

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Daiane de Carvalho Madruga Miranda

COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL EM ÓRGÃOS PÚBLICOS: O Impacto da
Nova Administração Pública Sobre o Processo de Comunicação na Prefeitura de
Herval

Jaguarão

2012

Daiane de Carvalho Madruga Miranda

COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL EM ÓRGÃOS PÚBLICOS: O Impacto da
Nova Administração Pública Sobre o Processo de Comunicação na Prefeitura de
Herval

**Trabalho de conclusão de curso de Especialização
apresentado ao Programa de Pós-Graduação em
Administração da Universidade Federal do Rio Grande do
Sul, como requisito parcial para obtenção do título de
Especialista em Gestão Pública.**

Orientador: Prof. Márcio Silva Rodrigues

Jaguarão

2012

Daiane de Carvalho Madruga Miranda

COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL EM ÓRGÃOS PÚBLICOS: O Impacto da
Nova Administração Pública Sobre o Processo de Comunicação na Prefeitura de
Herval

Trabalho de conclusão de curso de Especialização
apresentado ao Programa de Pós-Graduação em
Administração da Universidade Federal do Rio Grande do
Sul, como requisito parcial para obtenção do título de
Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Márcio Silva Rodrigues

Conceito final:

Aprovado em de de.....

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. – Instituição

Prof. Dr. - Instituição

Prof. Dr. – Instituição

Orientador - Prof..... - Instituição

RESUMO

A comunicação organizacional está cada vez mais extrapolando o âmbito das empresas privadas e suas técnicas vêm ganhando espaço nas organizações públicas. A administração pública também tem sofrido mudanças substanciais ao longo dos séculos e as características empresariais estão sendo introduzidas nas organizações públicas a partir da implantação do modelo gerencial. Partindo dessas constatações, este trabalho pretendeu analisar o impacto da Nova Administração Pública sobre o processo de comunicação da Prefeitura Municipal de Herval. Para atingir seu objetivo a pesquisa baseou-se na caracterização teórica dos principais modelos administrativos que delinearão a administração pública até se chegar ao modelo gerencial e na caracterização e descrição dos elementos da comunicação organizacional. A pesquisa de natureza qualitativa lançou mão da técnica do estudo de caso utilizando como objeto de estudo a Prefeitura Municipal de Herval. Os entrevistados foram selecionados por amostragem não probabilística por julgamento e após a coleta de dados, a análise foi feita com base nas seguintes categorias de comunicação: administrativa, gerencial, social e sistemas de informação. O estudo concluiu que o contato face a face é muito utilizado na comunicação interna, mas o meio formal supera o informal por imprimir mais segurança aos atos, além disto, alguns dos canais de comunicação interna se mostram insuficientes à medida que necessitam de complementação através de outros canais, por não possuírem as informações necessárias, ou por não serem objetivos. Com relação à comunicação social, é percebida a necessidade de um setor de comunicação que organize os fluxos em caráter interno e externo.

Palavras-chave: Administração Pública. Comunicação. Organizacional. Prefeitura.

ABSTRACT

The organizational communication is increasingly going beyond the context of private companies and their techniques are gaining ground in public organizations. The government has also suffered substantial changes over the centuries and the characteristics of business organizations are being introduced in public since the implementation of the management model. Based on these arguments this work analyzes the impact of New Public Management in the communication process of the Herval Prefecture. To achieve its goal the research was based on the theoretical characterization of the main administrative models that outlined the government until they reach the management model and the characterization and description of the elements of organizational communication. The qualitative research made use of the technique of case study as an object of study in Herval Prefecture. Respondents were selected by nonprobability sampling by judgment and after the data collect. The analysis was based on the following categories of communication: administrative, managerial, social and information systems. The study concluded that face to face contact is most frequently used in internal communication, but formal way exceeds the casual security giving more security to the acts, in spite of this, some of the internal communication channels are insufficient as they require supplementation by other channels, because they do not have necessary information, or for not being objective. With respect to social communication, it is perceived the need of a communication sector that organizes the flows both internal and external character.

Keywords: Public Administration. Communication. Organizational. Prefecture.

SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO	8
1.1 OBJETIVOS	10
1.1.1 Objetivo Geral	10
1.1.2 Objetivos Específicos	10
1.2 JUSTIFICATIVA	11
2 – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	13
2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	15
2.1.1 Evolução	17
2.1.1.1 Patrimonialismo	18
2.1.1.2 Administração Pública Burocrática	19
2.1.1.3 Nova Administração Pública	21
2.2 COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL	25
2.2.1 Definições e Caracterização	26
2.2.2 Elementos da Comunicação Organizacional	28
2.2.2.1 Comunicação Interna	31
2.2.2.2 Comunicação Externa	35
2.2.2.3 Assessoria de Comunicação	37
2.2.2.3.1 <i>jornalismo</i>	40
2.2.2.3.2 <i>Relações Públicas</i>	43
2.2.2.3.3 <i>Publicidade e Propaganda</i>	46
3 – METODOLOGIA	51
4 – ANÁLISE DOS DADOS	55
4.1 APRESENTAÇÃO DO CASO	56
4.1.1 Município de Herval	56
4.1.2 Prefeitura Municipal de Herval	56
4.1.3 Principais mudanças percebidas na administração pública	59
4.2 DISCUSSÃO DOS DADOS	61
4.2.2 Categoria Comunicação Administrativa	61
4.2.3 Categoria Comunicação Gerencial	63
4.2.4 Categoria Comunicação Social	65

4.2.5 Categoria Sistemas de Informação	68
5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
5.1 SÍNTESE DAS DISCUSSÕES	70
5.2 LIMITAÇÕES DO ESTUDO	72
5.3 SUGESTÕES PARA ESTUDOS FUTUROS	73
REFERÊNCIAS	74
ANEXO A – ROTEIRO DE ENTREVISTA	77

INTRODUÇÃO

Por pressões da iniciativa privada, do mercado globalizado, necessidade de modernização, entre outros fatores, os órgãos governamentais vêm investindo na adoção de instrumentos de gestão oriundos da iniciativa privada para qualificar a gestão e a prestação de serviços (PEREIRA, 1996). Pereira (2005) defende que a perspectiva gerencial desenvolvida na administração de empresas é também válida para as organizações públicas, pois mais do que importar modelos empresariais, as novas funções do Estado em um mundo globalizado “exigem novas competências, novas estratégias administrativas e novas instituições” (PEREIRA, 2005, p. 07)

Esta adesão pretende otimizar processos, melhorar o atendimento aos seus públicos e, conseqüentemente, a imagem do órgão para que esta dê ideia de seriedade e comprometimento em lugar daquela visão histórica que remete ao excesso de burocratização dos processos, tradicionalmente associada ao serviço público brasileiro.

A administração pública gerencial surgiu no contexto da administração pública brasileira no final do século 20, mais precisamente nos anos 90, precedida por outras duas reformas. A terceira reforma surgiu então como resposta a um cenário de crise do Estado brasileiro e de globalização da economia. Esta realidade fez com que o Estado precisasse ser reconstruído, redefinir suas funções e suas formas de intervenção na economia e no mercado globalizado. Para isto precisava, de acordo com Pereira (2005), fazer uso de práticas gerenciais modernas sem deixar de lado sua função eminentemente pública.

Dentre os mecanismos adotados pela administração pública está o aparato oferecido pela comunicação organizacional, que, de forma integrada, concentra esforços de profissionais das áreas de relações públicas, jornalismo e publicidade para garantir a eficiência dos processos comunicacionais (KUNSCH, 2003). Este processo prevê desde os mecanismos de comunicação interna - que abrange os canais de comunicação entre os servidores e entre gestores e servidores - até a captação das necessidades dos cidadãos, através de técnicas específicas, o atendimento a solicitações, prestação de informações e a relação entre os gestores e o público (TORQUATO, 2002).

Enfim é a comunicação organizacional também, através de seus instrumentos, a responsável pela criação e manutenção da imagem dos órgãos públicos. Torquato afirma que “o desafio da comunicação na instituição pública é aproximar seus serviços da sociedade (...) se o serviço público é ruim, a comunicação não vai consertar a imagem da administração” (2002, p. 84).

Assim como as demais organizações públicas, a Prefeitura Municipal de Herval, utilizada como objeto de estudo, precisou se adaptar às novas demandas da sociedade e à proposta de descentralização dos serviços públicos imposta pela nova administração pública. Para isto investiu na modernização de aspectos estruturais e na revisão de sua Lei Orgânica, bem como dos demais aparatos legislativos que norteiam sua atuação como órgão de administração do município de Herval. Além disso, e em função destas adaptações, a comunicação também mudou, seja pela introdução de novas tecnologias, seja pelas novas relações e interações intrínsecas ao novo contexto da administração pública.

Por estas razões, este trabalho tem por objetivo *analisar o impacto da Nova Administração Pública sobre o processo de comunicação da Prefeitura Municipal de Herval*. Para isto, pretendeu-se identificar e analisar aspectos da gestão e dos processos de comunicação e circulação de informações na Instituição.

Buscando atender o objetivo proposto, a primeira parte do trabalho traz, além dos objetivos específicos, uma breve justificativa amparada em conceitos que apresentam o aparato da comunicação organizacional como um aliado na melhoria dos processos comunicacionais na gestão pública, esta inserida no contexto da administração gerencial.

O capítulo seguinte apresenta uma fundamentação teórica dividida em duas partes. A primeira, baseada nas ideias de Bresser Pereira como principal expoente do tema Administração Pública burocrática e gerencial, caracteriza cada uma delas e o processo de evolução, começando pelos conceitos de patrimonialismo até chegar à nova administração pública. A segunda parte aborda os conceitos de comunicação organizacional, ancorados em autores como Torquato e Kunsch, entre outros. Nesta etapa é feita a definição e caracterização da comunicação organizacional. Em seguida estão relacionados os seus elementos, onde são apresentadas as categorias de análise que norteiam o trabalho e o estudo de caso, baseadas principalmente na visão de comunicação organizacional apresentada por Gaudêncio Torquato (2002).

A análise dos dados da pesquisa é precedida da apresentação da metodologia da pesquisa, que se baseia no estudo de caso, através de pesquisa qualitativa e descritivo-interpretativa, que será realizada através de amostragem não probabilística por julgamento, sendo que a coleta de dados será feita por meio de entrevistas, observações e pesquisa documental.

Por fim, no último capítulo procura-se fazer uma síntese das discussões, apresentando as limitações do estudo e sugerindo perspectivas para estudos futuros.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 OBJETIVO GERAL

- Analisar o impacto da Nova Administração Pública sobre o processo de comunicação da Prefeitura Municipal de Herval.

1.1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Descrever o impacto da Nova Administração Pública na Prefeitura Municipal de Herval;
- Analisar aspectos da gestão e dos processos de comunicação e circulação de informações presentes na Prefeitura Municipal de Herval;
- Discutir as prováveis relações entre a nova administração pública e os processos de comunicação na Prefeitura Municipal de Herval.

1.2 JUSTIFICATIVA

A administração pública brasileira passou por mudanças que interferem nas formas de interação entre os órgãos públicos, nas relações entre o Estado e a sociedade e frente ao mercado, que depende de certo grau de intervenção. Estudar os aspectos determinantes destas transformações é fundamental para que o Estado se adeque às necessidades que surgem frente a estas novas realidades e para que trace novas estratégias. É necessário compreender ainda do que depende o sucesso destas mudanças.

A nova administração pública (ou gerencial), ao contrário dos modelos anteriores, tem foco na descentralização das atividades do Estado com vistas à qualificação da prestação dos serviços públicos. Para que seus objetivos sejam levados a efeito este modelo de administração lança mão de técnicas gerenciais oriundas da iniciativa privada. Dentre estas técnicas insere-se, como dito, a comunicação organizacional, responsável pelo estabelecimento de canais de comunicação internos e entre os órgãos públicos e os cidadãos. Estes canais permitem mais sensibilidade na captação de necessidades, formulação de projetos, efetividade na gestão dos recursos, além de melhorar a relação com os cidadãos. A eficiente utilização destes mecanismos também contribui para a transparência dos atos públicos e a participação efetiva dos cidadãos no processo de projeção, fiscalização e avaliação de políticas públicas.

Por tudo isso, pode-se dizer que se faz cada vez mais necessária a adoção de métodos de gerenciamento da comunicação nos órgãos públicos que assegurem a eficiência dos processos de comunicação interna, a transparência dos atos públicos e a participação efetiva dos cidadãos no processo de projeção, fiscalização e avaliação de políticas públicas. Estas ações se traduzem na eficiência da comunicação e na qualidade do relacionamento entre a organização e seu público.

Enfim, buscar novos meios de qualificar a administração pública para que esta cumpra com sua finalidade é imprescindível, mas exige um trabalho de reflexão sobre os determinantes de sua mudança, seus efeitos nocivos, suas implicações e sobre a adaptação e eficácia de suas técnicas. Considerando a comunicação como um aliado, qualificar a gestão pública implica também em compreender como acontecem os processos de comunicação, desde as ações de comunicação instrumental, que envolve documentos dos quais dependem o funcionamento das organizações, até toda a forma de comunicação com os públicos internos e externos.

Parte da base teórica deste trabalho embasa a reflexão sobre as principais mudanças sofridas pela administração pública. Para isto se faz uma breve descrição dos dois modelos anteriores à implantação da administração pública gerencial, a saber o modelo patrimonialista e o burocrático. A literatura que explora a área da comunicação organizacional vem considerando ao longo dos anos a adoção de suas técnicas e modelos pelos órgãos públicos, entre outros, além das empresas e organizações privadas. Com isto, vários autores têm se dedicado a estudar os elementos da comunicação organizacional no contexto das organizações públicas, com suas peculiaridades. Considerando que conhecer as características de cada tipos de organização é primordial na aplicação dos modelos de comunicação, são alguns destes autores que norteiam a reflexão sobre a comunicação nos órgãos públicos.

Este trabalho propõe então uma reflexão sobre as mudanças sofridas pela administração pública, seus efeitos e, principalmente, sobre as implicações nos processos de comunicação dos órgãos públicos, considerando que a comunicação organizacional constitui como um dos mecanismos fundamentais para a efetivação dos objetivos organizacionais.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

As pessoas nascem e já estão inseridas em inúmeras organizações: são os hospitais, escolas, igrejas, empresas, órgãos públicos, etc. Na sociedade as organizações tornam-se necessárias, pois é por meio delas que o homem satisfaz suas necessidades básicas como alimentação, vestuário, locomoção, remuneração, lazer, segurança, e alcança satisfação social e cultural. Etzioni diz que

Nascemos em organizações e quase todos nós somos educados por organizações, e quase todos nós passamos a vida a trabalhar para organizações. Passamos muitas de nossas horas de lazer a pagar, a jogar e a rezar em organizações. Quase todos nós morremos numa organização e, quando chega o momento do funeral, a maior de todas as organizações – o Estado – precisa dar uma licença especial (ETZIONI, apud KUNSCH, 2003, p. 20).

De forma mais abrangente, Chiavenato (1983) também apresenta um panorama da sociedade organizacional em que vivemos e das relações que nela se estabelecem. Segundo o autor

Todas as atividades voltadas para a produção de bens (produtos) ou para a prestação de serviços (atividades especializadas) são planejadas, coordenadas, dirigidas e controladas dentro de organizações. Todas as organizações são constituídas de pessoas e de recursos não-humanos (como recursos físicos e materiais, recursos financeiros, recursos tecnológicos, recursos mercadológicos etc.). A vida das pessoas depende das organizações e estas dependem do trabalho daquelas. As pessoas nascem, crescem, aprendem, vivem, trabalham, se divertem, são tratadas e morrem dentro de organizações. As organizações são extremamente heterogêneas e diversificadas, de tamanhos diferentes, de características diferentes, de estruturas diferentes, de objetivos diferentes. Existem organizações lucrativas (chamadas empresas) e organizações não-lucrativas (como o Exército, a Igreja, os serviços públicos de natureza gratuita, as entidades filantrópicas etc.) (CHIAVENATO, 1983, p. 15).

Assim como as organizações, a comunicação acompanha a sociedade desde os tempos mais primitivos. Onde há um agrupamento humano, há uma organização, e há também a comunicação.

Kunsch (2003) considera que conhecer as tipologias e a natureza das organizações é uma condição essencial para que se possa planejar de forma eficaz a comunicação, que, de acordo com Lanhez, é a essência da administração. Para o autor

A administração das organizações é, na sua essência, uma ampla gama de relações entre as pessoas, o que significa comunicação. [...] A necessidade de compreender o que os outros querem e de fazer saber aos outros o que queremos para que sejam atingidos objetivos coletivos e individuais (LANHEZ, 2001, p.155).

Com isto o autor quer enfatizar a importância da comunicação na administração. Uma boa estrutura de comunicação aproxima da sociedade os serviços prestados pelas organizações, auxiliando-as no cumprimento de seu principal objetivo: a satisfação das necessidades da sociedade e, embora existam diferenças entre as organizações públicas e

privadas, conforme se pode constatar pelas classificações dos autores, a comunicação permeia todas as ações desenvolvidas em qualquer organização.

Com base nesta premissa sustentada por Kunsch (2003) e Lanhez (2001) e considerando que o presente trabalho utiliza como estudo de caso a Prefeitura Municipal de Herval, um órgão de administração do município e de prestação direta de serviços aos cidadãos, a seguir se apresenta uma breve trajetória da administração pública e seu processo de evolução no tocante aos principais modelos administrativos utilizados na administração pública brasileira. Como sustentação à pesquisa, a base teórica traz ainda a definição do conceito de comunicação organizacional bem como os elementos que a compõem, de acordo com a visão de comunicação integrada, defendida por Kunsch (2003) e Torquato (2010).

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Independente de sua natureza, pública ou privada, ou ainda, de acordo com a classificação apresentada por Chiavenato (1983), lucrativas ou não lucrativas, as organizações necessitam ser administradas por um corpo funcional preparado, que de acordo com suas diversas competências, satisfaçam as necessidades da organização.

Em caráter de definição pode-se dizer que:

A administração nada mais é do que a condução racional das atividades de uma organização, seja ela lucrativa ou não-lucrativa. A Administração trata do planejamento, da organização (estruturação), da direção e do controle de todas as atividades diferenciadas pela divisão de trabalho que ocorrem dentro de uma organização. Assim, a Administração é algo imprescindível para a existência, sobrevivência e sucesso das organizações. (CHIAVENATO, 1983, p. 15).

A administração pública e a privada apresentam semelhanças no sentido de que as duas esferas necessitam de aplicação de teorias administrativas associadas aos modelos de gestão. A diferenciação está no caráter das relações, uma vez que as organizações públicas tratam da administração de bens e interesses públicos, e a sua administração exige o cumprimento de normas consensuais, preestabelecidas pelos órgãos competentes que, de acordo com sua esfera de jurisdição, têm legitimidade para agir. Esta característica definida por Norberto Bobbio como Universalidade se traduz no direito que o Estado tem de tomar decisões em nome da coletividade que representa (Coelho, 2009).

Pode-se dizer então, de acordo com Simões, que

a administração pública é a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para consecução dos interesses coletivos, abrangendo as funções exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender, concretamente, às necessidades coletivas (SIMÕES, 2009, p. 44).

