

Aline Saboya Prado

**A COMUNICAÇÃO COMO RECURSO ESTRATÉGICO PARA GESTÃO DE
PESSOAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL:
O CASO DO PROGRAMA SANTOS CRIANÇA**

MESTRADO EM GESTÃO DE NEGÓCIOS

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS – UNISANTOS

SANTOS

2007

ALINE SABOYA PRADO

**A COMUNICAÇÃO COMO RECURSO ESTRATÉGICO PARA GESTÃO DE
PESSOAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL:
O CASO DO PROGRAMA SANTOS CRIANÇA**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Universidade Católica de Santos, como exigência parcial para obtenção de título de Mestre em Gestão de Negócios, na linha de pesquisa Estratégia e Competitividade, área de concentração Organização e Gestão, sob orientação do Prof. Dr. Francisco Antonio Serralvo.

MESTRADO EM GESTÃO DE NEGÓCIOS

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS – UNISANTOS

SANTOS

2007

BANCA EXAMINADORA

AGRADECIMENTOS

À Universidade Católica de Santos – UNISANTOS, pela oportunidade e confiança.

Aos professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação e do Centro de Ciências da Comunicação e Artes – UNISANTOS, pelo companheirismo e ensinamento.

À Prefeitura Municipal de Santos, pela cooperação e compreensão.

À minha família, aos meus amigos e a todas as pessoas queridas, pela paciência e incentivo.

A Deus, por tudo que tenho e tudo que sou.

“O pensamento parece uma atividade subsidiária da ciência, da filosofia, quando ciências e filosofias deveriam se dedicar a pensar o homem, a vida, o mundo, o real, e o pensamento deveria retroagir sobre as consciências e orientar o viver”

Edgar Morin

RESUMO

A comunicação estratégica nas organizações representa um importante elo de ligação entre a missão, objetivos organizacionais e o envolvimento dos públicos de interesse. É a comunicação que proporciona espaços de interação e diálogo para a construção de relacionamentos, sentidos e significados compartilhados, resultando em comprometimento e participação. Na dimensão estratégica da comunicação, um dos principais públicos-alvo da organização é o público interno, do qual depende o cumprimento da missão de qualquer organização. As organizações públicas no Brasil vêm passando por processos de modernização e assumindo tecnologias gerenciais adotadas no setor privado. No entanto, a gestão de pessoas no setor público e a comunicação governamental não têm acompanhado as tendências do mercado. O objetivo desta dissertação é realizar um estudo sobre a comunicação organizacional como recurso estratégico para desenvolver a integração e a participação do público interno na administração pública e, na prática, analisar um programa da administração pública municipal da cidade de Santos – Programa Santos Criança. A criação do Programa foi embasada pela última reforma administrativa do Executivo santista, que estabelece a articulação interna e a descentralização como conceitos fundamentais para a modernização administrativa. Os resultados da pesquisa demonstraram que a necessidade de interação e comunicação está explícita na opinião de todos os envolvidos no Programa, porém, as estratégias dialógicas e comunicacionais não fazem parte do planejamento de programas e ações governamentais e a comunicação não é considerada, institucionalmente, uma estratégia para a efetivação do trabalho em rede e para a pretendida articulação interna.

PALAVRAS-CHAVE: Comunicação organizacional, comunicação estratégica; gestão de pessoas; administração pública.

ABSTRACT

Strategic administration in organizations represents an important link between the mission, the organizational objectives and the involvement of the interested public. Is the communication that provides spaces of interaction and dialogue for the construction of relationships, shared senses and meanings resulting in commitment and participation. On the strategic dimension of communication, one of the most important target public of the organization is the internal one, which every mission agreement, depends on. Public organizations in Brazil have been passing for process of modernization and have been taking management technologies, the ones that private sector adopted. However, people management in the public sector and the governmental communication have not been followed the actual market tendencies. The aim of this dissertation is to make a study about organizational communication as a strategic recourse to develop the interaction and the participation of the internal group in the public administration and, in practice, is to analyze one specific service of the public administration in the city of Santos - Programa Santos Criança. The creation of this Service was based on the last reform on the Executive of Santos, which establishes the internal articulation and the decentralization as fundamental conceptions to administrative modernization. The research results show that the necessity of interaction and communication are explicit in the opinion of everyone who is involved whit the Service studied, however, the dialogic and communicational strategies do not have part of the planning of services and governmental actions, the communication is not consider, institutionally, a strategy to an effective networking and an internal articulation wanted.

KEY WORDS: Organizational communication, strategic communication, people management, public administration.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Composto da comunicação organizacional integrada.....	22
Figura 2 - Representação da Rede Santos Criança.....	65

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Características gerais do modelo instrumental de gestão de pessoas.....	35
Quadro 2 - Características gerais do modelo político de gestão de pessoas.....	35
Quadro 3 - As pessoas são recursos ou parceiros da organização?.....	36
Quadro 4 - Comparativo entre modelo de administração pública burocrática e gerencial....	45

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Grau de informação em relação aos programas da Prefeitura.....	87
Gráfico 2 - Grau de conhecimento em relação às metas do Plano Plurianual do governo.....	88
Gráfico 3 - Como funcionários são informados sobre mudanças ocorridas na PMS e outras informações gerais.....	89
Gráfico 4 - Avaliação do relacionamento entre os funcionários e chefes do departamento / secretaria.....	90
Gráfico 5 - Classificação do relacionamento entre setores.....	92
Gráfico 6 - Como gostariam de tomar conhecimento das suas tarefas.....	94
Gráfico 7 - Melhor maneira de circular informações dentro das secretarias.....	95

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Problemas encontrados em trabalhar na PMS - alternativas relacionadas à comunicação e relacionamento interpessoal.....	96
Tabela 2 - Problemas encontrados em trabalhar na PMS - alternativas relacionadas à administração e organização no ambiente de trabalho.....	97

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
CAPÍTULO 1.REVISÃO TEÓRICA	15
1.1. Comunicação nas Organizações	15
1.1.1. Análise da Comunicação Organizacional.....	17
1.1.2. A Comunicação Estratégica.....	21
1.1.3. A Comunicação Interna	25
1.1.4. A Comunicação Pública	28
1.2. Gestão de Pessoas	32
1.3. Gestão Pública	41
1.3.1. Nova gestão nos governos locais.....	47
CAPÍTULO 2. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM SANTOS.....	50
2.1. Histórico da cidade de Santos.....	50
2.2. A Prefeitura Municipal de Santos.....	55
2.3. Reformas Administrativas na Prefeitura Municipal de Santos	58
2.4. Programa Santos Criança.....	61
2.4.1. Grupo Técnico de Trabalho de Apoio e Proteção à Criança	64
2.5. Departamento de Articulação e Parcerias Público-Privadas - Deappri.....	65
CAPÍTULO 3. Relatório do Estudo de Caso	67
3.1. Observação direta.....	67
3.1.1. Reuniões do Grupo Técnico Santos Criança	68
3.1.2. Eventos do Programa Santos Criança.....	75
3.2. Opiniões de membros do Grupo Técnico de Trabalho de Apoio e Proteção à Criança	81
3.3. Dados obtidos com aplicação de questionários	86
3.3. Dados obtidos com aplicação de questionários	86
3.3.1. Apresentação dos resultados.....	86
3.3.2. Análise dos dados	101
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	103
BIBLIOGRAFIA	106
APÊNDICES	114

INTRODUÇÃO

A administração pública no Brasil vem passando por grandes transformações, ao longo dos últimos anos, ocasionadas, sobretudo, pela modificação nas formas de atuação do Estado e pela aplicação, no setor público, das tecnologias gerenciais adotadas no setor privado. Paralelamente, a comunicação organizacional vem conquistando cada vez mais reconhecimento e importância estratégica para o sucesso dos planos corporativos. A inserção da comunicação no planejamento estratégico das organizações tem proporcionado facilitação no entendimento dos processos e sinergia de esforços.

Como elemento básico para interação social e o desenvolvimento dos relacionamentos humanos, a comunicação desempenha papel fundamental para efetivação de planos e programas em qualquer ambiente organizacional. A comunicação em sua dimensão estratégica tem por princípio privilegiar o público interno e almejar seu desenvolvimento pleno e a participação e envolvimento nos objetivos da organização.

Porém, nas instituições públicas, grande parte das secretarias e departamentos de comunicação desenvolvem quase que exclusivamente ações de divulgação e propaganda governamental. A preocupação com comunicação estratégica e com o desenvolvimento dos relacionamentos internos praticamente inexistem ou não ocupa lugar de destaque.

Apesar disso, a comunicação pública no âmbito político e governamental começa a ser estudada em sua função social, priorizando o interesse público e configurando-se em espaços de representação de diversos segmentos sociais, onde todos os envolvidos tornam-se interlocutores e produtores de sentidos.

Uma das funções da comunicação na Administração Pública é exatamente o ajustamento organizacional. “Os ambientes internos, alimentados por eficientes fontes de comunicação, motivam-se e integram-se ao espírito organizacional, contribuindo de forma mais eficaz para a consecução das metas.” (TORQUATO, 2004, p. 122).

Em relação ao público interno, algumas funções básicas e essenciais devem ser priorizadas na comunicação pública governamental, como: informar corretamente as bases funcionais sobre propostas de mudanças, procurando criar compreensão a respeito de objetivos e metas de modernização; e estabelecer mecanismos de comunicação permanente e descentralizada que permitam o diálogo, o entendimento e a negociação, buscando engajamento nos processos de mudanças (TORQUATO, 2004).

Nesse sentido, esta dissertação pretende contribuir, por meio de referências teóricas e práticas, para a melhoria da Gestão Pública Municipal, mais especificamente em

relação às estratégias para promover o envolvimento e a participação do funcionalismo na concretização de Programas de Governo.

É nessa perspectiva que se insere a análise do Programa Santos Criança, que foi embasado pela metodologia do trabalho em rede de colaboração, estabelecendo a articulação interna e a descentralização como conceitos fundamentais para o cumprimento de metas e, também, para a concretização da modernização administrativa. Para este estudo, pretende-se partir da seguinte questão orientadora de pesquisa: ‘os funcionários públicos municipais são informados e envolvidos nos programas de governo?’.

Objetivos

Esta dissertação tem como objetivo geral realizar um estudo sobre a comunicação organizacional como recurso estratégico para desenvolver a integração e participação do público interno na administração pública.

Os objetivos específicos do trabalho são:

- analisar características e objetivos do modelo de administração pública aplicado ao Programa Santos Criança;
- identificar ações de integração e articulação interna;
- avaliar processos de comunicação interna.

Justificativa

A tendência à administração pública gerencial deve conectar-se às perspectivas estratégicas da comunicação e aos princípios da gestão participativa. As interações e objetivos de um programa de governo nunca serão atingidos se não houver o comprometimento ético e a permanente atenção aos processos dialógicos e às diferentes demandas humanas e sociais, interna e externamente.

Segundo Matus (1997) não há planejamento estratégico público na América Latina, continuamos apegados à tradição de improvisação, ao predomínio da barbárie política, a ausência da prática política comum do conceito de Estado e a carência de estratégias de

longo alcance. As causas das seqüelas de tecnocratismo e a baixa responsabilidade e capacidade de governo são complexas e variadas. “As universidades, os organismos internacionais e os meio de comunicação não estão cumprindo razoavelmente sua função de contribuir para elevar a capacidade institucional de governo.” (MATUS, 1996, p. 205).

Como contribuição da Universidade, o ensino da comunicação social, mais especificamente da área de relações públicas, deve ser compreendido e difundido em sua dimensão política e social, enfatizando que “o cumprimento de sua responsabilidade social interfere na relação político-econômica do sistema organização-públicos” (SIMÕES, 2001, p. 13). É imprescindível, também, que as escolas de administração priorizem a formação científica e técnica para a área pública governamental e que contemplem em suas disciplinas e conteúdos a comunicação organizacional e estratégica.

Outro desafio é a integração entre os profissionais de gestão, comunicação e recursos humanos que deve ser entendida como fundamental para qualquer que seja o segmento organizacional. E entendida como elemento estratégico, a comunicação não pode servir de apoio operacional às outras duas áreas, mas como componente essencial ao planejamento e desenvolvimento das políticas da organização e ao prognóstico futuro do sistema.

Procedimentos metodológicos

Para embasar teoricamente esta dissertação, a pesquisa iniciou-se com a revisão bibliográfica sobre os três eixos abordados – comunicação nas organizações, administração pública e gestão de pessoas – por meio de livros teóricos, publicações técnicas do setor, artigos publicados em revistas acadêmicas, dissertações de mestrado e *sites* específicos sobre os temas.

No estudo das fontes secundárias, sobre o objeto central da pesquisa - a comunicação, evidenciou-se os conceitos e as abordagens mais atuais de pesquisadores que se destacam no cenário nacional da comunicação organizacional e das Relações Públicas, como Torquato, Kunsch, Simões e Fortes. Para abordar o desenvolvimento de novos paradigmas, baseados em processos dialógicos e relacionamentos éticos e construtivos, o trabalho propõe uma reflexão e faz referência específica à Teoria da Complexidade e ao pensamento de Morin e Genelot. O ambiente deste estudo, a administração pública, teve como referência pesquisas e publicações científicas de renomadas escolas, privadas e públicas, como a tradicional Escola

Brasileira de Administração Pública e de Empresas, da Fundação Getúlio Vargas – EBAPE/FGV, e a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Na segunda fase do trabalho optou-se por realizar uma pesquisa exploratória para coleta de dados qualitativos, utilizando-se da técnica do Estudo de Caso. A pesquisa exploratória apresentou-se como metodologia mais adequada, permitindo que os resultados não fossem conclusivos, mas possibilitassem o conhecimento e a interpretação de uma realidade e a proposta de novas discussões.

Segundo Yin (2001), o estudo de caso é uma investigação que considera o fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto de vida real, sobretudo quando o limite entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. Pode conter levantamentos históricos, documentais e outras técnicas, mas conta, prioritariamente, com observação direta e série sistemática de entrevistas.

As primeiras entrevistas realizadas, logo no início da pesquisa empírica, tiveram como objetivo avaliar e definir o programa que seria estudado, para isso foi necessária a contextualização das propostas em relação às prioridades de governo e às características da administração gerencial. Nessa fase, as perguntas foram conduzidas de forma espontânea e os respondentes sugeriram outras pessoas para entrevistar, além de outras fontes de evidências.

As entrevistas realizadas com os gestores do caso escolhido, Programa Santos Criança, foram do tipo focada e utilizou-se um roteiro previamente determinado. A coleta de informações junto aos funcionários envolvidos no Programa exigiu um roteiro estruturado, sob a forma de um questionário, com perguntas ordenadas, as quais foram respondidas sem a presença do entrevistador, possibilitando maior liberdade nas repostas, em razão do anonimato.

As observações diretas formais e informais aconteceram nas reuniões ordinárias do Grupo Técnico, nas visitas para coleta de dados e em ocasiões específicas, como confraternizações e eventos dirigidos.

Protocolo do estudo de caso

a) Visão geral do projeto

As questões do estudo de caso abrangem levantamentos necessários para se analisar qual a importância atribuída à comunicação e envolvimento do corpo funcional na

administração pública e para avaliar, na prática, os processos comunicacionais e relacionamentos internos.

b) Procedimentos de campo

Para desenvolver o estudo de caso foi necessário realizar um levantamento de informações gerais sobre a implantação do novo modelo de administração, especificamente sobre a Reforma Administrativa e a criação do Departamento de Articulação e Parceria Público-Privadas, definindo estruturas, objetivos e competências.

Após entrevistas iniciais e análise de documentos, atas e publicações oficiais determinou-se o Programa Santos Criança como objeto do estudo por apresentar-se como uma proposta inovadora de governo, baseada na articulação interna e em rede de colaboração, e que no momento foi avaliado em fase adiantada de desenvolvimento.

A partir da autorização para realização da pesquisa e indicação das pessoas-chave para obtenção de dados, deu-se início às entrevistas focais e observações diretas em eventos e reuniões. Por último ocorreu a coleta de dados junto aos funcionários, por meio de questionário estruturado.

c) Questões do estudo de caso

Para orientar a coleta de dados foi elaborado um roteiro com questões específicas para os gestores do Programa - Grupo Técnico de Trabalho de Apoio e Proteção à Criança – direcionadas especificamente a analisar a comunicação e envolvimento do público interno e as dificuldades para se atingir as metas propostas. Foi necessário direcionar pontualmente as perguntas para que fossem obtidas respostas mais efetivas a questões levantadas durante as observações realizadas e não respondidas de maneira espontânea.

O questionário aplicado aos funcionários foi composto de perguntas abertas e fechadas e teve objetivo de coletar dados relacionados ao conhecimento de programas e metas de governo, fluxo de informações e relacionamentos internos.

As observações em reuniões e eventos também se constituem como importante fonte de evidências espontâneas e informais.

d) Método de análise

Para análise do estudo de caso será utilizada a lógica de adequação ao padrão, onde são comparados os padrões empíricos encontrados no estudo com os padrões prognósticos derivados da teoria.

Síntese dos capítulos

Este trabalho está estruturado em três capítulos e cada capítulo, por sua vez, subdividido em seções.

O primeiro capítulo inicia-se com a revisão dos conceitos a serem utilizados como fundamentação teórica e as principais discussões sobre comunicação organizacional, com ênfase em comunicação estratégica, comunicação interna e comunicação pública. A segunda parte do capítulo enfoca a evolução da gestão de pessoas, da visão tradicional funcionalista até a busca da gestão na complexidade – conceito que mereceu maior atenção por sua relevância e aplicabilidade em todo o escopo dessa dissertação. Por último são apresentadas referências sobre a modernização da administração pública no Brasil, do modelo patrimonialista para o gerencial, enfocando as principais reformas administrativas e planos de gestão.

