

A Comunicação como Efetivação da Transparência na Gestão Pública: um estudo de caso em uma Prefeitura Municipal no interior do Nordeste

Antonio Gil da COSTA JÚNIOR ¹
Carlos Eduardo de Mira COSTA ²

Resumo

Este trabalho aborda a importância da comunicação como ferramenta de efetivação da transparência na Gestão Pública Municipal e da comunicação institucional para a construção da identidade pública, limitando-se a estudar o caso específico da Prefeitura Municipal de Marcelino Vieira, interior do Rio Grande do Norte. O objetivo é pesquisar quais as formas de comunicação institucionais são mais comuns e investigar se estão sendo utilizadas em respeito ao direito à informação, pensando na concretização de um modelo que privilegie a transparente circulação de informações, tornando público as ações administrativas e o controle social dos atos do governo. Do tipo descritiva, de cunho qualitativo, esta pesquisa apresenta-se como bibliográfica e de estudo de caso. Para obtenção dos dados, além da observação, foram feitas entrevistas com Assessores da Gestão municipal, bem como com o Gestor, representante da mídia local e do poder legislativo. Conclui-se que a comunicação institucional trabalha a imagem da gestão através dos instrumentos disponíveis pelos meios de comunicação locais, e, além disso, utiliza essas tecnologias para a publicação dos atos públicos. Assegurando-se pelos dados coletados pode-se observar que o serviço público de comunicação na Gestão Municipal caminha lentamente, mas já é possível visualizar seus avanços. A pesquisa está balizada em definições importantes como: Instituição, *accountability*, comunicação institucional, Gestão pública, transparência, entre outras. Aborda-se no primeiro momento o caso da Gestão Pública, apresentando de forma contextualizada as possíveis definições e atribuições. Em seguida pontua-se o campo organizacional para introduzir a temática da comunicação institucional, para posteriormente, apresentar os resultados obtidos.

Palavras-chave: Comunicação Institucional. Gestão Pública. Transparência.

1 Introdução

No moderno contexto de democratização das sociedades tem havido uma crescente mobilização no sentido de que os gestores públicos ampliem a transparência sobre as suas ações, considerando a democratização do acesso às informações, em

¹ Doutorando em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: antonio.gil@gmail.com

² Mestrando em Meio Ambiente e Recursos Hídricos pela Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI). E-mail: cadumira@gmail.com

contraposição ao sigilo das mesmas, uma vez que a crescente difusão das inovações tecnológicas tem exigido da Gestão Pública uma constante adaptação ao novo paradigma da chamada sociedade do conhecimento.

Neste sentido, o que se observa é que a circulação de informação tem atingido escalas jamais vistas, situando nesse contexto a transparência pública, de modo que a ampliação da divulgação das ações contribui para o fortalecimento da democracia, prestigiando e desenvolvendo noções de cidadania.

Destarte, cabe salientar que esta pesquisa se propõe a estudar a importância da comunicação institucional para a construção da identidade pública creditiva e, conseqüentemente, como ferramenta de efetivação da transparência na Gestão Pública Municipal, limitando-se a estudar o caso específico da Prefeitura Municipal de Marcelino Vieira, cidade do interior do Rio Grande do Norte. O direcionamento principal que aqui será feito reside na preocupação de investigar quais as formas de comunicação institucionais são mais comuns, e se algumas destas formas estão sendo utilizadas à serviço da transparência e democracia pela Gestão Pública Municipal de Marcelino Vieira/RN em respeito ao direito à informação.

Sendo assim, parte-se do princípio de que a transparência é a única maneira de prevenir que determinados atos da gestão pública estejam mascarados ou viciados, permitindo à sociedade conhecer de que maneira seus representantes estão gerindo a “coisa pública”, e se estão satisfazendo aos princípios básicos de legalidade, imparcialidade, honestidade e lealdade. Para isso, há que se respeitar o direito à informação, pensando na concretização de um modelo que privilegie a transparente circulação de informações, na publicização das ações administrativas e no controle social dos atos do governo.

Em relação à publicização, apesar de ser um termo relativamente novo, já tornou-se comumente usado principalmente na área de comunicação, aproximando-se à noção de marketing e tendo na sua constituição a raiz *public*, a qual se agrega o sufixo *izar*, elemento linguístico que exprime uma relação causal, que resulta no entendimento do termo como a ação de tornar público algum fazer.

No trajeto desse trabalho abordamos no primeiro momento o caso da Gestão Pública, apresentando de forma contextualizada as possíveis definições e atribuições. Em seguida pontua-se o campo organizacional para introduzir a temática da

comunicação institucional. Nesse trajeto enfatiza-se as relações dos indivíduos com as organizações e aborda-se os aspectos institucionais a fim de compreender estrutura e funcionamento para, conseqüentemente, associar a estes o processo comunicativo.

A pesquisa está balizada em definições importantes como: Instituição, *accountability*, comunicação institucional, Gestão pública, transparência, entre outras. Neste sentido, este estudo pretende responder a seguinte questão: *como a comunicação institucional e as tecnologias disponíveis podem trabalhar a imagem administrativa e garantir a transparência dos atos públicos para o aperfeiçoamento democrático?*

É fato que a circulação de informação tem atingido escalas jamais vistas e uma diversidade de acesso que justifica a heterogeneidade dos públicos e suas formas de mobilização. Neste sentido, a publicização das ações e serviços das Gestões Pública torna-se mais que uma obrigação legal, mas também uma necessidade imprescindível de democracia. E seria essa então, a motivação para este estudo no âmbito da Gestão Pública Municipal. Uma iniciativa que se propõe a estudar as formas de comunicação institucional e a aplicabilidade dessas estratégias para dar mais transparência aos atos públicos.

Sustentada por importantes contribuições de Kunsch (2003), Lassance (2010), Coelho (2000), Campos (1990), Sardinha (2010), Duarte (2009), entre outros, esta pesquisa esforça-se por destacar que um serviço público de comunicação é a maneira concreta e sistemática de institucionalização de um tipo peculiar e próprio de comunicação. E a falta desta, acaba incentivando um tipo comum de dissimulação: a de que os assuntos públicos são para especialistas, difíceis de serem abertos a qualquer um, ao mesmo tempo em que se anuncia uma desqualificação da informação governamental.

Deste modo, democratizar a informação e abrir-se ao debate só vem contribuir para que a gestão pública municipal desenvolva seu papel de mediadora entre os interesses públicos e as instâncias políticas. E mais, que essa mediação seja feita com transparência. Afinal, nada mais coerente do que a população saber o que se passa no âmbito da administração. Nesta perspectiva, os gestores públicos municipais precisam relacionar-se com a população a partir de referenciais como identidade e cidadania.

Esta pesquisa atém-se ao caso do Município de Marcelino Vieira-RN para estudar especificamente a comunicação institucional no contexto local, analisando suas formas de apresentação e direcionamento, recepção do público, atuação profissional e

condução dos trabalhos. Com isso, os vieses explicativo, exploratório e descritivo possibilitarão a análise da realidade averiguada e a consequente sugestão de medidas. Sendo assim, este projeto trabalha com esta temática por interesses de cunho social e epistemológico, de modo que a afinidade com o objeto permita maior aprofundamento na pesquisa. Dessa forma, abalizada por importantes fundamentações e delineada pela prática observacional do estudo de caso, o encaminhamento desta pesquisa torna-se pertinente tanto para os campos da Gestão e Administração Pública quanto da Comunicação.

Sendo assim, pretende-se que este trabalho possa gerar iniciativas comunicativas institucionalizadas que visem a transparência dos atos públicos, trazendo benefícios tanto para o município trabalhado quanto para outras experiências que surgirem a partir deste. No mais, a intenção é ainda dialogar com outros estudos desenvolvidos na área, ampliando as discussões e contribuindo com o fazer científico, inscrevendo-se como uma entre tantas possibilidades de abordagem, não objetivando realizar um fechamento da temática, mas, sobretudo, somar, com outros trabalhos.

2 Comunicação institucional e gestão pública: articulando conceitos e reflexões

Em tempos de modernidade, principalmente, pensar na Gestão Pública sem pensar na comunicação como parte indispensável do processo é praticamente impossível. E neste contexto, diante de tantas inovações e necessidades que surgem, a comunicação tem sido senão a mais importante, uma das mais urgentes, o que faz a Comunicação Institucional ser vista como articuladora das ações e mediadora da Gestão Pública transparente.

Nesta perspectiva, para fundamentar este trabalho faz-se necessário historicizar alguns fenômenos, revisar outros conceitos e refletir sobre seus papéis.

2.1 A crise do Estado e o modelo de Gestão Pública: breves considerações

A crise econômica dos anos 70 que atingiu os países desenvolvidos, principalmente os europeus, tomou proporções mundiais. A maioria das teorias explicativas dessa crise deu conta de que o Estado seria o responsável e que por isso

precisaria passar por uma reforma. Apesar das explicações divergirem, todas elas concordavam com a necessidade de reformar o Estado para que o mesmo se tornasse ágil e eficiente no atendimento às demandas.

Nesse caso, a reforma do Estado desloca-se para a busca de alternativas e o reconhecimento de que o crescimento e a conquista de um novo patamar econômico não se produzem aleatoriamente, mas resultam de políticas e escolhas a fim de elevar o nível de bem-estar da sociedade.

A ênfase agora incidia sobre o Estado enquanto organização que precisava ser eficiente e efetiva, atuando como regulador e organizador social. Segundo Bresser Pereira (2004, p. 9) “o bom estado se desponha em instituições que asseguram que os objetivos básicos da sociedade sejam alcançados”. Daí surgia a responsabilidade do Estado em manter a coesão social para enfrentar os desafios da modernização. Com isso cresciam as críticas sobre o Estado Burocrático, que era pouco atento às demandas dos cidadãos porque era um modelo caracterizado pela impessoalidade e constituído de regras pouco eficientes para lidar com as mudanças do mundo moderno.

Embora as críticas não se limitarem apenas ao modelo burocrático, foi a partir dele que na década de 80 surgiram novas formulações teóricas, entre elas a Nova Gestão Pública (NGP). De acordo com Araújo (2010, p. 145) constituem ideias centrais da NGP:

Estado administrado ao estilo da iniciativa privada; contratos de gestão entre unidades; avaliação de desempenho; ênfase em resultados; reforço do poder da burocracia; focalização na eficiência; busca de mecanismos regulatórios; introdução sistemática de conceitos de produtividade; flexibilidade; competitividade administrada; participação dos agentes sociais e controle de resultados; foco no cidadão, orçamento e avaliação por resultados e performance; fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia; descentralização na formulação e execução de políticas; maior autonomia às unidades executoras.

Este novo ideário é expressado por Lawrence e Thompson (1999) com a adoção dos conceitos como reestruturação, reengenharia, reinvenção, realinhamento e reconceitualização. Diante disso é importante destacar que a reforma tem sido motivada pela preocupação de tornar o estado mais eficiente para atender as demandas crescentes, garantindo proteção ao cidadão. Com isso outra ideia foi popularizada nesse contexto: *responsabilização*.

