organização, mas uma condição inerente e inevitável. Da mesma forma, a comunicação não deve ser pensada como responsável pela quimera de transformar realidades organizacionais distantes de sua atuação e capacidade de intervenção, é importante enfatizar isso. Assim, este estudo se propõe a ser mais uma fonte a quem precisa lidar com o perfil desafiador de organizações em que as relações de poder são mais impactantes.

A principal motivação para concretizar este estudo é a própria experiência da pesquisadora, enquanto graduanda de Relações Públicas e CC na Secretaria de

Estado analisada, na gestão governamental de 2011 até o presente momento. Antes de se pensar em procurar explicações e embasamento teórico para as características organizacionais e relações de poder, o desafio de realizar uma comunicação para todos, independente de posição partidária e missão, é ainda maior. Desafio que surge, inclusive, como uma problemática que leva a repensar a profissão, a qual adquire um tom bastante ideológico em sua filosofia, tornando a prática de certa forma desvincilhada do curso acadêmico. A experiência na referida organização, somada a reflexões profissionais, resultaram na curiosidade em tentar descobrir alternativas para melhor trabalhar a comunicação nesse perfil de organização. Apesar de ser CC no governo, a pesquisadora acredita que a atividade de Relações Públicas a permite uma visão neutra, desvinculada da política partidária, e tampouco inclinada a pessoas em particular, embora o olhar dos entrevistados dificilmente seja neutro frente a uma pesquisadora na posição de CC.

A fim de atingir os objetivos propostos pelo estudo, do ponto de vista metodológico, foram utilizados como métodos a revisão bibliográfica e o estudo de caso. Ainda como técnicas para viabilização do estudo de caso foram realizadas a observação individual, a pesquisa documental e as entrevistas semiestruturadas. A primeira etapa deste estudo foi a revisão bibliográfica sobre o assunto e sobre os assuntos relacionados.

Este estudo é compreendido como um estudo de caso. A definição mais citada para o estudo de caso é a de Yin (*apud* DUARTE, 2006), que afirma tratar-se de uma inquirição empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real. Quatro características do método são expostas por Merriam (*apud* DUARTE, 2006): o particularismo; o foco em uma situação ou fenômeno, constituindo uma análise prática de problemas da vida real; a descrição; a explicação, compreender o que foi submetido à análise, e obter novas interpretações e perspectivas; e a indução, os princípios e generalizações surgem a partir da análise dos dados. Ou seja, o estudo de caso foi empregado como a escolha de um objeto (a realidade social de uma Secretaria de Estado do RS) a ser descrito em suas características, considerando seu particularismo. Sobre a análise da organização pública procurou-se abordar e explicar detalhadamente as características de seu funcionamento de forma a abrir espaço para a possibilidade de novas interpretações e perspectivas. Porém, optou-se por resguardar o nome da

organização, a fim de preservar os servidores que contribuíram como entrevistados. Além disso, a identificação do local não interfere na relevância dos dados.

Foi compreendida nas técnicas a observação individual. Conforme Prodanov (2013), é uma técnica de observação realizada pelo pesquisador, na qual sua personalidade tende a projetar-se sobre o observado. Na observação individual, abre-se espaço para inferências ou até distorções, devido à limitada possibilidade de controles. Como vantagem, a objetividade das informações pode ser intensificada, indicando, no decorrer dos dados, o que configura como evento real e o que configura como interpretação. Dessa forma, foram observadas individualmente as características e entraves encontrados na organização, assim como as relações de poder delimitadoras da comunicação.

Foi realizada pesquisa documental que, conforme Prodanov (2013), diferentemente da pesquisa bibliográfica, não se baseia em contribuições de autores sobre determinado assunto, mas se baseia em materiais que não receberam qualquer tratamento analítico ou que podem ser reelaborados conforme a proposta da pesquisa. Consiste em agrupar materiais dispersos entre si e conferir-lhes um sentido enquanto fonte de consulta. Assim, foram utilizados materiais como o site institucional, site do governo, organograma da Secretaria, entre outros.

A técnica utilizada para conhecer a percepção dos servidores foi a entrevista semiestruturada. Existe um roteiro pré-estabelecido nessas entrevistas, porém não existe a rigidez de ter que seguir o roteiro. É possível explorar com mais profundidade algumas questões, direcionando a entrevista com mais liberdade.

A estrutura do trabalho apresenta-se em três capítulos. O primeiro trata das relações de poder e Relações Públicas. São abordados conceitos sobre política no contexto do Estado (da macropolítica), política no contexto organizacional (micropolítica), as Relações Públicas e a função organizacional política, e o espaço da comunicação. No segundo capítulo é abordada a comunicação e as relações de poder nas organizações públicas, desdobrando-se no contexto público como burocracia profissional, nos públicos e na comunicação nesse espaço. No terceiro capítulo passa-se ao estudo de caso sobre comunicação e relações de poder em uma Secretaria de Estado do Rio Grande do Sul, à descrição da Secretaria, à descrição da burocracia profissional da organização em estudo, e à descrição da comunicação conforme o contexto da micropolítica e relações de poder.

## 2 RELAÇÕES DE PODER E RELAÇÕES PÚBLICAS

Quando se fala em política, o sentido que primeiramente se pensa é o da política partidária, referente ao governo do Estado. Segundo Simões (2001), o sentido pejorativo remete à “politicagem”, no que diz respeito aos carreiristas. Todavia, a origem do termo política vem da *polis*<sup>1</sup> grega, do espaço comum entre os homens, um espaço de diálogo. Além disso, política pode ser entendida em sentido macro e em sentido micro.

A macropolítica e a micropolítica estudam a prática do exercício do poder, a política como característica das relações entre semelhantes. O que as distingue está na dimensão de cada uma. A macropolítica ocupa-se das relações de poder na sociedade, inclusive no âmbito dos governos. Procura ajustar a cooperação entre as partes para que atinjam sua missão, embora os interesses e valores sejam conflitantes. O mesmo fenômeno ocorre na micropolítica, porém em espaços restritos, como nas organizações, sejam elas públicas, privadas ou de terceiro setor.

O foco de estudo neste trabalho é uma organização pública. Devido ao caráter fortemente burocrático e à política partidária que se faz presente em muitas dessas organizações, fica mais evidente a diversidade organizacional a ser gerida em suas relações e missão. Ao admitir a coexistência de cargos transitórios (Cargos em Comissão) trabalhando junto a um quadro estável de servidores, e a coexistência de diferentes ideologias, as relações de poder adquirem um aspecto mais denso.

Tendo em vista este contexto, este capítulo aborda a política em seu sentido macro e em seu sentido micro, sua relação com o poder e as formas de poder, tendo em vista a interferência do poder nas relações. Aborda também a função política da atividade de Relações Públicas como gestora das relações de poder nas organizações, ou seja, no espaço da micropolítica.

---

<sup>1</sup> Segundo Arendt (2007) e Bobbio (1987), a *Polis* é uma forma de ordenamento político caracterizada pelo espaço privilegiado de contato entre os homens, espaço para a troca de experiências políticas.

## 2.1 POLÍTICA NO CONTEXTO DO ESTADO: A MACROPOLÍTICA

Para Simões (2001, p. 70), a ciência política é passível de ser dividida em dois ramos, que são a macropolítica e a micropolítica. A macropolítica é concernente à relação de poder na sociedade, comporta a amplitude do social e do governo: “a macropolítica trata com grandes agregados e estatísticas, em que se situam os governos”.

A política é, para Arendt (2007), fundamentada na pluralidade dos homens; a política é algo que surge entre os homens e encarrega-se da convivência entre diferentes, e não entre iguais, como geralmente se supõe. O que pode anular a pluralidade é a introdução da ideia de parentesco, onde reside a família, ou seja, um lugar seguro para servir de abrigo do mundo vasto e desconhecido. Desconsiderando o parentesco, os direitos iguais é que permitem reconhecer a pluralidade dos homens. É a partir de uma igualdade relativa que a política organiza as diversidades absolutas. Nunes (2005) propõe pensar a ciência política segundo uma visão mais ampla, definindo-a como um processo ou uma atividade em que os sistemas sociais abrigam fenômenos. “A família, a organização, a associação, a igreja são exemplos desses espaços onde há interação entre indivíduos e, portanto, um sistema político” (NUNES, 2005, p. 61).

O sentido da política, segundo Arendt (2007), é a liberdade. Os homens, enquanto dotados de liberdade, podem agir e atingir os milagres que a sociedade espera. A política é classificada como um meio através do qual se possa atingir um fim elevado, sendo as finalidades diferentes conforme o decorrer dos séculos.

A política, assim aprendemos, é algo como uma necessidade imperiosa para a vida humana e, na verdade, tanto para a vida do indivíduo como da sociedade. Como o homem não é autárquico, porém depende de outros em sua existência, precisa haver um provimento da vida relativo a todos, sem o qual não seria possível justamente o convívio. Tarefa e objetivo da política é a garantia da vida no sentido mais amplo. Ela possibilita ao indivíduo buscar seus objetivos, em paz e tranquilidade, ou seja, sem ser molestado pela política [...]. [...], o provimento da vida só pode realizar-se através de um Estado, que possui o monopólio do poder e impede a guerra de todos contra todos (ARENDR, 2007, p. 45).

A liberdade da coisa política não diz respeito ao livre arbítrio, e o sujeito nunca é livre em seu isolamento, mas somente quando está na *polis* e tem liberdade para agir nela. A liberdade não está no homem em si, mas no interespaço que só existe na reunião de muitos, ou seja, na pluralidade dos homens. Por consequência,

a política de uma nacionalidade é a junção do universo surgido entre os homens e que sobreviverá a estes homens. Logo, a política não está no homem, mas nas relações que a pluralidade forma e que resultam no poder.

Arendt (2007) destaca o conceito de “coisa política”, que se trata daquilo que é concernente à *polis*, do espaço destinado ao conversar um com o outro dos homens, ao encontro que os faz compartilhar algum feito. O espaço do Estado é privilegiado por promover esse contato entre os homens. Para Bobbio (1987), da mesma forma, a política deriva da forma de ordenamento político que era a chamada *polis*. Política está relacionada ao fenômeno do poder, assim como o Estado<sup>2</sup>. Para fazer uma relação bem clara, o autor cita as formas de governo, as quais carregam em si a referência ao poder – democracia, oligarquia, monarquia, aristocracia, etc. Qualquer teoria política acaba por partir de alguma forma e definição de poder. A própria teoria do Estado é ramificada na teoria dos três poderes e suas relações: o legislativo, o executivo e o judiciário, e “se a teoria do Estado pode ser considerada como uma parte da teoria política, a teoria política pode ser por sua vez considerada como uma parte da teoria do poder” (BOBBIO, 1987, p. 77).

Bobbio (1987, p. 82), dentre suas considerações sobre a política em nível macro, propõe a consideração da tipologia dos três poderes – “econômico, ideológico e político, ou seja, da riqueza, do saber e da força”. Essas três formas de poder são, para o autor, responsáveis pela instituição e pela manutenção de uma sociedade de condições desiguais, dividida em superiores e inferiores, em fortes e fracos com base no poder político. Dividida em ricos e pobres, economicamente falando, e sábios e ignorantes, conforme suporte da ideologia.

Estabelecida a ligação da política com o poder, configurando o poder inclusive como uma forma de definir ou manter o sistema social, reforça-se a necessidade de estudar as relações de poder. Com a atenção voltada aos espaços de relações entre os homens no nível micropolítico, como nas organizações, passa-se ao estudo das formas e fontes de poder.

---

<sup>2</sup> Estado supõe uma organização política, mas pode haver sociedades com organização política sem, no entanto, haver um Estado.

## 2.2 POLÍTICA NO CONTEXTO ORGANIZACIONAL: A MICROPOLÍTICA

Na micropolítica encontram-se os princípios do relacionamento público, o estudo das relações de poder em espaços circunscritos. Segundo Simões (2001, p. 70), a micropolítica “trata da relação de poder em espaços mais restritos como nas organizações, nas famílias e nos grupos”. Na micropolítica reside o tratamento com os públicos de forma separada, focando os grupos e pessoas, e não a totalidade do sistema político como na visão macro.

Reduzindo o estudo da política de seu contexto macro para seu contexto micro, Mintzberg (1992) define poder como a capacidade de influenciar, de afetar o comportamento nas organizações. Trata a influência como sinônimo de poder. O autor lembra que a própria terminologia “poder” carrega a denotação “ser capaz de” tanto no substantivo quanto no verbo. “Tener poder es tener la capacidad de conseguir que determinadas cosas se hagan, de causar efecto sobre las acciones y decisiones que se toman” (MINTZBERG, 1992, p. 5).

O poder significa, essencialmente, qualquer coisa válida para atingir aquilo a que se deseja. Bobbio (1987) explica que o poder na sociedade – ou das organizações para a sociedade - pode ser exercido de forma física, expresso no poder militar; de forma psicológica, expresso no domínio econômico através de punições, promessas e recompensas; e de forma mental, expresso elementarmente na educação, utilizando-se da persuasão. No discurso político contemporâneo, poder diz respeito à relação entre dois sujeitos, onde um deles obtém do outro certos comportamentos que de outra forma não obteria. Dessa forma, poder e conceito de liberdade andam juntos, afinal, o poder de um sujeito implica a não liberdade do outro, e a liberdade de um implica o não poder do outro.

Nas organizações há três fontes primordiais de poder, de acordo com Mintzberg (1992). São elas: o controle de um recurso, o controle de uma habilidade técnica e o controle de um corpo de conhecimento, que sejam de considerável importância para a organização. Para que realmente representem uma fonte de poder, esses tipos de controle devem ser de áreas essenciais para o funcionamento da organização. Devem estar concentrados, constituindo recurso escasso, pertencentes à condição de insubstituíveis, e devem estar em mãos de indivíduos que cooperem até certo ponto. Esses controles geram dependência, visto que a

organização necessita de algo que só pode ser alcançado mediante as poucas pessoas que possuem o poder. Para ilustração desses controles, ocorrem na organização pública situações em que um departamento necessita de algum auxílio que requer habilidade/conhecimento específico de outro setor. Cria-se, nesse contexto, uma relação de dependência do setor que detém o conhecimento.

O acesso ao poder pode ser, também, fruto das chamadas trocas de favores: “amigos y compañeros se garantizan uns a otros influencia sobre sus respectivas actividades. En este caso el poder no procede de la dependência, sino de La reciprocidad, ganar poder en una esfera a cambio de concederlo en outra” (MINTZBERG, 1992, p. 27). O jogo de poder nas organizações não se restringe a relações de dependência, mas inclusive de reciprocidade. Reciprocidade também se enquadra no estudo das relações de poder. Um exemplo de reciprocidade nas organizações públicas pode ser visualizado em épocas de campanha eleitoral, quando um grupo apoia outro a partir de interesses partidários ou pessoais.

A política, para Mintzberg (1992), é considerada um subconjunto do poder, tida como um poder informal, de natureza não legítima. Quando se trata de autoridades é que o poder torna-se legítimo, formal, oriundo de um cargo. Autoridade, aliás, fundamental na união dos distintos elementos da organização. Caso contrário, assim como na perspectiva da macropolítica, instala-se a guerra de todos contra todos.

A definição de poder dos autores, como um meio para se atingir um determinado objetivo e como capacidade de influência é, representativa no funcionamento das organizações públicas. Considerando o contexto político, as relações são permeadas por interesses diversos, em muitos casos, opostos, e pela condição partidária que faz parte de muitas dessas organizações.

A partir do momento em que há um inter espaço e pessoas trabalhando no mesmo ambiente, em geral pelos mesmos objetivos, têm-se uma convivência em contexto organizacional. Nesse ambiente, é normal que surjam conflitos de interesses e, dessa forma, faz-se necessário um intermédio diplomático a fim de propiciar o alcance da missão organizacional. Considerando que a comunicação em si é um ato político, a essencialidade da gestão das relações de poder nas organizações faz parte da função política da atividade de Relações Públicas.

## 2.3 RELAÇÕES PÚBLICAS E A FUNÇÃO ORGANIZACIONAL POLÍTICA

A atividade de Relações Públicas é definida por Simões (2001) como gestão da função organizacional política, tendo como ciência a micropolítica, as relações de poder em espaços restritos. A atividade, como prática profissional pertencente ao âmbito da administração, engloba quatro operações, que são a parte operacional e administrativa, o fazer da atividade: diagnóstico, prognóstico, assessoramento e implementação. O diagnóstico compreende o estado da organização com seus públicos, a pesquisa sobre a organização, missão, públicos, etc. O prognóstico fornece uma previsão sobre o futuro, envolve raciocínio abstrato e pode ter auxílio da análise de casos passados. O assessoramento implica pareceres/percepções às lideranças organizacionais (cargos de maior poder e que tomam as decisões) sobre as políticas administrativas que possam conciliar interesses. Na implementação encontram-se os projetos, as ações de informação, persuasão ou diálogo, sempre no objetivo de privilegiar a negociação, o espaço democrático, uma proposição intrínseca e primordial à profissão.

A atividade de Relações Públicas, antes de tudo, só existe e serve para sociedades democráticas, em que a negociação e a palavra substituem a força coercitiva. Em espaços autoritários não há lugar para ela, apesar de que, por vezes, rotulam de Relações Públicas certos discursos manipuladores que nada têm a ver com ela, mas, se disfarçando com seu significado, confirma a sua importância (SIMÕES, 2001, p. 96).

