

Comunicação entre órgãos públicos: limites entre a intenção e a realização

Bruno Sampaio Garrido *

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho

Índice

1. Introdução	1
2. Fundamentos de Comunicação Organizacional e Comunicação Pública	3
3. Cultura Organizacional e Gestão do Conhecimento	8
4. Características da Secretária de Educação de São Paulo	9
5. Conclusão	12
6. Referências	13

Resumo

Este artigo visa discutir as relações de comunicação entre a Diretoria de Ensino de Bauru e as escolas estaduais, com base nas práticas comunicativas em uma unidade escolar e analisando-a à luz da literatura em comunicação organizacional. Assim, procura-se estabelecer vínculos entre a prática comunicativa adotada e a cultura organizacional do serviço público estadual, tendo em vista a eficiência e a eficácia dos processos. A partir dessa análise, pode-se verificar que

*Jornalista, licenciado em Letras e mestrando em Comunicação pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), campus de Bauru. Assistente de Suporte Acadêmico do Departamento de Psicologia da UNESP, campus de Bauru.

as relações entre escolas e D.Es são prejudicadas principalmente pela falta de um planejamento específico em comunicação e de órgãos específicos para essa tarefa, o que tornam as mensagens fragmentadas e pouco compreensíveis, prejudicando assim o andamento e a qualidade dos serviços prestados.

Palavras-chave:

Comunicação, cultura organizacional, gestão do conhecimento, serviço público do Estado de São Paulo.

1. Introdução

Os estudos na área de comunicação organizacional têm mostrado sucessivamente que o investimento em melhoria das relações comunicativas entre os setores das organizações não somente agrega valor aos produtos e serviços, como também viabiliza o desenvolvimento das próprias atividades dos órgãos, permitindo que estes se adaptem mais facilmente às eventuais mudanças no contexto social. Logo, o aprimoramento das práticas de comunicação tornou-se crucial

para a própria sobrevivência de uma empresa.

Mesmo os órgãos públicos, que não são regidos pelas leis de mercado e cuja existência é mais estável, podem se beneficiar dessa forma. A otimização das relações comunicativas pode resultar tanto em aumento de qualidade dos serviços públicos – bem como do atendimento aos cidadãos – quanto da melhoria da imagem das instituições perante a sociedade. Isso ajudaria a combater a idéia de ineficiência, morosidade e descaso que se têm dos órgãos estatais, assim como dos próprios servidores.

No entanto, implantar essa prática requer um árduo processo. A cultura vigente no funcionalismo público mostra-se pouco receptiva a transformações mais profundas, principalmente se essas mudanças implicarem em um aumento na transparência não somente nas relações comunicativas desses órgãos, como também dos próprios atos por eles realizados.

Logo, a complexidade da gestão de informações no setor público, assim como a excessiva burocratização da maioria de seus procedimentos, cria incongruências. A tomada de decisões ou a execução de procedimentos tornam-se desnecessariamente complicados devido à falta de relações de comunicação mais objetivas. O excesso de legalismo comum nesse setor e a verticalização das relações de trabalho inibem a aplicação de iniciativas mais ousadas, em virtude do temor de se desrespeitar as normas vigentes.

Esse problema agrava-se à medida que a máquina pública torna-se mais complexa. Em setores como a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, o maior da administração estadual, torna-se particularmente

difícil veicular informações de âmbito interno, pois há vários gargalos a serem transpostos, como a falta de estrutura específica na área de comunicação, por exemplo. Com isso, a chance de que essas mensagens cheguem ao seu destino conforme o objetivo do emissor diminui consideravelmente, abrindo caminho para interpretações equivocadas e, conseqüentemente, falhas generalizadas.

Assim, este artigo visa discutir as relações de comunicação entre dois órgãos da Secretaria da Educação em Bauru – uma escola estadual e a Diretoria de Ensino de Bauru – analisando-a sob aspectos pontuais. Com isso, pretende-se estabelecer vínculos entre a prática comunicativa adotada e a cultura organizacional do serviço público estadual, tendo em vista a eficiência e a eficácia dos processos.

Para isso, recorreu-se à literatura nas áreas de comunicação organizacional e pública, a fim de identificar e comparar as práticas comunicativas adotadas pelos órgãos analisados. Essa discussão também será feita à luz das teorias de cultura organizacional e de gestão do conhecimento, com o intuito de identificar as influências da cultura interna das organizações na execução e planejamento comunicacional, bem como na administração das informações, tendo em vista o desenvolvimento do ambiente de trabalho.

2. Fundamentos de Comunicação Organizacional e Comunicação Pública

2.1. Comunicação organizacional

Pessoa (2003) explica que as primeiras iniciativas em comunicação organizacional – ainda com foco empresarial — ocorreram no início do século XX, nos Estados Unidos. Um dos pioneiros na área, Ivy Lee, tinha a difícil missão de melhorar a imagem negativa criada pelo empresário John D. Rockefeller perante a opinião pública. Através de um trabalho engenhoso, fundamentado principalmente em uma postura de franqueza e transparência frente à imprensa da época, Lee conseguiu reverter a má fama de Rockefeller, convertendo-a para a de um benfeitor.

