



## A Comunicação e os Relações-Públicas no Embate da Cultura das Organizações Públicas<sup>1</sup>

*Marcus Vinícius de Jesus Bonfim*<sup>2</sup>

### Resumo

A cultura de uma organização tem influência marcante nos processos de modernização, gestão de pessoas e no seu desempenho, em especial, para a mudança de paradigma de excelência no setor público brasileiro. Na luta pela consolidação da democracia e em busca de um Estado moderno e eficaz, com atendimento pleno ao cidadão, torna-se necessário diagnosticar os traços culturais que permeiam as organizações públicas. Em perspectiva, o profissional de Relações Públicas pode atuar no planejamento da comunicação integrada dos órgãos públicos, para aproximar cidadão e a sociedade das instituições que os representam, potencializar o público interno e desenvolver relacionamento com stakeholders do Poder Público.

**Palavras-chave:** Relações Públicas; Comunicação Pública; Cultura Organizacional; Comunicação Organizacional.

### Introdução

Alguns aspectos culturais do Brasil influenciam e caracterizam nossa cultura e *modus operandi* em seus fundamentos históricos. Como nos alerta Haswani (2013) ao relembrar os ensinamentos do emérito historiador Professor Raymundo Faoro em sua obra seminal "Os Donos do Poder", o poder político não era exercido nem para atender aos interesses das classes agrárias, ou latifundiárias, nem àqueles das classes burguesas, que mal se haviam constituído como tal.

O poder político era exercido em causa própria, por um grupo social cuja característica era, exatamente, a de dominar a máquina política e administrativa do país, através da qual fazia derivar seus benefícios de poder, prestígio e riqueza. Era, em termos de Weber, um “estamento burocrático”, que tinha se originado na formação do

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado no XIV Congresso Internacional de Relações Públicas e Comunicação, realizado em Salvador, Bahia, Brasil, dias 22, 23 e 24 de outubro de 2014.

<sup>2</sup> Mestrando em Ciências da Comunicação no Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo – PPGCOM ECA-USP. Profissional de Relações Públicas, especialista lato sensu em Gestão de Processos Comunicacionais e Comunicação Digital pela ECA-USP. Professor do Curso de Relações Públicas da Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado (FECAP).



Estado português dos tempos dos descobrimentos, senão antes, e que se reencarnaria depois naquilo que ele chamaria de o “patronato político brasileiro”.

O estamento burocrático que Faoro identificou tinha tido sua origem no que Weber denominava de “patrimonialismo”, uma forma de dominação política tradicional típica de sistemas centralizados que, na ausência de um contrapeso de descentralização política, evoluiria para formas modernas de patrimonialismo burocrático e autoritário, em contraposição às formas de dominação racional-legal que predominaram nos países capitalistas da Europa Ocidental.

A contribuição de Faoro aqui vai além da utilização dos conceitos weberianos e da interpretação que deu do sistema político brasileiro: ela consiste, fundamentalmente, em chamar a atenção sobre a necessidade de examinar o sistema político nele mesmo, e não como simples manifestação dos interesses de classe, como no marxismo. Vivemos em um sistema econômico capitalista é verdade, mas desde nossa formação enquanto Nação estamos em outro processo de formação cultural, especialmente quando olhamos a própria experiência brasileira. Como indica Haswani (2006, p.27):

"Falar de comunicação pública estatal no Brasil de hoje quer dizer enfrentar a dinâmica de um processo social amplo, que envolve diversos atores e contextos, se a abordagem for a da relação entre o Estado e os cidadãos, relação que se apresenta como confronto, na perspectiva de reconstruir, seja o sentido de Estado, seja o de cidadania". (HASWANI, 2006, p.27)

Verifica-se assim que os aspectos culturais da relação com o poder revelam forte hierarquia, baixa participação do servidor nos processos decisórios, resistência às mudanças, sentido no trabalho realizado na área-fim e distância entre os gabinetes e os demais setores da organização. A cultura da qualidade é percebida pelos servidores, porém é afetada por uma forte pressão pela quantidade - e pela manutenção do *status quo*.



A descontinuidade administrativa gera desconfiança quanto a real efetividade dos projetos apresentados em cada gestão. Os sistemas de punição e recompensa são basicamente informais, sendo rotineiramente utilizados na escolha dos ocupantes de funções comissionadas, utilizando-se os critérios de mérito e relacionais, em maior ou menor proporção, conforme cada situação exige. No posicionamento frente às normas o “jeitinho” é praticamente inexistente, inclusive com valorização de normas não escritas, revelando alto grau de formalismo.