Para que o Estado atenda suas funções sem abuso de poder, foi formulada por Montesquieu a teoria de separação dos poderes, o que determinou a divisão do Estado nas esferas legislativa, executiva e judiciária (COELHO, 2009).

Cada esfera tem atuação limitada, competindo ao poder legislativo a elaboração de leis que regem a vida social, ao executivo assegurar o cumprimento das leis e ao judiciário julgar a adequação das ações individuais às leis existentes. Assim, cada esfera tem atuação limitada, mas considera-se que o poder executivo, também chamado de governo, tem preponderância sobre os demais, uma vez que, além de dispor sobre os meios coercitivos do Estado, é quem garante o cumprimento das decisões dos outros poderes, exerce poder de polícia, executa as políticas de Estado e tem autorização para recolher impostos para financiar a atuação das demais esferas (COELHO, 2009).

Assim como há divisão do Estado em esferas, a administração pública, por sua vez, também é dividida em direta e indireta, ou centralizada e descentralizada. A administração pública, com suas divisões, é constituída pelas entidades estatais, autarquias, fundações e entidades paraestatais.

No Brasil, são entidades estatais a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sendo que a União é soberana sobre as demais. As entidades estatais – pessoas jurídicas de direito público – compõem a administração direta e possuem autonomia política, administrativa e financeira.

As demais entidades – autarquias, fundações e entidades paraestatais – constituem a administração indireta, podendo ser pessoas de direito público ou privado. Compõem ainda a estrutura do Estado os órgãos públicos que, por sua vez, desempenham funções através dos agentes públicos.

Para que suas atribuições sejam levadas a efeito, todas as esferas do Estado precisam contar com aparatos que façam com que suas funções sejam executadas de forma eficiente. Este aparato compõe a administração pública e suas normas. Assim, a administração pública assume um caráter instrumental para que o Estado cumpra sua função. Desta forma a organização da administração pública determina que “O Direito Administrativo impõe as regras jurídicas de organização e funcionamento do complexo estatal; as técnicas de administração indicam os instrumentos e a conduta mais adequada ao pleno desempenho das atribuições da Administração” (NOGUEIRA, p. 02). Neste ponto Nogueira apresenta a diferenciação entre governo e administração, termos que comumente são confundidos, mas possuem conceitos diferentes:

Governo, em sentido formal, é o conjunto de Poderes e órgãos constitucionais; em sentido material, é o complexo de funções estatais básicas; em sentido operacional, é a condução política dos negócios públicos. [...]. O Governo atua mediante atos de Soberania ou, pelos menos, de autonomia política na condução dos negócios públicos. Administração Pública, em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade (NOGUEIRA, p. 2).

O cumprimento idôneo das funções do Estado e, por conseguinte, da administração pública, pressupõem o cumprimento aos princípios da administração pública, quais sejam o princípio da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

O princípio da legalidade se baseia no Direito Positivo, o qual determina que o Estado só pode agir de acordo com o que for determinado em Lei. Este princípio, cujo objetivo é regular a ação do Estado, também é condição imprescindível para a existência do Estado

Democrático de Direito. O princípio da impessoalidade, decorrente do primeiro princípio, dispõe sobre a execução e interesse dos atos administrativos, de forma que

os atos administrativos serão sempre impessoais em um duplo sentido: no de quem age – que é o Estado e não a pessoa do agente: e no objetivo da ação – que é o interesse público e não o interesse das pessoas particulares atingidas pela ação estatal (COELHO, 2009, p. 57)

Assim, de acordo com o princípio da impessoalidade, todos os atos administrativos são realizados em nome do poder público.

O princípio da moralidade depende de que os servidores sejam dotados de princípios morais estabelecidos pela sociedade. O cumprimento deste princípio pressupõe dos agentes lealdade à Instituição, cumprimento de ordens, normas e regulamentos, probidade e honestidade (COELHO, 2009).

O princípio da publicidade está relacionado à transparência dos atos administrativos e determina que os atos do poder público só entrem em vigor após sua publicação no Diário Oficial e ampla divulgação. Este princípio visa “garantir que as decisões que envolvem os interesses dos cidadãos sejam tomadas em condições favoráveis à realização do interesse público, evitando sua captura pelos interesses privados” (COELHO, 2009, p. 59).

Por fim, o princípio da eficiência, acrescido à Constituição Federal através da Emenda nº 19 de 1998, está relacionado à gestão dos recursos públicos e a seu uso racional.

Além da caracterização da administração pública de acordo com o conceito instrumental que assume perante o Estado brasileiro, faz-se necessário compreender ainda o seu processo de evolução, determinante para a atual configuração do aparelho do Estado.

2.1.1 Evolução

De acordo com Bergue (2010), a Administração Pública Brasileira e a estrutura e desempenho das organizações públicas estão intimamente ligadas à cultura das organizações, cultura esta definida de acordo com as origens do Estado e da sociedade brasileira. O autor defende que estes elementos culturais são “determinantes da ação gerencial no campo da Administração Pública” (BERGUE, 2010, p. 26).

Portanto, compreender as características da Administração Pública Brasileira exige um olhar atento sobre o processo de desenvolvimento do Estado Brasileiro e sobre os valores culturais que determinaram a evolução das práticas na área. Baseados nestes valores que

compreendem desde os modelos de administração familiar até o gerencial, oriundo da iniciativa privada, é que a administração pública brasileira foi se moldando até chegar à nova administração pública, atual modelo em vigência nos órgãos públicos.

2.1.1.1 Patrimonialismo

Segundo Bendix, o termo patrimonialismo está relacionado às formas de dominação identificadas no contexto familiar, expressas na autoridade que um chefe de família exerce sobre seu grupo familiar.

Nesta abordagem, a definição de Bendix, segundo Alverga, se baseia na premissa que, no patrimonialismo, “o exercício do poder pelos governantes se caracteriza pelo fato de se apresentar como se fosse propriedade pessoal dos antes referidos, sendo semelhante à autoridade que o chefe patriarcal exerce sobre a família” (ALVERGA, 2011).

O termo patrimonialismo é definido também como a não distinção entre o patrimônio público e o privado na administração pública (Schwartzman, 2006). De acordo com esta visão, a administração pública também é exercida como patrimônio privado do chefe político.

Em suma, patrimonialismo é definido como um “sistema de dominação política ou de autoridade tradicional em que a riqueza, os bens sociais, cargos e direitos são distribuídos como patrimônios pessoais de um chefe ou de um governante” (SANDRONI, apud ALVERGA, 2011).

Para Holanda, um dos principais autores a tratar do tema no Brasil, o tratamento dado às questões públicas está mesmo ancorado na relação familiar vivenciada pelos dirigentes, que se baseiam nas experiências patriarcais a que foram submetidos, sendo difícil fazer uma dissociação. Para o autor

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário “patrimonial” do puro burocrata, conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem, relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalece a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer as funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático (HOLANDA, 1971, p. 105).

A herança patrimonialista que recebemos desde o Brasil colonial, período em que este modelo foi introduzido no País, ainda permeia a administração pública. Pereira (1996, p.4) salienta que “nesse tipo de administração (...) o nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção eram a norma”. Neste último trecho fica clara a relação da herança patrimonial com os quadros de corrupção e nepotismo a que ainda somos submetidos atualmente.

Os insucessos na implantação de reformas administrativas no Brasil também são atribuídos em parte ao patrimonialismo (PINHO e COSTA apud Bergue, 2010). Mas, embora com alguns resquícios do período da colonização brasileira e de seu processo histórico, a administração pública também vem se modificando, aderindo a novos métodos e conceitos gerenciais, buscando novas maneiras de intervenção do Estado na economia e na sociedade.

2.1.1.2 Administração Pública Burocrática

Na busca pela superação do modelo patrimonialista na década de 30 foi criado o Departamento Administrativo do Setor Público (DASP), que tinha por finalidade promover a eficiência do aparelho do Estado e promover um ciclo de reformas administrativas, compreendido entre 1939 e 1940 (BERGUE, 2010). A criação do DASP é concomitante ao período em que a primeira reforma administrativa do Brasil foi instituída: a reforma burocrática de 1936, período em que o País experimentava o primeiro período da Era Vargas, compreendido entre 1930 e 1945. “A criação do DASP representou não apenas a primeira reforma administrativa do país, com a implantação da administração pública burocrática, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica” (PEREIRA, 1996, p. 6).

Weber, conforme exposto anteriormente, identifica três tipos de sociedade e de dominação (tradicional, carismática e burocrática). Se o modelo de administração patrimonialista baseava-se na autoridade tradicional, a administração burocrática, por sua vez, está ancorada na autoridade definida por Weber como legal, racional ou burocrática, baseada em normas, uma vez que

É o tipo de autoridade técnica, meritocrática e administrada. Baseia-se na promulgação. A idéia básica se fundamenta no fato de que as leis podem ser promulgadas e regulamentadas livremente por procedimentos formais e corretos. O conjunto governante é eleito e exerce o comando de autoridade sobre seus comandados seguindo certas normas e leis. A obediência não é devida a alguma pessoa em si, seja por suas qualidades pessoais excepcionais ou pela tradição, mas a

um conjunto de regras e regulamentos legais previamente estabelecidos (CHIAVENATO, 1983, p. 280)

O modelo de organização burocrática introduzido por Getúlio Vargas é baseado no modelo descrito por Max Weber como um modelo ideal que, segundo Chiavenato (1983), possui características tidas como as responsáveis pela eficiência do modelo e determinam como devem ser organizados os processos de trabalho. Assim, este modelo de organização (CHIAVENATO, 1983) estabelece que: a organização é baseada em legislação própria, preestabelecida e abrangente, contendo normas e regulamentos para seu funcionamento eficiente; as comunicações devem ser apresentadas por escrito como forma de comprovação dos atos; o trabalho é dividido sistematicamente, sendo que cada agente passa a ter cargos e funções específicas de acordo com sua esfera de competência; as ações assumem um caráter impessoal uma vez que os agentes são considerados pelas funções que desempenham e o cargo que ocupam; assim também se estabelecem as relações de poder e obediência que se baseiam no princípio da hierarquia, esta estabelecida pelas funções, sendo que nenhum cargo fica sem supervisão; as funções inerentes a cada cargo são atribuídas obedecendo regras e normas técnicas que regem as atividades; a escolha das pessoas que irão desempenhar funções públicas é estabelecida de acordo com critérios que consideram o mérito; há clara diferenciação entre administração privada e pública, onde esta é exercida por profissional especializado; estes burocratas especializados atuam de acordo com sua área de competência; as rotinas são previamente estabelecidas.

Resumidamente, Chiavenato descreve esta relação da seguinte forma:

O aparato administrativo que corresponde à dominação legal é a burocracia. Tem seu fundamento nas leis e na ordem legal. A posição dos funcionários (burocratas) e suas relações com o governante, os governados e seus próprios colegas burocratas são estritamente definidas por regras impessoais e escritas, que delinham de forma racional a hierarquia do aparato administrativo, os direitos e deveres inerentes a cada posição, os métodos de recrutamento e seleção etc (CHIAVENATO, 1983, p. 281).

As políticas trabalhistas implantadas por Vargas são evidências da utilização deste modelo, pois sua gestão foi marcada principalmente por mudanças substanciais nas leis trabalhistas e pela criação do DASP como órgão responsável pela organização e treinamento do funcionalismo.

Pereira (1996) ressalta que, em um primeiro momento, a administração pública burocrática era uma ótima alternativa ao modelo patrimonialista, mas deixou de ser eficiente quando o Estado assumiu novas responsabilidades impostas por demandas sociais e de intervenção na regulação do seu sistema econômico. Surgia assim a administração pública gerencial.

2.1.1.3 Nova Administração Pública

Bresser Pereira (2005) considera que os anos noventa foram os anos da reforma do Estado brasileiro sendo, particularmente, os anos da reforma da administração pública, pois “configura-se neste final de século um novo marco teórico e uma nova prática para a administração pública – a abordagem ‘gerencial’, que substitui a perspectiva ‘burocrática’ anterior”.

Para o autor, a reforma proposta pelo governo Fernando Henrique Cardoso em 1995 poderia ser considerada como a terceira reforma administrativa do Brasil. Esta reforma

Está apoiada na proposta de administração pública gerencial, como uma resposta à grande crise do Estado nos anos 80 e à globalização da economia – dois fenômenos que estão impondo, em todo o mundo, a redefinição das funções do Estado e da sua burocracia (PEREIRA, 1996, p. 01)

O primeiro indício de administração pública gerencial que apresentou a ideia de descentralização dos serviços públicos se deu em 1938, com a criação da primeira autarquia. Mas só em 1967 houve a primeira tentativa concreta de reforma gerencial, através do Decreto-Lei 200. Esta primeira reforma pretendia, de acordo com seu idealizador, Hélio Beltrão, “retirar o usuário da condição colonial de súdito para investi-lo na de cidadão, destinatário de toda a atividade do Estado” (Beltrão *apud* Pereira, 1996, p. 06).

De acordo com Pereira esta reforma pretendia conferir mais autonomia à administração indireta, cujos serviços eram prestados através de autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Mas a reforma acabou fracassando, pois apesar de suas tentativas de “superação da rigidez burocrática”, o Decreto-Lei 200 cometeu falhas ao permitir a contratação de empregados sem concurso público e contratando altos administradores através das empresas estatais. Estes fatores, de acordo com Pereira, levaram ao fracasso da reforma, que se agravou com a crise política do regime militar.

Apesar da tentativa de desburocratização do aparelho do Estado em 1967 e da efetiva proposta de uma reforma do aparelho estatal, anos mais tarde, através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, a ideia da necessidade da implantação da administração gerencial, de acordo com Pereira (1996), surgiu a partir da crise da reforma burocrática, mais precisamente a partir dos anos 70, quando “tem início a crise do Estado, que levará à crise também a sua burocracia. Em consequência, nos anos de 1980 inicia-se uma grande revolução na administração pública gerencial” (PEREIRA, 1996, p. 05).

Neste período a reforma burocrática dava sinais de esgotamento, pois o modelo já não dava conta de arcar com as responsabilidades de um Estado que recebia cada vez mais demandas sociais e econômicas.

Nesse momento, o problema da eficiência tomou-se essencial. Por outro lado a expansão do Estado respondia não só às pressões da sociedade mas também às estratégias de crescimento da própria burocracia. A necessidade de uma administração pública gerencial, portanto, decorre de problemas não só de crescimento e da decorrente diferenciação de estruturas e complexidade crescente da pauta de problemas a serem enfrentados, mas também de legitimação da burocracia perante as demandas da cidadania (PEREIRA, 1996, p.05).

Posteriormente, a volta do regime democrático remeteu a um retrocesso que trouxe à tona ideais e práticas burocráticas e patrimonialistas, de forma que

Nos dois primeiros anos do regime democrático – da Nova República – a crise fiscal e a necessidade de rever radicalmente a forma de intervir na economia foram ignoradas. Imaginou-se que seria possível promover a retomada do desenvolvimento e a distribuição de renda através do aumento do gasto público e da elevação forçada dos salários reais, ou seja, através de uma versão populista e portanto distorcida do pensamento Keynesiano. O modelo de substituição de importações foi mantido. Os salários e o gasto público, aumentados. O resultado foi o desastre do Plano Cruzado. [...] Ao invés do ajuste e da reforma, o país, sob a égide de uma coalizão política conservadora no Congresso – o Centrão – mergulhou em 1988 e 1989 em uma política populista e patrimonialista, que representava uma verdadeira ‘volta ao capital mercantil’ (PEREIRA, 1996, p. 08)

A consequência de tudo isto seria o texto da Constituição de 1988. Pereira (1996) faz duras críticas ao texto do documento por considerar que está baseado em princípios ultrapassados, que se configura em uma Constituição que tornaria a administração “burocrática ao extremo. Uma administração pública altamente centralizada, hierárquica e rígida, em que toda a prioridade será dada à administração direta ao invés da indireta. A Constituição de 1988 ignorou completamente as novas orientações da administração pública” (pereira, 1996, P. 8).

Esta volta à burocratização representa uma tentativa de recuperar o modelo que não havia sido plenamente implantado anteriormente. Todos estes fatores, na visão do autor, contribuíram para o desprestígio da administração pública.

Pereira considera que o Estado deu sinais de crise das suas formas de intervenção desde antes da Constituinte, mas ela não foi considerada. Foi a partir dos anos 90, durante o governo Collor, que a sociedade e o Estado começaram a se dar conta da crise da administração pública. Neste período foi elaborado um diagnóstico que trazia as seguintes constatações:

A crise administrativa manifesta-se na baixa capacidade de formulação, informação, planejamento, implementação e controle das políticas públicas. O rol das insuficiências da administração pública do país é dramático. Os servidores estão desmotivados em perspectivas profissionais ou existenciais atraentes no serviço; a maior parte deles não se insere num plano de carreira. Os quadros superiores não têm estabilidade funcional. As instituições de formação e treinamento não cumprem

seu papel. A remuneração é baixa (ANDRADE e JACOUD apud PEREIRA, 1996, p. 12)

O diagnóstico trazia verdades sobre a situação em que se encontrava a administração pública, mas identificava como falhas apenas a presença do patrimonialismo na administração e a necessidade de reafirmação de valores burocráticos, deixando de lado a necessidade de implantação da administração pública gerencial (PEREIRA, 1996).

Neste cenário, surgiu a necessidade de uma administração eficiente, que buscasse atender as necessidades dos cidadãos a partir da descentralização dos serviços públicos. A nova administração pública assumia então os seguintes pressupostos:

(1) Descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal, (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida (PEREIRA, 1996, P. 06)

Através destas características é possível fazer uma clara diferenciação entre a administração burocrática e a tentativa de desburocratização através da reforma, principalmente na questão do controle, pois no modelo burocrático a ênfase está nos processos e na nova administração a prioridade está nos resultados e no atendimento às demandas dos cidadãos.

Assim, os dois objetivos da reforma do aparelho do estado seriam: “a curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, particularmente nos Estados e municípios, onde existe um claro problema de excesso de quadros; a médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos” (PEREIRA, 1996, p. 17). Para a execução deste segundo objetivo, ligado à eficiência na prestação de serviços ao cidadão, os esforços se concentram no fortalecimento da administração pública direta ao mesmo tempo em que são criadas agências autônomas (para cuidar das atividades exclusivas do Estado) e organizações sociais (para a execução de serviços não exclusivos do Estado), para prestar serviços de forma descentralizada com controle do Estado.

Apesar de se contrapor ao modelo burocrático, a reforma não pretendia abrir mão de todas as suas características de gestão, mas fazer uso e aprimorar suas potencialidades. Entre os aspectos passíveis de serem mantidos estão a exigência de concurso e processo seletivo público para admissão de servidores, que teriam assegurado o direito à capacitação, estímulo à criatividade e iniciativa e recompensa por mérito pessoal independente do tempo de serviço.

Além disso, a reforma abrange três dimensões que segundo Pereira (1996) são as seguintes: Dimensão institucional legal, que exige a adequação da Constituição, sem a qual

não é possível pôr em prática a reforma; dimensão cultural que pressupõe a ruptura definitiva com os valores e práticas patrimonialistas e a transição entre a administração burocrática e a gerencial; dimensão-gestão que finalmente leva a efeito os objetivos da administração pública gerencial como a efetiva qualificação dos serviços prestados aos cidadãos e a criação de agências autônomas e de organizações sociais.

