

Comunicação nas relações internas das instituições estatais.¹

Mariângela Haswani²

RESUMO:

O artigo aborda nuances da comunicação pública no concernente ao público interno das instituições estatais, gestor das diretrizes governamentais e operador dos relacionamentos com os cidadãos. A evidente importância desse público na consecução dos objetivos da administração estatal demanda uma reflexão capaz de tratar, como pressuposto da comunicação interna, conceitos muitas vezes arcaicos, mas consolidados nos órgãos públicos que dificultam o planejamento e a implementação de ações de comunicação no seu interior, com reflexos inevitáveis na informação, na comunicação e no relacionamento com o ambiente externo. Traz a contribuição de alguns autores dedicados especificamente à temática, como Doris Graber, Albo Fregoli e Carla Brotto.

Palavras-chave: comunicação estatal; comunicação interna; transparência; cidadania.

Ao enumerar os elementos constitutivos da comunicação estatal, baseado no conhecido postulado de Lasswell - “quem diz o que a quem em que canais e com que efeitos” - Roberto Grandi (2002, p. 56) nomeia três destinatários das mensagens oficiais: 1. cidadãos ou organizações, quando se apresenta como comunicação externa direta; 2. meios de comunicação de massa, quando quer atingir os cidadãos ou as organizações através da mediação de cabeçalhos informativos e 3. quem opera dentro das instituições públicas, quando se apresenta como comunicação interna. Se observarmos que os meios de comunicação de massa aparecem como intermediários para a mensagem estatal atingir um mesmo público externo, então teremos apenas um público externo (todos os cidadãos) e um interno (todos os funcionários públicos).

Frequentemente, porém, quando se fala de comunicação pública, tende-se a esquecer ou subvalorizar a importância da comunicação interna, e de quanto ela é necessária às estratégias de comunicação externa e, ainda, de como a comunicação não pode ser concebida como uma atividade independente e destacada da estrutura organizativa da instituição. Por outro lado, diversos autores ressaltam a importância destas conexões nas instituições complexas do Estado e da administração pública; consideram que, no novo cenário da esfera pública e no contexto das sempre mais numerosas tarefas assumidas, as organizações internas são indispensáveis na previsão e na constituição da sua base comunicativa.

¹ Trabalho Apresentado ao GT ABRAPCORP 6 - Comunicação pública, governamental e política do III ABRAPCORP 2009, congresso celebrado no 28, 29 e 30 de abril de 2009, em São Paulo (SP).

² Docente pesquisadora do Curso de Relações Públicas da Escola de Comunicações e Artes (ECA) da Universidade de São Paulo (USP).

A globalização tem exigido dos estados mudanças significativas nos papéis até agora desempenhados. Temas que outrora se acomodavam em um espaço local e mais restrito de discussão, hoje rompem as fronteiras e assumem dimensões continentais e mundiais. No interior nacional, muitas atribuições estatais são repassadas às organizações do terceiro setor e do mercado.³ Paralelamente, a sociedade civil adota uma postura cada vez mais agressiva na cobrança dos direitos de cidadania, pressionando aquelas estruturas estatais ainda não adaptadas à nova realidade. Reunidos, estes fatores impõem reformas urgentes nas estruturas administrativas obsoletas e, com isso, a indispensável revisão na importância do público interno da máquina estatal como pressuposto para implementação de uma comunicação eficiente e eficaz. Referindo-se especificamente ao Brasil, Gaudêncio Torquato apresentou esta equação em seu Tratado de comunicação organizacional e política:

[...] Na administração pública, a mentalidade é muito arcaica. Parcela significativa dos funcionários públicos do Brasil pensa de maneira ortodoxa, considera suas repartições um baú velho, e seu trabalho, uma obrigação. Estão ali, mas adormecem mental e psicologicamente no serviço, como se fossem extensões das máquinas. Não se entusiasma e não usam a criatividade. A comunicação, portanto, padece dessa mazela, a doença da acomodação, a paralisação da malha pública. As instituições públicas são máquinas burocráticas, freqüentemente inertes, paquidérmicas, sofrendo a comunicação com os efeitos das estruturas obsoletas. O desafio da comunicação na instituição pública é aproximar seus serviços da sociedade. Ocorre que a comunicação sozinha não faz milagres. Se o serviço público é ruim, a comunicação não vai consertar a imagem da administração (Rego, 2002: 83).

Fluxos e conexões estratégicos para cenários em transformação

O campo da comunicação interna e de suas relações com a externa tem sido examinado e discutido por especialistas em organizações privadas e pelos especialistas em administração pública.

