

COMUNICAÇÃO INTEGRADA E ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS

Heloiza Dias

A COMUNICAÇÃO NO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. São Bernardo do Campo, SP: Umesp, 2005. Dissertação de Mestrado. Orientador: prof. Dr. Wilson da Costa Bueno.

RESUMO

Este trabalho analisa a prática da comunicação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA a partir do contexto da comunicação governamental coordenada pela Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica – Secom e sob a ótica da comunicação organizacional. Trata-se de um estudo de caso realizado por meio de pesquisa exploratória, em que se buscou obter uma visão geral do papel exercido pelas assessorias de comunicação no âmbito dos órgãos e entidades que compõem o Ministério, bem como averiguar em que medida as estruturas, funções e atividades desenvolvidas por essas assessorias estão adequadas ao modelo de comunicação integrada referenciado nos estudos sobre a área.

PALAVRAS-CHAVE: comunicação organizacional; comunicação integrada; comunicação governamental; comunicação pública.

Comunicação Pública e Governamental

O novo cenário mundial – com a globalização da economia, a mundialização da cultura e a aproximação das relações via internet – está afetando a realidade empresarial e os processos de comunicação das organizações.

No âmbito da Administração Pública Federal, entendida neste trabalho em seu sentido formal, ou seja, “como um conjunto de órgãos constituídos para consecução dos objetivos do Governo” (Meirelles, 1992: 60-61), as organizações, além de serem afetadas por essa série de mudanças, vêm sofrendo também transformações profundas em função da redefinição do papel do Estado, com a transferência de serviços e produção de alguns bens públicos para a esfera privada.

Nesse novo cenário, metas como reduzir custos, implantar programas de qualidade total, horizontalizar o processo de tomada de decisão, incrementar a produtividade e a competitividade começam a ser gradativamente incorporadas ao dia-a-dia dos gestores públicos, que também passam a se preocupar mais com a qualidade da comunicação praticada pela Administração Pública Federal no processo de interação com a sociedade (Matos, 2000; Bueno, 2003).

Zémmer conceitua comunicação pública como “a comunicação formal que realiza a troca e o compartilhamento de informações de utilidade pública, colabora na manutenção do lugar social, e cuja responsabilidade é das instituições públicas” (Zémmer, 1995: 5).

Para o autor, a comunicação pública se situa necessariamente no espaço público, sob o olhar do cidadão. As informações veiculadas nesse espaço, salvo raras exceções, são de domínio público, pois assegurar o interesse geral¹ implica a transparência. A comunicação pública ocupa, assim, na comunicação exercida no âmbito da sociedade, um lugar privilegiado, relacionado aos papéis do poder público de regulação, de proteção ou de antecipação (preparação do futuro). Suas finalidades, portanto, não devem estar dissociadas das finalidades das instituições públicas. Nesse contexto, Zémmer (1995:23) apresenta os seguintes objetivos básicos para a comunicação pública:

- a) responder à obrigação que as instituições públicas têm de levar informação a seus públicos;

¹ Interesse geral, segundo Zémmer (1995: 2), resulta de um compromisso de interesses ente os indivíduos e os grupos da sociedade que consentem em um contrato social, no qual se inscrevem leis regulamentos, jurisprudência. É resultado do debate, de negociações, da relação de forças dos interesses em jogo.

- b) estabelecer uma relação de diálogo de forma a permitir que o serviço público atenda às necessidades do cidadão de maneira mais precisa;
- c) apresentar e promover cada um dos serviços oferecidos pela administração pública;
- d) tornar conhecidas as instituições interna e externamente;
- e) desenvolver campanhas de informação e ações de comunicação de interesse geral;
- f) estimular o debate público.

Na visão de Matos (1999), a comunicação pública “pressupõe uma democracia consolidada, onde a interpenetração entre o público e o privado admite a participação de uma ampla gama de setores sociais organizados e independente do caráter estatal de qualquer agente: exigindo sempre uma negociação entre os atores” (1999:4). Envolve, segundo a autora, interesse, abrangência, relevância, participação e direito públicos e contempla informações ou assuntos que importam à sociedade ou a frações dela, afetam os cidadãos, mobilizam a atenção ou ação de indivíduos ou grupos e tem como princípio básico o diálogo. A diferença entre a comunicação pública e a governamental, segundo a autora, está no fato de a Comunicação Governamental ser mais pontual e se referir a redes de comunicação formais inseridas nas organizações públicas. Seu objetivo é “difundir junto à opinião pública questões ou temas significativos que ocorrem na esfera do governo visando o conhecimento e a participação do cidadão” Matos (Idem: 3).

Essa mesma visão é defendida por Oliveira que define a comunicação pública como uma área ampla que “envolve toda a comunicação de interesse público, praticada não só pelos governos, como também por empresas, terceiro setor e sociedade em geral” (2004:187).