Com base nisto, pode-se dizer que esta última proposta de reforma da administração pública, a gerencial, surgiu da crise do Estado – consequência da globalização dos mercados – e do crescente aumento de demandas sociais, tais como educação, saúde, cultura e desenvolvimento das áreas de ciência e tecnologia.

Esta realidade, na visão do autor da área da comunicação Nelson Fossati (2006), impõe uma nova ordem social “capaz de estabelecer diferentes formas de comunicação e relacionamentos entre os cidadãos” (FOSSATI, pg. 9). De acordo com o autor,

Há que se destacar que a descentralização dos serviços públicos, prevista no espírito da Constituição de 1988, desencadeou a instituição de uma série de fóruns e conselhos participativos, contemplando negociação e contato direto com a comunidade, fato que passou a agendar a “área de comunicação” como mais uma prioridade do administrador público (FOSSATI, 2006, pg. 11).

Além disso, a descentralização de funções e dos serviços públicos, imposta pela Constituição de 1988, e proposta na reforma, exige a “participação do usuário na administração direta e indireta no que tange à garantia da manutenção de serviços de atendimento ao cidadão e à avaliação periódica da qualidade dos serviços” (FOSSATI, 2006, p. 09). Esta imposição faz crescer a demanda por sistemas que auxiliem a comunicação entre os órgãos centrais do Estado, entre estes e os órgãos descentralizados e que facilitem a captação das demandas dos cidadãos e o acesso destes às decisões dos administradores públicos.

2.2 COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL

No Brasil, a história da comunicação organizacional começou na década de 1960, no início do processo de industrialização do sudeste. Naquela época, algumas empresas começaram a se preocupar com sua relação com a sociedade. Assim surgiu também a preocupação com seu público interno tanto quanto com o externo.

As organizações preocupavam-se em dizer aos empregados que deveriam orgulhar-se do lugar em que trabalhavam. E em demonstrar claramente aos consumidores que fabricavam produtos bons e prestavam serviços de qualidade. Por isso, consideravam-se honestas e merecedoras de confiança (TORQUATO, 2002, p. 2).

Wilson Bueno afirma que na década de 1970 as empresas já haviam evoluído na área de comunicação – algumas davam maior ênfase às publicações de jornais e boletins internos e externos e preocupavam-se com sua imagem, mas

[...] seria prematuro imaginar que se tivesse verdadeiramente uma Comunicação Empresarial, no sentido amplo com que é conhecida hoje em dia. [...] As atividades de comunicação eram percebidas e desenvolvidas isoladamente: a edição de publicações empresariais, a assessoria de imprensa, a organização de eventos, a publicidade e o marketing, de maneira geral, eram assumidos, na quase totalidade dos casos, por departamentos e profissionais sem qualquer vinculação, de que resultava, invariavelmente, uma comunicação difusa, muitas vezes contraditória (BUENO, 2003, p. 3).

Este caráter contraditório deve-se ao contexto das organizações na época do regime ditatorial, onde as greves eram controladas pelas milícias estaduais e a comunicação interna, a exemplo do regime de exceção, era marcada pelo autoritarismo enquanto a publicidade simulava uma empresa democrática e aberta. Para o autor, a Comunicação empresarial começou a ganhar importância no mercado a partir da década de 1970, quando começou a ser implantada uma cultura de comunicação, marcada pela chegada dos profissionais da área, embora esta considerasse as atividades isoladamente.

Mais do que ser a responsável pelos processos de comunicação que abrangem tanto o público interno quanto externo, a comunicação organizacional também é a responsável pelas ações de interação com a comunidade onde está inserida.

Ao longo do tempo e com o avanço das pesquisas a comunicação organizacional foi assumindo novas formas e abarcando outros contextos, emergindo do âmbito empresarial, sendo reconhecida como primordial no universo corporativo. Para que pudesse emergir do âmbito empresarial, precisou definir suas atividades e suas formas de intervenção através da atuação de profissionais com qualificação específica de acordo com as necessidades impostas pela atividade.

2.2.1 Definições e Caracterização

São muitos os autores que estudam a comunicação nas organizações hoje, e eles a enxergam de diferentes ângulos e perspectivas. Assim, Paulo Nassar olha a comunicação como uma atividade integradora nas organizações. Ele afirma que

Comunicação empresarial é a somatória de todas as atividades de comunicação da empresa. Elaborada de forma multidisciplinar a partir de métodos e técnicas de relações públicas, jornalismo, lobby, propaganda, promoções, pesquisa e marketing e direcionada à sociedade, formadores de opinião, consumidores e colaboradores (trabalhadores, fornecedores e parceiros). Elaboração esta que tem sempre como referência básica o planejamento estratégico da empresa (NASSAR, 1995, p. 19).

Já Roger Cahen ao definir comunicação empresarial pensa na forma funcional e diz que

Comunicação empresarial é uma atividade sistêmica, de caráter estratégico, ligada aos mais altos escalões da empresa e que tem por objetivos: criar – onde ainda não existir ou for neutra – manter – onde já existir – ou ainda, mudar para favorável – onde for negativa – a imagem da empresa junto a seus públicos prioritários (CAHEN, 2005, p. 29).

Para Cahen, se a comunicação for chamada de empresarial, seu cunho será necessariamente administrativo, ao ser acrescida do termo sistêmica, tem-se que a comunicação, ao designar-se administrativo-sistêmica, será permanente.

Sistêmico também implica no fato de que comunicação deve depender o quanto menos possível da ação individual e o quanto mais possível de sistemas implantados. Por sistema compreende-se um conjunto de fatores funcionando harmoniosamente e visando um único objetivo (CAHEN, 2005, p. 29).

Torquato (1986), assim como Cahen (2005), também faz menção à comunicação como um sistema.

A Teoria de Sistemas impregna-se do conceito de organização, na medida em que um sistema é o todo organizado, constituindo-se na possibilidade técnica e operacional de integração de partes, intercambiadas e interdependentes. [...] sistema é uma entidade concreta e abstrata, que reúne componentes que se relacionam mutuamente (REGO, 1986, p. 14).

Torquato considera a comunicação um sistema aberto, ou seja, aqueles que se “caracterizam por formas de encadeamento e intercâmbio entre as partes e o todo, circuitos de realimentação, direção para metas, mecanismos de medição e controle, que os fazem evoluir acompanhando a dinâmica social” (1986, p. 14). Como exemplo de um sistema aberto, o autor cita o sistema político, cuja existência depende do sistema econômico e vice-versa.

Apesar de as teorias da comunicação organizacional estarem muito ligadas à comunicação nas empresas, alguns autores abordam a comunicação organizacional aplicada aos órgãos públicos. Gaudêncio Torquato afirma, em sua obra *Tratado de Comunicação Organizacional e Política*, que, no início da década de 1970, fazia uso do termo *Comunicação Empresarial* em seus trabalhos e pesquisas, passando a substituí-lo, mais tarde, por

Comunicação Organizacional. Ao justificar a extensão do conceito, Torquato explica que “a comunicação resvalava para outros terrenos e espaços, ampliando o escopo e adicionando novos campos ao território da comunicação empresarial” (2002, p.1).

Desta forma, o autor reconhece que a comunicação passa a ir além do âmbito das empresas, uma vez que suas ferramentas passavam a ser utilizadas inclusive na área pública, além de outras organizações, tais como sindicatos, associações, federações, confederações, agremiações, escolas, clubes e partidos políticos. Assim como Torquato (2002), Kunsch salienta a abrangência do termo “que abarca todo o espectro das atividades comunicacionais, apresenta maior amplitude, aplicando-se a qualquer tipo de organização” (KUNSCH, 2003, p. 150). Neste sentido, o termo passa a não se restringir mais apenas ao âmbito das empresas. De acordo com Torquato, a área pública tem avançado, no sentido de profissionalizar as estruturas de comunicação, passando a ganhar impulso, na década de 1980, a comunicação política.

De acordo com o pensamento de Kunsch, o primeiro aspecto a ser considerado quando se fala em comunicação nas organizações, é o de que “é fundamental para o processamento das funções administrativas internas e do relacionamento das organizações com o meio externo” (2003, p 69). Para a autora, o processo de comunicação nas organizações tem um aspecto relacional. Dessa forma, ao considerarmos os elementos básicos do processo comunicacional abordados nas teorias da comunicação, observa-se que

As relações sociais que ocorrem no processo de comunicação envolvem o emissor, o receptor e seus efeitos recíprocos um no outro à medida que se comunicam. Quando um emissor é intimidado por seu receptor durante o processo de envio de uma mensagem, a própria mensagem e a interpretação dela serão afetadas (HALL, apud KUNSCH, 2003, p. 71).

Nesse sentido as organizações, como fontes emissoras de mensagens, devem levar em conta aspectos relacionais como o contexto em que o processo comunicativo está inserido. Sendo assim, é imprescindível a substituição de uma visão meramente mecanicista da comunicação para outra visão mais interpretativa e crítica.

Para Torquato, os elementos básicos do processo de comunicação mencionados por Kunsch (2003), tais como a fonte, o canal, o meio, a mensagem, o decodificador e o receptor, são os elementos que organizam a comunicação enquanto sistema. Assim, o processo se divide em duas etapas, a de transmissão e a de recuperação da mensagem, sendo que esta última é essencial para que a fonte possa controlar o processo. Estes fatores estão à disposição das organizações para o ordenamento e cumprimento de metas e objetivos (REGO, 1986, p. 15). Assim como Kunsch (2003), Torquato (1986) já afirmava que uma aproximação com o modelo matemático-cibernético de Wiener torna rígida a visão do processo, sendo preferível

identificar nos seus elementos os condicionantes sociológicos e antropológicos que os envolvem.

2.2.2 Elementos da Comunicação Organizacional

Com relação à comunicação nos órgãos públicos, Torquato (2002) enfatiza a importância da profissionalização das estruturas de comunicação dos governos em nível federal, estadual e municipal. De acordo com o autor, estas estruturas precisam manter um conceito sistêmico de comunicação, com uma linguagem comum a todas as áreas de comunicação jornalística, editoração, relações públicas, propaganda, pesquisa, articulação com a sociedade e eventos.

Para que a comunicação seja eficiente, é necessário que haja medição do retorno. Não é possível aos órgãos públicos elaborarem planos de governo, sem saber quais as necessidades e reivindicações da sociedade. Essa informação “é a matéria prima essencial para desenvolver a identidade e projetar a imagem organizacional” (TORQUATO, 2002, p. 84).

Para Torquato (2002, p. 77), a opinião pública é a chave para a compreensão da natureza de muitos fenômenos sociais e se constitui como “uma arma de defesa contra as ameaças de sistemas autoritários, uma ferramenta de avanços e mudanças e uma câmera de eco das grandes demandas sociais”. De acordo com o autor a opinião pública nasce das crenças individuais em reação aos fatos ambientais e dispersam-se entre as classes sociais e entre todos os espaços, com difusão realizada pelos meios de comunicação. Os meios de comunicação atuam como uma tuba de ressonância que propagam as ondas de pensamento, sendo assim, Torquato afirma que a existência da opinião pública depende de uma grande base de lançamento, ou seja, da estrutura da indústria da comunicação.

Neste ponto é fundamental que se faça uma diferenciação acerca dos públicos e das massas, que ao contrário dos primeiros, são heterogêneas e dispersas no espaço. De acordo com Torquato, não se deve confundir o comportamento de um determinado grupo com o de uma massa anônima. O estabelecimento dos alvos nas políticas de comunicação depende da definição destes conceitos.

Considerando a existência dos públicos interno e externo, conforme Penteadó (1969), é necessário estabelecer as formas de interação com estes públicos. Cada público exige um planejamento que preveja ações de comunicação diferenciadas conforme sua posição com

relação à organização. Estas ações são definidas como ações de comunicação interna e externa.

Torquato estabelece uma forma mais abrangente de classificação da comunicação nas organizações, pois na sua visão a comunicação organizacional ainda está sendo vista de forma reducionista, sendo percebida apenas como comunicação social.

A comunicação organizacional é comumente entendida por meio de uma forma: a comunicação social, caracterizada por ser um processo indireto, unilateral e público. É a comunicação de jornal, rádio e televisão. A mensagem é veiculada por um meio indireto, unilateralmente por uma fonte, para uma massa, uma coleção de indivíduos heterogêneos e especialmente difusos. Dirige-se a todos indistintamente. É necessário abrir a visão para outras formas (TORQUATO, 2010, p. 36)

O autor divide a comunicação organizacional então em quatro formas: *comunicação cultural*, *comunicação administrativa*, *comunicação social* e *sistemas de informação*. O autor diz que

A *comunicação cultural* está ligada ao clima organizacional e à figura do gerente, abarcando a comunicação gerencial. Nesta perspectiva que considera o modelo clássico de comunicação – fontes transmitem mensagens por meio de canais a receptores – a fonte ganha papel de destaque, tanto que o autor atribui a ela parcela ponderável dos problemas de comunicação. No caso do gerente “Ele, regra geral, se posiciona como linha intermediária da organização, sendo um polo emissor e receptor de informações, transmitindo-as para baixo e para cima, para subordinados e chefes” (TORQUATO, 2010, p. 38).

Neste caso, as emoções do interlocutor, ou fonte, interferem na qualidade da mensagem, da mesma forma que a sua eficácia depende do conhecimento da fonte sobre o assunto, capacidade de expressar o tema, carisma e capacidade de compreender o ambiente. Da mesma forma, o comportamento da fonte também interfere nas emoções do receptor (TORQUATO, 2010).

Uma questão importante é a avaliação do clima organizacional, feita através de pesquisa específica que revela de acordo com o autor que “constatações feitas por simples intuição são passíveis de erro” (TORQUATO, 2010, p.66), pois através de uma pesquisa de clima pode-se perceber, por exemplo, que problemas atribuídos à ordem da comunicação podem ser, na verdade, problemas organizacionais. Sobre isto o autor diz que ao aplicar pesquisas de clima percebeu que

Parcela formidável dos problemas de comunicação apontados não era de comunicação. Era de gestão. Confunde-se comunicação com gestão. Postura gerencial tem a ver com comunicação, mas com uma área de comunicação que é a comunicação gerencial (TORQUATO, 2010, p. 66).

Na perspectiva da comunicação cultural os fluxos da comunicação ganham destaque, pois “exercem grande influência sobre a eficácia do processo. São eles que constituem os

caminhos, os desvios e os degraus pelos quais passa a comunicação” (TORQUATO, 2010, p. 41). Temos então quatro tipos de fluxos: descendente, ascendente, lateral e diagonal.

O fluxo descendente abarca a comunicação vinda de cima para baixo – entre a cúpula e os níveis gerenciais e entre os gerentes e as chefias subordinadas. Neste tipo o excesso de comunicações gerenciais frequentemente gera ruído. Outro fator de ineficácia neste fluxo é a retenção das informações nos níveis intermediários de gerência e chefia.

O fluxo ascendente, em que as informações vêm de baixo para cima é caracterizado pela comunicação informal - tanto com relação às mensagens quanto aos canais - e é mais lento.

O fluxo lateral se dá entre níveis com a mesma posição no organograma e é “muito estratégico para efeitos de programas de ajuste e integração de propósitos com vistas à consecução de metas” (TORQUATO, 2010, p. 42). Os pontos negativos neste tipo de fluxo ficam por conta do possível acobertamento de informações

O fluxo diagonal por sua vez “trata de mensagens trocadas entre um superior e um subordinado localizado em outra área/departamento”. Entre os aspectos positivos deste fluxo estão a agilidade do fluxo e a transparência, enquanto que a possibilidade de desrespeito à hierarquia ou “passar por cima” de alguém é potencializada.

Na comunicação cultural, assim como nas outras formas, a escolha do canal também é um fator importante que determina o sucesso da comunicação, de forma que a escolha do canal deve ser compatível com a mensagem e seu destinatário. Este por sua vez, demanda certo conhecimento da fonte sobre seu perfil.

A *comunicação administrativa* abarca os meios de comunicação oficial e instrumental das organizações, tais como memorandos, ofícios, portarias, instruções, entre outros e “é uma das maiores fontes de problemas e ruídos nas organizações. No entanto, não tem merecido tratamento de alta prioridade, como seria desejável” (TORQUATO, 2010, p. 47).

Entre os problemas mais comuns neste tipo de comunicação, de acordo com Torquato, estão a falta de conhecimento sobre o tipo de comunicação e as “responsabilidades funcionais das áreas sobre o processo informativo” (TORQUATO, 2010, p. 47); falta de conhecimento sobre o negócio da empresa; falta de clareza das normas contidas nos documentos; excesso de informações; predominância de meios impressos; falta de planejamento do material enviado aos receptores, o que acarreta excesso de informações para uns e escassez para outros; necessidade de adequação do conteúdo ao meio, canal; atraso na chegada das informações a seus públicos; falta de tempo necessário para a leitura dos documentos, o que exige administração do tempo; inadequação dos canais, que demanda planejamento sobre o meio

mais adequado e o tempo necessário para a produção e a recepção do material; falta de foco no direcionamento das mensagens privilegiando receptores e prejudicando outros; inadequação da linguagem com excesso de formalidade e falta de clareza; falta de planejamento visual; distribuição inadequada; falta de critérios editoriais que determinem, por exemplo, quais fatos devem ser divulgados e qual a importância da mensagem e de sua divulgação; falta de profissionalização na implantação dos programas de comunicação, falta de planejamento que evite a ausência de previsibilidade sobre o processo de comunicação.

A comunicação social

envolve os atos da comunicação indiretos, unilaterais e públicos. Ou seja, as ações da comunicação coletiva ou de massa, por meio de jornais, revistas, rádio e televisão. A irradiação das mensagens se volta tanto para os circuitos internos quanto para os circuitos externos (TORQUATO, 2010, P. 53)

Os programas de comunicação social abarcam as áreas de jornalismo empresarial; assessoria de imprensa; relações públicas; articulação institucional e relações corporativas e lobby; marketing cultural e eventos; publicidade institucional e comercial/industrial; editoração e identidade visual; redes sociais na internet (TORQUATO, 2012, p. 53)

A comunicação social subdivide-se ainda em dois âmbitos: interno e externo, cada um com seus objetivos para atingir públicos diferentes. Têm-se então a comunicação interna e a comunicação externa.

2.2.2.1. Comunicação Interna

A Comunicação interna é desenvolvida no âmbito dos três subsistemas apresentados anteriormente (comunicação gerencial, administrativa e social) e é uma das áreas da comunicação organizacional que ocupa cada vez mais espaços importantes dentro das organizações, de forma que não se pode conceber uma organização moderna que omita a informação a seus funcionários (NASSAR e FIGUEIREDO, 2003, p. 2). Como consequência desta valorização, cresce o número de organizações que considera os recursos humanos como diferencial e “a Comunicação Interna deixa, neste momento, de ser uma atividade secundária para se transformar numa importante ferramenta de gestão empresarial contribuindo para a formação da imagem, capacitação profissional e integração” (NASSAR e FIGUEIREDO, 2003, p. 2).