Já Torquato (1986) destaca que o modelo de comunicação empresarial ganhou fôlego em meio à Grande Depressão, em 1929, época de grande convulsão social e cujas influências do socialismo e dos movimentos sindicais eram intensas, obrigando as empresas a se readequarem estrategicamente.

A partir da década de 1940, a experiência americana em comunicação corporativa chegou ao Canadá e à França, impulsionada pelo crescimento das indústrias a partir de 1945. Na década seguinte, passou por diversos países da Europa e também pelo Brasil, durante o governo de Juscelino Kubitschek. A expansão da indústria automotiva nesse período abriu caminho para a instalação das primeiras agências de relações públicas brasileiras, ramo que ganhou corpo a partir de 1960, quando esses profissionais passaram a disputar espaço no mercado com os jornalistas.

Nessa década, o ramo de comunicação organizacional passou a ser um grande atrativo para os jornalistas, devido aos salários mais altos e à menor pressão no ambiente de trabalho. Contudo, muitos deles acumulavam funções em jornais, fato que criou uma relação dúbia e eticamente questionável. Havia profissionais, segundo Pessoa (2003), que cediam espaços nos jornais para a publicação de matérias de interesse de seus clientes. A troca de favores pessoais por espaço nos veículos de comunicação foi uma prática ostensivamente utilizada, fato que ocorre ainda hoje, embora menos frequentemente.

Entretanto, o segmento de comunicação corporativa no Brasil profissionalizou-se a tal ponto que passou a ser considerado como modelo de referência por outros países, ou, nas palavras de Torquato (*apud* Pessoa, 2003, p.4), o Brasil possui “alguns dos mais rematados sistemas de Comunicação organizacional do planeta, dando-se ao luxo de exibir alguns de seus produtos aos olhos do mundo como exemplos de excelência técnica”.

Torquato (1986), ao conceituar a comunicação organizacional, inicialmente define as organizações como sistemas. Elas são um conjunto de elementos (entre os quais, capital financeiro e humano, meios de produção, normas, políticas, natureza técnica, etc.) voltados para a produção de bens e/ou serviços. Assim, acabam exercendo papel relevante no meio social na qual estão integradas, pois, com isso, também geram riquezas, empregos, pesquisas científicas, invenções entre outras conseqüências.

Em virtude de sua complexidade, a organização, para continuar existindo, precisa apoiar-se na cooperação. Isso, na visão de

Bernard (*apud* Torquato, 1986) se manifesta em quatro frentes: a) cooperação com o ambiente físico; b) com o meio social; c) com o comportamento dos indivíduos; d) com outras variáveis pertinentes (plano de carreira, recursos tecnológicos etc.).

Juntamente com a cooperação, a organização necessita de mecanismos que assegurem a coesão de seus membros em torno de objetivos comuns, tendo em vista o cumprimento de suas metas institucionais. Logo, ela necessita apoiar-se em torno de mecanismos normativos (que regulam as operações e condutas organizacionais), coercitivos (que coíbem e punem eventuais transgressões) e remunerativos (a contrapartida da organização aos empregados pelo trabalho nela desenvolvido). A estrutura hierárquica calcada na burocracia é a maneira mais usual de se estabelecer essas relações.

Diante disso, a comunicação exerce uma função crucial para as organizações porque, segundo Torquato (1986), ela serviria para equilibrar as relações entre as partes que a formam. Na verdade, essa articulação se dá principalmente por meio da comunicação, justamente pelo seu caráter dinâmico e gregário. Além de unir e organizar, ela também norteia a organização para a eficácia, por meio da adequação de suas mensagens a fim de que elas sejam claras, compreensíveis e assimiláveis por todos.

Assim, para sobreviver, a empresa precisa articular seus processos de comunicação tendo em vista a produção e a emissão de mensagens para três sistemas específicos: a) sistema ambiental, ou seja, o meio social no qual a instituição está inserida; b) sistema competitivo, ligado à estrutura da corporação e as relações de produção e consumo; c) sis-

tema organizacional, englobando todo o ambiente interno da empresa.

Contudo, para que haja essa harmonia, é preciso administrar os vários conjuntos de interesses presentes em uma empresa. Dazzi e Pereira (2008) apontam que aspectos culturais interferem negativamente na comunicação entre seus membros, atuando como barreiras – diferenças entre repertórios, vocabulário diverso, ausência de encontros, conflito entre objetivos etc. Nesse aspecto, também é válida a observação de Gonçalves e Squirra (2007), ao afirmar que o léxico atua como “marcas” de grupos específicos, ressaltando aspectos de identidade e, igualmente, de separação entre outros grupos.