Para tornar ainda mais clara a distinção entre os dois conceitos recorreremos a Bueno (2003), para quem

a Comunicação Governamental compreende todas as atividades e ações desenvolvidas pelo Governo Federal, pelos Governos Estaduais e Municipais e pelos seus órgãos (secretarias, ministérios e empresas), no sentido de colocar-se junto à opinião pública, democratizando as informações de interesse da sociedade e prestando contas de seus atos.

Partindo das definições de Zémmor (1995) e tomando ainda como referência as visões de Matos (1999), Oliveira (2004) e Bueno (2003), podemos concluir que enquanto a

comunicação pública é a comunicação que ocorre na esfera pública², envolve o debate de temas de interesse público e conta com a participação de setores sociais organizados, tanto públicos quanto privados, a Comunicação Governamental refere-se à modalidade de comunicação praticada no âmbito do Governo, por meio de redes formais e informais inseridas nas organizações públicas, cuja interação com os diversos segmentos da sociedade é imprescindível para o cumprimento do papel do Governo no âmbito do Estado. É, portanto, uma modalidade de comunicação organizacional, inserida no âmbito da Comunicação Pública, ou seja, é o processo que caracteriza a interação entre as organizações pertencentes ao Governo e os seus diversos públicos, com o objetivo maior de atender ao interesse público³.

Devido à sua vocação pública⁴, a Comunicação Governamental encontra-se bastante próxima do sentido com que os idiomas germânicos e eslavos dão ao termo “relações públicas”, ou seja, aproxima-se do termo alemão *Öffentlichkeit*, “esfera pública”, que significa aquilo que é potencialmente conhecido e que pode ser debatido por todos” (Van Ruler; Vercic, 2003: 159-160). Ao mesmo tempo, ela incorpora os conceitos norte-americanos de Relações Públicas, ou *Public Relations* (também adotado regularmente no Brasil) – entendido como a administração dos relacionamentos entre uma organização e seus diversos públicos externos – e de Comunicação Corporativa (*Corporate Communication*), que incorpora a comunicação interna, estando por isso mais próximo da definição brasileira de Comunicação Organizacional.

Diante do exposto, a Comunicação Governamental, a nosso ver, não deve ser concebida, enquanto modalidade de comunicação organizacional, apenas sob ótica de Relações Públicas, na medida em que envolve outras perspectivas de atuação – inclusive a comunicação mercadológica – previstas na filosofia de comunicação integrada de Kunsch (2003). Em seu sistema, e em seus fluxos, estão inseridas, além de relações públicas, as atividades de jornalismo, de publicidade e propaganda, de editoração, de cinema, de rádio e de televisão, com suas linguagens próprias e produtos diferenciados. Trata-se, portanto, de um conjunto de atividades integradas destinadas tanto a manter informados os segmentos sociais sobre as

² Esfera pública (ou espaço público) é o lugar das mediações políticas fundamentais que constituem as sociedades democráticas.

³ Interesse público (ou interesse geral), é o “interesse da generalidade dos habitantes de um país, e que se contrapõe aos interesses particulares de cada um dos cidadãos e de cada um dos grupos econômico-sociais” (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 2004: 642).

⁴ A Comunicação Governamental é necessariamente pública. O mesmo não ocorre, por exemplo, com as organizações privadas, que participam do debate público, porém, com objetivo primeiro de defender interesses particulares, na maior parte de suas intervenções.

iniciativas do Governo quanto a captar do meio social os anseios, necessidades, críticas e satisfações (Bueno, 2003).

Nessa linha, Zémmer (1995) identificou quatro modalidades (ou agrupamentos) de comunicação que fazem parte da vida de uma organização pública⁵, cada uma delas definida em função do ambiente a que se refere (ver Quadro 1):

1. Comunicação interna – envolvendo funcionários dos diversos departamentos, dirigentes etc. Nessa modalidade a comunicação deve referir-se à própria identidade da instituição, conscientizando o funcionário dos objetivos e finalidades da organização, melhorando a qualidade de suas condições de trabalho, mobilizando-o para o aperfeiçoamento de suas atividades e preparando-o adequadamente para a comunicação com os públicos externos.

2. Disponibilização dos dados públicos – praticada com os usuários que se relacionam de forma direta com a organização (pessoas físicas, empresas e outras instituições públicas), buscando seus serviços. Nessa modalidade estão incluídos tanto a recepção e prestação de esclarecimentos como o acesso e a disponibilização de dados públicos, além da promoção dos serviços disponíveis oferecidos pela organização.

3. Comunicação institucional – envolve as associações de classe, associações de consumidores e contribuintes, administrações de municípios, sindicatos, imprensa e mídia especializada. Essa modalidade de comunicação requer uma coordenação do discurso entre as campanhas publicitárias, as relações públicas, a assessoria de imprensa, enfim, todos os profissionais envolvidos com a visibilidade e imagem da organização pública.