A propósito, Albo Fregoli (1992), *expert* em administração pública, parte do exame das novas condições do ente local e destaca, como pressuposto, a necessidade de as instituições estarem alinhadas não só com as novas tarefas que lhe sejam atribuídas no cotidiano da administração pública, mas também com os avanços da ciência, da pesquisa organizacional no campo da empresa privada que podem fornecer subsídios para a investigação nas hostes oficiais.

³ Embora tratado por um grande número de autores, este cenário aparece com excelência em Eric Hobsbawm, na sua Era dos Extremos.

Fregoli, concorda com muitos outros autores⁴ ao afirmar que as novas estratégias da comunicação institucional comportam uma espécie e revolução cultural no interior do ente público, que deve ser prevista, também, na sua estrutura organizacional. Para o autor, “a abertura dos escritórios para o público, o início de campanhas de motivação não podem ser consideradas complementos casuais e temporários, mas devem contar com uma oportuna inserção na organização das instituições e, conseqüentemente, na sua ‘cultura de empresa’”. Destaca, ainda, que os modelos de desenvolvimento organizacional idealizados pelas empresas privadas e objeto de vasta e consolidada literatura, podem servir às necessidades da instituição pública; desse modo, irá de encontro aos problemas de extrema rigidez, formalidade e fragmentação que têm, até agora, caracterizado o funcionamento da máquina estatal. Defende ainda que, no âmbito das mudanças, a administração pública deveria avaliar se vai manter a capacidade de intervir na vida da sociedade ou deixar de lado as conexões organizativas necessárias para que as estratégias de comunicação interna não sejam percebidas como superestrutura inútil perdendo sua eficácia, pela contradição dos comportamentos internos

Cabe lembrar que, no caso brasileiro, a estrutura da organização da administração pública ainda carece das reformas citadas por Fregoli. Pontualmente, observam-se avanços importantes na utilização de recursos tecnológicos (como a Internet) para agilizar a oferta de serviços públicos, para prestação de contas e abertura de canais de ouvidoria. Estas ações, porém, não são partes de um plano de reformas mais profundas no cerne da administração institucional.

Ao se referir às administrações locais (no Brasil, municipais) Fregoli sustenta que a atividade de comunicação não pode aparecer desalinhada com o fenômeno mais geral de mudança social que parece reclamar com força “uma idéia nova de cidade” aberta à participação dos cidadãos e, por isso, muito mais disponível à transparência e às “atividades de escuta”⁵. Lembra, particularmente, a sempre crescente consciência dos direitos de cidadania que requer e determina um comportamento comunicativo diferente por parte das administrações locais.

A partir desta hipótese, ele formula dois modos de comunicação contrapostos:

1. O primeiro, chamado de autorreferencial é dominado pelas exigências de uma instituição fechada, pouco disponível à abertura para o ambiente externo,

⁴ Entre eles Butera (1991), Romano-Felicioli (1992) e Di Raco-Santoro (1996) na Itália, e Gaudêncio Torquato (2002) no Brasil.

⁵ Esse aspecto é aprofundado por Muzi Falconi (1992)

por isso não instrumentalizada por uma correta transparência, com a finalidade essencial de satisfazer às exigências exclusivamente internas;

2. O segundo, considerado da transparência, objetiva, ao contrário, a projetar toda a organização para o ambiente externo, prevendo canais para entrada e saída das informações e, conseqüentemente, institucionalizando os processos de adaptação contínua às exigências dos cidadãos contribuintes e usuários dos serviços públicos. (FREGOLI: 1992, p. 1414).

O destaque ao diálogo entre comunicação e organização é defendido também por Doris Graber. Para ela, trata-se de uma ação essencial já integrante da própria definição do termo *organização* que, na concepção utilizada, constitui um sistema estável mediante o qual muitos indivíduos coordenam seu próprio trabalho através da comunicação para alcançar objetivos comuns. Com base nesta observação, a autora examina os vários aspectos da estrutura organizativa da instituição pública que influenciam os níveis e a eficácia da sua comunicação.

O seu ponto de partida é aquele já proposto por Karl Deutsch: o modelo cibernético dos fluxos de entrada (*inputs*) e de saída (*outputs*) aos quais Graber acrescenta outros aspectos ligados às questões do clima e da cultura empresarial que facilitam e promovem a mudança e que são importantes, sobretudo, no caso das instituições públicas, mais refratárias às inovações. Curiosamente, alguns atrasos e resistências relevantes observadas no contexto brasileiro caracterizam, segundo Paolo Mancini (2008), a administração pública de muitos outros países, inclusive da Itália, onde o autor pesquisa e ensina.