Já Kunsch (2002) aponta as principais barreiras que podem surgir na comunicação organizacional, gerando efeitos negativos e comprometendo sua finalidade:

- *Barreiras pessoais*: aparecem mediante a personalidade de cada indivíduo, o estado de espírito, valores, emoções e formas de comportamento demonstradas no ambiente;
- *Barreiras administrativas ou burocráticas*: surgem a partir da maneira como as instituições geram, organizam e processam suas informações. Podem-se citar as diferenças de status entre os membros, as relações de poder e a posse de informações.
- *Excesso de informações*: a quantidade de informações produzida gera sobrecarga, resultando em papeladas inúteis, e-mails não lidos, reuniões desnecessárias, enfim, uma perda de tempo e recursos que causa saturação

nos indivíduos e, por conseguinte, a desinformação.

- *Comunicações incompletas ou parciais:* são informações fragmentadas, distorcidas, não transmitidas ou sonegadas, capazes de gerar dúvidas e equívocos.

Logo, para superar desses obstáculos, a instituição deve promover hábitos que valorizem não apenas a aquisição de conhecimento, mas também a sua partilha e, juntamente a isso, a criação de oportunidades para os colaboradores desenvolverem a criatividade, experimentação e aprendizado, tendo em vista resultados em um longo prazo.

Por isso, a comunicação é tratada por Dazzi e Pereira (2008) como elemento imprescindível para que o conhecimento seja compartilhado entre os colaboradores e isso se converta em resultados. É por meio dela que conhecimentos, valores e hábitos serão disseminados e incorporados pela equipe, colaborando assim para a transformação da cultura interna.

2.1.1. Processos de comunicação – redes e fluxos

Quanto à fluência da comunicação, Torquato (1986) diz que isso se dá por meio de duas formas:

- a) *Redes formais:* são formadas pelos instrumentos oficiais de comunicação utilizados pela empresa – normas, relatórios, instruções, portarias, sugestões, reclamações, etc.
- b) *Informais:* tratam-se das formas de comunicação empregadas livremente pelos membros da organização, sem in-

termédio ou controle da chefia, nem ligação com os aspectos formais da empresa. Incluem-se nessa categoria as redes de boatos, tão prejudiciais ao clima organizacional.

Apesar desse aspecto negativo, a comunicação informal é elemento imprescindível nas organizações. É por meio dela, diz Kunsch (2002), que os indivíduos buscam precisão e segurança com relação às informações da própria instituição, pois, nesse contexto, os canais formais de comunicação não suprem essas necessidades de maneira satisfatória.

Ambos os autores também descrevem fluxos correntes na comunicação das organizações. São eles:

- *Fluxo descendente:* inicia-se na cúpula e chega às instâncias inferiores, até a base — caráter unilateral. É o fluxo utilizado pela comunicação administrativa oficial.
- *Fluxo ascendente:* inicia-se na base com destino à cúpula – demonstração do *feedback* dos funcionários com as iniciativas da empresa, mas ainda assim é unilateral e sua intensidade varia de acordo com a filosofia adotada pela organização nesse aspecto.
- *Fluxo lateral ou horizontal:* o fluxo da mensagem ocorre em um mesmo nível para todos os participantes. É mais comum em indivíduos em posição hierárquica semelhante e, se bem conduzida, pode levar a uma melhoria de desempenho da organização e menos dispêndio de recursos.

2.1.2. Comunicação pública

Ao analisar o conceito de comunicação pública, Brandão (2006) admite a dificuldade de fazê-lo, em virtude da pluralidade de significados atribuídos ao termo – variável conforme o país, o autor ou o contexto. Logo, diante dessa diversidade semântica, a autora procurou retratar os significados mais relevantes atribuídos ao tema.

No caso, é interessante para este artigo abordar a definição de comunicação pública entendida como comunicação organizacional. Segundo essa definição, a comunicação pública é tratada de maneira estratégica e planejada, e visa não apenas constituir relações com os diversos públicos da instituição, mas também criar uma identidade institucional, ou, *grosso modo*, uma “imagem” da empresa.

Esse sentido para o termo “comunicação pública” é conjugado por diversos países latino-americanos, assim como pelos Estados Unidos. Como exemplo, Brandão (2006) cita que, neste último, os cursos de graduação e pós-graduação voltados para a área contemplam conhecimentos de Comunicação nas Organizações e/ou as Relações Públicas. Fato semelhante ocorre também em Sydney, na Austrália, em cursos de bacharelado em comunicação (*Bachelor of Arts in Communication*). Neles, o profissional especializa-se na organização e gestão de processos comunicativos, tendo como público-alvo os ambientes corporativos e, como objetivo, vender uma imagem, um produto, uma idéia – visando o lucro.