No segundo capítulo são apresentadas informações sobre a Administração Pública em Santos, inicialmente com um breve histórico da Cidade, seguido da caracterização da Prefeitura do Município e das Reformas Administrativas ocorridas até a modernização pretendida pela atual gestão. No mesmo capítulo são abordados os objetivos e a estrutura do Programa escolhido para o estudo de caso – Programa Santos Criança – além de informações sobre o órgão que gerencia sua atuação – Departamento de Articulação e Parcerias Público-Privadas – Deappri.

No terceiro e último capítulo são relatados os resultados obtidos na pesquisa de campo, por meio da descrição das observações efetuadas em reuniões e eventos e das informações obtidas em entrevistas e com aplicação de questionários.

CAPÍTULO 1. REVISÃO TEÓRICA

Este capítulo apresenta uma revisão da bibliografia que embasará toda proposta da dissertação. Inicialmente serão abordados os fundamentos da comunicação organizacional, em sua prática estratégica, nos relacionamentos internos e na dimensão pública. Em seguida será analisada a área específica da gestão de pessoas, com ênfase aos modelos políticos, participativos e a moderna visão da Teoria da Complexidade. Por último, como pano de fundo, uma breve contextualização da gestão pública no Brasil ressalta o novo conceito de administração pública gerencial e características da gestão local.

1.1. Comunicação nas Organizações

A comunicação teve sua entrada no universo das organizações a partir da Revolução Industrial que comandou grandes e rápidas mudanças em todo mundo, remodelando maneiras de produzir, processos de comercialização e desenvolvendo múltiplos relacionamentos (KUNSCH, 1997). A comunicação contribuiu para a organização do trabalho coletivo no interior da fábrica e na estruturação dos espaços econômicos (MATTELART; MATTELART, 1999).

O processo de industrialização obrigou as empresas a buscarem maneiras de se comunicar com seu público interno, por meio de técnicas dirigidas especialmente aos empregados, com um formato administrativo e informacional. Para o público externo, especialmente o consumidor, a comunicação iniciou-se com a propaganda centrada na divulgação dos produtos e da organização, sem uma preocupação com o retorno das percepções e interesses dos públicos (KUNSCH, 2006).

A comunicação administrativa ou gerencial, de caráter funcional e instrumental, caracterizada basicamente como um canal ou via de envio de informações, foi uma das primeiras iniciativas da existência de comunicação nas organizações.

No final da década de 80, com o fim da Guerra Fria e o surgimento do fenômeno da globalização, a comunicação começou a tornar-se parte de uma área estratégica das empresas, planejando e desenvolvendo meios de detecção e análise de ameaças e oportunidades do meio ambiente.

Como objeto de pesquisa, Kunsch (2003) define comunicação organizacional como sendo a disciplina que estuda o fenômeno do processo comunicacional dentro da organização e entre seus diversos públicos, no âmbito da sociedade global. A autora afirma ainda que “o termo comunicação organizacional aplica-se a qualquer tipo de organização – pública, privada, sem fins lucrativos, ONGs, fundações etc., não se restringindo ao âmbito do que se denomina empresa” (KUNSCH, 2003, p. 150), como diretamente relaciona-se aos termos ‘comunicação empresarial’ ou ‘comunicação corporativa’.

Mattelart e Mattelart (1999) enfatizam a dificuldade de “teorizar” sobre os processos de comunicação, pela multiplicidade de sentidos e numerosos e contrastantes componentes disciplinares, esse campo particular das ciências sociais procura continuamente sua legitimidade científica. As ferramentas epistemológicas, as soluções técnicas e os discursos especialistas ainda têm a função de legitimar estratégias e modelos organizacionais. “A área, como um todo, experimenta uma crescente dificuldade em se libertar de uma imagem instrumental, conquistando uma verdadeira legitimidade como objeto de pesquisa integral e tratado como tal, com o distanciamento indissociável de um procedimento crítico.” (MATTELART; MATTELART, 1999, p. 186).

A comunicação organizacional tornou-se um dos principais meios de interação e conexão entre a cultura e a ideologia da empresa com o sujeito. Estudos teóricos das duas áreas, comunicação e organização, muitas vezes se mostram interdependentes e equivalentes. O campo da comunicação organizacional, assim como o dos estudos organizacionais, enfrenta uma crise de representação. “A comunicação não mais espelha ou reflete a realidade, mas é formativa, no sentido de criar e representar o processo do ato de organizar.” (CHAPMAN; PHILLIPS; PUTNAM, 2004, p. 110).

Outros estudos e pesquisas sobre a comunicação organizacional estão evoluindo de aspectos de comunicação instrumental / administrativa, envolvendo o processo, os fluxos, as redes (formal e informal) e os meios, para uma visão muito mais ampla, compreendendo o clima e a cultura organizacional e a vinculação com a comunicação externa.

Conceber a comunicação organizacional como dialógica e a partir da interação é uma das formas de compreender a sua importância no meio organizacional estratégico. Essa concepção possibilita:

1. pensar a comunicação de forma processual e deixar de lado a ação fragmentada e isolada de técnicas meramente instrumentais;
2. agir de forma integrada com outras áreas do conhecimento na busca de objetivos no processo de planejamento estratégico da organização;
3. mostrar a necessidade de ir além da concepção bipolar fundamentada no modelo informacional clássico [...] para enfatizar o caráter relacional e participativo do processo; e
4. adotar mecanismos de monitoramento das

ações capazes de orientar necessidades de reformulação das estratégias de comunicação e respaldar novas ações. (OLIVEIRA; PAULA, 2005, p. 23)

Como afirma Taylor (apud CASALI, 2005), com a globalização e o encontro de diversas culturas, os pesquisadores estão prestando mais atenção à dinâmica social e a comunicação organizacional passou a referir-se ao estudo de como as pessoas se organizam por meio da comunicação e como, dialeticamente, a comunicação faz com que as pessoas se organizem naturalmente.

1.1.1. Análise da Comunicação Organizacional

A comunicação nas organizações pode ser considerada em três dimensões: instrumental, humana e estratégica. A instrumental ainda é a mais presente no meio organizacional e é trabalhada basicamente como transmissão de informações, com foco nas mídias internas e externas, e ênfase na técnica.

A comunicação humana é a mais natural e a menos privilegiada. Todo trabalho e estudo sobre comunicação devem levar em conta as múltiplas perspectivas que permeiam o processo comunicativo no interior das organizações e o verdadeiro sentido da comunicação entre pessoas, a compreensão e exposição de idéias. É preciso estar atento e saber interpretar toda complexidade dos aspectos relacionais, dos contextos e dos condicionamentos internos e externos. Nessa conjuntura surge a preocupação com a comunicação interpessoal e com um ambiente propício para relacionamentos qualitativos no cotidiano de trabalho, “segmento pouco considerado no âmbito organizacional e não tem sido objeto de muitos estudos no meio acadêmico da área de Comunicação Social.” (KUNSCH, 2006, p. 178).

Na dimensão estratégica a comunicação é considerada parte integrante da gestão organizacional, está centrada no planejamento, nos programas, nas ações, no gerenciamento de crises, sempre em conexão com o ambiente e as necessidades dos públicos de interesse. A comunicação pensada estrategicamente é permanente e age por antecipação, sua função é abrangente e pró-ativa.

A análise da comunicação organizacional também pode feita por perspectivas metodológicas, como funcionalista ou interpretativa. O paradigma funcionalista, assim como a visão instrumental, sempre dominou a pesquisa em comunicação nas organizações e tem foco nos efeitos ou conseqüências provocadas pelas mensagens. “Sua análise enfatiza a eficiência, a racionalidade, o atendimento aos objetivos, o controle no gerenciamento e a

forma com que a comunicação fortalece o desempenho do trabalho dos funcionários.” (MARCHIORI, 2006b, p. 156). Já a perspectiva interpretativa direciona atenção para histórias, valores e significados, tendo o indivíduo como conceito central, interpretado em um contexto social.

Segundo Pinho (2006), os autores da comunicação organizacional tratam o assunto a partir de diversos enfoques e variados tipos de análise, os “fatores podem ser identificados nos três eixos básicos do estudo da comunicação organizacional: o *contexto*, a *configuração e forma* e os atos de *comunicação interna*.” (PINHO, 2006, p. 37).

O *contexto* como parâmetro para o estudo da comunicação organizacional diz respeito às questões de ordem econômica, cultural, tecnológica, recursos humanos, relacionamentos com outras organizações e os objetivos e metas estabelecidos pela organização e até por demandas externas. A *configuração e forma* podem ser traduzidas por aspectos da cultura organizacional, redes de comunicação formal e informal, padrões de interação, relacionamento grupal e interpessoal. A análise da *comunicação interna* é realizada pelas mensagens, os métodos e modalidades de comunicação e as funções organizacionais e gerenciais, buscando os significados atribuídos às informações transmitidas.

Torquato (2004) enfatiza quatro formas de comunicação nas organizações: a comunicação administrativa, a comunicação social, a comunicação cultural e os sistemas de informação. A dimensão administrativa diz respeito aos canais de fluxo de informações internas: papéis, cartas, memorandos, em grande parte mal utilizados, em função de problemas gerenciais, acúmulo administrativo e da sobreposição e até incorreção de informações. A comunicação social, envolvendo as áreas de jornalismo, relações públicas, publicidade, editoração e marketing, “é a mais desenvolvida, tanto do ponto de vista conceitual quanto do ponto de vista operacional e tecnológico” (TORQUATO, 2004, p. 34). A comunicação cultural, pouco estudada e trabalhada pelos profissionais da comunicação, comporta o clima organizacional, a cultura interna, os costumes, as idéias e os valores, partindo do estudo do relacionamento entre as pessoas. Os sistemas de informação referem-se ao armazenamento de informações nos computadores em forma de dados. Sobre esse aspecto cabe ressaltar uma crítica recorrente “as pessoas que administram a tecnologia da informação [...] têm pouca paciência com as necessidades dos chamados ‘usuários finais’” (DAVENPORT, 2003, p. 14) e não levam em conta que a maior parte dos problemas são resultantes da ignorância - por parte dos programadores, diretores de informação, analistas e profissionais da tecnologia da informação - de como as pessoas e a informação se relacionam.

Outra forma de analisar a comunicação organizacional e descobrir toda sua complexidade está na investigação de metáforas que revelam diversas representações da comunicação e da organização e figuram como domínio da pesquisa nesse campo.

As metáforas facilitam a criação e a interpretação da realidade social, orientando o entendimento de uma coisa, à luz de outra. No entanto, são formas parciais de percepção, que podem desencorajar a visão de outros aspectos e trancar as categorias dentro de significados e relações fixas.

No estudo sobre as Metáforas da Organização e da Comunicação, realizado por Chapman; Phillips; Putnam (2004), foi tomado o cuidado de evitar o congelamento das relações metafóricas, rastreando as cadeias de metáforas entre as categorias e colocando a comunicação como figura e a organização como fundo. Foram identificadas sete linhas metafóricas que guiam os programas de pesquisa em comunicação organizacional: a do condúite (fio condutor), a da lente, a de *linkage* (ligação), a da performance (desempenho), a do símbolo, a da voz e a do discurso. Os autores descreveram os traços centrais dessas metáforas; observaram as correntes e as escolas das linhas metafóricas que emergem dessas imagens; ilustraram como essas metáforas são em estudos recentes de comunicação organizacional e descreveram como elas projetam, de diferentes maneiras, a relação comunicação-organização. Enfatizaram que algumas metáforas são mais completas e complexas do que outras, e que incluem mais aspectos da comunicação do que outras, “as metáforas do discurso, da *performance* e da *voz* extraem seus *insights* do exame da relação entre três elementos [elementos-chave da comunicação]: mensagens, significado e contexto” (CHAPMAN; PHILLIPS; PUTNAM, 2004, p. 107).

Tomemos o discurso como o primeiro elemento para uma análise metafórica da comunicação nas organizações. O discurso refere-se à linguagem, às gramáticas, aos atos discursivos, à conversação e ao diálogo entre os atores. “[...] o discurso é o primeiro plano da linguagem, formando como um nexos para desembaraçar as relações entre o significado, o contexto e a práxis [...] texto e contexto entrelaçam-se com ação e significado” (CHAPMAN; PHILLIPS; PUTNAM, 2004, p. 102).

A pesquisa dentro da metáfora do discurso foi evidenciada como muito diversa em suas bases e nas representações da comunicação. O discurso pode ser visto como artefato – representando objetos e significados particulares; como estrutura e processo – linguagem intencional que desempenha funções organizacionais, tais como controlar, influenciar, expressar polidez e gerenciar impressões; e como práticas discursivas – construção social de significados, diálogo, reações aos atos institucionais.

Na visão estrutural, é facilmente reconhecido que a comunicação mediada pelo discurso tem grande poder de persuasão e dominação. A palavra imperativa colocada em situações de inibição, fraqueza, insegurança ou excitação, resulta em influências sobre estados da alma. A construção de um discurso, de massa ou grupal, tem como princípio provocar uma reação emotiva de interesse.

Segundo Torquato (2004), na construção do discurso, existem algumas alavancas que formam os eixos do poder e que devem ser consideradas: a alavanca da adesão pode fazer com que se aceite ou rejeite uma pessoa ou uma idéia, associando-a a coisas ou símbolos; a alavanca de rejeição, que é o contraponto, procura convencer o interlocutor a rejeitar pessoas, coisas ou idéias, associando-as a símbolos negativos; o terceiro tipo é a alavanca da autoridade, representa a manifestação do poder, Deus traduz a síntese desse conceito e a alavanca da conformização, a solidariedade, a união, a irmandade.

Todas as alavancas embutem valores e significados, como segurança individual, segurança coletiva, propriedade, riqueza, crescimento econômico e progresso, combatividade, sexualidade, fraternidade, amizade, carinho, amor. As alavancas funcionam como reflexos condicionados. Os mecanismos do inconsciente, em certos momentos, disparam seu funcionamento, tornando-os mais ou menos intensos, de acordo com as circunstâncias e necessidades das pessoas. (TORQUATO, 2004, p. 25)

Voltando às metáforas, com foco para as que contêm mais evidências para a comunicação organizacional estratégica, analisemos a *performance*, ou desempenho, como processo e atividade da organização. As *performances* são interacionais, contextuais e enraizadas nos padrões e significados compartilhados. “Na metáfora da performance, as organizações emergem como ações coordenadas, isto é, legitimam suas próprias regras, estruturas e ambientes por meio da interação social.” (CHAPMAN; PHILLIPS; PUTNAM, 2004, p. 91).

Para que haja interação, ponto focal da *performance*, a comunicação deve tratar a organização como uma produção conjunta, buscando a legitimação e atribuição de sentido entre indivíduos.

Em relação à metáfora da voz, a compreensão deve estar focada na comunicação por meio da expressão ou supressão das vozes dos membros da organização.

Essa metáfora focaliza nossa atenção sobre a habilidade de os membros tornarem suas experiências ouvidas e entendidas, sobre a existência de uma linguagem apropriada de expressão, sobre a disponibilidade de ocasiões para falar, sobre a vontade de os outros ouvirem, e sobre valores, estruturas e práticas que suprimem a voz. (CHAPMAN; PHILLIPS; PUTNAM, 2004, p. 98)

O fortalecimento dos indivíduos e a democratização de organizações são maneiras de ser, por meio da voz, que objetiva melhorar tanto a experiência de trabalho quanto a eficácia da organização (MARCHIORI, 2006b).

A organização pode ser vista como um coro de diversas vozes, e a pesquisa pode ser direcionada a quatro categorias: vozes distorcidas, vozes de dominação, vozes diferentes e acesso à voz (CHAPMAN; PHILLIPS; PUTNAM, 2004).

Vale ressaltar, também, a metáfora da *linkage*, ou ligação, que analisa a organização como redes de trabalho de múltiplos e sobrepostos relacionamentos. Nessa metáfora, “a comunicação é o conector que une as pessoas e configura as organizações como rede de relacionamento. [...] os interagentes estão entrelaçados por meio de processos didáticos que residem nos relacionamentos, e não nos sistemas perceptivos.” (CHAPMAN; PHILLIPS; PUTNAM, 2004, p. 88).

Assim como nos outros exemplos metafóricos, há divergências quanto à abordagem da metáfora de ligação, ela pode ser considerada tradicional e instrumental por apoiar-se na visão de transmissão e quantidade de comunicação para conectar indivíduos e unidades. Estudos recentes apontam os elos como construtores das redes interorganizacionais “O grau de participação ou inclusão em redes emerge da presença ou ausência de um elo, da quantidade de comunicação trocada, do direcionamento das mensagens e das espécies de conteúdo que fluem por um elo.” (CHAPMAN; PHILLIPS; PUTNAM, 2004, p. 88).

1.1.2. A Comunicação Estratégica

A idéia de estratégia está intrinsecamente ligada à visão global de uma situação, seus recursos e seus objetivos, condições quantificadas a serem atingidas e mantidas (FERRARI, 2003).

Morin (2001a, p. 70) atribui interessante significado ao termo tão comumente utilizado no meio organizacional contemporâneo:

A estratégia elabora um cenário de ação que examina as certezas e incertezas da situação, as probabilidades e as improbabilidades. Na prática, ela se constrói mostrando-se disponível a todas as modificações em função das informações que recebe, dos acasos, contratempos ou boas novidades que reencontra. A estratégia deve ora privilegiar a prudência, ora a audácia e, se possível, as duas simultaneamente. Ela pode e deve, freqüentemente, efetuar compromissos [...] De modo singular, e em função do contexto e de seu próprio desenvolvimento, é na estratégia que se coloca o problema da dialógica entre fins e meio, entre a *realpolitik* e a *ideapolitik*.