Graber (1992) destaca a importância dos fluxos de comunicação na entrada do sistema:

Sobretudo para os operadores do setor público, mais expostos à variedade e à heterogeneidade da demanda e das exigências externas, é essencial dispensar um tratamento correto à grande quantidade de informações que recebem. Alguns desses contatos são solicitações, outros são espontaneamente propostas pelos sujeitos externos às instituições; alguns ostentam uma natureza puramente política, outros se atêm à maior funcionalidade nos serviços oferecidos. Nem todas as informações, em suma têm o mesmo valor e a mesma importância no momento da decisão. Por isto, é indispensável operar uma seleção criteriosa, seja para não assumir decisões baseadas em informações insignificantes, seja para não imobilizar a máquina institucional sob o peso de uma massa de dados tão grande que não se consiga gerir.

Uma vez selecionadas, as informações devem seguir, no interior da instituição pública, fluxos pré- estabelecidos de modo a determinar quais pessoas que, em qualquer organização burocrática, são especificamente dedicadas às tarefas setoriais interessadas. Muito

freqüentemente intercorre muito tempo ou se perdem muitos aspectos e detalhes da informação recebida antes que essa possa alcançar o operador realmente interessado nela. Estes problemas de fluxo interno são ainda mais agravados pela sempre muito acentuada setorialidade das competências e das linguagens que atrasam e dificultam trocas comunicativas entre as diversas áreas da instituição. Também para evitar esses riscos é necessário que o público interno esteja predisposto a um direcionamento de comunicação capaz de limitar a dispersão da informação.

A decisão tomada no fim deste complicado percurso deve ser, em seguida, comunicada ao ambiente externo. A propósito, Graber afirma ser inegável que “nesse ponto surge uma dúvida difícil de resolver e que, muitas vezes, gera conflitos e incompreensões, a dificuldade de distinguir entre as duas dimensões: a informação deve prevalecer sobre a comunicação ou vice-versa?”. É claro que os administradores públicos estarão majoritariamente propensos a enfatizar os conteúdos positivos e inovadores das escolhas assumidas e, daí, tentar persuadir os cidadãos da “bondade” e da “qualidade” do seu trabalho. Assim fazendo, porém, muitos conteúdos essenciais para a correta compreensão das decisões podem perder-se em um mar de outros aspectos enfatizados na mensagem. No movimento contrário, a presença dos detalhes informativos pode fazer passar para segundo plano alguns elementos relativos à inovação e ao significado simbólico e político da decisão tomada.

Alessandro Rovinetti (2000), no seu último manual, dedica um capítulo inteiro à comunicação interna, destacando a necessidade do olhar estratégico nos processos de modernização da administração pública, seja a partir da maior consciência dos direitos de cidadania, seja pela inovação tecnológica. Mas, o ponto alto da sua reflexão aparece quando destaca a importância de três valores que considera principais da comunicação interna: a consciência, a participação e a projeção externa. A consciência das funções e do trabalho que cada operador da administração desenvolve pode reforçar a criatividade e a identidade da estrutura. A participação pode melhorar os níveis de competência e a colaboração nas diversas etapas do planejamento. A projeção externa reforça os níveis de co-responsabilidade, facilitando o comprometimento nos esforços empenhados em cada estrutura.

Informação, comunicação, relacionamento

As abordagens dos autores citados de certo modo convergem na construção da comunicação como elemento conectivo da organização administrativa, em que seus elos constitutivos são as células do público interno, movimentando-se em fluxos a serem

estabelecidos. Mas, na largada da definição destes fluxos, uma decisão é indispensável para que os caminhos sejam traçados: aceitar que, para estabelecer os fundamentos do processo comunicacional é necessário distinguir e interpretar os seus elementos constitutivos.

O primeiro passo, segundo Carla Brotto, é

estabelecer a diferença de significado entre dois verbos *informar* e *comunicar*, que obviamente exprimem coisas diferentes, mas na linguagem comum são muito usados indiferentemente ... e mesmo confundidos um com o outro.

Isto provoca uma imprópria identificação das respectivas modalidades, finalidades, instrumentos e induz a considerações erradas também sobre várias especialidades profissionais a que elas se referem: criando, ainda, uma outra confusão com o conceito de “relação”, ou melhor, “estar em relação”.(2005, p. 15)

Em outras palavras: um processo informativo, comunicacional e relacional entre duas pessoas, sabendo que o conceito é válido independentemente da quantidade de pessoas envolvidas aplica-se, também, quando os participantes do processo são entidades como as instituições públicas.