A motivação é vista como alta quando o servidor ingressa; com o tempo, ela decai e o comprometimento é visto como característica pessoal, com pouca influência do ambiente. Quanto ao prazer e ao sofrimento no trabalho, existem inúmeras situações geradoras de insatisfação, porém, paradoxalmente, há um alto grau de vaidade e orgulho institucionais. Talvez, penso eu, com a realização de estudos qualitativos, mais aprofundados sobre esses aspectos culturais que influenciam positiva ou negativamente os processos de mudança, bem como a realização de estudo a respeito da existência de subculturas na organização isso possa emergir com mais dados.

Assim, a cultura organizacional é a comunicativamente construída. Ela é tanto um processo de interação quanto um produto dessas interações. A cultura reflete a essência de uma organização, um processo que necessariamente envolve e produz conhecimento.

A comunicação cria, dessa forma, a cultura organizacional e fortalece a identidade de uma empresa. Se aceitarmos como premissa que a cultura é um processo de construção de significados, os quais se obtêm por meio da interação social, a comunicação torna-se primordial e natural nesse contexto, onde os processos de formação de cultura envolvem prioritariamente a comunicação, por meio das experiências, dos conhecimentos e dos relacionamentos que acabam por constituir a história desses empreendimentos.

**As subculturas no ambiente organizacional público brasileiro**



Existe um desafio contemporâneo na visão e missão das organizações públicas que é trazer um racional processual, sógnico e operacional de uma organização privada para o setor público. Eis um embate que estamos vivenciando em diversos órgãos públicos brasileiros, uma mudança cultural e de paradigma na forma como os serviços públicos são ofertados, construídos e divulgados à população e à opinião pública, por meios de diferentes mídias *on* e *off line*.

A validade de tal pensamento, de que a comunicação hoje é a principal ponte para a transmissão de conceitos que vão sendo depositados nas vidas das pessoas, é muito importante para a formação cultural que temos calcada nos meios de comunicação. Convergem para os meios, uma série de padrões culturais que vão se relacionando através deste espaço e que por serem integrantes de um sistema-meio, ditam valores, linguagens e modos de ver e estar no mundo. E a imagem e a identidade de muitos serviços públicos no Brasil, infelizmente não são positivas.

À apropriação da força simbólica do serviço público tem muitas semelhanças com a segregação do campo jurídico, a começar pelo domínio que se dá muito particularmente na compreensão de seus textos, das leis, portarias, regulamentos, regimentos. Muito embora não exista (ou há a possibilidade de se identificar) uma imperatividade, uma imposição no texto, ela ali está. O domínio do código já é uma primeira e importante barreira.

A organização dos textos está de tal forma hierarquizada que somente no decorrer das instâncias (departamentos) ou de escritas (funcionários mais antigos ou letrados) é que serão solvidas as questões pertinentes entre intérpretes (outros colegas dentro do órgão, e por fim, a população) e interpretações. A combinação retórica da impessoalidade e da neutralidade dentro do texto de uma lei, por exemplo, não permite senão outra alternativa ao cidadão comum, que não seja recorrer à técnica dos profissionais do Direito (advogados, em casos mais amplos) para dirimir seus conflitos.



Outro ponto: no bojo das lutas internas entre os servidores públicos e outros agentes no campo dos órgãos públicos brasileiros, jaz um conflito pelo monopólio da construção da lógica, se esta deve ou não refletir as práticas do meio social ou se deve manter-se autônoma e autossuficiente frente o meio social. Quando se discute a Transparência Pública, um dos argumentos mais basais é a capacidade da sociedade em traduzir as informações, por exemplo do Orçamento. Há uma corrente de servidores que julga ser impossível ao povo entender uma peça orçamentária. E por que não se trabalha para a formação e capacitação de multiplicadores deste conhecimento?

Daí se impõe aos cidadãos a condição de espectadores frente ao poder de coerção (e por que não, político) que o jogo do campo no setor público submete a população. A participação social se dá apenas nos momentos de choque ou transgressão das normas, quando estas sim, deveriam atender os anseios da sociedade para regular os indivíduos e instituições de maneira igualitária.

