
COMUNICAÇÃO INTERNA NO ÂMBITO DA GESTÃO PÚBLICA: O CASO DE UMA AUTARQUIA PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA

DOI: 10.5700/rege486

ARTIGO – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Priscila Reinaldo Marson

Mestre em Sistemas de Gestão pela Universidade Federal Fluminense (UFF) – Niterói-RJ, Brasil

Analista de Comunicação Social do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)

E-mail: prisreinaldo@gmail.com

Recebido em: 19/6/2011

Aprovado em: 13/7/2012

Verônica Feder Mayer

Professora Adjunta da Universidade Federal Fluminense (UFF) – Niterói-RJ, Brasil

Doutora em Administração pela COPPEAD/UFRRJ, com extensão na UIUC (University of Illinois at Urbana-Champaign, USA)

E-mail: vmayer@gmail.com

Heloisa Guimarães Peixoto Nogueira

Professora Adjunta do Curso de Ciências Administrativas e Contábeis da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) – Rio de Janeiro-RJ, Brasil

Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Administração – Mestrado

Profissional em Gestão e Estratégia e Mestrado em Memória Social e Documento na UNIRIO. Doutora em Letras pela PUC-RIO

E-mail: hgpn02@gmail.com

RESUMO

O artigo pretende apresentar um estudo de caso sobre a adoção e utilização de novos canais de comunicação interna em uma autarquia pública federal. O estudo foi realizado no Instituto Nacional do Seguro Social, em São Paulo, entre julho de 2008 e julho de 2009, e objetivou acompanhar o período em que um novo plano de comunicação interna foi desenvolvido e implantado em sua fase inicial. A metodologia de pesquisa empregada foi o estudo de caso, composto de análise documental, pesquisa de campo e entrevistas em profundidade realizadas com servidores da instituição. Como resultado, foi possível observar as resistências internas e as dificuldades enfrentadas na gestão do novo plano. Dentre suas conclusões, o trabalho destaca a necessidade de um estudo prévio sobre as condições das relações e práticas desenvolvidas em uma unidade de serviço público quando da adoção de novas ferramentas de comunicação. Destaca também a importância de ações de planejamento e gestão na implantação das ações de comunicação pretendidas, incluindo esforços de *endomarketing*, para sensibilizar os usuários sobre o significado e importância da comunicação interna na promoção de maior agilidade e eficiência no trabalho, para a oferta de melhores serviços públicos aos usuários.

Palavras-chave: Comunicação Interna, Cultura Organizacional, Administração Pública.

INTERNAL COMMUNICATION IN THE PUBLIC MANAGEMENT: THE CASE OF A BRAZILIAN FEDERAL PUBLIC AUTHORITY

ABSTRACT

The intention of this article is to present a case study on the adoption and use of new channels of internal communication in a federal public autarchy. The study was conducted at the National Institute of Social Security, in São Paulo, between July 2008 and July 2009, and aimed to monitor the period in which a new internal communication plan was developed and implemented in its initial phase. The research methodology used was the case study, consisting of documentary analysis, field research and in-depth interviews conducted with the institution's public employees. As a result, it was possible to observe the internal resistance and the difficulties encountered in the management of the new plan. Among its conclusions, the study highlights the need for a previous study on the conditions of relationships and practices developed in a public service unit at the adoption of new communication tools. It also highlights the importance of planning and management actions in the implementation of the intended communication actions, including internal marketing efforts to sensitize users about the meaning and importance of internal communication in promoting greater agility and efficiency in the workplace, in order to offer best public services to users.

Key words: Internal Communication, Organizational Culture, Public Administration.

COMUNICACIÓN INTERNA EN EL ÁMBITO DE LA GESTIÓN PÚBLICA: EL CASO DE UNA AUTARQUÍA PÚBLICA FEDERAL BRASILEÑA

RESUMEN

El artículo pretende presentar un estudio de caso sobre la adopción y utilización de nuevos canales de comunicación interna en una autarquía pública federal. El estudio fue realizado en el Instituto Nacional de Seguro Social, en São Paulo, entre julio de 2008 y julio de 2009, con el objetivo de acompañar el período cuando un nuevo plano de comunicación interna fue desarrollado e implantado en su fase inicial. La metodología de la investigación empleada fue el estudio de caso, compuesto de análisis documental, investigación de campo y entrevistas en profundidad realizadas con servidores de la institución. Como resultado, fue posible observar las resistencias internas y las dificultades enfrentadas en la gestión del nuevo plano. Entre sus conclusiones, el trabajo destaca la necesidad de un estudio previo sobre las condiciones de las relaciones y prácticas desarrolladas en una unidad de servicio público, cuando se han adoptado nuevas herramientas de comunicación. Destaca también la importancia de acciones de planeamiento y gestión en la implantación de las acciones de comunicación pretendidas, incluyendo esfuerzos de endomarketing, para sensibilizar a los usuarios sobre el significado e importancia de la comunicación interna en la promoción de mayor agilidad, eficiencia en el trabajo, para la oferta de mejores servicios públicos a los usuarios.

Palabras-clave: Comunicación Interna, Cultura Organizacional, Administración Pública.

1. INTRODUÇÃO

As últimas décadas foram marcadas por mudanças significativas na mentalidade e no posicionamento das organizações públicas e privadas, o que trouxe novos desafios, como o de modernizar os sistemas de gestão e promover o crescimento econômico sustentado sem deixar de atender às necessidades dos diversos públicos. Seja pela necessidade de ajuste aos avanços tecnológicos, de expansão, de redução de custos, de busca de novos mercados, seja em razão do aumento da concorrência, a mudança tornou-se um tema recorrente e preocupante para todas as organizações. Isso porque, mesmo quando planejadas, as mudanças organizacionais produzem efeitos não intencionais, como a resistência e distúrbios no ambiente da organização. No âmbito das organizações públicas no Brasil, a temática torna-se ainda mais urgente e problemática, sobretudo pelo fato de essas organizações vivenciarem a transição de um modelo tradicional, de bases burocráticas e personalistas, para outro, com foco em gestão empreendedora, conforme Pedro Parente (*apud* PACHECO, 2002), centrado em metas, na produtividade e na melhoria dos serviços prestados.

Quando a questão diz respeito à implantação de novos formatos e desenhos de comunicação interna em órgãos públicos no Brasil, ressalta ainda mais o fato de que essas organizações, em boa parte, ainda se movimentam segundo estruturas e relações tradicionais e, com isso, têm maior dificuldade para promover ou aceitar as mudanças, conforme Paiva (2004). A própria utilização da comunicação interna como ferramenta de gestão, capaz de auxiliar na melhoria dos resultados buscados por uma instituição, pode ser encarada como um movimento drástico – uma vez que se trata de estratégia relativamente recente na realidade dos organismos públicos.

Tomando por base esse cenário, o presente artigo tem por objetivo apresentar os resultados de um estudo de caso sobre a adoção e utilização de novas ferramentas de comunicação, muitas delas de base tecnológica, em uma autarquia pública federal. Do ponto de vista de sua aplicação, o

estudo justifica-se por buscar identificar e compreender as dificuldades que emergem durante o processo de implantação de novas ferramentas de comunicação interna em uma organização pública. Do ponto de vista teórico, pretende contribuir com uma temática ainda pouco explorada e trazer subsídios teóricos à análise das ações empreendidas neste caso e das dificuldades encontradas durante o processo.