A organização que sonega informações a seus funcionários, ou deixa de valorizar as informações advindas deste público abrem espaço para o surgimento de boatos sobre os mais variados assuntos pertinentes ao ambiente de trabalho e à organização como um todo. Esta sonegação fortalece uma ideia autoritária de comunicação, podendo afetar sua imagem diante dos outros públicos.

De acordo com Knusch, o setor de comunicação interna deve ser planejado com objetivos bem definidos, viabilizando “toda a interação possível entre a organização e seus empregados, usando ferramentas da comunicação institucional e até da comunicação mercadológica” (KUNSCH, 2003, p. 154). A autora acredita que uma boa conceituação de comunicação interna é a elaborada por Rhodia, há mais de duas décadas, na qual a comunicação interna é vista como “uma ferramenta estratégica para compatibilização dos interesses dos empregados e da empresa, através do estímulo ao diálogo, à troca de informações e de experiências e à participação de todos os níveis” (RHODIA apud KUNSCH, 2003, p. 154).

Torquato (2002) afirma que gerar consentimentos e produzir aceitação devem ser os principais objetivos da comunicação. Desta forma, a comunicação se constitui como ferramenta essencial para encaminhar soluções e atingir metas programadas, no que tange a obtenção de consenso sobre os valores da organização. Assim, de acordo com o autor, a comunicação interna tem como missão básica “contribuir para o desenvolvimento e a manutenção de um clima positivo, propício ao cumprimento de metas estratégicas da organização e ao crescimento continuado de suas atividades e serviços e à expansão de suas linhas de produtos”. (TORQUATO, 2002, p. 54)

O cumprimento desta missão depende da execução de metas temporais e da realização de objetivos, dentre os quais Torquato (2002) destaca os direcionados ao fortalecimento da esfera emotiva para, conseqüentemente, destacar conceitos chave tais como o impulsionamento de vendas, identificação da meta principal, direcionamento de ações, desenvolvimento do conceito de organização, além de abertura de comunicações e apresentação de produtos. Com base nos objetivos elencados por Torquato, é possível identificar no autor, à semelhança de Brum (1998), a ideia de comunicação interna como sinônimo de endomarketing, uma vez que a ênfase está no cumprimento de metas que se refletem na qualidade dos produtos e serviços, o que possibilita o crescimento da empresa como um todo.

Com relação ainda à concretização da missão atribuída por Torquato à comunicação interna, se faz necessário o despertar do sentimento de pertença em todos os membros da

organização, fazendo com que se sintam responsáveis pelo seu crescimento, além do conhecimento, por parte dos funcionários, do funcionamento e desempenho da organização em todos os aspectos.

Para que o planejamento de comunicação interna possa tomar forma através da consecução de seus objetivos é imprescindível a adoção de ferramentas de comunicação, abordados por Torquato (2002) como canais da comunicação social da organização. A adoção de canais de comunicação que melhor se adaptem às necessidades do assessorado garantem a eficácia da circulação das mensagens.

Dentre os canais efetivos de comunicação social, temos os programas de rádio e TV em circuito interno, além das revistas, jornais e boletins. Estes últimos, por apresentarem uma vida útil mais prolongada, apresentam uma linguagem específica e um discurso mais elaborado. É importante salientar que “a escolha dos canais está associada ao aporte da organização, à dimensão espacial de suas unidades centrais e periféricas, aos tipos de público que se quer atingir e à periodicidade das mensagens” (TORQUATO, 2002, p. 58)

Estes canais são os responsáveis pelo reforço e eficácia dos programas realizados na organização, mas devem ser escolhidos de acordo com a realidade da organização bem como com o contexto no qual está inserida, de forma que supram as necessidades da organização com relação à comunicação com seu público interno.

No que se refere às publicações jornalísticas, Torquato (2002) afirma que as publicações internas devem ser valorizadas no sentido de que além de ser um veículo de projeção da imagem institucional, se constituem como uma forma de estabelecer uma comunicação informal com os funcionários. Além disso, as publicações internas podem ser um instrumento de valorização dos funcionários, uma vez que “é o único veículo de comunicação que traz mensagens cujas fontes podem ser os próprios funcionários” (TORQUATO, 2002, p. 59).

As mensagens veiculadas por este meio podem interessar ainda às famílias, de forma que as publicações estimulam e favorecem o bom desempenho dos funcionários. O veículo impresso torna-se assim o melhor meio para o estreitamento das relações e o porta-voz de benefícios, promoções e serviços sociais.

Para que estes veículos se tornem eficazes, se faz necessário um estudo aprofundado que garanta o conhecimento do público a que se destina. É importante que os funcionários se sintam parte do processo, desde a participação nas pautas enquanto fontes, até o momento em que recebem a publicação. A eficácia do veículo depende de um planejamento que preveja desde o melhor layout, até a definição dos assuntos a serem abordados, que podem passar por

informações relativas à organização, abordando ainda questões relacionadas à saúde, educação, lazer, entre outros assuntos referentes ao meio de convivência do trabalhador.

Ainda de acordo com Torquato, “é importante que aqueles que são responsáveis por um jornal ou revista de empresa não se esqueçam de que a audiência do seu veículo não é passiva e não vai aceitar tudo que for transmitido por seu intermediário” (Torquato, 1986, p. 22).

Blumer, ao desenvolver o conceito de comunicação de massa, considera que a audiência deve ser encarada “como coleções passivas de indivíduos que pouco interagem entre si” (BLUMER *apud* Torquato, 1986, p. 21), constituindo assim, um público heterogêneo. Diferente do conceito de Blumer, a audiência deve ser vista como uma entidade ativa, que seleciona e critica o que lhe é posto. Sendo assim, a audiência pode se mostrar ativa, pois seleciona, rejeita, aceita e interpreta a informação, podendo deixar de ler determinada publicação se não concordar com os pontos de vista expressos naquele veículo. As publicações organizacionais, na visão de Torquato, se propõem a combater o desconhecimento a respeito da empresa e promover a integração entre os públicos ligados a ela, ao mesmo tempo que pretendem projetar a empresa” (TORQUATO, 1986, p. 119)

Mas, além disso, estão muito ligadas à projeção da imagem institucional. As publicações internas estabelecem pontes informais entre os empregados munindo-os de informações sobre a organização, o que favorece a exteriorização da projeção da imagem institucional.

Dentre os mecanismos de disseminação de informações jornalísticas, os house-organs, meios de comunicação dirigidos aos públicos da organização, desempenham papel importante como canais de relacionamento com os diversos públicos de interesse da empresa.

Os house-organs têm experimentado uma evolução bastante positiva no que se refere à produção gráfica e ao conteúdo, graças à presença de profissionais envolvidos em sua elaboração, mas, em média, têm se ressentido de alguns problemas, como o de privilegiar notícias que apenas servem para “levantar o ego dos executivos”, o de se restringir a um mero registro de fatos já ocorridos, sem o dinamismo que se costuma exigir de veículos jornalísticos, cuja função básica é manter-se atual e em conformidade com as demandas informativas do seu público alvo (BUENO, 2003, p. 246).

Sobre a elaboração dos house-organs, é aconselhável que o veículo seja elaborado com a utilização de uma linguagem simples, com informações e matérias interessantes, trazendo informações sobre cultura geral. De acordo com o autor, os funcionários devem ser incentivados a colaborar, participando e criticando, enquanto que a diretoria não deve aparecer demais, sob o risco de se perder a credibilidade (CAHEN, 2005 p. 131).

Torquato (2002) ainda menciona a importância da comunicação social como alavanca para campanhas internas, pois através de sua força irradiadora e persuasiva se torna fundamental para os projetos de mobilização, tais como campanhas para mudança de padrões culturais, além de prevenção de acidentes, integração interdepartamental, entre outras.

A comunicação exerce papel fundamental também na administração de crises, sendo que a sonegação de informações acerca da instituição aos funcionários se constitui como um erro grave, uma vez que o público interno percebe as mudanças em seu ambiente de trabalho. Esta sonegação gera incertezas, prejudicando o clima organizacional.

2.2.2.2. Comunicação Externa

Torquato (2002, p. 61), afirma que “o sistema de comunicação externa é responsável pelo posicionamento e pela imagem da organização na sociedade”. Desta forma, seu principal foco de ação deve ser a opinião pública, e, em consequência disso, o acompanhamento do posicionamento do consumidor e da lógica do consumo.

Os programas de comunicação externa devem se apoiar em parâmetros que facilitem a incorporação de um conceito que vá de encontro com os padrões de valores da sociedade. Dentre estes valores citados por Torquato (2002, p. 69), é possível destacar a verdade como fonte de credibilidade e fortalecimento do conceito, a clareza e a transparência como forma de evitar distorções, além da responsabilidade social, considerada pelo autor como um valor-síntese, que consiste em servir aos maiores propósitos e anseios da sociedade oferecendo empregos, serviços e produtos que se traduzem no desenvolvimento e na melhoria da qualidade de vida de funcionários e colaboradores.

Torquato (2002, p. 70) define como objetivos da comunicação externa a divulgação da missão da organização; a criação de atitudes favoráveis às atividades da organização; o despertar nos públicos externos sentimentos em favor da modernização da organização; a divulgação de programas e atividades da organização aos poderes como forma de estreitar relações, o assessoramento nas tarefas de implementação de mudanças e inovações e, por fim, a valorização dos recursos humanos da organização.

Para a execução dos objetivos, Torquato (2002) reparte os programas de comunicação externa em três modalidades. São programas de jornalismo, de Relações Públicas e de Propaganda.

O programa de jornalismo empresarial abrange veículos como os jornais, as revistas e boletins, além do rádio e da TV e deve atender as características básicas do jornalismo que conceituam a notícia, tais como a atualidade, a periodicidade, a universalidade e a difusão coletiva. Com relação à universalidade, deve-se sempre considerar a filosofia empresarial da organização, uma vez que nem todas as notícias que tem caráter imediato e de interesse da comunidade podem ser publicadas em veículos empresariais, como no caso das greves, por exemplo. A política de comunicação empresarial é quem determina o conceito de notícia, de forma que esta não deve colocar em dúvida a integridade da empresa.

Torquato define como objetivo básico das publicações jornalísticas externas “estabelecer, pela informação e promoção dos produtos e atividades da empresa, uma sincronização de iniciativas e interesses entre a empresa e seus agentes diretos e indiretos de produção de vendas” (TORQUATO, 2002, p. 72).

Alguns problemas apontados pelo autor com relação à implantação de um programa de jornalismo empresarial dizem respeito à indefinição de objetivos e de responsáveis pelas atividades, à dimensão da empresa, à linguagem que deve ser adotada para abranger todos os níveis sociais, à seleção dos meios que melhor se adaptem e à publicidade, considerada desaconselhável nas publicações empresariais.

Os objetivos do jornalismo empresarial devem ser atingidos através da informação, aspecto que o diferencia da publicidade, uma vez que “Não se trata, pois, da clássica publicidade institucional, exaltando os méritos de uma companhia. Trata-se da mensagem que enaltece, pela informação jornalística, o trabalho de uma empresa (TORQUATO, 2002, p. 71). O autor considera que a imagem criada pela publicidade é frequentemente artificial, e o jornalismo empresarial é uma forma de desenvolver com mais profundidade a imagem, mesmo que a informação seja apresentada de forma persuasiva.

Por outro lado, os programas de publicidade são responsáveis por fidelizar a marca e fazer com que os consumidores se mantenham fiéis a empresa. É neste desafio que situa-se a posição estratégica da propaganda. “Trata-se de direcionar o consumidor para a marca”, implicando no desenvolvimento de estratégias de interação com o consumidor (TORQUATO, 2002, p. 73).

De acordo com o autor a propaganda institucional também precisa ser contemplada pelo plano diretor de comunicação da organização, uma vez que esta exerce um papel no contexto sociopolítico. Assim, é através da propaganda institucional que a organização se preocupa em mostrar que se preocupa com o ambiente no qual está inserida.

É na construção da identidade e da imagem organizacional, baseada nestes valores citados anteriormente, que atua a área de Relações Públicas. Os programas de Relações Públicas são planejados com o sentido de “ajustar o objeto da comunicação aos interesses dos diversos públicos da organização” (TORQUATO, 2002, p. 72). Para isso, faz-se uso de ferramentas como a pesquisa de mercado, imprescindível para o mapeamento dos públicos-alvo.

Corrado afirma que se antes as empresas mantinham profissionais de relações públicas apenas para mantê-la fora da mídia ou para atuarem como agentes de publicidade, conseguindo espaços gratuitamente nas colunas dos noticiários, hoje estes profissionais são reconhecidos como capazes de ajudar na formulação de estratégias de relacionamento com a mídia, apoiando funções como a administração de crises, comunicações financeiras ou marketing de novos produtos.

Os bons funcionários de relações com a mídia desenvolvem e cultivam contatos na indústria de notícias a fim de obter narrativas favoráveis à empresa e apoio quando surgem más notícias. A idéia é que esses contatos da mídia vão, pelo menos, procurar a reação da empresa a respeito de um acontecimento negativo (CORRADO, 1994, p. 134).

É imprescindível que o profissional responsável pelas relações com a mídia entenda como se dá o funcionamento desta, assim poderá orientar o assessorado nos casos em que for necessário que este se pronuncie com relação a algum assunto que envolva a empresa e para o cumprimento de prazos, cruciais para os meios de comunicação.

2.2.2.3 Assessoria de Comunicação

Todo o trabalho que abrange as ações de comunicação organizacional é coordenado pelas Assessorias de Comunicação que, tanto nas organizações públicas quanto privadas, são as responsáveis pelo fluxo de informações no seu ambiente interno e externo.

De acordo com Lopes (1995), as instituições públicas e o setor privado têm interesses semelhantes voltados ao campo social constituído por diversos públicos. A comunicação social se constitui como uma forma de facilitar o acesso dos públicos externos às realizações das instituições.

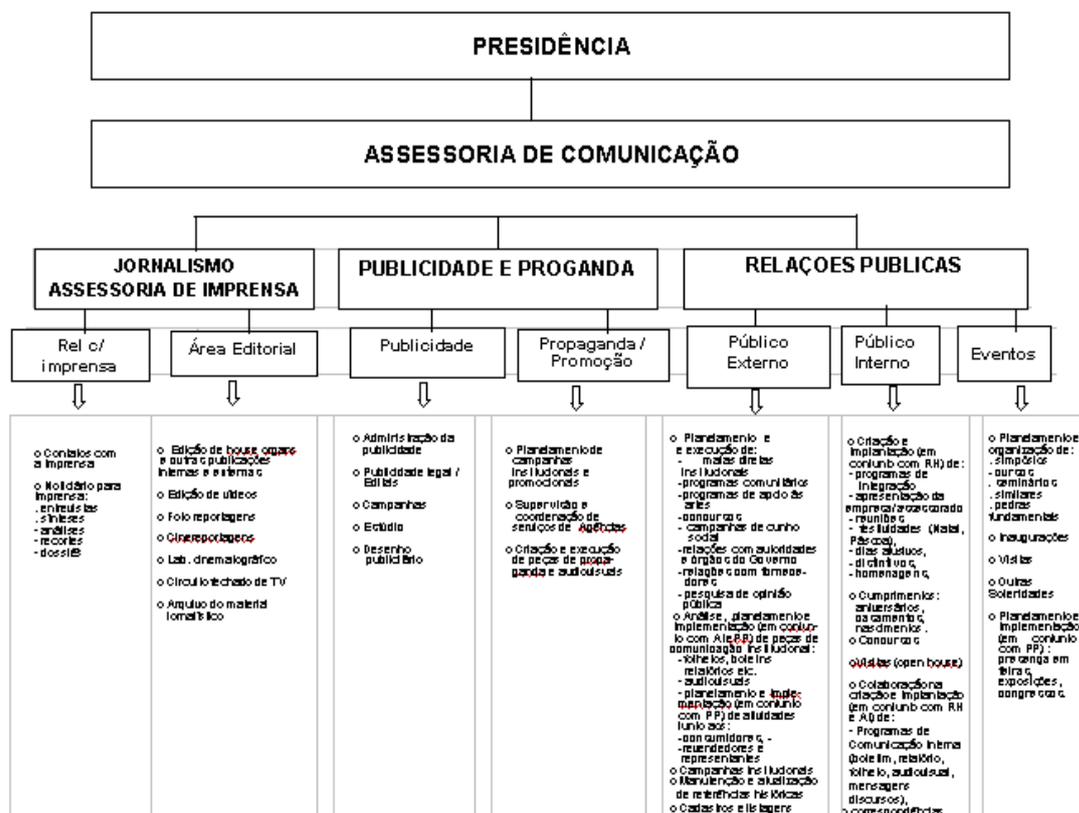
A realização da assessoria de comunicação pode se dar de forma terceirizada, através de um departamento interno da organização, ou ainda de forma mista, onde parte das atividades é realizada pela equipe da organização e outra por terceiros. Quando a assessoria

for realizada dentro da instituição, por um setor específico, deve estar situada no organograma, em local adequado, abrangendo a atuação das três áreas da Assessoria, de forma que

A coordenação perfeita da política de comunicação de uma empresa ou instituição só pode ser concretizada se houver um trabalho inter-relacionado entre os setores de Assessoria de Imprensa (AI), Relações Públicas (RP) e Publicidade e Propaganda (PP), eliminando superposições e conflitos de atividades (LOPES, 1995, p. 17).

O modelo de Assessoria de Comunicação Social, utilizado na maioria das administrações públicas e privadas do país, é o demonstrado através do organograma abaixo, onde a Assessoria de Comunicação está localizada próxima à diretoria da organização.

Quadro 1 - Organograma segundo a FENAJ



Fonte: Manual de Assessoria de Imprensa da FENAJ: 1986, p. 12

Olhando a relação da Assessoria de Comunicação Social com a Direção de qualquer organização, Kopplin e Ferrareto afirmam que

[...] é fundamental que os responsáveis pelas ACS estejam em contato direto e permanente com a diretoria da organização, porque só assim terão condições de estabelecer as políticas e estratégias de comunicação necessárias, obtendo resultados melhores. Se o assessorado não permitir este contato, a assessoria deverá direcionar suas atividades de forma incerta e não poderá, portanto, garantir um bom desempenho (KOPPLIN E FERRARETO, 2000 p.11).

Esta afirmação reforça o exposto por Cahen (2005), quando observa que o setor responsável pela comunicação deve estar ligado aos altos escalões da organização de forma a garantir seu caráter estratégico.

Muitas organizações veem a comunicação com descrédito e, por consequência, atribuem-na a profissionais desabilitados, por acreditarem que qualquer um pode desempenhar essa tarefa. Segundo Roberto Neves (1998 p. 19), a comunicação é raramente vista como um processo e, geralmente, os departamentos são preenchidos por pessoas que não deram certo em outros setores da empresa, mas que “levam jeito pra coisa” (no caso a comunicação). Ou ainda, que recebem essa incumbência apenas sob o critério das relações. Profissionais com bons “contatos” com a imprensa e com políticos. Ao não terem uma posição bem definida no organograma, estes profissionais acabam sendo instalados nos mais diversos e adversos setores. Por consequência, não participam nem na condição de ouvintes das decisões dos altos escalões das empresas ou instituições.