4 Comunicação política e marketing político – envolve formadores de opinião e o mundo político. Sua finalidade é acompanhar as modificações dos comportamentos sociais, as mudanças políticas e econômicas como um todo, e relacionando-se com interlocutores de todas as esferas governamentais e com a mídia, transmitindo uma imagem coerente de poder público, de atividade ligada ao interesse público.

⁵ Utilizamos como referencial versão traduzida do texto de Zémmer pelas professoras Elizabeth Brandão e Heloiza Matos (2000).

Quadro 1 – Funções da Comunicação Pública

Âmbito da Comunicação	Públicos Envolvidos	Finalidades da Comunicação	Funções da Comunicação	Modalidades da Comunicação Integrada
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ambiente Interno 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gabinetes ▪ Burocracia ▪ Servidores ▪ Terceirizados 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Qualidade das ações dos agentes. ▪ Mobilização interna ▪ Preparação para a comunicação externa 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comunicação ▪ Identidade ▪ Legitimidade 	<p>Comunicação Interna</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Escutar o público e seus representantes ▪ Interlocução, negociação e consenso
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Usuários, Clientes / Cidadãos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Usuários / clientes ▪ Empresas / fornecedores ▪ Administração pública ▪ Parcerias 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Explicar e informar ▪ Eficiência e qualidade dos serviços ▪ Gerenciar a imagem dos serviços prestados 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Relação de proximidade 	<p>Disponibilização de Dados</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Acesso, consulta e divulgação das informações públicas ▪ Diversificação de técnicas <p>Atendimento</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Recepção, escuta, diálogo, tratamento <p>Promoção dos Serviços oferecidos</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Publicidade e Relações Públicas
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mediadores e Mediáticos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Governos Estaduais ▪ Imprensa geral e mídia especializada ▪ Sindicatos, Associações, ONGs 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gerenciar percepção da imagem da instituição pública ▪ Informar objetivos das políticas públicas ▪ Treinar fontes para o relacionamento com a imprensa 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informar a missão e cuidar da imagem institucional 	<p>Comunicação Institucional</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Missão e valores ▪ Campanhas publicitárias ▪ Relações públicas
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Macro-Ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Interlocutores inter-ministeriais ou inter-setoriais e especialistas jurídico-administrativos ▪ Partidos políticos ▪ As Mídias: Relações Internacionais 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mudança social e Política ▪ Modificação dos comportamentos sociais ▪ Difusão do saber cívico ▪ Treinar para relacionamento eficaz com a imprensa 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Interesse público e ambiente democrático 	<p>Comunicação Política e Marketing político</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Acompanhamento do exercício do poder <p>Comunicação Cívica e de interesse geral</p>

Pierre Zémmer (1995:60-61). Tradução de Ana Lúcia Novelli.

A Comunicação no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

O Sistema de Comunicação Governamental possui de acordo com Rego (1985), uma estrutura complexa e imenso poder de penetração junto à população dos meios urbano e rural, constituindo-se em um poderoso agente de transformação social: “a comunicação social do governo transmite, sustenta imagens, cria e estabelece pólos de motivação e satisfação, desfaz equívocos e atenua pontos de tensão” (1985:45). Em última análise, a Comunicação Governamental possibilita não apenas o debate sobre questões referentes às melhores alternativas para avanço da sociedade em direção ao exercício da cidadania plena, como permite o fortalecimento das bases sobre as quais fundamentam-se as ações das organizações públicas junto à sociedade.

Historicamente a Comunicação Governamental no Brasil tem sido reduzida a aspectos secundários. As estruturas de comunicação criadas pelos governos foram concebidas mais como mecanismos de sustentação do poder central, por meio da adoção do foco de comunicação institucional e do marketing político, e menos como um direito de cidadania e instrumento de participação e inclusão, com grande potencial educativo, cultural, mobilizador e de participação no processo decisório. Embora o atual Governo tenha, por inúmeras vezes, explicitado o seu objetivo de interagir mais efetivamente com o cidadão, é possível perceber — com base nas entrevistas realizadas e na análise de vários documentos referentes à atuação da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica (Secom)⁶ e das assessorias de comunicação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) — que, na prática, ainda predomina nos órgãos governamentais a visão instrumental e imediatista da comunicação, voltada, principalmente, para a divulgação institucional, via veiculação de notícias pela imprensa ou publicidade.

Os resultados da pesquisa sobre a prática da comunicação no âmbito do MAPA (ACS/GM, Ceplac, Inmet, Ceasa-MG, Casemg, Conab e Embrapa)⁷ — realizada entre março de 2004 e maio de 2004 — indicam que, de forma geral, o desenvolvimento da comunicação dos órgãos e entidades do ministério encontra-se em patamar bem distante daquele recomendado pelos estudiosos da área e bem abaixo da situação considerada ideal pelos informantes-chave consultados. Sinalizam ainda a existência de duas realidades

⁶ Em julho/2005 a Secom foi desmembrada, perdeu o status de ministério, transformando-se em uma subsecretaria da Secretaria Geral da Presidência.