Nas instituições públicas há fatores de conflito entre a linguagem corrente e seu entendimento por parte de seus funcionários: boa parte é leiga no domínio do termo (lei), que em situações pontuais causa problemas de comunicação e transmissão de informação entre as partes e o público que utiliza os serviços, tão ou mais leigos que os próprios funcionários. Na verdade, há aqui um choque cultural e ideológico que transcende a cultura de dominantes e dominados.

Por conta dessa falta de identificação com o código, em muitos casos os funcionários deixam de bem atender o público, deixam de agregar valor a sua cultura pessoal, o que implica em uma série de desvios de informação e de relacionamento interpessoal. Ou seja, a preparação de funcionários capazes de bem operacionalizar o serviço público também deve ser observada para que o funcionamento do órgão não se torne uma relação tão somente racional e assistencialista.

O desenvolvimento da comunicação no contexto da cultura nas organizações contribui para que os grupos sociais existentes nesses espaços, cuja função-fim era específica, se volte às interações sociais lá proeminentes, observando o comportamento dos indivíduos e seu progresso em sintonia com a visão e missão institucionais.

### **Cultura das organizações públicas: conflitos, ritos e padrões**

Nesse sentido, os ritos, como preconizam Fleury (1989), Andonova e D'Almeida (2008) mostram que os aspectos relacionais no ambiente de trabalho, o e como isso resulta na identidade organizacional e de que forma essa identidade se reflete nos diversos níveis hierárquicos de uma organização. Em termos das instâncias política; da organização do processo de trabalho; da administração da gestão de pessoal e simbólica, as relações de trabalho se definem a partir delas. Todas essas relações moldam os padrões de trabalho.

Seria interessante às organizações públicas contar com profissionais de Relações Públicas que possam redefinir suas estratégias de comunicação para, de fato, uma comunicação pública estatal, que desenvolvesse uma filosofia de comunicação integrada como nos ensina Kunsch (2003), de acordo com seus objetivos estratégicos e missão institucional, proporcionando qualidade ao conhecimento da coisa pública, levando à harmonização de conflitos e de interesses dos públicos cada vez mais específicos que se encontram hoje no relacionamento dos órgãos públicos.

Mesmo tratando de princípios de transparência, ética e zelo com a coisa pública, está enraizada na cultura de organizações tão complexas, como existe no setor público, a força de lei prevalece, de forma pura e simples, dificultando outras perspectivas de produção de sentidos. Lembramos neste ponto, o que Oliveira e Paula (2011, p. 96) em artigo já identificavam:

“Embora haja estudos mais contemporâneos sobre a comunicação no contexto das organizações, pautados no paradigma da complexidade (Baldissera, 2004), a grande maioria pauta-se no paradigma



funcionalista, no qual a ideia de sistema e subsistema é tão harmoniosamente engrenada e administrada que considerar o imprevisto e o não habitual é algo contrário à lógica do negócio. Na perspectiva da gestão é um contrassenso pensar em movimentos de oposição e de posicionamento diferenciado, já que seus princípios pressupõem o controle e o aperfeiçoamento dos processos para se obterem os resultados maximizadores.”

Nas instituições públicas há fatores de conflito entre a linguagem corrente e seu entendimento por parte de seus funcionários: boa parte é leiga no domínio do termo (lei), que em situações pontuais causam problemas de comunicação e transmissão de informação entre as partes e o público que utiliza os serviços, tão ou mais leigos que os próprios funcionários. Na verdade, há aqui um choque cultural e ideológico que transcende a cultura de dominantes e dominados.

Ter uma comunicação identificada com os processos de mediação requer compromissos estrategicamente planejados, constantemente repensados, um corpo funcional menos "servidor" e mais "ouvidor" dos anseios sociais e, com criatividade, aproveitar cada interação oportunizada por meios digitais ou não para ter com a população uma relação mais próxima e pautada também em dar feedbacks e aprofundar o relacionamento.

Acreditamos por observação particular no trabalho em órgãos públicos de que há meios e instrumentos para que conceitos como cidadania, de igualdade de direitos e deveres, engajamento, compartilhamento e participação cívica tenham início no microuniverso e tenham valor no cotidiano dos funcionários públicos. É a partir deles que a realidade social pode ser reorientada ou modificada, se a comunicação desta mudança cultural e comportamental estiver bem sedimentada.