2. EM QUESTÃO O SISTEMA DE GESTÃO DOS ORGANISMOS PÚBLICOS FEDERAIS

A década de 80 deu início ao processo de descentralização da prestação de serviços ao cidadão, da União para os Estados e municípios, seguido, nos anos 90, da implantação de um amplo programa de privatizações das empresas estatais, como parte da agenda de reforma do aparelho do Estado brasileiro (1995) instituída no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso. Em razão da crise financeira que contraiu os investimentos do setor público, empresas do setor de telefonia, siderurgia, petroquímica, ferrovias e parte do setor elétrico e das rodovias, além de bancos estaduais, foram transferidas para a iniciativa privada (PACHECO, 2002). Compensatoriamente, o governo federal criou agências para regular e fiscalizar os setores privatizados.

O movimento ocorreu em vários países, com o propósito de equacionar novas bases para o papel dos Estados centrais, agora responsáveis pela formulação de políticas públicas nacionais e pelas novas funções de regulação. No caso particular do Brasil, a discussão sobre as ações de planejamento e implantação das políticas públicas colocou em evidência (OLIVEIRA, 2006) os desajustes entre o planejamento das políticas públicas e os processos de implantação, questão que exige cada vez mais atenção.

O Plano Diretor da Reforma do Estado propunha “modernizar a administração burocrática, através de uma política de profissionalização do serviço público, ou seja, de uma política de carreiras, de concursos públicos anuais, de programas de educação continuada permanente, de uma efetiva administração

salarial, ao mesmo tempo em que se introduz no sistema burocrático uma cultura gerencial baseada na avaliação de desempenho” (BRASIL, 1995).

Pode-se constatar que, de 1995 a 2001, houve avanços nos resultados dos níveis de escolaridade superior dos servidores, que passaram de 34,8% para 52,6% (PACHECO, 2002). Num tempo médio maior, no período entre 2002 e 2010, informações da RAIS apontam uma melhoria da educação geral, considerando-se as três esferas administrativas (IPEA, 2011).

O relatório do IPEA (2011) mostra ainda uma tendência à diminuição dos ocupados em funções administrativas intermediárias, fenômeno decorrente da utilização crescente de tecnologias da informação (TI). Atividades que tinham o caráter de apoio administrativo e que eram exercidas tipicamente por secretários, escriturários, datilógrafos e auxiliares administrativos passaram a ser incorporadas por diferentes tipos de profissionais em nível de direção, assessoria e controle, obrigados, em virtude de suas funções, a lidar cotidianamente com a TI (IPEA, 2011:17). O relatório mostra também que, inversa e proporcionalmente à diminuição de ocupados em funções administrativas intermediárias, houve um aumento acelerado da demanda por pessoal técnico-profissional para apoio às funções de TI.

Toda essa movimentação faz parte de uma perspectiva estratégica governamental mais ampla, que incorpora a ideia de governo eletrônico como vetor privilegiado para a promoção de mecanismos de governança, no que diz respeito tanto ao incremento da capacidade cívica quanto à promoção do desenvolvimento econômico, da eficiência governamental e de relações mais democráticas e transparentes entre governo e sociedade civil (RUEDIGER, 2006:235).

Em termos internacionais, a discussão sobre a mudança do modelo de governo tradicional para o novo modelo de governo eletrônico tem apontado quatro impactos principais na gestão pública: serviços centrados nas necessidades do cidadão; informação como um recurso público; novos modelos de contabilidade e gerenciamento; novas habilidades profissionais e novas relações no ambiente de trabalho (BROWN, 2005).

A informatização dos serviços, gerada pelos recursos da Tecnologia da Informação e da Comunicação (TICs), é uma das ferramentas de gestão mais eficazes para o incremento da governança relativamente ao fluxo de informação gerada, além de ser base para a resolução de problemas e facilitadora da consequente aproximação com o cidadão. Assim, o governo eletrônico, cujo papel é de facilitador das demais políticas públicas, contribui com a governança ao incrementar a gestão pública com o auxílio das tecnologias (MEDEIROS; GUIMARÃES, 2005).

No entanto, cuidados devem ser observados na transposição mecânica de tecnologias gerenciais do setor privado para o público: os avanços dependem de análise social que identifique e torne possível a superação das resistências à mudança “entrincheiradas em mentalidades”, conforme Bariani (2010). Guerreiro Ramos já se referia a esse aspecto em 1950: “A racionalização assume algumas peculiaridades na esfera da administração pública. Aí ela é uma questão eminentemente sociológica, antes de ser de qualquer outra natureza”.

Apesar do profundo impacto na governança, tanto no que diz respeito ao planejamento quanto à execução de atividades, a tecnologia *de per se* não é capaz de vencer modelos cristalizados de relacionamento e poder, calcados em uma cultura de favoritismo, personalismo e patrimonialismo (MEDEIROS; GUIMARÃES, 2005). Por essas e outras razões, o OECD (1999) observa, em seu relatório sobre governo eletrônico, entre outros aspectos, que o potencial das novas tecnologias eletrônicas aplicadas aos processos de governo deve acompanhar outras mudanças paralelas, tais como o advento de uma nova geração de líderes tecnicamente letrados e o aperfeiçoamento de tecnologias de interatividade, do *feedback* e do trabalho em grupo (RUEDIGER, 2006:238).

As dificuldades em moldar o cenário da instituição pública com vistas na *performance* gerencial desejada têm desafiado os pesquisadores que se dedicam à gestão pública a lidar com contradições e paradoxos culturais de amplo espectro, discrepâncias que reúnem no mesmo caldeirão, por exemplo, formalismo e lealdade pessoal, paternalismo e flexibilidade, nepotismo e critérios de qualificação profissional, sem que as políticas oficialmente adotadas os legitimem

(BARBOSA, 2009). São questões como essas que remetem à discussão sobre o mundo organizacional do ponto de vista da cultura. É disso que trataremos a seguir.

3. PROCESSOS DE COMUNICAÇÃO E CULTURA ORGANIZACIONAL

Atualmente, a cultura organizacional é uma área temática consolidada da Administração que recebe contribuições das mais diversas ciências e áreas do conhecimento, particularmente da antropologia cultural. O termo cultura organizacional difundiu-se como resultante da combinação do conceito de cultura com outros oriundos do universo organizacional e de negócios, chamando a atenção para a importância da esfera simbólica do mundo organizacional (BARBOSA, 2002).

O aspecto mais intrigante da cultura como conceito é que ela nos aponta os fenômenos que estão abaixo da superfície, que são poderosos em seu impacto quase invisível e comportam um grau considerável de inconsciência. Por isso, afirma Schein (2009), podemos ver os comportamentos guiados pela cultura, mas frequentemente não se consegue compreender as forças internas que os provocam. Apesar de a cultura, como conceito, ser uma abstração, suas consequências comportamentais e atitudinais são fortemente concretas.

Qualquer decisão por reformar ou modernizar o Estado conduz necessariamente, argumenta Bertero (1976), a uma mudança na organização, afeta seu processo decisório e desenvolve duas perspectivas que devem ser complementares – de um lado a alteração na estrutura e de outro as modificações de cunho comportamental. O desafio proposto ao setor público, segundo o autor, é o de promover mudanças que abranjam, ao mesmo tempo, as diversidades internas e o dinamismo organizacional e adotem como pressuposto a relação de complementaridade existente entre estrutura e comportamento. Segundo Cavalcanti (1979), quaisquer que sejam os formatos de transformação das organizações, estes só terão os seus “por quês”, “o que” e “como” respondidos se observarem e entenderem as modificações ambientais (valores, produtos, relações, demandas socioeconômicas, tecnologias e anseios).