As mudanças em torno da comunicação nas organizações também influenciaram o setor público nesse sentido. Matos (2000) afirma que a expansão das mídias, principal-

mente a partir do advento tecnológico, alterou as formas e o tempo de distribuição das informações, ampliando o seu acesso para o público em geral. Com isso, aumentou-se a conscientização das pessoas com relação a seus direitos, passando a exigí-los com mais frequência.

A abertura de mercado, a estabilidade econômica e as privatizações no setor público provocaram um aumento de oferta de serviços – muitos deles antes exclusivos do Estado. Isso modificou o comportamento dos consumidores, que passaram a adotar uma postura mais cautelosa, analisando as ofertas e, se preciso, defender seus interesses.

Tais mudanças de conduta do público fizeram com que as empresas também remodelassem suas estratégias de comunicação, visando uma melhoria na qualidade dos serviços e o cumprimento dos objetivos. Matos considera que as técnicas de planejamento baseadas na Qualidade Total podem ser úteis nesse aspecto, facilitando substancialmente o planejamento da ação comunicativa da empresa.

Os passos para o planejamento podem muito bem servir de base para a orientação do plano de comunicação da organização. 1. Determinar quem são os clientes; 2. Determinar quais são as necessidades dos clientes; 3. Desenvolver características de produtos que respondam a essas necessidades; 4. Desenvolver processos que sejam capazes de produzir essas características; 5. Transferir os planos resultantes às forças operacionais (Matos, 2000: 3).

No âmbito da comunicação interna, todas essas mudanças gerariam uma maior busca

por informações pelos funcionários, a maior participação destes em momentos de decisão e, conseqüentemente, a necessidade de se estabelecer uma comunicação apropriada com esse público, tendo por objetivo torná-los uma espécie de “cartão de visitas” da empresa, ou seja, co-responsáveis tanto pela eficiência quanto pela imagem da corporação.

Na opinião de Corrado (*apud* Matos, 2000), os desejos de comunicação dos funcionários são bastante simples. Eles querem saber exatamente qual o *status* da organização, os problemas enfrentados por ela, as maneiras encontradas para resolvê-los e qual o papel deles nesse contexto. Sem uma comunicação que corresponda a essas expectativas, dá-se lugar aos boatos.

Assim, as organizações necessitam de um planejamento estratégico em comunicação a fim de preencher esses vazios e, sobretudo, agregar os diversos níveis da empresa em torno de linguagens, práticas e objetivos comuns, colaborando para a criação de uma identidade organizacional e, além disso, uma melhoria nas condições trabalho e no desenvolvimento das atividades exercidas pelo órgão.

Essa necessidade de ajustamento das práticas comunicativas nas organizações também é discutida por Nogueira (2000), que ressalta o impacto das reformas dos modelos administrativos institucionais, outrora orientados para a eficiência. Ao debater essas mudanças, ela cita autores como Gaino, que diz: “temos que procurar a eficácia, que é adulta e coletiva, e que exige o compartilhar com responsabilidade, integrando informações” (*apud* NOGUEIRA, 2008: 2).

O pesquisador ainda propõe que os órgãos públicos adotem práticas de gestão de seus

processos comunicativos. Os comunicadores precisam conhecer profundamente a organização na qual trabalham. Com o apoio das técnicas e instrumentos de comunicação, é possível detectar o modelo de gestão vigente (o qual influencia toda a cultura organizacional do órgão) e, a partir daí, elaborar um plano de comunicação apropriado, tendo em vista uma mudança de comportamento e a dinamização das relações entre os servidores – cuja participação nos âmbitos de decisão tem aumentado consideravelmente.

Contudo, empreender mudanças desse porte é um desafio quando se tratam de órgãos públicos. Neles, a cultura organizacional é calcada em tradições burocráticas e patrimoniais, que dificultam a adoção de modelos gerenciais sistêmicos (a instituição como um todo). Além de tudo, interesses pessoais e políticos, somados à falta de experiência dos profissionais de comunicação desses órgãos em planejamento de ações de longo prazo, dificultam a adoção de um planejamento estratégico em comunicação, a fim de nortear as ações do grupo em direção a finalidades conjuntas.

As assessorias de comunicação, ressalta Nogueira (2000), fazem pouco além de reproduzir modismos e repassar informações aos demais setores da organização. A fragmentação dessas ações comunicativas leva a uma situação de “faz-de-conta”, ou seja, de produção de informações que, paradoxalmente, levam à desinformação, agravando assim o isolamento entre os indivíduos, já decorrente da estrutura organizacional burocratizada das instituições públicas.

3. Cultura Organizacional e Gestão do Conhecimento

3.1. Cultura organizacional

Saraiva (2002) define a cultura organizacional como um universo de crenças e valores compartilhados por seus membros, em um ambiente específico – não é inata, mas aprendida. Também é uma forma de controle social, regulando os comportamentos e procedimentos dos membros do grupo (função normativa) e aplicando sanções aos transgressores (função coercitiva).