Essa valorização do público interno é imprescindível para que as ações internas e externas que diversos órgãos públicos possam vir a promover sejam assimiladas, compreendidas e possam dar margem a um estreitamento maior na relação da sociedade com seus órgãos públicos, e ao invés de termos ilhas de excelência no setor público,



tenhamos toda uma gestão pública orientada para a prestação de serviços com efetividade e qualidade, tornando o ambiente organizacional mais favorável à criação de vínculos mais duradouros e claros.

Devemos observar que o signo, no campo das ideologias, merece uma preocupação não só com a ideia do discurso, mas também com cada elemento que o compõe, que pode levar o outro indivíduo a compreender o discurso emitido de maneira totalmente diferente de sua concepção original.

Devemos nos preocupar não apenas com a ideia de um determinado discurso, mas também com cada elemento que o compõe, que pode conter informações que levam o ouvinte ou mesmo o emissor a uma compreensão diferente do que estaria explícita neste discurso. O servidor público, como indivíduo que é, tem a capacidade natural de fazer uma seleção interpretativa das situações e informações que lhe são apresentadas – valorizando esta, ignorando essa ou utilizando algumas partes de outra ideia.

## **Conclusões**

Minha experiência profissional na área de comunicação institucional em autarquias públicas como a Ordem dos Advogados do Brasil, seção São Paulo (OAB-SP), a Secretaria de Estado da Justiça e da Defesa da Cidadania e, mais recentemente, no Conselho Regional de Enfermagem de São Paulo (Coren-SP) me permitiram construir uma reflexão sobre este campo para os estudos científicos da Comunicação Organizacional e das Relações Públicas reconhecendo não só a sua emergência como, principalmente, a necessidade de construção de um modelo epistemológico que sistematize a pesquisa acadêmica em relação às peculiaridades do setor público, e mais especificamente, o caso brasileiro.

Nossa formação histórica, social e econômica em muito difere das experiências européia e norte-americana, para citar os modelos mais abrangentes, ou melhor, mais sólidos na visão de uma cultura de organizações públicas transparentes e *accountable*.

Se, por um lado temos avanços muito expressivos em torno da transparência pública, por outro ainda encontramos bolsões de atraso, ainda que no cenário internacional a imagem do país seja de transparência pública avançada<sup>3</sup>.

O uso de legislações infraconstitucionais<sup>4</sup> para fazer valer o que a Constituição Brasileira em seu artigo 5º já determina como prerrogativa do cidadão e dever do Poder Público, em todos os níveis e esferas de poder, são exemplo tácito: informar e dar publicidade aos seus atos é uma obrigação e não um favor do Estado à sociedade.

Mesmo dentro ou fora das organizações públicas, ou em uma análise mais sistêmica e estrutural, o papel do relações-públicas como gestor da comunicação deve ser fortalecido para colaborar na construção de novos sentidos, fazendo releituras de outros, ou propondo outros significados.

Destacamos as contribuições de Andrade (1982), Torquato (2004), Oliveira (2004), Duarte (2012), Novelli (2009), Salgado (2011), e mais recentemente Haswani (2013) e Pimenta (2013) e trazem não só a experiência profissional de suas carreiras no campo da comunicação governamental, como vêm refletindo no meio acadêmico e dando um corpus brasileiro em Relações Públicas Governamentais que merece sempre serem revisitados para produção de estudos e nortear políticas e estratégias de Comunicação e Relações Públicas para o setor público.

Isto posto, esta visão para a Administração Pública na contemporaneidade traz à comunicação pública fatores que carregam um potencial de *accountability*, isto é, viabilizar à população não apenas o controle, mas também a intervenção nas ações do Poder Público, como aponta Haswani (2013) ao colocar em sua obra a comunicação pública governamental como garantia de direitos.

---

<sup>3</sup> O Estado brasileiro é signatário de uma série de acordos internacionais que visam assegurar compromissos concretos de governos nas áreas de promoção da transparência, luta contra a corrupção, participação social e de fomento ao desenvolvimento de novas tecnologias, para o fortalecimento das democracias, dos direitos humanos, combate a corrupção e no fomento de inovações e tecnologias para transformar a governança do século XXI.

<sup>4</sup> Citamos aqui a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei de Acesso à Informação (LAI) como exemplos.

E, sem dúvida nenhuma, as Relações Públicas Governamentais podem resgatar o relacionamento do Estado brasileiro com a sociedade, ávida por ter seus direitos reconhecidos e por manter um diálogo mais próximo com seus governantes e dirigentes dos órgãos públicos.