O conceito de responsabilização está associado às preocupações com a eficiência da gestão. Expressado na língua inglesa pelo termo *accountability*, significa obrigação de prestar contas. O termo que tem a mesma raiz semântica de *responsabilidade* implica no envolvimento pessoal na ação e compromisso com a coisa pública, refletindo uma obrigação moral. Conforme assinala Coelho (2000, p. 171) “a sociedade tem esperança que *accountable* seja um modelo de responsabilidade moral”. E complementa:

[...] uma instituição é *accountable* quando é responsável por decisões e pelas consequências de suas ações e inações, e, assim, ser um exemplo para outros. Aquele que é *accountable* acolhe a responsabilidade e mantém sua integridade, evadindo a “aparência de improbidade” e resguardando (no caso de uma organização) sua reputação (COELHO, 2000, p. 171).

Sendo assim, *accountability* é um termo muito mais próximo da noção de comprometimento social, abarcando todos os aspectos que dele provêm. Segundo Oliveira (2003, p. 6) “ser considerado *accountable* é contar com alto nível de credibilidade junto à sociedade e aos mais diferentes públicos”. Este conceito é o que muitas organizações buscam na atualidade, pois a relação destas com seus diferentes públicos vem demandando que seja estabelecida uma postura ética, que manifeste confiança. E este fato é essencial para todos os âmbitos da sociedade, e com evidência para o governo.

E a preocupação com a responsabilização, que era assunto ausente da agenda política dos governos, passa a ocupar espaço prioritário apontando para o caminho de uma nova gestão pública.

Para dar continuidade a este estudo, cabe aqui resgatar alguns fatos a fim de contextualizar os momentos históricos que marcaram esse processo de mudança do Estado.

No Brasil predominou o estado patrimonialista até meados da década de 30. Esse modelo era um reflexo extensivo do poder soberano, tendo entre suas principais características as relações de lealdade pessoal, o clientelismo e o nepotismo.

Os primeiros relatos de organização governamental no Brasil datam ao período da transferência da corte de Lisboa rumo ao Rio de Janeiro, quando D. João formou os Ministérios de Negócios do Reino; de Negócios da Marinha e Ultramar; e de Negócios Estrangeiros e da Guerra. O contexto era caracterizado pelo patrimonialismo - modelo caracterizado pela impossibilidade de distinção entre os interesses público e privado; nele, a

máquina Estatal funciona como uma extensão do poder do soberano e os cargos são considerados prebendas; produz, como consequência o clientelismo, a corrupção e o nepotismo (MARINI, 2004, p. 2-3).

No ensejo de confrontar os problemas oriundos da forte cultura patrimonialista, foi implementado no Brasil, em meados dos anos 30, o modelo de administração burocrática weberiano³.

Quando da promulgação da Constituição de 1934 foram introduzidas duas inovações: o fim das discriminações quanto ao sexo e ao estado civil e o direito ao livre acesso a todos os brasileiros aos cargos público; existentes nas legislações anteriores.

Na época, o país vivia um contexto caracterizado por um modelo de desenvolvimento tradicional focado na industrialização e um tipo de Estado com intensa orientação nacionalista, centralizador e abalizado no estatismo dirigista.

Dentro desse contexto, foi criado o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), em 1936, que acolheu as funções de implementar essas diretrizes e de supervisionar a administração pública. No entanto, mesmo com a adoção de orçamentos e planos, a institucionalização do concurso público e do treinamento sistemático; a cultura patrimonialista seguia vigente.

Em meados dos anos 70 foi criada a Secretaria da Modernização, ligada ao Ministério do Planejamento, que então recebeu a denominação de Ministério do Planejamento e Coordenação Geral com a responsabilidade de introduzir novas técnicas de gestão, particularmente na área da administração de recursos humanos e desenvolvimento organizacional. Com isso, em 1979, foi criado o Programa Nacional de Desburocratização com o objetivo de reduzir o problema da centralização e do excesso de formalismo que caracterizavam o funcionamento da máquina pública.

Segundo Marini (2004), a crise dos anos 70 que provocou ações de reconfiguração das estratégias empresariais e reestruturação econômica chega ao começo dos anos 80 a partir de três manifestações básicas: crise financeira (inabilidade de gerar poupança pública para a realização dos investimentos sociais), crise de

³ A teoria weberiana considera as organizações como sistemas burocráticos, que constituem o ponto de partida para sociólogos e cientistas políticos no estudo das organizações. Weber concebeu a Teoria da Burocracia para tornar a organização eficiente e eficaz, garantindo rapidez; racionalidade; homogeneidade de interpretação das normas; redução dos atritos e discriminações; padronização da liderança (decisões iguais em situações iguais) e o alcance dos objetivos. Max Weber foi o primeiro teórico dessa abordagem, que em uma análise voltada para a estrutura, acreditava que a burocracia era a organização por excelência.

identidade (transição distinguida pelo abandono de alguns papéis tradicionais e inclusão de novos) e crise do modo de administrar (explicada pelo esgotamento do modelo burocrático).

Inicialmente na Grã-Bretanha e depois adotada em diversos outros países, a estratégia de enfrentamento ficou conhecida como Nova Gestão Pública (*New Public Management*) ou reforma gerencial. Esta estratégia visava melhorar a eficiência da ação estatal e/ou fortalecer a transparência e o controle social.

No entanto, somente na segunda metade dos anos 90 este movimento chega à América Latina e ao Brasil, em particular, mais precisamente no início do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, em um contexto semelhante ao de outros países da região, marcado pelo agravamento da crise financeira do Estado e pela urgência de reformas estruturais comprometidas durante a campanha eleitoral presidencial e iniciadas poucos meses antes da posse com o Plano Real (plano de estabilização econômica). Com isso se destacava a necessidade de repensar a gestão pública a partir de sinais claros do esgotamento do modelo burocrático em vigência.

De acordo com Marini (2004) uma das primeiras demonstrações da prioridade atribuída às reformas da administração pública brasileira foi dada em 1995, quando da transformação da então Secretaria da Administração Federal (SAF) em um novo ministério, e em seguida com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado que oportunamente refletiu sobre as formas de administração experimentadas:

[...] além do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), foram instalados: a Câmara da Reforma do Estado, instância interministerial deliberativa sobre planos e projetos de implementação da reforma; e um Conselho da Reforma do Estado, integrado por representantes da sociedade civil, com atribuições de assessorar a Câmara nesta matéria. Ainda em 1995, foi preparado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, planejamento de expressão da visão estratégica e orientador dos projetos de reforma, que teve como ponto de partida uma reflexão conceitual sobre as três formas de administração pública: patrimonialista (ainda presente em algumas práticas); burocrática (dominante, como cultura); e gerencial (emergente e pretendida) (MARINI, 2004, p. 13-14).

O MARE foi extinto em 1999, no segundo governo FHC, sendo substituído pelo Ministério do Planejamento (que passou a ser denominado Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), num esforço de integração dos principais instrumentos de gerenciamento governamental: planejamento, orçamento e gestão.

De forma geral, as experiências deste período tiveram o mérito de recolocar na agenda do governo, mesmo que de forma fragmentada, os temas gestão e planejamento, e claro, de comunicação.

Nos anos 90 a Administração Pública tem um período profícuo com a investida do governo em inovações tecnológicas que propiciam o acesso dos computadores às redes informatizadas no âmbito público, permitindo o processo de influência mútua do cidadão com os diversos órgãos prestadores de serviços públicos, desenvolvendo-se novas oportunidades para o campo da comunicação. Essa participação no setor público envolve os sistemas de Planejamento Participativo, Autogestão, Cogestão, Comunidades virtuais, Orçamento Participativo e os Instrumentos de Consulta Constitucional.

Em 2002, no campo da gestão pública, o Governo Lula adotou um plano de otimização, primando pela seleção de programas e revisão de seus processos visando reduzir custos, melhorar a qualidade e reduzir tempo de execução. Com visão duradoura, o governo elaborou o PPA⁴ 2004 – 2007, denominado Plano Brasil de Todos, e construiu o Plano de Gestão Pública orientado para o fortalecimento da capacidade de governo alinhado à realização dos programas previstos no PPA.

Outra iniciativa importante foi o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública, instituído através do Decreto nº 5.378 de 23 de fevereiro de 2005. O programa é o fruto do desenvolvimento histórico de diversas ações do Governo Federal para a ascensão da gestão pública de excelência, visando colaborar para a qualidade dos serviços públicos oferecidos ao cidadão e para a ampliação da competitividade do País.

O PPA 2008 – 2011 organizou as ações do governo em três eixos: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade.

O ano de 2009 foi instituído, através de decreto presidencial, como o Ano Nacional da Gestão Pública. Os rumos do Programa para realização de sua missão foram adequados de forma a promover a construção coletiva de uma agenda de gestão e a união das instituições aos princípios da Carta de Brasília, documento elaborado em conjunto pelo Ministério do Planejamento e pelo CONSAD (Conselho Nacional de

⁴ O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento mediador entre o planejamento de longo prazo e os orçamentos anuais que consolidam a alocação dos recursos públicos a cada exercício.

Secretários de Estado da Administração) e que contém um conjunto de orientações para a melhoria da gestão pública no País. Em especial, foi criado um fórum nacional permanente de discussão do tema. Foi lançado o Portal Nacional da Gestão Pública (www.gespublica.gov.br) e os processos de trabalho que sustentam o GesPública passaram a ter a articulação, o fomento e a mobilização de redes de gestão, com geração de conhecimento em gestão pública.

Muitas são as interpretações diante das reformas administrativas pelas quais o país está constantemente sendo submetido. Uns enxergam claras possibilidades de gestão excelente, outros consideram que isso ainda está muito distante.

De acordo com Araújo (2010, p. 167), por exemplo, a corrupção e a burocracia são males que ainda degeneram a administração pública brasileira. Para a autora “os limites do nosso sistema político não possibilitariam avançar para uma gestão pública de qualidade”.

2.1.1 Gestão Pública: um parêntese necessário

Mesmo se falando tanto sobre gestão pública, cabe aqui um parêntese explicativo. Primeiro, é imprescindível não enxergar a Gestão Pública do ponto de vista meramente administrativo, já que seus resultados são de natureza social. Logo, ela também precisa ser vista sob a ótica da política. Depois, é preciso compreendê-la do ponto de vista conceitual, embora, pela sua complexidade, não seja fácil defini-la.

Segundo Lima (2010, p. 13) Gestão Pública é a capacidade de condução da missão de organização. Constitui-se de um sistema integrado de ações de planejamento, organização, direção e controle. Trata-se de utilizar da melhor forma possível o recurso disponível para obter, através de ações, os melhores resultados. A partir disso o interesse e a satisfação da sociedade prevalece sobre o interesse particular, e, o Estado, em atendimento ao princípio da eficiência e da continuidade dos serviços públicos deve atuar de forma legal, utilizando dos seus mecanismos de fiscalização e controle, para garantir a qualidade e a efetividade de suas atividades.