Compreender os processos de comunicação mediante essa lógica sociocultural ajuda a iluminar a complexidade que perpassa as organizações e a identificar as hierarquias de valores e as lógicas que atuam tanto no nível das representações quanto das operações práticas desses sistemas. Ajuda a entender também os múltiplos sentidos que as organizações assumem para diferentes grupos sociais e como estes se relacionam e se justificam (BARBOSA, 2009).

Nessa perspectiva, a adoção e utilização de novas ferramentas de comunicação interna impactam diretamente nos comportamentos e valores do grupo. Em um ambiente onde há necessidade de mudança no modelo de gestão pública, novos canais de comunicação, mais flexíveis e transparentes, podem ser utilizados como motor para impulsionar ou mesmo fornecer condições para as transformações desejadas. Isso porque, uma vez que a comunicação organizacional compreende todo o fluxo de mensagens que compõe a rede de relações da organização (Marín, 1997), fornece as bases para o estabelecimento de novas relações interpessoais e funcionais no ambiente de trabalho.

4. A COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL E A COMUNICAÇÃO INTERNA

Comunicação interna é o mesmo que comunicação organizacional? Independentemente das discussões teóricas internacionais sobre o tema, pode-se afirmar com Deetz (como citado em Welch e Jackson, 2007) que ambas tratam de descrever e explicar o funcionamento das organizações na perspectiva da “comunicação como um fenômeno” em organizações.

Assim, a comunicação pode ser vista como processo que serve de base para quase todas as atividades nas organizações. A comunicação organizacional, por sua vez, “engloba os dispositivos, as práticas e os processos de comunicação que constituem as dinâmicas de construção social de uma organização” (ANDONOVA; D’ALMEIDA, 2008:32). Ela integra múltiplos modos de comportamento, consistindo em um todo integrado e multidisciplinar.

Para Torquato (2004:34), a comunicação organizacional engloba outras três formas de

comunicação, compreendidas como comunicação cultural (que comporta os climas internos), comunicação administrativa (que reúne os papéis, as cartas internas, os memorandos) e comunicação social (envolvendo as áreas de jornalismo, relações públicas, publicidade, editoração e *marketing*). Torquato cita ainda uma quarta forma de comunicação, que seriam os sistemas de informação (que agregam as informações armazenadas em bancos de dados).

Em Kunsch (1996) encontra-se um discurso alinhado à ideia de Torquato. A autora defende que "a comunicação organizacional compreenderia o conceito amplo do conjunto das diferentes modalidades de comunicação que ocorrem dentro das organizações, a saber: a comunicação institucional, a comunicação mercadológica ou comunicação de marketing, a comunicação interna e a comunicação administrativa." (KUNSCH, 1996:75).

A comunicação interna pode ocorrer, conforme ressaltam Dasi (1996) e Marín (1997), por meio de três tipos de fluxo de informação: descendente (a partir dos níveis hierárquicos, ou seja, dos superiores para posições inferiores), ascendente (ocorre dos níveis hierárquicos inferiores para os superiores) e horizontal (ocorre entre departamentos, num mesmo nível hierárquico). Podem-se identificar ainda mais dois tipos de comunicação interna: a comunicação formal, que se dá por meio de documentos oficiais e publicações institucionais, e a comunicação informal, que engloba o contato e as conversas informais entre colegas de trabalho e é popularmente denominada "rádio corredor".

Este trabalho dedica-se a investigar a comunicação interna formal ou gerenciável. Nesse sentido, a comunicação interna formal tem por

objetivos principais gerar consentimentos e produzir aceitação, mantendo um clima positivo, propício ao cumprimento das metas estratégicas da organização. É empregada também para que a filosofia da empresa, os serviços que oferece, assim como os objetivos que persegue se tornem conhecidos (TORQUATO, 1987). É focada no público interno da organização, que, no caso dos setores públicos, são os servidores públicos federais, os empregados públicos, os funcionários terceirizados e os contratados.

Em termos estratégicos, a comunicação interna pode ser considerada uma ferramenta útil por permitir a evolução do engajamento individual para o engajamento coletivo em ocasiões de mudança nas organizações, afetando, conseqüentemente, os parâmetros já estabelecidos da cultura organizacional. Em linha com essa visão, Ellwanger *et al.* (2009) obtiveram resultados significativos no contexto brasileiro por meio de um estudo experimental sobre a efetividade da aplicação de técnicas de comunicação interna e do *endomarketing* na obtenção do comprometimento dos clientes internos da organização com a adoção de políticas de segurança da informação.

4.1. Canais de comunicação interna

Segundo a tipologia estabelecida por Torquato (1987:65), as ferramentas ou canais de comunicação interna podem ser classificados como visuais, auditivos, simbólicos e audiovisuais. Apesar de transcorridos mais de 20 anos, a seleção elaborada pelo autor, apresentada no Quadro 1, mantém-se atual por englobar um número considerável de veículos que, mesmo não estando vinculados às tecnologias atuais, ainda podem ser – ou ainda são – utilizados por muitas organizações, até mesmo as públicas.

Quadro 1 – Tipologia de Canais de Comunicação Interna

Veículos Visuais Escritos Instruções e ordens escritas; circulares; cartas pessoais; manuais; quadros de avisos (jornal mural); <i>newsletters</i> , boletins; panfletos; jornais e revistas; relatórios de atividades; formulários; fax.
Veículos Visuais Pictográficos Pinturas; fotografias; desenhos; diagramas; mapas.
Veículos Visuais Escritos/Pictográficos Cartazes; filmes mudos com legenda; gráficos; diplomas e certificados.
Veículos Visuais Simbólicos Luzes; bandeiras e flâmulas; insígnias.
Veículos Auditivos Diretos Conversas; entrevistas; reuniões; conferências.
Veículos Auditivos Indiretos Telefone; rádio; intercomunicadores automáticos; autofalantes.
Veículos Auditivos Simbólicos Sirenes, apitos, buzinas, sinos, alarmes.
Veículos Audiovisuais Filmes utilizados em demonstrações, vídeo, videoconferência e videofone.

Fonte: Os autores.

Além dos veículos tradicionais de comunicação interna, existe atualmente uma série de novas ferramentas utilizadas pelas organizações no processo de comunicação interna. Graças ao desenvolvimento tecnológico das últimas décadas, uma nova maneira de comunicar ganhou espaço em praticamente todos os locais de trabalho. O crescimento dessas novas mídias internas está diretamente relacionado ao crescimento mundial da internet e dos meios digitais de armazenamento de dados. Segundo Hargie (2007), a nova comunicação interna é mediada por computador e pode ocorrer mediante ferramentas como *e-mail*, intranet, videoconferência, mensagem instantânea, entre outras. Terra (2005) se refere a essas ferramentas como Veículos de Comunicação Digital, nos quais devem ser ainda incluídas inovações como os *Blogs* e os *podcasts*.

São muitas as vantagens dos novos canais de comunicação, como, por exemplo, a Intranet: a) segurança – canal mais seguro para transmissão de informações sigilosas, como relatórios gerenciais e pesquisas de mercado; b) velocidade

– transmissão de informações com maior velocidade de navegação; c) colaboração – comunicação melhor e mais rápida entre empregados e entre equipes; d) atualização – informação atualizada e disponível a qualquer hora; e) redução de custos – redução de despesas com produção e impressão dos tradicionais *newsletters*, manuais, listas de telefones internos, entre outros (MAYER; MARIANO, 2008).