A parte filosófica da atividade prevê as bases ética e estética. De acordo com Simões (2001), a parte ética está relacionada ao cumprimento da responsabilidade social da organização, são os esforços para garantir a harmonia de interesses que constroem a imagem ética. Na base estética reside o bem pensar e planejar da ação, de forma que resulte em bons produtos/serviços/discursos. Tanto a base ética como a estética devem priorizar o diálogo e a negociação como peças essenciais da atividade de Relações Públicas.

Sua proposta ética e estética contém o diálogo interno e externo. Aceita a ideia da interdependência e não do domínio. Interdependência implica considerar o outro parceiro, necessitar dele e buscar sua cooperação. Respeita os princípios da "ecologia societária", evitando o desaparecimento de organizações e suas culturas, formadas pelo livre arbítrio, e, por conseguinte, a deterioração da civilização. A filosofia da atividade de Relações Públicas critica o predatório e opõe-se a ele (SIMÕES, 2001, p. 96).

O sentido do termo “função” da atividade social de Relações Públicas é descrito por Simões (1992, p. 102) como um processo organização-público em que: “as políticas e ações componentes das Relações Públicas repercutem necessariamente nos resultados da organização que, por sua vez, desestabiliza ou reequilibra o sistema organização-público e vice-versa”. A função da organização é destinada à manutenção do sistema social no qual se insere. O processo organização-público afeta a organização e a organização também afeta o processo mediante suas ações. A organização, então, é a função das Relações Públicas. Tendo em vista os jogos de interesses e relações de poder que fazem parte das organizações, e considerando a função das Relações Públicas de reequilibrar o sistema, subentende-se a relevância da atividade para manter ou melhorar o sistema social em que se encontra.

Dentro das funções específicas de uma organização, existem a função organizacional (que compreende a administração geral, a produção, a financeira, os recursos humanos, o marketing e a pesquisa e desenvolvimento), a função administrativa (subfunções administrativas: pesquisar, planejar, organizar, dirigir, coordenar, controlar, avaliar, e de Relações Públicas, ao representar os membros da organização) e a função política, ou seja, função de procedimentos administrativos. A filosofia, as normas e as ações organizacionais legitimadoras da tomada de decisão junto aos públicos são exercícios da função política. Galbraith (*apud* SIMÕES, 1992) expõe a ideia de que as organizações são formadas por grupos que legalmente exercem poder, tanto condigno, compensatório ou condicionado. Outra forma de poder é estabelecida em relação aos públicos, ou seja, através da persuasão incorporada nos veículos de comunicação de massa, na publicidade, na religião, na educação e, inclusive, nas Relações Públicas. É ideia central, também, que a organização conquista primeiramente a submissão interna, para após concretizar seu poder e confiabilidade com o público externo.

A disciplina de Relações Públicas bifurca-se, conforme Simões (2001), em processo e programa. O processo compreende a estrutura do fenômeno e seu entorno; compreende os aspectos e mudanças contidos nas relações de poder, relacionadas à missão organizacional; compreende o sistema organização/públicos e a probabilidade de cooperação ou conflito. O fenômeno é característico por suas

variáveis independentes, suas peculiaridades são alheias à intervenção humana, e costuma chamar mais atenção quando se configura de forma negativa.

Já o programa é um desdobramento da análise do processo, é a intervenção no processo, e é materializado na formação de políticas. Essa etapa compreende o diagnóstico, o prognóstico do processo, a orientação dos líderes organizacionais para interferência no processo, e a tomada de decisão sobre as variáveis que devem ser incluídas visando o alcance da missão organizacional. A atividade de Relações Públicas, pertencente à esfera social, interfere no processo natural do meio ambiente contido nas interações políticas da organização com os agentes de influência (seus públicos). Essa interferência considera todas as dimensões da esfera social em seus aspectos específicos: a dimensão cultural, política, econômica, histórica, ideológica, jurídica e filosófica.

O processo que envolve a bipolaridade cooperação/conflito na relação organização-públicos é composto de algumas etapas. Entre um estágio e outro existem desdobramentos, normalmente com o aumento do grau de complexidade. Porém, não necessariamente ocorre todo o processo linearmente, e nem envolvendo todas as etapas. Conforme Simões (2001, p. 56), estas são as etapas do processo de interação:

- Satisfação – o relacionamento entre organização e público neste nível é de equilíbrio. Os públicos podem estar satisfeitos devido ao estado de incoscência sobre os reais acontecimentos da organização, ou simplesmente não atuam como entraves.
- Insatisfação – nessa etapa os públicos não estão confortáveis com o clima organizacional, mas não chegam a apresentar reações.
- Boato – a falta de esclarecimentos prestados aos públicos abre espaço para as histórias e suposições, as quais são geralmente negativas quanto à credibilidade organizacional.
- Coligações – quando os públicos não recebem informações sobre determinados assuntos ou sentem descaso por parte da organização, tendem a buscar apoio na sociedade, particularmente na mídia.

- Pressão – ocorre quando os públicos se organizam para tentar mudar as políticas organizacionais, podendo o governo interferir a favor dos públicos.
- Conflito – consiste no impasse ocasionado pela persistência organizacional nas suas políticas ou não justificativa delas.
- Crise – a crise é a fragmentação do relacionamento, o afastamento em razão do aprofundamento do conflito.
- Arbitragem – é o apelo ao poder judiciário por uma das partes quando já não há possibilidade de entendimento. Nesse caso também o governo pode intervir.
- Convulsão Social – diz respeito a soluções mais violentas, geradas pelo desespero.

O exercício de poder que está contido nessas etapas é descrito por Simões (2001) como um pano de fundo, enquanto a comunicação pode ser tida como aparência. Logo, o poder e a comunicação são dois lados pertencentes à mesma moeda.

A comunicação é, em si, um ato político. Por sua vez, a atividade de Relações Públicas regula o processo da comunicação organizacional. Ou seja, a atividade está diretamente ligada aos objetivos políticos da organização: “a função organizacional das Relações Públicas, porque intervém dos mais diferentes modos providenciados nas relações de poder entre organização e público é uma função política [...]” (SIMÕES, 1992, p. 109). Visto que a atividade lida com relações de poder, o autor observa que diversos teóricos definem o exercício do poder como a tendência em que um indivíduo acaba por influenciar a decisão de outro, da mesma forma como aqui foram apresentadas as visões de Bobbio (1987) e de Mintzberg (1992). A dimensão política é amplamente caracterizada pelo exercício de poder e cabe aqui salientar que o poder não é algo material, mas sim algo abstrato contido na relação entre os indivíduos, algo que acontece na pluralidade mencionada por Arendt (2007). A partir do momento em que há relação entre pessoas há conflitos de interesses, há diferentes posições ideológicas, e existe uma busca e controle de informações.

Segundo Simões (1992), existem vários tipos de relações entre uma organização e a sociedade, e é constante a possibilidade de conflitos entre as organizações e seus públicos. Logo, faz-se necessário o emprego de mecanismos que passem a regular esses conflitos ou que promovam a integração, a fim de que a organização sobreviva diante das adversidades. Considerando essas possibilidades de conflitos, pode-se afirmar que Relações Públicas é algo contido na própria existência organizacional. Tratam-se de relações abstratas (assim como o poder é abstrato e encontra-se nas relações entre as pessoas), materializa-se no sentido de sistemas. Relações Públicas emergem com a estrutura organizacional em si e, portanto, são relações que vão além da vontade dos dirigentes, independem deles. A partir do momento que uma organização passa a existir é intrínseco que existam ações e relações e, conseqüentemente, a atividade de Relações Públicas planejada e executada de forma positiva ou negativa em sua realização.

De acordo com Nunes (2005), o conflito é componente constante das organizações, mas nem sempre de forma explícita. O conflito pode ser reflexo de recursos escassos, de relações interpessoais ou entre grupos, pode estar localizado nas estruturas da organização, nas atitudes. É incumbência da organização descobrir alternativas que encaminhem à resolução, observando que os conflitos não devem ser interpretados somente como uma falha de relacionamento, mas devem ser vistos como produto da diversidade inerente ao sistema.

Falar em exercício de poder, conflitos de interesses e ideologia conduz ao universo das organizações públicas, onde há forte e constante hierarquização nas relações. Além disso, é inevitável o convívio profissional e pessoal de diferentes ideologias partidárias, de diferentes visões e expectativas. A organização pública é composta de servidores permanentes “na casa”, cada um com seu poder e sua posição política, e dos Cargos em Comissão – CCs, que são transitórios, mas que também possuem suas expectativas, suas funções a desempenhar e seu poder. Embora, provisoriamente, os CCs disponham de mais poder para requisitar auxílio dos servidores do quadro, pois representam o Secretário que, por sua vez, representa o Governador. Todavia, mesmo que revestidos de maior poder, ficam na dependência das informações e materiais fornecidos – ou não – pelos servidores permanentes. Nessa cedência, tendo em vista essa interação específica, é que se

localiza o poder dos servidores permanentes. Trata-se da arena onde instalam-se os jogos de poder na organização pública.

Enquanto Bobbio (1987) fala nas formas de poder de um ângulo mais amplo, resumindo-o às formas física, psicológica e mental, Simões (1992) especifica as variadas formas de poder no interior das organizações. A forma legal de exercício diz respeito à autorização através de lei, norma ou mesmo tradição de quem está tomando a decisão. A base de poder tida como legítima incorpora ordem política e preservação da integridade de determinado sistema social, relaciona-se ao interesse público, segundo Simões (1992). A legitimidade, no que diz respeito ao interesse público, serve como base à atividade de Relações Públicas, pois é na legitimidade de decisões que a atividade confirma sua existência em prol dos interesses da sociedade. Uma terceira base de poder é a retórica, a persuasão por meio do uso de um discurso, momento em que a organização explica-se (ou, como no caso deste trabalho, momento em que o representante político e sua equipe explicam-se), argumenta sobre seus feitos e decisões. Não se trata de enganar os públicos, mas de convencê-los a rever seu posicionamento através de uma mensagem (informação) bem argumentada objetivando um retorno determinado. Simões (1992) alerta que, para alguns autores, o discurso pode eventualmente resultar em manipulação, dependendo das intenções de quem se comunica.

Um tipo de discurso de legitimação é o mito, componente de muitas organizações. Os mitos geralmente contam histórias sagradas, abrigam seres sobrenaturais, comportam os heróis que inspiram as ações humanas, a palavra constrói um mundo diferente daquele da ação (SIMÕES, 1992). Para falar exatamente de comunicação, a mídia pode tanto desmitificar uma organização ao delatar suas práticas injustas, como pode mitificá-la abordando suas ações benéficas para com a sociedade. Os mitos podem surgir como um fenômeno de imagens momentâneas, extremamente casadas com o heróico.

O quarto tipo de base de poder consiste na recompensa: os brindes, prêmios ou quaisquer outros materiais que objetivam conquistar simpatia e angariar esforço e comprometimento futuros. Conforme Simões (1992), por mais que as intenções sejam boas, por trás da recompensa sempre há algum tipo de coerção no gesto. Por fim, há também a punição, o quinto tipo de base de poder. A punição deve ser devidamente acordada entre as partes a fim de não deslegitimar a posição de quem

está punindo. A recompensa e a punição, como bases de poder para Simões (1992), são, em outra perspectiva, pensadas como um “sistema de trocas” por Neves (2005). Esse sistema, sob administração dos gestores, atribui valores em dois âmbitos, sendo os valores materiais ou simbólicos. No âmbito dos valores materiais, com as recompensas e penalizações através da remuneração, flexibilidade de horário, multa, etc. No âmbito dos valores simbólicos, de reconhecimento e punição por meio de status, autoridade, prestígio, advertência, destituição de função, etc.

Como peça fundamental de melhorias e manutenção de um sistema social, e como uma atividade que almeja o alcance dos objetivos organizacionais, a atividade de Relações Públicas, de acordo com Torquato (2004), insere-se em um contexto de visão sistêmica, de planejamento. Precisa estar atenta às relações de poder e aos seus desdobramentos, às variadas formas como o poder é exercido e, mediante todos os fatores implicados, atuar de forma política e diplomática. O planejamento e a gestão desse sistema social que faz parte das organizações constituem significativo papel no espaço da comunicação.

## 2.4 O ESPAÇO DA COMUNICAÇÃO

A palavra comunicação faz referência a vários significados: pode estar relacionada ao sentido de informar, de ordenar, persuadir ou dialogar, tendo sua máxima expressão neste último sentido, com a prática democrática da negociação de ganha-ganha. Todos esses sentidos carregam em si uma relação de poder, um exercício de poder. O poder da comunicação está em suas variadas formas de influenciar, de afetar o comportamento. Ou seja, é notório que a comunicação abriga em si relações de poder ao confirmar o que alegam Bobbio (1987) e Mintzberg (1992) sobre o poder como capacidade de influência. Simões (2001) destaca que a comunidade científica não chegou a um acordo sobre a definição do termo, e que o tão diversificado leque de possibilidades interpretativas resulta em ambiguidade: “os limites entre os significados de comunicação e de exercício de poder são tênues, por vezes até se confundem” (SIMÕES, 2001, p. 77).

Para Torquato (2004), igualmente, a comunicação é uma forma de poder. Poder lembra força, que por sua vez lembra batalha, guerra. Logo, a comunicação tende a ser relacionada a táticas de guerra. A luta pela dominação e pelo poder

fazem parte da luta pela sobrevivência, pela conservação e preservação (da espécie, metaforicamente). O poder da comunicação é sinônimo de poder expressivo e também de carisma. Um indivíduo influencia outro por meio da argumentação, ou por meio do carisma pessoal, que se revela na eficiência do discurso, na gesticulação, na apresentação pessoal. Uma pessoa carismática atrai simpatia com seu discurso, energiza o ambiente, humaniza.

Comunicação em seu sentido mais amplo, como troca de informações, não é exclusividade do departamento de comunicação. Autores como Pimenta (2002) e Torquato (2004) consideram a “Rádio Peão” ou “Rádio Corredor” e os rumores como redes de comunicação complexas. Essas redes podem ser positivas, quando permitem um melhor conhecimento e percepção sobre o que acontece na organização, ou negativas, quando extrapolam as barreiras da troca de informação e viram informações distorcidas e fofocas. A Rádio Peão permite maior compreensão sobre as relações entre as pessoas e grupos, e sobre as diferentes visões e interpretações sobre um acontecimento. Seu caráter é onipotente e tende a ultrapassar o ambiente de trabalho e adentrar inclusive a casa dos funcionários. O principal cuidado que se deve ter com as comunicações informais é no sentido de que elas não estejam suprimindo carência de informações que deveriam vir do setor de comunicação.

Simões (2001) acredita que, por ser uma potencial redutora da incerteza, a informação é a matéria prima da atividade de Relações Públicas na gestão da comunicação. Por se tratar de um recurso escasso ou de difícil acesso, a informação é também uma fonte de poder, a qual é um elemento fundamental tanto no processo como no programa de Relações Públicas. A informação é um agente ampliador de horizontes para os indivíduos, auxilia a percepção do mundo e do arredor e possibilita o convite de novas relações. Tendo em vista a condição elevada da informação e das possibilidades/limitações da comunicação, na teoria e na prática de Relações Públicas, as formas de exercício de poder são tidas como a essência, e o processo de comunicação é tido como a aparência. Dessa forma, o autor enfatiza que “o perfil do profissional de Relações Públicas jamais poderá ser o de um tarefeiro, mas, ao contrário, o de um hábil estrategista político” (SIMÕES, 2001, p. 81).

Embora, neste estudo, defenda-se que a perspectiva da essência da atividade de Relações Públicas seja a de um estrategista político, que deve gerir as relações de poder na organização, considera-se pertinente trazer à tona outras abordagens, as quais possibilitam um entendimento mais amplo acerca das rotinas organizacionais. Nesse tocante, segundo Pimenta (2002), o planejamento deve estar sempre presente na comunicação. São importantes as etapas de análise, implantação, controle de resultados, revisão de resultados para nas próximas ocasiões ter conhecimento do que deve ser feito de forma diferente. Planejar envolve não apenas organizar e procurar ter controle sobre o processo, mas deixar a criatividade fluir e imaginar todos os entraves possíveis que possam atrapalhar, a chamada “análise de problemas potenciais” e, assim, arquitetar soluções prévias.

Comunicação, na perspectiva mais estética de Pimenta (2002), está muito vinculada à sinergia. Um dos desafios da comunicação estratégica é despertar sinergia no público interno através de campanhas, ações e peças de publicidade. Para a autora, assim como para Mintzberg (1992, p. 181), uma organização é mais que a soma de suas partes, é um conjunto de fatores que criam uma atmosfera, envolve química: “las matemáticas más simples nos dicen que  $2+2=4$ . Pero la teoria general de sistemas, bajo el concepto de sinergia, sugiere que también puede ser igual a 5”. A sinergia é considerada um desafio devido ao caráter predominantemente burocrático e normativo na rotina das organizações, e também ao perfil recorrente de trabalho do tipo “apagar incêndio”, o que compromete tanto as possibilidades de sinergia como de planejamento.