A partir dessa lógica, outros conceitos também merecem ser revisitados, como é o caso de eficiência, eficácia e efetividade na gestão. De forma breve, e simplista, no uso corrente, a efetividade diz respeito à capacidade de se promover resultados

pretendidos; a eficiência denotaria competência para se produzir resultados com dispêndio mínimo de recursos e esforços; e a eficácia, por sua vez, remete a resultados desejados de experimentos.

Percebe-se, então, que a eficiência e a eficácia não podem ser avaliadas sem a determinação do grau de efetividade em cada ação ou obra pública. Em outras palavras, não havendo geração do bem comum, ou evidente contribuição à sua manutenção ou expansão, não pode haver eficiência ou eficácia públicas. (LIMA, 2010, p. 14-15)

Nesse caso, a otimização dos recursos – eficiência – depende da qualidade das práticas de gestão. Lima (2010, p. 14) explica que eficiência não quer dizer redução de custo, mas competência gerencial para empregar os recursos disponíveis da melhor maneira. Sendo assim, entre o recurso e a ação está a eficiência, e, entre a ação e o resultado está a eficácia. Neste caso, a eficácia pode ser entendida como o alcance das metas. E, a efetividade, como o objetivo alcançado.

Neste sentido, a nova gestão pública do século XXI demanda integração do desenvolvimento econômico com o desenvolvimento social e sustentável. No entanto, a crise de governabilidade, o descrédito nas instituições, a deficiência no modo de administrar e a baixa qualidade na prestação de serviços públicos estão presentes na gestão pública brasileira (FERRAREZI, 2007 apud ARAÚJO, 2010).

Neste contexto, observa-se a necessidade de reflexão do tema na agenda política dos governos a fim de prover políticas públicas que promovam inclusão e participação, constituindo um espaço de diálogo e democracia.

Assim a gestão pública brasileira ideal não será resultado apenas de mudanças legislativas propostas pelas reformas, mas mantém fortes ligações com a cultura fundamentada no conhecimento, envolvendo cidadão e agentes públicos.

2.1.2 O gestor público

O gestor público é entendido aqui como o responsável pelas atividades de planejamento, organização, liderança e controle de uma organização pública. Convencionalmente é visto como aquele que atende o interesse público.

Nesta perspectiva Ckagnazaroff (2002, p. 38) aponta que existem duas teorias que podem explicar isso:

A teoria clássica da administração pública afirma que os gestores públicos atuam em direção ao interesse público. Isto os diferencia dos líderes da máquina privada. Por outro lado, a teoria da escolha pública afirma que não haveria essa diferenciação. Segundo esta teoria, tanto os gestores da máquina pública quanto os gerentes da máquina privada atuariam visando maximizar uma função objetiva privada.

A questão do empreendedorismo é algo que, embora mais comum no setor privado, também tem aparecido constantemente em diferentes propostas de reforma do Estado e, com o passar do tempo, tem se tornado uma característica urgente dos gestores públicos.

Empreendedorismo é entendido aqui como o esforço de atingir objetivos através da seleção de meios efetivos levando em conta normas apropriadas de ética, racionalidade e maximização. O que se percebe, na verdade, é uma combinação dos princípios de empreendedorismo com os princípios de administração.

2.2 Comunicação Integrada: Definições competências e possibilidades

A atual conjuntura em que o Estado se organiza sugere reflexões acerca de várias temáticas ramificadas no contexto da sociedade organizacional, tendo em vista a busca constante do equilíbrio.

A Comunicação integrada consiste, na verdade, em um conjunto de articulações e estratégias para garantir essa estabilidade e controle, sobretudo, a essa grande organização e à gestão pública.

2.2.1 Organizações e Instituições

De fato, estamos imersos numa grande sociedade organizacional que, por sua vez, é composta de vários tipos diferentes de organizações que estão permanentemente ligadas à vida das pessoas.

As organizações sempre existiram, e aumentam a cada dia para atender às demandas sociais e mercadológicas existentes. Esse conjunto diversificado de organizações é que viabiliza todo o funcionamento da sociedade e permite a satisfação

das necessidades humanas. Diante disso, é conveniente conceituarmos e conhecermos os princípios das organizações e instituições, tais como suas aproximações e distanciamentos.

O objetivo aqui, na verdade, é elucidar alguns conceitos relativos às organizações e diferenciá-los de instituições, para, por conseguinte, alicerçarmos as bases de compreensão dos fenômenos da comunicação institucional, ora objeto deste estudo.

Para Kunsch (2003, p. 22) quando se procura definir e conceituar as organizações, dois aspectos são amplamente abordados “[...] o ato e efeito de “organizar”, que é uma das funções de administração; e o uso do termo “organização”, como expressão de um agrupamento planejado de pessoas que desempenham funções [...]”.

O termo organização procede do grego *organon*, que significa órgão. Daí a assimilação da sua destinação essencial que diz respeito à preocupação com os *órgãos*, sejam eles empresas, instituições ou entidades, criadas para desempenhar determinadas funções.

O autor Alexandre Morgado Mattos desenvolveu um minucioso estudo sobre a natureza das organizações, e apresentou dois significados básicos:

Organização significa estudar órgãos e sobre eles agir, isto é, sobre as empresas, instituições e os empreendimentos humanos, com o fim de torná-los mais eficazes e eficientes[...]. Organização significa um “órgão”, ou seja, um meio ou instrumento pelo qual um ato é executado ou um fim é alcançado[...] (apud Kunsch, 2003, p. 24).

A organização, segundo Chiavenato (1997), pode ser caracterizada através de quatro princípios básicos: a *divisão do trabalho*, que nada mais é do que a maneira pela qual um processo complexo pode ser decomposto em uma série de pequenas tarefas que o constituem; a *especialização*, que implica que cada órgão ou cargo passe a ter funções e tarefas específicas e especializadas; a *hierarquia*, que divide a organização em camadas ou escalas ou níveis de autoridade, tendo os superiores certa autoridade sobre os inferiores; e a *distribuição da autoridade e da responsabilidade*.

Já Vasconcelos e Hemsley (1986) entendem que a estrutura organizacional é o resultado da interação entre os seguintes aspectos: escolha dos critérios de

departamentalização; definição quanto à centralização ou descentralização de áreas de apoio; localização de assessorias; decisão quanto à amplitude de controle; definição do nível de descentralização de autoridade; sistema de comunicação; e definição quanto ao grau de formalização.

Lapassade (1983) esclarece que o termo organização tem pelo menos duas significações. A primeira designa um ato organizador que é exercido nas instituições; e a segunda, se refere a realidades sociais. O autor chama ainda de organização social uma coletividade instituída com vistas a objetivos definidos tais como a produção, a distribuição de bens, a formação de homens (apud KUNSCH, 2003).

Temos visto comumente, na cotidianidade, os termos organizações e instituições sendo usados como sinônimos para referir-se às mais diversas tipologias, como empresas públicas ou privadas, escolas, universidades, ONGs, órgãos públicos, etc. A tentativa aqui é por reproduzirmos comparações e conseqüentemente conceituar estes termos.

Kunsch (2003) cita Pereira (1988, p. 9-10):

Organização é puramente um instrumento técnico, racional, usado para canalizar a energia humana para atingir objetivos prefixados, em que a sobrevivência depende exclusivamente da sua capacidade de alcançar os resultados e adaptar-se às mudanças ambientais para impedir a obsolescência técnica. Instituição é um organismo vivo, resultado de necessidades e pressões sociais, valorizada pelos seus sujeitos e pelo ambiente, portadora de identidade própria, que se preocupa não somente com lucros ou resultados, mas com a sobrevivência e perenidade conduzida por um claro sentido de missão. As pessoas constroem suas vidas em torno delas, identificam-se com elas e tornam-se dependentes delas.

Neste sentido, as instituições se comportam como organizações que incorporam normas e valores considerados valiosos para os membros e sociedade.

De acordo com os sociólogos Horton e Hunt (1980) a instituição tem a função de atender a determinada necessidade básica da sociedade e é formada por membros que têm seu conjunto de valores e crenças. Para diferenciar os termos, Bernardes (1988, p. 21) cita os sociólogos:

O termo instituição antropológicamente não se aplica para denotar uma fundação, empresa ou estabelecimento de ensino, como a linguagem comum geralmente o faz. Essa definição é importante, pois as ciências sociais

designam por instituição um fenômeno que ocorre na sociedade e não em uma determinada associação de pessoas, como clube, repartição pública, loja comercial ou seita religiosa (HORTON; HUNT, 1980 apud BERNARDES, 1988, p. 21).

Na prática, os termos são usados de forma indiscriminada. Mas é importante destacarmos que as instituições são sistemas organizados que incorporam valores e procedimentos comuns para atender às necessidades sociais. Quando essas atividades desenvolvidas se padronizam podemos dizer que o comportamento foi institucionalizado, considerando ainda que cada instituição inclui um conjunto de traços institucionais, como por exemplo, os códigos, regimentos, valores, símbolos, etc. Nesta perspectiva, a instituição tem a sociedade como seu princípio e sua referência normativa e valorativa.

Sobre a institucionalização, Kunsch (2003, p. 39) cita Selznick (1972) e afirma que “a institucionalização é um processo. É algo que acontece a uma organização com o passar do tempo [...]”. No entanto, seria ingênuo pensar que bastaria a organização valer-se de algumas estratégias para assumir-se como posição de instituição.

É lógico que não se pretende aqui minimizar a complexidade dos termos com definições reducionistas, mas apenas sugerir possibilidades de reflexão, visto que, até hoje, essa abordagem ainda não está plenamente esclarecida.

2.2.2 Processo comunicativo e os meios de comunicação

Para a compreensão de práticas e desafios da comunicação na Gestão Pública faz-se necessário definir conceitos fundamentais que permitam situar essas práticas e desafios com o aprofundamento teórico que esta reflexão demanda. Para assimilação, algumas definições são essenciais. Embora haja algumas discordâncias em termos de nomenclatura, é inegável que a Comunicação tem exercido um poder expressivo no dia-a-dia da vida organizacional e nos processos de gestão pública.

Quando nos referimos ao processo comunicativo não tratamos apenas dos elementos básicos: fonte, codificação, canal, mensagem, decodificação e receptor, amplamente conhecidos nos estudos da teoria da comunicação. O mais importante aqui, a se destacar, é o processo de relações entre os indivíduos e as instituições. De forma geral, sabe-se que as instituições são fontes de informações para seus públicos, logo,

seus atos comunicativos geram resultados. O desafio é, portanto, converter esses resultados em comunicação efetiva e de credibilidade.

Não é novidade para ninguém que as organizações precisam se valer de alguns meios de comunicação para processar informações para os seus públicos internos e externos.

Tradicionalmente, as discussões sobre os meios de comunicação centralizam-se na capacidade das instituições midiáticas e das tecnologias de comunicação de cumprir um papel na democratização das sociedades, na criação de uma esfera pública mediante a qual as pessoas possam participar de assuntos cívicos, no destaque da identidade nacional e cultural, na promoção da expressão e do diálogo criativo.