Essa cultura sofre influência de seus líderes ou fundadores. E, como órgão em contínua transformação, pode ter seus valores revistos mediante decisões internas ou influências externas. Contudo, todo processo de mudança implica em resistência inicial, pois ele envolve alterações nas relações interpessoais e de poder entre os membros da equipe.

Gonçalves e Moraes (2008) destacam a interdependência entre comunicação e cultura organizacional. É através da primeira que símbolos, rituais e procedimentos são difundidos e arraigados pela equipe. A comunicação, para os autores, pode iniciar processos de mudança no contexto de uma corporação e nortear os gestores sobre os rumos que ela irá tomar. Nesse contexto a comunicação também é instrumento valioso para apaziguar ou prevenir conflitos decorrentes de eventuais alterações na cultura organizacional do ambiente de trabalho.

Já Macedo e Pires (2002) discutem a relação entre a cultura do povo brasileiro com a cultura organizacional dos servidores públicos. Fatores presentes no *habitus* do brasileiro, como o paternalismo, o persona-

lismo e a “malandragem” influenciam decisivamente o ambiente cultural das organizações no país.

No caso do serviço público, tais influências se evidenciam da seguinte forma – ambiente hierarquizado, centralização burocrática excessiva, resistência à inovação, interferências de âmbito político na gestão dos serviços, falta de visão empreendedora. A estabilidade dos servidores também é entendida como um empecilho, ajudando a reforçar a visão corrente de ineficiência e desinteresse geralmente associada a eles.

As organizações públicas, de modo geral, obedecem ao princípio da impessoalidade, previsto pelo artigo 37 da Constituição Federal e por meio do qual todas as decisões tomadas não podem se pautar por critérios subjetivos, mas sim por regras definidas em lei. A organização burocrática, inclusive no que se tange ao provimento dos cargos públicos, colabora para evidenciar o caráter impessoal da administração pública e define precisamente o seu âmbito de atuação.

A cultura organizacional burocrática caracteriza-se por ser um tipo de cultura hierarquizada, onde existem linhas claras de responsabilidade e autoridade, sendo que o trabalho é organizado e sistemático. As organizações que possuem esse tipo de cultura normalmente são estáveis, cuidadosas e maduras (Wallasch *apud* Saraiva, 2002: 6).

Saraiva também ressalta que a rigidez burocrática presente nas relações entre órgãos públicos — a partir da qual os procedimentos necessitam ser regulados ou autorizados mediante atos normativos —, ajuda a criar um ambiente pouco propício à cria-

tividade, ao interesse pelo trabalho e ao desenvolvimento pessoal dos servidores, além de colaborar para a má fama da categoria.

3.2. Gestão do conhecimento

A gestão do conhecimento é outro conceito abordado sob diversas vertentes. No entanto, todas vão ao encontro de um mesmo fim – oferecer suporte teórico necessário a fim de promover mudanças nos modelos tradicionais de gestão que, segundo Dazzi e Pereira (2008), são insuficientes para dar conta da dinâmica típica dos ambientes corporativos.

De modo geral, podemos definir a gestão do conhecimento tomando como base as observações de Davenport e Prusak (1998 *apud* Dazzi; Pereira, 2008) e Nonaka (1997 *apud* Dazzi; Pereira, 2008). Os primeiros enfatizam as maneiras como as organizações produzem, acumulam, transmitem, organizam, administram e recriam informações, transformando-as em objetos de valor para a instituição e, por consequência, em diferencial competitivo. Já o segundo, em complementação, refere-se a esse conceito como a criação sistemática de novos conhecimentos que, transmitidos à empresa, são incorporados às novas tecnologias e produtos, agregando valores.

Tão importante quanto gerar e transmitir conhecimentos, é imperativo que as corporações saibam identificar os repertórios de seus colaboradores. Para Ré et al. (2007), a construção do conhecimento dá-se através da sinergia entre o conhecimento tácito (internalizado, pessoal) e o conhecimento explícito (evidente, partilhável) dos indivíduos. Então, torna-se preciso encontrar maneiras de converter os conhecimentos tácitos em ex-

plícitos, a fim de que eles se tornem úteis à instituição — gerando resultados.

Contudo, adotar essa conduta é algo reconhecidamente difícil. Davenport e Prusak (1998) apontam uma série de barreiras que dificultam a implantação de uma cultura voltada à gestão de conhecimento — entre elas, a falta de confiança entre os membros da equipe. No caso do Brasil, Ré et al. lembram que, devido a características peculiares no contexto empresarial do país (como o nepotismo ou o coronelismo), os modelos de gestão do conhecimento sofreram distorções. Esse é um processo que somente será eficaz quando ocorrerem mudanças nas técnicas e valores que orientam a gestão de pessoas dentro da corporação.

4. Características da Secretária de Educação de São Paulo

A organização atual da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo é baseada no Decreto nº 7.510, de 29 de janeiro de 1976. Essa norma também estabelece as atribuições e competências de cada divisão e a estrutura hierárquica a qual estão sujeitos os servidores lotados na pasta. É atualmente o órgão com o maior número de servidores de toda a administração do Estado, com 460.794 funcionários ativos.