A estrutura tradicional da empresa é técnica, racional e normativa, por princípio não há espaço para sentimentos e emoções. Essas características tendem a impedir a expressão, participação e engajamento dos trabalhadores. Como resultado, a motivação pode diminuir, comprometendo o processo produtivo (PIMENTA, 2002, p. 119).

Quando existe uma interação e cooperação entre as partes, os resultados a serem atingidos podem significar mais do que a soma habitual. Buscar a cooperação é uma atividade política de negociação. Nesse processo, a informação tem papel relevante. A eficácia da comunicação é proporcional à integridade da informação (mais uma vez, o papel relevante da informação), que deve chegar aos seus emissores sem apresentar distorções, evitando a perda ou deformação de conteúdo pelo caminho da mensagem.

A comunicação enquanto forma de poder e enquanto troca de informações enquadra-se a qualquer tipo de organização. Contudo, ao deslocar a comunicação para a esfera pública e todas suas especificidades, algumas características fazem-se presentes na composição do cenário. Sofre, sobretudo, interferência da burocracia profissional e da coalizão dos públicos.

### 3 COMUNICAÇÃO E RELAÇÕES DE PODER NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Sabe-se que organizações operam alicerçadas em uma estrutura burocrática que visa estabelecer controle, ordem e centralização de poder. A burocracia costuma ser alvo de críticas por, de certa forma, impedir que os trâmites ocorram de forma facilitada ou ágil, pois depende de todo um sistema hierárquico e da consequente definição de competências e tarefas específicas. De acordo com Mintzberg (2008, p. 48), “podemos definir uma estrutura como burocrática na extensão em que seu comportamento seja predeterminado ou previsível, na realidade, padronizado”. O autor cita de forma mais genérica a descrição Weberiana da burocracia, onde constam a divisão do trabalho, a especialização, hierarquia de autoridade, cadeia de comando e comunicação regulamentada, além da padronização e do comportamento formalizado. A burocracia é tida como a forma mais racional e eficiente de organização.

Mesmo que a burocracia seja frequentemente tratada como algo negativo, sua existência é imprescindível para que a organização tenha estabilidade, racionalização e normas propícias ao alcance da missão organizacional. O ideal seria uma dosagem na quantidade de burocracia, mas não sua anulação. Importante salientar, inclusive, que a própria Internet é vista por Barros Neto (2001) como uma forma moderna de burocracia: para conectar a internet é necessário um protocolo padrão, as velocidades de transmissão são padronizadas, as relações são impessoais. Mesmo com o advento da Internet, o autor reitera que a essência organizacional continua sendo uma burocracia: “[...] qual o objetivo da internet? máxima eficiência nas comunicações, no comércio, na informação, etc., ou seja, exatamente o mesmo da burocracia, a máxima eficiência na organização” (BARROS NETO, 2001, p. 43).

Diante desse contexto, para melhor compreender os processos e situações que interferem na fluidez da comunicação nas organizações públicas, faz-se necessário estudar as características e o funcionamento da própria burocracia e de seus reflexos na arena de poder interna. Além disso, estudar quais são as bases de poder das diferentes classes de trabalhadores, como é o funcionamento padrão da estrutura administrativa organizacional e como se configuram os sistemas e relações de poder. Acredita-se que os desdobramentos da burocracia profissional e da

coalizão interna, conceitos defendidos por Henry Mintzberg, são os fatores responsáveis pela definição dos fluxos comunicacionais, de como a comunicação ocupa seu lugar na organização pública e até onde vai seu poder enquanto gestora e disseminadora de informação, tal qual defende a teoria da função organizacional política de Relações Públicas.

### 3.1 O CONTEXTO PÚBLICO COMO BUROCRACIA PROFISSIONAL

A burocracia profissional está inserida em um contexto pertencente às organizações. As organizações, de acordo com Barros Neto (2001), acompanham a complexidade humana, existem para suprir necessidades que de outra forma não seriam atendidas. Desse modo, pode-se dizer que sua finalidade é a mesma da política, proporcionada pela visão de Arendt (2007), a de que existe para provimento das necessidades dos indivíduos, para garantia da vida. Todavia, enquanto a respectiva visão de política é no sentido macro, a organização existe em prol das necessidades no sentido da micropolítica, não opera conforme a diversidade, mas conforme grupos específicos de interesse. Uma organização existe em função de seus objetivos, existe com a ambição de crescimento a longo prazo, de busca da eficiência, apesar de algumas existirem apenas por uma questão de sobrevivência, de manutenção do *status quo*. São as organizações que determinam as melhores formas de alocação de recursos para a produção de bens e serviços.

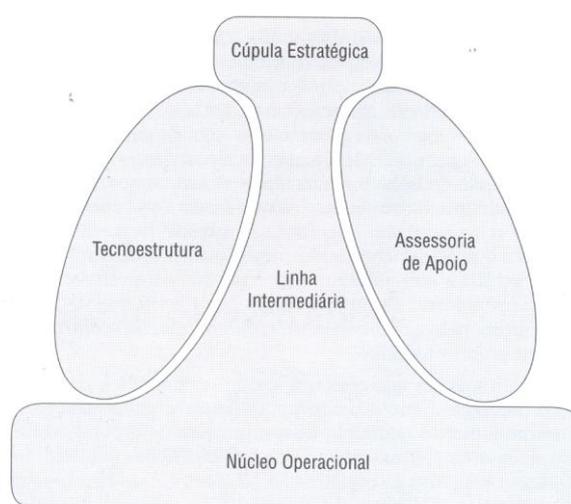
Na época em que vivíamos em árvores, uma fruta de bom tamanho pela manhã e outra à tarde eram o suficiente para nos satisfazer completamente, pois nossas necessidades eram muito simples. Hoje, precisamos de conforto espiritual, de computadores velozes, de carros confortáveis, de lazer qualificado, de educação elevada, de segurança, saúde para desfrutarmos pelo menos cem anos de vida e tantas outras coisas que só mesmo organizações grandes e complexas podem nos oferecer. É por isso que se diz que vivemos em uma “sociedade de organizações” (BARROS NETO, 2001, p. 70).

Já as organizações públicas existem para prestar serviço especificamente à sociedade. Todavia, operam com limitação orçamentária e dependem da decisão política e da situação econômica do Estado. Segundo Dussault (*apud* Pires e Macêdo, 2006), as organizações públicas são mais dependentes do ambiente sociopolítico em relação às organizações privadas. Embora possam ter autonomia em sua direção, são geridas pelo poder público, são vulneráveis à intervenção do

poder político, seu mandato vem do governo e seu funcionamento é regulado externamente à organização. Pires e Macêdo (2006, p. 96) atribuem especificidades às organizações públicas como: “apego às regras e rotinas, supervalorização da hierarquia, paternalismo nas relações, apego ao poder, entre outras”. Além disso, característica fundamental, como já mencionado, é a diversidade organizacional:

[...] a presença de dois corpos funcionais com características nitidamente distintas: um permanente e outro não permanente. O corpo permanente é formado pelos trabalhadores de carreira, cujos objetivos e cultura foram formados no seio da organização, e o não permanente é composto por administradores políticos que seguem objetivos externos e mais amplos aos da organização. O conflito entre eles é acentuado pela substituição dos trabalhadores não permanentes, que mudam a cada novo mandato (PIRES; MACÊDO, 2006, p. 97).

No contexto da “sociedade das organizações”, muitos são os autores que abordam essa estrutura. Neste estudo, optou-se pelo entendimento de organização a partir de Mintzberg (2008), o qual defende que ela é composta por cinco partes básicas, que são: a cúpula estratégica, que compreende altos dirigentes e seu apoio direto, com a responsabilidade de assegurar o cumprimento da missão da organização; a linha intermediária, formada pelos diretores intermediários com autoridade formal; a tecnoestrutura, formada pelos analistas que elaboram o controle organizacional por meio da padronização; a assessoria de apoio, que possibilita suporte à organização fora de seu fluxo de trabalho operacional; e o núcleo operacional, onde encontram-se os funcionários que executam o trabalho essencial da organização. A organização, nessa perspectiva teórica, pode ser compreendida conforme as posições hierárquicas da Figura a seguir.



**Figura 1: As cinco partes básicas da organização**  
Fonte: Mintzberg (2008, p. 22)

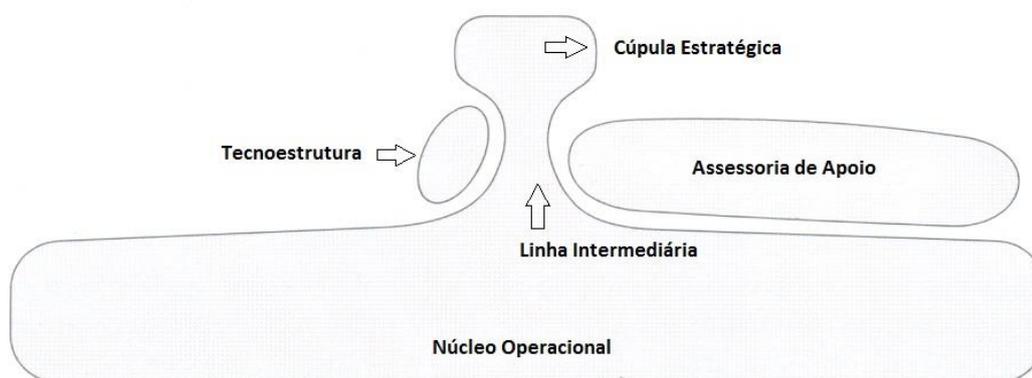
Dentre os distintos tipos de organização, existem aquelas que são burocráticas, porém simultaneamente descentralizadas. Mintzberg (2008) descreve essa configuração estrutural como burocracia profissional, configuração em que há padronização das habilidades, mas que, por ser um trabalho complexo, os próprios funcionários controlam seu trabalho. A autoridade da burocracia profissional está no conhecimento especializado, diferentemente da burocracia mecanizada, na qual o poder está no cargo, possui natureza apenas hierárquica, e apresenta um trabalho repetitivo que pode ser facilmente supervisionado.

As organizações públicas, devido a sua organização estrutural e hierárquica, à divisão e especialização do trabalho, sujeição a normas e regulamentos, rotinas e procedimentos, dentre outras especificidades, enquadram-se no perfil da burocracia profissional. A organização pública em estudo neste trabalho, como burocracia profissional, é uma Secretaria de Estado do Rio Grande do Sul, pertencente à Governadoria, sendo uma das pastas executivas do governo, e que opera como uma estrutura meio (não é finalística). A autoridade máxima nessa organização é o Secretário, designado pelo próprio governador para comandar a pasta.

A burocracia profissional, para Mintzberg (2008), consiste no poder do conhecimento especializado, da *expertise*. As organizações confiam nas habilidades e conhecimentos dos seus profissionais e produzem serviços padronizados. A burocracia profissional contrata profissionais treinados e doutrinados para o núcleo operacional e permite-lhes controle sobre o seu próprio trabalho. O controle do profissional sobre o próprio trabalho reside no agir independente dos colegas, quando precisam lidar apenas com o público externo, ou demandas externas. Dessa forma, a coordenação entre os profissionais operacionais é manejada pela padronização de habilidades e conhecimento, que não deixa de ser aquilo que os profissionais aprenderam a esperar de seus colegas. Um dos elementos da padronização de habilidades é a prática repetitiva, considerada fundamental para gerar o reflexo automático, mesmo que a complexidade do conhecimento/habilidade permita que cada profissional realize a mesma atividade cada um a sua maneira.

A burocracia profissional possui seus padrões universalmente estabelecidos, sem imposição, ensinados pelas universidades e adotados pelas burocracias da profissão: “os padrões da burocracia profissional têm origem largamente fora de sua própria estrutura, nas associações autogovernadas que seus operadores reúnem-se

com colegas de outras burocracias profissionais” (MINTZBERG, 2008, p. 215). A autoridade na burocracia profissional é detentora do poder do conhecimento, diferentemente da burocracia mecanizada, na qual o poder está no cargo, a autoridade é de natureza hierárquica. Assim, com o foco do poder na habilidade dos funcionários, a imagem da burocracia profissional apresenta a base achatada, a linha intermediária estreita (devido à descentralização do poder da autoridade) e uma assessoria de apoio elaborada. A Figura é a mesma da organização, porém adaptada em virtude dessas características.



**Figura 2: Burocracia profissional**

Fonte: Mintzberg (2008, p. 218)

A capacidade de padronização das habilidades é essencial para compor a coordenação que é exigida no núcleo operacional (onde é desenvolvido o trabalho básico da organização). No entanto, Mintzberg (2008) enfatiza que os resultados do trabalho profissional são de difícil mensuração, logo não cabem na padronização. O planejamento e o controle na burocracia profissional não se encaixam na suposta confiabilidade da formalização do trabalho e dos sistemas.

As situações predeterminadas em que são empregadas as habilidades são chamadas contingências. Segundo Mintzberg (2008), o profissional categoriza a necessidade do cliente (no caso desse trabalho, não do cliente, mas dos agentes de governo/mídia/setores internos) conforme alguma contingência e define o programa padrão a ser utilizado. Após essa etapa fundamental de diagnosticar, o profissional aplica ou executa o programa. As categorias, que servem como estereótipos, dispensam a tomada de decisão contínua, facilitando o processo. Mediante a categorização, as burocracias profissionais podem decompor suas atividades e atribuí-las aos indivíduos. Isso significa que o profissional concentra-se no

aperfeiçoamento de suas habilidades, em vez de investir muita atenção ao tentar coordenar seu trabalho junto aos colegas.

A burocracia profissional tem como parte chave o núcleo operacional:

O núcleo operacional da organização envolve os membros – os operadores – que executam o trabalho básico diretamente relacionado à fabricação dos produtos e à prestação dos serviços. [...] O núcleo operacional é o coração de qualquer organização, a parte que produz os outputs essenciais que a mantêm viva (MINTZBERG, 2008, p. 23).

Conforme o autor, a única outra parte da organização que é elaborada é a assessoria de apoio, embora sua condição seja a de dar suporte ao núcleo operacional. Visto que os profissionais demandam alto custo, é de praxe dar-lhes apoio, mas não supervisão. Um trabalho complexo e de alta exigência não combina com supervisão ostensiva, o que caracteriza a burocracia profissional como uma estrutura descentralizada. Essa situação confere autonomia e poder ao profissional. Além disso, a burocracia profissional é democrática para os profissionais do núcleo operacional (apenas para a oligarquia do núcleo operacional, a assessoria de apoio não goza dessa democracia): “não apenas os profissionais controlam seu próprio trabalho, mas também procuram o controle coletivo das decisões administrativas que os afetam” (MINTZBERG, 2008, p. 220).

Nesse contexto, os profissionais conseguem interferir em decisões como contratação de colegas e distribuição de recursos. Os profissionais que conseguem interferir nos processos possuem domínio da linha intermediária da organização, estabelecendo relações de confiança. Na organização pública em estudo, a assessoria de apoio realmente não goza da autonomia, visto que está subordinada ao gabinete e deve atender prontamente às mais diversas demandas e imprevistos. Aliás, seu suporte não é exatamente devido ao núcleo operacional, mas sim, em primeiro lugar, ao Secretário e às atividades de governo. O controle coletivo das decisões, nessa organização, está nas mãos dos servidores do quadro permanente, e não da assessoria de apoio, que é composta principalmente por cargos em comissão, cargos transitórios, vinculados ao governo. As decisões tomadas por CCs consistem basicamente em decisões de nível governamental, que não interferem diretamente na organização.

As burocracias profissionais, devido ao poder dos funcionários, tendem a ser denominadas organizações colegiadas, de acordo com Mintzberg (2008). Nessa

situação, são descritas como pirâmides invertidas, nas quais os funcionários localizam-se no topo, e os administradores na base servindo-os. É comum emergir na burocracia profissional as hierarquias administrativas paralelas, independentes entre si. Na hierarquia profissional, democrática e de baixo para cima, o poder de influência está no conhecimento e nas habilidades, na *expertise*. É uma parte da organização que detém muito poder, mesmo estando na base da hierarquia. A hierarquia burocrática e mecanizada funciona de cima para baixo, na qual encontra-se a assessoria de apoio.

Sobre o administrador profissional, ele possui poder indireto na estrutura, costuma solucionar distúrbios. Mintzberg (2008) afirma que sua presença é constante diante dos problemas de coordenação que surgem entre duas hierarquias paralelas. Os administradores profissionais atuam, também, na resolução entre profissionais internos e público externo, como governos e associações. Espera-se, na organização, que o público interno seja protegido pelo administrador das pressões externas, e que ele consiga apoio moral e financeiro para a organização. Os administradores profissionais lidam com situações de incerteza, e esse cenário de incerteza lhes confere poder.

No ambiente da burocracia profissional não há muito espaço para estratégia, pois é difícil trabalhar metas nesse tipo de organização, não há concordância. O que pode acontecer é que cada profissional individualmente tenha suas estratégias, mesmo que limitados pelos padrões profissionais e habilidades adquiridas, reitera Mintzberg (2008):

As estratégias próprias da burocracia profissional representam o efeito cumulativo dos projetos ou das “iniciativas” estratégicas que seus membros estão em condições de convencer sua implementação [...]. A maioria dessas iniciativas é proposta aos membros do núcleo operacional – por “empreendedores profissionais” dispostos a despende os esforços necessários para negociar a aceitação dos novos projetos pela estrutura administrativa complexa (MINTZBERG, 2008, p. 225).