O sistema de comunicação nas organizações se efetiva por duas redes: a informal e a formal. A primeira emerge das relações sociais entre as pessoas. Nesse caso, as conversas e a livre expressão de pensamento, por exemplo. O necessário nessa rede é canalizá-la construtivamente a fim de evitar rumores que destruam a imagem da organização ou atrase a execução de seus projetos.

A rede formal é a que procede a estrutura organizacional propriamente dita e de onde circula uma gama de informações por diferentes veículos impressos, visuais, auditivos, eletrônicos, etc. Trata-se, na verdade, da comunicação administrativa, e está ligada diretamente a cerne deste trabalho pelo viés da comunicação institucional.

2.2.3 O desafio da comunicação integrada

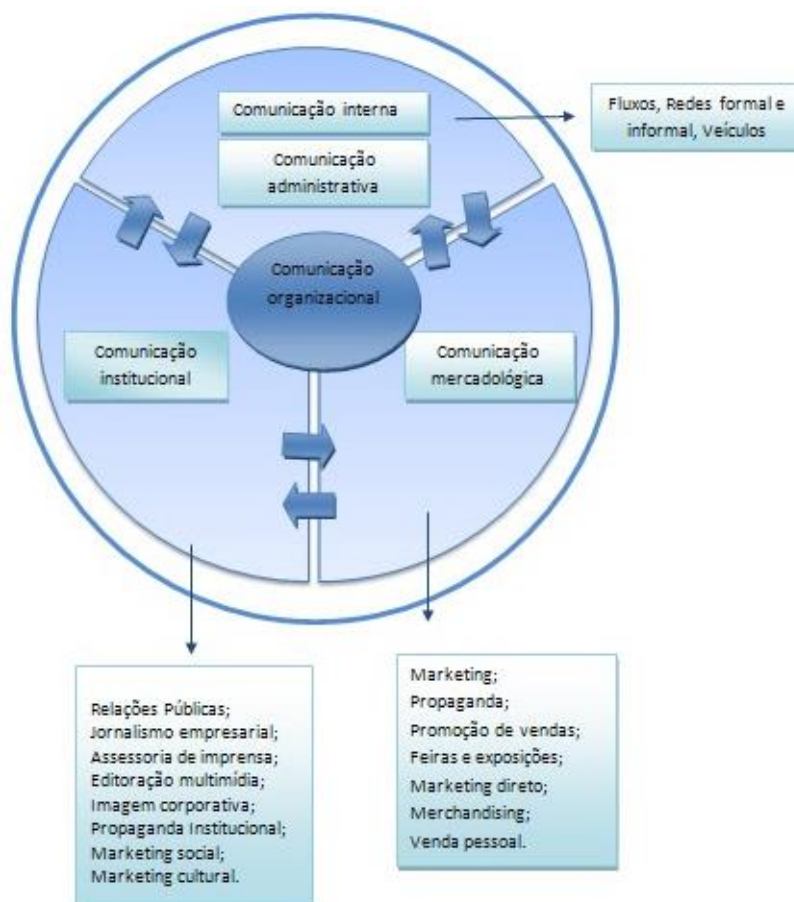
Entende-se por comunicação integrada a convergência das diversas áreas, atuando com sintonia. Através da figura 1 é possível compreender como funciona o processo de comunicação organizacional integrada. A mesma pressupõe uma junção de variadas formas de comunicação, chamada de composto da comunicação. Segundo Kunsch (2003) são essas formas de comunicação que permitem a uma organização se relacionar com seu universo de públicos e com a sociedade em geral.

Pela figura 1 é possível perceber que entre as grandes áreas da comunicação organizacional integrada está a comunicação institucional.

Antes, porém, de destacarmos preferencialmente a comunicação institucional devido o recorte proposto, faz-se necessário citar as demais áreas e explicitá-las, mesmo

que sucintamente. Primeiro, é preciso deixar claro que essas formas de comunicação podem tanto ser encontradas no setor público quanto privado, mas cada uma com sua peculiaridade.

Figura 1 - Comunicação Organizacional Integrada.



Fonte: Adaptado de Kunsch (2003)

A comunicação administrativa é a que se processa dentro da organização, no âmbito das funções administrativas. Administrar uma organização consiste em planejar, coordenar, dirigir e controlar seus recursos de maneira que se obtenham alta produtividade, baixo custo e maior lucro. A comunicação mercadológica é a que se responsabiliza por toda a produção comunicativa em torno dos objetivos mercadológicos, vinculando-se ao marketing de negócios. A comunicação interna, por sua vez, seria um setor planejado para viabilizar a interação entre a organização e seus empregados, usando as ferramentas da comunicação institucional. Na verdade, a

comunicação interna compatibiliza os interesses da empresa e dos empregados através do estímulo ao diálogo e à troca de informações. E a comunicação Institucional, que veremos a seguir, está diretamente relacionada aos aspectos corporativos e a imagem pública das organizações.

2.3 Comunicação institucional

A comunicação institucional é responsável direta pela construção da imagem e identidade corporativa, de modo que se construa uma personalidade positiva da instituição. Kunsch (2003, p. 164) recorre ao professor Abílio da Fonseca e cita que a comunicação institucional pode ser designada como um conjunto de procedimentos destinados a difundir informações de interesse público sobre as filosofias, as práticas e as políticas das organizações.

Para explicar melhor, Novelli (2009) recorre a Zémor (1995) e explica que “a comunicação institucional tem por objetivo apresentar o papel da organização, afirmar sua identidade e imagem, levar em conta o conjunto de suas atividades e acompanhar a política da instituição”.

A comunicação institucional facilita a identificação entre instituições e cidadãos e dá sustentação a esse vínculo na medida em que legitima essa relação e reforça a identidade institucional. Essa identidade se manifesta na produção simbólica da instituição, através de discursos, atividades e relações hierárquicas. Sendo assim, precisa-se ainda considerar a importância da comunicação interna para solidificar as relações e criar um ambiente adequado para oferecer os devidos serviços.

Segundo Riccordi⁵ a política de comunicação institucional de uma administração pública objetiva:

- a. Dar publicidade aos atos do governo e deles prestar contas aos cidadãos;
- b. Propiciar compreensão sobre as ações da administração;
- c. Dar visibilidade à administração;
- d. Educar para a cidadania;

⁵ Paulo de Tarso Riccordi é jornalista e professor universitário. Consultor em Comunicação. Professor visitante do Centro Internacional de Estudios Superiores en Comunicación para América Latina (Ciespal) em Quito, Equador. Ex-coordenador de Comunicação da bancada petista da Assembleia Estadual Constituinte e ex-coordenador de Políticas Públicas de Comunicação da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, RS.

e. Dar atendimento ao cidadão em suas demandas por informações e conhecimento sobre a administração pública;

f. Abrir canais de democratização do Estado e da sociedade.

Deste modo, um dos principais objetivos da comunicação institucional é o estabelecimento de relações duradouras com seus públicos, independente de ser voltada para o público interno ou externo. Além disso, destaca-se a importância do conhecimento com relação ao que está sendo veiculado, para que a partir deste conhecimento o gestor responsável por esta comunicação possa utilizar o melhor instrumento disponibilizado pelas ferramentas da Comunicação Institucional.

A comunicação institucional é formada pelos instrumentos que convergem para formatar uma comunicação da organização em si, como sujeito institucional, perante seus públicos, a opinião pública e a sociedade em geral.

2.4 Comunicação no setor público

A comunicação pública, ou mais precisamente a ação desenvolvida pelos governos e pelas instituições públicas direcionada à sociedade ou ao cidadão, tem uma trajetória bem singular no Brasil. Na verdade, a comunicação no setor público brasileiro tem se caracterizado mais pela ação de comunicação social do governo do que pela prática de comunicação adotada no serviço público em geral. Um exemplo disso foi a criação do Departamento de Informação e Propaganda (DIP) em 1939, pelo Governo Vargas. O DIP marcou bastante a comunicação pública no Brasil. Naquele contexto, diante da crise hegemônica, Vargas buscava legitimação na mobilização das massas populares, daí sua popularidade. Foi nesse caso, o populismo, uma forma de sobrevivência e poder, tendo em vista a repressão dos pensamentos contrários.

Advindo deste, diferentes exemplos podem ser mencionados na história brasileira. Com base nisso, Schaun (1986, p. 43) afirma que

No Brasil, a comunicação social do governo foi criada, não como instrumento de aperfeiçoamento democrático para o governo se integrar a seu povo, motivando-o e possibilitando-o assumir, cada vez mais o seu destino; ao contrário, sempre foi mais fácil e melhor para o governo controlar a Opinião Pública no interesse pessoal, ou estatal dos titulares do Poder Executivo. (apud NOVELLI, 2009, p. 492).

Esse enfoque fez com que algumas características essenciais da comunicação fossem negligenciadas. Oliveira (2009) destaca que o caráter estratégico da comunicação pública brasileira tem se tornado cada vez maior depois do restabelecimento dos direitos democráticos do cidadão. Neste sentido, é a comunicação entre instituições públicas, seus servidores e usuários externos que promove a integração entre seus agentes. E ao mesmo tempo em que a comunicação eleva o grau de informação e participação dos usuários em relação às instituições públicas, motivando o cidadão a se portar como responsável por esse serviço.

Neste sentido, os princípios da comunicação do poder público devem derivar dos princípios fundamentais consagrados pelo Art. 1º da Constituição, que conceitua o Estado brasileiro como uma república federativa, Estado democrático de direito e tendo como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. Estes princípios se associam com os objetivos basilares da República (Art. 3º) que concernem a:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Na concepção de Matos (1999) existe a comunicação política e a comunicação pública. A comunicação política, que ainda é a mais praticada atualmente, utiliza basicamente técnicas de marketing, que estabelecem os assuntos e o formato como eles são expostos ao cidadão. Por outro lado a comunicação pública, nos dizeres de Matos (1999, p. 2), é aquela “[...] que abarcaria o cidadão de forma mais diversa, participativa, estabelecendo um fluxo de relações comunicativas entre o Estado e a sociedade”.

De forma histórica contextual, Duarte⁶ (2009) explica que Comunicação Pública é uma concepção que tem origem na noção de comunicação governamental:

A raiz da evolução está na viabilização da democracia e na transformação do perfil da sociedade brasileira a partir da década de 1980. As duas grandes referências originais em comunicação governamental no século XX registram viés autoritário. [...] A Constituição de 1988, a transformação do Papel do Estado, o Código de Defesa do Consumidor, a terceirização e a

⁶ Jorge Duarte é jornalista, relações-públicas e doutor em Comunicação. Professor de pós-graduação. É funcionário da Embrapa e atua na Subsecretaria de Comunicação Institucional da Secretaria-Geral da Presidência da República. É organizador dos livros “Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação” e “Assessoria de Imprensa e Relacionamento com a Mídia”.

desregulamentação, a atuação de grupos de interesse e movimentos sociais e o desenvolvimento tecnológico estabeleceram um sistema de participação e pressão que forçou a criação de mecanismos para dar atendimento às exigências de informação e tratamento justo por parte do cidadão em sua relação com o Estado e instituições, do consumidor com as empresas e entre todos os agentes sociais.