Ou seja, o *ethos* profissional de Relações Públicas está comprometido com a visão de que, na comunicação pública, o Estado tem papel preponderante e não deve fugir de sua responsabilidade de informar e bem comunicar, sempre.

“A demanda existe: no ambiente externo, parte substancial do conteúdo informativo dos meios de comunicação de massa é ocupada com assuntos que envolvem os órgãos públicos estatais. Política, economia, transportes, educação, segurança pública, entre outros, vem sendo temas prediletos da mídia, variando sua ênfase conforme o perfil de cada audiência. No ambiente interno, as informações se perdem nos meandros da burocracia, não circulam entre funcionários que, nos balcões e nos terminais telefônicos, não sabem o que dizer aos cidadãos”.  
(HASWANI, 2006, p. 27).

Por isso devemos procurar sair dos pontos de vista mais pessimistas para uma visão mais positiva, e, por que não, otimista, quanto à veracidade de que é possível, sim, transformar certos aspectos de uma cultura tão importante e ao mesmo tempo, conservadora, para um estágio mais avançado, no que tange a necessidade de comunicar mais e melhor do que os órgãos públicos têm realizado; reconhecer também a inevitabilidade que a presença dos *media* tem pressionado os mesmos para atuarem com mais rapidez e confiabilidade.

Isso são pressões e estímulos que a própria sociedade está enviando e que algumas lideranças do serviço público estão atentas para captar, e, na medida do possível, atender, mas como se sabe, todo o processo de mudança cultural, é lento, é fragmentado, é espinhoso. Sem dúvida, estamos vivendo em meio ao princípio da profissionalização da comunicação pública estatal.

## Referências

### Livros

ANDRADE, Cândido Teobaldo de Souza. **Administração de Relações Públicas no Governo**. São Paulo: Edições Loyola, 1982.

D'ALMEIDA, Nicole. *Opinião pública, comunicação e regulação do mercado*. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.). **Comunicação Pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011, p. 135-152.

DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. São Paulo: Atlas, 3ª ed., 2012.

FLEURY, Maria Teresa Leme (org.). **Cultura e poder nas organizações**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1990.

HASWANI, Mariângela Furlan. **Comunicação pública: bases e abrangências**. São Paulo: Saraiva, 2013.

LIMA, Fábila Pereira; OLIVEIRA, Ivone de Lourdes Oliveira. **Propostas conceituais para a comunicação no contexto organizacional**. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2012.

MARCHIORI, Marlene. *As interconexões entre cultura organizacional e comunicação*. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.). **Comunicação Organizacional: linguagem, gestão e perspectivas**. São Paulo: Saraiva, 2009, v. 2, p. 293-320.

NOVELLI, Ana Lucia Romero. *Relações Públicas Governamentais*. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.). **Relações Públicas: história, teorias e estratégias nas organizações contemporâneas**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 485-509.

OLIVEIRA, Maria José da Costa (org.). **Comunicação Pública**. Campinas, SP: Alínea, 2004.

PIMENTA, Lidiane Malagone. **Relações Públicas Governamentais: teoria e prática no executivo municipal**. Viçosa, MG: Editora UFV, 2013.

SALGADO, Paulo Régis. *Comunicação Organizacional na ótica das Relações Públicas Governamentais*. In: FARIAS, Luiz Alberto (org.). **Relações públicas estratégicas: técnicas, conceitos e instrumentos**. São Paulo: Summus, 2011.

TORQUATO, Gaudêncio. **Tratado de Comunicação Organizacional e Política**. São Paulo: Thomson, 2004.

### Internet

ANDONOVA, Yanita; D'ALMEIDA, Nicole. *A comunicação das organizações*. **Anuário Unesco/Metodista de Comunicação Regional**. São Bernardo do Campo. Ano 12, n. 12, p. 31-



42, jan/dez. 2008. Disponível em

<https://www.metodista.br/revistas/revistasims/index.php/AUM/article/viewFile/1014/1059>

HASWANI, Mariângela Furlan. *Comunicação governamental: em busca de um alicerce teórico para a realidade brasileira*. In: REVISTA ORGANICOM. **Dossiê Comunicação Pública e Governamental**. São Paulo: Gestcorp ECA-USP, Ano 3, n.º 4 (1º semestre de 2006). Disponível em

<http://www.revistaorganicom.org.br/sistema/index.php/organicom/article/view/53/187>