Genelot (2001 apud CARDOSO, 2006) afirma que a comunicação, seus processos e ações são o motor de uma estratégia comum, componentes essenciais da identidade cultural e imagem institucional. Essa dimensão única para a estratégia da organização e a estratégia da comunicação é baseada no gerenciamento compartilhado, envolvendo toda complexidade do ambiente organizacional, suas representações e a negociação e apropriação de sentidos.

O sistema de comunicação reforça e dá consistência às ações e atitudes estratégicas de um plano. Portanto, o planejamento da comunicação deve estar perfeitamente conectado ao plano corporativo e estratégico da organização e não entendido como área de apoio. “Pela comunicação, os corpos diretivos passam a ter uma identidade pública, um perfil técnico, um conceito profissional no mercado, situações que vêm contribuir para a viabilização do conceito e identidade da organização.” (TORQUATO, 1991, p. 223).

Para Torquato (2004) a comunicação só será estratégica quando trabalhada harmonicamente, em completa afinação, em todas as suas formas – cultural, administrativa, social e de sistema de informação.

Kunsch (2003) reforça que uma das formas de empreender a comunicação estrategicamente, com uma atuação sinérgica na organização, é compondo um *mix* comunicacional – a junção da comunicação institucional, da comunicação mercadológica, da comunicação interna e da comunicação administrativa – como ilustra o diagrama da Comunicação Integrada, figura 1.



Figura 1 – Composto da comunicação organizacional integrada
Fonte: Kunsch (2003, p. 151).

Administrar estrategicamente a comunicação depende de uma análise ambiental, social e institucional, regida pela flexibilidade e pela cuidadosa percepção das expectativas de todos os públicos de relacionamento e dos interesses organizacionais.

No modelo estratégico da comunicação organizacional, baseado no compartilhamento, na transparência e no processo dialógico e simétrico, é absolutamente necessário que a alta administração enfrente os riscos desse compromisso ético e social “abrindo mão de concepções centralizadoras de administração, tomando a iniciativa de promover as alterações necessárias para implementar programas que visem a estabelecer um inter-relacionamento, no qual a interdependência seja priorizada, objetivando efeitos equilibrados.” (MIRAULT, 2005, p. 50).

Tanto os responsáveis pelas organizações, como o profissional de comunicação, precisam estar atentos aos pontos de desgaste e ruptura das normas e regras que permeiam as ações da instituição, a sensibilidade para a atualização, adequação e contextualização conduzem ao ideal ético e estético. Para Simões (2001, p. 86-87), a esfera da ética tem em sua essência o bem comum, criando possibilidades socialmente úteis e valores na relação de poder, já o espaço estético é caracterizado pelo pensar criativo, a sensibilidade para a proposição de possibilidades e caminhos solidários “A decisão é da ética. A eficaz decisão, implicando harmonia, é da estética”.

Simões (2001, p. 92) afirma que

A organização, cujos atos estiverem orientados pela função estética, não poupará esforços para desvendar e afastar os aspectos de manipulação e ocultação da verdade para chegar ao reto de agir e, conseqüentemente, pensar, levando o desespero e a mentira ao descrédito. Não têm lugar, em tal contexto, projetos estranhos ao interesse de integrar o homem e de comprometê-lo num empreendimento significativo.

Na proposta da comunicação estratégica e socialmente responsável, a ética e a estética elaboram o diálogo interno e externo e aceitam a interdependência e não o domínio.

Interdependência implica em considerar o outro parceiro, necessitar dele e buscar sua cooperação. Respeita os princípios da ‘ecologia societária’, evitando o desaparecimento de organizações e suas culturas, formadas pelo livre arbítrio, e, por conseguinte, a deterioração da civilização. A filosofia da atividade de Relações Públicas critica o predatório e opõe-se a ele. (SIMÕES, 2001, p. 96)

Na comunicação social, ou institucional como exposto no diagrama de Kunsch (2003), a área específica que responde pelo gerenciamento da comunicação é a de relações públicas. Com a responsabilidade de mostrar aos dirigentes a relevância da comunicação integrada e estratégica e a necessidade da gestão permeada por ações comunicativas, ao profissional de relações públicas cabe também a administração do trânsito da comunicação de

um microsistema organizacional com outros tantos que compõem o macrosistema social e “proposições e operacionalizações de instrumentos intermediadores, para que se estabeleça e se mantenha a comunicação – entendida como um processo bilateral e simétrico em busca do inter-relacionamento e a interação de interesses – entre estes sistemas organizacionais” (MIRAULT, 2005, p. 31).

Acompanhando a tendência da comunicação organizacional, a área de relações públicas deixou de ser meramente instrumental e partidária da defesa incondicional dos interesses da empresa para trabalhar no sentido de ajustar o objeto da comunicação aos interesses dos diversos públicos da organização. O caráter estratégico da atividade enfatiza os valores, conceitos e princípios voltados para a construção da identidade organizacional. Para atuar estrategicamente, em meio a toda complexidade organizacional, exige-se que o profissional tenha uma visão sistêmica, com ampla bagagem cultural (TORQUATO, 2004).

Para Kunsch (2003, p.103), exercer a função de relações públicas estrategicamente significa ajudar as organizações a se posicionarem perante a sociedade, demonstrando seus propósitos e valores e definindo uma identidade própria e visão de futuro. Com atuação estratégica as relações públicas apresentam resultados e ajudam a atingir objetivos, “abrem canais de comunicação entre a organização e os públicos, em busca de confiança mútua, construindo a credibilidade e valorizando a dimensão social da organização, enfatizando sua missão e seus propósitos e princípios, fortalecendo seu lado institucional”.

Ferrari (2003, p.9) afirma que a atividade de relações públicas para ser exercida como função estratégica depende do reconhecimento em quatro níveis da estrutura organizacional:

Primeiro pela alta administração, responsável pela definição das estratégias voltadas para os interesses dos acionistas. Segundo, pelos especialistas, que oferecem os serviços especializados e que negociam com os mercados. Terceiro, pelo nível funcional ou de apoio composto pelos gerentes de produtos, pelas áreas geográficas e por outras funções como a de relações públicas no marketing. E, por último pelo nível institucional, que envolve os profissionais de comunicação, encarregados de estabelecer o posicionamento público da organização e suas políticas internas e externas – ou seja, é o nível da substância das relações públicas.

Para Cardoso (2006, p. 9), na nova visão estratégica da comunicação na complexidade, mudam os papéis de quem exerce atividades de comunicação na organização:

uma atividade que antes era concebida por especialistas da área passa a ser exercida de maneira compartilhada por diferentes profissionais. Sendo assim, podemos afirmar que a comunicação, no ambiente da complexidade, só irá concretizar o seu papel de ferramenta estratégica de gestão quando a empresa criar os verdadeiros canais para que a comunicação realize o seu princípio social básico, ou seja, o seu caráter democrático de permitir que todos os indivíduos possam compartilhar idéias, comportamentos, atitudes e, acima de tudo, a cultura organizacional.

Esse trabalho não tem o propósito de contextualizar ou avaliar a prática da profissão de relações públicas na complexidade do meio organizacional e, também, não pretende comprovar a eficácia da sua atuação na administração estratégica da comunicação, matéria essa que requer estudo específico e aprofundado. A relação que está sendo preconizada diz respeito à essência das relações públicas: a necessidade do equilíbrio entre o individual e o coletivo e o propósito de administrar o conflito e construir, manter e engrandecer os relacionamentos.

1.1.3. A Comunicação Interna

Na dimensão estratégica, o público interno é considerado o primeiro e principal público de uma organização, sem o qual todo esforço de comunicação será nulo, “dentro do objetivo de se fazer de cada funcionário um "RP", o trabalho de Relações Públicas deve ter origem nesse público, que é o grande avalista de nossos valores” (VALENTE; NORI, 1990, p. 86).

A comunicação interna nas organizações flui em duas grandes redes, uma formal e outra informal. Os planos e programas de comunicação para público interno são geralmente voltados para a comunicação formal, oficial, constituída pelos canais descendentes. Em segundo plano, por falta de conhecimento de seu potencial ou pela dificuldade de percepção, está a rede informal, caracterizada pela espontaneidade das comunicações orais, das manifestações de interesses, frustrações e alegrias. “O estudo dessa rede [informal] passa por uma detalhada prospecção sobre sua natureza e extensão, que localizará pontos de tensão, líderes informais, grupos de influência, áreas de atrito, velocidade e agilidade da informação.” (TORQUATO, 1991, p. 203).

Internamente a comunicação pode ser caracterizada por sua função administrativa, assumindo a incumbência de organizar e estabilizar os sistemas de comunicação. A comunicação descendente, geralmente utilizada para a comunicação formal, ou seja, difusão de informações de cima para baixo, caracteriza uma das quatro direções da comunicação administrativa nas organizações. A segunda direção é a comunicação ascendente, deve ser facilitada para promover a participação dos empregados e a manifestação de seus anseios, satisfações e contrariedades, criando oportunidades para a união e para o relacionamento interno. A comunicação lateral, característica da rede informal, serve para integrar áreas

funcionais, coordenar diversas etapas e favorecer a cooperação, sua espontaneidade é indicativa do clima organizacional. A categoria comunicação diagonal concretiza-se na formação de grupos, comitês ou comissões intersetoriais e pluridisciplinares, criados para estudar, projetar e resolver casos específicos. Por contemplar uma significativa representação da organização, esses grupos são naturalmente aceitos e contribuem com alternativas estratégicas e integradoras (FORTES, 2003).

Vale observar que alguns autores preferem definir somente duas direções da comunicação interna nas organizações: vertical e horizontal e dividir a comunicação vertical em dois fluxos: ascendente e descendente.

Para que comunicação no ambiente interno se realize de forma transparente e eficaz há que se estabelecer um diálogo entre as redes, uma integração entre o formal e o informal. Para essa interação acontecer, diversos aspectos devem ser considerados no ambiente organizacional: nível intelectual e cultural dos indivíduos, interesses, necessidades, crenças e todo um conjunto de vivências que compõem a cultura organizacional. Além disso, ou melhor, como condição primordial, a comunicação interna deve ser incorporada no conjunto das definições de políticas, estratégias e objetivos funcionais da organização. “Deve existir total assimilação da idéia por parte da cúpula diretiva, dos profissionais responsáveis pela implantação e dos agentes internos envolvidos. Caso contrário, os programas a serem levados a efeito correrão o risco de serem parciais e paliativos” (KUNSCH, 2003, p.156).

Para Torquato (2004, p. 54), objetivamente a comunicação interna deve gerar consentimentos e produzir aceitação, obtendo consenso sobre os sistemas de valores da organização, para atingir as metas programadas. A missão básica da comunicação interna é “contribuir para o desenvolvimento e manutenção de um clima positivo, propício ao cumprimento das metas estratégicas da organização e ao crescimento continuado de suas atividades e serviços e à expansão de suas linha e produtos”.

Pinho (2006) define funcionalmente a comunicação interna, como sendo a constituição de processos comunicativos realizados no interior das organizações, cujo propósito básico é promover o cumprimento das tarefas estabelecidas. O autor complementa a definição afirmando que “pode ainda ser empregada com outros objetivos, como buscar a estabilidade da empresa, possibilitando, assim, que ela atinja seus objetivos; conseguir a socialização dos seus membros; e criar e manter a cultura da organização” (PINHO, 2006, p. 105).

Uma boa conceituação de comunicação interna foi elaborada há mais de duas décadas a partir do Plano de Comunicação Social da Rhodia, documento considerado um

marco da nova visão sobre comunicação organizacional no Brasil e que ainda serve de referência: “A comunicação interna é uma ferramenta estratégica para compatibilização dos interesses dos empregados e da empresa, através do estímulo ao diálogo, à troca de informações e de experiências e à participação de todos os níveis.” (KUNSCH, 2003, p. 156).

Kunsch (2003) destaca que a importância da comunicação interna reside sobretudo nas possibilidades que ela oferece de estímulo ao diálogo e à troca de informações entre a gestão executiva e a base operacional, na busca do cumprimento da missão de qualquer organização.

O clima organizacional positivo pressupõe uma atividade comunicacional participativa, que colabore com a valorização do homem, do senso crítico e do exercício da cidadania. Considerando que as pessoas passam a maior parte do seu dia dentro das organizações, o ambiente do trabalho é um dos terrenos mais propícios para a descoberta e o cultivo de valores. “A oportunidade de se manifestar e se comunicar livremente canalizará energias para fins construtivos, tanto do ponto de vista pessoal quanto profissional.” (KUNSCH, 1997, p. 128).

A política de recursos humanos da organização constitui-se em um importante elemento para a análise institucional referente à responsabilidade ética e social de uma organização. A área de Relações Públicas utiliza os resultados da pesquisa institucional junto ao corpo de funcionários como diagnóstico e base para a proposição de estratégias e sugestões de programas de relacionamento.

Fortes (2003) sugere sete estratégias para construir uma política de pessoal criativa e arrojada, orientada pelo serviço de Relações Públicas: estratégia de remuneração; estratégia de participação; estratégia de comunicação; estratégia de qualificação; estratégia de valorização; estratégia de renovação do clima organizacional e estratégia para a compreensão mútua.

Dentre os programas que compõem as estratégias sugeridas por Fortes (2003), vale ressaltar algumas idéias que se relacionam diretamente com a orientação ética, transparente e participativa na gestão interna das organizações, como por exemplo: descentralizar o processo decisório; incluir os funcionários nos procedimentos táticos e operacionais da organização; fortalecer a percepção dos objetivos da organização; e enfatizar a participação individual nos projetos desenvolvidos e as conseqüências para os objetivos propostos. Na estratégia de comunicação especificamente, deve-se prioritariamente estabelecer a comunicação freqüente e transparente entre todos os níveis hierárquicos; orientar as chefias imediatas para informar e explicar o que acontece na empresa aos empregados;

inserir sistema de comunicação sigilosa como a ouvidoria interna e pesquisas de opinião e atitude. Na questão da qualificação, é importante introduzir o treinamento interno e facilitar a escolarização e a participação de funcionários em treinamentos externos. Para harmonizar os interesses recíprocos da empresa e funcionários, o clima organizacional, deve-se ativar ou arraigar a cultura do trabalho em grupo; praticar uma política de portas abertas, estreitando as relações com os servidores, para facilitar a comunicação ascendente; antecipar as demandas sindicais, insistindo em que as pendências não se deteriorem e precipitem o conflito; estimular o cultivo de relações pessoais entre empregados e seus superiores imediatos, convertendo-os em fontes confiáveis de informação; e uma última sugestão, orientar no dia-a-dia da organização, a realização de reuniões, com preparação de propostas adequadas e compromisso com retornos e encaminhamentos.

Os processos de comunicação contribuem para desenvolver relações mais participativas e comprometidas e proporcionar maior flexibilidade às organizações, facilitando sua interação social de modo responsável e integrado aos interesses culturais, econômicos e políticos (CARDOSO, 2006).

As relações dialógicas e interacionais com público interno instigam o espírito de modernização de comportamentos. O debate desenvolvido internamente constitui-se em uma resposta ao novo cenário organizacional, que ao mesmo tempo em que agride e ameaça também obriga as organizações a soluções criativas e arrojadas, originando oportunidades.

1.1.4. A Comunicação Pública

Considerada uma nova área de estudos da comunicação social, a comunicação pública é utilizada com múltiplos significados, dependendo do país, do autor e do contexto.

Segundo Oliveira (2004, p.09) o conceito ainda é pouco conhecido e se refere a “comunicação realizada no espaço público democratizado, com a discussão de temas de interesse público, o que subentende o envolvimento e a participação ativa do governo, das empresas, do Terceiro Setor e da sociedade com um todo”.

Brandão (2006) considera comunicação pública uma área em construção, que está se inserindo na academia e no mercado. No Brasil o termo vem se afirmando com o sentido de informação e construção de cidadania, ainda que o viés da comunicação governamental seja uma tendência muito forte para identificar o conceito de comunicação pública. Para a

autora a expressão abarca saberes e atividades diversas que podem ser sistematizadas em cinco grandes áreas: 1) comunicação pública identificada como comunicação organizacional; 2) comunicação pública identificada como comunicação científica; 3) comunicação pública identificada como comunicação do Estado e/ou comunicação governamental; 4) comunicação pública identificada como comunicação política; e 5) comunicação pública identificada como estratégias de comunicação da sociedade civil organizada.

Para embasar o estudo dessa dissertação, vale destacar duas dessas áreas: a comunicação pública como comunicação organizacional e, principalmente, como comunicação do Estado e/ou governamental. Na primeira, o elo de identificação está nas relações com os públicos, ou seja, na identidade pública da comunicação organizacional.

A comunicação organizacional estuda e trabalha a análise e a solução de variáveis associadas à comunicação no interior das organizações e entre elas e seu meio externo. Sua característica é tratar a comunicação de forma estratégica e planejada, visando criar relacionamentos com os diversos públicos e construir uma imagem institucional, sejam elas públicas ou privadas. (BRANDÃO, 2006, p. 52)

A comunicação pública pode ser identificada como comunicação do Estado ou comunicação governamental pela característica de seus conteúdos e na medida em que ela é “um instrumento de construção da agenda pública e direciona o seu trabalho para a prestação de contas, o estímulo para o engajamento da população nas políticas adotadas e o reconhecimento das ações promovidas” (BRANDÃO, 2006, p. 56).