Segundo a autora, os elementos de referência suficientes para não se confundir mais o uso dos três verbos, são os seguintes:

1. *Informar*, do latim, tem o significado de “dar forma”:

- A informação é um processo linear, em que um emissor envia uma informação a um receptor, através de um canal.
- O emissor tem a tarefa de exprimir, do melhor modo, contexto, situações, condições, etc. e utilizar o canal mais eficaz para transmiti-lo ao receptor, de modo que este último tenha condições de receber a informação do modo mais preciso. Não é previsto que o receptor dê uma resposta.

2. *Comunicar*, do latim, tem o significado de “colocar em comum”:

- A comunicação é um processo circular em que emissor e receptor participam através de fases alternadas de expressão e de escuta. Cada um tem, por isso, a tarefa de exprimir/codificar idéias, pensamentos, vontades, etc., ou seja, escutar/decodificar/interpretar, para dar uma resposta adequada. Esta reciprocidade de empenho garante a circularidade do processo no qual o envolvimento é igual para ambos os participantes.
- Entre os significados extensíveis a “tornar comum” está “estar em relação”.

3. A *relação* é a estrutura que se tece nas trocas de comunicação interpessoal prolongada no tempo, com reciprocidade de intenções e mútua satisfação.

- Como significado, vimos que é considerada uma concepção do termo comunicar, que introduz, porém, uma fundamental variável temporal, que é muito significativa: uma boa relação é caracterizada pela permanência no tempo.
- Podemos dizer que se instaura uma relação entre duas ou mais pessoas/entidades que criam e mantêm - no tempo – um diálogo duradouro/vinculado, fundado sobre uma boa/satisfatória troca comunicacional.

A importância estratégica do complexo da atividade de comunicação na modernização das organizações tem trazido nos últimos anos uma verdadeira explosão de interesse pelo tema: aumentam as profissões especializadas, os cursos de formação de profissionais. Hoje qualquer pessoa está em condições de reconhecer os principais instrumentos desta disciplina (por exemplo os *spot* publicitário, um evento de relações públicas, etc), mas está sempre presente a dificuldade de distinguir entre informação, comunicação e relação.

Para compreender a fundo e praticamente a diferença, Carla Brotto sugere abordar a reflexão a partir das intenções e dos objetivos de quem – como sujeito ativo – decide informar, comunicar, relacionar-se (ou fazer atividades específicas de alguma delas).

Neste caso, o sujeito ativo – que pode ser uma instituição pública ou privada– já deve ter passado pelas fases que Brotto chama de preventivas:

- Ter detectado uma problemática ou carência ou ineficácia nos seus resultados de gestão em geral (como a prestação de um serviço) ou nos seus contatos com os interlocutores que para ela são importantes (como usuários, cidadãos, colaboradores); ou ter constatada a ineficácia dos instrumentos comunicacionais já adotados;
- Ter identificado uma possível solução emergencial do tipo comunicacional, como uma maior informação para fazer conhecer melhor o próprio serviço ou uma melhor comunicação a todos ou a interlocutores específicos ou uma gestão profissional do sistema relacional com os seus interlocutores prioritários (cidadãos, dependentes, colaboradores, etc.);
- Ter competência suficiente para saber que, para conseguir os objetivos, deverá empenhar-se a realizar ações segmentadas que sejam destinadas a tais interlocutores relevantes. (BROTTO:2005, pp.18-20)

Com base na análise desta série de elementos concatenados, a organização privada ou pública – como sujeito ativo – poderá decidir resolver o seu problema através de uma atividade ou outra entre aquelas apontadas, havendo, segundo a autora, as opções possíveis:

1. O sujeito ativo deverá “fazer informação” se deseja realizar uma transmissão eficaz de conteúdos, fatos, notícias. Portanto, seu empenho será o de exprimir com a máxima clareza de linguagem possível, preocupando-se de como tais conteúdos serão recebidos e interpretados pelo destinatário. Se não houver a intenção de dar continuidade a esse contato, o sujeito que faz informação não terá necessidade de averiguar a reação de quem receberá a notícia/fato, nem da sua opinião a respeito.
2. O sujeito ativo deverá “fazer comunicação” se pretende saber da resposta/reação que sua atividade terá sobre seus destinatários, criando com esses uma troca paritária e satisfatória em que será, alternadamente, transmissor e receptor, isto é, as já citadas fases de expressão e de escuta.
3. O sujeito ativo deverá “estar em relação” se, interagindo de modo satisfatório na comunicação, quiser também criar um diálogo durável, com a intenção que ele possa consolidar-se com o tempo, estabelecendo uma ligação verdadeira e permanente.