Um dos grandes motivos que desencadeiam estes posicionamentos em relação à comunicação é a visão de que “é percebida como custo e não traz retorno mensurável”. Para Neves, “existem dois tipos de empresas: as que estão investindo na comunicação e as que vão desaparecer” (NEVES,1998, p. 20). Tamanha responsabilidade exige planejamento, capacitação e aprimoramento dos profissionais.

[...] a Comunicação Empresarial de fato, tratada seriamente como uma das mais eficientes e poderosas ferramentas estratégicas, [...] é privilégio de uns poucos profissionais clarividentes, que aceitam essa atividade como investimento e não como despesa (CAHEN, 2005, p. 26).

Mas a atividade, exercida em algumas empresas por especialistas de outras áreas como direto, finanças, marketing e administração, exige “capacidade de ler cenários e projetar situações” (TORQUADO, 2002 p.7) e ainda, de acordo com Frank M. Corrado, capacidade de escrever com clareza sobre certo número de assuntos, além da habilidade de lidar com a mídia, no caso dos jornalistas que atuam como assessores de imprensa. Para Corrado, “é importante ter alguém que possa interagir tanto com a administração sênior quanto com a mídia” (1994, p. 32). O autor explica que profissionais de outras áreas não costumam estar preparados para exercer esse tipo de atividade, a menos que tenham formação Jornalística.

De acordo com o Manual de Assessoria de Imprensa da Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ),

Ao assessor de comunicação compete facilitar a relação entre o seu cliente – empresa, pessoa física, entidades e instituições - e os formadores de opinião. No leque de atividades do assessor há destinatários definidos conforme a área de atuação. Ele pode coordenar ações de Relações Públicas, Imprensa, Publicidade e Propaganda e mais recentemente tem incorporado ações de cunho institucional identificadas pela assimilação de estratégias de marketing (FENAJ, 2007, p. 8).

A atuação dos profissionais de Jornalismo, Relações Públicas e Publicidade e Propaganda, se dá de forma integrada, mas é necessário que se faça uma distinção entre as atividades de cada profissional. As diferenças entre as responsabilidades, funções e atividades de cada área serão definidas a seguir.

2.2.2.3.1 *Jornalismo*

Para Kunczik (2002), embora o jornalismo seja considerado uma profissão de comunicação, o jornalista deve ter uma definição mais estreita do que a de comunicador, uma vez que qualquer pessoa que participe do processo de comunicação, desde a preparação das pautas até a distribuição do jornal, pode ser incluído na categoria dos comunicadores, enquanto que o jornalista é aquele que reúne, detecta, avalia e difunde as notícias, ou ainda aquele que comenta os fatos do momento.

Entretanto, as tarefas que o jornalista executa variam de acordo com o tipo de mídia e com sua posição no meio de comunicação.

Observa-se uma diferença considerável entre repórteres locais, jornalistas de agências de notícias, correspondentes estrangeiros, chefes de redação ou porta-vozes patronais que se responsabilizam pelo trabalho de Relações Públicas de uma organização (jornalismo subsidiário) (KUNCZIK, 2002, p. 17).

Assim, o jornalista exerce atividades diferenciadas tais como repórter, sub-redator, redator, fotógrafo jornalístico, editor, assessor de imprensa entre outras. O autor afirma que a profissão de jornalista é de difícil delineamento, o que faz com que em alguns países não seja necessária a comprovação de qualificação para o exercício da atividade.

De acordo com Torquato (2002), em meados da década de 70 o mercado jornalístico no Brasil começava a dar sinais de saturação e muitos destes profissionais começaram a atuar na área de comunicação empresarial, apesar do preconceito que sofriam por serem considerados subordinados ao capitalismo.

A partir daí muitos jornalistas passaram a ser os responsáveis pela área de assessoria de imprensa das organizações. Para Lopes, a área de assessoria de imprensa já é considerada “um dos quatro principais blocos de referência para o exercício do jornalismo, ao lado dos meios impressos, da tevê e do rádio” (1995, p. 10). Mas de acordo com o autor existem muitas confusões envolvendo as áreas de assessoria de imprensa e jornalismo empresarial.

Lopes (1995) considera que o conceito de assessoria de imprensa está ligado a aspectos como a necessidade de divulgação de opiniões ou realizações de um indivíduo ou grupo aos meios de comunicação. Já o jornalismo empresarial corresponde a “uma atividade especializada na coleta, produção e difusão de informações em instituições ou empresas comerciais e industriais, voltada para publicações segmentadas” (LOPES, 1995, p. 11).

Para Kopplin e Ferrareto (2000) a atividade de assessoria de imprensa não deve ser designada como jornalismo empresarial considerando que a utilização deste termo elimina da sua área de atuação as organizações que não se constituem como empresas. Os autores definem como atividades de assessoria de imprensa a participação na definição de estratégias de comunicação; o relacionamento com veículos de comunicação social; o controle e o arquivo de informações sobre ou de interesse dos assessorados que tenham sido divulgadas nos meios de comunicação; a organização e atualização de dados, tais como endereço e telefone, referentes a estes veículos; a edição de periódicos destinados aos públicos externo e interno, além da elaboração de outros produtos jornalísticos.

De acordo com o Manual de Assessoria de Imprensa da Federação Nacional dos Jornalistas compreende-se por assessoria de imprensa o

Serviço prestado a instituições públicas e privadas, que se concentra no envio freqüente de informações jornalísticas, dessas organizações, para os veículos de comunicação em geral. Esses veículos são os jornais diários; revistas semanais, revistas mensais, revistas especializadas, emissoras de rádio, agências de notícias, sites, portais de notícias e emissoras de tevê (FENAJ, 2007, p. 7).

Na esfera pública do Brasil, Kopplin e Ferrareto (2000) afirmam que a preocupação quanto ao atendimento à imprensa começou a surgir no final dos anos trinta, quando a atividade era atribuída ao secretário da Presidência da República, como Chefe do Gabinete Civil. Algum tempo depois os profissionais de jornalismo e relações públicas começaram a se confundir no desempenho das atividades até que no final da década de setenta, com a regulamentação do exercício profissional do jornalismo, o mercado começou a se consolidar.

Para alguns autores a Assessoria de Imprensa também faz parte do campo de atuação dos profissionais de Relações Públicas. De acordo com Kunsch (2003, p. 169), considerando que se trata de um instrumento utilizado pelas organizações para se relacionar com seu maior público, e que uma das principais tarefas do profissional de relações públicas é a responsabilidade pela sua viabilidade, é natural que este profissional também seja responsável por este processo.

Mas para Kopplin e Ferrareto (2000), as atividades de Assessoria de Imprensa são de exclusividade da área do jornalismo, uma vez que definem que uma assessoria de imprensa deve contar com profissionais como o jornalista, que “devem ser profissionais devidamente

habilitados para o exercício da profissão e que tenham, preferencialmente, amplo conhecimento sobre o trabalho jornalístico e uma razoável experiência anterior em meios de comunicação” (2000, p. 53). As Assessorias de Imprensa (AI) podem contar ainda com diagramadores, necessários quando a AI é responsável pela edição de periódicos ou outros materiais impressos; escutas, profissionais dedicados ao acompanhamento de noticiários para identificação de informações divulgadas a respeito do assessorado, além de fotógrafo e secretária.

De acordo com o Manual de Assessoria de Imprensa, a atividade é de execução exclusiva dos jornalistas, uma vez que afirma “[...] este Manual pretende esclarecer e contribuir para a função de assessor de imprensa, exercida exclusivamente por um jornalista, profissional diplomado [...], de forma reconhecida e valorizada pela sociedade brasileira” (2007, p. 6).

Andrade coloca que as relações com a imprensa estão entre as funções de Relações Públicas, pois estas têm a finalidade de “adquirir e manter a confiança dos dirigentes e colaboradores dos diversos órgãos de divulgação” (ANDRADE, 1994, p. 71). O autor considera que a primeira tarefa de Relações Públicas é fazer com que a imprensa seja reconhecida como um público, desfazendo a ideia de que é apenas um meio de divulgação que possa ser utilizado de qualquer maneira.

Esta relação com a imprensa, de acordo com o autor, ultrapassa a ideia de que é mera publicidade, pois “não só é veículo de que se servem as empresas para transmitir ao público a matéria publicitária, como ainda, ela reflete e expressa a opinião pública e proporciona às organizações informações sobre o público” (ANDRADE, 1994, p. 71). Portanto nas relações com a imprensa devem ser considerados aspectos como a publicidade, além do contato com o público e as instituições.

Neste contexto a atuação de Relações Públicas se constitui como um elo entre a imprensa e o jornalista, facilitando este contato, uma vez que são as boas relações com a imprensa que facilitam à empresa ou organização a obtenção de maior espaço para veiculação de suas notícias.

O que se sabe é que embora ainda haja divergências entre a definição dos papéis dentro de uma assessoria de imprensa, atividades como o discernimento do que deve ser notícia, considerando o valor jornalístico e a elaboração da notícia, são atividades exclusivas do jornalista.

2.2.2.3.2 *Relações Públicas*

Para Lesly (1995) o surgimento das relações públicas está marcado pela explosão da comunicação, e conseqüentemente, pelas mudanças sucessivas e imediatas pelas quais o contexto social vem passando a partir do advento de novas tecnologias. “As comunicações, diversificadas e instantâneas, mudaram o mundo do ser humano muito mais do que ele mudou as instituições para viver neste mundo” (LESLY, 1995, p. 2). Estas forças que aumentam o ritmo das mudanças e do mundo inserem as pessoas em grupos diversificados, mas que têm um objetivo em comum: a obtenção de vantagens e progresso.

De acordo com o autor, a verdadeira posição das relações públicas enquanto ciência, negócio ou profissão ainda não foi estabelecida, mas sua importância hoje é muito reconhecida dentre associações que se formam dos mais diversos grupos. Este reconhecimento parte do princípio de que todas as mudanças que ocorreram no contexto social fizeram com que aumentasse a tomada de consciência do homem com relação ao ambiente que o cerca, de forma que ele deixa de ser um agente passivo para tomar sua posição, seguindo cada vez menos as exigências dos líderes dos grupos aos quais pertencem.

Penteado afirma que a importância das relações públicas se baseia no pressuposto de que o homem vive em função da sociedade, de forma que é sempre o meio que o condiciona, portanto a necessidade da sua aceitação no meio em que vive se constitui como uma das necessidades superiores do homem. Esta necessidade de aceitação não se refere apenas ao indivíduo, mas também é percebida como uma necessidade das instituições, que “de uma forma ou de outra, desde o princípio dos séculos, também fizeram Relações Públicas através do seu esforço de aceitação no meio em que se desenvolveram” (PENTEADO, 1969, p. 2).

A partir destas definições é possível perceber que a atividade de relações públicas tem início com a necessidade de reconhecimento e aceitação, tanto por parte dos indivíduos quanto das instituições pelas quais eles se fazem representar ou com as quais se relacionam diretamente.

Canfield defende que as relações públicas devem ser vistas como uma filosofia da administração onde os interesses dos públicos devem ser considerados com prioridade. Esta filosofia deve ser a base para se melhorar as relações. O autor vê a função de relações públicas como uma função comum a todos os níveis da administração “desde a chefia da empresa até a supervisão de uma ou mais pessoas que se dedicam a trabalhos específicos em fábrica, escritório ou em local aberto” (CANFIELD, 1970, p. 11). Assim a função de relações públicas

deve ser considerada um esforço de todos os membros da organização para que seu público tenha uma boa impressão dela.

De acordo com esta linha de pensamento, Torquato afirma que o trabalho de relações públicas se baseia em “ajustar o objeto da comunicação aos interesses dos diversos públicos da organização” (TORQUADO, 2002 p.73), o que fez com que estes profissionais passassem a atuar de maneira mais realista e objetiva.

Kunczik define relações públicas como sendo um “jornalismo subsidiário”, onde a atividade é vista como uma tentativa das instituições, tanto públicas quanto privadas, de afirmar seus interesses próprios na opinião pública até onde for possível. Para o autor as relações públicas “exercem enorme influência sobre a informação transmitida pelos meios de comunicação através do jornalista, em contraposição ao papel que este gostaria de representar” (KUNCZIK, 2002, p. 285). Desta forma ele afirma que as relações públicas são uma fonte de informação que buscam os meios de comunicação e preparam o campo para a atuação dos jornalistas, de forma que estes dependem do trabalho daqueles, enquanto que é creditado aos meios de comunicação o trabalho realizado pelos profissionais de relações públicas.

Kunsch (2003) define como objeto das relações públicas as organizações e seus públicos. Portanto esta área é a responsável por promover e administrar relacionamentos, além de mediar conflitos.

Para que possa desenvolver seus trabalhos as relações públicas se valem de estratégias e programas de comunicação e neste ponto deve-se considerar o contexto do ambiente social em que estas relações se dão. Para a autora existem quatro teorias que podem ser indicadas como possíveis funções essenciais para o processo de planejamento e gestão das relações públicas nas organizações, são elas: a função administrativa, a função estratégica, a função mediadora e a função política.

A função administrativa pretende atingir toda a organização na busca pela interação entre todos os setores.

Na prática, as relações públicas buscam criar e assegurar relações confiantes ou formas de credibilidade entre as organizações e os públicos com os quais elas se relacionam. Evidentemente, isso exige tempo, pesquisas, auditorias, diagnósticos (para avaliar o grau de relacionamento da organização com os seus públicos), planejamento, participação programada, implementação e avaliação de resultados (KUNSCH, 2003, p. 102).

Como função administrativa cabe ainda às relações públicas avaliar as atitudes do público, além de executar ações para obter sua compreensão e aceitação.

A função estratégica é a responsável por abrir canais de comunicação entre a organização e seus públicos, com o objetivo de auxiliar a organização a demonstrar sua missão, visão e a definir sua identidade. Enquanto função estratégica as relações públicas também devem identificar e avaliar o posicionamento do público e assessorar a organização no enfrentamento da opinião pública. Kunsch (2003) defende que como função estratégica as relações públicas devem atuar em conjunto com as outras áreas da comunicação, capitalizando esforços em busca de objetivos únicos.

E assim torna-se evidente a principal função de relações públicas: a de mediar as relações entre as organizações e seus públicos. Para realizar esta mediação é necessário que se faça uso de todos os meios de “possíveis e disponíveis” da comunicação (KUNSCH, 2003, p. 105).

Enfim, enquanto função política, as relações públicas “lidam basicamente com as relações de poder dentro das organizações e com a administração de controvérsias, confrontações, crises e conflitos sociais que acontecem no ambiente do qual fazem parte” (KUNSCH, 2003, p. 109). Para que se possa desempenhar esta função, é necessário compreender o processamento das relações de poder internas e como isto se reflete no ambiente externo.

É neste ponto que a autora fala da importância que vem ganhando atualmente o trabalho de administração de crises, considerado uma função política de relações públicas. Waldomiro Junior defende que “a atividade de relações públicas é de extrema importância para o enfrentamento de crises, pois é ela que deve assumir a responsabilidade pela coleta de informações e pela organização dos contatos com a imprensa e com os públicos de interesse” (JÚNIOR, 1997, p. 205).

Além da justificativa exposta por Júnior, esta é uma atividade considerada de relações públicas porque pressupõe a observância e a execução de processos pertinentes a este profissional, ou seja, que se inserem no seu campo de atuação, tais como o planejamento e o gerenciamento de programas específicos, que demandam todo o processo de identificação, análise e avaliação de situações. Estas atividades, embora sejam consideradas por Kunsch um trabalho de realização conjunta entre “todas as gerências dos setores da organização” (2003, p. 112), deve ser coordenado, como a própria autora expõe, por um diretor ou gerente de relações públicas.

Com base nestas exposições, é possível perceber a abrangência da área de relações públicas, área responsável por nortear as atividades de outros profissionais que atuam na assessoria de comunicação, tais como o jornalista e o profissional de publicidade e

propaganda. Tal relevância se dá por um motivo primordial: são as relações públicas as responsáveis, como a própria denominação atesta, por todo o relacionamento com os públicos e pela formação da opinião pública no âmbito organizacional, o que pressupõe o gerenciamento de todo o processo de comunicação.

2.2.2.3.3 Publicidade e Propaganda

O século XX foi marcado por avanços tecnológicos, dentre os quais se pode destacar, de acordo com Sant' Anna (1998), o aperfeiçoamento das mídias e da tecnologia que permitiu o aumento da produção industrial, bem como, de acordo com Pinho (1990), a competição entre empresas e o crescimento das exigências sociais. Estes avanços fizeram com que surgisse a propaganda comercial.

Para exemplificar este processo, Sant' Anna (1998) cita como primeiro fator o jornal impresso, que precisou vender espaços destinados à publicidade para cobrir seus custos. Para o autor, a partir da conquista destes espaços, “teve nascimento, realmente, a propaganda moderna aplicada ao mundo dos negócios” (1998, p. 4). A partir daí, passou-se a valorizar também a imagem como potencializador de anúncios.

Sant' Anna se refere ainda às agências de propaganda, consideradas “o segundo fator apontado como o desencadeador dos métodos modernos de propaganda que atingiram sua mais alta expressão nos organismos especializados nesse setor” (1998, p. 4). O advento da tecnologia possibilitou um aumento crescente na produção, fazendo com que as indústrias precisassem encontrar uma forma de escoar os produtos excedentes. A propaganda surgiu como um meio eficaz para agilizar este escoamento, passando a se tornar um meio de persuasão que, a partir de suas técnicas aprimoradas, fazia com que os consumidores passassem a aceitar e a consumir novos produtos, inclusive aqueles que não correspondessem à satisfação de suas necessidades básicas.

Assim, através de canais que facilitam o fluxo de mensagens provocadoras de consumo, tais como o rádio, a televisão e o cinema, a propaganda passou a ser “um fenômeno econômico e social capaz de influenciar e modificar os hábitos de uma população no seu conjunto” (SANT' ANNA, 1998, p. 5)

Conforme Pinho, todos estes fatores “colocam a Publicidade, a Propaganda e as Relações Públicas em uma posição de grande evidência e importância” (1990, p. 15). Mas

estas três áreas da comunicação muitas vezes são confundidas entre si. Considerando que já foram expostos os conceitos de relações públicas e suas atividades, passaremos à definição dos termos e das atividades de publicidade e propaganda.

Sant' Anna (1998, p. 75) afirma que “publicidade deriva do público (do latim publicus) e designa a qualidade do que é público. Significa o ato de vulgarizar, de tornar público um fato, uma ideia”, enquanto que “propaganda é definida como a propagação de princípios e teorias”. O termo propaganda foi traduzido pelo Papa Clemente VII, quando fundou uma congregação que pretendia propagar a fé católica pelo mundo. Esta origem eclesiástica do termo fez com que muitos preferissem a utilização do termo publicidade em detrimento de propaganda, embora hoje ambos sejam utilizados indistintamente.

Para Sant' Anna a publicidade “é um meio de tornar conhecido um produto, um serviço ou uma firma” e tem como objetivo “despertar, na massa consumidora, o desejo pela coisa anunciada, ou criar prestígio ao anunciante” (1998, p. 76). Estas ações são desenvolvidas abertamente, sem ocultar as intenções do anunciante.