⁷ ACS/GM (Assessoria de comunicação do Gabinete do Ministro), Ceplac (Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira); Inmet (Instituto Nacional de Meteorologia), Ceasa-MG (Central de Abastecimento de Minas Gerais S.A.), Casemg (Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais), Conab (Companhia Nacional de Abastecimento), Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária).

comunicacionais bem distintas. De um lado está a realidade das assessorias de comunicação dos órgãos da administração direta (ACS/GM, Ceplac e Inmet), cuja atuação é limitada pela pouca flexibilidade administrativa, escassez acentuada de recursos financeiros, e inadequação de suas estruturas e de seu quadro de profissionais. De outro lado estão as assessorias de comunicação da administração indireta (Casemg⁸, Ceasa, Conab e Embrapa), caracterizadas, de maneira geral, por equipes com formações profissionais diversificadas, estruturas um pouco mais organizadas e por um número maior de atividades desenvolvidas, em função até mesmo da maior mobilidade administrativa e financeira de suas respectivas entidades.

De forma resumida, podemos analisar os principais aspectos da comunicação desenvolvida no âmbito do Ministério, agrupando-os em duas categorias: a) gestão da comunicação e b) infra-estrutura e recursos humanos.

a) Gestão da comunicação - Com exceção da Embrapa, as empresas e órgãos do Ministério não possuem políticas de comunicação e nem contemplam a área em seus planos diretores. Não há, mesmo informalmente, diretrizes ou manuais que orientem procedimentos ou alinhem as ações. Das sete assessorias pesquisadas, apenas a Embrapa e a Conab planejam formalmente suas atividades, sendo que somente a primeira dispõe de mecanismos de acompanhamento e avaliação sistemática de sua execução. Chama a atenção o fato de ser também a Embrapa a única a avaliar rotineiramente a presença da empresa na mídia, por meio da análise quantitativa e qualitativa do *clipping* do notícias. A própria ACS/GM não o faz de maneira formal e freqüente. Pesquisas de opinião e de satisfação de clientes são realizadas eventualmente por apenas três das assessorias analisadas.

Observamos ainda um baixo grau de coordenação e apoio por parte do MAPA às assessorias de comunicação de seus órgãos e entidades. Mas na opinião dos informantes-chave isso não chega a afetar o bom relacionamento da ACS/MAPA com essas assessorias. Situação semelhante é verificada no relacionamento da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica – Secom com os órgãos e entidades do MAPA, também classificado como bom pela maioria dos informantes-chave.

Percebemos ainda que a falta de definição pela Secom de uma política global de comunicação que oriente as ações dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, bem como a ausência de instrumentos de planejamento e acompanhamento das atividades desenvolvidas nessa área, não apenas dificulta o trabalho realizado pelas assessorias do MAPA – gerando muitas vezes conflitos de discursos e ações desarticuladas – como influi

⁸ Exceção da Casemg, que não dispõe de qualquer estrutura de comunicação.

negativamente no desempenho da Secom como órgão coordenador do sistema de comunicação do Governo. Os entrevistados reconhecem, entretanto, o esforço daquela Secretaria no sentido de apoiar um pouco mais a comunicação dos órgãos e entidades do Executivo e citam como exemplo os diversos treinamentos promovidos a partir de 2003 em comunicação pública e *media trainnig*

Quanto à gestão da comunicação interna, podemos afirmar ser este o maior problema enfrentado pelas assessorias de comunicação do Ministério. Apesar de algumas iniciativas, todos os órgãos carecem ainda de programas, canais e instrumentos que possibilitem um relacionamento interativo com os servidores e empregados. A situação é mais grave na sede do órgão, em virtude de a mesma não dispor oficialmente de um setor que gerencie, ou mesmo execute ações nessa área. A principal causa para esse problema parece estar mais associada ao perfil e à visão dos profissionais de comunicação – voltados prioritariamente para a atuação com públicos externos –, do que relacionada à cultura interna das organizações. Esta, para a maioria dos informantes-chave, não interfere na atuação da comunicação⁹, apesar de às vezes ocorrerem dificuldades de relacionamento com os técnicos e de acesso às informações internas.

Merecem ser mencionadas, no entanto, as barreiras encontradas pela Conab para administrar os seus relacionamentos internos, uma vez que existem ainda na empresa três culturas distintas oriundas dos órgãos que lhe deram origem em 1990. Pelos depoimentos colhidos, há em determinadas circunstâncias muita resistência por parte de alguns setores e gerentes à valorização da comunicação na organização. A diversidade de culturas existente nos centros de pesquisa da Embrapa também foi colocada como limitante ao trabalho de comunicação interna da entidade.

b) Infra-estrutura e recursos humanos – Vários foram os fatores apontados pela pesquisa como restritivos à prática da comunicação no âmbito do MAPA tais como a inexistência de estruturas formalizadas, a falta de profissionais, a ausência de programas de capacitação, equipamentos inadequados e pouco acesso às novas tecnologias. As restrições financeiras lideram o *ranking* das dificuldades freqüentemente enfrentadas pelas assessorias, seguidas do relacionamento com as áreas técnicas.