Estudo realizado nas 500 maiores empresas listadas pela revista *Fortune* (2006) mostrou que o *e-mail* é o veículo de comunicação mais frequentemente usado dentro das organizações. Mais de 25% das empresas usam ferramentas *on-line* para compartilhar informações e para promover boas práticas, e a intranet é o canal mais usado. Aproximadamente 30% dos respondentes declararam que sua organização hospeda, produz ou dá suporte a *blogs*. Mais de 30% dos relatórios corporativos nas organizações se utilizam de *podcasts*; aproximadamente 10% se utilizam de *wikis*. Quase todas as organizações pesquisadas usam Intranet e 75% usam portais de tecnologia. Finalmente, a pesquisa aponta que organizações

líderes estão inclinadas a usar novos canais de comunicação mais com funcionários do que com outros públicos.

Segundo Gomes (2008), empresas estão usando cada vez mais a Internet e a Intranet em sua comunicação interna no Brasil. Isso se deve à diminuição de custos que esses canais oferecem e à rapidez que proporcionam. Uma pesquisa realizada pela Associação Brasileira de Comunicação Empresarial com 117 companhias classificadas entre as 500 maiores empresas do Brasil segundo a revista *Exame* (2005) mostrou que o meio digital é o mais usado na comunicação interna. De acordo com a mesma pesquisa, os *newsletters* impressos perderam força e importância.

4.2. Gestão da comunicação interna

Há um consenso entre acadêmicos e profissionais sobre a necessidade de as organizações elaborarem planos detalhados de comunicação interna para garantir a aplicação adequada das muitas ferramentas de comunicação disponíveis, segundo a especificidade de cada uma delas. Em geral, quando não há gestão das ferramentas de comunicação, elas tendem a se desenvolver de forma desorganizada e desalinhada com o planejamento estratégico da organização. Além disso, com as novas tecnologias disponíveis, é necessário preparar adequadamente o ambiente de trabalho e as pessoas envolvidas.

Segundo Mayer e Mariano (2008), um plano de comunicação interna deve contemplar os seguintes aspectos: avaliação da cultura interna, compreensão dos públicos internos, seleção dos meios de comunicação, suporte tecnológico e operacional e formulação da mensagem. Dessa forma, fica claro que um plano de comunicação deve contemplar a situação atual da empresa ou organização, sua cultura e capacidades técnicas e humanas, bem como as ferramentas mais adequadas ao meio e o tipo de mensagem que deve ser veiculado em cada uma delas.

A análise e a consequente identificação dos elementos que compõem a cultura interna devem ser acompanhadas da identificação das barreiras que impedem uma comunicação interna bem-sucedida. Dessa forma, o conhecimento da cultura interna permite que a estratégia de comunicação

adapte-se a diferentes percepções, necessidades, culturas e idiomas, e que contemple a criação de canais de comunicação adequados a cada situação e objetivo organizacional (MAYER; MARIANO, 2008).

A compreensão das características e necessidades dos diferentes públicos, por sua vez, permite uma escolha mais acertada dos veículos/meios utilizados para o processo de comunicação, incluindo o conteúdo das mensagens. Quanto mais clara a percepção das características do ambiente social em que a organização está inserida, e quanto mais bem delimitada é a identificação dos públicos, maiores as chances de obter um plano de comunicação adequado, pois tais elementos são fundamentais para a seleção dos meios de comunicação, que devem obedecer às necessidades e à capacidade técnica e humana da organização. A produção do conteúdo de mensagens internas, por exemplo, pode exigir treinamento dos funcionários (para uso dos recursos tecnológicos e na redação de mensagens adequadas), além de uma estrutura operacional responsável e especializada, mesmo que pequena.

Em suma, a comunicação interna de uma organização é fortemente influenciada por sua cultura e é hoje um importante elemento nos processos de mudança organizacional, em especial em organizações públicas, onde o modelo de gestão está sendo direcionado para o chamado “governo eletrônico”. É verdade que há muitas ferramentas e canais de comunicação interna disponíveis para os gestores, mas é também verdade que não é tarefa fácil organizar, implantar e gerir essa complexa rede de informação – uma combinação de habilidades comportamentais, tecnológicas e de gerenciamento. Nesse sentido, o presente estudo investiga o processo de uso, planejamento e adoção de ferramentas de comunicação interna em uma autarquia pública.

5. METODOLOGIA

O estudo de caso aqui descrito foi realizado no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em São Paulo, uma organização pública que se enquadra nos objetivos deste estudo, ou seja, trata-se de uma autarquia pública federal brasileira. Outros fatores que influenciaram na escolha do INSS como universo de pesquisa

foram sua abrangência demográfica e sua representatividade no contato direto com o público brasileiro. O histórico de complexas mudanças que afetaram significativamente a estrutura dessa entidade, bem como o atual processo de mudança em seu sistema de gestão, contribuiu para a escolha dessa autarquia.

Por meio da metodologia de estudo de caso (YIN, 2005), buscou-se analisar as características específicas de uma autarquia pública sob o ponto de vista do planejamento, uso e adoção de ferramentas de comunicação interna. Por sua finalidade aplicada, o trabalho pode ser classificado, segundo a taxionomia estabelecida por Vergara (2007), como uma investigação de caráter aplicado. Quanto aos meios, pode ser tratado como estudo de caso, por ter ainda, segundo Vergara, “caráter de profundidade e detalhamento”.

Os dados foram levantados por meio de pesquisa bibliográfica e documental, pesquisa de campo e entrevistas em profundidade, com questões não estruturadas (DUARTE, 2006), com 50 informantes de nível técnico e gerencial, servidores do INSS atuantes no Estado de São Paulo, ligados ou não à área de comunicação. Também foi usado o método de observação participante (QUIVY; CAMPENHOUDT, 1998). É importante ressaltar que essa escolha implicou um alto grau de subjetividade, uma vez que as pessoas se manifestam conforme sua vivência, histórico, valores e aspectos culturais.

Os dados foram coletados no período de julho de 2008 a julho de 2009. Nesse período, um novo plano de comunicação interna foi desenvolvido e estava em fase inicial de implantação. Dessa forma, foi possível diagnosticar a situação em 2008 e acompanhar de perto os desafios, barreiras organizacionais e resistências internas ao novo plano de comunicação.

6. APRESENTAÇÃO DO ESTUDO DE CASO

A apresentação deste estudo de caso foi dividida em três etapas: a primeira traz informações sobre o histórico, o público interno e a situação da comunicação interna no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) de São Paulo. A segunda apresenta o novo plano de comunicação interna elaborado em 2009 para o

órgão. Finalmente, a terceira parte apresenta os resultados preliminares da implantação desse plano e seus reflexos na organização.

6.1. Histórico

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Previdência Social (MPS), foi instituído em 1990. A finalidade do INSS é promover o reconhecimento, pela Previdência Social, de direito ao recebimento de benefícios por ela administrados, assegurando agilidade, comodidade aos seus usuários e ampliação do controle social.