Segundo Lima (2002), na dimensão política a comunicação é desenvolvida de forma fragmentada e, normalmente, sem qualquer tipo de planejamento estratégico. Invariavelmente, na comunicação governamental há o fracionamento em dois momentos distintos: “o de campanha eleitoral e o de governo propriamente dito. Na primeira etapa, o bastão fica nas mãos de publicitários. No segundo estágio, passa para jornalistas. Nada a opor se a passagem entre esses dois momentos fosse produto de um planejamento e não do acaso.” (LIMA, 2002, p. 297).

A comunicação governamental, como todas as outras áreas da comunicação estratégica, é dependente do modelo de gestão, da visão e estilo de liderança, do acesso que os assessores têm ao poder, aos recursos e às informações.

Para Lara (2003), o sucesso ou fracasso de uma assessoria de comunicação pública depende muito da perfeita noção do papel, da importância e do funcionamento de cada uma das áreas ou relacionamentos, que ele chama de portas ou passagens, e as identifica como: imprensa; comercial e mídia; tom do discurso; relação com o público; comunicação interna; demanda interna e acesso ao poder.

Na denominada ‘porta de acesso ao poder’, Lara (2003) afirma encontrar-se um dos grandes desafios da comunicação e de seus responsáveis - conquistar o respeito e devida importância. Não se trata do reconhecimento da comunicação vista pela lógica do marketing ou da publicidade e sim da informação à sociedade, das relações sociais na democracia e na participação e envolvimento na construção da cidadania.

Outro grande desafio para a comunicação pública, quando adotado o modelo estratégico e assumido o papel ético, é a comunicação com o público interno. Em uma prefeitura, governo estadual, assembleia legislativa ou em qualquer outro órgão público ou governamental os relacionamentos internos são dificultados por inúmeros fatores. Primeiramente, pode-se destacar um aspecto, não exclusivo, mas relevante, que é o da complexidade dos serviços, onde podemos incluir as diversas formações técnicas, acadêmicas e profissionalizantes, e também a localização de unidades, recursos e pessoas em diferentes espaços físicos. Mas o principal entrave é o ‘foco’ da comunicação do governo, que é a opinião pública e o retorno de imagem, deixando a opinião interna no esquecimento. Muitas vezes isso é percebido quando um órgão público precisa ‘falar’ com seu próprio público interno e descobre que nem os instrumentos para isso estão disponíveis (LARA, 2003). Obviamente que a essa situação aplica-se um pressuposto básico de qualquer outro setor: o funcionário bem informado poderá ajudar na divulgação das ações e até defendê-las, caso contrário as notícias negativas, deturpadas ou incompletas entrarão em circulação.

Segundo Nogueira (1999), a formação e o perfil dos recursos humanos no setor público são temas estratégicos. Os responsáveis pelo planejamento, coordenação e direção, nos ambientes de complexidade devem entender que os recursos humanos são o único instrumento confiável para se chegar à fase de assimilação do novo e se alcançar uma nova *performance* no setor público. As ações da comunicação pública e de toda cúpula governamental devem estar sustentadas em uma habilidade singular: “a habilidade de liderar e orientar pessoas, motivá-las, respeitar e impulsionar a capacidade que têm de compreender o mundo, criar e tomar iniciativa” (NOGUEIRA, 1999, p. 82).

Como evidenciado anteriormente por Cardoso (2006), não só os especialistas em comunicação mas diferentes profissionais deverão estar incumbidos de proporcionar a interação dialógica nas ações cotidianas e nos pequenos e grandes desafios.

A estrutura formal da assessoria de comunicação de um órgão público deve abranger as diversas áreas da comunicação social, em um plano integrado, coeso e estratégico. “O perfil de quem atua nesse setor exige profundo conhecimento da Comunicação em geral e

livre trânsito especificamente nas áreas de Jornalismo, Publicidade, Relações Públicas e Marketing.” (LIMA, 2002, p. 297).

A comunicação estratégica na administração pública pode espelhar seus programas em um leque de funções, Torquato (2004) elaborou um roteiro com dez funções básicas, são elas: 1) a comunicação como forma de integração interna; 2) a comunicação como forma de expressão de identidade; 3) a comunicação como base de lançamento de valores; 4) a comunicação como base de cidadania; 5) a comunicação como função orientadora do discurso dos dirigentes; 6) a comunicação como forma de mapeamento dos interesses sociais; 7) a comunicação como forma de orientação aos cidadãos; 8) a comunicação como forma de democratização do poder; 9) a comunicação como forma de integração social; e 10) a comunicação como instrumento a serviço da verdade.

Entre as estratégias para o desenvolvimento e embasamento de uma política de comunicação na administração pública deve ser priorizado um modelo integrativo de orientação de toda comunicação, definindo claramente linguagens, ações e abordagens que guiarão todos programas de trabalho. A integração interna deve ser vista como fator de grande relevância para preparar o quadro humano para o permanente processo de intercâmbio de idéias.

O fortalecimento do espírito integrativo insere-se na estratégia de geração de climas internos saudáveis e solidários com a alta missão social da entidade. A dispersão geográfica de unidades da instituição tende a criar sistemas compartimentalizados, dificultando a implantação de políticas globalizantes e abrangentes, razão pela qual todo esforço de comunicação deve ser empreendido para consolidação das metas de integração. A sedimentação de uma cultura compromissada com metas e objetivos implica maior participação dos níveis funcionais no sistema de gestão e decisão, razão pela qual o engajamento dos funcionários constitui valor essencial na estratégia de comunicação social. (TORQUATO, 2004, p. 127)

Torquato (2004, p. 112) afirma ainda que a comunicação pública é um sistema-meio e por isso passa pelos problemas do sistema-fim: a precariedade das estruturas públicas e a fragilidade de sua administração.

Quando se coloca em pauta o planejamento da comunicação para o sistema público, deve-se considerar a grave realidade de um Estado que deixou de ser capaz de planejar e executar consistentemente qualquer política. A hipertrofia do Estado é fruto tanto de fatores endógenos – como a propensão da burocracia para cair nas malhas da acomodação, a incapacidade de controlar resultados – como de fatores exógenos (fisiologismo dos partidos políticos, o compadrismo na contratação de quadros, o clientelismo, o familismo amoral e o mandonismo regional, entre outros fatores).

As novas demandas sociais e a evolução dos conceitos de administração pública hão de reorganizar as estruturas de comunicação, com base em valores opostos ao modelo

burocrático – a mobilidade, o dinamismo e a disposição – e em uma postura de portas abertas, dando vazão à transparência, à clareza e à correção de atitudes (TORQUATO, 2004).

Sobre o tema, e as discussões que o cercam, Brandão (2006, p. 61) conclui que “a comunicação pública é um conceito em construção, assim como o é a nossa cidadania, nossa vivência política, nossa ciência: depende de nós”. A responsabilidade está na complexidade da ação de toda sociedade organizada.

1.2. Gestão de Pessoas

A concepção tradicional da administração dos recursos humanos teve como base premissas distorcidas acerca da natureza humana e que predominaram durante décadas. Para McGregor (1980), muitas dessas pressuposições sobre a natureza e o comportamento humano ainda estão implícitas na maior parte da literatura sobre organização e em muita prática e política gerencial em curso.

Premissas da teoria tradicional, denominada Teoria X, diziam que o ser humano, de modo geral, tem aversão essencial ao trabalho e que devido a essa característica, a maioria das pessoas precisa ser coagida, controlada, dirigida, ameaçada de punição para que se esforce no sentido da consecução dos objetivos organizacionais. O ser humano, de modo geral, era considerado de pouca ambição, que almejava cima de tudo garantia e preferia ser dirigido, evitando responsabilidade (MCGREGOR, 1980, p. 41-42).

A “Teoria das Relações Humanas”, nascida nos Estados Unidos como consequência imediata das conclusões obtidas na Experiência de *Hawthorne* - desenvolvida por cientistas sociais, entre os anos de 1927 e 1932 - trouxe uma nova visão da administração e “teve o grande mérito de revelar uma maior complexidade relativa ao comportamento humano nas organizações, que não depende apenas de estímulos econômicos, [...] sendo influenciado também por outros fatores de ordem social e afetiva” (MOTTA; VASCONCELLOS, 2002, p. 72). A finalidade desses estudos foi de uma administração ‘suave’, uma reação passageira à teoria X e relativamente superficial, e não uma modificação geral de fundamentos e estratégias de base.

A busca por um modelo participativo e o acúmulo de conhecimento sobre o comportamento humano em muitos campos especializados tornou possível a formulação de novas pressuposições e generalizações de uma concepção teórica relativa à administração de

recursos humanos. Em linhas gerais, essas pressuposições, denominadas de Teoria Y, indicaram a possibilidade de crescimento e desenvolvimento humano, de forma dinâmica e por uma adaptação seletiva.

Relevantes considerações sobre a teoria Y foram evidenciadas por McGregor (1980, p. 53) e valem ser ressaltadas:

1. O dispêndio de esforço físico e mental no trabalho é tão natural como jogo ou descanso. O ser humano comum não detesta, por natureza, o trabalho. Dependendo de condições controláveis, o trabalho pode ser uma fonte de satisfação (e será voluntariamente realizado) ou uma fonte de punição (e será evitado, se possível).
2. O controle externo e a ameaça de punição não são os únicos meios de estimular o trabalho em vista dos objetivos organizacionais. O homem está sempre disposto a se autodirigir e se autocontrolar a serviço de objetivos com os quais se compromete.
3. O compromisso com os objetivos é dependente de recompensas associadas à sua consecução. A mais importante dessas recompensas, isto é, a satisfação do ego e das necessidades de auto-afirmação pode ser produto direto do esforço feito em vista dos objetivos organizacionais.
4. O ser humano comum aprende, sob condições adequadas, não só aceitar responsabilidades como a procurá-las. A recusa de responsabilidades, a falta de ambição e a busca de garantia são, geralmente, conseqüências da experiência, e não características humanas inatas.
5. A capacidade de usar um grau relativamente alto de imaginação, de engenhosidade e de criatividade na solução de problemas organizacionais é mais amplamente distribuída na população do que geralmente se pensa.
6. Nas condições da vida industrial moderna, as potencialidades intelectuais do ser humano comum estão sendo parcialmente usadas.

A maior contraposição da Teoria Y em relação à Teoria X é o princípio da direção dos recursos humanos, que deve ser o da integração em oposição ao do controle através do exercício da autoridade. O princípio da integração exige que tanto as necessidades da organização como a dos indivíduos sejam reconhecidas.

No início dos anos 80, com muitas afinidades com Teoria Y, nasceu a Teoria Z, de concepção oriental e baseada na confiança e na sutileza para um trabalho efetivamente em conjunto. Nos exemplos japoneses o processo decisório é sempre participativo e consensual – toda equipe é consultada e deve chegar a um consenso – resultado de longa tradição de participação e envolvimento dos membros na vida da organização.

A empresa japonesa Toyota foi marco dessa nova forma de organização do trabalho, com base na aplicação de técnicas de gerência participativa e programas de qualidade. Entre as estratégias para envolvimento e participação, destaca-se o ‘círculo de qualidade’, no qual os operários se reuniam com os gerentes uma a duas vezes por semana e analisavam em conjunto as tarefas, os erros e os resultados de seu trabalho, propondo as melhorias. Também promovia-se concursos, premiações e procurava-se um vocabulário comum para integrar os diversos níveis hierárquicos, além da aplicação de técnicas como bônus por produtividade, garantia de emprego, plano de carreira, promoção, mobilidade

social, alicerçados em valores organizacionais e de cultura fortes (MOTTA; VASCONCELLOS, 2002).

Para analisar e comparar as maneiras pelas quais as organizações administram seus recursos humanos, Likert (1975) adotou um modelo comparativo denominado “sistemas administrativos”. O modelo é formado por quatro alternativas de sistemas: Sistema 1 – autoritário-coercitivo, Sistema 2 – autoritário-benevolente, Sistema 3 – consultivo e Sistema 4 – participativo.

As variáveis mais importantes para a análise do sistema administrativo, segundo Likert (1975) são: natureza da liderança aplicada; natureza das forças motivacionais; natureza do processo de comunicação; natureza do processo de influência e interação; natureza do processo decisório; natureza dos sistemas de metas e de diretrizes e natureza do processo de controle.

O processo decisório, no ‘sistema participativo’, é totalmente delegado e descentralizado, a cúpula define políticas e controla resultados, o trabalho é realizado em equipes e a formação de grupos informais torna-se importante. A confiança mútua, a participação e o envolvimento grupal são intensos, as punições são raras e, quando ocorrem, são definidas pelos grupos. Para a efetiva participação e sucesso da empresa as comunicações são vitais e a informação deve ser totalmente compartilhada.

No estudo da administração dos recursos humanos é importante mencionar, também, os modelos heurísticos de administração, que apresentam três momentos distintos: o modelo arcaico, o modelo de transição e o modelo atualizante. Na administração os modelos são descritos analiticamente em função dos seguintes elementos: 1) aptidões profissionais ligadas à produção; 2) responsabilidade do trabalhador sobre a produção; 3) natureza da motivação do trabalhador; 4) comunicações; 5) elaboração de decisões; 6) tipos de consentimento; 7) produtividade; 8) *feedback*. (RAMOS, 1983, p. 85).

Dentre esses elementos, três merecem destaque, por sua relação direta com esse estudo: as comunicações, a elaboração de decisões e o *feedback*.

Para Ramos (1983), na evolução das organizações as comunicações são imprescindíveis e aumentam em quantidade e qualidade, tendendo a ser multidirecionais, “Daqui em diante, a organização tende a identificar-se com a própria rede de comunicações”. Na elaboração das decisões, “[...] quanto mais rudimentar é a organização, mais se centraliza na chefia, a elaboração das decisões, e menos sujeita ela é às influências dos executantes” (RAMOS, 1983, p. 88). Mas não há um tipo de elaboração de decisão intrinsecamente bom, a elaboração dos processos depende diretamente de características da mão-de-obra, como nível

de instrução, cultura social e conhecimentos técnicos. Quanto ao *feedback* ou mecanismo de auto-retificação, Ramos afirma que

no modelo atualizante, a organização tem elevada e múltipla sensibilidade, tanto para informações do passado como para aquelas concernentes às suas partes internas, e ao ambiente exterior. Obviamente, a capacidade para corrigir os desajustamentos emergentes é função direta da sensibilidade do sistema ao ambiente exterior. (1983, p. 89)

A preocupação com uma gestão voltada ao ser humano, considerando sua complexidade, seu poder de escolha e capacidade de ação política, fez surgir a expressão gestão de pessoas, que a princípio considera o empregado como pessoa integral e não apenas como um mero fator produtivo, como sugere o termo administração de recursos humanos (MOTTA; VASCONCELLOS, 2002).

Dois modelos são evidenciados na gestão de pessoas: o Modelo Instrumental e o Modelo Político. O primeiro, que valoriza um perfil gerencial mais burocrático e conservador, está dando espaço ao modelo Político, em que o papel do gerente é promover a participação e ouvir as diversas partes para elaborar as soluções.

Com os quadros apresentados por Motta (2002), pode-se comparar as características gerais de ambos:

Modelo Instrumental
• Empresa como instrumento racional de produção.
• Maximização do resultado econômico.
• Pagamento por produtividade.
• Pressuposto de que eficiência social gera eficiência econômica.
• Autonomia e descentralização controladas pela padronização dos processos decisórios na organização.
• Homogeneidade cultural.
• Indivíduos considerados agentes condicionáveis e previsíveis.
• Evita-se o conflito.

Quadro 1: Características gerais do modelo instrumental de gestão de pessoas

Fonte: Motta (2002, p. 96-98).

Modelo Político
• Eficiência econômica negociada.
• Aceitação do conflito e superação do mesmo via negociação.
• Avaliação dos resultados feita pelo grupo organizacional.
• Considera-se os indivíduos atores políticos que buscam a concretização de seus interesses na organização.
• Mudança organizacional vista como desejável e necessária.
• Meio ambiente construído por meio de alianças estratégicas.
• Organização vista como arena política.

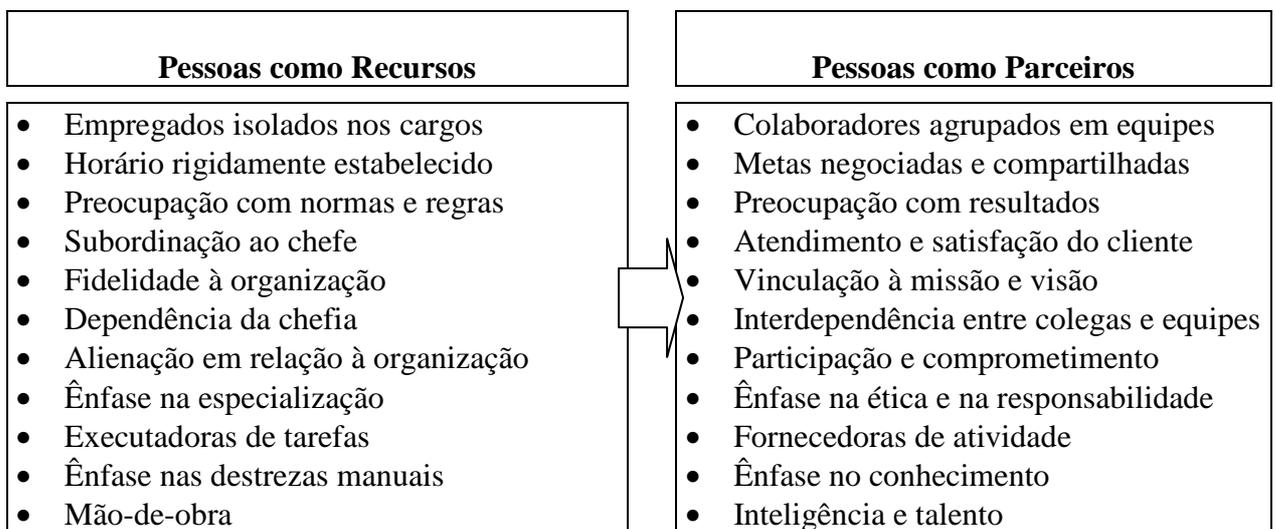
Quadro 2: Características gerais do modelo político de gestão de pessoas

As funções da gerência, no modelo instrumental de gestão de pessoas, diferenciam-se do modelo político basicamente pelos fatores funcionalistas e métodos objetivos, que são substituídos por valores como a negociação e a auto-organização.