Também com exceção das assessorias da Conab e da Embrapa – que se destacam das demais tanto no tamanho de suas equipes quanto em termos de estruturação de suas áreas –, o quadro apresentado pelos órgãos e entidades do MAPA pode ser considerado crítico do ponto

⁹ Em resposta aos questionários, quatro assessorias afirmaram que a cultura organizacional não dificulta e nem facilita a prática da comunicação em seus respectivos órgãos/entidades.

de vista da comunicação organizacional. É visível a falta de investimentos em comunicação por parte de seus órgãos e entidades. Exemplo disso está na ACS/GM, que se viu forçada a transferir parte de suas atribuições a outros departamentos em virtude de não possuir profissionais em número suficiente para atender às demandas da área.

As conseqüências da ausência de diretrizes e da precariedade das estruturas de comunicação ficam perceptíveis quando analisamos o conjunto de atividades desenvolvidas pelos órgãos e entidades do MAPA. O foco principal do trabalho da maioria absoluta das assessorias tem sido a divulgação via imprensa, mas esse procedimento é limitado pela falta de estratégias ou de instrumentos de acompanhamento e avaliação. Nos demais campos da comunicação as iniciativas em geral ainda são bastante tímidas, concentrando-se basicamente na participação dos órgãos e entidades em feiras e exposições. Eventualmente são realizadas ações de promoção e publicidade. Mesmo a Embrapa, cuja estrutura e conjunto de atividades desenvolvidas se sobressaem no âmbito do Ministério, não realiza um trabalho efetivo de interface com os públicos de interesse.

Considerações finais

Tendo como base as referências bibliográficas em Comunicação Organizacional e o diagnóstico apresentado é possível afirmar que a comunicação praticada no âmbito do MAPA apresenta-se, de forma geral, extremamente deficiente do ponto de vista de recursos financeiros, estruturas, quadros de profissionais, atividades desenvolvidas e domínio de novas tecnologias. Na contramão das tendências observadas por autores como Bueno (2003), Garrido (2001) e Kunsch (2003), a atuação da maioria das assessorias estudadas ainda se pauta pela visão fragmentada, imediatista e instrumental da comunicação. Não há, até mesmo pela ausência de diretrizes e planejamento para a área, uma articulação mais estreita entre as assessorias, ou complementariedade de ações. Observamos também que as iniciativas da área, em geral, não integram as técnicas de relações públicas, jornalismo e publicidade para uma comunicação mais interativa com os públicos de interesse dos órgãos e empresas, em especial com os seus servidores e empregados. Também não é prática rotineira a realização de pesquisas para avaliação das atividades ou monitoramento dos ambientes interno ou externo, o que faz com que as tomadas de decisão nessa área sejam fundamentadas basicamente pela maior ou menor sensibilidade dos dirigentes e pela intuição dos profissionais de comunicação.

Percebemos ainda que o perfil apresentado pela comunicação do Ministério tende a refletir a complexidade dos problemas que ocorrem na Secom. São inúmeras as dificuldades enfrentadas pelo núcleo central da comunicação do Governo, a começar pela fragmentação da

área no âmbito da própria Presidência da República. Enquanto a Secom responde, por exemplo, pela publicidade e pelos patrocínios, cabe à Secretaria de Imprensa e Divulgação (SID) coordenar o relacionamento do Governo com a imprensa, e à área de cerimonial do Palácio do Planalto orientar os órgãos governamentais na realização de eventos em que há a participação do presidente da República. Na prática, esses três setores atuam de forma independente, com objetivos bem distintos. Nenhum deles, contudo, responde pela comunicação do Governo como um todo, o que acaba por afetar individualmente as organizações.

O principal problema apontado pela pesquisa, a nosso ver, está exatamente no fato de nunca ter havido no âmbito do Governo Federal, pelo menos de forma explícita, qualquer preocupação com a definição de diretrizes globais para suas ações de comunicação ou de instrumentos de planejamento e acompanhamento das atividades das assessorias. As ações de publicidade são as únicas a contarem, até o momento, com o monitoramento sistemático por parte da Secom, em função, principalmente, da necessidade de controle dos gastos públicos nessa área. Como decorrência direta dessa situação, o trabalho de comunicação dos órgãos e entidades do MAPA e dos demais órgãos públicos federais tem se realizado de forma desarticulada e ficado, cada vez mais, vulnerável a influências políticas de partidos que dão sustentação ao Governo. Em consequência dessa ausência de diretrizes da Secom, o que se pode observar é a descontinuidade de atividades e as transformações radicais nas estruturas e funções dos órgãos governamentais a cada mudança que ocorre na Presidência da República. A nosso ver, a falta de uma política global de comunicação ainda deixa as assessorias de comunicação mais vulneráveis a cada crise política que se instala no âmbito do Governo como um todo ou em um órgão ou entidade, em particular.