Segundo Duarte (2009) a *comunicação pública* diz respeito ao fluxo e à interação de informações relacionados a temas de interesse coletivo. A área da comunicação pública compreende tudo que se relacione ao aparato estatal, aos partidos políticos, às ações governamentais, ao terceiro setor e, em certas circunstâncias, às ações privadas. A existência de interesse público ou recursos públicos assinala a premência de atendimento às necessidades da comunicação pública.

Quanto ao conceito de Comunicação Pública, Lassance (2010) enfatiza:

É preciso abrir um parêntesis para a crítica ao conceito de “comunicação pública”, uma definição que parte do paradigma liberal, segundo o qual a comunicação, para atender aos requisitos da sociedade deve afastar-se do Estado, e não se aproximar dele para interferir em suas diretrizes e ações. Tal falácia normalmente ampara a defesa de uma pretensa independência da comunicação social financiada pelo poder público em relação aos governos. Neste quadro, o conceito de comunicação pública apresenta-se como deslocado, inconsistente e redundante. Deslocado porque não identifica claramente seu emissor. Normalmente, incorre em uma simulação que pode, que é ainda mais grave, se tornar dissimulação: a tentativa de maquiagem a fonte da informação e os interesses que estão por trás daquela mensagem. (p. 5).

Nesta linha, Habermas (1984) também destaca que o conceito de comunicação pública é inconsistente por ter seu núcleo formado por uma transposição incorreta do conceito de esfera pública interiorizada na organização do Estado, o que contraria o próprio entendimento de esfera pública.

Segundo Lassance (2010, p. 6) trata-se de um conceito redundante, posto que, a rigor, toda comunicação tem alguma dimensão pública “[...] na era da autocomunicação de massa, mesmo os sentimentos e os humores mais íntimos tornam-se objeto de “comunicação pública””.

Como a finalidade não é discutir essas questões postas anteriormente, este trabalho adota a nomenclatura Comunicação Pública para referir-se, de forma delimitada, aos serviços de comunicação institucional no Setor Público.

Com a finalidade de um melhor atendimento das demandas e interesses da coletividade, bem como guiar o cidadão às esferas públicas, os governos são instigados

à qualificação constante em torno de administração de conflitos, técnicas de negociação, habilidades de harmonia de interesses e diversidades. Neste contexto, a administração da comunicação no âmbito público pode ser explicada pela necessidade de uma gestão de relações entre a esfera pública e a esfera privada e a administração de conflitos, da cooperação e da diversidade entre os públicos.

Contudo, ao enfatizar o papel da comunicação, surge ainda neste escopo a caracterização de comunicação governamental, que, segundo Brandão, Matos e Martins (2003, p. 20) “é uma maneira legítima de um governo se fazer presente perante a população, uma espécie de *lobby* junto à opinião pública”. Os autores ressaltam que a comunicação governamental pode ter a preocupação de proteger e promover a cidadania; motivar, educar ou convocar os cidadãos à participação e ao cumprimento de deveres e despertar o sentimento cívico. Nesse caso, esta pode ser entendida como comunicação pública na medida em que se faz instrumento de construção da agenda pública.

No entanto, a comunicação é, ao mesmo tempo, um dos campos mais sensíveis e importantes para a gestão pública e uma das menos institucionalizadas. Lassance (2010, p. 3) explica que “um serviço público de comunicação é a forma concreta e sistemática de institucionalização de um tipo próprio e peculiar de comunicação”. E completa:

Próprio porque, em alguma medida, deve ser realizado diretamente pelo Estado, sem prejuízo de eventualmente valer-se de serviços especializados contratados no mercado e, sobretudo, tendo que conectar-se a redes sociais que operam seus próprios canais de transmissão de mensagens. Peculiar porque tem características diferenciadas em relação à comunicação empresarial privada, à autocomunicação de massa ou das organizações civis, e distinta para cada um de seus ramos (Executivo, Legislativo e Judiciário) (LASSANCE, 2010, p. 3).

Com isso, embora os cofres públicos limitem severamente os gastos com estes serviços para priorizar demandas maiores e mais urgentes em outras áreas, é essencial considerar que os recursos gastos com comunicação são fundamentais para o funcionamento transparente e efetivo da máquina pública. Por exemplo, um programa social precisa ser conhecido para ser utilizado, o mesmo vale para um equipamento público, etc.. O não conhecimento implica consequentemente em subutilização, que gera prejuízo, logo, mau gerenciamento da máquina.

2.4.1 Atributos e funções

A Comunicação pública é tida como formal e representa a troca e o compartilhamento de informações de utilidade pública, cuja responsabilidade cabe às instituições públicas. Por conta disso, a comunicação pública deve ser promovida e estimulada a fim de dar maior amplitude às informações de caráter público.

Na prática, a comunicação pública se reveste de formas muito variáveis, dependendo de cada momento. Segundo Novelli (2009, p. 495) “uma de suas vertentes mais conhecidas é a disponibilização de dados públicos que respondem à obrigação que as instituições públicas têm de oferecer informações ao público”.

Novelli (2009, p. 493) cita Gaudêncio Torquato (2002) e destaca que a comunicação na administração pública tem dez principais funções:

- Ajustamento organizacional: A comunicação como forma de integração interna – o público interno corretamente informado torna-se mais integrado, motivado e eficiente.
- Imagem e credibilidade: A comunicação como forma de expressão e identidade – a continuidade dos programas de comunicação configura a identidade institucional dos governos.
- Expressão de cultura: A comunicação como base de lançamento de valores – um conjunto de princípios valorativos é importante para alimentar a cultura interna e projetar o conceito externo.
- Direito à informação: A comunicação como base de cidadania – o acesso à informação é um direito do cidadão e sua disponibilização é um dever do governo.
- Assessoria estratégica: A comunicação como função orientadora do discurso dos dirigentes.
- Pesquisa: A comunicação como forma de mapeamento dos interesses sociais – é preciso prospectar o ambiente interno e externo das instituições para propor alternativas estratégicas de comunicação.
- Educativa: A comunicação como forma de orientação aos cidadãos – é o caráter educativo das mensagens que transmitem valores e ideias aos cidadãos.

- Política: A comunicação como forma de democratização do poder – o compartilhamento das informações é uma forma de compartilhar o poder.
- Social: A comunicação como forma de integração social – ao compartilhar informações a comunicação une seus interlocutores.
- Ética – A comunicação como instrumento a serviço da verdade – o princípio da verdade deve sempre ser o motor da comunicação pública.

Dentre as funções expostas acima, outro fator relevante é a relação comunicativa entre a instituição e os usuários, no caso, cidadãos. Neste sentido, é preciso desconsiderar a comunicação tradicional e unidirecional. De fato, ela precisa constituir-se como a troca constante, considerando a dialogicidade presente nas relações sociais. Ou seja, o receptor deixa de ser aquele que apenas recebe para também participar do processo e emitir.

É função da comunicação nas instituições públicas promover serviços e campanhas de interesse social, desde que zelem o princípio do bem comum. Nesse caso, a promoção de serviços ou produtos oferecidos pela gestão pública é também uma vertente da comunicação pública. E, nesse caso, a publicidade cumpre esse papel com eficiência.

Além das campanhas de produtos e serviços, a comunicação também deve privilegiar as campanhas de informação de interesse geral, como as campanhas ligadas às questões de ética e cidadania. Como se vê, a vertente final da comunicação pública é a comunicação institucional das instituições públicas.

2.4.2 Por uma gestão transparente e pela efetividade da comunicação

Faz-se necessário destacar que a efetividade de um programa de comunicação é de suma importância no resultado final do processo de relacionamento de uma instituição junto ao seu público, uma vez que visa a compreensão de todo o procedimento planejado e transmitido pela mesma. Neste sentido, efetividade na comunicação, segundo Marinho e Façanha (2001, p. 7) “diz respeito à capacidade de se promover resultados pretendidos”. Logo, partimos do pressuposto de que a informação deve produzir aceitação, e esse deve ser o resultado pretendido na comunicação institucional para ser eficiente, eficaz, e, conseqüentemente, efetivo.

Bellver e Kaufmann (2005) asseveram que nas sociedades democráticas ter acesso à informação e à transparência também pode ser considerado como um dos direitos humanos fundamentais. Nessa mesma linha de raciocínio, Stiglitz (1999) reitera que existe um direito fundamental de se ter conhecimento e informação sobre o que o governo está fazendo e os motivos. Basicamente, pode-se afirmar que uma gestão transparente tem como principais características o acesso às informações compreensíveis para todo o cidadão e a abertura para a sua participação no governo (controle social).

A ordenação dessa nova realidade norteia o debate para o campo da comunicação, onde a aceção de novas redes sociais, conforme Fossatti (2004), passa a atribuir maneiras que garantam ao cidadão a facilidade de acesso e disponibilidade de informações. Para Mattelart (2000, p.170) há uma expectativa de dilatar o espaço da comunicação, ao assegurar que:

Essas novas redes sociais passam a fazer parte do debate sobre a possibilidade de um espaço público em escala planetária. Em todas as latitudes, a problemática da transformação do espaço público, nacional e internacional, tende, aliás, a ocupar lugar de destaque nas abordagens críticas inspiradas pela sociologia, pela ciência política e pela economia política (MATTELART, 2000, p.170).

Desta forma a informação não só coopera com a gestão, garantindo uma maior eficiência e maior eficácia ao processo decisório, como também amplia os meios tradicionais de comunicação, possibilitando o acesso às informações com transparência.

Neste sentido, para abordar gestão pública, comunicação e cidadania, é preciso recorrer também às considerações sobre Transparência.

A inquietação com a transparência na gestão pública data de mais de meio século, quando implementou-se a administração pública gerencial na Inglaterra. Contudo, somente no último decênio do século XX esse conceito auferiu expressão social, integrando a agenda governamental (HEALD, 2003, p. 723).

Conforme os entendimentos de Fox (2007, p. 24) e Cruz et al. (2010, p. 3), uma das razões fundamentais que estimularam as discussões e ampliação das ações em torno de uma maior transparência na administração pública foi a inquietação de que, quando não se conhece o histórico das opções políticas, os eleitores são incapazes de “punir” os políticos envolvidos em corrupção e outras naturezas de conduta ilegal.

De acordo com Silva (2009) a transparência na evidenciação das contas e dos atos da administração pública é um assunto que encerra relevância social e que auferiu maior importância no Brasil a partir da edição da Lei Complementar nº 101/2000. Porém a transparência da gestão pública ainda encontra-se em um estágio incipiente em decorrência da divulgação de tais informações se dar em um ambiente político e cultural marcado por ideologias e interesses diversos.

Sendo assim, é preciso pensar a comunicação de forma estratégica. Partindo do princípio denominacional de que a política relaciona-se com o bem comum, ela se torna, portanto, ação discursiva, logo, processo comunicacional.

Comunicação não faz política, mas não se faz política sem comunicação. A política é ciência estratégica: objetiva transformações estruturais em uma sociedade. E isso exige mudanças culturais, mudanças de atitudes, mudanças consensuadas, o que somente é possível por um processo articulatório e significador dos fatos e fenômenos, possibilitando em cada pessoa a ampliação de sua compreensão e percepção (BERGER; LUCMANN, 1985. p. 11).