Motta conclui que

As políticas de Gestão de Pessoas da empresa são vistas como mutantes e contingentes, sendo soluções temporárias e características de situações específicas a partir de um diagnóstico organizacional. Apesar disso, os profissionais da área pretendem organizar a Gestão a partir de um modelo ideal a ser concretizado a longo prazo, envolvendo o desenvolvimento qualitativo da mão-de-obra, a autonomia e a democratização das relações. (2002, p. 96-97)

Na moderna Gestão de Pessoas, a proposta é a passagem entre tratar as pessoas como recursos organizacionais para serem vistas como parceiros da organização, levando-se em conta os seguintes aspectos:



Quadro 3: As pessoas são recursos ou parceiros da organização?
Fonte: Chiavenato (1999, p. 07)

Com base nas inter-relações e na não-linearidade surge a Teoria da Complexidade, representando uma nova abordagem em condições de sugerir formas eficazes de estruturar sistemas organizacionais.

No ambiente organizacional contemporâneo, as relações são muito diversas e dinâmicas e seus agentes precisam ser entendidos em toda sua complexidade. A compreensão da complexidade nas organizações e em toda sociedade depende de uma profunda mudança em nossas estruturas mentais.

Morin (2001b, p. 126), afirma que

O risco, se esta mudança de estruturas mentais não se reproduzir, seria caminhar para a pura confusão ou para a recusa dos problemas. Não há de um lado o indivíduo, do outro a sociedade, de um lado a espécie, do outro os indivíduos, de um lado a empresa com seu diagrama, o seu programa de produção, os seus estudos de mercado, do outro, os seus problemas de relações humanas, de pessoal, de relações públicas. Os dois processos são inseparáveis e interdependentes.

O pensar complexo é a união da simplicidade com a complexidade. “A grande questão, portanto, é esta: combinar o simples e o complexo. Quando a simplicidade não funciona mais é preciso passar ao elo, à espiral, a outros princípios do pensamento.” (MORIN, 1999, p. 31).

Morin (2000) estabeleceu sete princípios por onde podemos guiar o modo complexo de pensar, resumidamente são eles:

1. O princípio sistêmico ou organizacional – o todo é mais do que a soma das partes, ele produz qualidades ou propriedades novas em relação às partes isoladamente, e o todo ainda é menos do que a soma das partes, cujas qualidades são inibidas pela conjunção;

2. O princípio “hologramático” – a parte está no todo e o todo está inscrito na parte;

3. O princípio do círculo retroativo – a causa age sobre o efeito e o efeito sobre a causa – a retroação é um mecanismo de *feedback* e regulação pela autonomia;

4. O princípio do círculo recursivo – noção de autoprodução e auto-organização, um círculo em que os produtos e os efeitos são geradores daquilo que os produz;

5. O princípio da auto-eco-organização – autonomia e dependência, regeneração permanente.

6. O princípio dialógico – permite assumir racionalmente ações contraditórias para conceber um universo complexo;

7. O princípio da reintrodução do conhecimento em todo conhecimento – todo conhecimento é uma reconstrução numa cultura e num tempo determinado.

O pensamento complexo é o pensamento crítico, o pensamento do contexto, que consiste em “buscar sempre a relação de inseparabilidade e de inter-retro-ação entre todo fenômeno e seu contexto, e de todo contexto com o contexto planetário” (MORIN, 2002, p. 159). É o pensamento “apto a reunir, contextualizar e globalizar, mas ao mesmo tempo a reconhecer o singular, o individual, o concreto” (MORIN, 2000, p. 213).

Genelot (apud Moura, 2005, p.86), observa que para a gerência da complexidade deve-se possuir as seguintes “disposições do espírito”:

1. Volte à origem de suas idéias. Pergunte a si mesmo se seu sistema de representações é adequado a seu projeto.
2. Dirija pelas finalidades. Questione as estruturas. Concentre-se sobre o projeto em vista, sobre os motivos da atividade.
3. Pense a Empresa como um sistema aberto, como um tecido de interações.
4. Multiplique as conexões, crie grades de inteligência.
5. Integre a incerteza no processo de direção.
6. Desenvolva a autonomia. Abra espaço à invenção.
7. Saiba reconhecer e articular lógicas diferentes. Ultrapasse os antagonismos referindo-se à lógicas de ordem superior.
8. Dê sentido, construa sobre a cultura.
9. Coloque a pessoa no centro. Junte o individual e o coletivo.
10. Destrua os ídolos que estão em

sua cabeça. Renuncie ao ótimo mítico — ao sonho de tudo reunir sob uma mesma lei.

O entendimento de conceitos como autonomia e racionalidade é essencial para a compreensão e efetivação desse novo pensamento. A autonomia depende de condições culturais e sociais, de educação e até de uma programação genética – somos dependentes de nossos genes (MORIN, 2002).

Para Castoriadis (1982, p. 123-124) “A autonomia deve ser o domínio do consciente sobre o inconsciente. [...] a autonomia é minha lei, oposta à regulação pelo inconsciente que é uma lei outra, a lei de outro que não eu”. A autonomia conduz diretamente ao problema social e político, só é concebível filosoficamente como um problema e uma relação social. “[...] não podemos desejar a autonomia sem desejá-la para todos e que sua realização só pode conceber-se plenamente como empreitada coletiva.” (CASTORIADIS, 1982, p. 129).

A autonomia não é a eliminação total do ‘discurso do outro’, mesmo com o entendimento do conteúdo e enquanto discurso do outro, não significa a verdade própria e absoluta. “Ela [a autonomia] é instauração de uma outra relação entre o discurso do outro e o discurso do sujeito” (CASTORIADIS, 1982, p. 126). Esta outra relação deve ser pautada no mundo da vida, implica ações comunicativas, ações que objetivam o entendimento, e que só podem ser concebidas como problema político e social.

A racionalidade tem seu desenvolvimento baseado no diálogo com o real, na relação entre a lógica e o empírico. A racionalização teve a mesma origem – o real -, mas tornou-se um modelo cego, mecanicista e determinista, não admite a discussão e a controvérsia, trabalha fragmentos da realidade. “A razão que ignora os seres, a subjetividade, a afetividade, a vida, é irracional. É preciso levar em conta o mito, o afeto, o amor, a mágoa, que devem ser considerados racionalmente” (MORIN, 2002, p. 157). A racionalidade está para o pensamento complexo, assim como a racionalização está para o pensamento mutilado e simplista. Morin (2002) atenta para a falsa racionalidade, ou seja, a racionalização abstrata e unidimensional, presente nos pareceres de especialistas e de comissões de administração. A inteligência compartimentada e especializada pode separar o que está intrinsecamente ligado e não é capaz de enxergar os problemas planetários e uma solução a longo prazo, que seja verdadeira e permanente.

A contextualização do conhecimento e a racionalidade devem ser o esteio do novo pensamento, vale lembrar que: “Contextualizar e globalizar são procedimentos absolutamente normais do espírito e, infelizmente, a partir de um certo nível de especialização, [...] o

fechamento e a compartimentização impedem contextualizar e globalizar.” (MORIN, 1999, p. 25).

Ainda sobre a questão de um novo pensamento, Horkheimer (1990, p. 168) afirma que:

Enquanto o pensamento não tiver vencido definitivamente, jamais poderá sentir-se seguro sob as sombras um poder. O pensamento exige independência. Mas os seus conceitos, que se originam nos movimentos sociais, parecem hoje não ter mais valor, já que não são muitos os que o seguem, além dos seus perseguidores. Mesmo assim a verdade será comprovada, pois o fim de uma sociedade racional, que hoje parece estar preservada apenas na imaginação, pertence efetivamente a todos os homens.

Seguindo o paradigma da complexidade de Morin (2001b, p. 128), estamos todos diante de sistemas complexos, onde a parte está no todo e o todo está na parte. “Isto é verdade para a empresa que tem as suas regras de funcionamento e no interior da qual jogam as leis de toda a sociedade”.

A interação entre os agentes de uma organização é o ponto de partida do processo de adaptação ao sistema complexo. A interação só é possível quando existe um eixo central, um objetivo compartilhado ou, como utilizado no meio organizacional, se existir um capital social. “Um exemplo interessante de capital social envolve as características de uma organização social, tais como *normas*, *redes* e *confiança*, que facilitam a coordenação e a cooperação” (SILVA; REBELO, 2003, p. 788).

Para Morin (2003, p. 72), as interações são ações recíprocas que modificam o comportamento ou a natureza de elementos, corpos, objetos, fenômenos em presença ou influência. As interações:

1. supõem elementos, seres ou objetos materiais que podem se encontrar;
2. supõem condições de encontro, quer dizer, agitação, turbulência, fluxo contrário, etc.;
3. obedecem a determinações/imposições ligadas à natureza dos elementos, objetos ou seres que se encontram;
4. tornam-se, em certas condições, inter-relações (associações, ligações, combinações, comunicações, etc.), ou seja, dão origem a fenômenos de organização.

Os estudos sociotécnicos da gestão na complexidade desenvolveram a idéia de identidade social e “mostraram como o ser humano constrói ativamente a sua identidade a partir do sentido que atribui à sua ação no ambiente de trabalho [...] A motivação depende de fatores intrínsecos e identitários dos atores sociais” (MOTTA; VASCONCELLOS, 2002, p. 99).

No ambiente interno de uma organização a liberdade, a complexidade e o envolvimento são resultados de uma ampla solidariedade entre os membros e não de

imposições, regras e modelos. “A solidariedade vivida é a única coisa que permite o aumento da complexidade. [...] as redes informais, as resistências colaboradoras, as autonomias, as desordens são ingredientes necessários à vitalidade das empresas.” (MORIN, 2001b, p. 136).

Para que haja organização, Morin (2003) afirma que é preciso interações: para que haja interações é preciso encontros, para que haja encontro é preciso desordem, agitação, turbulência. “O pensamento complexo, longe de substituir a idéia de desordem por aquela de ordem, visa colocar em dialógica a ordem, a desordem e a organização.” (MORIN, 2000, p. 199).

Reconhecendo que uma organização é intrinsecamente política, no sentido de que meios devem ser encontrados para criar ordem e direção entre pessoas com interesses potencialmente diferentes e antagônicos (MORGAN, 1996), ou para procurar a conversação entre a ordem e a desordem, deve-se buscar uma ética política que se pretenda verdadeiramente humana e suponha primordialmente a restauração do sujeito responsável (MORIN, 2001a).

Segundo Morin (2001a, p. 72-76) a ética política deve conter algumas idéias-guia em suas formulações prioritárias:

1. A ética da religação – engloba tudo aquilo que faz comunicar, associar, solidarizar, fraternizar - é preciso de uma força comunicante e comungante – um religar que estimule a vontade de ligar os problemas uns aos outros.

2. A ética do debate – exige a primazia da argumentação e a rejeição da anatematização, utiliza a polêmica e rejeita todos os julgamentos de autoridade.

3. A ética da compreensão – a compreensão permite conhecer o sujeito enquanto sujeito e tende sempre a reumanizar o conhecimento político, evitando relações ignóbeis.

4. A ética da magnanimidade – contra a vingança e a punição, pela clemência, generosidade e nobreza.

5. A incitação às boas vontades – não existe nenhum saber absoluto e verídico, a filosofia, a ciência e a educação precisam religar os conhecimentos e enfrentar as incertezas, por isso, temos que voltar a apelar às boas vontades de todos, a solicitar que se associem entre si para salvar a humanidade.

6. A ética da resistência - a primeira ou a última das éticas para estes “tempos de trevas”, talvez a única resposta imediata, um fermento para o futuro.

As ponderações sobre autonomia, racionalidade, interação, contextualização e ética, foram vistas como caminhos para a gestão na complexidade. Essas visões, ou ‘estados de espírito’ como chamou Genelot, devem ser empreendidas em uma ação realista - que

compreende a incerteza do real, sabendo que há o possível, mesmo que ainda esteja invisível no real, o realismo estratégico (MORIN, 2001a).

1.3. Gestão Pública

A busca por modelos modernizantes de administração pública, no Brasil, foi iniciada em 1936, no Estado Novo, com Getúlio Vargas e, oficialmente, em 30 de julho de 1938 com a criação do DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público, órgão responsável por centralizar e controlar a burocracia oficial. A proposta de Reforma Administrativa do DASP pretendia uma modernização administrativa tendendo à racionalização, mediante a simplificação, padronização e aplicação de métodos e procedimentos nas compras e no atendimento a demandas. Esse período foi responsável pela implantação da função orçamentária, enquanto atividade formal e permanentemente vinculada ao planejamento, e promoveu uma verdadeira revolução na administração pública, empregando tecnologia de ponta, profissionalizando o serviço público segundo mérito (MARTINS, 1997) e institucionalizando instrumentos de administração de recursos humanos, como o concurso público e o treinamento.

O sucesso do DASP foi apenas relativo à formação de uma burocracia exclusivamente técnica, pois os altos cargos administrativos dependiam sempre de uma indicação política, enquanto que a não eliminação da figura do extranumerário (servidor admitido sem concurso) permitiu que o Estado continuasse a exercer um poder de patronagem.

O controle rígido que procurava garantir o poder do Estado acabou por transformar-se na própria razão de ser do funcionalismo público e

em conseqüência, o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir a sociedade. A qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, a ineficiência, a auto-referência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes. Este defeito, entretanto, não se revelou determinante na época do surgimento da administração pública burocrática porque os serviços do Estado eram muito reduzidos. O Estado limitava-se a manter a ordem e administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade. (BRASIL, 1995, p. 21)

No período compreendido entre os anos de 1945 e 1964 o Estado brasileiro passou por uma “administração paralela”, tendo como pano de fundo o panorama político e o retorno à democracia, caracterizado pelo desmonte institucional do Estado Novo, estratégias

desenvolvimentistas estatais, crises políticas e econômico-financeiras e diversas tentativas de reformas administrativas.

Esse período representa três espécies de iniciativas: desestruturantes da racionalidade funcional enfatizada no período anterior; estruturantes de novos padrões de racionalidade funcional, isolados em áreas restritas de atuação administrativa, de motivação econômica, principalmente; e frustrantes tentativas em se retornar a modernização estrutural da administração pública. O ambiente político retomou o poder nacional apropriando-se e desmantelando um sistema administrativo à prova da sua racionalidade. (MARTINS, 1997, p. 177-178)

O fim do Estado Novo foi marcado pelo surgimento da fase dos ‘grupos de pressão’, não suficientemente fortes e independentes do Estado, mas exercendo influência na tomada de decisões. “Conforme os interesses da coalizão no poder, o processo de modernização e de desenvolvimento se realiza com avanços, paradas e recuos, e não de modo constantemente ascendente.” (RAMOS, 1966, p. 231).

Com o regime militar implantado em 1964, surge o decreto-lei nº 200 e as reformas que visavam operacionalizar o modelo de administração para o desenvolvimento, baseado no planejamento econômico e na racionalidade funcional. Por intermédio da administração indireta, o governo era exercido por princípios como planejamento, organicidade, centralização decisória e normativa. É fato que “[...] nesse período o aparelho do Estado sofreu um vigoroso processo de modernização administrativa, graças à ruptura que promoveu entre política e administração, atributo do modelo decisório tecnocrático e pelo controle dos meios de produção pela tecnoburocracia.” (MARTINS, 1997, p. 178).

A partir de 1980 e principalmente com o início da Nova República, foram necessárias reformulações de políticas sociais para a retomada da governabilidade democrática e ajustes conjunturais na economia. “Nesse período de redemocratização, o patrimonialismo tecnoburocrático deu lugar ao político-corporativo, baseado em alianças político-partidárias perfeitamente encaixadas na prática fisiológica em busca de recursos e influência sobre a administração pública.” (MARTINS, 1997, p. 180).

Nesse período surgiram os movimentos de reforma do Estado que buscavam suprir a dificuldade da máquina administrativa em gerenciar uma rede de instituições cada vez mais complexa e que se envolvia em um contexto internacional globalizante. Para atender a essa complexidade da gestão organizacional do setor público e aumentar a capacidade administrativa, foi retomado o tema da qualificação e o aperfeiçoamento do pessoal civil. Na busca de maior racionalidade, eficiência e eficácia, as reformas tiveram como objetivo suprir a falta de competência gerencial e operacional dos recursos humanos do setor público (SOUZA, 2002).

Sob a égide da Constituição de 1988, as primeiras tentativas de reforma administrativa macularam-se pela improvisação e ausência de sistema. As reformas administrativas até o governo Itamar Franco foram mal estruturadas, enfraquecidas pela imaturidade política e pela fragilidade das instituições, deixando muito em evidência a lacuna existente entre a competência administrativa e as responsabilidades crescentes do Estado.