Finalmente, ressaltamos que encontramos na Secom um quadro de deficiências internas semelhante ao apresentado pelo MAPA, em que pese a existência de iniciativas por parte da Secretaria¹⁰ no sentido de reorganizar os seus setores a partir do conceito de comunicação integrada.

Os resultados da pesquisa demonstram que a despeito dos esforços empreendidos por alguns órgãos como a Embrapa, e mais recentemente, a Conab, para aperfeiçoar o exercício da comunicação, há, ainda, muitos e complexos fatores que comprometem o desempenho da comunicação do MAPA, de maneira geral. Problemas que, em nosso entendimento só serão

¹⁰ Idem 6.

sanados à medida que os órgãos e entidades daquele ministério passarem a incorporar a comunicação como insumo estratégico, inserindo-a em seus processos de gestão.

Nesse sentido, com base no diagnóstico realizado e sob a ótica da comunicação organizacional integrada, entendemos ser oportuno apresentarmos neste trabalho algumas sugestões que a nosso ver podem contribuir para a maior efetividade da comunicação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento:

1. É preciso que dirigentes e profissionais do MAPA tenham plena consciência de que a imagem do setor público é resultado tanto de sua atuação nas políticas públicas, quanto da qualidade de sua comunicação. Para isso é necessário que o Ministério institua diretrizes, valores, objetivos e estratégias para a área, os quais deverão ser referenciais para os órgãos e entidades elaborarem suas respectivas políticas de comunicação. É necessário ainda criar ou reformular as estruturas de suas assessorias de comunicação, conferindo-lhes recursos financeiros e materiais, aumentando e capacitando suas equipes e dando-lhes acesso fácil a novas tecnologias.

2. As assessorias de comunicação, por sua vez, devem investir em planejamento a médio e longo prazos, respaldando-se em pesquisas de opinião e de satisfação de clientes e usuários de seus órgãos e empresas e em bancos de dados inteligentes. Significa dizer que suas estratégias, canais e veículos não podem ser definidos sem o conhecimento detalhado do perfil, necessidades e expectativas dos públicos aos quais são dirigidos, sob pena de não cumprirem com as suas funções básicas. Este é um pré-requisito básico para o trabalho de aproximação do Ministério com os seus públicos de interesse.

3. Para cumprir de fato um papel estratégico em suas organizações as assessorias de comunicação do MAPA devem incorporar em suas rotinas a leitura sistemática do macroambiente em que suas organizações estão inseridas, tanto para auxiliar os dirigentes nas tomadas de decisão, quanto para potencializar oportunidades de comunicação. Para isso, além das pesquisas tradicionais de mercado, devem lançar mão permanentemente de auditorias de imagem na mídia, o que vai além da elaboração de *clipping* diário de notícias – instrumento, aliás, que deve ser adotado por todas as assessorias do Ministério –, e de relatórios quantitativos sobre o espaço ocupados pelos órgãos e empresas na imprensa. A auditoria de imagem permite analisar qualitativamente, sob diversos ângulos, a presença das organizações integrantes do MAPA na imprensa, apontando tendências, riscos e oportunidades de

divulgação. Sua adoção por parte das assessorias de comunicação do Ministério permitirá ainda o acompanhamento mais sistemático do desenvolvimento dos diversos segmentos envolvidos com o agronegócio, contribuindo para a construção de cenários atuais e futuros para o setor, bem como subsidiando os dirigentes na definição das políticas agrícolas para o país.

4. Também é preciso que os órgãos e entidades do MAPA criem mecanismos formais de acompanhamento e avaliação das ações desenvolvidas na área de comunicação. Esses mecanismos devem estar atrelados a planos anuais de comunicação que por sua vez devem refletir as políticas e prioridades das organizações. Apenas a Embrapa até o momento dispõe desses instrumentos. Se as avaliações de desempenho da área de comunicação são de extrema importância para as organizações privadas, para as organizações públicas elas se tornam fundamentais, não apenas para confirmar ou redirecionar estratégias e ações, mas para melhor aproveitamento dos recursos financeiros disponíveis. Recursos esses, lembramos, provenientes em sua maior parte dos cofres públicos.

5. O principal foco de atuação da comunicação do MAPA – a assessoria de imprensa – também deve ser ampliado. Apesar de reconhecermos o papel fundamental da imprensa para a construção da cidadania, entendemos ser imprescindível que as assessorias incorporem aos seus planos de trabalho outras estratégias de comunicação que viabilizem a abertura das organizações para seus públicos de interesse, em particular, e para os cidadãos, em geral, estabelecendo com eles relacionamentos diretos. Para tanto é imprescindível que as assessorias de comunicação passem também a utilizar de forma integrada as técnicas de jornalismo, relações públicas e publicidade e propaganda, incorporando, assim, à sua prática comunicacional, o conceito de comunicação organizacional integrada, defendido neste trabalho.