Nesta perspectiva, a questão mais elementar é pensar em como a comunicação e as tecnologias disponíveis podem aperfeiçoar a transparência e a estimular a participação no processo de execução das políticas pelos governos. Nesse caso, a gestão municipal precisa relacionar-se com a população a partir de referenciais como identidade, cidadania e participação popular. E isso pode ser planejado sistematicamente, através das atividades de Relações Públicas. Assim, a comunicação pública, que integra ações de jornalismo, de publicidade e propaganda e de relações públicas deve ser vista como fundamental pelos gestores públicos, para o avanço da democracia e do pleno exercício da cidadania. Afinal, como lembra Martin-Barbero (1997, p. 61) "a cidade já não é só um 'espaço ocupado' ou construído, mas é também um espaço comunicacional, que conecta entre si seus diversos territórios e os conecta com o mundo".

Neste sentido, é oportuno afirmar que a informação, nas instituições e/ou organizações, é transmitida na forma de um sistema aberto, compreendendo um conjunto de elementos dinamicamente relacionados e desenvolvendo um processo para o alcance de um ou mais objetivos. E isso requer a existência de *feedback* contínuo. Porém, como observa Kunsch (2003, p.72), nem sempre pode-se assegurar que as informações difundidas atendam a vontade dos públicos das organizações, porque:

Como fontes emissoras de informações para seus mais diversos públicos, não devem ter a ilusão de que todos os seus atos comunicativos causam os efeitos positivos desejados ou são automaticamente respondidos e aceitos da forma como foram intencionados. É preciso levar em conta os aspectos relacionais, os contextos, os condicionamentos internos e externos, bem como a perplexidade que permeia todo o processo comunicativo (KUNSCH, 2003, p. 72).

Com todas as propostas de comunicação expostas aqui, é possível perceber, no contexto brasileiro, que as maiores preocupações não residem na busca pelo esclarecimento do público, e, talvez por isso, as práticas comunicativas propostas de forma planejada e sistematizada não sejam efetivadas. Desse modo, pelo que se pode perceber, a informação não só contribui com a administração, possibilitando maior eficiência e eficácia ao processo decisório, como também amplia essa visão.

3 Metodologia

3.1 Quanto ao método e ao tipo de pesquisa

Este trabalho apoia-se no método dedutivo, partindo de um princípio geral para se chegar ao particular. Segundo Trujillo Ferrari (1982, p. 171) “não obstante a finalidade prática da pesquisa, ela pode contribuir teoricamente com novos fatos para o planejamento de novas pesquisas ou mesmo para a compreensão teórica de certos setores do conhecimento”.

Quanto ao tipo de pesquisa classifica-se de forma qualitativa. Deste modo, os conhecimentos teórico-empíricos dão fundamento e cientificidade à análise.

3.2 Quanto aos objetivos e procedimentos

Esta pesquisa *explora* a realidade buscando maior conhecimento, ao mesmo tempo em que busca *descrever* os fenômenos verificados, *explicando* os principais fatores desencadeadores. Além disso, será importante situar o ambiente social, considerando que a realidade tempo-espço é fundamental. Neste aspecto, a presente pesquisa apresenta-se como exploratória, descritiva e explicativa.

Quanto aos procedimentos da coleta de dados a pesquisa apresenta-se como bibliográfica e de Estudo de Caso. Segundo Köche (1997, p. 122) a pesquisa

bibliográfica tem a finalidade de ampliar o conhecimento na área e de dominar o conhecimento para depois utilizá-lo como modelo teórico de sustentação. Quanto ao Estudo de Caso, Yin (2001) destaca como uma abordagem de profundidade e pequena amplitude sobre o objeto da pesquisa, investigando o fenômeno dentro de seu contexto real, baseando-se em várias fontes de evidências.

Com o objetivo de sistematizar melhor esta pesquisa, optou-se por descrever e analisar o perfil da comunicação na gestão no período correspondente aos últimos doze anos, neste caso, o estudo está focado, principalmente, na comunicação desenvolvida pelas administrações municipais, no período que vai de 2001 a 2013.

3.3 Instrumentos e técnicas de coleta e análise de dados

Como a pesquisa é qualitativa, para a coleta de dados recorre-se à observação sistemática, consulta de fontes documentais, formais e informais, e entrevistas semi-estruturadas. Associada com a técnica da observação, que utiliza o sentido visual, a entrevista possibilitou a obtenção de maiores informações além de dar consistência ao trabalho.

Quanto à análise de dados adotou-se a técnica de análise de conteúdo, que segundo Zanella (2009, p. 129-130) constitui-se de três fases: pré-análise, que é a fase de escolha e organização do material; descrição do conteúdo, quando o material é submetido a um estudo aprofundado; e interpretação, que é a etapa de correlacionar o conteúdo do material com base teórica referencial a fim de autenticá-los.

3.4 Sujeitos da Pesquisa

Constituem-se sujeitos desta pesquisa os representantes da gestão pública municipal, a exemplo do gestor público, assessor jurídico e assessor contábil, além de representantes da Câmara Municipal de vereadores e da Rádio Comunitária local. A escolha desses entrevistados se deve ao cargo/função que ocupam ou desempenham. Os sujeitos da pesquisa participaram de entrevistas acerca da comunicação entre a gestão pública municipal e suas bases de atuação, relacionando os aspectos positivos e negativos na instrumentalização da comunicação pública. Todas as entrevistas foram

gravadas conforme os princípios da ética no trabalho científico e transcritas para análise posterior.

4 Resultados obtidos

4.1 Contexto da Pesquisa

A cidade de Marcelino Vieira situa-se no interior do estado do Rio Grande do Norte, e pertence a mesorregião do Oeste Potiguar, distante cerca de 390km da capital do estado. A cidade ocupa uma área de 345,707 km². Com um contingente de 8.265 habitantes, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgados em 2010.

A história conta que a cidade nasceu numa região habitada pelos índios Panatís e aos poucos foi povoada por famílias vindas de outros estados. A cidade que desde sua emancipação carrega o nome de um influente agropecuarista e político da região, também foi chamada de Passagem do Freijó, Panatis e Vila Vitória. Sua emancipação do município de Pau dos Ferros se deu apenas em 24 de novembro de 1953.

A cidade teve seu primeiro prefeito, João Batista Fernandes Vieira, nomeado em 01 de janeiro de 1954, de acordo com a lei vigente, e administrou o novo município até 03 de outubro do mesmo ano, quando foi realizado o primeiro pleito.

A partir disso passaram pelo poder executivo 14 prefeitos constitucionais, sendo este último o atual gestor José Ferrari de Oliveira, que administra a cidade desde 2009.

Atualmente são 10 secretarias que compõem a administração direta. A Secretaria de Comunicação é a responsável pelo trabalho de articulação, publicação e divulgação de atos administrativos. Essas ações são planejadas estrategicamente, visando, sobretudo, a difusão de informações e o zelo da imagem pública institucional.

4.2 Análises dos resultados

No total, foram feitas cinco entrevistas, que, embora abordando a mesma temática, foram adaptadas ao âmbito específico. O objetivo, de fato, foi o de colher informações sobre a comunicação na gestão pública municipal e analisar como os

instrumentos utilizados têm possibilitado, ou não, a transparência dos atos públicos. Para isso, fez-se necessário conhecer e relacionar os aspectos gerais da comunicação, observando, inclusive, seus feitos ao longo do percurso, para conseqüentemente, traçar suas mostras atuais e associá-las aos conceitos aqui trabalhados.

Antes de partir para a coleta de dados, foram necessárias algumas pesquisas, observações, consulta de documentos e conversas com fontes formais e informais. A intenção foi compactar o perfil construído ao longo dos últimos doze anos, para nesse trajeto, localizarmos seus eventos e relacionarmos com a temática abordada.

Durante esse período, a comunicação na gestão municipal viveu estágios visivelmente demarcados, conforme o Quadro 1.

Quadro 1 – Estágios da comunicação na Gestão Municipal de Marcelino Vieira/RN

1º Estágio (2001)	2º Estágio (2007)	3º Estágio (2011)
A publicação das leis e dos atos municipais era feita em emissoras de rádios da região e serviços de alto-falantes locais. Além disso, a publicação dos atos municipais era feita por afixação, em local próprio e de acesso público, na Sede da Prefeitura Municipal ou da Câmara Municipal.	Todos os atos municipais deveriam ser publicados no Jornal Oficial do Município, que foi instituído pela Lei Municipal Nº 168/2007 de 30 de maio de 2007.	A partir de 2011, a Prefeitura Municipal dispôs de Site Oficial para publicação de seus atos.

Fonte: Elaborado pelos autores (2014)

Primeiro, vivendo períodos de raríssima publicidade e, depois, com mudanças significativas no campo da comunicação e publicização dos atos públicos. Contudo, essas constatações não podem ser verificadas fora de seu contexto. É preciso considerar, inclusive, que a própria Lei Orgânica do Município, datada de 02 de abril de 1990, passou por processos de reforma e atualização no período de 2001 e 2004, e que além desse fato localizado, as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e a própria Transparência das contas públicas tornaram-se mais do que “vontade” de transparecer, mas uma obrigação.

Partiu-se, portanto, da necessidade de conhecer o cenário em que se apresentam tais perfis da gestão pública, a fim de compreender suas manifestações.

O capítulo III da Lei Orgânica do município (2002, p. 37), que trata dos Atos Municipais, mais precisamente do artigo 85 regulamenta sobre a publicação:

Art. 85 – A publicação das leis e dos atos municipais far-se-á em emissoras de rádio da região e serviços de alto-falantes locais.

§1º - A publicação dos atos será feita por afixação, em local próprio e de acesso público, na Sede da Prefeitura Municipal ou da Câmara Municipal.

§2º - A publicação dos atos normativos, pela imprensa, poderá ser resumida.

Com relação ao artigo destacado pode-se observar, inclusive, um ponto de partida para um processo que, aos poucos, adapta-se às exigências da modernidade, a exemplo das publicações digitais, tão comuns nos dias de hoje e ainda não vislumbradas à época da publicação desta Lei Orgânica.

Do ponto de vista da legislação municipal, associada aos aspectos da comunicação da administração, é preciso destacar ainda a regulamentação do Jornal Oficial do Município, instituído pela Lei Municipal Nº 168/2007 de 30 de maio de 2007. Esta regulamentação demarca mais um estágio vivenciado pela comunicação na gestão, que a partir dele, todos os atos municipais deveriam ser publicados no Jornal Oficial do Município que, por sua vez, seria enviado para várias instituições e segmentos da sociedade. A intenção seria, em tese, tornar acessível e transparente os atos públicos do executivo.

O terceiro estágio que pode ser visualizado nesse processo, com relação ao objeto deste estudo, diz respeito às mudanças advindas da tecnologia e da modernidade, o que possibilitariam mais rapidez e eficiência no ato de publicar. Nesse estágio incluem-se os sites institucionais que disponibilizam as edições digitais de seus diários ou jornais oficiais. Este terceiro estágio anda não está nitidamente delimitado justamente pelas mudanças sequenciais provocadas pela efervescente era tecnológica.