Pinho (1990, p. 18) considera que o objetivo da publicidade está relacionado à promoção de produtos e serviços, mas vai além disso, pois “encerra uma técnica complexa, com objetivos de curto e longo prazos, que não está voltada unicamente a promover as vendas de um produto ou serviço”. Conforme o autor, de acordo com seus propósitos e funções, a publicidade pode ser classificada ainda em sete tipos: publicidade de produto, de serviços, de varejo, comparativa, cooperativa, industrial e de promoção.

A publicidade de produto objetiva a divulgação de um produto, levando o consumidor à compra; a publicidade de serviços, à semelhança da primeira, pretende levar o consumidor à utilização de serviços; a publicidade de varejo ou comercial também visa a venda de produtos, mas o diferencial está no patrocínio, que vem dos próprios varejistas e não do fabricante, como no caso da publicidade de produto; a publicidade comparativa se baseia na comparação feita entre o produto anunciado e o concorrente, nesta comparação são considerados aspectos como preços e qualidade, além de outras características do produto; a publicidade cooperativa une os fabricantes aos lojistas na busca pela venda de um produto; a publicidade industrial tem como objetivo principal facilitar o processo de venda, sendo dirigida a comerciantes intermediários que encaminham os produtos ao consumidor final; por fim, a publicidade de promoção é compreendida como o apoio às vendas através de meios de comunicação, tais como rádio, televisão, revista, outdoor, jornais e cinema.

Rego (1986, p. 94) define publicidade como “o subsistema de comunicação que coloca em relação produtores e consumidores por meio dos distribuidores e dos mass media”. Esta

definição dada por Torquato sintetiza as funções citadas por Pinho (1990), mas o autor cita outras funções para a publicidade, tais como a função de liderança econômica, focada na imagem da marca; a função de antagonismo comercial, cujo foco é a concorrência; a função de incentivo, que se baseia em fazer com que o possível cliente tente o produto; função de criar hábitos, que pode se traduzir na fidelização do cliente através da marca; a função de inovação, que consiste no lançamento de novo produtos ou na renovação de antigos; a função de informação, baseada na descrição do produto para que o consumidor possa conhecê-lo, e finalmente, a função de expansão de consumo, que consiste em buscar o aumento do consumo de determinado produto.

A propaganda também é classificada por Pinho (1990, p. 22) de acordo com sua natureza, assim, o autor refere-se à propaganda ideológica, política, eleitoral, governamental, corporativa, legal, religiosa, social e institucional.

A propaganda ideológica, encarregada da difusão de uma ideologia, é desenvolvida de maneira mais abrangente. Em alguns períodos da história do Brasil, órgãos como assessorias especiais, de imprensa e de relações públicas, além de secretarias de comunicação e de imprensa e divulgação foram criadas especialmente para a difusão da propaganda ideológica; a propaganda política pretende difundir ideologias políticas e partidárias; a propaganda eleitoral tem utilização esporádica e pretende conquistar votos; a propaganda governamental está relacionada à imagem de um governo, “dentro e fora de suas fronteiras”; a propaganda corporativa corresponde a todas as informações ligadas à uma organização; a propaganda legal surgiu da exigência imposta por lei, de acordo com a qual todas as empresas de sociedade anônima, de capital aberto ou não, são obrigadas a publicar seus balanços; a propaganda religiosa se fundamenta no objetivo de comunicar uma boa nova que vem de Deus; a propaganda social abarca todas as campanhas voltadas para causas sociais.

A propaganda institucional é uma área de interação entre as atividades de relações públicas e publicidade e propaganda que tem como objetivo “preencher as necessidades legítimas da empresa, aquelas diferentes de vender um produto” (PINHO, 1990, p. 23).

De acordo com Torquato (2002) esta modalidade de propaganda tem se fortalecido nos últimos tempos e isto se deve à preocupação das organizações com o ambiente na qual estão inseridas.

As responsabilidades de uma empresa ultrapassam as funções de fabricar e vender bens e serviços, contratar pessoas e atender as demandas do mercado consumidor. No mundo competitivo e globalizado, as organizações que desejam criar elementos de diferenciação investem nas funções sociais, assumindo e patrocinando programas com finalidades promocionais e assistenciais. Desse modo, as necessidades sociais passam a receber a contrapartida das empresas (TORQUATO, 2002, p. 74).

A propaganda institucional se baseia na lógica de que o consumidor, além de querer adquirir um produto de boa qualidade, quer conhecer sua procedência e saber se a empresa que o fabricou é socialmente responsável. Desta forma, o objetivo maior da propaganda institucional, de acordo com Torquato, é o de sinalizar os valores éticos e culturais das organizações.

Kunsch (2003) classifica a propaganda institucional como um instrumento de relações públicas. Para justificar esta classificação, a autora se vale da definição dada por Robert Leduc, na qual o autor diz que “Assim, ela se assemelha à propaganda na sua exploração, pois paga espaços ou tempos para se expressar. Mas se assemelha às relações públicas no que tange às suas intenções e no seu tom muito cordial: é a propaganda da informação” (LEDUC *apud* KUNSCH, 2003, p. 174).

Torquato (2002) não menciona a área responsável pelo planejamento das ações de propaganda institucional, mas afirma que o plano diretor da comunicação deve contemplar esta modalidade. De acordo com o autor a propaganda institucional está atrelada ao marketing social, uma vez que a sociedade participa cada vez mais dos processos políticos, tanto nas administrações públicas quanto nas privadas, o que faz com que as organizações se preocupem com a sua imagem perante as comunidades nas quais estão inseridas e passem a desenvolver campanhas com destinação de recursos para satisfazer suas necessidades.

Para Torquato (2002), a propaganda cresce à medida que a fidelização de marcas torna-se uma necessidade do mercado, e neste contexto, sua função clássica sofre um redimensionamento.

Trata-se de direcionar o consumidor para a marca, o que implica estratégias de marketing individualizado, criação de formas de interação com o consumidor, exigências de uma economia centrada basicamente na informação. [...] o perfil do mercado precisa ser muito bem elaborado, o que exigirá profundos conhecimentos e eficácia na implantação dos tradicionais instrumentos a serviço do marketing mix. (TORQUATO, 2002, p. 73).

Para alcançar este objetivo o autor afirma que se deve lançar mão de instrumentos como a pesquisa, programas que criem a imagem e posicionem o produto no mercado, o banco de dados, a promoção de vendas e a seleção da mídia. Neste ponto, é necessário considerar as novas mídias de interação com o consumidor, tais como a internet e programas específicos de TV, além de mídias de apoio.

A adoção destes instrumentos requer a atuação conjunta dos profissionais de publicidade e propaganda e de relações públicas, reforçando o exposto por Pinho (1990). Estas atividades estão muito atreladas e dependem uma da outra e por isto são confundidas facilmente. O que se pode compreender a partir destas exposições, é que estas atividades se

complementam, de forma que para que as ações de comunicação se concretizem, todos os profissionais devem atuar em conjunto.

3 METODOLOGIA

Após o levantamento bibliográfico tendo como expoentes Bresser Pereira (1996), Gaudêncio Torquato (1986, 2002, 2010) e Margarida Kunsch (2003), como estratégia de pesquisa optou-se pelo estudo de caso, pois para Yin (2001), é a melhor estratégia quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos ou quando o foco está em fenômenos contemporâneos de algum contexto da vida real. Como esforço de pesquisa, o estudo de caso ajuda a compreensão dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos, permitindo uma investigação que preserva as características do objeto de estudo na sua integralidade.

O autor coloca que como estratégia de pesquisa, esse método pode ser aplicado em propósitos exploratórios, descritivos ou explanatórios e diz que: “seu planejamento é, portanto, bastante flexível, de modo que possibilita a consideração dos mais variados aspectos relativos ao fato estudado”. (GIL: 1994, p. 44)

Para o levantamento das informações, o estudo baseou-se na pesquisa qualitativa do tipo descritivo-interpretativa, aplicada na Prefeitura Municipal de Herval. De acordo com Chizzotti

O termo qualitativo implica uma partilha densa com pessoas, fatos e locais que constituem objetos de pesquisa, para extrair desse convívio os significados visíveis e latentes que somente são perceptíveis a uma atenção sensível e, após este tirocínio, o autor interpreta e traduz em um texto, zelosamente escrito, com perspicácia e competência científicas, os significados patentes ou ocultos do seu objeto de pesquisa (CHIZZOTTI, 2003).

Quanto ao tipo, a pesquisa é classificada como descritiva que para Gil (2002) “Tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis” (GIL, 2002, p. 42). Além disso, conforme classificação do autor, assim como no presente trabalho a pesquisa tem por objetivo “estudar o nível de atendimento dos órgãos públicos de uma comunidade, (...) levantar as opiniões, atitudes e crenças de uma população. Também são pesquisas descritivas aquelas que visam descobrir a existência de associação entre variáveis” (GIL, 2002, p. 42).

Optou-se pela Prefeitura Municipal de Herval como unidade de observação considerando-se que a autora do presente trabalho é servidora desta instituição tendo acesso facilitado às informações sobre a organização e aos servidores que compõem a amostra. A prefeitura é a maior instância de poder dentro da esfera pública no município e, em razão disto, proporciona as condições para o desenvolvimento desta pesquisa no que tange à

estrutura organizacional, hierarquia funcional e organizações dos processos de comunicação tanto em âmbito interno quanto externo.

A coleta de dados primários, ou seja, aqueles coletados diretamente pelo pesquisador, foi feita através de entrevistas e observações. Os dados secundários foram obtidos através de pesquisa em documentos e legislação municipal.

Para a seleção da amostra optou-se pela amostragem por julgamento, considerando que se fez necessária a abordagem de servidores com condições de detectar e relatar as principais mudanças ocorridas a partir da proposta da administração pública gerencial, relacionadas aos aspectos concernentes à comunicação.

Utilizou-se então a amostragem não-probabilística, pois não apresenta segundo Gil, "fundamentação matemática ou estatística, dependendo unicamente de critérios do pesquisador" (GIL, 1994, p. 93). Assim, foi selecionado um número mínimo de quatro servidores públicos municipais com ingresso anterior ou no início dos anos 90 (período de proposição da administração pública gerencial) que desempenham suas funções em quatro secretarias diferentes, estas comuns em órgãos executivos, tais como a Secretaria de Administração, Secretaria de Educação, Secretaria da Fazenda e Departamento Jurídico (que recentemente passou a ser denominado, na Prefeitura de Herval, como Secretaria para Assuntos Jurídicos). A seleção de servidores com ingresso anterior aos anos 90 se justifica por este ser o período em que a administração gerencial começou a ser adotada pelos órgãos públicos, sendo assim estes servidores teriam condições de relatarem suas principais percepções sobre as mudanças ocorridas a partir de então, apontando as principais transformações.

Para a organização do instrumento de pesquisa – que consta em anexo - foram levadas em consideração as formas de comunicação nas organizações apresentadas por Torquato (2010). Esta tipologia proposta pelo autor constitui a base das categorias de análise na pesquisa por ser considerada a classificação mais abrangente abordando desde a comunicação cultural - ou gerencial, passando pela comunicação interna através de suas cartas, documentos e instrumentos próprios até chegar à comunicação externa, quando se estabelecem canais de comunicação com os públicos externos à organização, sejam cidadãos, beneficiários das políticas públicas ou órgãos de imprensa. Assim, as categorias propostas por Torquato (2010) são classificadas como comunicação cultural, comunicação administrativa, comunicação social e sistemas de informação.

A administração pública passou por sucessivos períodos evolutivos que deixaram resquícios que perduram nos modelos atuais, apesar da proposta da implantação da

administração gerencial. Com base nesta premissa, a presente pesquisa buscou identificar quais os resquícios dos modelos anteriores e quais características da nova administração estão presentes nos processos de comunicação da Prefeitura de Herval e como estes processos contribuem para a efetivação da administração gerencial.

Com base nisto, a pesquisa está ancorada nas categorias expostas no quadro a seguir:

CATEGORIA	INDICADORES	DETALHAMENTO
Comunicação Administrativa	Canais de comunicação	Indica quais os canais utilizados, sua adequação às mensagens e os ruídos existentes.
	Frequência	Permite identificar excesso ou falta de documentos e informações.
Comunicação Gerencial	Fluxo descendente	Descreve os canais de comunicação utilizados para a transmissão de informações do gerente para o (os) servidor (es); Adequação do meio às mensagens.
	Fluxo ascendente	Especifica os canais de comunicação utilizados pelos servidores para a comunicação com os gerentes;
	Fluxo lateral	Identifica os canais utilizados por servidores do mesmo nível hierárquico.
	Fluxo diagonal	Permite identificar quais e a eficiência dos canais utilizados para a comunicação entre as secretarias.
	Comunicação interna	Refere-se aos canais de comunicação interna e aos programas de motivação e integração e estratégias para o estabelecimento de metas.
		Descreve os processos de captação da opinião pública e de divulgação das informações ao público

Comunicação Social	Comunicação externa	externo; Reflete a necessidade da assessoria de comunicação na organização.
Sistemas de Informação	Banco de dados	Identifica e descreve a organização das informações em bancos de dados.

4 ANÁLISE DOS DADOS

Este capítulo apresenta a organização, bem como o contexto no qual está inserida. Além disto, apresenta a análise do caso feita a partir da aplicação do roteiro de entrevista submetido a quatro servidores de secretarias municipais diferentes.

Seguindo a metodologia seguindo as definições contidas na seção anterior, a análise será apresentada de acordo com as categorias expostas anteriormente, quais sejam: comunicação administrativa, comunicação gerencial, comunicação social e sistemas de informação. Antes, porém, será apresentado o perfil dos entrevistados, no tocante ao ano de ingresso no serviço público e cargo, e as principais mudanças percebidas ao longo de sua carreira no serviço público municipal.

4.1 APRESENTAÇÃO DO CASO

A presente pesquisa foi realizada na Prefeitura Municipal de Herval através da entrevista de servidores com ingresso anterior ou no início dos anos 90.

Por ser o órgão de administração direta do município de Herval, cabe apresentar a seguir um panorama histórico do município, bem como suas peculiaridades, fatores estes que contribuem para a contextualização e caracterização da administração.

4.1.1 Município de Herval

O município de Herval está localizado na zona sul do estado do Rio Grande do Sul, e dista 387 Km da capital gaúcha, Porto Alegre. O município pertence à região de abrangência da Azonasul (Associação dos municípios da zona sul) que agrega vinte e dois municípios e defende os interesses como órgão representativo dos municípios da região.

O surgimento do município se deu em meio às lutas entre Portugal e Espanha pela reconquista do território da Capitania de São Pedro (hoje Estado do Rio Grande do Sul). Assim, o município surgiu como a primeira povoação portuguesa na fronteira sul, originada de um acampamento militar organizado no ano de 1784.

Em 1823 foi construída a igreja matriz e as primeiras residências. A partir daí o povoado foi elevado à freguesia em 1825 e a município em 1871, sendo que a instalação da primeira câmara de vereadores é datada de 1883 e, em 1892, votada a primeira Lei Orgânica do município que teria sua sede elevada à cidade em 1938.

O município de Herval conta hoje com 6.753 habitantes de acordo com o último Censo do IBGE (2010) e a atividade econômica está baseada na pecuária e agricultura.

4.1.2 Prefeitura Municipal de Herval

A Prefeitura Municipal passou por uma recente reforma administrativa, motivada por uma ação de inconstitucionalidade movida pelo Ministério Público, que apontou irregularidades com relação aos cargos de chefia criados a partir de emendas à uma Lei

anterior de reforma. Estes cargos de chefia haviam sido criados sem que fossem previstas atribuições nem servidores subordinados.

A nova Lei de reforma, cuja implantação é datada de agosto de 2011, modificou o organograma da prefeitura, suprimindo e criando novas secretarias e determinando os cargos de chefia e os servidores efetivos subordinados a eles.

A partir desta reforma da administração municipal que reestruturou secretarias e cargos, a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal passou a contar com as seguintes secretarias:

- Secretaria Municipal de Obras E Mobilidade Urbana e Rural
- Secretaria Municipal de Planejamento, Projetos e Meio Ambiente
- Secretaria Municipal de Saúde
- Secretaria Municipal de Cultura, Turismo, Esportes e Lazer
- Secretaria Municipal de Assistência Social
- Secretaria Municipal de Agropecuária e Desenvolvimento
- Secretaria Municipal para Assuntos Jurídicos
- Secretaria Municipal da Fazenda
- Secretaria Municipal da Educação
- Secretaria Municipal da Administração

A administração municipal está dividida em dez secretarias, além do gabinete do prefeito e da vice-prefeita. De acordo com a Lei 960/2011, que dispõe sobre o novo ordenamento estrutural da administração municipal,

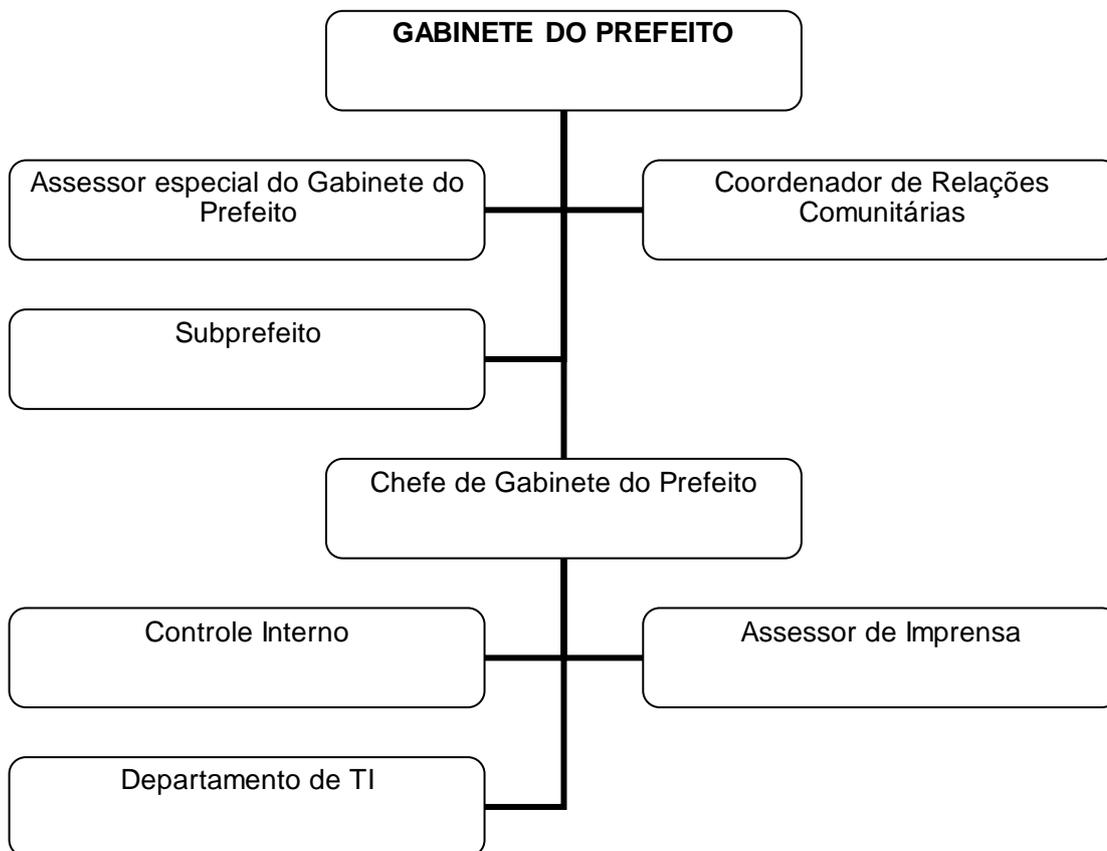
As secretarias municipais, respeitadas as peculiaridades decorrentes de suas áreas de competência, terão sua estrutura básica institucionalizada nos seguintes níveis hierárquicos: I – Órgãos de nível de direção superior: Secretarias Municipais; II – Órgãos de nível de assistência e assessoramento direto e imediato aos Secretários Municipais: Gabinetes e Assessorias; III – Órgãos de nível de execução: Departamentos e Setores (HERVAL, 2011).