6. Para amenizar, pelo menos em parte, os problemas de comunicação interna, área apontada pela pesquisa como a mais carente em todos os órgãos e entidades do MAPA, é preciso que as assessorias definam – e de fato coloquem em execução – estratégias, ações e canais adequados de comunicação que favoreçam uma maior interação das organizações com os seus servidores e empregados e entre os próprios servidores e empregados. Para isso devem levar em consideração as distintas culturas internas existentes, os diversos perfis desses públicos, bem como suas expectativas, satisfações e insatisfações com os seus respectivos

órgãos e entidades. Novamente se faz necessária a realização de pesquisas, inclusive de clima organizacional, antes de qualquer decisão sobre a criação de canais e veículos de comunicação interna.

7. Fundamental também é ampliar os fluxos de informação tanto no âmbito interno dos órgãos e entidades do Ministério, quanto entre suas respectivas assessorias de comunicação. É preciso trabalhar em rede, trocar experiências e informações, maximizar o uso de recursos financeiros, materiais e humanos, sintonizar os discursos. Enfim, é preciso que as assessorias atuem integradamente, sob orientação de diretrizes comuns, mas procurando respeitar a identidade de cada órgão e entidade.

Entendemos que os resultados da pesquisa e as sugestões apresentados no presente trabalho, embora restritos à realidade comunicacional do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, sinalizam o longo caminho a ser percorrido para que as estruturas de comunicação do governo possam atuar de forma mais profissionalizada e com base em estratégias, valores e objetivos institucionais. Mais do que simples instrumento de divulgação de atividades, serviços ou produtos, a comunicação é uma poderosa ferramenta para que as organizações públicas se relacionem com a sociedade, dêem a ela satisfação dos seus atos e conheçam suas expectativas. Significa dizer que, em última instância, a Comunicação Organizacional, enquanto área do campo comunicacional, ainda tem muito a contribuir não apenas para o desenvolvimento das empresas e do mercado. Aplicada na esfera governamental, ela também se faz presente, com todo seu arcabouço teórico e metodológico na construção de uma sociedade mais democrática, mais justa, e mais igualitária.

Como forma de contribuir para o debate sobre a comunicação do Governo, apresentamos a seguir (quadros 2a, 2b e 2c) algumas reflexões sobre o tema.

Quadro 2a - Algumas reflexões sobre a comunicação no Governo Federal – Percepção dos públicos

PÚBLICOS	<ul style="list-style-type: none">▪ Funcionários, políticos, Poderes Legislativo e Judiciário, fornecedores, beneficiários diretos, comunidade internacional, empresários, movimentos/organizações sociais, população de maneira geral
IMAGEM	<ul style="list-style-type: none">♦ Comunicação tida como abstrata e de difícil compreensão para a população que:<ul style="list-style-type: none">▪ não conhece os programas e realizações governamentais▪ não identifica as finalidades dos governos▪ não sabe identificar o responsável pela ação▪ quer transparência na administração▪ considera-se mal informada pelo Governo

Fonte: referenciais teóricos utilizados neste trabalho e análise pessoal da autora.

Quadro 2b - Algumas reflexões sobre a comunicação no Governo Federal – Barreiras

BARREIRAS	
Esfera política	<ul style="list-style-type: none">▪ Transparência e interesse público nem sempre▪ Falta percepção da Comunicação como atividade estratégica▪ Interesses dos governantes (legitimação e promoção pessoal) se sobrepõem muitas vezes ao interesse público
Esfera institucional	<ul style="list-style-type: none">▪ Cultura interna (vícios do funcionalismo público/acomodação/corporativismo)▪ Imagem dependente da economia e associada ao presidente/governador/prefeito)▪ Discursos não homogêneos▪ Precariedade dos serviços públicos
Gestão	<ul style="list-style-type: none">▪ Modelos de gestão ultrapassados e burocráticos▪ Estruturas provisórias (se desfazem com a mudança de Governo)▪ Ausência de um banco único de informações▪ Pouca valorização dos servidores▪ Falta de planejamento/acompanhamento e avaliação (projetos/programas/atividades)
Âmbito Estratégico da Comunicação	<ul style="list-style-type: none">▪ Ausência de uma Política Global de Comunicação (adm.direta) e de políticas individuais (adm.indireta)▪ Pouca atenção à comunicação interna (agentes de comunicação)▪ Concepção defasada de Assessoria de Imprensa▪ Comunicação voltada para o promocional e para a simples divulgação de notícias▪ Perfis profissionais ainda burocratizados: visão técnica subordinada à visão política; comprometimento com os dirigentes; visão departamentalizada do perfil do capacitado▪ Comunicação massiva x comunicação segmentada
Âmbito Operacional da Comunicação	<ul style="list-style-type: none">▪ Pouca reciclagem profissional▪ Estruturas descentralizadas▪ Ausência de fluxos de informação internos e externos▪ Poucos recursos (materiais/financeiros)

Fonte: referenciais teóricos utilizados neste trabalho e análise pessoal da autora.