A Secretaria é formada pelo Gabinete do Secretário (órgão máximo) e, subordinado a ele, estão a Assistência Técnica de Planejamento e Controle Educacional, Departamento de Suprimento Escolar, Departamento de Recursos Humanos, Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas e as Coordenadorias de Ensino (Grande São Paulo e Interior). Sob a jurisdição das Coordenado-

rias estão 91 Diretorias de Ensino, responsáveis pela administração regional das políticas estaduais de educação. Abaixo delas, estão mais de 5.000 escolas estaduais.

As Diretorias de Ensino (D.Es.) contam com os seguintes profissionais: o Dirigente Regional de Ensino, agente executivo das políticas educacionais do Estado na região; os Assistentes Técnico-Pedagógicos ou Administrativos — professores ou diretores designados para exercer funções de apoio pedagógico ou administrativo no âmbito da D.E.; os Assistentes Administrativos de Ensino, nomeados em comissão para assessorar diretamente o Dirigente em assuntos específicos ou como funcionários de gabinete; os Supervisores de Ensino, que fiscalizam a execução das políticas estaduais de educação nas escolas; e o Assistente Técnico de Ensino, funcionário comissionado de grande experiência em assuntos da pasta e que atua como assessor em questões administrativas e/ou jurídicas. Além desses, há escriturários, encarregados de setor, chefes de seção e auxiliares de serviços.

Na parte final do organograma, estão as escolas estaduais. Elas basicamente têm a mesma estrutura, composta pela equipe gestora (diretor, vice-diretor e professores coordenadores), equipe técnico-administrativa (secretário e escriturários), equipe operacional (inspetores de alunos e serventes), além do corpo docente, formado por professores nomeados em caráter efetivo ou admitidos temporariamente.

4.1. Comunicação entre escolas e Diretorias de Ensino

Para a discussão das relações a serem tratadas neste artigo, tomaremos como ex-

emplo uma escola estadual localizada na periferia de Bauru, Estado de São Paulo. Em 2008, ela conta com cerca de 800 alunos distribuídos em 25 classes de Ensino Fundamental (quinta a oitava séries) e Médio, nos três períodos (manhã, tarde e noite). A equipe da unidade é formada pela diretora, vice-diretora, duas professoras coordenadoras (uma para cada nível de ensino), 45 professores, além de duas escriturárias e três serventes. Também há quatro funcionários contratados pela Associação de Pais e Mestres, os quais três atuam como inspetores de alunos e o outro como secretário.

As relações de comunicação entre a escola e a D.E. efetuam-se basicamente pelo uso do telefone e do e-mail. No primeiro caso, as ligações são feitas, principalmente, pelas seções de Pessoal, Pagamento, Multimeios (responsável pelos sistemas informatizados), Planejamento e Supervisão — em menor escala, os setores de Vida Escolar, Administração e Patrimônio, Gabinete e as Oficinas Pedagógicas. As mensagens são destinadas em geral ao diretor da unidade, professores coordenadores e secretário de escola. Os assuntos principais tratados são: a transmissão de ordens de serviço, instruções, solicitações de documentos e esclarecimento de dúvidas.

Já no segundo caso, a equipe de gabinete do Dirigente Regional é responsável por expedir a correspondência oficial para as Unidades, geralmente em forma de ofício e anexada ao correio eletrônico. O conteúdo dessas mensagens, em geral produzido por outros setores da D.E., engloba:

- a) orientações técnicas;
- b) ordens de serviço;
- c) convocações ou convites para reuniões;

- d) material de divulgação (cursos, palestras etc.);
- e) comunicados de ordem diversa (como notas de falecimento de servidores).

Após o recebimento das mensagens, o responsável por essa tarefa — em geral, o secretário da escola —, encaminha-as para a direção e, dependendo do assunto, são retransmitidas aos demais setores.

Como se vê, o secretário de escola cumpre papel essencial na relação de comunicação entre o órgão superior e a unidade escolar. Ele não apenas recebe as mensagens enviadas, como também as lê, retransmite aos superiores e as interpreta com base em seu conhecimento prévio e vivência profissional, repassando-as aos colegas de outros setores. Essa tarefa de decodificação da mensagem é compartilhada com a direção e coordenação, pois eles também são encarregados de instruir seus subordinados acerca das instruções contidas na correspondência oficial.

Em outros termos, podemos dizer que a secretaria da escola, no âmbito comunicativo, exerce função de órgão receptor de comunicação, como também de *gatekeeper* (ao filtrar as mensagens de acordo com os setores da escola e interpretá-las conforme cada caso) e órgão veiculador. A equipe gestora atua como órgão receptor (recebe as mensagens da secretaria), *gatekeeper* e veiculador (a mensagem é moldada conforme o repertório do divulgador).