Em 1966, por meio do Decreto-Lei 72, foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), um novo órgão que, de maneira inédita, reuniu numa mesma estrutura seis institutos de aposentadorias e pensões existentes à época. No final da década de 70, o INPS foi integrado ao recém-criado Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), órgão integrado por sete diferentes instituições e que contemplava as áreas de saúde, assistência e previdência social, dentre outras. Compunham o SINPAS: a Fundação Legião Brasileira de Assistência – LBA (assistência social), a Empresa de Processamento de Dados – DATAPREV (responsável pelo banco de dados e pela TI dos demais órgãos), a Central de Medicamentos – CEME (fabricação e distribuição de medicamentos à população), a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – FUNABEM (amparo ao menor carente), além do Instituto Nacional de Previdência Social – INPS (concessão e manutenção de benefícios), do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social – INAMPS (assistência médica) e do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – IAPAS (arrecadação, fiscalização, cobrança, etc.).

Na década de 90, o então Ministério da Previdência e Assistência Social – MTPS (hoje Ministério da Previdência Social – MPS) passou por alterações estruturais, e, em 27 de junho de 1990, o Decreto 99.350 criou o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, mediante a fusão do INPS e do IAPAS e o deslocamento do INAMPS para o Ministério da Saúde. CEME, FUNABEM e LBA foram extintos. A DATAPREV manteve-se vinculada ao MPS.

A criação do Instituto fez com que servidores de instituições diferentes fossem remanejados, de modo que se criasse um corpo de trabalho para o novo órgão (originalmente IAPAS e INPS). Além disso, o INSS abrigou servidores de outras instituições que foram extintas, como a LBA. É curioso notar que cada um dos órgãos que passaram a constituir o INSS e as demais instituições que deixaram de existir possuíam estruturas diferentes e linhas de trabalho distintas e especializadas, cada qual com uma cultura organizacional consolidada em mais de 20 anos de existência.

A criação de um órgão único tinha o objetivo claro de centralizar a atuação da área do seguro social, reduzindo assim ruídos entre os antigos órgãos e agilizando, por conseguinte, a prestação de serviços à sociedade. No entanto, a forma como se deu a transição fez com que os problemas previamente existentes fossem incorporados à realidade do INSS. Servidores hoje atuantes no Instituto e que passaram pela mudança na década de 90 relatam que foram destituídos de suas funções anteriores de um dia para o outro e mergulhados em uma realidade em que era preciso desempenhar novos trabalhos e assumir novas funções sem que houvesse necessários treinamentos e investimentos na qualificação de tais funcionários.

6.2. Situação do INSS

Atualmente, o INSS atua em todo o território nacional por meio de suas Superintendências Regionais (nomenclatura adotada a partir da publicação da Portaria MPS 296, de 9 de novembro de 2009, substituindo Gerência Regional), divididas da seguinte maneira: Superintendência Regional Sudeste I (SR-I), que engloba apenas o Estado de São Paulo e tem sede na capital paulista; Superintendência Regional Sudeste II, que engloba os demais Estados do Sudeste; Superintendência Regional Nordeste; Superintendência Regional Sul e Superintendência Regional Norte/Centro-Oeste. A cada uma das Superintendências estão subordinadas as Gerências Executivas (localizadas em cidades polo ou na capital do Estado), e, subordinadas às Gerências Executivas (GEX), as Agências da Previdência Social (APS), localizadas nas cidades.

Em São Paulo, a SR-I possui 23 GEX subordinadas (quatro se localizam na capital). O total de Agências no Estado à época do estudo era de 180. Só na capital, podem-se encontrar 30 delas. Para atuar nessas unidades, o Instituto contava com 1,2 mil servidores administrativos na capital, que integravam o total de 4,3 mil no Estado. Devem-se adicionar a esses números os peritos médicos, que eram então contabilizados em 1,1 mil no Estado e 25 na capital¹.

6.2.1. Perfil do público interno

O levantamento do perfil dos servidores foi elaborado com base na publicação interna mensal PeRHfil – Perfil dos Servidores do INSS –, referente a dezembro de 2008. Nessa data, o INSS tinha um total de 39.549 servidores. Os dados mostraram que o Estado de São Paulo é o que concentra maior número de servidores: 8.153 (20,61% do total).

No país, observou-se que mais da metade do total dos funcionários ativos (64,7%) apresenta mais de 45 anos, e que 65,9% têm mais de 20 anos de serviços prestados ao Instituto. Isso caracteriza um público envelhecido e às vésperas de se aposentar. Outro aspecto interessante é o fato de a maioria dos servidores ser do sexo feminino.

O fato de haver apenas 148 profissionais atuando oficialmente na área de comunicação no país (menos de 0,5% do total de ativos) chamou a atenção durante a análise dos dados. A comunicação é, portanto, a área do INSS com menor número de funcionários. Desse total, 21 estão em São Paulo e atuam ligados à Assessoria de Comunicação Social (ACS). Trata-se de profissionais de nível superior – jornalistas, relações públicas, publicitários – ou de nível médio, mas com formação superior na área. É válido citar que, além desses, existem mais profissionais com cargos na área de comunicação que, no entanto, atuam em outras áreas, e outros

¹Os números acima são baseados em dados de julho de 2008.

que colaboram indiretamente com a comunicação, como os representantes de comunicação das GEX, e que não são contabilizados.

Outro fator que mereceu destaque foi o grau de escolaridade dos servidores ativos. Pouco mais da metade, aproximadamente 22 mil, possui nível superior; 15 mil apresentam segundo grau completo. Apesar de o instituto realizar concurso apenas para cargos de nível médio e superior, chamou a atenção o fato de existirem servidores que possuem apenas o primeiro grau completo, o primeiro grau incompleto e até mesmo alfabetização sem curso regular (totalizando pouco mais de dois mil servidores).

Foi notado, porém, que pelo menos 40% dos servidores que ocupam cargo de nível intermediário/médio possuem curso superior. Isso deveria ser um bom indicador, não fosse o fato de a qualificação não ser acompanhada de diferencial nos salários (pois não há, por enquanto, gratificação por formação no INSS). Também não há grandes diferenças entre as tarefas, uma vez que técnicos e analistas podem possuir cargos com nomenclaturas e vencimentos diferentes e desempenhar as mesmas tarefas. Isso gera desmotivação e prejudica o clima interno na organização.

Para complementar as informações obtidas com a publicação PerHfil, foram analisados o local de trabalho e as características dos servidores que atuam nas APS, GEX e na sede da Superintendência em São Paulo. Descobriu-se que o público interno das APS se divide em dois segmentos distintos: os servidores que atuam no atendimento (lidam diretamente com o público) e os servidores da retaguarda. O primeiro grupo – servidores do atendimento – é formado em sua maioria por técnicos previdenciários, que ocupam cargo de nível intermediário. Tal público apresenta rotina intensa de tarefas, com pouca disponibilidade de tempo para outras atividades – como ler *e-mail* ou atender o telefone. O segundo grupo – servidores da retaguarda – apresenta um perfil diferente. Por não estar na linha de atendimento, tem um pouco mais de flexibilidade na rotina de trabalho. Nesse grupo, encontramos servidores de nível intermediário e nível superior, que atuam analisando processos e desempenhando outras funções administrativas.

Nas GEX, os servidores, tanto de nível médio como superior, atuam coordenando o trabalho das agências subordinadas e também na resolução de casos que extrapolam a competência das agências. Há atendimento ao público, mas em menor escala. Vale ressaltar a existência dos representantes de comunicação, responsáveis por dar suporte às ações da ACS (Assessoria de Comunicação Social) e acompanhar as atividades relacionadas à comunicação na região abrangida por sua gerência executiva.