Partindo dessa pré-visualização, possibilitada pelas pesquisas em fontes, buscou-se compreender a complexidade desses aspectos vivenciados por seus sujeitos ao longo desse período, e mais que isso, localizar nas experiências atuais, os aspectos relevantes da comunicação da gestão pública.

Para isso, os entrevistados responderam questões relacionadas à comunicação atual, mais precisamente sobre sua estrutura, instrumentalização e eficiência. Concederam entrevistas o gestor público municipal, a assessor jurídico, o assessor contábil, diretor de rádio local e representante do legislativo municipal. Com base nos dados colhidos, a intenção é relacionar as respostas e construir um diálogo entre as diferentes opiniões e concepções dos entrevistados, aqui representando setores específicos. Uma das preocupações é compreender qual a concepção de comunicação no

setor público e conhecer quais os instrumentos adotados. Em alguns casos, além de relatar a importância da comunicação, os entrevistados apresentaram algumas concepções, na tentativa de conceituação:

A comunicação é muito importante para as instituições públicas. Tanto a comunicação interna, que é aquela que funciona entre seus membros e funcionários, quanto a comunicação externa que é aquela que funciona com as pessoas que não fazem parte diretamente da instituição. A primeira visa reparar os problemas internos, para que não haja falta de contato entre as pessoas [...] para que o trabalho seja melhor, flua melhor. E externa, para que a população tome conhecimento do que está acontecendo na administração, dos atos, da lei, dos eventos, que estão sendo feitos pela instituição, no caso a prefeitura (ASSESSOR JURÍDICO MUNICIPAL).

Nesta perspectiva de promover a comunicação e de tornar os atos públicos, a assessoria jurídica destacou que a publicação dos atos administrativos pode evitar problemas no âmbito judiciário. *“É um dever da administração divulgar os atos. Se não divulgar vai ter que ser respondido porque não está divulgando e isso acarreta alguns problemas para a administração pública”* (REPRESENTANTE DA ASSESSORIA JURÍDICA). De acordo com a Assessoria Contábil *“a Lei manda que faça isso para que as pessoas do Município tomem conhecimentos do que está acontecendo e conseqüentemente para a transparência dos fatos”*. E, segundo o Gestor do município, os atos administrativos estão se tornando públicos pela divulgação, *“tanto pelos instrumentos oficiais, como o jornal oficial ou o site, como pelas divulgações e meios de comunicação em geral através de notícias, notas e outras formas”* (GESTOR MUNICIPAL). O Gestor Público destacou, com relação à importância da comunicação que *“é de suma importância, principalmente porque mostra um trabalho transparente para toda a população”*.

No quesito relacionado à divulgação noticiosa cabe aqui apresentar a relação da gestão pública municipal com a mídia local. Preferiu-se aqui destacar a rádio comunitária local, embora tenha surgido, nos últimos quatro anos, outros espaços de mídia alternativa para noticiar, a exemplo dos blogs e sites. Com relação à rádio, o representante da emissora de rádio local iniciou dizendo: *“Embora alguns imaginem que a rádio só serve para denunciar o poder publico, nós temos um compromisso único que é o de fazer valer o direito do cidadão”*.

A Prefeitura veicula através da rádio comunitária local, o programa radiofônico A Voz da Cidade. Com periodicidade quinzenal, o programa de rádio tem a duração de 30 minutos, composto por três blocos que abordam diferentes “quadros”. Na programação estão os seguintes elementos: editorial, notas e notícias, entrevista, reportagem, mensagem do prefeito, agenda e outros.

Indagado sobre a relação entre a gestão pública municipal e a emissora, o representante da emissora respondeu que acontece da *“melhor maneira possível e baseia-se no respeito, mas sem deixar de fazer as cobranças necessárias”*. Segundo o representante da rádio, a emissora tem se comportado como portadora da comunicação pública: *“a prova disso são as transmissões das sessões ordinárias da câmara, o programa veiculado de autoria da prefeitura municipal e o acompanhamento que diz respeito ao interesse popular”* (REPRESENTANTE DA EMISSORA DE RÁDIO).

Além do gestor público municipal, das assessorias contábil e jurídica, que diretamente relaciona-se com a gestão municipal, e a rádio que já se apresentou como portadora das ações de interesse da população, este estudo consultou ainda o poder legislativo municipal para entender como tem sido a afinidade entre as duas instituições públicas.

Pelo que eu já tenho visto, testemunhado, é via ofício. O prefeito quando tem interesse de requerer alguma coisa em relação à Câmara Municipal de Marcelino Vieira, ele envia ofício por escrito e assim o presidente da Casa repassa para os vereadores e a gente aprova na medida do possível (REPRESENTANTE DO LEGISLATIVO MUNICIPAL).

Pelo que se observou a comunicação entre os dois poderes é oficial. No entanto, com relação à divulgação dos atos públicos avaliou a comunicação dos mesmos como algo positivo: *“Eu avalio como positivo, ou melhor, como “super positivo”, porque é um dever do gestor informar a sua população, como é um direito da população ter informações sobre a gestão. Eu avalio muito positivamente”* (REPRESENTANTE DO LEGISLATIVO MUNICIPAL).

A divulgação dos atos públicos, avaliada positivamente pela Câmara Municipal, tem suas peculiaridades principalmente dependendo do contexto. Até 2007, por exemplo, como foi dito anteriormente, essa divulgação estava limitada a fixação de atos municipais nos murais da Prefeitura e da Câmara Municipal. Depois passou pelo segundo estágio, o do Jornal Oficial do Município, até chegar à publicação digital, no site institucional:

Quando eu entrei aqui, em 2001, a publicação era feita no mural das instituições públicas. E em 2007 foi criado o Jornal Oficial do município. Quando foi criado era precário, mas hoje está mais incrementado, já está informatizado, é divulgado em tempo real, que antes não era. Tinha muito atraso (REPRESENTANTE DA ASSESSORIA JURÍDICA).

Para a assessoria jurídica, por exemplo, a publicação dos atos é o que confere a veracidade na administração:

Nós que fazemos parte da assessoria jurídica dependemos muito da comunicação dos atos, e um ato só tem validade no mundo jurídico depois de publicado. Então, toda defesa que nós vamos fazer, temos que mostrar exatamente que já foi publicado no Diário Oficial, senão não tem validade. Então essa é a grande importância da comunicação externa para a assessoria jurídica do município (REPRESENTANTE DA ASSESSORIA JURÍDICA).

Com relação à publicação dos atos relacionados à contabilidade, a Assessoria Contábil, destacou:

Quem tem o poder de publicar e mandar publicar é o Gestor. Ao Contador, compete fazer a Contabilidade na forma da Lei, observando todos os artigos das Leis Federal, Estadual e as resoluções do Tribunal de Contas do Estado, bem como as normas do Conselho Federal e Regional de Contabilidade. A publicação é uma obrigação do Gestor de mandar publicar nos meios de comunicações e jornais Oficiais (REPRESENTANTE DA ASSESSORIA CONTÁBIL).

Além da divulgação em jornais oficiais, como dispõe o município e as divulgações em murais, num tempo mais remoto (há mais de uma década) a divulgação de informações públicas era feita pela Gestão Municipal através de difusoras colocadas no prédio da Prefeitura Municipal. Na oportunidade eram lidos os avisos, repassados os convites e outros comunicados. Atualmente, com mais canais de comunicação, as difusoras já não existem. Em compensação o rádio tem sido um importante canal entre a administração e a população. A rádio comunitária da cidade foi criada em 1996, e passou ainda por intensas lutas até legalizar-se.

Mas a criação do Site Oficial da Prefeitura Municipal tem representado um instrumento inovador, que inclusive, converge mídias como o rádio, por exemplo.

O site da Oficial entrou no ar em junho de 2011 e vem alcançando índices relevantes de acesso. De acordo com os registros de acesso da página contabiliza-se uma média de 1500 visitantes únicos mensais.

O site foi criado por técnico especializado e é gerenciada por profissionais de comunicação. A página dispõe de vários links que dão acesso às informações sobre a

prefeitura e a administração direta, sobre a cidade e sua história, fotos, notícias, ouvidoria, vídeos, links para o Portal da Transparência, Jornal Oficial e editais de licitação. Além disso, todos os arquivos do programa radiofônico “A Voz da Cidade” estão disponíveis no site.

Sobre os instrumentos de comunicação adotados pela Gestão Municipal:

Eu tenho conhecimento que existe o site oficial da Prefeitura Municipal de Marcelino Vieira, tem o programa A Voz da Cidade, onde são repassadas todas as informações do site via rádio. E também tenho conhecimento dos murais que ficam afixados na Prefeitura. Agora cabe à cada um procurar essas informações e ter acesso a elas (REPRESENTANTE DO LEGISLATIVO MUNICIPAL).

Sobre o nível de democratização e alcance dos instrumentos:

Tem o site, tem o programa de rádio a voz da cidade, que populariza o acesso e tanto a zona urbana como a zona rural acompanha esse programa. E quanto aos murais da prefeitura eu acredito que dificilmente as pessoas tenham esse acesso. Eu acho que o maior acesso é mesmo pelo programa A Voz da Cidade (REPRESENTANTE DO LEGISLATIVO MUNICIPAL).

No entanto, embora haja aspectos positivos, outros, negativos foram apontados: *“Eu não diria ponto negativo, mas um ponto ainda muito frágil que é a necessidade de abranger ainda mais pessoas. Porque ainda temos muitas pessoas que tem pouco acesso ao que informamos”* (GESTOR MUNICIPAL).

Algumas sugestões foram apontadas como opção de melhorar o serviço: *“Para melhorar poderia ampliar o horário do programa a Voz da Cidade e poderia até ser feito uma revista quinzenal, ou mensal, a respeito dos atos do poder público e distribuir gratuitamente”* (REPRESENTANTE DO LEGISLATIVO MUNICIPAL).

De acordo com a Assessoria Jurídica o serviço de comunicação na gestão já satisfaz a necessidade: *“Já estamos caminhando. Talvez alguns ajustes para melhorar, mas já está satisfazendo a necessidade do município hoje”* (REPRESENTANTE DA ASSESSORIA JURÍDICA).

O representante da instância midiática da radiodifusão na cidade também apontou sugestões para incrementar o trabalho da comunicação na gestão pública municipal:

Primeiro a realização de avaliações dentro das próprias secretarias do executivo municipal, dentro daquilo que é feito em benefício da população e posteriormente ser divulgado, e ainda a melhoria que eu acredito que deveria acontecer seria também uma maior autonomia (REPRESENTANTE DA EMISSORA DE RÁDIO).