Registra-se como providência isolada do Governo Sarney a extinção do DASP e a criação da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Por outro lado, as medidas adotadas pelo Governo Collor incidiram sobre a estrutura administrativa federal, não contemplando planos mais substantivos, salvo no tocante às privatizações, cujo processo teve efetivo início (PIRES, 1997).

A partir da primeira eleição de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, agregou-se às reformas econômicas um processo mais amplo de reestruturação do Estado, abrangendo além do campo administrativo, o previdenciário e o político (JUNQUILHO, 2004). O “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (BRASIL, 1995), elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado - MARE, sistematizou a maior reforma administrativa pós-burocrática, baseada em conceitos da administração gerencial. A proposta estava centrada na questão de como promover a melhoria da *performance* no setor público brasileiro, trazendo a necessidade de combinar ajuste fiscal e mudança institucional.

Na dimensão-gestão, o Plano foi conduzido pelo MARE, com o envolvimento e trabalho efetivo de todos os ministérios do governo, e contemplava três projetos básicos para a implantação da administração pública gerencial no serviço público brasileiro: - Avaliação Estrutural, examinando de forma global e horizontal toda estrutura do Estado; - o projeto das Agências Autônomas, para as atividades exclusivas de Estado, operando de forma vertical; e o projeto das Organizações Sociais, para os serviços não-exclusivos, acompanhado pelo programa de publicização (BRASIL, 1995, p. 71-72).

Além dos projetos básicos, o Plano Diretor previu projetos adicionais qualificados como fundamentais para a gestão de caráter gerencial, são eles: Projeto Cidadão; Indicadores de Desempenho; Qualidade e Participação; Nova Política de Recursos Humanos; Valorização do Servidor para a Cidadania; Desenvolvimento de Recursos Humanos; Revisão da Legislação Infraconstitucional; Rede de Governo e Sistemas de Gestão Pública.

Em 2003, início do primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Secretaria de Gestão, criou “O Plano de Gestão Pública para um Brasil de Todos” (BRASIL, 2003), caracterizado como uma

agenda positiva de transformações da gestão pública visando o fortalecimento do Estado para o exercício de um papel mais ativo da geração de desenvolvimento com inclusão social.

Tendo como base a experiência e o aprendizado históricos de transformação da administração pública, e a oposição ao governo anterior, o novo modelo de gestão pública indicou uma construção pautada em princípios ou premissas orientadoras (BRASIL, 2003, p. 12-13), assim resumidos:

- O Estado como parte essencial da solução, voltado à redução das desigualdades e à promoção do desenvolvimento;
- O cidadão como beneficiário principal;
- O Plano de Gestão Pública como uma definição de Governo, supraministerial e construída coletivamente, sendo o Presidente da República o seu empreendedor máximo;
- Integração do Plano de Gestão Pública às demais políticas de Governo;
- Envolvimento, mobilização, incentivo e participação dos servidores e demais atores envolvidos são fundamentais;
- Problemas em busca de soluções. O Plano de Gestão Pública será formulado a partir de diagnóstico abrangente e sistemático, que identifique problemas e suas causas e não apenas seus sintomas;
- Pluralismo de instrumentos, ferramentas e metodologias. A escolha será feita em função dos problemas identificados no diagnóstico ao invés da adoção, *a priori*, de modismos gerenciais que possam induzir à transplantação acrítica de idéias e soluções.

Os dois últimos Planos de modernização da administração pública brasileira, elaborados por governos opositores, divergiram em diversos aspectos e não alcançaram grande parte de seus objetivos. No entanto, são pontos relevantes e convergentes a preocupação com a capacitação técnica e a intenção de introduzir, nas organizações públicas, uma preocupação gerencial, com objetivos a serem atingidos na sociedade. Pontos esses de interesse específico para essa pesquisa.

Vale ressaltar algumas dificuldades históricas que devem ser encaradas para a implantação do paradigma gerencial de administração pública, segundo Carbone (2000): burocratismo – excessivo controle de procedimentos, gerando uma administração complicada e desfocada dos reais interesses sociais; autoritarismo/centralização – excessiva verticalização da estrutura hierárquica e centralização do processo decisório; aversão aos empreendedores – ausência do comportamento empreendedor para se opor ao modelo de produção vigente; paternalismo – movimentação de pessoal, distribuição de empregos, cargos e comissões, de acordo com interesses políticos dominantes; levar vantagem – ética dúbia, nepotismo,

fisiologismo, apadrinhamento e intermediação de favores e serviços, tirando vantagem da coisa pública; reformismo – descontinuidade administrativa, perda de avanços conquistados, desconfiança e corporativismo como obstáculo.

Alguns aspectos fundamentais nas organizações, como controle, hierarquia e eficiência, têm que ser revistos, com muita atenção, para se alcançar a pretendida mudança de paradigma. Pacheco (1999), presidente da Escola Nacional de Administração Pública –Enap, de 1995 a 2002, resumiu as principais características dos dois modelos de Administração Pública, o burocrático e o gerencial:

Paradigma burocrático	Administração pública gerencial (ou paradigma pós-burocrático)
Baseia-se na noção geral de interesse público	Busca obter resultados valorizados pelos cidadãos
Eficiência	Qualidade e valor
Administração	Produção
Controle	Ganhar adesão a normas
Especificar funções, autoridade e estrutura	Identificar missão, serviços, usuários e resultados
Justificar custos	Transferir valor
Garantir cumprimento de responsabilidade	Criar <i>accountability</i> Fortalecer as relações de trabalho
Seguir regras e procedimentos	Compreender e aplicar normas Identificar e resolver problemas Melhorar continuamente os processos
Operar sistemas administrativos	Separar serviços e controle Criar apoio para normas Ampliar a escolha do usuário Encorajar ação coletiva Criar incentivos Definir, medir e analisar resultados
Estrutura hierárquica	Redução dos níveis hierárquicos. Gestão participativa.
Definição rígida e fragmentada de cargos Alta especialização	Multifuncionalidade Flexibilidade nas relações de trabalho.
Chefias zelam pelo cumprimento de normas e procedimentos	Gerentes incentivam a obtenção de resultados e animam equipes

Quadro 3: Comparativo entre os modelos de administração pública burocrática e gerencial
Fonte: Pacheco (1999, p. 45).

Uma das principais plataformas de base da administração pública gerencial é a substituição do perfil do administrador burocrático por aquele identificado como ‘novo gerente’ voltado à objetividade, à racionalidade, à competição e ao sucesso.

Trata-se, portanto, de uma mudança estrutural da máquina administrativa, transformando o modelo burocrático e adotando estratégias e tecnologias de gestão mais adequadas aos desafios contemporâneos. “A administração pública gerencial comprometida com a flexibilização, com a horizontalidade da gestão, com os resultados e com o indivíduo como cidadão [...] representa, no Brasil, uma experiência inovadora” (SOUZA, 2002, p. 81).

O desafio deve ser a constituição de um aparato burocrático mais ágil e flexível, capaz de produzir inovação organizacional e gerencial permanente, coordenar e planejar, atuar de modo descentralizado e fomentar a administração intergovernamental.

A demanda crescente da sociedade, provocada pelos enlaces da globalização, pela exclusão social e pelas incessantes inovações tecnológicas, necessita de uma forma ágil, estratégica e democrática de administração pública.

A principal exigência dos novos tempos, portanto, é a de melhorar a capacidade de resposta do Estado: o Estado precisa se qualificar em termos técnicos e organizacionais para conviver democraticamente com uma sociedade revolucionada, solicitante e explosiva. Isso significa que precisam ser radicalmente aprofundadas as articulações entre os universos da política, da ciência, da cultura e da técnica, de modo a instrumentalizar o Estado para dar conta da proliferação de demandas e problemas das mais diversas naturezas. (NOGUEIRA, 1999, p. 67)

O deslocamento da preocupação clássica com os procedimentos administrativos, antes muito restrita aos aspectos da legalidade, para a preocupação com os resultados das políticas públicas, pode ser interpretado como apenas mais uma adaptação de técnicas de gestão do setor privado para garantir eficiência, se não estiver associado às expectativas por mudanças mais profundas tanto nas regras e valores que pautam o funcionamento das organizações, quanto nas regras do processo decisório.

Nogueira (1999, p. 87) conclui que

A solução para os complexos problemas do Estado e da gestão pública passa por providências que interferem nas práticas governamentais concretas, na mentalidade dos agentes públicos, na cultura da administração. Pode ser impulsionada por medidas técnicas sofisticadas e engenhosas, tanto quanto por inovações legais que ajustem as regras constitucionais à realidade do Estado e do mundo contemporâneos. Mas não se esgota nelas. Boas leis (e boas técnicas) não movem montanhas, nem dispensam a presença ativa de bons homens e bons governantes.

O tema é premente e sua discussão transcende divergências políticas e ideológicas, há um consenso quanto à necessidade de uma reforma no aparelho do Estado que basicamente aumente a eficiência e a eficácia da máquina administrativa.

A clareza e a transparência nos processos eleitorais e na comunicação pública devem ser estratégias de democratização e responsabilização governamental, incentivando a articulação e a participação popular nas decisões de real inovação política.

1.3.1. Nova gestão nos governos locais

O Brasil conta hoje com 5.560 municípios¹, quase um quarto desses municípios foram criados a partir de 1988, estimulados pelas novas regras então instituídas. O território brasileiro é um universo repleto de diversidade e grande número de desigualdades. Em que pesem as diferenças regionais, os municípios têm sido investidos de responsabilidades crescentes, a partir de um intenso processo de descentralização. A Constituição de 1988 é um marco importante deste processo, refletindo o amadurecimento da sociedade civil e sua luta em favor da democratização, nos anos que precederam a elaboração da Carta (LEVY, 2002).

Baseado nos princípios da administração gerencial, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, também aumentou a responsabilidade dos municípios implantando um dos seus objetivos globais: transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local. Essa transferência previa manter articulações entre as diferentes instâncias e junto aos outros poderes, com vistas ao estabelecimento de intercâmbios de metodologias e de experiências, consideradas ações estratégicas do ‘Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública’ (BRASIL, 1997).

Segundo Brose (2002, p. 95), o processo de descentralização está avançando, “o Brasil é o único país no mundo onde os municípios fazem parte da Federação e desde a Constituição de 1988, ano após ano novas responsabilidades são repassadas aos governos estaduais e municipais”. Tendo iniciado pela educação e pela saúde, a descentralização se expandiu para a merenda e o transporte escolar, a proteção à criança e ao adolescente, a assistência social, a vigilância sanitária, a promoção do desenvolvimento rural, promoção do turismo, a segurança pública, o controle do trânsito, a eletrificação rural e a promoção da micro e pequena empresa.

No entanto, muitas administrações municipais ainda não despertaram para um novo modelo de gestão pública, com uma nova visão política,

¹ Número de municípios brasileiros em 2001, segundo http://www.ibge.gov.br/brasil_em_sintese, acesso em 22 de fev. 2007.

alguns continuam empurrando os seus quatro anos de gestão como se nada tivesse mudado. Uns privilégios, umas propinas, alguns contratos com empreiteiras, garantindo o dinheiro para a campanha seguinte, e estamos entendidos. Alguns, para dar um toque de modernidade, nomeiam um gerente, um *city-manager* como se diz de forma ainda mais moderna, o que permite fazer de conta que estamos mudando sem precisar mexer em nada. O arcaico pode perfeitamente se adaptar à internet e ao celular. (DAWBOR, 2002, p. 73)

Na história brasileira os governos municipais sempre serviram ao interesse privado das elites locais. E estas elites produziram e aprimoraram instituições por meio das quais fazem valer seu interesse de minoria em detrimento do interesse público / social.

Evidentemente esta não é uma questão local. Ela provém de uma *cultura* política nacional. De uma *cultura* do exercício do poder pelas elites por meio de instituições políticas desenhadas para servir a seus interesses e de um jogo democrático de representação que, com seus vícios, tem garantido a continuidade destas mesmas elites nos governos. Enquanto a organização e a mobilização da sociedade não garantirem uma reforma política que institua maiores controles sociais sobre os eleitos e amplie o exercício da democracia direta em nosso País, prevalece um *modus operandi* do sistema político. (BAVA, 2002, p. 78)

Embora muitos municípios brasileiros continuem controlados pelas formas tradicionais e conservadoras de fazer política, estão surgindo algumas experiências e iniciativas de transparência na gestão, como por exemplo, os projetos de controle público do orçamento e o efetivo funcionamento dos conselhos de gestão.

Cabe à sociedade civil, organizada em representações coletivas, reivindicar a participação e a negociação em uma nova ordem social.

Para Bava (2002), três pontos são importantes para iniciar uma nova regulação social: - impulsionar uma regulação social e política mais solidária e participativa; - reconstruir e ampliar o espaço público e a legitimidade do mandato político; - articular três funções essenciais: a participação, a deliberação, e a representação.

Na evolução recente das experiências, ou no seu processo de amadurecimento, os projetos estão se tornando programas articulados, melhorando a sinergia e a eficácia dos esforços, e os programas tendem a evoluir para uma visão social para a cidade.

As experiências inovadoras de gestão municipal apontam que governo e sociedade se aproximam, ampliam ou criam novos espaços públicos, mobilizam esforços conjuntos para enfrentar problemas sociais, muitas vezes instituem mecanismos de participação popular e de co-gestão. E embora ainda com muita timidez, criam novas formas de governar partilhando as decisões com a comunidade e explicitando os conflitos. Se esta ainda não é a realidade de fato em muitos casos em que os governos se declaram partilhando decisões com a comunidade, ao menos seu enunciado público comprova a valorização da participação cidadã como uma aquisição democrática. (BAVA, 2002, p. 86)

Para Souza (2004), a descentralização no Brasil ainda está longe de ser abrangente, as experiências que vem sendo realizadas, basicamente na área de saúde e

educação, apontam para a implementação de políticas públicas e não para o aumento da capacidade de decidir sobre onde e como investir os recursos. Algumas áreas vitais, como habitação, saneamento e assistência social, encontram-se ainda em uma espécie de ‘vazio governamental’.

Algumas questões, velhas e novas, trazem dúvidas sobre a sustentabilidade dessa nova governança local e sobre sua trajetória futura.

A primeira é que o governo federal vem aumentando sua participação na receita total, desde meados dos anos 90, criando novas contribuições e aumentando alíquotas das existentes; em ambos os casos os recursos não são constitucionalmente partilhados com os demais níveis de governo. A segunda é que a legislação que vincula receita dos três níveis de governo a serviços universais precisará ser submetida à renovação, via novas emendas constitucionais, que requerem *quorum* qualificado. A terceira, [...] é que a ênfase da política social parece estar sendo deslocada de políticas sociais universais providas pelos municípios para programas de transferência de renda centralizados na instância federal, em que os municípios parecem ter, até o momento, papel secundário e cujo desenho institucional prioriza os fóruns comunitários locais. (SOUZA, 2004, p. 37)

Assim, o papel indutor do governo federal parece ser decisivo para que políticas municipais voltadas para a qualidade dos serviços sejam realmente efetivadas.

O resgate da governabilidade local tem grande importância para a racionalização e modernização administrativas, aproximando e facilitando os processos de desenvolvimento da cidadania e do direito de decidir sobre a construção social e a qualidade de vida.

CAPÍTULO 2. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM SANTOS

No capítulo anterior foram apresentados os conceitos e teorias para embasar o estudo de caso, quais sejam, comunicação organizacional, administração pública gerencial e gestão participativa de pessoas.

O objetivo deste capítulo é contextualizar o objeto do estudo de caso, “Programa Santos Criança”, primeiramente com breve histórico sobre a cidade de Santos, a caracterização da Prefeitura do Município e as Reformas Administrativas ocorridas até a pretendida modernização. Também serão abordados os objetivos e estrutura do Programa em estudo e do Departamento que gerencia sua atuação

2.1. Histórico da cidade de Santos

O ‘Povoado de Santos’, inicialmente chamado de Nova Povoação, foi fundado por volta de 1540, por Brás Cubas. Não se sabe ao certo a data exata da elevação do povoado à categoria de Vila. Com base em algumas escrituras de venda de terras concluiu-se que tal fato ocorreu entre 1546 e 1547.

A vila do Porto de Santos, depois simplesmente Vila de Santos, foi berço de grandes nomes da história brasileira, como o Patriarca da Independência José Bonifácio de Andrada e Silva, um dos responsáveis pela aprovação da Lei que elevou a Vila de Santos à condição de cidade, em 26 de janeiro de 1839.

A elevação à categoria de cidade demonstrou o crescimento pelo qual a Vila passava, a expansão do núcleo urbano e da população. O porto de Santos, o primeiro do Brasil, foi o grande responsável pelo desenvolvimento econômico e social da Região. Em 1854, tornou-se o Porto do Café, responsável por quase 80% da exportação da produção nacional. Com o reforço da construção da ferrovia Santos-Jundiaí, em 1867, a cidade confirmou sua vocação de núcleo comercial e ambiente de grande fluxo de informações.

Apesar da cidade de Santos nunca ter sido um grande centro de população escrava, destacou-se também no movimento abolicionista. No início dos anos de 1880 já abrigava escravos em busca de liberdade e trabalho livre. A maioria dos abolicionistas de Santos era favorável à passagem do regime monárquico para o republicano, e esses ideais

foram reforçados pelo aparecimento de uma vasta gama de jornais, onde destacavam-se os artigos de Vicente de Carvalho e Martim Francisco contra a Monarquia.

Em 1899, várias iniciativas e calorosas discussões na Câmara Municipal de Santos propuseram estudos para desenvolver a infra-estrutura da Cidade, sobretudo de redes de esgoto e energia elétrica. Em 1907 foi inaugurado o primeiro trecho dos canais de drenagem que cortam a parte santista da ilha, obra exemplar do engenheiro Saturnino de Brito.