Paradoxalmente, pode-se afirmar que quem “faz comunicação” transmite os mesmos argumentos/conteúdos de quando “faz informação”, mas com uma atenção diferente às reações do destinatário. Por isso, voltamos aos pontos anteriormente abordados no artigo, para resgatar a necessidade de reformas estruturais na administração pública frente às mudanças da globalização e, a partir destas, estabelecer novas políticas de comunicação que contemplem aquele conceito de conscientização do público interno para as novas demandas do ambiente externo. Hoje, no Brasil e em muitos países – inclusive desenvolvidos - parece ainda não haver clareza sobre a finalidade da comunicação no setor público: informar, comunicar ou construir relacionamento.

Na pesquisa em andamento sobre comunicação pública⁶, quando se aborda o tema do diálogo com a sociedade, a totalidade dos entrevistados⁷ reconhece a necessidade de informar, comunicar e estabelecer relacionamentos, mas passa a listar ações realizadas na ponta do processo de comunicação, como produção de jornais, folhetos, *sites* governamentais

⁶ Mapa da comunicação no primeiro setor - pesquisa em desenvolvimento junto ao Departamento de Relações Públicas, Propaganda e Turismo da ECA, como parte das minhas atividades acadêmicas na USP.

⁷ Estão sendo entrevistados os responsáveis (diretores, assessores ou chefes, dependendo da área e da instância governamental) pela comunicação no setor escolhido.

interativos, reuniões com a comunidade e anúncios nos meios de comunicação de massa, ressaltando invariavelmente o uso de tecnologias importantes, como a Internet. Em nenhum momento, porém, são mencionadas políticas de comunicação ou planejamento estratégico de comunicação. Assim, tudo indica, corre-se o risco de, como alerta Marco Bombardelli, “o procedimento passar a ser a simples reprodução, através da tecnologia informática, dos procedimentos tradicionais, com a mesma sequência de vícios e equívocos da estrutura administrativa obsoleta, praticados com uma velocidade muito maior, proporcionada pelo instrumento utilizado” (in ARENA: 2004, p. 90).

Conclusão

O aspecto mais intrigante desta reflexão é que o comunicador governamental tem e terá, invariavelmente, interesse em estabelecer bom diálogo e boas relações com os cidadãos e usuários de serviços, localizados no ambiente externo, seja para obter aprovação dos seus atos e, com isso, manter bons índices de aprovação, pura e simplesmente, seja para garantir a ampliação de suas bases social e política com vistas à manutenção do poder.

Construir relacionamento é a mais complexa e delicada entre as atividades que possam ser implementadas em uma organização: o ente público que queira desenvolver de modo organizado e profissional atividade de relação com os seus interlocutores relevantes, toma uma decisão importante e responsável, geralmente conseqüente dos bons resultados já obtidos com uma atividade consolidada de informação e comunicação. Neste caso, poderá desenvolver canais de relacionamento a partir do diálogo interno, coordenado e permanente, com uma atividade profissional específica e segmentada no interior da administração pública. E isso requer, sem dúvida, uma remodelagem que formate as estruturas da administração pública para a contemporaneidade.

Uma vez consolidado o trabalho sistemático nesta atividade, poderá construir e comandar o seu sistema relacional com todos os públicos – externo e interno – este último hoje considerado em todas as organizações o mais precioso patrimônio.

Referências

BOMBARDELLI, M. *La comunicazione nell'organizzazione amministrativa*. In ARENA, G. (org) *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*. San Marino: Maggioli, 2004.

BROTTO, C. *Comunicazione e relazione all'interno dell'ente pubblico*. San Marino: Maggioli, 2005

FREGOLI, A. "La circolazione delle informazioni e delle conoscenze all'interno dell'ente locale ai fini del processo decisionale". In *Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, ano LXVIII, n. 11, 1992

GRABER, D. *Public Sector Communication*. Washington: Congressional Quarterly, 1992.

GRANDI, R. *La comunicazione pubblica: teorie, casi, profili normativi*, Roma: Carocci, 2002.

HOBBSAWN, E. *A era dos extremos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

MANCINI, P. *Manuale di comunicazione pubblica*. 5. ed. Roma: Editori Laterza, 2008.

MUZI FALCONI, M. *La struttura comunicazione nell'azienda pubblica: ruolo e funzioni*. Conferência no Congresso *La comunicazione nei servizi pubblici di igiene ambientale*. Belgirate, setembro de 1992.

REGO, F.G.T. *Tratado de Comunicação Organizacional e Política*. São Paulo: Pioneira Thonsom Learning, 2002.

ROVINETTI, A. *Diritto di parola*. Milão: Il Sole 24 ore Libri, 2000.