Distribuídos nas dez secretarias municipais e no gabinete do prefeito, a Prefeitura Municipal conta hoje com quatrocentos e cinquenta e seis, entre efetivos, cargos em comissão, pensionistas e inativos.

Cabe ressaltar que antes desta última reforma o organograma da Prefeitura não previa a atuação de um profissional de comunicação. A partir da nova lei o gabinete do prefeito conta com o cargo de assessor de imprensa, a ser suprido por cargo de confiança (CC) ou servidor efetivo com função gratificada (FG).

Considerando que o presente trabalho tem como foco as principais mudanças ocorridas nos processos de comunicação a partir da implantação da administração gerencial e que a partir da última reforma o gabinete do prefeito contempla um cargo destinado a profissional da comunicação, reproduziu-se o organograma do gabinete do prefeito, conforme figura 2:

Figura 2: Organograma do gabinete do prefeito



Fonte: Elaborado pela autora.

De acordo com a figura 2, o novo organograma contempla o setor de assessoria de imprensa, que atua como assessor direto do prefeito. Através das figuras percebe-se também que a estrutura organizacional ainda não prevê espaço para um setor de assessoria de comunicação que, conforme o referencial teórico que embasa esta pesquisa deve organizar de forma integrada as atividades de relações públicas, publicidade e propaganda e jornalismo, esta última correlata ao cargo de assessor de imprensa, o único profissional da tríade que tem espaço no organograma da Prefeitura Municipal de Herval. Compete ao assessor de imprensa, de acordo com o Art. 12 da Lei 960/2011

Coordenar e Assessorar o Chefe do Poder Executivo Municipal, no que se refere: I – As relações político-administrativas; II – As comunicações oficiais, publicidade, produção e transmissão de notícias e informações à imprensa; III – A realização de audiências públicas; IV – Ao cerimonial e protocolo oficial; V – Ao orçamento Democrático; VI – a criação de multimídia de eventos, desenho gráfico, montagem de cartazes, folder, envelopes, etiquetas, cartões de visita, materiais relativos a administração municipal; VII – A criação e atualização de endereços e páginas eletrônicas na internet (HERVAL, 2011).

Com base neste artigo da Lei municipal, percebe-se que muitas das funções atribuídas ao assessor de imprensa não competem a ele, de acordo com as atribuições dos profissionais que compõem a assessoria de comunicação expostas no referencial teórico.

4.1.3. Principais mudanças percebidas na administração pública municipal

Através da primeira parte do roteiro de entrevista foi possível identificar as principais mudanças percebidas pelos entrevistados na administração pública municipal. Cabe neste momento salientar que estas informações não serão apresentados na seção a seguir, que apresenta a discussão dos dados, por entender-se que eles foram colhidos a fim de contribuir para a descrição da organização.

Com relação às mudanças, todos os entrevistados perceberam que foram significativas, embora tenham relatado aspectos diferentes.

Um fato percebido entre as mudanças e benefícios e mencionado por dois servidores está a informatização, que veio facilitar o andamento do trabalho bem como a comunicação com municípios, estado e União, contribuindo também para facilitar o processo de descentralização e controle dos serviços públicos. De acordo com o entrevistado 2 “A informatização mudou tudo, facilitou até a comunicação entre municípios, estado e governo federal e com os fornecedores. Na época eu trabalhava na saúde e fazia tudo à mão. A informatização também facilitou bastante o acesso a informações e leis”. O Entrevistado 2 também relatou fatos como a municipalização da saúde, por exemplo, o que caracteriza a tentativa de descentralização dos serviços públicos, um dos focos da administração gerencial.

De acordo com o entrevistado 1, além dos avanços trazidos pela informatização, foi nos anos 90 que as mudanças nos planos de carreira foram implantadas. “Quando eu ingressei (em 1992) a gente não tinha plano de carreira. O Plano de carreira do magistério é de 94, o dos servidores é de 92. O regime jurídico é de 92 e conseqüentemente o plano de carreira veio após. Foram muitas as mudanças, antes era CLT”.

Para os entrevistados 3 e 4 o que mudou substancialmente foi a forma de transferência de recursos e a forma de controle dos gastos. O entrevistado 4 mencionou a separação dos recursos da área da educação, por exemplo, o que exigiu mais rigor nos processos de prestação de contas. Para o entrevistado 3 estas mudanças foram percebidas com mais acentuação a partir dos anos 2000, com a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal. De

acordo com o Entrevistado 3 “Acho que antes deixava muito a desejar, está se caminhando neste sentido de haver transparência”.

4.2 DISCUSSÃO DOS DADOS

Considerando que o foco do estudo é identificar o impacto da administração gerencial nos processos de comunicação da Prefeitura Municipal de Herval, após a contextualização das mudanças, identificadas a partir da primeira parte do roteiro de entrevista, passou-se a questionar os entrevistados sobre os processos de comunicação interna e externa.

Para isto o roteiro foi dividido de acordo com as categorias expostas anteriormente, contemplando assim a comunicação administrativa – que envolve todos os documentos internos de caráter instrumental; a comunicação cultural – que trata dos meios e mensagens utilizados na interação entre gerentes e subordinados – e considera os fluxos descendente, ascendente, lateral e diagonal; a comunicação social – que abarca os meios de comunicação interna e externa; os sistemas de informação, responsáveis pelo armazenamento das informações em bancos de dados.

A seguir são apresentados os dados referentes a análise de cada categoria.

4.2.1 Categoria Comunicação Administrativa

Para a análise da categoria comunicação administrativa, as perguntas relacionam-se aos meios de comunicação utilizados na organização para a transmissão de informações entre as secretarias, quais as suas finalidades, principais problemas encontrados e a frequência desta comunicação. De acordo com Torquato

a comunicação administrativa abrange todos os conteúdos relativos ao cotidiano da administração, atendendo às áreas centrais de planejamento e às estruturas técnico-normativas, com a finalidade de orientar, atualizar, ordenar e reordenar o fluxo das atividades funcionais. Trata-se do suporte informacional-normativo da organização (TORQUATO, 2010, p. 46)

De acordo com o autor são meios de comunicação administrativa “normas, instruções, portarias, memorandos, cartas técnicas, índices, taxas, acervos técnicos” (TORQUATO, 2010, p. 47).

Todos os entrevistados mencionaram o Memorando Interno (MI) e o e-mail como os principais meios de comunicação entre as secretarias. Depois destes foram elencados o telefone, ofícios, reuniões, ordens de serviço e decretos (estes dois últimos vindos do gabinete do prefeito).

O MI é o documento utilizado pelas secretarias e departamentos para solicitações de compras, providências e transmissão de informações. O entrevistado 2 considera o MI como o mais importante documento na comunicação administrativa “porque é através dele que se faz todos os pedidos. E tem que ter justificativa, o por que de se estar fazendo aquele pedido, além de solicitar providências a serem tomadas às outras secretarias” (Entrevistado 2).

Embora o e-mail não tenha sido mencionado por Torquato (2010) como componente do grupo da comunicação administrativa, esta ferramenta ganhou espaço com a informatização e o advento da internet. Ainda assim, por questões de segurança os documentos mais tradicionais ainda permanecem. Estes documentos com caráter mais formal “são coisas que não conseguimos abolir nunca, mesmo com toda a tecnologia, utilizamos os documentos em noventa por cento pela segurança, por garantia” (Entrevistado 1).

A garantia assegurada através do documento impresso, assinado e protocolado é fator recorrente entre os servidores públicos. “Qualquer coisa que eu preciso é (pedido) através do MI, pra ficar registrado, pra ter como comprovar que tu realmente precisavas daquilo e fez o documento, fica arquivado” (Entrevistado 2). Esta preocupação com o fator “segurança” deixa clara uma marca do modelo burocrático, mencionada por Chiavenato:

Daí o caráter formal da burocracia: todas as ações e procedimentos são feitos por escrito para proporcionar comprovação e documentação adequadas. Além disso, a interpretação unívoca das comunicações também é assegurada. Como muitas vezes certos tipos de comunicações são feitos reiterada e constantemente, a burocracia lança mão de rotinas e de formulários para facilitar as comunicações e para rotinizar o preenchimento de sua formalização (CHIVENATO, 1983, p. 283).

Este resquício do modelo burocrático traz consequências como a falta de agilidade na comunicação e todo o entrave do aparato burocrático, o que se traduz em demora no atendimento nas demandas, mesmo que se pretenda garantir este atendimento através da documentação oficial.

Apesar do caráter documental que se traduz em segurança com relação aos comunicados feitos às outras secretarias, por outro lado quem recebe os MIs considera que faltam clareza e precisão nas informações contidas no documento. “Olha, devem ser bem claras (as informações), mas não são. Às vezes muita coisa pesa com relação a tu resolveres um problema com mais facilidade porque não tem informações suficientes no MI, que seria uma coisa básica, então a maioria deixa a desejar” (Entrevistado 2). “Eu acho que tem coisas que deixam a desejar. Na parte de licitações, por exemplo, eu vejo as colegas comentando que as informações precisam ser mais claras, não estão bem declaradas, o que se pretende, falta especificar mais” (Entrevistado 3).

Percebe-se que quanto mais o tratamento das informações exige segurança, principalmente de quem envia, é dispensado mais cuidado com os documentos, o que fica claro na entrevista ao servidor que atua no setor jurídico: “A gente quase nunca liga pedindo mais informações. Geralmente os MIs já vêm instruídos com os documentos. Aqui no jurídico a gente recebe toda a demanda judicial e já mandamos o MI com cópia de todos os documentos em anexo” (Entrevistado 1).

Com relação à frequência com que se recebe comunicações de outras secretarias, nota-se que depende do setor e da área de atuação, sendo que alguns recebem várias vezes por dia, todos os dias e outros três vezes por semana em média, sendo que em secretarias como a de assuntos jurídicos o fluxo de informações recebidas de outras secretarias é intenso.

No caso da utilização das reuniões entre as secretarias, o problema relatado está relacionado à falta de continuidade do trabalho planejado nas reuniões. Neste caso volta a se debater a importância da comunicação documentada para garantir o cumprimento das ações planejadas. Com relação a este ponto, o Entrevistado 2 diz que “As reuniões geralmente terminam e não flui muito. Falta foco, porque o pessoal se acomoda. Fulano pega uma responsabilidade, mas depois a coisa fica meio de lado, falta dar continuidade”. Neste caso nota-se que o problema não está relacionado ao andamento da reunião propriamente dita, mas com o pós-reunião e o cumprimento do que foi planejado.

4.2.2 Categoria Comunicação Gerencial

Na categoria comunicação gerencial foram analisados os fluxos descendente - que diz respeito às comunicações do gerente com os subordinados - e ascendente, entre os servidores e o chefe.

Com relação ao fluxo descendente, o meio mais utilizado para os chefes para se dirigirem aos seus subordinados é a comunicação direta, face a face. Todos concordam que dependendo do assunto a ser tratado, o comunicado se faz de forma individual ou coletiva. “Depende do tipo de informação, na maioria das vezes é individual, não é comum haver reuniões, mas mais é individual” (Entrevistado 2).

Há também neste fluxo a preocupação com o registro da comunicação, de forma que em alguns casos ainda é utilizado memorando e ofício.

Entre os meios de comunicação que os chefes utilizam também está a reunião com os servidores. Os assuntos tratados na comunicação entre o chefe e o subordinado quando se reúnem – de forma individual ou coletiva - dizem respeito ao andamento do trabalho e planejamento das atividades.

Em suma, os secretários utilizam mais o contato direto, face a face, para tratar assuntos de trabalho com seus subordinados. Em contrapartida o prefeito utiliza bastante o recurso da reunião para tratar de assuntos administrativos. Nestes momentos são reunidos todos os secretários, diretores e chefes de departamento, que se encarregam de passar as informações aos demais servidores de cada secretaria.

Torquato (2010) diz que a comunicação entre a cúpula e os gerentes intermediários é mais eficaz do que a comunicação entre os gerentes e os seus subordinados, pois “Existem menos patamares de comunicação e as linguagens usam referenciais mais homogêneos aos polos de comunicação. As comunicações para as bases da organização apresentam mais problemas, em função da dispersão dos público-alvo e da heterogeneidade sociocultural” (TORQUATO, 2010, p. 41). Trazendo a discussão para o contexto da Prefeitura de Herval, considera-se como cúpula o prefeito, e como gerentes os secretários.

No caso das reuniões do prefeito com os secretários e diretores é relatado o problema da falta de foco.

Eu acho que às vezes as reuniões ficam muito cansativas quando se trata de reuniões com todas as secretarias, eu acho que ficaria melhor uma reunião com cada setor, porque fica muito cansativo e não se atinge o objetivo. Digo no caso das reuniões com os secretários que é o que mais acontece. Eu acho que renderia mais se fosse tratado com cada setor. Sei que é difícil porque tem que atender todo o município, mas eu sinto esta dificuldade (Entrevistado 3).

Na comunicação ascendente os meios utilizados permanecem os mesmos, sendo eles o contato face a face e, em alguns casos, os documentos impressos, oficiais.

Conforme Torquato

as comunicações ascendentes – de baixo para cima – tendem a ser menos formais e estão a serviço do sistema de controle das organizações. Das bases para a gerência e chefias intermediárias, as comunicações ascendentes são mais lentas do que as que ocorrem entre essas e os níveis superiores. O sistema ascendente não tem a força do sistema formal, e grande parte das mensagens flui por meio de canais informais, escapando, assim, ao controle (TORQUATO, 2010, p. 42).

Confirmando a teoria do autor, na Prefeitura de Herval a comunicação informal ainda é o principal meio de comunicação utilizado pelos servidores para se dirigirem aos seus chefes imediatos. Isto ocorre principalmente nas secretarias. Aqui mais uma vez fica evidente a insegurança com relação à comunicação informal, mesmo no fluxo ascendente. “Quando a coisa é mais séria eu faço através de MI ou de ofício. Quando eu preciso de comprovação eu uso documento, porque é atendido com mais rapidez e mais agilidade se usar o meio mais

burocrático. Tu até usa essa coisa o dia-a-dia, mas fica mais descompromissado e aí tu tem que repetir três, quatro vezes” (Entrevistado 2).

Quando os servidores são subordinados ao gabinete do prefeito, sendo ele o chefe imediato, ganham espaço como meios de comunicação o e-mail e o telefone. Quando os servidores precisam conversar com o prefeito isto é feito na maioria das vezes através de agendamento no gabinete, mas recursos como telefone e e-mail também são bastante utilizados.

No caso de surgirem dúvidas sobre o andamento do trabalho ou execução de uma atividade o setor mais procurado é a assessoria jurídica, por oferecer o amparo legal. Alguns servidores se dirigem ao seu chefe e este procura esclarecer as dúvidas buscando informações através de outros meios e da própria assessoria jurídica quando é o caso, mas o mais comum é os próprios servidores recorrerem a este setor. “Eu procuro me informar com os meus superiores, que no meu caso é o meu secretário e a assessoria jurídica. Por exemplo agora eu peguei algumas leis pra sanar uma dúvida que eu tinha. Em última instância eu vou no prefeito” (Entrevistado 2). Além da assessoria jurídica também são feitas consultas à órgãos que dão suporte e assessoria à Prefeitura, como a DPM (Delegação de Prefeituras Municipais).

Na comunicação lateral, entre os colegas de secretaria é utilizado o diálogo face a face. Entre as secretarias, no fluxo diagonal, permanecem os MIs como o principal meio de comunicação, seguido do telefone e do e-mail.

4.2.3 Categoria Comunicação Social

A comunicação social abrange a comunicação interna e a externa, cada uma com objetivos e públicos distintos, suas atividades devem ser planejadas por uma assessoria de comunicação social, preferencialmente de forma integrada com a atuação de profissionais de jornalismo, publicidade e propaganda e relações públicas.

A pesquisa relacionada à comunicação social, subdividida entre interna e externa, buscou informações sobre o fluxo interno de informações, programas de integração e motivação, além de meios de captação da opinião pública e de difusão de informações ao público externo.

Perguntados sobre como ficam informados sobre o que acontece nos outros setores e secretarias, a maior parte dos entrevistados disse ficar informado através de conversas com os colegas. Há quem não se considere bem informado sobre os fatos, considerando que é “sempre o último a saber”.

Em caráter mais formal, foram mencionados os documentos oficiais expedidos pelo prefeito ou pelas secretarias, tais como ordens de serviço, decretos. No caso do setor jurídico, é considerado como o setor onde todas as informações formais circulam “Quando as outras secretarias expedem documentos passam pro jurídico para a gente dar uma olhada e ver se está Ok. A maioria desses documentos passa pelo jurídico” (Entrevistado 1).

Torquato elenca uma série de objetivos da comunicação interna, entre os quais destacamos os seguintes:

Motivar e integrar o corpo funcional na cadeia de mudanças organizacionais, estabelecendo mecanismos e ferramentas de informação, persuasão e envolvimento. Criar climas favoráveis à mudança da realidade, tornando a organização sensível às transformações, graças à energia criativa de seus recursos humanos. Direcionar as ações para as metas principais, racionalizar esforços, priorizar situações e tomar decisões ágeis e corretas. (...) Criar elementos de sinergia intersetores, contribuindo para o desenvolvimento do conceito de trabalho cooperativo (TORQUATO, 2010, p. 56)

A organização não costuma estabelecer programas de motivação, sendo que apenas no início da administração do atual prefeito, encontros motivacionais eram frequentes, pois havia uma pessoa encarregada pela gestão de pessoas e organização de encontros motivacionais. “Acho que fazem falta estes momentos. Aqui não tem união, não tem integração” (Entrevistado 3)

Ao final do ano a administração organiza uma confraternização entre todos os servidores e familiares. Esta festa é organizada por uma comissão nomeada através de portaria, composta por representantes de todas as secretarias.

A Secretaria Municipal de Educação costuma realizar um “dia de campo” para os professores, no início do ano letivo. De acordo com o Entrevistado 4, neste encontro são realizadas diversas atividades como brincadeiras, palestras motivacionais, e premiação dos destaques nas diversas áreas da educação.

Com relação ao estabelecimento de metas de trabalho, percebe-se que estão diretamente relacionadas aos prazos previstos na legislação, de forma que cada servidor estipula as suas, de acordo com suas atribuições e demandas.