Também não há espaço para sofisticação. O autor descreve essa questão na burocracia profissional como uma condição da autonomia profissional. Lidar com instrumentos mais sofisticados despersonaliza seus relacionamentos. O que realmente importa é o bom desempenho das funções. Na verdade, nesse caso, a falta de sofisticação na organização pública está relacionada, também, ao orçamento limitado, às prioridades de investimentos, à dificuldade de planejamento,

fatores que obviamente não compreendem sofisticação. Há um controle rigoroso sobre os gastos no setor público, como esclarece Wels (2006, p. 158): “sabe-se que, em razão dos trâmites exigidos para aquisição de bens no setor público, é necessário que se justifique satisfatoriamente cada compra que é realizada”. As ações e aquisições nos três poderes do Estado passam pela avaliação da Controladoria e Auditoria-Geral do Estado – CAGE, órgão responsável pelo sistema de controle interno.

A Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993, estabelece normas sobre licitações e contratos administrativos relativos a obras, serviços, ações de publicidade, compras, locações e alienações. São subordinados ao regime dessa Lei os órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista, etc. Conforme a Lei, o objetivo da licitação é garantir o acatamento do princípio constitucional da isonomia, que seja selecionada a proposta mais vantajosa para a administração, e que será processada conforme os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

Outra característica ocasional da burocracia profissional é a estrutura híbrida. Por mais que os profissionais sejam altamente treinados e padronizados, tendem a seguir um líder forte. Mintzberg (2008) destaca que em qualquer evento que seja, a liderança, por vezes autocrática, é importante e acaba assumindo papel de maestro em orquestra. Embora os integrantes da orquestra sejam extremamente habilitados executando repertórios padronizados, o regimento é da “ditadura do maestro”. Isso reforça a importância da autoridade e da legitimidade de quem está no comando, fator que impede a guerra de todos contra todos, de acordo com as ideias de Arendt (2007) e Mintzberg (1992), apresentadas no primeiro capítulo.

Todas as vantagens da autonomia e democracia da burocracia profissional recaem, por outro lado, nas falhas do serviço, de acordo com Mintzberg (2008, p. 230): “virtualmente, não há qualquer controle paralelo do trabalho estabelecido pela profissão, nenhuma forma de corrigir as deficiências que os próprios profissionais optam por omitir”. As dificuldades de controle encontram-se, inclusive, no que Neves (2005) chama de “atraso regulamentar”, que diz respeito ao limite de tolerância nos atrasos permitido pela organização. Periodicamente, em razão do descontrole e

descumprimento de horários, o chefe vê-se obrigado a interromper o trabalho e reinstaurar o atraso regulamentar.

Como outras consequências, não havendo supervisão direta, no momento da coordenação entre a assessoria de apoio e os profissionais, o pessoal de apoio fica esmagado entre os dois sistemas de poder, o poder vertical da autoridade de linha que age sobre ele, e o poder horizontal da *expertise* profissional que está ao seu lado. Além disso, como agravante dos problemas de coordenação, há o fato de as burocracias profissionais não serem integradas: “são grupos de indivíduos que trabalham com recursos e serviços de apoio comuns, mas que não desejam qualquer interferência no que fazem” (MINTZBERG, 2008, p. 231).

A falta de controle e a expectativa de não interferência no seu trabalho por parte dos funcionários desembocam nas famosas considerações de que o serviço público deixa a desejar. A partir do momento em que cada um faz a sua parte, sem supervisão, sem compartilhamento com colegas e da maneira que julga melhor, surgem os desencontros, os quais passam despercebidos, no sentido de não sofrerem correções. Situação essa que, inclusive, vai contra os princípios básicos do que se propõe como atividade política, dada por Simões (2001) como a adoção da ideia de interdependência, de busca por cooperação, de priorização do diálogo e negociação, não apenas como atividade de Relações Públicas, mas como jogo essencial de convivência e excelência no trabalho.

Outra falha da burocracia profissional é a dificuldade em lidar com profissionais incompetentes ou inescrupulosos. Mintzberg (2008) descreve o profissional inescrupuloso como um apaixonado pelas próprias habilidades, independentemente das necessidades em questão. É a inversão dos meios pelos fins, concentra-se no programa que usa melhor ou que gosta mais em detrimento de todas as outras necessidades apresentadas pelos funcionários. A dificuldade em lidar com esses problemas de autonomia provém do entrave na mensuração dos *outputs* do trabalho profissional. Não há como mensurar, e os profissionais não costumam agir contra si mesmos. A autonomia permite que esses profissionais ignorem as necessidades da organização, até porque eles não se sentem parte de uma equipe. Dedicam sua lealdade apenas à profissão, e não ao local de trabalho. Existe distância e resistência entre os profissionais e a cooperação.

As inovações exigem rearranjos de categorizações, o que implica esforços interdisciplinares e cooperação. A falta de cooperação, para Mintzberg (2008), novamente desemboca em problemas: a falta de inovação, não apenas no sentido financeiro, mas de resoluções. A burocracia profissional é inflexível, funciona bem na produção de *outputs* padronizados, porém peca ao tentar adaptar a produção de novos *outputs*.

Todas as burocracias estão equipadas para ambientes estáveis; são estruturas de desempenho desenhadas para programas perfeitos que preveem as prováveis contingências, não estruturas de solução de problemas desenhadas para criar novos programas destinados às necessidades nunca antes encontradas (MINTZBERG, 2008, p. 233).

O autor salienta que a solução inovadora requer raciocínio indutivo, o que leva a novo conceitos gerais e quebra a rotina em vez de aperfeiçoar os padrões existentes. Dessa forma, a inovação exige um esforço que vai contra o conservadorismo da burocracia profissional e suas práticas estabelecidas. As mudanças ocorrem após intrigas políticas e manobras vindas dos profissionais, sendo um processo lento e doloroso. A estabilidade no ambiente é sinônimo de ausência de problemas para a burocracia profissional.

Apesar dessas falhas, Mintzberg (2008) esclarece que o suposto controle a partir de regras ou autoridades não seria suficiente para tornar os profissionais mais competentes. A responsabilidade dos serviços não é da estrutura administrativa ou da instituição, mas dos profissionais individuais. São eles que realizam o trabalho. Dadas as peculiaridades da burocracia profissional e a realização do trabalho como uma responsabilidade individual, somadas as partes que compõe ao todo a organização, formam-se sistemas de poder. Os serviços realizados individualmente e permeados por interesses tanto organizacionais quanto particulares são inerentes à coalizão interna da organização, que consiste no sistema de poder dos agentes internos com influência.

### 3.2 PÚBLICOS DA BUROCRACIA PROFISSIONAL: COALIZÃO DOMINANTE INTERNA

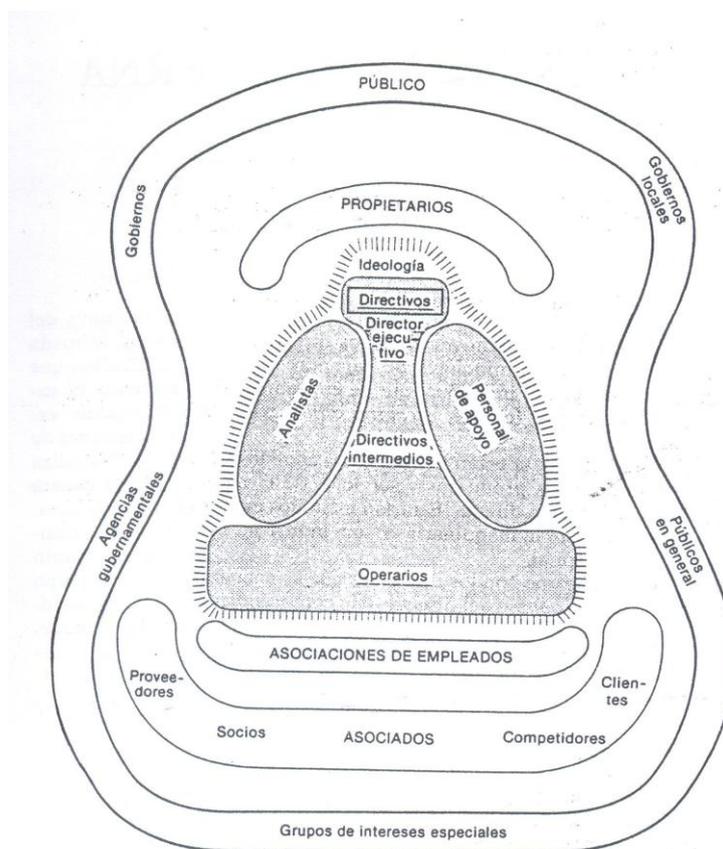
As rotinas e decisões organizacionais são entremeadas por grupos de jogadores que, por meio de jogos de poder, exercem influência na organização, constituindo assim, de acordo com Mintzberg (1992), um campo de forças e

influências. O autor define dois grandes grupos de influência, a coalizão externa e a coalizão interna. Na coalizão externa os agentes com influência pertencem ao entorno da organização, estabelecendo relação com ela. Os grupos mais importantes são os proprietários, os associados, as associações de empregados, a sociedade em geral, o governo, e os públicos externos. A coalizão externa corresponde ao que Simões (2001) denomina macropolítica.

Na coalizão interna, correspondente à micropolítica e às consequentes relações de poder entre os diversos grupos, o campo de força localiza-se nos públicos internos, nos funcionários e em toda a cadeia hierárquica. Nos dois tipos de coalizão, há de se considerar o poder de influência e os respectivos jogos de interesses: “el comportamiento de las personas, por supuesto, viene determinado por una variedad de necesidades, por valores intrínsecos como la necesidad de control o de autonomía” (MINTZBERG, 1992, p. 33). Necessidades/interesses profissionais e particulares que, considerando os argumentos de Neves (2005), encaminham a organização ao cenário de campo de batalha. As organizações são compreendidas como um campo de batalha onde os agentes agem mediante seus respectivos interesses, ao mesmo tempo em que estão passíveis ao conjunto de regras, determinações e correlações de forças. E, mesmo se tratando de serviço público com foco no interesse público, continuam sendo parte integrante do sistema os infinitos interesses particulares.

Desde a interferência no poder de decisão até aos assuntos de menor importância, os agentes com influência evidenciam a coalizão interna através de quatro sistemas de influência, expostos por Mintzberg (1992): de autoridade, de ideologia, de habilidade e de política. Na estrutura administrativa organizacional, o ápice da hierarquia ramifica-se em conselho administrativo e na direção administrativa, os quais comportariam o poder de decisão tanto em relação a assuntos internos como externos ao meio ambiente de trabalho. O poder de decisão relativo à coalizão externa nas organizações é centralizado no conselho administrativo, ou direção administrativa. Caberia à direção administrativa controlar a atuação da organização como um todo, interna e externamente. Mas, como as incumbências ficam muito densas, é de praxe eleger formalmente um diretor executivo (ou diretor geral), que fique como responsável pela coalizão interna. É dessa forma que a Secretaria de Estado aqui analisada estrutura-se também na

prática. Na Figura a seguir compreende-se o desenho das coalizões externa e interna, sendo a coalizão externa tomada pelos agentes externos com influência, como, por exemplo, o governo e a sociedade (ou seja, a macropolítica), e a coalizão interna correspondente à estrutura organizacional, do diretor executivo aos funcionários (a micropolítica). A estrutura organizacional (coalizão interna) é ilustrada no centro da imagem, enquanto o redor refere-se à coalizão externa.



**Figura 3: Os jogadores**

Fonte: Mintzberg (1992, p. 32)

Portanto, a tomada de decisões e consequente ação da organização fica a cargo do diretor executivo, que recebe as demandas dos agentes com influência formalizadas pela direção administrativa ou, inclusive, de maneira informal mediante outros meios de influência: “se supone que el director ejecutivo convierte las influencias procedentes del exterior en acción en el interior de la organización” (MINTZBERG, 1992, p. 137). Como a organização possui uma dimensão que escapa ao controle de uma única pessoa, o diretor executivo encarrega outras pessoas, com visão compatível às suas decisões, para que cada uma assuma o cuidado com cada parte do processo – um departamento, uma divisão. Dessa forma,

o diretor executivo é quem desenha a organização, é ele que ocupa o primeiro lugar na escala de poder. Apesar de os diretores intermediários serem os segundos colocados na escala de poder, seu poder não pode ser comparado ao poder do diretor executivo, pois este é um só, diretores intermediários são vários.

Para alcançar as metas estipuladas (ou os objetivos essenciais, em se tratando de organização pública), a organização deve dispor de toda uma estrutura de pessoal, que se divide em dois grupos, segundo Mintzberg (1992). Os analistas cuidam dos sistemas formais para coordenar, planificar e controlar a organização, dentre eles os técnicos especializados na realização de estudos. Os analistas são profissionais que ocupam-se do desenho e direção do sistema formal de controle burocrático. Logo, o sistema de habilidade é a base de poder dos analistas. Dedicam-se ao culto da eficiência, à mudança constante, embora moderada e focada na burocratização, e à eficiência econômica, segundo critérios de custo-benefício. Esse grupo trabalha junto aos diretores intermediários e não possui autoridade formal para tomada de decisão. O sistema de habilidade é a base de poder dos analistas.

Já o pessoal de apoio proporciona conselhos em assuntos que exigem certa especialização, dentre outras funções, como o setor de pessoal e o setor de Relações Públicas. Conforme Mintzberg (1992), o pessoal de apoio comporta diversos grupos, desde os grupos sem qualificação, como os da cafeteria e dos correios, até os profissionais, como da área de Relações Públicas. Os primeiros, controlados em níveis hierárquicos mais baixos, são os que possuem menos poder na coalizão interna. Já os profissionais qualificados trabalham em nível de relação mais estreita com os diretores. Assim como os funcionários qualificados e os analistas, os profissionais servem-se do sistema de habilidade para obter poder. Não estão interessados nos quesitos econômico ou autonomia. Para eles é importante estabelecer participação na tomada de decisões, valorizam a colaboração. Faz sentido priorizar participação e colaboração em uma área como a de Relações Públicas, que trabalha com informação, como já exposto por Simões (2001). Afinal, a atividade de Relações Públicas procura estabelecer espaços democráticos, de compartilhamento, de possibilidade de harmonia de interesses.

Mintzberg (1992) denomina o grupo responsável pela obtenção das metas organizacionais como funcionários (operadores, na denominação do autor), e o local

onde realizam suas atividades denomina núcleo operacional. Os funcionários realizam o trabalho básico da organização, executam as ações, todo o peso da estrutura administrativa fica sob responsabilidade deles. Como estão mais distantes das pressões externas à organização, identificam-se menos com ela. Os diretores intermediários ficam com a delegação de tomar decisões em partes do núcleo operacional.

De esta forma, por tanto, el director ejecutivo diseña la organización: con operadores que llevan a cabo la misión principal, directivos intermedios que se reponsabilizan de determinadas partes del núcleo operacional y de las decisiones que requiere este núcleo, así como con el personal de apoyo que aconseja, contribuye al control, y apoya al resto de la organización (MINTZBERG, 1992, p. 139).

No entanto, por mais que o diretor executivo bem desenhe a organização definindo quem estará no controle, todos os integrantes a ela pertencentes são agentes internos que, a partir de seus interesses e necessidades, podem exercer influência. Mintzberg (1992) lembra que o controle, teoricamente, está com o diretor executivo. Porém, os gestores, a quem foi delegado poder formal, por sua vez, também precisam controlar o comportamento de seus subordinados e assim, sucessivamente, até chegar ao nível operacional. Essa cadeia só pode ser controlada (na medida do possível) por um rigoroso sistema de autoridade munido de poder legítimo, confirmando a necessidade da burocracia na manutenção da ordem dentro do ambiente organizacional.

Segundo Mintzberg (1992), a autoridade pode ser exercida por meio de dois sistemas de controle: o sistema de controle pessoal, ou seja, quando o diretor executivo e os demais gestores interferem diretamente no trabalho de seus subordinados, através de ordens, decisões e alocação de recursos; e o sistema de controle burocrático, constituído em normas aplicáveis ao trabalho em si, mediante regras ou regulamentos, ou aplicáveis ao resultado do trabalho, como nos objetivos formais, planos e esquemas. Conforme a escala hierárquica vai descendo, os controles pessoal e burocrático ficam cada vez mais marcantes. Os analistas desempenham relevante papel no desenho e operação do sistema de controle burocrático.

O comportamento do público interno poderia ser controlado com o suporte desses dois sistemas. Contudo, a complexidade das organizações e das relações humanas não cabe nesses sistemas. Simões (2001), conforme demonstrado no

primeiro capítulo, assim como Mintzberg (1992), defende que as relações vão além das vontades dos dirigentes, independem do controle inicial deles, pois a organização comporta a constante possibilidade de conflitos.

[...] una vez se ha diseñado la organización, ésta adquiere una vida propia que va más allá de las situaciones y controles diseñados en un principio. Se originan otros sistemas independientes, quizá incluso algunos que desde su punto de vista el director ejecutivo no hubiera deseado, sistemas que veces complementan al de autoridad pero que también pueden contradecirse con éste” (MINTZBERG, 1992, p. 140).