Grandes projetos arquitetônicos surgiram no período do auge do comércio do café, como a Bolsa do Café e o Teatro Coliseu.

Prestes Maia foi outro engenheiro que apresentou propostas desenvolvimentistas, projetos que permitiram a ampliação do porto, o alargamento de ruas, a criação de grandes avenidas e a melhoria no sistema rodoviário e ferroviário, transformando a cidade e levando-a ao crescimento vertical.

Santos teve destacado papel na formação do movimento operário brasileiro. Foi em Santos que surgiram os primeiros jornais operários, que foi deflagrada a primeira greve operária no país por aumento de salário e formados diversos sindicatos e federações que organizavam grupos operários.

Os trabalhadores santistas se destacaram durante a conjuntura grevista de 1919 e 1920, fortaleceram os chamados sindicatos amarelos na década de 20 e participaram dos movimentos liderados por comunistas entre 1934 e 1935.

Com o fim da ditadura estado-novista implantada por Getúlio Vargas o sindicalismo santista emergiu com mais força, entre 1945 e 1946 sofreu forte influência de comunistas e trabalhistas. Os trabalhadores santistas tiveram grande participação no cenário nacional até o golpe de 1964 que pôs fim aos sonhos e lutas pelas chamadas reformas de base. Após a ditadura militar os trabalhadores santistas voltaram a se manifestar, tornando-se novamente atores de discussão e transformações no mundo do trabalho.

Por sua participação ativa na economia nacional com as atividades do porto e notada presença na vida política do país, Santos sofreu duramente as décadas da ditadura militar e muitos de seus filhos foram perseguidos e exilados.

Logo no início, em 1964, o prefeito José Gomes foi deposto e assumiu suas funções um militar, até o fim do mandato regular. Em 1965, foram convocadas eleições para a escolha de novo prefeito, um pleito de cartas marcadas, destinado a referendar o primeiro ano do regime militar, e assim foi eleito Sílvio Fernandes Lopes, que cumpriu seu mandato até o fim. Nas eleições de 1968, como prova irrefutável de que os santistas opunham-se à ditadura, foi eleito por maciça votação o então Deputado Estadual Esmeraldo Soares Tarquínio de

Campos Filho, que não chegou a tomar posse e teve seus direitos políticos cassados. O Vice-Prefeito eleito, Oswaldo Justo, chocado com os acontecimentos, decidiu não tomar posse e a Prefeitura foi assumida por um Interventor Municipal, General Clóvis Bandeira Brasil.

A 12 de outubro de 1969 foi cassada a autonomia política de Santos, que voltou a ser considerada área de segurança nacional. Após o mandato de Bandeira Brasil o Governo Militar suspendeu a intervenção federal e passou ao Governo do Estado a função de prover o cargo de Prefeito de Santos com a ratificação do Governo Revolucionário da República.

Somente em 9 de julho de 1984 Santos deixou de ser área de segurança nacional e recuperou sua autonomia política e administrativa. Oswaldo Justo e Esmeraldo Tarquínio Neto foram empossados nos cargos de prefeito e vice-prefeito, encerrando os quinze anos de dominação, durante os quais a Prefeitura ficou nas mãos de um general-interventor e de três nomeados sem consulta popular.

Na seqüência exerceram mandatos os seguintes prefeitos eleitos: Telma de Souza do PT (1989 a 1992); Dr. David Capistrano Filho, também do PT (1993 a 1996); Paulo Roberto Gomes Mansur, do PP (1997 a 2000 e 2001 a 2004) e o atual prefeito João Paulo Tavares Papa, do PMDB.

Atualmente, contando 461 anos, Santos possui uma população estimada em 418.375 residentes no município², sendo que na temporada de verão alcança a marca de um milhão de pessoas. Localizado no litoral do Estado de São Paulo é o principal município entre nove que constituem a Região Metropolitana da Baixada Santista e está distante cerca de 65 Km da capital paulista. Possui área territorial de 280,9 km², sendo 241,5 Km² na parte continental e 39,4 Km² na parte insular³, onde está concentrada a grande maioria da população. Está limitada ao Norte por Santo André, Mogi das Cruzes e Salesópolis; ao Sul pelo Oceano Atlântico e Ilha de Santo Amaro (Guarujá); a Leste por Bertioga, e a Oeste por Cubatão e São Vicente. A interação com todas essas cidades se faz por uma ampla malha viária, que inclui auto-estradas e travessias marítimas por balsas e catraias - pequenos barcos a motor.

O município de Santos está dividido em cinco regiões: Área Continental, Zona Noroeste, Morros, Região Central Histórica e Zona Leste. A Área Continental, com a maior extensão e a menor densidade populacional, possui quatro bairros habitados e ainda regiões de

² Estimativa do IBGE, em 01/07/2006, para o ano de 2006. (<http://www.ibge.gov.br> - acesso em 22/02/2007)

³ Parte da cidade de Santos, juntamente com parte do município de São Vicente, forma uma ilha, denominada Ilha de São Vicente.

preservação ambiental; os Morros da Cidade são 15 no total; a Zona Noroeste reúne 13 bairros; a Região Central tem cinco bairros e a Zona Leste, região de maior densidade, está dividida em 14 bairros.

As principais atividades econômicas são o porto, o comércio, o turismo e a pesca. Santos apresenta padrões sócio-econômicos de destaque em relação à qualidade de vida, essa situação é caracterizada por uma taxa de crescimento demográfico baixa, semelhante a dos países desenvolvidos, apresentando taxas de mortalidade geral e infantil baixas, que são o reflexo das condições de infra-estrutura do município, onde, praticamente, os serviços de água, esgoto e energia elétrica abrangem toda a cidade, além do serviço médico-hospitalar.

Em 2006, Santos contou com um importante incremento para o desenvolvimento econômico e social, a instalação da Unidade de Negócios de Exploração e Produção da Bacia de Santos⁴ da Petrobrás. Além da geração de empregos, diretos e indiretos, a Cidade terá direito a receber dividendos ou royalties, com exploração.

Ainda em 2006, Santos foi considerada a 10ª melhor cidade da região Sudeste para se trabalhar, segundo pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas, divulgada pela revista *Você S/A*, como parâmetro foi utilizado o Imposto sobre Serviço e a renda per capita (DIÁRIO OFICIAL..., 2007).

Entre as diversas atrações turísticas da Cidade, destaca-se o Jardim da Orla, com 5.335 metros de extensão distribuídos ao longo de sete quilômetros de praias, ou 218 mil e 800 metros quadrados, figurando no *Guinness Book of Records*, o livro dos recordes, como o jardim frontal de praia de maior extensão do mundo.

Outro destaque no cenário Nacional é o Centro Histórico de Santos, servido por uma Linha Turística de Bonde, preserva vários estilos arquitetônicos e promove o turismo histórico-cultural, recriando um pólo de diversões no Centro, com o oferecimento de restaurantes, bares, discotecas e casas noturnas, complementando o lazer que as atrações da praia oferecem aos turistas. Uma das principais ruas do Centro, a histórica Rua XV de Novembro, é comumente solicitada para gravação de comerciais de TV, mini-séries e novelas de época.

Por suas condições climáticas e geográficas, a Cidade conta uma destacada porcentagem de idosos, cerca de 14% da população, e esse número vem aumentando, graças aos elevados padrões de qualidade de vida que essa faixa de idade pode alcançar. A Cidade

⁴ A Bacia de Santos envolve blocos de exploração ao longo do litoral, entre Cabo Frio (RJ) e Florianópolis (SC).

também atraindo milhares de estudantes para as 12 (doze) Instituições de Ensino Superior⁵ que oferecem diferentes cursos de graduação e pós-graduação.

Um fato histórico deu a Santos outro título de grande relevância: *Berço do Voluntariado no Brasil*. Isso porque o seu fundador, Brás Cubas, e companheiros de colonização, com muito empenho e dedicação, construíram em 1543, no sopé do Outeiro de Santa Catarina, o primeiro hospital do Brasil e da América Latina, a Santa Casa de Misericórdia. Santos cultiva o espírito voluntário por meio de diversos grupos que se dedicam a entidades beneficentes, clubes de servir, hospitais e órgãos públicos de atendimento social.

O Município apresenta bons índices em pesquisas sociais. O Atlas de Exclusão Social divulgado no início de 2003, e elaborado com base nas informações do Censo 2000, apresenta Santos como o quarto município brasileiro com menor índice de exclusão social. Mas a Cidade apresenta algumas áreas consideradas como *bolsões de pobreza*, locais onde predominam a concentração de favelas e cortiços, atingem a Zona Noroeste, os Morros e a Região Central (RANKING..., 2003).

A maior área de assentamento subnormal é conhecida como Dique da Vila Gilda. Trata-se de um conglomerado de oito favelas ligadas por becos e labirintos, conhecidos como 'caminhos', que recebem nomes extra-oficiais – Caminho São Sebastião, Caminho da Divisa, da Capela, Caminho São José, Mangue Seco, Vila Telma, Butantã e Vila Mansur.

Em pesquisa realizada por técnicos da Universidade Católica de Santos (2005), em parceria com a Arquidiocese de Santos, constatou-se que aproximadamente 22 mil pessoas habitam essa área. As moradias são palafitas⁶ e 97% das casas possuem água encanada e luz elétrica, embora sejam serviços precários e, em grande parte, clandestinos. Essa região começou a ser ocupada por volta dos anos 50, com a migração de um grande número de pessoas, oriundas principalmente do Norte e Nordeste do País, em busca dos empregos gerados pelo desenvolvimento do Pólo Industrial de Cubatão, do Porto de Santos e pela construção das rodovias Anchieta e Imigrantes.

⁵ ESAMC - Escola Superior de Administração, Marketing e Comunicação; FAAD Universitas - Faculdade de Administração do Universitas; FASPS - Faculdade São Paulo de Santos; FATEC-BS - Faculdade de Tecnologia da Baixada Santista; FGV/STRONG - Fundação Getúlio Vargas; UNIFESP - Universidade Federal de São Paulo; UNILUS - Centro Universitário Lusitana; UNIMES - Universidade Metropolitana de Santos; UNIMONTE - Centro Universitário Monte Serrat; UNIP - Universidade Paulista; UNISANTA - Universidade Santa Cecília; UNISANTOS - Universidade Católica de Santos. (<http://www.investsantos.com.br> - acesso em 22/02/2007)

⁶ Barracos de madeira fincados no lodo do mangue.

2.2. A Prefeitura Municipal de Santos

A estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Santos está dividida em Gabinete do Prefeito Municipal, Gabinete do Vice-Prefeito Municipal, 16 Secretarias Municipais⁷, Procuradoria Geral do Município e Ouvidoria Pública Municipal.

O atual prefeito, eleito para o mandato de 2005 a 2008, é o engenheiro João Paulo Tavares Papa, 48 anos, ex-secretário de planejamento e vice-prefeito do governante anterior, Paulo Roberto Gomes Mansur.

O quadro de funcionários da Prefeitura está em torno de 10.500 (dez mil e quinhentos) cargos ocupados, entre contratados e estatutários, distribuídos em diversos prédios, próprios e alugados, em diferentes bairros da Cidade. O Paço Municipal localiza-se no Centro Histórico, Praça Visconde de Mauá, s/nº, onde estão o Gabinete do Prefeito, algumas Secretarias e parte da Câmara Municipal.

As prioridades da atual administração, segundo fonte oficial do órgão⁸, se concentram na promoção do desenvolvimento econômico aliado à inclusão social, por meio de incentivos às principais vocações locais - porto e o turismo - para gerar empregos e melhorar a vida da população. Nos dois últimos anos, foram dirigidos investimentos maciços para áreas como saúde, educação, habitação e infra-estrutura urbana. Aprimorou-se a qualidade dos serviços prestados pela Prefeitura, promovendo uma reforma administrativa que modernizou estruturas e propiciou maior eficiência.

Desde a campanha eleitoral, o plano de governo - denominado “Plano de Governo Santos XXI – Compromisso com o Desenvolvimento Econômico e Social” - enfatizou a metodologia de redes de colaboração, como estratégia de ampliação da ação política da administração, uma teia de alianças e parcerias envolvendo toda a sociedade organizada com vistas ao desenvolvimento e inclusão social.

Para esse estudo, em relação direta ao Programa Santos Criança que atua como rede, vale ressaltar as prioridades e serviços das três áreas de base: Educação, Assistência Social e Saúde.

Em relação à Educação, a administração almeja proporcionar o pleno desenvolvimento do aluno (físico, intelectual, emocional e espiritual), preparando-o para viver

⁷ Por ordem alfabética, as secretarias municipais são: Administração; Assuntos Jurídicos; Assuntos Portuários e Marítimos; Assistência Social; Comunicação; Cultura; Educação; Esportes; Finanças; Governo; Meio Ambiente; Obras e Serviços; Planejamento; Saúde; Segurança; e Turismo.

⁸ Site oficial da Prefeitura Municipal de Santos: www.santos.sp.gov.br (acesso em 3/01/2007).

em um mundo globalizado, respeitando a paz e os valores humanos. As escolas têm papel fundamental no desenvolvimento da política de integração da atenção à criança. Diferentes recursos estão sendo investidos na rede municipal de ensino, por meio da Secretaria de Educação (SEDUC), que possui cerca de 35 mil alunos, distribuídos em 73 unidades – 18 creches, 20 de ensino infantil, 33 de ensino fundamental, uma de educação especial e uma de ensino profissionalizante.

Nessa área, o grande desafio do governo é tornar Santos uma Cidade Educadora⁹, por meio de um trabalho coletivo, com a participação não apenas dos educadores, mas também de toda a população. O conceito já está sendo trabalhado na administração e pode ser materializado no Programa Escola Total, que amplia a jornada, promove inclusão social e reduz a exposição a situações de risco, com parceria de entidades da sociedade civil, e também com o Nossa Escola, que abre as escolas nos fins de semana com atividades dirigidas para toda comunidade.

Outro órgão base é a Secretaria de Assistência Social (SEAS), responsável pela formulação e execução das políticas sociais do município. Essas políticas devem “assegurar a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda, por meio de um conjunto de programas públicos e parcerias com a iniciativa privada e entidades representativas” (PAPA, 2004). A Secretaria atua em várias frentes: proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; amparo às crianças e aos adolescentes carentes; promoção da integração ao mercado de trabalho; habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e promoção de sua integração à vida comunitária.

Para atendimento específico à Criança e ao Adolescente são oferecidos diversos serviços, sob a coordenação da Secretaria de Assistência Social: Disque Urgência Social - ligação telefônica gratuita: 0800-177766; Central de Atendimento à Criança e ao Adolescente - Casa de Acolhimento; Central de Atenção à Criança e ao Adolescente Vítima de Violência Sexual; Espaço Meninas e Programa Sentinela; Central de Medidas Sócio-Educativas; Abrigo I e Abrigo II; Projeto “De Volta Pra Casa”; Rede de Famílias Acolhedoras; 11 (onze) Centros Comunitários que oferecem uma rede de serviços sócio-educativos em diferentes bairros da Cidade; dois Centros da Juventude e o Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano. Todos esses programas são divulgados na página oficial da PMS (www.santos.sp.gov.br) com informações básicas, endereços e telefones para contato.

⁹ O conceito de Cidade Educadora foi lançado em Barcelona (Espanha), em 1990, sob a coordenação da Associação Internacional de Cidades Educadoras, que tem a participação de municípios de todo o mundo. Entre as propostas, utilização de espaços públicos e comunitários para a educação de todos os seus habitantes. (DIÁRIO OFICIAL..., 2006, p. 5)

A Secretaria de Saúde de Santos (SMS) possui a seguinte estrutura administrativa: Seção de Apoio Administrativo, financeiro e de informática; Conselho Municipal de Saúde; Departamento de atendimento hospitalar e pré-hospitalar; Departamento de atendimento ambulatorial básico; Departamento de atendimento ambulatorial especializado e Departamento administrativo e financeiro. No atendimento direto à população são três prontos-socorros: Central, da Zona Leste e da Zona Noroeste; 21 (vinte e uma) Unidades Básicas de Saúde; dois hospitais; três Centros de Valorização da Criança, cinco Núcleos de Apoio Psicossocial, além de ambulatórios de especialidades e outras unidades.

Em 2006, 62% do orçamento da saúde foi proveniente de recursos municipais e apenas 38% proveniente do Sistema Único de Saúde – SUS e, segundo pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisas A Tribuna (IPAT), os serviços de saúde do município receberam avaliação positiva da população (DIÁRIO OFICIAL..., 2007, p. 22).

Nos dois últimos anos (2005 e 2006) a Prefeitura obteve importantes premiações nos segmentos de saúde, educação, administração, ação social e planejamento. Cabe ressaltar alguns prêmios: *TI & Governo*, pelo programa RIS – Rede de Informações Sociais, outorgado pela Plano Editorial; pelo programa Cantina Sabor Saúde conquistou a premiação *Sustentabilidade em Saúde*, da Sanofi-Aventis; a Fundação Getúlio Vargas premiou como *Programa Gestão Pública e Cidadania* o Espaço Meninas/Programa Sentinela. A atual administração municipal também foi reconhecida pela Fundação Abrinq para que o Município integre o Prefeito Amigo da Criança, em virtude da implementação de políticas em defesa dos direitos da criança e adolescentes, no biênio 2005/2006. (DIÁRIO OFICIAL..., 2007, p. 72).