E referindo-se às secretarias, o representante da Assessoria Contábil destacou a ausência do gestor como um fator negativo para o trabalho das secretarias: *“Falta a presença do Gestor. A presença do Gestor é essencial para integração dos seus secretariados, para uma boa compreensão na Administração, colocar pessoas qualificadas para gerir as ações das respectivas Secretarias”*. Para melhorar, apontou sugestões:

Valorizar a importância que a Mídia tem e dar a ela a importância que ela merece. Afinal, desde 2013 todo fato gerador está sendo publicado no portal – todas as despesas e receitas geradas no município estão sendo publicadas na mesma hora do fato gerador, em tempo real, por isso a importância da mídia no município (REPRESENTANTE DA ASSESSORIA CONTÁBIL).

Sobre as sugestões de incremento para a comunicação pública, o Gestor Municipal destacou:

Eu pretendo investir sempre mais e incentivar essa área, porque pelo que pudemos perceber tem nos trazido muitos benefícios, tanto para nós que estamos na gestão e especialmente para a população que se sente mais próxima de nós, com mais oportunidade para participar e tomar conhecimento daquilo que é de interesse de todos (GESTOR MUNICIPAL)

De acordo com os dados coletados pode-se observar que todos os entrevistados manifestaram conhecimento dos instrumentos utilizados pela Prefeitura Municipal para divulgação de seus atos, no entanto, pelas respostas ainda foi possível perceber superficialidade no tocante à compreensão da comunicação neste processo.

Nesta perspectiva, as respostas foram, em sua maioria, objetivas e pouco complexas, sem qualquer ênfase no papel da comunicação na gestão como componente para promover a excelência.

De acordo com o Modelo de Excelência em Gestão Pública, apresentado por Lima (2010, p. 21), a informação e o conhecimento estão entre os seus sete componentes, e certamente, por isso, a comunicação tenha sido não só aliada da gestão, mas de toda a população que tem o direito de manter-se informada e conhecendo suas realizações.

No entanto, pelas fases vividas pela comunicação na gestão, observam-se avanços significativos, desde a forma de executá-la até a adoção de novos instrumentos. E foi comum aos entrevistados listarem quais os meios de comunicação adotados pela Gestão para publicar seus atos e divulgar suas ações, além de apontarem também algumas sugestões. Ou seja, há um alcance dos efeitos da mídia e a visualização de

resultados, mas há ainda a necessidade, de acordo com os entrevistados, de ampliação desses meios.

5 Considerações finais

Este trabalho alcançou os objetivos propostos, pois foi possível compreender o processo histórico da Gestão Pública e o processo de Comunicação e verificar as formas de comunicação institucionais mais comuns no âmbito da Gestão Pública Municipal. Além disso, foi possível conhecer a estrutura comunicacional do objeto de pesquisa a partir de seus sujeitos e assim identificar os meios de comunicação utilizados pela Prefeitura Municipal de Marcelino Vieira para a circulação de informação.

As pesquisas realizadas ao longo deste trabalho mostram o quanto a comunicação tem sido peça chave para a gestão pública, principalmente para tornar visível aquilo que é de fato público. E certamente por isso parece tão lógico e/ou redundante afirmar que o que é de natureza pública deve ser publicado. Logo, a comunicação pública faz sentido.

O percurso histórico e as bases teóricas apontam seguramente para a comunicação como fator dinâmico das organizações e instituições. Neste sentido, cabe um destaque para a essencialidade do comunicar dentro da Gestão Pública Municipal como forma de transparecer as ações e promover a participação democrática.

É preciso, no entanto, entender a comunicação não apenas no seu âmbito institucional, aquele relacionado à imagem crível ou mensagem positiva da instituição, mas compreendê-la e visualizá-la no meio social como um todo, atendendo os anseios da sociedade e satisfazendo a necessidade de informação da população, ora público alvo dos serviços prestados.

De fato, não se trata apenas de manifestar o interesse da população pelas questões institucionais, apesar da relevância, mas de suscitar nesta mesma população o desejo de participar deste processo. A intenção é, em tese, favorecer a transparência da “coisa” pública e desenvolver o trabalho com eficiência, eficácia e efetividade, em um contexto democrático.

Segundo Sardinha (2010) a comunicação no contexto democrático e de participação deve partir de bases mais sólidas. Ele defende que o debate sobre o papel

da Comunicação no contexto da participação e transparência na gestão pública deve ser apontado não como estratégia ou ação isolada, em que funcionalmente se atribui à área de comunicação uma natureza publicista ou de ferramenta meramente facilitadora.

Deste modo, democratizar a informação e abrir-se ao debate só vem contribuir para que a gestão pública municipal desenvolva seu papel de mediadora entre os interesses públicos e as instâncias políticas. E mais, que essa mediação seja feita com transparência. Afinal, nada mais coerente do que a população saber o que se passa no âmbito da administração.

Entre outros aspectos, conclui-se que a comunicação institucional trabalha a imagem da gestão através dos instrumentos disponíveis pelos meios de comunicação locais, e, além disso, utiliza essas tecnologias para a publicação dos atos públicos. Assegurando-se pelos dados coletados pode-se observar que o serviço público de comunicação caminha lentamente, mas já é possível visualizar seus avanços. De todo modo, este serviço caminha conforme o cenário que lhe é oferecido, e, em muitos casos, promovendo o acesso democrático às ações da Gestão e oportunizando a população que depende de seus serviços.

Diante desta análise, cabe a compreensão de que o papel do governo precisa ser reinventado e valorizado e que a comunicação pode ter atuação estratégica nesse sentido.

Referências

- ARAUJO, Maria Arlete Duarte de. **Responsabilização na administração pública**: Limites e possibilidades do gestor público. In: MEDEIROS, Paulo César e LEVY, Evelyn. *Construindo uma Nova Gestão Pública*. Natal: Escola de Governo, 2010.
- BELLVER, A.; KAUFMANN, D.. **Transparenting Transparency**: Initial Empirics and Policy Applications. The World Bank, 2005.
- BERNARDES, Cyro. **Sociologia aplicada à administração**: o comportamento organizacional. São Paulo: Atlas, 1988.
- BERGER, Peter L.; LUCMANN, Thomas. **A construção social da realidade**. 15. ed. Petrópolis, Vozes, 1985.
- BRANDÃO, E; MATOS, H.; MARTINS L. **Comunicação Pública**: Conceito incomum. In: *Algumas abordagens em Comunicação Pública*. Coleção Textos em Comunicação, Ano I, Vol I, no. 3. Brasília: Casa das Musas, 2003.

- BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de Comunicação Pública. In: Duarte, J. **Comunicação Pública: Estado, Governo, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. Jorge Duarte (Org.). São Paulo: Editora Atlas, 2007.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Instituições, bom estado e Reforma da Gestão Pública**. In: BIDERMAN, Ciro e AVARTE, Paulo (Org.). Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- CAMPOS, Ana Maria. **Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português?** Administração Pública. Rio de Janeiro, Fev/abr. 1990.
- CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração**. 5. Ed. São Paulo: Makron Books, 1997.
- CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. **Reforma gerencial e o papel do gestor público: ator de mudança ou de resistência?** VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
- COELHO, Simone de Castro Tavares. Terceiro Setor: **Um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos**. São Paulo: Editora Senac, 2000.
- CRUZ, Cláudia Ferreira da; et al. **Um Estudo Empírico sobre a Transparência da Gestão Pública dos Grandes Municípios Brasileiros**. Espírito Santo: ENAPG, 2010
- DUARTE, Jorge. **Instrumentos de Comunicação Pública**. In: DUARTE, Jorge (Org.). Comunicação Pública – estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2009.
- FOSSATTI, N.C. **Gestão da comunicação na esfera pública municipal...** 2004. 210f. Tese (Doutorado em Comunicação Social) PUC do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.
- FOX, J. Government transparency and policymaking. **Public choice**, v.131, n.1, p.23-44, Apr.2007.
- HARBERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- HEALD, D. Fiscal transparency: concepts, measurement and UK practice. **Public Administration**, Malden, v.81, n.4, p.723-759, 2003.
- KÖCHE, José Carlos. **Fundamentos de Metodologia científica: Teoria da ciência e prática da pesquisa**. 14. Ed. Ver. Amp. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.
- KÜNSCH, M. M. K. **Planejamento de relações públicas na comunicação integrada**. 4.ed. São Paulo: Summus, 2003.
- LASSANCE, Antonio. **Comunicação institucional do poder público**. IPEA. In: CASTRO, Daniel; MELO, José Marques de; CASTRO, Cosette. Panorama da comunicação e das telecomunicações no Brasil. Brasília: Ipea, 2010.
- LIMA, Paulo Daniel Barreto. **Gestão orientada para resultados**. In: MEDEIROS, Paulo César e LEVY, Evelyn (Org.) Construindo uma Nova Gestão Pública. Natal: Escola de Governo, 2010.

MARCELINO VIEIRA. Site Institucional da Prefeitura Municipal. Disponível em: <<http://www.marcelinovieira.rn.gov.br>>. Acesso em 28 de novembro de 2013.

MARINHO, Alexandre; FAÇANHA, Luís Otávio. **Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2001. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

MARINI, Caio. A integração de políticas e programas governamentais no âmbito das administrações estaduais, Revista do CONSAD, Ano 1, no 1, Abril/2004.

MARTIN-BARBERO, JESÚS. Tradução: Sílvia Borelli. **Cidade virtual: Novos cenários de comunicação**. São Paulo: Margem, 1997.

MATELLART, A. **A globalização da comunicação**. Bauru: EDUSC, 2000.

MATOS, Heloiza. **Comunicação Pública – Democracia e Cidadania: o caso do legislativo**. Artigo apresentado no GT de Relações Públicas do XXII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – INTERCOM, Rio de Janeiro, 1999.

NOVELLI, Ana Lucia. **Relações públicas governamentais**. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling. Org. Relações Públicas: História, teorias e estratégias nas organizações contemporâneas. São Paulo: Saraiva, 2009.

OLIVEIRA, Maria José da Costa. **Comunicação Pública e as estratégias de relações públicas nas alianças intersetoriais**. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling. Org. Relações Públicas: História, teorias e estratégias nas organizações contemporâneas. São Paulo: Saraiva, 2009.

OLIVEIRA, Maria José da Costa. **Gestão Pública, comunicação e cidadania: O caso da Prefeitura Municipal de Campinas**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 26, 2003.

SARDINHA, Antonio. **O debate atual sobre comunicação, participação e gestão pública**. Disponível em: <http://www2.faac.unesp.br/blog/obsmidia/2011/03/28/o-debate-atual-sobre-comunicacao-participacao-e-gestao-publica/>, 2010. Acesso em: 01 de Abril de 2013.

SILVA, L. M.. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

STIGLITZ, J.E. **On liberty, the right to know and public disclosure: the role of transparency in public life**. Oxford Amnesty Lecture, 1999.

STIGLITZ, J. E. **On liberty, the right to know and public disclosure: the role of transparency in public life**. Oxford Amnesty Lecture, 1999.

TRUJILLO FERRARI, Alonso. **Metodologia da pesquisa científica**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1982.

VASCONCELLOS, E.; HEMSLEY, J. R. **Estrutura das organizações: estruturas tradicionais, estruturas para inovação, estrutura matricial**. São Paulo: Pioneira, 1986.

YIN, Rbert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.