Surgem, naturalmente, sistemas que complementam ou que se contrapõem à autoridade. O primeiro sistema é o próprio sistema de autoridade, no qual se faz necessária a figura da autoridade para assumir responsabilidade concreta sobre a organização. O diretor executivo é o único que pode tomar decisões e impô-las a todos os membros com credibilidade. Cabe aqui ressaltar, porém, que na organização pública governamental, transitoriamente (na vigência de cada governo), o diretor geral (executivo) está ao lado do chefe de gabinete, pois este impõe ordens vindas do Secretário da pasta ou até mesmo do Governador. A autoridade do diretor geral concentra-se mais no que concerne aos assuntos internos da organização, ou havendo negociação entre diretor geral e chefe de gabinete/Secretário.

Um dos sistemas que se formam e que consegue agrupar os agentes internos despertando lealdade é o sistema de ideologia. Compõe-se de tradições, mitos, crenças e histórias que são compartilhadas pelos integrantes da organização, que fazem com que o público interno se abstenha de expressar suas opiniões quando negativas ao ambiente, mesmo sem nenhum apelo de autoridade formal. Quando o sistema de ideologia é forte, os sistemas de habilidade, autoridade e de política tendem a ser fracos na organização. O sistema de ideologia é importante para humanizar a organização, enseja formas de identificação mais sinceras entre o público e os objetivos organizacionais, dá maior significado ao trabalho. No entanto, como suas raízes estão na tradição, no passado, tende a se contrapor às mudanças. No caso da organização pública, pode-se dizer que encontram-se duas ideologias: a ideologia do trabalho dos servidores do quadro permanente e a ideologia partidária, integrante da rotina dos Cargos em Comissão, com a qual identificam-se parcela dos servidores, outra parcela não. A ideologia, então, possui seu papel tanto de integração, como também representa uma divisão entre os homens, segundo foi tratado por Bobbio (1987), instituindo condições desiguais.

Quando há resistência à integração da coalizão interna, um dos fatores determinantes no processo é o sistema de habilidade. Mintzberg (1992) afirma que, quando os empregados já possuem internalizadas as normas que tiveram acesso durante a formação profissional, não necessitam ser pressionados nem por autoridade nem por ideologia a trabalhar de acordo com os interesses da organização, eles agem por si mesmos, como mencionado anteriormente sobre a autonomia da burocracia profissional. Porém, quanto ao poder do sistema de habilidade, pode-se dizer que:

En la medida en que los empleados de la organización sean especialistas experimentados, se origina un sistema de habilidad en la coalición interna. Este sistema distribuye el poder de forma desigual, basándose en el talento de cada individuo, y permite el ejercicio de la opción voz. En este caso la coordinación del trabajo no se logra mediante un sistema de control personal o burocrático, o a través del poder normativo de la ideología, sino gracias el ajuste mutuo de los distintos expertos de acuerdo con sus habilidades y conocimientos (MINTZBERG, 1992, p. 141).

Todos esses sistemas, segundo Mintzberg (1992), são, frequentemente, imperfeitos e incompletos. Por fim, o quarto sistema é o de política, o qual caracteriza-se pela posição de jogadores que os agentes internos assumem, os agentes adquirem voz, mesmo que clandestinamente. É um sistema de poder que não é legítimo e que pode estar acompanhado de conflitos, já que nesse caso os integrantes podem, inclusive, passar por cima dos outros sistemas para atingir algo que lhes é importante. No sistema de política é que emergem as etapas de cooperação/conflito descritas por Simões (2001), quais sejam: satisfação, insatisfação, boato, coligações, pressão, conflito, crise, arbitragem e convulsão social.

O sistema de política caracteriza-se como uma massa de grupos de poder, normalmente de diferentes níveis hierárquicos, competindo entre si. Mas, é um sistema importante por viabilizar trocas relevantes para a organização. Ao viabilizar essas trocas, estimula mudanças. O sistema de política é passível de ser adotado, inclusive, por funcionários não qualificados. De acordo com Mintzberg (1992), ao sentirem-se sem poder, eles formam grupos nos quais os líderes carregam valores contrários ao sistema social dominante. Caso estejam unidos, podem aglomerar bastante poder e isso acarreta prejuízo, visto que os funcionários realizam trabalho crucial ao funcionamento da organização.

O autor defende que, em algum momento, todos os agentes internos, sem exceção, adotam esse sistema. Até o diretor executivo (diretor geral), que é quem mais concentra todos os tipos de poder ao determinar a organização como um todo, utiliza-se do sistema de política. Até porque, ocupar o cargo máximo da hierarquia é a maior prova de que, além de todas as habilidades que possui, sua habilidade política é a melhor dentro da organização. Além do que, sua posição para utilizar o sistema de política, igualmente é a melhor.

No sistema de política, há de se considerar que os agentes possuem suas necessidades particulares. Mintzberg (1992), assim como Neves (2005), também observa que os agentes internos possuem suas necessidades de crescimento, necessidades pessoais, lutam para obter poder, podem ter rivalidades pessoais ou até rancor contra a organização. A organização representa um lugar de realização, de busca por objetivos e, para os agentes que passam sua vida na organização, é o único lugar de satisfação de suas necessidades. O sistema de política pode tanto funcionar em favor da organização, quanto pode utilizar seu poder para direcionar os problemas de maneira a simplesmente manter esse mesmo poder.

Os diferentes sistemas de influência, operando conjuntamente, podem somar forças e resolver dificuldades da organização. Todavia, Mintzberg (1992) deixa claro que o habitual é que os sistemas pressionem cada um na direção que interessa aos seus propósitos. Ao atuar cada um perante seus interesses particulares, desequilibram a organização. Novamente, fica nítida a consideração de Nunes (2005) de que a iminência de conflitos é própria das organizações, tendo suas origens quer na estruturas organizacionais, quer nos grupos ou relações interpessoais.

Este desequilíbrio reflete, inclusive, na comunicação organizacional. Como será tratado a seguir, a comunicação não possui poder a tal ponto de modificar problemas profundos da organização. Sua direção está na gestão das relações políticas, dos conflitos de interesses, na busca de equilíbrio ao considerar as fontes de poder (controle de recurso escasso, de habilidade, e de corpo de conhecimento). Diante das condições das relações de poder, da força da burocracia – condições intrínsecas ao ambiente, do poder informal do sistema político, e das características da burocracia profissional, somadas às diferenças em relação à política partidária, a comunicação fica impossibilitada de trabalhar as informações e ações de maneira a

agradar a todos. Assim, de forma democrática, a atividade de Relações Públicas em ambiente público deve cumprir sua função política, prestando atenção ao processo cooperação/conflito.

### 3.3 A COMUNICAÇÃO NO ESPAÇO DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

No entendimento deste estudo, existem duas formas de pensar a comunicação no contexto das organizações públicas. A forma mais abrangente, em nível macro, é a comunicação pública, e a forma micro é a comunicação organizacional. A comunicação pública, falando em sentido macro, para Matos (2006), está diretamente ligada ao processo comunicativo entre Estado e sociedade, ao acesso à informação. Para Novelli (2006), igualmente, é responsável pelo processo comunicacional entre instituições públicas e sociedade, possui importante papel de apoio às práticas de boa governança<sup>3</sup>. Tem como condição fundamental o compartilhamento de informações de interesse público, inclusive a disponibilização de informações de caráter público, constituindo um direito do cidadão o acesso. Sobre acesso à informação, em 2011 foi decretada pelo Congresso Nacional a Lei nº 12.527, que regulamenta o direito de acesso a informações públicas. A Lei é válida não apenas para os três poderes da União, Estados, DF e Municípios, Tribunais de Conta e Ministério Público, mas também para entidades privadas sem fins lucrativos.

Assim como o conceito de política e a função política da atividade de Relações Públicas, a comunicação nos espaços públicos deve servir impreterivelmente à democracia. Democracia é, para Martorano (2011), não apenas uma forma de Estado, mas trata-se de uma configuração de cena política a qual não é somente desenvolvida por ação política partidária. Envolve o estímulo à participação da sociedade em sua maioria. Arendt (2007), ao abordar a política, destaca a pluralidade dos homens e as visões de mundo que compõe uma sociedade. Da mesma forma, a comunicação pública supõe a pluralidade enquanto variedade de opiniões, de diferentes visões de mundo a que deve contemplar, “o poder está sempre em jogo, mas só os temas e interesses comuns dizem respeito à comunicação pública” (MATOS, 2006, p. 71).

---

<sup>3</sup> Conforme Novelli (2006), governança diz respeito à forma que o Estado adota para implementar seus projetos.

Com o amparo de Torquato (2004), pode-se dizer que a comunicação, em seu sentido micro, dentro das organizações, trata-se de um campo caracterizado por conter um processo multidisciplinar e abrangente. Dentre as diversas funções operacionais da comunicação, constam a criação de um sentimento de unidade, divulgação ao público externo sobre as ações da empresa, composição de linguagem homogênea. Além disso, a comunicação auxilia na leitura do ambiente, interpreta cenários, interfere no processo de tomada de decisão, constituindo dessa forma uma consultoria estratégica. Todavia, sem operar com milagres. A comunicação não tem poder a ponto que modificar problemas que em nada estão relacionados à sua área:

Um clima organizacional mal trabalhado, mal administrado, gerará ruídos na comunicação social; um jornalzinho bem feito, programas de relações públicas bem elaborados não vão resolver questões de clima, que dependem de salários, do entrosamento interdepartamental (TORQUATO, 2004, p. 34).

França (2008) reforça que não há milagres na comunicação, e lembra que outros fatores interferem diretamente na comunicação, sem que possa haver qualquer interferência dos profissionais da área. Da mesma forma, Simões (2001) igualmente descarta a possibilidade de resoluções de problemas de maior complexidade por parte da comunicação. Alterações nas políticas organizacionais, quando possível, podem fazer diferença no trato com a situação, mas não basta insistir no discurso, na maquiagem das justificativas e das promessas apenas para apresentar alguma manifestação. As questões de interesse econômico ou que são consequências de posicionamento e relação de poder não são passíveis de resolução e diluição pela comunicação.

O processo da comunicação é afetado por fluxos, conforme Torquato (2004). A tendência é a de que quanto mais variado o nível de hierarquia em uma organização, mais ruídos possam atingir o processo comunicativo. O fluxo, quando é descendente, ou seja, quando as comunicações gerenciais são formais, de cima para baixo, costumam apresentar maior eficácia. Isso é possível pelo fato de percorrerem menos patamares, pois as comunicações focadas nas bases da organização sofrem dispersão em relação ao público alvo e à heterogeneidade sociocultural personificada nos integrantes. Na comunicação gerencial é comum haver retenção de informação, o que se explica pelo fato de que informação é poder, e os donos da informação detêm este poder. Em trabalho coletivo não se atinge a

excelência se não houver partilha das informações. A prática de guardar a informação para si é presente inclusive em organizações que estimulam a integração e valorizam a solidariedade, o que é tido por Torquato (2004) como um “vício”. Isso faz sentido ao considerar que os funcionários não desejam interferência em seu trabalho, conforme Mintzberg (2008). As burocracias profissionais, geralmente, já não são integradas, é bem lógico, então, que a informação não seja compartilhada.

Torquato (2004) afirma que, nas organizações públicas, os processos são hierárquicos. Toda e qualquer deliberação passa pela chefia do setor. É apenas essa chefia quem delega atividades, quem define as funções e o que deve ser priorizado, não havendo autonomia de decisão para a maioria dos assuntos. As decisões, igualmente, são debatidas mediante posições hierárquicas, não sendo comum haver uma consideração mais ampla de opiniões ou qualquer informalidade no tratamento dos assuntos. As demandas de comunicação são resolvidas mediante o sistema de autoridade sugerido por Mintzberg (1992). Tanto quanto o autor defende que o diretor executivo é o único munido de poder legítimo para tomar decisões e ordenar, é o coordenador da comunicação, assim como os diretores dos outros departamentos, que decidem e autorizam o que será atendido pelos profissionais.

No fluxo ascendente, as comunicações são mais lentas e não possuem força, pois ocorrem na informalidade e, assim, escapam ao controle, da mesma forma que o funcionamento do sistema de política proposto por Mintzberg (1992). Sistema caracterizado, como já visto, por não ser legítimo e pela posição de jogadores que os agentes internos incorporam. De acordo com Torquato (2004), fazem parte do fluxo ascendente a “rádio-corredor”, ou “rádio-peão”, e muitos dos veículos utilizados neste tipo de comunicação são de iniciativa pessoal de grupos específicos. Constituem, também, parte do fluxo ascendente, os planos de sugestões, os boletins de resultados de tarefas e os sistemas de controle de qualidade.

Já o fluxo lateral é caracterizado pela comunicação entre níveis hierárquicos de igual posição, um tipo de fluxo que facilita a sistematização de ideias e a consecução de metas. Torquato (2004) salienta que é habitual neste caso o emprego da tática de não se transmitir tudo o que acontece em determinadas áreas

ou setores. Há, assim como na comunicação descendente, acobertamento de informações a fim de manter poder competitivo.

Diferentemente dos outros tipos de fluxo, o diagonal é peculiar por ser uma comunicação entre superior e subordinado lotado em outro departamento. Este fluxo, na verdade, é mais presente em organizações não tão burocráticas, mais abertas. No entanto, ainda sendo mais abertas, comportam os ruídos típicos desse tipo de comunicação, como a situação descrita por Torquato (2004) com o termo “baipassar”, que significa passar por cima, desrespeitar a chefia imediata, boicotar o sistema de autoridade defendido por Mintzberg (1992). Enquadram-se no “baipassar” tanto uma chefia em contato com subordinado a outro colega, quanto um subordinado reportando-se a outra chefia que não a sua.

Não apenas os fluxos geram ruídos, mas também outros fatores como a consideração dos receptores: é necessário que o gerente tenha conhecimento dos perfis dos seus públicos receptores, suas vontades, suas expectativas e, acima de tudo, sua realidade cotidiana. Esse conhecimento é perceptível com mais facilidade no sistema de política, que embora seja mais delicado e clandestino, possibilita, como já visto, melhor compreensão do que se passa na organização. Torquato (2004) afirma que o conhecimento sobre o receptor e seu estado geral, somado ao máximo possível de experiências em comum com o receptor, contribuem para a eficácia da comunicação: “os atos de comunicação mais interessantes são aqueles desenvolvidos por interlocutores próximos e que mantêm intimidade” (TORQUATO, 2004, p. 42).

As comunicações eficazes são permeadas não só pelo bom manejo das relações de poder, mas em parte também pela empatia, o que não deixa de ser uma habilidade de quem precisa lidar com os conflitos de interesse. A afirmação de que é importante um contato mais próximo com os receptores reforça a ideia que se faz sobre a comunicação, especialmente sobre Relações Públicas, de que estabelecer um relacionamento de amizade e parceria, no sentido de procurar estar presente e ser amistoso, faz diferença no desenvolvimento das atividades. Inclusive, conforme França (2008), a comunicação é um fator primordial do relacionamento, visto que representa um recurso estratégico de entendimento e persuasão. Quem trabalha com relacionamento cumpre papel de intermediador, de articulador dos

relacionamentos. Profissionais de Relações Públicas cuidam da gestão das relações políticas, que compreende os relacionamentos a partir da análise dos cenários.

Parceria, aliás, é uma característica da comunicação interna que, para Torquato (2004), é responsável por gerar consentimento, aceitação, motivação e integração do corpo funcional. Propicia a sinergia intersetores e, conseqüentemente, reforça a ideia de trabalho coletivo, contribuindo com informações que auxiliem os processos decisórios, relacionando o sucesso da organização ao sucesso pessoal. Além disso, a comunicação interna deve apresentar a linha de produtos/serviços para que funcionários de todos os níveis conheçam o que a sua organização faz. Deve proporcionar aos níveis gerenciais maior compreensão e interpretação sobre as tendências sociais e sobre os cenários políticos e econômicos da organização, portanto, utiliza-se vastamente do sistema de política. Por fim, através dos objetivos, pode-se dizer que a missão da comunicação interna seja a de: “contribuir para o desenvolvimento e a manutenção de um clima positivo, propício ao cumprimento das metas estratégicas da organização e ao crescimento continuado de suas atividades e serviços e à expansão de sua linha de produtos” (TORQUATO, 2004, p. 54).

Para Kunsch (2003), a comunicação interna materializa-se em um setor planejado, no qual seus objetivos viabilizam a interação entre organização e funcionários, através de ferramentas de comunicação institucional. A comunicação interna, segundo a autora, possibilita a troca de informações e experiências, o diálogo propício ao intermédio de interesses da organização e de seus funcionários, incluindo a participação de todos os níveis hierárquicos.

A informação é, também, uma forma de integrar os indivíduos. Ao abastecer os receptores com informações está aberto o caminho do diálogo, da compreensão, do colocar-se no lugar do outro. A informação, quando vastamente compartilhada, projeta-se também na função política da comunicação, ao democratizar o poder que a informação representa (TORQUATO, 2004). Porém, cabe aqui salientar, novamente, que a comunicação interna não resolve e nem consegue maquiar problemas mais profundos na organização, problemas que estão em outro patamar distante da área da comunicação. Esses problemas, muitas vezes, residem nos entraves ocasionados pelas relações de poder, pelos conflitos de interesse e nos desdobramentos da burocracia na organização. Segundo Novelli (2006), fatores como a hierarquização dos cargos, o comando que é dado de cima para baixo (fluxo

descendente), o estabelecimento prévio de competências e o quadro de funcionários estáveis que avançam na carreira mediante critérios corporativos, são decisivos no funcionamento da organização.