Quadro 2c - Algumas reflexões sobre a comunicação no Governo Federal - Pressupostos

<p>A comunicação deve:</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Viabilizar a abertura da organização para os cidadãos/ampliar o relacionamento direto ▪ Aproximar a organização dos problemas cotidianos da população ▪ Gerar mobilização/credibilidade/incentivo à participação popular ▪ Valorizar a cidadania (e não marcas e Preservar o nome, o conceito, a imagem da
<p>Para isso precisa:</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Investir em planejamento a médio e longo prazos (e não para uma gestão)/Avaliar resultados ▪ Conhecer em detalhes o perfil dos públicos ▪ Fazer leitura do ambiente/auditar imagem (mídia, pesquisas de opinião) ▪ Favorecer/estimular/mudanças na cultura interna ▪ Qualificar as fontes e porta-vozes da organização ▪ Atuar com base em estratégias, valores e objetivos institucionais ▪ Ampliar os fluxos de informação e estar estruturada em rede ▪ Atuar em duas frentes: massiva e segmentada ▪ Incorporar as novas tecnologias ▪ Estar vinculada ao mais alto escalão da Estabelecer parceria com a mídia (visão de relacionamento) ▪ Estar integrada aos sistemas de gestão da

Fonte: Bueno (2003). Elaboração própria. organização

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Teobaldo de. Relações públicas governamentais: aspectos históricos. In: MELO, José M. de; BRANCO, Samantha C. (Org.). **Pensamento comunicacional brasileiro: o Grupo de São Bernardo**. São Bernardo do Campo: Umesp, 1998, p. 31-38.

_____. **Administração de Relações Públicas no Governo**. São Paulo: Loyola, 1982.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Tradução Carmen C. Varriale [et al.]. 5ª ed. Brasília: ed. UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004. 2 vs.

BRANDÃO, Elizabeth P. "**Comunicação Pública**" - trabalho apresentado na Intercom 98, GT de Relações Públicas, Recife, 1998.

BUENO, Wilson da Costa. **Comunicação governamental**. Disponível em: <<http://www.comunicacaoempresarial.com.br/conceitogovernamental.htm>>. Acesso em: nov. 2004.

_____. **Comunicação Empresarial: teoria e pesquisa**. Barueri, SP: Manole, 2002.

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

MATOS, Heloiza. **Comunicação pública, democracia e cidadania: o caso do Legislativo**. Líbero, São Paulo, ano 2, n° 3-4, 1999.

_____. **Comunicação pública e construção global**. In: Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 23º Intercom, Manaus, 2000.

_____. **O cenário da Comunicação Governamental**. 1999. Disponível em: <<http://sites.uol.com.br/jorgealm.html>>. Acesso em: fev. 2004.

_____. **Desafios da comunicação pública no processo de democratização no Brasil**. 1999. Disponível em: <<http://www.portal-rp.com.br/bibliotecavirtual/assuntoscorrelatados/pesquisa/0102.htm>>. Acesso em: fev. 2005.

_____. **Das relações públicas ao marketing público:** (Des) caminhos da comunicação governamental. Disponível em: <<http://www.portal-rp.com.br/bibliotecavirtual/projetosdepesquisa/0078.htm>>. Acesso em: 19 de junho de 2005

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro** 17ª ed. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. Malheiros Editores Ltda. São Paulo: 1990.

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

REGO, Francisco Gaudêncio Torquato do. **Tratado de comunicação organizacional e política**. São Paulo: Pioneira/Thomson Learning, 2002.

_____. Marketing governamental: conceitos, estratégias e estrutura de comunicação. In: SCHAUN, Raimundo. **Comunicação, poder e democracia:** uma revolução que se impõe no serviço público. São Paulo: Ipcje, 1986.

_____. **Marketing político e governamental:** um roteiro para campanhas políticas e estratégias de comunicação. 3ª ed. São Paulo: Summus, 1985.

VAN RULLER, Betteke; VERCIC, Dejan. **Perspectivas européias das relações públicas**. Trad. de John Franklin Art. Comunicação & Sociedade. São Bernardo do Campo: PosCom – Umesp, a. 24, n. 39, 1o sem. 2003.

ZÉMMOR, Pierre. **La Communication Publique**. Paris: PUF, 1995.

_____. **La Communication Publique**. Paris: PUF, 1995. Tradução livre de Elizabeth Brandão. Brasília, DF: 2000.