Os servidores da Superintendência Regional atuam em funções e áreas responsáveis pela chefia e coordenação das demais agências e gerências do Estado. É nela que se encontram a ACS/SP e também os servidores que ocupam cargos de coordenação, chefia e assessoramento em nível estadual. A SR-I funciona como a central de controle do INSS no Estado de São Paulo: é de lá que saem ou são repassadas as decisões e orientações da presidência do INSS e do Ministério. Observou-se que os melhores equipamentos eletrônicos (computadores e periféricos) estão localizados nas GEX e na SR-I.

6.3. Situação da comunicação interna em 2008: Diagnóstico

A comunicação interna é assunto que vinha recebendo pouca atenção da gestão do INSS. Até a data da elaboração do diagnóstico deste estudo não havia um plano formal que a estruturasse. Notou-se, porém, a existência de várias ferramentas de comunicação que poderiam ser adaptadas ou descontinuadas de acordo com as reais necessidades da organização. Dessa forma, realizou-se um levantamento de tais ferramentas, segundo a tipologia de Torquato (1987:65), que não abarca, todavia, ferramentas como intranet, internet, *e-mail* e outros, as quais foram enquadradas como novas tecnologias.

O quadro de avisos, voltado para o público interno, foi identificado como o único veículo visual em uso. Percebeu-se que, quando existentes, os quadros estavam mal posicionados, traziam informações não institucionais e informações institucionais/notícias desatualizadas, além de comunicados de associações de classe. Não foi possível estabelecer com clareza o fluxo de informações que tal ferramenta permite, por não haver uma metodologia precisa de seu uso.

Na categoria de veículos audiovisuais, identificou-se a videoconferência, que pode ser realizada apenas nas sedes da SR-I e nas GEX. O veículo permite a troca de informações em tempo real, favorecendo o fluxo de informação descendente, ascendente e horizontal. No entanto, as videoconferências são pouco utilizadas e poucos servidores têm o conhecimento necessário para seu uso. Além disso, observou-se, conforme aponta Torquato (2004), que as videoconferências são cansativas e longas e que falta clareza e objetivo nas apresentações, o que desmotiva os servidores a delas participar.

Na categoria de novas tecnologias foi encontrada a maior parte das ferramentas de comunicação interna em uso no INSS. As duas primeiras ferramentas são *sites*, disponíveis na intranet: o IntraPREV, ou página do Ministério, e a página do INSS, ou página da presidência. Neles é possível encontrar notícias, legislação, informações sobre o INSS, MPS e Dataprev, além de *links* para outros *sites* institucionais. Esses *sites* e a intranet, como um todo, são utilizados pelos servidores das GEX e SR-I principalmente como fonte de informações institucionais da Previdência e sobre mudanças na legislação. Favorecem basicamente o fluxo descendente de informações, pois não oferecem canais eficientes de *feedback*.

Os *sites* das GEX e da SR-I, também ferramentas de novas tecnologias, quando existem, trazem informações específicas sobre suas unidades e para uso de seus servidores, além de *links* para *sites* internos/externos. Não apresentam *layout* uniforme, por não haver um padrão determinado para essa ferramenta. São utilizados basicamente pelos servidores da GEX de origem e favorecem o fluxo descendente de informações.

As demais ferramentas categorizadas como novas tecnologias foram: o correio eletrônico (*e-mail*), o PREVMessenger/Pandion e os Boletins Eletrônicos. Em relação ao correio, notaram-se deficiências nas listas de *mailing*, pois se usa um cadastro de usuários sem controle e sem atualização. Foram também notados problemas na linguagem das mensagens administrativas (atualização de normas, procedimentos, etc.), que apresentava termos jurídicos em excesso ou texto truncado, dificultando a compreensão do conteúdo. O correio eletrônico é mais utilizado

nas GEX e na SR-I, onde favorece os fluxos de informação ascendente (entre subordinados e chefia imediata), o fluxo horizontal (entre setores) e, principalmente, o fluxo descendente (das chefias imediatas e das chefias de Brasília para os servidores subordinados).

O PREVMessenger/Pandion é um programa de mensagem instantânea com várias redes considerado ágil, claro e eficaz pela instituição. Utilizado na comunicação interna da linha de frente com a retaguarda em algumas APS, funciona de modo semelhante ao popular programa *MSN Messenger* da empresa Microsoft, propiciando a comunicação instantânea em rede. É usado, essencialmente, para passar recados internos. Apesar de não utilizado em todas as gerências, tem se mostrado um instrumento muito efetivo, por favorecer a integração da equipe e, principalmente, o fluxo horizontal de informações.

Os Boletins, informativos eletrônicos que trazem informações variadas sobre o INSS/MPS e/ou o Dataprev, e mesmo sobre o governo federal, possuem periodicidade variada e têm como foco principal o público interno. Merecem destaque por serem ferramentas de comunicação interna já consagradas na instituição. Trata-se de material em formato de jornal ou de cartaz que é enviado por *e-mail* para ser lido na tela do computador. O fluxo propiciado pelos boletins é basicamente descendente, com pouco espaço para *feedback* (alguns oferecem espaço para críticas e sugestões). O que se pôde concluir é que a existência de muitos boletins e informes confunde o servidor, que tem dificuldade para identificar qual publicação contém os assuntos que atendem a seus interesses específicos. Alguns problemas apontados por Torquato (2004) foram observados: certos boletins são muito normativos e pouco envolventes; outros, pouco explicativos; e outros, ainda, incompletos.

6.4. Percepção do público interno

Com a identificação das ferramentas em uso, passou-se à questão da percepção do público sobre o uso dessas ferramentas e a comunicação interna. Tal percepção foi avaliada por meio de entrevistas com 50 servidores da SR-I e das GEX no Estado. Como resultado das entrevistas, foi possível perceber uma característica que

permaneceu inalterada ao longo dos quase 20 anos de existência do INSS: a dificuldade de muitos servidores em compreender o que é e como funciona a comunicação no interior da instituição. Mesmo aqueles que possuem alguma função relacionada à área não compreendem plenamente o que seria a comunicação organizacional e, em especial, a comunicação interna.

A maioria dos servidores entrevistados identificou apenas o telefone e o *e-mail* como ferramentas de comunicação interna e também como as mais utilizadas pelas unidades do INSS em São Paulo. Quando se pediu uma avaliação da qualidade da comunicação entre setores e servidores, ficou claro que muitos servidores entenderam o termo comunicação como conversa. Houve quem justificasse que a comunicação não era melhor por falta de aproximação, por falta de tempo, por falta de oportunidade ou, ainda, por falta de assuntos em comum. Tudo isso deixou bem claro que a percepção da comunicação, enquanto ferramenta estratégica, ainda não faz parte da cultura da organização. Sendo assim, sua

importância não parecia ser percebida ou reconhecida pelos servidores.

6.5. O plano de comunicação interna do INSS

O Plano de Comunicação Interna do INSS foi elaborado pela Assessoria de Comunicação do Ministério da Previdência Social, com a colaboração da Comunicação Institucional do INSS e das cinco Assessorias de Comunicação regionais. Seu objetivo principal foi apresentar soluções práticas, eficazes e aplicáveis aos problemas e necessidades específicos de cada grupo de interesse que compõe o público interno do INSS, assim como dotar a Instituição de canais eficientes de comunicação em todos os âmbitos e níveis de atuação (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2008).