A burocracia em seu sentido tradicional, a burocracia profissional e a coalizão interna definem como a comunicação é constituída em uma organização pública, quais são suas dificuldades em tentar atingir as metas organizacionais (na medida em que existam metas), em gerir as relações de poder. Assim como a coalizão interna é composta de sistemas, a comunicação é composta de fluxos, os quais estão diretamente casados com os patamares hierárquicos da estrutura administrativa. Os fluxos, tanto quanto os sistemas, fluem naturalmente e independem das tentativas de controle, portanto, devem passar por reflexão e compreensão por parte da comunicação, para melhor trabalhar as relações políticas e gerar entendimento.

#### **4 ESTUDO DE CASO: COMUNICAÇÃO E RELAÇÕES DE PODER EM UMA SECRETARIA DE ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Conforme a teoria da função organizacional política, proposta por Simões (1992), as relações de poder interferem na organização e no comportamento dos que dela fazem parte, sendo condição intrínseca a possibilidade de conflitos. Nessa perspectiva, este estudo busca analisar como as relações de poder, na perspectiva da teoria da função organizacional política de Relações Públicas, influenciam nas rotinas de comunicação e em seus resultados no âmbito de uma Secretaria de Estado.

O desenvolvimento da pesquisa nessa Secretaria de Estado do Rio Grande do Sul, em especial, deve-se ao interesse em apreender melhor o ambiente das organizações públicas. Pelo fato de trabalhar no contexto de uma organização pública, a pesquisadora também tem interesse em buscar possibilidades de melhor trabalhar a área de Relações Públicas nesse contexto. Os mais de três anos de tempo de trabalho na organização, especificamente na Assessoria de Comunicação da Secretaria, o contato com o perfil de trabalho e a gradual aproximação com os servidores, ensejaram a preocupação e curiosidade da pesquisadora sobre o tema.

Na perspectiva de criar um contexto favorável para a coleta de dados para a pesquisa, a autora buscou consentimento da Secretaria de Estado em questão, por meio da abertura de expediente. Neste, a pesquisadora também comprometeu-se a não divulgar o nome da Secretaria de Estado, no sentido de que o relevante para a análise são os dados do ambiente organizacional e não a identificação do local. Também se quis preservar as pessoas que contribuíram por meio de entrevistas.

Do ponto de vista metodológico, utilizou-se o método de estudo de caso, por tratar-se de uma investigação sobre um fenômeno contemporâneo em um contexto da vida real. A análise de dados do caso foi realizada durante o segundo semestre do ano de 2014, precisamente entre os meses de agosto e outubro, período de eleições para deputados estaduais, deputados federais, senador, governador do estado e presidente da república, no Brasil. Em razão das incertezas no cenário político, da espera pelos resultados das eleições para governador, estando todos os funcionários CCs à mercê da decisão, existe a propabilidade de alguma interferência desse fator nas entrevistas. Além disso, o fato de a pesquisadora ocupar um Cargo

em Comissão na organização, a contribuição dos entrevistados pode estar acompanhada de receio quanto às intenções do estudo.

Ainda como fontes de coleta de dados, foram usados os métodos de pesquisa documental, que, conforme Prodanov (2013), se baseia em materiais que não receberam qualquer tratamento analítico ou que podem ser reelaborados, dependendo da proposta de pesquisa. São agrupados materiais dispersos entre si, transformando-os em fonte de consulta. Assim, foram utilizadas informações oriundas do site institucional, do site do governo e demais documentos disponibilizados no âmbito da Secretaria estudada. De posse desses materiais, a pesquisadora reuniu dados que possibilitassem uma melhor compreensão da estrutura da Secretaria, suas características e quadro funcional.

A técnica utilizada para coletar as opiniões dos servidores foi a entrevista semiestruturada. Apesar de contar com um roteiro pré-estabelecido, nessas entrevistas não existe a rigidez de ter que seguir o roteiro. É possível explorar com mais liberdade algumas questões, conferindo, inclusive, mais profundidade às informações. O roteiro da entrevista semiestruturada utilizado na pesquisa encontra-se no Apêndice I.

Para a aplicação das entrevistas entre servidores e CCs, foi aberto um expediente no Protocolo da Secretaria. Foi utilizada uma sala de reuniões da Secretaria para a aplicação da pesquisa com 12 pessoas, sendo 6 servidores do quadro permanente e 6 CCs, todos de diferentes níveis hierárquicos dentro da organização. O objetivo da pesquisadora foi garantir uma amostragem equilibrada, considerando o vínculo dos servidores e as posições ocupadas na hierarquia organizacional. Por solicitação da Assessoria Jurídica, as entrevistas deveriam ser realizadas em horário de almoço, para não impedir o uso da sala de reuniões nos processos de rotina da Secretaria. As entrevistas tiveram uma média de uma hora de tempo de duração cada uma.

Aos participantes da pesquisa foi assegurado que seria preservada a identidade de cada um deles, e que nem mesmo o nome da Secretaria apareceria no estudo. Mesmo assim, as entrevistas podem ter sofrido interferência, em primeiro lugar, do gravador utilizado durante toda a conversa, o que acaba intimidando os sujeitos, por mais que confiem em quem está aplicando. Outro possível fator influenciável foi o período eleitoral, conforme já destacado. Além disso, há de se

considerar a vulnerabilidade do cargo político, não havendo a menor estabilidade no caso dos CCs. A seguir será descrita a estrutura organizacional e suas características, conforme a burocracia profissional de Mintzberg (2008).

#### 4.1 A SECRETARIA DE ESTADO COMO BUROCRACIA PROFISSIONAL

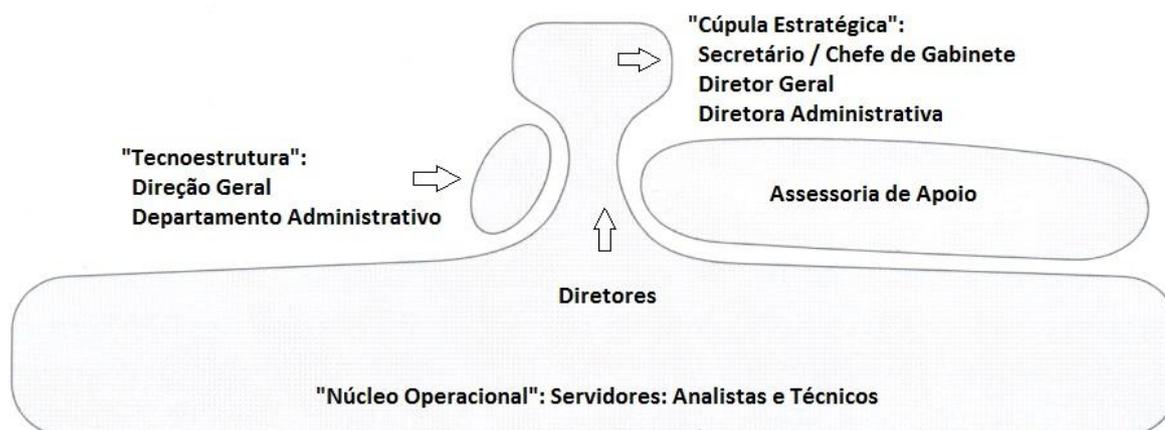
A Secretaria estudada nessa pesquisa, um órgão meio (não finalístico), pertence à Governadoria do Estado do Rio Grande do Sul, possui mais de 40 anos de serviço e sua Assessoria de Comunicação caracteriza-se como um órgão que exerce atividade de ponta. De acordo com Wels (2006), a assessoria pode ser considerada atividade de ponta no momento em que representa o portal da organização divulgando e disseminando ações, decisões e campanhas, as quais movimentam o sistema que circunda a organização.

A composição do quadro funcional da Secretaria, no período do estudo (outubro de 2014), é de um total de 207 servidores. Destes 207 servidores, 105 são do quadro permanente, e 102 são Comissionados. Dos CCs, foram considerados 44 servidores. Isso porque os demais 58 exercem trabalho externo e, portanto, não convivem diretamente com a realidade organizacional. Portanto, o universo da pesquisa é considerado como 105 servidores do quadro permanente e por 44 CCs.

A distribuição hierárquica da Secretaria (de acordo com organograma institucional), analisada sob a ótica da burocracia profissional de Mintzberg (1992), se apresenta da seguinte forma: no topo da estrutura hierárquica encontra-se o Secretário de Estado, nomeado pelo Governador, a autoridade máxima na Secretaria. Na sequência, o Gabinete encontra-se no mesmo patamar do Gabinete do Secretário Adjunto, seguidos das Assessorias: Assessoria Técnica, Assessoria Jurídica e Assessoria de Comunicação. As três Assessorias pertencem ao Gabinete do Secretário. A próxima escala hierárquica é da Direção Geral, formada por 4 divisões. Após a Direção Geral, seguem-se os Departamentos e suas respectivas divisões. Na Secretaria, a Direção Administrativa exerce as funções do Conselho chamado como Administrativo por Mintzberg (1992). Para o Diretor Executivo, a denominação é de Diretor Geral. Os analistas de tecnoestrutura, considerando suas características, correspondem aos integrantes do Departamento Administrativo e, salvo algumas especificidades, da Direção Geral. Os operários de Mintzberg (1992)

são os servidores da organização. Também é composta, conforme a teoria, de diretores intermediários (tratados apenas como diretores) e de pessoal de apoio.

Assim como na burocracia profissional de Mintzberg (2008), o conhecimento especializado possui muito poder na organização. A *expertise* é a autoridade da burocracia profissional na estrutura, o núcleo operacional é descentralizado, visto que a *expertise* não tem como ser monitorada. Porém, mesmo que a Secretaria seja representativa como burocracia profissional, seu sistema de autoridade hierárquica não possui influência menos significativa, mesmo sob essa condição. Todos os arranjos e ordens de trabalho acontecem de cima para baixo, exceto a tomada de decisão, que é centralizada no chefe da organização, ou seja, no Secretário, e não delegada e distribuída entre os diretores, como seria o ideal. Abaixo, a imagem da burocracia profissional com as adaptações para a Secretaria em estudo:



**Figura 4: Burocracia Profissional da Secretaria**

Fonte: A Autora

Na organização estudada, também não há muito espaço para estratégia e planejamento. Na prática, as demandas não são resolvidas como seria o ideal, de forma planejada e organizada, até porque a organização não está preparada para os imprevistos. Conforme foi visto anteriormente, as burocracias são componentes de ambientes estáveis. Devido à autonomia reservada aos profissionais do ambiente público, as falhas e incompetências, ou pouco caso por parte de servidores, passam despercebidas. Há dificuldade de controle sobre o cumprimento de carga horária de alguns dos servidores, por exemplo. Isso reforça o quanto é embaraçoso para as chefias manterem em funcionamento o atraso regulamentar, não permitir o extrapolar de limites e fazer valer o senso de justiça com os colegas que cumprem seus horários.

Na Secretaria, inovações acontecem a muito custo, especialmente em virtude do conservadorismo e do orçamento restrito, característicos das organizações públicas no país. Isso foi perceptível no acompanhamento de alguns casos, pela observação da pesquisadora, como, por exemplo, o processo arrastado e íngreme na iniciativa de redefinição de *layout* do site institucional, o que não dependia apenas da organização, mas de trâmites burocráticos. Outros exemplos, na Assessoria de Comunicação, são os entraves de encaminhamento e orçamento para aquisição de melhores equipamentos de trabalho (como câmera fotográfica profissional) e de softwares necessários às atividades, os quais a Secretaria não dispõe de licença para utilização, ou se dispõe, é apenas para um pequeno número de computadores.

A Assessoria de Comunicação, na organização estudada, como já foi mencionado, é um setor vinculado ao gabinete do Secretário. Ou seja, quem assume a coordenação da Assessoria é algum profissional de confiança do Secretário, e que terá a missão de acompanhar sua agenda e as atividades governamentais relacionadas à pasta. As assessorias de comunicação dos órgãos governamentais são, em geral, formadas por equipes pequenas. No caso desse estudo, a equipe, considerando suas constantes modificações, em média é formada por um servidor permanente, três CCs e de um a três estagiários. O ponto forte e constante da Assessoria de Comunicação da Secretaria estudada é a cobertura jornalística. Seguem-se ao Jornalismo as áreas de Publicidade e Propaganda e de Relações Públicas.

#### 4.2 A COMUNICAÇÃO NO CONTEXTO DA MICROPOLÍTICA E DAS RELAÇÕES DE PODER

Devido à estrutura organizacional, estando a Assessoria de Comunicação vinculada ao Gabinete, as atividades são desenvolvidas direta e impreterivelmente em função do Secretário, e de objetivos externos à organização, visto que a equipe foi constituída por indicação dele. Em razão dessa prioridade de atendimento ao Gabinete, as ações da Secretaria, como um todo, nem sempre são imediatamente atendidas pela Assessoria de Comunicação, seja pelas demandas do próprio Secretário ou pelo quadro reduzido de funcionários. Essa situação acaba gerando

relações complexas entre os servidores, os quais questionam para quem, efetivamente, a Assessoria de Comunicação da Secretaria deveria trabalhar. Situação essa que envolve a gestão da função organizacional política, proposta por Simões (2001), mesmo que de maneira informal. Ou seja, deve-se buscar que os diferentes interesses sejam conciliados, quando as circunstâncias permitem negociação.

Os fatores acima expostos confirmam o quanto as políticas e ações (ou sua ausência) de Relações Públicas repercutem, segundo Simões (2001), na instabilidade ou no reequilíbrio do sistema organização-públicos. Conforme o autor, a atividade de Relações Públicas compreende duas etapas organizacionais, que são o processo e o programa. O processo reside na estrutura do fenômeno e em seu entorno, nas características e implicações das relações de poder, nas variáveis independentes da vontade dos dirigentes e da intervenção humana. O processo compreende a bipolaridade/probabilidade dos estágios de cooperação/conflito – satisfação, insatisfação, boato, coligações, pressão, conflito, crise, arbitragem e consulsão social.

A função política da atividade de Relações Públicas, como intermediária nas relações de poder, sendo o poder compreendido como a possibilidade de um indivíduo afetar o comportamento/decisão do outro, prevê o desdobramento do processo: o programa. Nessa perspectiva, a pesquisadora realizou entrevistas com os servidores, tendo como propósito o diagnóstico das relações de poder desdobradas no âmbito da Secretaria. As entrevistas, realizadas com 12 servidores – 6 do quadro permanente e 6 CCs –, foram baseadas em um roteiro semiestruturado (Apêndice I).

Os resultados das entrevistas não foram sistematizados conforme a ordem do roteiro, pois este método permite que os assuntos sejam explorados com liberdade. Para fins de análise, foram criadas categorias conforme os assuntos e opiniões se repetiam entre os entrevistados, bem como a partir de fatores que, na visão da pesquisadora, podem revelar o estágio no qual se encontram as relações de poder na Secretaria. A partir disso, a seguir, são apresentados os principais resultados, por categoria. Ressalta-se que os entrevistados serão identificados pela nomenclatura Entrevistado 1, Entrevistado 2, etc.

- Ambiente de trabalho

Em sua maioria, os entrevistados não sentem muita satisfação no ambiente de trabalho. É consenso que o ambiente de trabalho nunca é totalmente satisfatório. No setor público surgem algumas dificuldades a mais, como a relativa defasagem nos equipamentos e estrutura. A Secretaria é considerada intermediária no quesito estrutura física, porém nada que atrapalhe o andamento das atividades. Não é tão precária quanto outros órgãos, nem tão avançada como alguns órgãos federais e outros poderes, conforme o Entrevistado 11.

Dentre as causas da insatisfação, apareceram fatores como equipe reduzida de trabalho, o que acarreta no atendimento de demandas às pressas e, às vezes, na ineficiência. Existem algumas dificuldades nas rotinas organizacionais, como, por exemplo, conseguir retorno e cooperação dentro da organização, todavia seja um problema vinculado ao serviço público. Sendo um fator de “má vontade” e falta de controle, é possível citar o problema da autonomia na burocracia profissional, trabalhada por Mintzberg (2008), como já visto, na qual, em geral, não há supervisão sobre o trabalho e cada um faz o que julga melhor.

Foram mencionados alguns obstáculos em se fazer ajustes com os servidores, em conduzir casos problemáticos de faltas e incompetências, o que gera um desconforto no clima organizacional. Assim como foi visto com Neves (2005), há dificuldades em estabelecer o atraso regulamentar. Ainda, segundo Mintzberg (2008), há dificuldades, em razão da autonomia da burocracia profissional, em lidar com o profissional inescrupuloso. Como exemplos desses profissionais, foram citados nas entrevistas os servidores e CCs que “estão na organização apenas para receber seu salário, sem comprometimento e sem correspondência, e que acabam por afetar o andamento e rendimento do trabalho dos demais colegas e, inclusive, os relacionamentos” (ENTREVISTADO 10).