As mensagens veiculadas, embora sejam destinadas ao diretor da unidade, podem ter diversos destinatários finais. A divulgação de cursos de capacitação é destinada geralmente a docentes e, mais raramente, funcionários. Comunicados acerca de campanhas de vacinação ou a realização de exames

supletivos, por exemplo, são de interesse de toda a comunidade escolar. Já instruções sobre procedimentos operacionais são voltadas ao pessoal da secretaria. Por fim, as orientações e diretrizes têm como alvo a equipe gestora.

Entretanto, até se chegar ao destino final, há vários fatores a serem considerados. Quanto à forma de veiculação dessas mensagens, elas seguem um fluxo descendente, ou seja, provêm de níveis hierárquicos superiores e são repassadas unilateralmente aos demais setores. Devido aos vários degraus a serem percorridos por estas e às múltiplas interpretações possíveis — atribuídas por cada receptor — o significado final está sujeito a alterações significativas, acarretando distorções e equívocos. A falta de canais eficazes de *feedback* (no máximo, um número de telefone ou e-mail para contato individual) colabora para o aprofundamento dessas incongruências.

Um outro agravante a esse problema está na linguagem empregada nos textos. Como a comunicação oficial da D.E. é enviada ao diretor de escola, ela é feita conforme o repertório desse profissional — um pedagogo com experiência mínima de oito anos no magistério. Logo, são textos impregnados de formalismo e legalismo característicos da redação normativa. E mais, todas as regras de funcionamento da escola, bem como de toda a rede pública de ensino, estão previstas em legislação.

Contudo, a comunidade interna da escola é formada por indivíduos de diversos níveis de formação, variando desde o ensino fundamental incompleto (os serventes) até a formação superior (os docentes). A escolaridade variável dos funcionários é campo propício para o surgimento de falhas na in-

terpretação das mensagens. Mesmo os docentes não estão habituados a lidar com o hermetismo da linguagem dos comunicados oficiais. A dificuldade se alastra para os demais níveis, como o da secretaria — setor crucial para a recomposição e difusão dessas mensagens —, pois, no máximo, os servidores da seção possuem o ensino médio completo.

Outro ponto a se ressaltar é que não há nas Diretorias de Ensino um órgão específico para as atividades de comunicação — isso somente ocorre no Gabinete do Secretário de Educação, o qual possui assessoria de imprensa. Logo, as práticas comunicativas entre esses órgãos e as escolas são realizadas por pessoas leigas, ou melhor, servidores administrativos. Como resultado, a comunicação oficial adotada pouco ou nada se difere dos textos tipicamente burocráticos (despachos, memorandos, circulares...), inclusive no aspecto lingüístico — textos áridos e excessivamente formais, cheios de expressões repetitivas, laudatórias ou simplesmente confusas.

Assim, como superar esse entrave lingüístico? Como não há uma estratégia que vise tornar a comunicação mais ampla e compreensível, a solução mais recorrente são as redes informais de comunicação. Logo, colegas de profissão freqüentemente trocam mensagens entre si, formuladas com base no compartilhamento de experiências dos interlocutores e do entendimento de cada um sobre o tema tratado.

No entanto, devido às características da redação oficial, nem sempre os comunicados divulgados pelas D.Es ou órgãos centralizados conseguem instruir claramente seus órgãos subordinados, em virtude das barreiras lingüísticas já mencionadas. Ainda

que a “troca de figurinhas” entre colegas seja prática corriqueira nas repartições e uma forma válida de obter informações necessárias ao serviço, há risco de que entendimentos equivocados das normas — em virtude de possíveis distorções inerentes à comunicação oral — levem a condutas não aceitas pela administração central, ou pior, que tais ações se multipliquem e comprometam a rotina de trabalho, entre outros prejuízos.

Por isso, as D.Es cumprem papel fundamental na tarefa de intermediar a relação dos órgãos centrais com as equipes escolares, em relação a decodificar as instruções normativas com base no repertório geral dos funcionários da escola, possibilitando assim o entendimento exato do que se é pedido e, com isso, o cumprimento pleno da legislação. No entanto, a maior parte desse trabalho é feito informalmente, via telefone, e-mail ou por programas de comunicação online, portanto, sem possuir qualquer caráter documental. Por isso, o risco desse conhecimento perecer ou distorcer-se é muito alto, em detrimento dos interessados, bem como de toda a comunidade escolar.

5. Conclusão

Diante do que foi tratado acima, pode-se dizer que as relações de comunicação entre as escolas estaduais e as Diretorias de Ensino apresentam os mesmos problemas já existentes em outros órgãos públicos. Além do distanciamento entre os setores, decorrente da própria estrutura hierárquica da Secretaria Estadual da Educação, não foram detectadas quaisquer ações características de um planejamento estratégico na área de comunicação.

Ou seja, esse aspecto é pouco valorizado pela administração da pasta.