O plano contemplou uma série de ações a serem implantadas entre 2009 e 2015, incluindo a definição das ferramentas para a comunicação interna, com as adequações necessárias. As principais ferramentas e ações sugeridas estão descritas no Quadro 2.

Quadro 2 – Canais de Comunicação Interna e Objetivos - Plano de Comunicação Interna do INSS

Intraprev	Reformular e implantar novo <i>layout</i> e conteúdo; definir a página como página inicial de acesso à Internet; criar <i>link</i> com áudio das principais matérias veiculadas na Intraprev.
Correio Eletrônico	Normatizar o trâmite das informações institucionais por meio das caixas eletrônicas institucionais e da manutenção das listas; normatizar o acesso às listas de distribuição por meio da caixa institucional das ACS; padronizar a nomenclatura das listas por setores e das caixas de <i>e-mail</i> institucionais.
Boletins	Determinação de dias da semana para o envio das publicações com periodicidade definida; envio de algumas publicações exclusivamente para as chefias (quando o conteúdo tiver como foco o público externo); padronizar e controlar a editoração, conteúdo e periodicidade dos informativos internos (boletins das Superintendências e Gerências).
PREVMessenger/ Pandion	Instalar o Pandion nas ACS, na Assessoria de Comunicação Institucional do INSS e na ACS/MPS, como projeto-piloto.
Quadros de Aviso	Levantamento das unidades que possuem quadros e da necessidade de reposição/compra; definir <i>layout</i> -padrão e a localização e critérios de utilização dos quadros de avisos.
Videoconferência	Estabelecer normas para sua utilização; promoção de curso de capacitação presencial para os responsáveis pelas videoconferências nas Superintendências e GEX.

Fonte: Dados da pesquisa.

Além das ferramentas citadas no Quadro 2, foram sugeridas ainda duas novas ferramentas de base *web*, que funcionariam na intranet: a) Fórum

de Assessores de Comunicação – lista de discussão entre os assessores de comunicação do INSS para compartilhamento de experiências e

informações; b) Rádio Servidor – rádio *web* dirigida ao servidor do INSS, com matérias que destacam o desempenho de servidores e boas práticas.

6.6. Dificuldades de implantação do plano de comunicação

A implantação do Plano de Comunicação Interna, com as peculiaridades da entidade estudada, encontrou muitas dificuldades. A primeira delas diz respeito à falta de controle sobre o planejamento sugerido pelo plano. Não houve, por exemplo, monitoramento dos responsáveis pela execução das ações e tampouco da questão da dotação orçamentária para a execução do plano. Isso fez com que, das ações previstas, poucas fossem executadas dentro do cronograma proposto: apenas os boletins, o PREVMessenger/Pandion e os quadros de aviso puderam ser avaliados até a conclusão deste trabalho.

A segunda dificuldade diz respeito à resistência por parte dos servidores tanto nas ações que envolviam o uso de aparato tecnológico como nas demais. Com os quadros de aviso, por exemplo, a resistência inicial foi vencida com o desenvolvimento eficaz do trabalho – os quadros foram renovados e traziam semanalmente novas notícias. As ferramentas categorizadas como boletins praticamente não foram alteradas. Observou-se apenas que algumas publicações deixaram de ser enviadas aos servidores.

Com o PREVMessenger/Pandion, além do problema da resistência de alguns gestores – que não permitiam o uso da ferramenta alegando que ela diminuiria a produtividade dos servidores –, houve também problemas técnicos: quedas constantes de rede e velocidade na conexão abaixo da ideal para o programa (que ficava fora do ar). Isso desestimulou os servidores. A falta de conhecimento técnico dos servidores (sem prática no uso de programas de bate-papo virtual e demais *softwares*) foi outra dificuldade encontrada. Todos esses fatores contribuíram para que o objetivo de uso do PREVMessenger/Pandion praticamente se perdesse. A ferramenta passou a servir mais de entretenimento (bate-papo e conversas pessoais), no entanto, facilitou a comunicação dos representantes de comunicação com a ACS,

reduzindo ruídos criados pela comunicação via *e-mail* e promovendo respostas imediatas a dúvidas dos representantes.

Por se tratar de um plano de comunicação que propôs inovações e, principalmente, a revisão de antigos modelos de relacionamento, enfrentou barreiras culturais e estruturais. A falta de orçamento, de equipe dedicada e de um trabalho de preparação da organização são evidências importantes da falta de comprometimento com o processo de mudança necessário quando se adotam novos canais de comunicação.

7. CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo foi investigar a adoção e a utilização de novas ferramentas de comunicação em uma autarquia pública federal, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) de São Paulo. Apesar de o interesse do estudo estar focado no uso das ferramentas de comunicação implantadas em uma instituição pública, é preciso examinar, de pronto, a natureza e qualidade das interações e práticas sociais daí decorrentes. No caso presente, destaca-se a situação de remanejamento dos servidores de um setor para outro, com vistas em compor a equipe do INSS do Estado de São Paulo, sem que tivesse havido esforço da administração para conduzir a mudança de maneira a minimizar seus efeitos. Nesse sentido, renegociar o contrato psicológico com os servidores, pré-condição, entre outras, para que o sentimento de ameaça e desvalorização pudesse ser absorvido e substituído pelo convite à participação em uma nova sistemática de trabalho, poderia ter sido feito pela administração.

Dificuldades de toda sorte também contribuíram para o insucesso da proposta, dentre as quais a presença de um grupo com avançada faixa etária, herdeiro de tradições e hábitos cristalizados em uma cultura patrimonialista estatal.

Então, a primeira conclusão do estudo aponta para a dificuldade de implantar novas ferramentas de comunicação em uma unidade de serviço público sem que haja um prévio estudo sobre as condições culturais das relações e práticas ali construídas. O nível de intervenção a ser realizado dependerá da profundidade de enraizamento de

hábitos anteriores que possam dificultar a aceitação das novas regras de trabalho e que, por conta disso, necessitem de um trabalho de intervenção pedagógico mais contínuo e profundo.

Naturalmente, a falta de gestão e monitoramento das ações implementadas e a questão da dotação orçamentária para a execução do plano devem ter sido fatores administrativos que dificultaram a implantação das mudanças. A segunda conclusão do estudo, assim, constata a ausência de planejamento e gestão na implantação das ações de comunicação pretendidas.

E, finalmente, em relação à percepção dos servidores sobre as comunicações internas e as mudanças propostas, a resistência ao uso das ferramentas de comunicação tecnológicas, como o Pandion, por exemplo, ou até mesmo ao uso do quadro de avisos justifica-se plenamente, por não ter havido um esforço de *endomarketing* para sensibilizar os usuários sobre o significado e importância das comunicações internas na geração de maior agilidade e eficiência no trabalho, para oferta de melhores serviços públicos aos usuários.

A terceira e última conclusão do estudo sugere o entendimento de que quaisquer que sejam as ferramentas tecnológicas implantadas, estas dependem da maneira como cada um dos diferentes usuários lida com as ferramentas, porque são essas interpretações (por vezes divergentes) que determinam os efeitos das tecnologias na prática e não as suas características técnicas (ALBUQUERQUE, 2009).