Além disso, Mintzberg (2008) afirma que é complexo trabalhar metas nas organizações públicas. Não há concordância entre os profissionais. Isso é confirmado pelo Entrevistado 2, com a alegação de que “a busca por resultados e metas, comum nas organizações, não existe no serviço público, tornando o trabalho pouco atrativo, sem grandes expectativas”. Por vezes, quando existem metas, não existem cobranças adequadas. A relatada falta de firmeza em algumas relações

líder-liderado também está relacionada à autonomia da burocracia profissional e às metas que não representam unanimidade na organização. Conforme o Entrevistado 12, “não há uma devida cobrança sobre o trabalho dos servidores”, o que acaba interferindo em outros aspectos do trabalho, inclusive de forma indireta. Ainda, há pouca identificação e desejo de realização profissional no trabalho, pouca colaboração. Esses fatores enfraquecem a organização. A questão da realização profissional no trabalho corrobora o que foi dito por Mintzberg (1992), de que a organização seria um espaço de realização e, para alguns, inclusive, é a única realização. Porém, Neves (2005) lembra que os agentes internos possuem suas necessidades pessoais e podem ter rivalidades ou até rancor contra a organização.

Outro fator de insatisfação mencionado é a “inexistência de uma visão da Secretaria como unidade, não há planejamento estratégico” (ENTREVISTADO 3). A prioridade é manter a situação sob controle, sem solucionar os problemas de maneira eficaz, sem provocar mudanças que possam gerar atritos. Afinal, a estabilidade e resistência a mudanças é característica intrínseca à desejada ausência de problemas da burocracia profissional, segundo Mintzberg (2008). Por fim, há relatos de que “não há interação na Secretaria, as pessoas não se conhecem, não sabem o que cada uma faz. Falta obrigatoriedade de presença em atividades de conteúdo” (ENTREVISTADA 6). Há diferenças de posicionamento e de mentalidade na organização como um todo, além dos concursos de baixa qualidade que selecionam concurreseiros, segundo o Entrevistado 11.

- Função ocupada e reconhecimento de habilidades

A maioria dos entrevistados não possui queixas quanto à função que ocupa. Já quanto ao reconhecimento, em grande parte dos casos, é procedente apenas pela chefia imediata, não pelo corpo de trabalho da Secretaria com seus respectivos setores, até porque boa parte dos funcionários não se conhece e não sabe sobre as competências de cada um. O reconhecimento do trabalho não é considerado parte integrante do serviço público. Fator que está ligado à inexistência de estratégias e sofisticação explicitadas por Mintzberg (2008), visto que, se não há espaço para o novo, não há um reconhecimento do que não pode ser feito, das iniciativas que

seguiriam adiante. O que realmente é essencial na organização é que as coisas sejam feitas, é o bom desempenho das funções.

Dentre as considerações dos servidores e CCs sobre função e reconhecimento, um fator de interferência citado foi a lotação em função da necessidade organizacional. Ou seja, nem sempre a lotação se dá conforme a formação profissional e as habilidades: “o que importa não são os conhecimentos, mas sim onde é necessário no momento para a organização colocar um funcionário, independente se ele renderá naquela função ou não” (ENTREVISTADO 2). A limitação do trabalho é um componente que interfere na valorização da função: “o setor poderia ir além do que faz, porém as coisas acabam não acontecendo, as iniciativas são particulares, e não por estímulo do setor” (ENTREVISTADA 7). As iniciativas individuais na Secretaria confirmam a teoria de Mintezberg (2008), no que diz respeito à estratégia, de que as mudanças e iniciativas partem das vontades de cada membro isolado, e não da organização em si.

Alguns dos entrevistados não se sentem desafiados e, portanto, não se sentem reconhecidos, em razão da demasiada simplicidade do trabalho. Em outros casos, o reconhecimento está relacionado à dependência: “as habilidades são reconhecidas caso não haja dependência do trabalho ou retorno de terceiros” (ENTREVISTADA 1). Ou, ainda, não se consideram reconhecidos em suas habilidades devido ao desconhecimento de seu trabalho por parte da organização como um todo.

A falta de reconhecimento também decorre da condição de não haver delegação de competências em nenhum nível e, “quando há, pode ser facilmente revertida, e em decisões contraditórias, ilógicas, não existem regras a serem seguidas” (ENTREVISTADO 11). O cenário é de extrema centralização e detenção do poder desde as decisões mais importantes até as mais corriqueiras, conforme o Entrevistado 3.

- Disponibilidade de informação

Como já exposto neste estudo, para Simões (2001), a informação é uma fonte de poder a partir do momento em que representa um recurso escasso ou de difícil acesso. É responsável por dissipar a incerteza, o que a torna matéria prima da

atividade de Relações Públicas na gestão da comunicação. A informação auxilia a percepção do contexto e possibilita novas relações.

Nesse ponto da pesquisa os entrevistados ficaram divididos. Parte deles não encontra a menor dificuldade com qualquer tipo de informação. Já a outra parte sente falta de informações, inclusive no sentido de posicionamento. Em alguns casos, faltam informações, principalmente devido à falta de memória característica do serviço público: “os servidores se despedem e o trabalho, que não fica de forma alguma armazenado, se perde, tendo que ser continuamente reconstruído” (ENTREVISTADO 2). Dentre as informações disponíveis, há informações controversas, de forma que “se faz necessário buscar diferentes fontes para se confirmar a versão correta” (ENTREVISTADA 1).

Já para outros entrevistados, a falta de informação na Secretaria consiste principalmente em “falta de posicionamento, de estratégia, de interação interdepartamental, e não de informação no sentido de dados” (ENTREVISTADO 3). Mesmo quando existem informações concretas, elas são voláteis, podem ser alteradas a qualquer momento. Existe uma fragilidade em relação ao sistema de autoridade, mencionado na teoria de Mintzberg (1992), que enfraquece a delegação de poder na tomada de decisão: “as informações passam pela questão da legitimidade, pois são ignoradas e reconstituídas. As orientações oficiais não funcionam, visto que há sobreposição na tomada de decisão, perdendo de certa forma a legitimidade aquele setor que teria o controle sobre determinado assunto” (ENTREVISTADO 11).

A falta de informação, conforme alguns dos entrevistados, decorre da falta de comunicação, da falta de interação (do setor público em geral). A tentativa de trabalho autônomo faz com que os servidores se reservem, reservando da mesma forma a informação para si próprios. O ato de segurar a informação confirma a afirmação de Torquato (2004) de que a prática é um vício de retenção de poder, inclusive em organizações que estimulam a integração. Além disso, guardar as informações remete à autonomia da burocracia profissional (2008), na qual os profissionais não desejam interferência no trabalho.

- Boatos

Conforme foi visto em Simões (2001), a falta de esclarecimentos prestados aos públicos abre espaço para que brotem os boatos, as histórias e suposições, que costumam ser com maior frequência negativas para a organização. Praticamente todos os entrevistados consideram o nível da incidência de boatos na Secretaria normal, como um fator natural de qualquer organização. Consideram que “não existe ambiente de trabalho sem a presença de boatos” (ENTREVISTADA 4). Porém, a maioria, considera que são negativos ao clima organizacional, mesmo que não afetem de fato a organização, segundo eles. Apenas uma pessoa citou os boatos como uma forma ter acesso a informações que, de outra forma, não se teria, “nem sempre as informações chegam a todos - inclusive informações de trabalho, logo os boatos viabilizam a circulação de informações” (ENTREVISTADA 7).

Portanto, assim como as considerações de Pimenta (2002) e Torquato (2004) sobre a rádio peão ou rádio corredor, essas redes podem ser positivas, quando permitem um melhor conhecimento e percepção sobre o que acontece na organização; ou negativas, quando extrapolam as barreiras da troca de informação e viram informações distorcidas e fofocas. No caso da Secretaria, é vista de forma predominantemente negativa. “Os boatos criam uma barreira, criam acontecimentos distorcidos, que são apenas hipóteses, e que muitas vezes nem chegam a acontecer” (ENTREVISTADA 5).

Além disso, ficou em evidência a força do sistema de política, de Mintzberg (1992), na Secretaria. Constitui-se uma rede informal de comunicação, na qual os agentes adquirem voz em posição de jogadores, reforçando a condição de um sistema não legítimo e que acaba por estimular jogos políticos e competições, ao mesmo tempo em que resulta em trocas relevantes, porém em casos mais isolados. “A Rádio Corredor é usada como instrumento político e acaba distorcendo a realidade, favorece o surgimento de opiniões que representam apenas visões particulares” (ENTREVISTADO 11).

- Influência da política partidária

Nem sempre o posicionamento político é claro dentro da Secretaria. Faz falta maior clareza nesse sentido, da mesma forma como foi mencionado no tópico sobre a disponibilidade de informações (a falta de informação significando incerteza quanto ao posicionamento). Quanto ao envolvimento no trabalho da gestão governamental, sempre existem os servidores que se engajam mais e os que se reservam e participam menos: “pode ser que a organização seja composta por dois universos distintos, mas a maioria dos servidores está disposta a cooperar, sempre existem alguns casos de pessoas que não se engajam” (ENTREVISTADA 1). Para a Entrevistada 7, a política partidária valoriza ou desvaloriza o trabalho dos servidores. Na experiência da Entrevistada 6, a política partidária interfere na direção do departamento, em virtude das diferentes formas de gerir e de ordenar, independente de partido, mas de posicionamento na função de chefia.

Para alguns entrevistados, é necessário que a estrutura seja composta também de CCs, e não apenas de servidores. Segundo eles, seria importante diminuir o número de CCs, mas não extinguir, pois “os CCs chegam na casa para fazer modificações, diferentemente de muitos servidores, que não estão dispostos a vivenciar e refletir a organização” (ENTREVISTADO 3). Uma das causas da falta de reflexão é o perfil de concurso aplicado para a Secretaria: “a classificação pendeu para os concurseiros, para os servidores que almejam apenas a estabilidade, e que preferem manter distância dos desafios” (ENTREVISTADO 11). Outra avaliação é a de que “a política partidária pode interferir na ocupação de cargos por clientelismo, e pode estimular o comportamento individualista, sem levar em consideração as relações no trabalho” (ENTREVISTADA 5). Como ponto positivo da política partidária, houve a colocação de que “a rotatividade que a dinâmica dos CCs admite no campo diretivo da casa pode ser bastante benéfico para a organização” (ENTREVISTADO 11).

- Relacionamento entre servidores do quadro permanente e CCs

Um dos estágios de cooperação/conflito da teoria de Simões (2001) é a existência de coligações. Para o autor, as coligações representam a mobilização dos

públicos quando não recebem informações sobre determinados assuntos ou sentem descaso por parte da organização. A questão sobre a interferência das coligações sem mais explicações foi diretamente relacionada à política partidária, na qual as coligações dentro da Secretaria também causam algum desconforto, mas nada de relevante. As coligações enquanto mobilizações não foram consideradas nem positivas nem prejudiciais ao trabalho, sendo característica inerente ao ambiente profissional.

A maioria dos entrevistados ponderou o relacionamento entre os servidores do quadro permanente e CCs como delicado: “o dia a dia do relacionamento entre servidores e CCs é tranquilo, o problema é a integração e a participação no processo político” (ENTREVISTADA 7). Há um ressentimento na divisão do trabalho, de certa forma com algumas funções sendo privilégio de CCs: “as funções de chefia e assessoramento ficam para os CCs, e as funções executivas e técnicas para o pessoal do quadro, isso dificulta o trabalho” (ENTREVISTADO 9). Além disso, “os CCs e servidores tendem a separar o mundo entre os partidos que se manifestam na organização, segregando-se mutuamente” (ENTREVISTADO 3). Conclui-se, portanto, que existem preconceitos de parte a parte, os quais podem interferir no trabalho.

O ponto que mais se repetiu entre os entrevistados foi o limite de tempo de trabalho dos CCs em quatro anos. De um lado, “é pouco tempo para afinar o trabalho e os laços, quando as relações estão mais concretas e o trabalho mais fluído, a troca de governo aproxima-se e tudo é rompido” (ENTREVISTADA 1). De outro lado, o que foi construído pela equipe de CCs e pelo governo, ao fim de uma gestão, é descartado pela nova equipe. “A equipe que se despede leva consigo o conhecimento adquirido naquele ambiente” (ENTREVISTADO 2). Devido à falta de memória nos processos de trabalho do serviço público, “as coisas velhas e positivas acabam ficando para trás, dando espaço somente ao novo, sem adaptação” (ENTREVISTADO 11). Importante enfatizar, também, como colocado por um dos entrevistados, que “os quadros políticos aumentam a força política da instituição, a quantidade é que está equivocada, assim como as posições hierárquicas que ocupam” (ENTREVISTADO 3). Para reforçar a importância dos CCs, há a declaração de que

[...] muitos servidores permanentes estão acomodados, e esqueceram qual é a finalidade do trabalho no serviço público. Incomodam-se com os CCs que chegam mexendo na estrutura organizacional. Os CCs defendem uma proposta de governo e encontram, às vezes, algumas dificuldades em se fazer entender. (ENTREVISTADO 11)

Uma entrevistada apresentou uma visão peculiar sobre os relacionamentos, focando no quesito formação ou salário: “existem restrições entre quadros. Certa disputa de poder entre os servidores permanentes mesmo. Há distinção entre servidor e servidor, mas não entre servidor e CC” (ENTREVISTADA 6). Outra visão sobre o relacionamento é a de que existe “um comportamento inverso de ambas as partes, CCs e servidores permanentes, trocam os papéis no nível comportamental: alguns CCs têm uma dedicação imensa, fazem tudo que o partido/chefe manda. E alguns servidores se comportam como carreiristas” (ENTREVISTADO 11). Por fim, foi mencionada também a falta de capacitação, em alguns casos: “existe uma falta de capacitação nos Cargos em Comissão ocupados, puro clientelismo, mas sem generalização. Já os servidores do quadro permanente, querendo emperrar, emperram o trabalho” (ENTREVISTADO 11).

- Estrutura operacional de comunicação

Foi praticamente consenso entre os entrevistados que a Assessoria de Comunicação opera com equipe reduzida e que, considerando esse fator, consegue encaminhar bem suas demandas. Assim como foi colocado o limite de tempo como prejuízo na relação entre servidores e CCs, o rodízio de pessoas entrando e saindo a cada quatro anos foi citado como responsável pela descontinuidade do trabalho. Logo, a política partidária, devido a seu tempo restrito de atuação, dificulta os laços mais concretos na comunicação, o que auxiliaria a encaminhar as ações. Isso dificulta as ações de comunicação interna, principalmente. Além disso, existe um problema estrutural no governo, que é a condição da Assessoria de Comunicação como parte integrante do gabinete, servindo de apoio ao Secretário, primordialmente. A comunicação institucional aparece em segundo plano, normalmente. “O resultado do problema estrutural é a falta de articulação entre o trabalho da organização e de outros órgãos. Falta divulgação interna das atividades relacionadas à organização e da própria organização” (ENTREVISTADO 11).

Assim, essa é a principal falha apontada sobre a comunicação na Secretaria, de que “existe um problema governamental, na falta de mecanismos de divulgação do que está sendo feito internamente, que deveria partir do gabinete” (ENTREVISTADA 4). O problema está concentrado também na “falta de reuniões internas para melhor repassar o que está acontecendo, o que é uma falha de gestão” (ENTREVISTADA 5). Como consequência dessa falha “os trabalhos que são feitos na Secretaria só chegam aos servidores de maneira informal, precisaria ter um sistema formal por parte da comunicação para fazer circular informações pertinentes ao trabalho interno na Secretaria” (ENTREVISTADO 9).

Outros fatores apontados foram a falta de uma linha de atuação e a dependência do planejamento dos outros setores: “falta uma linha de atuação para deixar claras as competências da Assessoria de Comunicação, não se sabe a quem recorrer, nem quando recorrer” (ENTREVISTADO 3). Sobre planejamento:

[...] a comunicação, um setor demandado, recebe demandas muito urgentes por falta de planejamento do solicitante. O que desemboca, também, na falta de informação para a organização, pois não há como informar continuamente o que está acontecendo se é tudo à base das tarefas de última hora. (ENTREVISTADO 2)

Para concluir, não apenas a equipe reduzida foi lembrada como entrave às atividades, mas, também, “deveria ter mais servidores do quadro permanente no setor, pois quem trabalha com comunicação deve carregar a história da comunicação na organização, reunindo conhecimentos que quem está chegando não tem” (ENTREVISTADO 8).

Com base nos resultados apresentados anteriormente, no que diz respeito às considerações dos entrevistados, bem como a observação individual da pesquisadora, a seguir é desenvolvido um diagnóstico e algumas proposições.

#### 4.3 DIAGNÓSTICO DAS RELAÇÕES DE PODER

De acordo com os relatos obtidos nas entrevistas, os principais problemas da Assessoria de Comunicação estão relacionados diretamente à estrutura governamental, caracterizando a ausência de interação como um fator arraigado nos diversos setores do governo. O que interfere com mais intensidade nas rotinas de comunicação e nos resultados concentra-se na política partidária – pois não se

atinge o engajamento desejável, e na falta de informações sobre a Secretaria. Apesar de ser um problema estrutural, em razão da Assessoria de Comunicação ser vinculada ao Gabinete, nem todos compreendem a origem do problema. Julgam que a iniciativa deveria partir do Setor, mesmo que a equipe seja reduzida e formada por profissionais de confiança do Secretário de Estado, ou seja, a ele reservados para operar.