Como meu setor tem que ser subordinado ao governo federal e ao estado, a gente tem a fiscalização. Então são as metas impostas por eles, mas tem metas internas porque temos que cumprir certas coisas, tem que ter projetos por exemplo pra um ano todo, tem que fazer um cronograma de trabalho. Tem público alvo pra trabalhar e tem prazos, envio de relatórios. Quem coordena isto sou eu mesma” (Entrevistado 2).

De acordo com o Entrevistado 1, as metas são estabelecidas pelo setor durante conversas entre os colegas, neste momentos é feita uma avaliação sobre a demanda e o que estão conseguindo atender. “Temos mais de trezentos processos e estamos geralmente com as coisas em dia, até porque nós vivemos em cima de prazos” (Entrevistado 1).

A Prefeitura de Herval não faz uso de nenhum meio oficial de captação da opinião dos cidadãos sobre os serviços prestados. “Nós temos uma lei municipal sobre isso, mas eu entendo que não temos nenhum setor, para por exemplo as pessoas deixarem uma opinião, uma ouvidoria” (Entrevistado 1). Neste caso, não havendo um meio oficial, quando os cidadãos precisam fazer reclamações ou dar sugestões se dirigem diretamente ao secretário que responde pelo assunto em questão, ou procuram falar com o prefeito mediante agendamento. “Eles vem e falam direto com o prefeito ou com o secretário. A gente vê muito o pessoal vindo pra reclamar ou pra dizer o que está bom, mas eles falam direto pro secretário” (Entrevistado 1).

Quando é necessário divulgar alguma informação aos cidadãos é feito o pedido através de MI ao setor de compras, encarregado pela contratação de carro de som para a divulgação dos anúncios na rua. “A gente manda o MI com tudo direitinho, inclusive o texto e aí se passa pra pessoa que vai prestar o serviço pro município divulgar” (Entrevistado 2).

Atualmente a Prefeitura conta com uma servidora, lotada na Secretaria Municipal de Cultura, Turismo, Desporto e Lazer no cargo de agente administrativo, que, por ter formação em jornalismo, é a encarregada também de elaborar matérias para os jornais local e regional e pela alimentação do site da Prefeitura.

As opiniões divergem quando o assunto é a falta de um setor de assessoria de comunicação. Alguns percebem a necessidade deste setor para organizar os fluxos de informações, outros não o veem como uma necessidade. “É importante, eu não sei dizer porque não éramos secretaria, mas não vejo o pessoal reclamar, sentir falta, mas acho que seria interessante, mas não prejudica” (Entrevistado 1).

A maior falta no meu ponto de vista é a parte de integrar a nível de colaboração com o próprio governo, com a própria administração, porque existe o controle interno, mas isto é uma coisa burocrática. Esta parte de integração entre as secretarias, de colaboração entre ambos para se juntar em torno de uma única coisa e até como forma de colaborar com todos os setores falta, porque a gente tem a Secretaria de Administração, mas não é uma coisa que dê o suporte necessário até para os secretários e funcionários. (Entrevistado 2).

O Entrevistado 3 menciona as dificuldades com relação à divulgação das publicações oficiais “Acho que sim, que (a falta) prejudica bastante. Ainda mais que agora as publicações têm muito foco, todos os documentos que precisam ser publicados, cada vez mais isto é

cobrado. Então se nós tivéssemos uma pessoa encarregada disso aí seria muito interessante. Agora nós já temos alguma coisa de acesso às normas municipais por exemplo, dentro do Tribunal de Contas, já está mais ou menos atualizado, na BLM. Aqui (no mural) não é de acesso a todos e a maioria das publicações ainda é posta no mural, mas este não é de fato um canal de acesso de todos”.

Com base no que foi exposto anteriormente percebe-se que os servidores reconhecem as necessidades que poderiam ser satisfeitas pelo setor de comunicação, mas não têm clara as atribuições deste departamento.

4.2.4 Categoria Sistemas de Informação

Os servidores também foram perguntados sobre a existência de um sistema de banco de dados na Prefeitura. De acordo com os entrevistados, há um setor de arquivo, onde ficam armazenados todos os documentos que não são utilizados frequentemente.

Além deste arquivo físico, o setor de informática faz backup diariamente de todas as informações armazenadas pelos sistemas de contabilidade, pessoal, patrimônio e tesouraria. “Banco de dados de Leis nós não temos. Não sentimos esta dificuldade porque tenho digitalizadas todas as leis e quando as pessoas precisam eu mando por e-mail por exemplo. Temos a BLM, que é a Base da Legislação Municipal, do Tribunal de Contas. As leis mais importantes, que o Tribunal exige, estas estão todas ali” (Entrevistado 1).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A título de conclusão deste trabalho, depois de apresentar os principais conceitos apreendidos através do referencial teórico, fez-se necessário relacioná-los à prática. Feito isto, depois de apresentar os principais pontos de convergência entre teoria e prática na seção dedicada à análise, a síntese das discussões traz algumas das principais relações e conceitos apreendidos após a aplicação da pesquisa na Prefeitura Municipal de Herval.

Considerando que um tema raramente se esgota e que sempre há pontos divergentes a serem focados e relacionados com as teorias já existentes, sugere-se novos fatores a serem pesquisados a título de contribuição com as pesquisas na área da comunicação, especialmente no campo da comunicação organizacional.

5.1 SÍNTESE DAS DISCUSSÕES

Com base neste estudo de caso pôde-se constatar que foram percebidas mudanças a partir dos anos 90 no tocante à introdução do modelo gerencial na administração pública. Este fator foi percebido tanto pela descentralização e maior responsabilização dos municípios na prestação dos serviços públicos e prestação de contas aos cidadãos, quanto pela qualificação exigida dos servidores, adaptação das leis trabalhistas e informatização como fator facilitador da comunicação, indispensável para a consecução das ações mencionadas acima.

De maneira geral em todas as formas de interação são utilizados canais formais e informais, mas há insegurança com relação a estes últimos, de maneira que, mesmo quando a comunicação face a face é utilizada, um canal formal surge para dar garantias sobre a solicitação do interlocutor e atendimento por parte do receptor. Com base na reflexão sobre as teorias, subentende-se que programas de integração entre os servidores poderiam sanar em parte este problema, uma vez que geram consentimento em torno de um mesmo objetivo e confiança mútua. Sabe-se que o aparato administrativo estatal não costuma dar espaço a estas técnicas em vista da sua formalidade.

A falta de clareza de informações na comunicação lateral e a falta de foco na comunicação descendente também são fatores que se apresentam com frequência como empecilhos para a eficácia e continuidade dos processos administrativos. A falta de clareza ou de informações retarda o atendimento às demandas, da mesma forma que a falta de foco prejudica a eficiência do trabalho, seja individual ou em equipe.

Na comunicação interna nota-se que há ainda pouca preocupação com o fator motivacional e integração entre os servidores, fator que traz consequências como a insegurança, conforme mencionado anteriormente.

A Prefeitura ainda não implantou setores responsáveis pela organização dos sistemas de comunicação tanto interna quanto externa, mas este fator não gera preocupação entre os servidores, apesar de ser percebido como um facilitador principalmente para o sucesso dos programas de comunicação interna.

Com relação ao impacto da administração pública gerencial sobre os processos de comunicação na Prefeitura de Herval pode-se dizer que a informatização foi um facilitador da comunicação entre a Prefeitura e o estado e a União, bem como com os demais órgãos de controle e assessoria. Esta interação favorece a troca de informações e conseqüentemente a elaboração e acompanhamento de políticas públicas. Além disso, a informatização é um

facilitador da comunicação interna e com os cidadãos, favorecendo a consecução dos objetivos da administração gerencial.

Quanto à contribuição da comunicação organizacional para a consecução do segundo objetivo da administração gerencial, que seria a qualificação do atendimento aos cidadãos, conclui-se que deveriam ser abertos canais mais formais de interação entre os cidadãos e o poder público, canais estes que permitissem controle e garantissem o atendimento das demandas. Acredita-se ainda que à medida que estes canais sejam implantados, permitirão além da interação, maior controle dos cidadãos sobre os atos públicos.

5.2 LIMITAÇÕES DO ESTUDO

O presente estudo pretendia identificar o impacto da administração gerencial sobre os processos de comunicação da Prefeitura Municipal de Herval. Na busca pelo atendimento a este objetivo, a pesquisa limitou-se a conceituar e caracterizar de forma mais detalhada no referencial teórico e conseqüentemente no estudo de caso os aspectos concernentes à administração pública gerencial e à comunicação organizacional, sendo que a esta última foi dispensada maior atenção.

Um estudo como este demanda tempo de dedicação do pesquisador, e este fator pode se apresentar como uma limitação, considerando que por questões profissionais, nem sempre se pode dedicar o tempo necessário à pesquisa mais detalhada.

Outro fator de limitação é o fato de que o pesquisador faz parte do quadro de servidores da organização, o que pode imprimir certo constrangimento a algum dos entrevistados.

Enfim, toda pesquisa apresenta suas limitações e abre caminhos e perspectivas para novos campos a serem pesquisados, estes campos e enfoques, baseados na temática deste estudo, serão sugeridos no item a seguir.

5.3 SUGESTÕES PARA ESTUDOS FUTUROS

À medida que os conceitos gerenciais forem sendo introduzidos às práticas na administração pública, novos cenários vão se delineando e novas demandas se apresentarão, e o atendimento a estas demandas exige adoção de técnicas mais aprimoradas. Com base nisto considera-se que a pesquisa em torno da comunicação não deve se esgotar, principalmente quando diz respeito aos órgãos públicos que, em suma, representam e defendem os interesses dos cidadãos.

Como mencionado no referencial teórico, a adoção de estratégias e programas de comunicação social é uma prática introduzida nos órgãos públicos a exemplo da iniciativa privada, e por isto mesmo, a maioria dos estudos sobre o tema comunicação organizacional está limitado ao campo das empresas, sendo que apenas nos últimos anos tem se dado atenção à comunicação organizacional em órgãos públicos.

Com base nisto, e nas limitações apresentadas anteriormente, sugere-se ainda a pesquisa em torno dos seguintes objetivos:

Analisar a perspectiva da opinião pública (público externo) sobre os processos de comunicação dos órgãos públicos;

Analisar até que ponto as assessorias de comunicação contribuem para a consecução dos princípios da administração pública, com foco no princípio da publicidade e na ideia de transparência dos atos públicos.

Analisar até que ponto as assessorias de imprensa prestam informações de interesse dos cidadãos ou dos assessorados, no sentido de contribuírem para a promoção destes últimos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVERGA, Carlos Frederico Rubino Polari de. **O patrimonialismo no Brasil da colônia ao fim do Segundo Reinado**. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2851, 22 abr. 2011. Disponível em:<<http://jus.com.br/revista/texto/18960>>. Acesso em: 11 fev. 2012.

ALVES, Ricardo Luiz. **Montesquieu e a teoria da tripartição dos poderes**. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 386, 28 jul. 2004. Disponível em:<<http://jus.com.br/revista/texto/5484>>. Acesso em: 21 mar. 2012.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Cultura e mudança organizacional**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2010.

BUENO, Wilson da Costa. **Imagem, reputação e identidade**: revisitando conceitos. Disponível em <http://www.comunicacaoempresarial.com.br/comunicacaoempresarial/artigos/auditoria_ima gem/artigo3.php>. Acesso em: 15 nov. 2009.

CAHEN, Roger. **Comunicação Empresarial**. 10ª Ed. São Paulo: Best Seller, 2005.

CESCA, Cleuza G. Gimenes. **Comunicação Dirigida escrita na Empresa: Teoria e prática**. São Paulo: Summus, 1995.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração de empresas: uma abordagem contingencial**. São Paulo: McGraw-Hill, 1982.

_____. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 3ª ed. São Paulo: McGraw-Hill, 1983.

_____. **Administração – Teoria, Processo e Prática**. 13ª ed. São Paulo: Makron Books, 2000.

CHIZZOTTI, Antonio. A pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais: evolução e desafios *Revista Portuguesa de Educação, ano/vol. 16, número 002* Universidade do Minho Braga, Portugal, 2003, pp. 221-236. Disponível em <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/html/374/37416210/37416210_5.html> Acesso em: 11 mar. 2012.

COELHO, Ricardo Corrêa. **O público e o privado na gestão pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2009.

_____, Ricardo Corrêa. **Estado, Governo e Mercado**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2009.

CORRADO, Frank. **A Força da Comunicação**. São Paulo: Makron Books, 1994.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS JORNALISTAS. **Manual de Assessoria de Imprensa comunicação**. Brasília, 1986.

_____. **Manual de Assessoria de Imprensa comunicação. Brasília,** 2007.

FOSSATI, Nelson Costa. *Gestão da comunicação na esfera pública municipal.* Porto Alegre: Sulina, 2006.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 4ª ed. São Paulo: Atlas, 1994.

_____. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HERVAL. Lei nº 960. Herval: Gabinete do Prefeito. Agosto de 2011.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil.* Coleção Documentos Brasileiros. 6ª ed. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1971.

JÚNIOR, Olavo Brasil de Lima. *As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos.* Revista do Serviço Público n. 2, 1998 p. 5-32. Brasília: ENAP, 1998.

JÚNIOR, Waldomiro Carvas. *Relações Públicas no gerenciamento de crises.* In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling. **Obtendo resultados com relações públicas.** São Paulo: Pioneira, 1997. p. 205-213

KOPLIN, Elisa; FERRARETO, Luiz Artur. **Assessoria de Imprensa: Teoria e prática.** Porto Alegre: Sagra Luzato, 2000.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling. *Planejamento de Relações Públicas na Comunicação Integrada.* Ed. Ver., atual. E ampl. São Paulo: Summus, 2003.

KUNCZIK, Michael. **Conceitos de Jornalismo: Norte e Sul: Manual de Comunicação.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

LANHEZ, João Alberto. *Relações Públicas nas organizações.* In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling. *Obtendo resultados com relações públicas.* São Paulo: Pioneira, 1997. p. 155-162.

LOPES, Boanerges. **O que é Assessoria de Imprensa.** São Paulo: Brasiliense, 1995.

NASSAR, Paulo; FIGUEIREDO, Suzel. **Pesquisa corporativa: A ferramenta para diagnosticar e medir.** In: NASSAR, Paulo. *Comunicação interna: a força das empresas.* São Paulo: ABERJE, 2003, p. 11-22.

NOGUEIRA, Ricardo Luís Salim. *Resumo da obra Direito Administrativo Brasileiro, de Hely Lopes Meirelles, 18ª ed. Disponível em <http://www.jurisite.com.br/apostilas/direito_administrativo.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2012.*

PENTEADO, José Roberto Whitaker. **Relações Públicas nas empresas modernas.** 2ª Ed. Lisboa: CLB, 1969.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin (Org.). Tradução de Carolina Andrade. Reforma do Estado e administração pública gerencial. 7ª Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

_____. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>>. Acesso em: 9 dez. 2011.

PINHO, José Benedito. **Propaganda Institucional:** usos e funções da propaganda em Relações Públicas. São Paulo: Summus, 1990.

SANT' ANNA, Armando. **Propaganda:** Teoria, técnica e prática. São Paulo: Pioneira, 1998.

SCHWARTZMAN, Simon. Nota sobre o patrimonialismo e a dimensão pública na formação da América Latina contemporânea. Disponível em <<http://www.schwartzman.org.br/simon/patrimonialismo06.pdf>> Acesso em: 11 fev. 2012.

SILVEIRA, Daniel Barile da. Patrimonialismo e a formação do Estado Brasileiro: uma releitura do pensamento de Sergio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna. Disponível em <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/Daniel%20Barile%20da%20Silveira.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2012.

SIMÕES, Carlos. Biblioteca básica do Serviço Social: Curso de direito do Serviço Social. 2 ed. – São Paulo: Cortez, 2009.

REGO, Francisco Gaudêncio Torquato. **Comunicação empresarial, comunicação institucional:** conceitos, estratégias, sistemas, estrutura, planejamento e técnicas. 5ª ed. São Paulo: Summus, 1986.

TORQUATO, Gaudêncio. Tratado de Comunicação Organizacional e Política. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

_____. Tratado de Comunicação Organizacional e Política. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

YIN, Robert K. Estudo de caso – planejamento e métodos. (2Ed.). Porto Alegre: Bookman, 2001.

ANEXO A – ROTEIRO DE ENTREVISTA

Perfil do entrevistado e da organização:

1. Qual seu ano de ingresso no serviço público municipal?
2. Qual o cargo que ocupa?
3. O seu cargo de origem é o mesmo que ocupa hoje?
4. Você percebeu transformações significativas na administração pública como um todo, desde que ingressou no serviço público?
5. A partir dos anos 90 a administração pública passou por algumas mudanças com foco da descentralização dos serviços públicos (de esferas superiores para inferiores) e na qualificação dos serviços prestados ao cidadão. Você percebeu mudanças neste sentido? De que forma isto aconteceu? O que mudou?

Categoria comunicação administrativa

6. Quais são os principais meios de comunicação administrativa da organização?
7. Quais são os principais meios utilizados para a transmissão de informações entre as secretarias? Qual a finalidade de cada um deles?
8. As informações contidas nestes tipos de documentos são claras?
9. Quais são os principais problemas encontrados em cada um destes meios?
10. Com que frequência você recebe comunicações de outras secretarias?

Categoria comunicação gerencial

Fluxo descendente

11. Quais são os meios de comunicação utilizados pelo seu chefe imediato, ou entre o secretário e os servidores? O quê você acha destes meios? Eles são suficientes?
12. Como estas informações são passadas (de forma individual ou coletiva)? Do que elas normalmente tratam?

Fluxo ascendente

13. Quais são os meios utilizados para transmitir informações ao secretário?
14. O quê você acha destes meios? Considera que eles são suficientes?
15. Quais os meios de comunicação utilizados entre os servidores e o prefeito? Existe um canal formal?
16. Qual sua atitude quando surgem dúvidas sobre os processos de trabalho?

Fluxo lateral

17. Quais são os meios utilizados para a troca de informações entre os colegas de secretaria?

Fluxo diagonal

18. Quais são os meios de comunicação utilizados entre as secretarias? O que você acha destes meios?

Categoria comunicação social

Comunicação Interna

19. Como você fica informado sobre o que acontece nos outros setores da prefeitura? Através de que meios?
20. O seu setor ou a organização costumam realizar eventos de integração? Com que frequência?
21. Quem é o responsável por organizar estes eventos?
22. A organização estabelece programas de motivação dos servidores?
23. O seu setor costuma estabelecer metas a serem atingidas?

Comunicação externa

24. Quais são os meios utilizados para saber a opinião dos cidadãos sobre os serviços prestados pela Prefeitura? Como estas pesquisas são realizadas? Você acredita que estes meios são suficientes?
25. Quando os cidadãos precisam fazer uma reclamação ou dar sugestões, como isto é feito?
26. Quando você precisa divulgar alguma informação aos cidadãos, a qual setor você recorre? Como estas informações são divulgadas?
27. Você acredita que a falta de um setor responsável pela comunicação na organização prejudica os fluxos de informação em caráter interno e externo? Quais as principais dificuldades percebidas?

Categoria sistemas de informação

28. A Prefeitura possui um sistema de banco de dados? Como ele é organizado e utilizado?
29. Quais informações o sistema de banco de dados abriga?