Como recomendações, sugere-se que pesquisas futuras ampliem a visão da comunicação em instituições públicas por meio de novos estudos conduzidos em outros órgãos, com a combinação de métodos quantitativos e qualitativos, como *surveys* e grupos de foco. Também merece atenção o aprofundamento de estudos voltados para a observação e análise dos processos de implantação de outros sistemas de gestão pública. Ambas as situações são de fundamental relevância para a gestão pública moderna, portanto estudos como este contribuem para a melhoria contínua do serviço público prestado ao cidadão e, não menos importante, para a melhoria do ambiente e dos processos de trabalho nas organizações públicas.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, J. P. Repensando processos de formalização em sistemas informatizados: analisando a co-evolução entre software e práticas organizacionais. *RECIIS – Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde*. Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 7-15, jun. 2009.

ANDONOVA, Y.; D'ALMEIDA, N. A Comunicação das Organizações. *Anuário Unesco/Metodista de Comunicação Regional*, São Bernardo do Campo, ano 12, n. 12, p. 31-42, jan./dez. 2008.

BARBOSA, L. (Org.) *Cultura e diferença nas organizações*. São Paulo: Ed. Atlas, 2009.

BARBOSA, Livia. *Cultura e Empresas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002.

BARIANI, E. O longo caminho: Guerreiro Ramos e a sociologia da administração antes de A Nova Ciência das Organizações. *O&S*, Salvador, v. 17, n. 52, p. 17-28, jan./mar. 2010.

BERTERO, Carlos Osmar. Mudança organizacional e processo decisório. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 29-40, mar./abr. 1976.

BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, 1995.

BROWN, David. Electronic government and public administration. *International Review of Administrative Sciences*, v. 71, n. 2, p. 241-254, 2005. <<http://dx.doi.org/10.1177/0020852305053883>>.

CAVALCANTI, Bianor Scelza. DO: Considerações sobre seus objetivos, valores e processos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 49-84, abr./jun. 1979.

DASI, Fernando de Manuel; MARTÍNEZ, Rafael; MARTÍNEZ, Vilanova. *Comunicación y negociación comercial*. 2. ed. Madri: ESIC, 1996. capítulos 1 e 3.

DUARTE, J.; BARROS, A. *Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ELLWANGER, Cristiane; NUNES, Raul Ceretta; ROCHA, Rudimar Antunes da; OLIVEIRA, Maria Angélica Figueiredo; WEISE, Andreas Dittmar. Impacto da Utilização de Técnicas de Endomarketing na Efetividade de uma Política de Segurança da Informação. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO DA INFORMAÇÃO, 2., 2009, Recife. *Anais...* Recife: ANPAD, 2009.

FORTUNE. *Fortune Global 500*. Edição de 24 jul. 2006.

GOMES, Marisa Pinheiro. *A Intranet como veículo de comunicação interna: estudo de caso sobre a Vicunha Têxtil*. Monografia – Faculdade Integrada do Ceará, Fortaleza, 2007. Disponível em: <http://www.aberje.com.br/novo/pub_monografias.asp>. Acesso em: 4 abr. 2008.

HARGIE, Owen; O’KANE, Paula; PALMER, Mark. Workplace interactions and the polymorphic role of e-mail. *Leadership & Organization Development Journal*, v. 28, n. 4, p. 308-324, 2007. <<http://dx.doi.org/10.1108/01437730710752193>>.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Ocupação no Setor Público Brasileiro: tendências recentes e questões em aberto*. Brasília: IPEA, 2011. (Comunicado IPEA, n. 110). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110908_comunicadoipea110.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2012.

KUNSCH, M. M. K. A Comunicação para o desenvolvimento sustentável na sociedade globalizada. In: KUNSCH, Margarida M.; MANETI, Ada de Freitas (Orgs.). *Comunicação e Meio Ambiente*. São Bernardo do Campo: Universidade Metodista de São Paulo/Intercom, 1996. p. 113-122.

MARÍN, Antonio Lucas. *La comunicación en la empresa e en las organizaciones*. 1. ed. Barcelona: Bosch, 1997.

MAYER, Verônica Feder; MARIANO, Sandra Regina Holanda. *Técnicas de Comunicação e Negociação*. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação CECIERJ, 2008. v. 1.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Contribuições do governo eletrônico para a reforma administrativa e a governança no Brasil. *Revista do Serviço Público (RSP)*, Brasília, v. 56, n. 4, 449-464, out./dez. 2005.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (Brasil). Instituto Nacional do Seguro Social. *PeRHfil - Perfil dos Servidores INSS Dezembro 2008*. Brasília, 2008.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Repensando políticas públicas: por que frequentemente falhamos no planejamento? In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. (Orgs.). *Estado e Gestão Pública*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. (OECD). *Report on impact of the emerging information society on the policy development process and democratic quality*. 1999.

PACHECO, Regina Silvia. Política de recursos humanos para a reforma gerencial: realizações do período 1995-2002. *Revista do Serviço Público (RSP)*, v. 53, n. 4, p. 35-53, out.-dez. 2002.

PAIVA, Aneilton Barbosa de. *Dificuldades na Implantação de Programa de Qualidade Total em Empresa Pública: o caso da Caixa Econômica Federal*. Dissertação (Mestrado em Engenharia Mecânica) – Faculdade de Engenharia Mecânica, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc V. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 2. ed. Lisboa: Gradiva, 1998.

RAMOS, A. Guerreiro. *Uma introdução ao histórico da organização racional do trabalho: ensaio de sociologia do conhecimento*. Tese apresentada ao concurso para provimento em

cargo da carreira de Técnico em Administração do quadro permanente do Departamento Administrativo do Serviço Público em 1949. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1950.

RUEDIGER, M. A. Perspectivas da governança na era da informação: Estado e sociedade civil. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. (Orgs.). *Estado e Gestão Pública*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SCHEIN, E. H. *Cultura Organizacional e Liderança*. São Paulo: Atlas, 2009.

TERRA, Carolina. As relações públicas e as novas tecnologias de informação e de comunicação. *Caligrama – Revista de Estudos e Pesquisa em Linguagem e Mídia*, São Paulo, v. 1, n. 2, mai./ago. 2005. Disponível em: <http://www.eca.usp.br/caligrama/n_2/9%20CarolinaTerra.pdf>. Acesso em: 14 out. 2008.

TORQUATO, Francisco Gaudêncio. *Comunicação empresarial/comunicação institucional: conceitos, estratégias, sistemas, estrutura, planejamento e técnicas*. São Paulo: Summus, 1987.

TORQUATO, Francisco Gaudêncio. *Tratado de comunicação organizacional e política*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e relatórios de Pesquisa em Administração*. São Paulo: Atlas, 2007.

WELCH, Mary; JACKSON, Paul R. Rethinking internal communication: a stakeholder approach. *Corporate Communications: an International Journal*, v. 12, n. 2, p. 177-198, 2007. <<http://dx.doi.org/10.1108/13563280710744847>>.

YIN, Robert K. *Estudo de caso – planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2005.

channels. 2006. Disponível em: <http://www.edelman.com/image/insights/content/_NewFrontiers2006_Finalpaper.pdf>. Acesso em: 9 de abril de 2010.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (Brasil). *Ambientação dos Servidores do INSS*. Brasília, 2008, v.1.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (Brasil). Instituto Nacional do Seguro Social. *Plano de Comunicação Interna do INSS*. Brasília, 2008.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMPLEMENTARES

EDELMAN CHANGE; EMPLOYEE ENGAGEMENT; PEOPLEMETRICS. *New Frontiers In Employee Communications*. Third annual examination of internal communications