Dessa forma, devido a relações de força, expressas na dedicação quase que exclusiva às atividades de projeto de governo de um lado, e às necessidades organizacionais de outro lado, a expectativa que se tem da Assessoria de Comunicação é a de que cumprisse mais com seu papel enquanto Assessoria, burlando as limitações estruturais. Para fins de esclarecimento, essa falta sentida em relação à Assessoria de Comunicação, não em sentido estrutural mas de responsabilidade do Setor em si, foi externalizada por um terço dos entrevistados, embora tenha sido colocada de forma sutil.

Logo, reiterando a posição de Simões (2001), quando afirma que o exercício de poder que está contido nas etapas de cooperação/conflicto é um pano de fundo, a insatisfação do público interno quanto à inexistência de interações e informações dentro da Secretaria, permeada pela estrutura governamental e pela política partidária, corresponde ao pano de fundo nesse estudo de caso. O papel desempenhado pela Assessoria de Comunicação, enquanto um setor que é designado a assuntos governamentais, assume, da mesma forma proposta pelo autor, apenas a aparência do que seria a comunicação na organização. A informação como essência fica em repouso. As relações de poder na Secretaria materializam-se nos conflitos de interesses dentro uma mesma organização, no sentido de que existe uma carência de informações não diluídas pela estrutura, além de um movimento desvirtuado de informações pelo sistema de política que vigora cotidianamente.

As relações de poder na Secretaria, de acordo com as etapas de cooperação/conflicto postas por Simões (2001), encontram-se na fase da insatisfação, sem reações. Na organização, o sistema não entra em conflito. Pode-se dizer que se autoprotege em um contexto governamental e as insatisfações não extrapolam as barreiras organizacionais. Os conflitos que emergiram das entrevistas localizam-se somente no nível pessoal, nos processos internos que dizem respeito,

principalmente, ao acompanhamento pertinente à burocracia profissional e sua autonomia e avaliação. Ou seja, as relações de poder estão no nível do descontentamento relacionado a fatores mais estruturais do que localizados na própria organização. Tais fatores de insatisfação são, principalmente, problemas relacionados à autonomia da burocracia profissional, atraso regulamentar, resistência a mudanças, equipe reduzida, falta de interação interdepartamental, falta de planejamento, gestão baseada em processos e não em pessoas, entre outros. As relações de poder estão vinculadas, também, à ocupação de cargos de chefia por CCs, na distorção da realidade oriunda do sistema de política e sua comunicação informal, no enfraquecimento do sistema de autoridade nos departamentos da Secretaria, devido à extrema centralização na tomada de decisão, e à falta de visão estratégica na Secretaria, em termos de posicionamento. Esses elementos reforçam o quanto a política partidária, mesmo que não tenha sido citada diretamente pelos entrevistados, define as relações e seus desdobramentos na organização. A política partidária, ao permitir maior ou menor controle no sistema por parte da chefia ou dos CCs em geral, fortalece a informalidade do sistema de política.

Diante desse contexto e das particularidades inerentes à estrutura da organização estudada, conclui-se que o direcionamento das atividades ao cunho institucional independe da voluntariedade da Assessoria de Comunicação, por ser composta predominantemente por CCs trabalhando em prol de um projeto de governo. Imersa em períodos de intensa demanda política, a equipe, em geral reduzida, não dispõe de condições adequadas para bem atender as necessidades institucionais. No entanto, para o caso de se atingir uma mobilização ou equipe adequada, que possam proporcionar o desejável nível informacional dentro da organização, propõem-se algumas estratégias comunicacionais que poderiam amenizar a relação de insatisfação dos servidores com a Secretaria. As propostas consistem em uma apresentação das competências da Assessoria de Comunicação, uma apresentação dos servidores, CCs e suas respectivas atividades, além de um formato de material que institucionalize a circulação de informações concernentes à organização.

A primeira proposta é a definição da linha de atuação, que se faça uma espécie de catálogo de serviços da Assessoria de Comunicação, o qual sirva de norte à Secretaria, para que todos os servidores saibam quando e como procurar

auxílio no setor. Geralmente, quem está imerso em uma área profissional qualquer, tende a naturalmente deduzir que seus termos e atividades serão compreendidos por qualquer pessoa. No entanto, por mais óbvio que pareça ser, o que compete e o que não compete à Assessoria de Comunicação não é de conhecimento de todos. Inclusive, foi relatado nas entrevistas que não é claro em que situações a Assessoria de Comunicação deve ser procurada.

Para melhorar o conhecimento sobre a organização e o reconhecimento sobre a atividade de cada um, propõe-se ainda um material a ser desenvolvido que apresente cada integrante da organização e sua atividade, e que fique disponível na intranet. Assim como as atividades da Assessoria de Comunicação devem ser apresentadas corretamente, os servidores e CCs também deveriam entrar em uma espécie de apresentação pessoal. Como foi relatado nas entrevistas, parte da falta de reconhecimento no trabalho reside no desconhecimento sobre os colegas e suas competências.

A proposta que seria mais necessária na Secretaria é a divulgação dos projetos e realizações de cada departamento. A iniciativa, provavelmente, teria que partir da própria Assessoria de Comunicação, visto que a estrutura em si não está apta a reconhecer essa necessidade e investir nela. Sugere-se o agendamento de reuniões, com responsáveis designados em cada departamento, para repassar o que estão elaborando/executando no momento, em que projetos estão envolvidos. As informações podem ser agrupadas em forma de boletim informativo, ou demais recursos informacionais. Constatou-se que esta é a principal carência apontada em relação à comunicação na Secretaria que, mesmo considerada um problema governamental, interfere no trabalho dos servidores e foi mencionada com recorrência.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As organizações públicas, de acordo com a abordagem teórica e as entrevistas realizadas, de fato contituem um universo peculiar nas relações de poder no trabalho, decorrente das características da burocracia profissional, da coalização dominante interna, e da política partidária. A comunicação formal nessas organizações, portanto, igualmente adquire um aspecto mais complexo e de difícil gestão, estando submetida às relações de força do ambiente em que opera, e que não permitem que a comunicação interna seja trabalhada formalmente, tendo a política do Governo do Estado como foco central.

Este estudo teve como problema de pesquisa identificar como operam as relações de poder, no contexto da função organizacional política de Relações Públicas, em uma Secretaria de Estado. Nesse âmbito, os dados coletados permitiram concluir que as relações de poder potencializam-se no sistema de política partidária, resultando em relações informais e sem legitimidade nas suas trocas. No contexto da organização, a comunicação, como que destinada à política partidária, fica em situação de impasse por não atender adequadamente as necessidades de comunicação interna. Suas modificações dependerão, possivelmente, de iniciativa individual de profissionais do setor de comunicação, de acordo com o habitual na burocracia profissional, onde não há estímulo vindo da estrutura, apenas motivações pessoais e individuais.

O objetivo geral do estudo era analisar como as relações de poder, na perspectiva da teoria da função organizacional política de Relações Públicas, influenciam nas rotinas de comunicação e em seus resultados no âmbito de uma Secretaria de Estado. Entende-se que esse propósito foi alcançado ao relacionar a teoria com os resultados das entrevistas, verificando os problemas estruturais e as falhas da comunicação apontadas pelos entrevistados, as quais caem exatamente nas relações de força sobre quem é beneficiado pela Assessoria de Comunicação dentro da organização.

Os objetivos específicos propostos para o estudo eram de compreender as variáveis características do contexto das organizações públicas, as quais moldam o ambiente e interferem nas relações de poder; identificar em que estado de cooperação/conflito se encontravam as relações de poder de uma Secretaria de

Estado do Rio Grande do Sul; propor estratégias comunicacionais, no âmbito da atividade profissional de Relações Públicas, que visem ao bom relacionamento no sistema organização pública-públicos. O primeiro objetivo específico foi atingido na medida em que o referencial teórico possibilitou a compreensão do sobre o funcionamento das organizações públicas, seus sistemas de poder, e as condições da burocracia profissional. A teoria da função organizacional política de Relações Públicas ampliou a visão dos limites da comunicação e da responsabilidade da atividade profissional na gestão da informação. O segundo objetivo específico foi alcançado ao realizar as entrevistas e constatar que o público interno sente-se insatisfeito em decorrência dos desdobramentos, principalmente, do serviço público em si. Casos relacionados à lotação não vinculada à formação, até o escasso estímulo por parte da organização nos quesitos mudança e inovação, acabam partindo de iniciativas individuais. O terceiro objetivo específico, referente às propostas comunicacionais, foi parcialmente atingido. Frente às expectativas colocadas pelos entrevistados, foram levantadas ações de comunicação necessárias no quesito informação, substância que abastece tanto o nível de conhecimento das atividades dentro da organização, como acarreta em outros fatores. Todavia, ao observar a complexidade da estrutura organizacional/governamental, fica notória a probabilidade de não se atingir mudanças efetivas na Assessoria de Comunicação.

De modo geral, durante o estudo, foi possível concluir que o sistema de política no qual operam um conjunto de jogadores ou agentes com influência, é bastante visível na Secretaria de Estado. Percebeu-se que as relações acontecem de maneira informal e que a centralização excessiva na tomada de decisão deslegitima o sistema de autoridade que teria poder de decisão na Cúpula Estratégica. Concluiu-se que o relacionamento entre os servidores permanente e os CCs é complexo. As relações de trabalho mostram-se difíceis quando há dependência ou necessidade de engajamento entre esses agentes. Foi possível constatar, também, que o problema da Assessoria de Comunicação, ao não atender adequadamente os interesses da Secretaria, por ser vinculada ao Gabinete do Secretário, reside principalmente na estrutura governamental do Estado.

No decorrer das entrevistas surgiu a constatação de que, não apenas em função do gravador utilizado, mas em função da vulnerabilidade do cargo político, os CCs foram mais cautelosos nas suas afirmações, enquanto os servidores

permanentes expuseram com mais abertura o que pensavam. Esse fato pode ser citado como uma limitação na pesquisa, já que pode ter afetado os resultados da coleta de dados. Por outro lado, o significado dessa situação, se não for somente a fragilidade do cargo político, talvez seja o de que os CCs possuem uma visão mais suave em relação ao cenário organizacional, já que estão de passagem na Secretaria, enquanto os servidores permanentes demonstram mais suas inquietudes, já que permanecem na organização e observam o cenário ao longo do tempo. Outra limitação a ser citada é de que a pesquisa não contou com a representatividade de todos os departamentos da Secretaria. Algumas pessoas que ocupam posições funcionais relevantes na Secretaria não puderam participar das entrevistas em virtude da restrição de que estas fossem realizadas exclusivamente no horário de almoço.

Acredita-se que esta pesquisa pode contribuir para a área de Relações Públicas ao estimular a reflexão sobre as relações de poder nas organizações públicas, em especial. Da mesma forma, fica neste estudo a intenção de se pensar a atividade de Relações Públicas com mais profundidade, fugindo às rotinas tarefas atribuídas à profissão, estimulando a visão da função organizacional política. É importante que o profissional compreenda sua posição de estrategista político, a fim de procurar soluções que não sejam paliativas e que sejam importantes para o andamento da organização. Acredita-se, ainda, que, na Secretaria, a pesquisa possa ser utilizada para o repensar, especialmente das atribuições da Assessoria de Comunicação. Como o período é de transição no Governo do Estado do RS, tendo em vista os resultados das eleições deste ano de 2014, espera-se que o estudo possa contribuir de alguma forma.

Por fim, no que diz respeito à formação acadêmica da pesquisadora, o estudo teve papel imprescindível ao conduzir a um caminho onde a atividade de Relações Públicas não opera somente na superfície, mas busca suas motivações e necessidades no âmago das relações. Ao fim do percurso acadêmico, a parte mais gratificante é descobrir a importância da profissão no seu desafio de gerir as relações políticas de uma organização. O real significado da atividade profissional encontra-se nessa gestão e no suporte que deve representar para que se torne possível a harmonia de interesses, ainda mais em ambientes complexos nos quais encontram-se componentes como a política partidária e peculiaridades estruturais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACESSO à informação – Governo Federal. **LAI: A Lei de Acesso à Informação**. Disponível em:

<<http://www.acaoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acesso-a-informacao>>. Acesso em: 13 out. 2014.

ADMINISTRAÇÃO da produção. Disponível em:

<<http://www.administradores.com.br/artigos/tecnologia/administracao-da-producao/25634/>>. Acesso em: 17 out. 2014.

ARENDDT, Hannah. **O que é política?** 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

BARROS NETO, João Pinheiro de. **Teorias da Administração**: curso completo. Rio de Janeiro: Quatilymark, 2001.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

DUARTE, Jorge; BARROS, Antônio. **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FRANÇA, Fábio. Relações Públicas: atividade estratégica de relacionamento e comunicação das organizações com as partes interessadas. **Anuário Unesco**: Metodista de Comunicação Regional, São Bernardo do Campo, Ano 12, n. 12, p. 55-70, jan./dez. 2008.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Disponível em:  
<<http://www.estado.rs.gov.br/inicial>>. Acesso em: 04 out. 2014.

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

MARTORANO, Luciano Cavini. **Conselhos e democracia**: em busca da socialização e da participação. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

MATOS, Heloiza Helena Gomes. Comunicação Política e Comunicação Pública. **Organicom**, São Paulo, Ano 3, n. 4, p. 59-73, 2006.

MINTZBERG, Henri. **El poder em La organización**. Barcelona: Ariel, 1992.

\_\_\_\_\_. **Criando organizações eficazes**: estruturas em cinco configurações. São Paulo: Atlas, 2008.

NEVES, José Mário d'Avila. **A face oculta da organização**: a microfísica do poder na gestão do trabalho. Porto Alegre: Sulina, 2005.

NOVELLI, Ana Lúcia Coelho Romero. O papel institucional da Comunicação Pública para o sucesso da governança. **Organicom**, São Paulo, Ano 3, n. 4, p. 75-89, 2006.

NUNES, Ana Karin. **Análise de Conjuntura em Relações Públicas**: contribuições para o diagnóstico da relação poder/comunicação no sistema organização públicos. 2005. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) - PUCRS, Faculdade de Comunicação Social. Porto Alegre, 2005.

PIMENTA, Maria Alzira. **Comunicação Empresarial**: conceitos e técnicas para administradores. Campinas: Alínea, 2002.

PIRES, José Calixto de Souza; MACÊDO, Kátia Barbosa. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, ano 40, v. 1, p. 81-105, jan./fev. 2006.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – CASA CIVIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em :31 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 13 out. 2014.

PRODANOV, Cleber Cristiano. **Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico]**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico / Cleber Cristiano Prodanov, Ernani Cesar de Freitas. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SEFAZ RS - Secretaria da Fazenda. **CAGE – Controle Interno**. Disponível em: <<https://www.sefaz.rs.gov.br/Cage/Sobre.aspx>>. Acesso em: 04 out. 2014.

SIMÕES, Roberto Porto. **Relações Públicas**: Função Política. 3. ed. São Paulo: Summus, 1992.

\_\_\_\_\_. Roberto Porto. **Relações Públicas e micropolítica**. São Paulo: Summus, 2001.

TORQUATO, Gaudêncio. **Tratado de comunicação organizacional e política**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

WELS, Ana Maria Córdova. Estudo sobre assessorias de comunicação social na esfera pública estadual: práticas profissionais e processo comunicacional. **Organicom**, São Paulo, Ano 3, n. 4, p. 145-163, 2006.

## APÊNDICE I

### UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL FACULDADE DE BIBLIOTECONOMIA E COMUNICAÇÃO

#### Roteiro de Entrevista semiestruturada

Esta entrevista tem como objetivo coletar opiniões dos funcionários da Secretaria de Estado do Rio Grande do Sul a respeito da comunicação e relações de poder no ambiente organizacional. Os dados aqui coletados serão utilizados exclusivamente para o Trabalho de Conclusão de Curso da acadêmica Liege Heck da Silva, graduanda em Comunicação Social habilitação Relações Públicas da UFRGS, sob orientação da Prof.<sup>a</sup> Ana Karin Nunes. A identidade dos sujeitos será resguardada na utilização e divulgação de resultados, bem como o nome da Secretaria de Estado.

#### Questões:

1. Você está satisfeito com o ambiente de trabalho, considerando aspectos da estrutura física e de relacionamento com os colegas?
2. Você se sente satisfeito com a função que ocupa na Secretaria? Você acredita que suas habilidades profissionais são reconhecidas? Justifique.
3. Você acredita que possui todas as informações necessárias para a realização do seu trabalho? Justifique.
4. Na sua opinião, há muita incidência de boatos na Secretaria? Se sim, em que medida eles facilitam ou dificultam a comunicação entre os servidores?
5. Qual a interferência das coligações entre servidores, quando buscam a concretização de algum objetivo (individual ou de grupo), no trabalho da Secretaria?
6. Qual é a interferência da política partidária no trabalho da Secretaria?
7. Como você avalia a relação entre os servidores do quadro e os CCs na Secretaria? Cite aspectos positivos e negativos.
8. Como você avalia a comunicação na Secretaria? Cite aspectos positivos e negativos.