Como foi visto, as ações comunicativas são realizadas por funcionários administrativos. Por isso, tais mensagens apresentam elementos comuns nas redações oficiais. Apenas aqueles que conhecem tal linguagem têm repertório suficiente para compreendê-las, mas grande parte dos servidores da Educação tem conhecimento limitado do assunto ou simplesmente não o tem.

Logo, para que as mensagens cheguem ao destino desejado, torna-se imprescindível a presença de um elemento decodificador capaz de adaptar os conteúdos conforme os repertórios de cada grupo de servidores. Contudo, mesmo esses elementos podem apresentar limitações lingüísticas, o que os obriga a recorrer a outras fontes de informação, sob risco de se fazer uma interpretação equivocada.

Diante desses obstáculos, é imprescindível que os órgãos da Secretaria da Educação reestruturem o seu modelo comunicacional a partir de um foco estratégico, a fim de que os setores possam se articular melhor entre si em torno de objetivos comuns. Contudo, não há como pensar em planejamento estratégico em comunicação se não houver profissionais especializados para executá-lo.

Por isso, as Diretorias de Ensino também necessitam de uma estrutura comunicativa adequada que as permitam atuar como mediadoras entre as escolas e a administração central, garantindo assim que as metas estabelecidas pela pasta sejam cumpridas, mas por meio de mensagens claramente definidas e elaboradas, agilizando assim o trabalho das equipes — já devidamente cientes de seus compromissos.

Finalmente, tão importante quanto a clareza das relações de comunicação entre órgãos, é a transformação das mensagens decorrentes dessas trocas em conhecimento para os grupos de trabalho — algo que não vem ocorrendo. Quando simples instruções são organizadas e sistematizadas, elas se convertem em valor para toda a organização, implicando não somente em melhorias na qualidade dos serviços, mas na atribuição de sentido às tarefas realizadas. E, dessa forma, todos são beneficiados — funcionários e usuários.

6. Referências

- BRANDÃO, E.P. (2006). Usos e Significados do Conceito Comunicação Pública. In: ENCONTRO DOS NÚCLEOS DE PESQUISA DA INTERCOM, 6. São Paulo. Disponível em: www.intercom.org.br [consultado a 1 de maio de 2008].
- DAZZI, M.C.S.; PEREIRA, T.M. (2001). Impactos da cultura e da comunicação na gestão do conhecimento. In: WORKSHOP DE INTELIGÊNCIA COMPETITIVA E SEMINÁRIO DE GESTÃO DO CONHECIMENTO, 3, Florianópolis. Disponível em: www.negict.cse.ufsc.br/publicacao_imagens/artigo.com.pdf [consultado a 13 de maio de 2008].
- GONÇALVES, M.; MORAES, A.S.F. *Cultura Organizacional e a comunicação nas empresas: suas relações com a mudança*. Disponível em: <http://www.estacio.br/graduacao/>

- comunicacao_social/img/cultura_organizacional.pdf [consultado a 12 de abril de 2008].
- GUIMARÃES, A.S; SQUIRRA, S.C.M. (2007). Comunicação organizacional e o processo comunicacional: uma perspectiva dialógica. *Revista FAMECOS*, 33: 46-52.
- KUNSCH, M.M.K. (2002). *Planejamento de relações públicas na comunicação integrada*. 2.ed. São Paulo: Summus.
- MATOS, H. (2000). Comunicação pública e comunicação global. *In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO*, 23, Manaus. Disponível em: www.portal-rp.com.br/bibliotecavirtual/cidadania/0083.htm. [consultado a 22 de maio de 2008].
- MACÊDO, K.B; PIRES, J.C.S. (2006). Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 40(1): 81-105.
- NOGUEIRA, M.F.M. Gestão da comunicação interna nas instituições públicas: um recurso esquecido. Disponível em: www.portal-rp.com.br/bibliotecavirtual/relacoespublicas/funcoeseticas/0138.htm [consultado a 22 de maio de 2008].
- PESSOA, S. (2002). *Comunicação empresarial, uma ferramenta estratégica*. Universidade de Beira Interior. Disponível em: www.bocc.ubi.pt [consultado a 1 de maio de 2008].
- RÉ, C.A.T. et al. O impacto da cultura organizacional no processo de gestão do conhecimento. Disponível em: www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2007_tr640477_9186.pdf [consultado em 12 de abril de 2008].
- SÃO PAULO. Decreto nº 7.510, de 29 de janeiro de 1976: Reorganiza a Secretaria de Estado da Educação. Disponível em: http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/notas/dec7510_76.htm [consultado a 12 de maio de 2008].
- SARAIVA, L.A.S. (2002). Cultura organizacional em ambiente burocrático. *Revista de Administração Contemporânea*, 6(1): 187-207.
- TORQUATO, G. (1986). *Comunicação empresarial/comunicação institucional: conceitos, estratégias, sistemas, estrutura, planejamento e técnicas*. São Paulo: Summus.