Para dar publicidade aos programas, obras, serviços e campanhas públicas, a Prefeitura de Santos conta com o Diário Oficial de Santos¹⁰ e com o *site*, www.santos.sp.gov.br, além de outros veículos produzidos ocasionalmente, como audiovisuais, apresentações multimídia, cartilhas, revistas, folhetos, cartazes, faixas, banners, entre outros. Um importante elo de comunicação entre a população e a Administração Municipal é a Ouvidoria Pública, que atende pessoalmente no Paço Municipal, pelo telefone 0800-112056, pelo fax 3201-5044 ou 3201-5070, pelo e-mail disponível no *site* e, mais recentemente, por meio do Correio do Cidadão, que são caixas coletoras de formulários nos quais os munícipes registram críticas e sugestões. Em 2007, a Ouvidoria de Santos completou 13 anos de existência, figurando como a mais antiga em funcionamento no país.

¹⁰ Jornal em formato tablóide, colorido e com fotos, que une proposta jornalística com portarias, editais e atos oficiais. Santos foi pioneira nesse tipo de publicação oficial.

2.3. Reformas Administrativas na Prefeitura Municipal de Santos

A Prefeitura Municipal de Santos passou por cinco reformas administrativas desde a retomada de sua autonomia política em 1984. Este número pode ser contestado se for levado em consideração o fato do primeiro prefeito deste período, Oswaldo Justo, ter publicado quatro diferentes leis, em menos de um ano, que alteraram a estrutura administrativa da Prefeitura: lei nº 32, em 10 de dezembro de 1984, leis nº 42 e 43, de 28 de dezembro do mesmo ano e lei nº 88, de 7 de agosto de 1985. Todas essas leis criaram ou separaram Secretarias, garantindo maior autonomia, novos cargos e funções gratificadas, mas não foram denominadas como reformas administrativas.

No governo da prefeita Telma de Souza (1989 a 1992) não houve nenhuma reforma administrativa. Já seu sucessor, David Capistrano, editou duas reformas, a primeira delas em 2 de abril de 1993, pela lei complementar nº 79, que pretendia adequar a Prefeitura ao novo perfil de atribuições dos municípios, estabelecido pela Constituição de 1988, e que permitiu a criação de uma rede de serviços, incluindo policlínicas, creches e centros de convivência. Esta foi dada como a primeira grande reforma desde o início da década de 70, quando a Cidade estava sob intervenção. Na época, recebeu críticas da oposição, principalmente por não ter sido submetida ao exame dos servidores e seus órgãos representativos e por promover a ampliação dos cargos de livre provimento de 51 para 188, considerado um desestímulo ao funcionalismo público e ônus aos cofres públicos. Em 12 de dezembro de 1994, outra lei complementar, nº 150, foi sancionada e promulgada pelo prefeito David Capistrano, estabelecendo nova composição e competências de órgãos básicos da estrutura administrativa.

No primeiro governo do Prefeito Beto Mansur, de 1997 a 2000, também aconteceram duas reformas, a primeira datada de 22 de maio de 1998, publicada pela lei complementar nº 301, estabeleceu uma nova estrutura organizacional para a Prefeitura, extinguiu quatro Secretarias, eliminou 50 (cinquenta) cargos de assessores e criou 11 (onze) de diretores. O Editorial do maior jornal da região classificou a proposta da reforma como positiva, apontando “novos caminhos para agilizar seu desempenho [da Prefeitura]”, a crítica limitou-se a um trecho que dizia: “cortes foram feitos, mas não na abrangência que seria preciso, o que teria causa em injunções políticas” (NOVOS CAMINHOS, 1998, p. A2). O sindicato dos funcionários públicos municipais manifestou-se temeroso com a possibilidade da perda de antigas conquistas.

Em 28 de dezembro de 2000, ano em que foi eleito para o segundo mandato, Mansur reorganizou novamente a estrutura da Prefeitura, pela lei complementar nº 423 criou 11 (onze) cargos de confiança e novas funções gratificadas¹¹. Depois de duas semanas em pauta na Câmara Municipal e 55 emendas aprovadas, o texto da lei foi publicado no Diário Oficial do dia 30 de dezembro, ocupando 45 páginas. Desta vez, a oposição se manifestou alegando que a Reforma ampliou cargos de confiança para atender às solicitações dos aliados da campanha eleitoral e ainda feriu a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A mais recente proposta de reforma administrativa da Prefeitura Municipal de Santos foi elaborada pela equipe de governo do atual prefeito, João Paulo Tavares Papa, no início de seu mandato, meados do ano de 2005. Aprovada pela Câmara Municipal em 27 de setembro de 2005, foi publicada no Diário Oficial do Município no dia 29, mesmo mês e ano, pela lei complementar nº 542.

O texto da Reforma possui 36 páginas, divididas em 21 capítulos e um total de 618 artigos e, ao contrário da maioria dos exemplos anteriores, tem uma proposta bem mais abrangente do que simplesmente organização de estruturas e cargos. A proposta deu ênfase à necessidade de melhorar a qualidade dos serviços públicos, por meio da modernização e maior eficiência, baseada em modelos de administração gerencial.

Na estrutura organizacional, destaca-se a criação de duas novas Secretarias, de Segurança Pública e de Assuntos Portuários, uma Controladoria Geral e as coordenadorias de Promoção da Igualdade Racial e Étnica, de Acessibilidade para Portadores de Deficiências e a de Proteção da Vida Animal.

Entre as inovações, está a incorporação de alguns conceitos, expressos como “princípios fundamentais das atividades da Administração Municipal”: planejamento; modernização administrativa, qualidade e produtividade; articulação e coordenação; descentralização; delegação de competência; controle; facilitação do acesso aos serviços; atuação em rede de colaboração e participação popular.

Na seção que trata da modernização administrativa, qualidade e produtividade, foi mencionado, pela primeira vez, o servidor público, determinando a racionalização e modernização do trabalho administrativo por meio da formação permanente dos servidores municipais e participação deles no aprimoramento metodológico da Administração Municipal; simplificação de rotinas e processos; adoção de ferramentas informatizadas e geoprocessadas nas rotinas que o permitirem; supressão de controles que se evidenciarem

¹¹ Abonos em dinheiro pagos a chefes de seção.

como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco. (DIÁRIO OFICIAL..., 2005, p. 1).

Ainda no início do texto foi explicitada a intenção de que a melhoria da qualidade e produtividade seja permanente em todos os níveis de governo, para melhor uso dos recursos do erário e aprimoramento constante dos serviços públicos prestados à comunidade.

A seção que expõe os princípios de articulação e coordenação, especificamente artigo 11, prevê que todas as atividades da Administração Municipal, especialmente a execução dos planos e programas de governo, sejam permanentemente objetos desses princípios. Em seu parágrafo primeiro foi resumidamente exposta esta sistematização

A articulação e coordenação serão exercidas em todos os níveis da administração, mediante a atuação individual das chefias, a realização sistemática de reuniões com a participação das chefias subordinadas e a instituição e funcionamento de comissões de coordenação em cada nível administrativo. (DIÁRIO OFICIAL..., 2005, p. 1)

Outro artigo Reforma que chama atenção por sua pretensão e atualidade é o de número 18:

Para potencializar a ação da Administração Municipal no fomento ao desenvolvimento econômico com inclusão social, todos os níveis e unidades da Administração Municipal adotarão a metodologia de trabalho que incentive a atuação de rede de colaboração governo-sociedade, na execução de planos e projetos, com ação organizada e conjunta entre os órgãos, entidades, comunidades e empresas. (DIÁRIO OFICIAL..., 2005, p. 1)

No capítulo da Estrutura Organizacional da Prefeitura, cabe ressaltar o artigo 35 que trata da criação dos grupos técnicos, “Ficam criados os Grupos Técnicos de Trabalho, formados por Chefes de Departamento, Coordenadores e Técnicos, para o desenvolvimento de planos, programas e projetos intersetoriais” (DIÁRIO OFICIAL..., 2005, p. 2).

Na nova organização da Secretaria Municipal de Governo, foram estrategicamente criados dois departamentos: Departamento de Modernização Administrativa e Gestão da Tecnologia de Informação – que dentre várias funções tem a incumbência de cuidar do planejamento, análise e manutenção dos sistemas de informação e dar apoio à Gestão Municipal em relação às metodologias organizacionais e indicadores de controle de qualidade e produtividade; e o Departamento de Articulação e Parceria Público-Privadas – com três coordenadorias distintas, cabendo ressaltar neste estudo a Coordenadoria de Apoio às Articulações Internas e Externas, que tem como missão dar apoio às Câmaras Intersetoriais e à Rede de Colaboração.

2.4. Programa Santos Criança

O Programa Santos Criança foi idealizado pelo próprio Prefeito Municipal, João Paulo Tavares Papa, a partir de discussões sobre o atendimento às crianças na rede pública e a proposta de ampliação e unificação de serviços. Essas discussões tiveram início por volta do mês de julho de 2005, em reuniões intersecretariais.

Para realizar um diagnóstico situacional, levantar números e outras informações, sobre o atendimento público às crianças do município, e também formalizar uma proposta integradora, foram designados representantes das Secretarias mais envolvidas com o assunto, inicialmente Educação, Assistência Social, Saúde, Esportes e Governo, que começaram a reunir-se logo após a Reforma Administrativa, em setembro de 2005.

O Grupo Técnico de Trabalho de Apoio e Proteção à Criança só foi oficialmente constituído em 25 de agosto de 2006, sob o decreto nº 4.656 publicado no Diário Oficial de Santos do dia 26 de agosto de 2006, e incumbido de acompanhar o desenvolvimento do Programa.

Com uma estrutura operacional baseada na proposta de Rede de Colaboração, o Programa Santos Criança tem como objetivo básico o atendimento integral, personalizado e com qualidade, às crianças e adolescentes do município de Santos e, como objetivo secundário, a proposta de mudança de paradigma no trato público.

Anunciado como projeto prioritário do Governo atual, de cunho interdisciplinar, comprometido com o desenvolvimento de ações conjuntas, propõe-se a uma mudança nas relações profissionais, onde as ações se desenvolvam de forma global, garantindo que cada fenômeno observado ou vivido esteja inserido numa rede de relações que lhe dê sentido e significado.

O Programa pretende o desenvolvimento integral e saudável das crianças e adolescentes do município, entre zero e 14 anos. Para atender a essa demanda, o grupo deverá fortalecer a rede de atenção voltada a crianças e adolescentes, integrando ações, programas e projetos já existentes. Além disso, outra importante premissa para o sucesso do Programa é a necessidade de sensibilização de atores sociais, famílias e da sociedade em geral, sobre a importância de seu papel na vida das crianças e adolescentes.

A proposta do Programa justificou-se por um amplo diagnóstico baseado em dados de atendimento e pesquisas realizadas pelos órgãos da Prefeitura e parceiros externos. Foi elaborado um quadro de problemas a serem equacionados, entre eles: recursos públicos

insuficientes para atender crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social em seu tempo ocioso; aumento dos índices de violência, delitos juvenis, drogadição e alcoolismo em crianças e adolescentes; índices consideráveis de evasão escolar; índices significativos de gravidez na adolescência; falta de envolvimento da família nas atividades dos seus filhos; falta de perspectivas dos jovens, levando ao aumento dos índices de depressão, suicídio e violência (PREFEITURA..., 2006).

As causas para os problemas levantados são muitas, a Prefeitura identificou a carência socioeconômica de crianças e jovens oriundos especialmente de áreas com bolsões de pobreza; a falta de opções e oportunidades, principalmente em áreas de periferia (Área Continental, Zona Noroeste, Área Portuária e Morros) e Centro Histórico; ociosidade de crianças e adolescentes filhos de famílias trabalhadoras (independente do nível socioeconômico), propiciando envolvimento com drogas e marginalidade, na totalidade do município e principalmente em áreas próximas à Orla.

A metodologia de trabalho para o desenvolvimento do Santos Criança propõe a divisão em três eixos: articulação intrasecretarias e intersecretarias, a fim de que os objetivos gerais e específicos delineados sejam objetos de busca comum; gerenciamento das atividades do programa, por meio do prefeito, secretários e grupo técnico; integração entre poder público, comunidade, movimentos sociais, ONGs, OSCIPs e empresariado.

Importante ressaltar que o Programa prevê que a garantia das atividades se dará por meio da troca de informações, integração e comunicação entre os diferentes segmentos envolvidos.

Uma importante estratégia para a integração almejada é a criação do cadastro único, interligando inicialmente os dados das Secretarias de Educação, Assistência Social e Saúde. O cadastro permitirá acompanhar as demandas e necessidades das crianças e adolescentes atendidos pelos serviços municipais e planejar e realizar políticas públicas ainda mais eficientes, que acompanhem a dinâmica da Cidade.

Na dimensão econômica, está prevista a implementação de um orçamento próprio para a infância, o que significa que as verbas direcionadas aos serviços municipais envolvidos ganham um 'carimbo' do programa, evidenciando destinação prioritária. A Secretaria de Finanças está sendo envolvida no processo, para que, conhecendo as necessidades, oriente a disponibilização de recursos necessários para o êxito do Programa Santos Criança.

O Santos Criança deverá integrar ações, programas e projetos já desenvolvidos pela Administração Municipal, entre os quais destaca-se o Escola Total, lançado oficialmente na mesma data do Grupo Técnico, 26 de agosto de 2006, que já contabiliza 11 núcleos em

funcionamento, perfazendo 2 200 crianças atendidas. Até o fim de 2007, a meta é alcançar 5 mil crianças em 25 núcleos.

Outros programas que também estão previstos para compor a rede são: Nossa Escola/Escola da Família; Alimentação Nota 10; Santos da Gente; Nossa Família; Escolas de Esportes; Oficinas Culturais; Escola Promotora de Saúde; Tô Ligado; Atenção Integral ao Adolescente; Aleitamento Materno; Centro da Juventude; Brinquedotecas e Espaço Meninas/Sentinela.

As parcerias para a ampliação do raio de ação do Santos Criança estão começando a ser firmadas entre Secretarias e empresas municipais, sociedades de melhoramentos de bairro, centros comunitários, instituições ecumênicas, sindicatos e associações, escolas estaduais, clubes desportivos, empresas e universidades.

O maior desafio do Programa Santos Criança é formar efetivamente 'a rede'. A Prefeitura Municipal possui diversos serviços voltados às crianças e adolescentes, mas que, por atuarem de forma fragmentada, não produzem mudanças no quadro dos problemas identificados, além de muitas vezes se sobreporem, implicando em desperdício de recursos (material e humano) e mau atendimento ao munícipe. Durante levantamentos internos já foi percebido o desconhecimento dos próprios funcionários, em relação aos diversos serviços oferecidos, inclusive pelas próprias Secretarias a que estão subordinados (PREFEITURA..., 2006).

Entre os problemas internos, levantados por ocasião da formulação do Programa, foram evidenciados também a descontinuidade do atendimento, o desconhecimento dos recursos existentes e a burocratização.

As causas para esses problemas são históricas e muito diversas, algumas delas apontadas nos próprios estudos do Santos Criança: partidarismo e dogmas; baixa auto-estima do funcionário, falta de capacitação, pouco envolvimento, desconhecimento do papel do servidor junto à população, falta de projetos coletivos, excesso de hierarquização e chefias inacessíveis e o não reconhecimento do trabalho.

Para a atuação em rede, várias ações serão necessárias, começando com a capacitação, valorização e responsabilização do servidor. Como consequência, a proposta será um atendimento com qualidade, compromisso e responsabilidade, para toda a demanda e de forma integrada e contínua. À Prefeitura cabe acompanhar o atendimento em rede e manter e ampliar equipamentos e recursos.

Além de atingir o objetivo central do Programa, o trabalho em rede pretende o conhecimento e apropriação do sentido de "direitos", o sentimento de protagonismo, a

confiança da população nos serviços, otimização dos recursos, confiança das chefias, descentralização de poder e o respeito ao servidor e à coisa pública.

2.4.1. Grupo Técnico de Trabalho de Apoio e Proteção à Criança

O Grupo Técnico Santos Criança, como é conhecido internamente, conta com 26 membros, entre titulares e suplentes, indicados entre coordenadores, chefes de departamento e técnicos das Secretarias de Educação, Governo, Saúde, Esportes, Comunicação Social, Planejamento, Assistência Social, Turismo, Segurança, Meio Ambiente, Cultura, além do Fundo Social de Solidariedade e da Fundação Arquivo e Memória de Santos. A nomeação dos membros foi publicada pela portaria nº 005/2006, de 31 de agosto de 2006, assinada pelo Secretário de Governo.

Por força de decreto, o Grupo tem como objetivos formular e propor políticas públicas e diretrizes de matérias relacionadas ao apoio e a proteção à criança; promover e viabilizar a cooperação intersetorial dos órgãos da administração pública municipal e da sociedade civil voltados à educação, saúde, cultura, lazer, entretenimento e esportes, na garantia dos direitos da infância e da adolescência em acordo com as políticas promulgadas por organismos internacionais de apoio e proteção à criança (DIÁRIO OFICIAL..., 2006).

O Grupo possui uma coordenação geral, atualmente a cargo da representante titular da Secretaria de Educação que, segundo mesmo decreto nº 4.656, poderá convidar a participar das reuniões designadas os representantes de órgãos da administração pública federal, estadual e municipal e de entidades privadas, bem como de organizações não-governamentais, em razão da matéria constante da pauta da reunião.

O Departamento de Articulação e Parcerias Público-Privadas da Secretaria Municipal de Governo foi designado para a secretaria executiva do Grupo.

Os membros não recebem remuneração específica para as atividades do Grupo, porém são consideradas como de relevante interesse público.

Representação da Rede Santos Criança

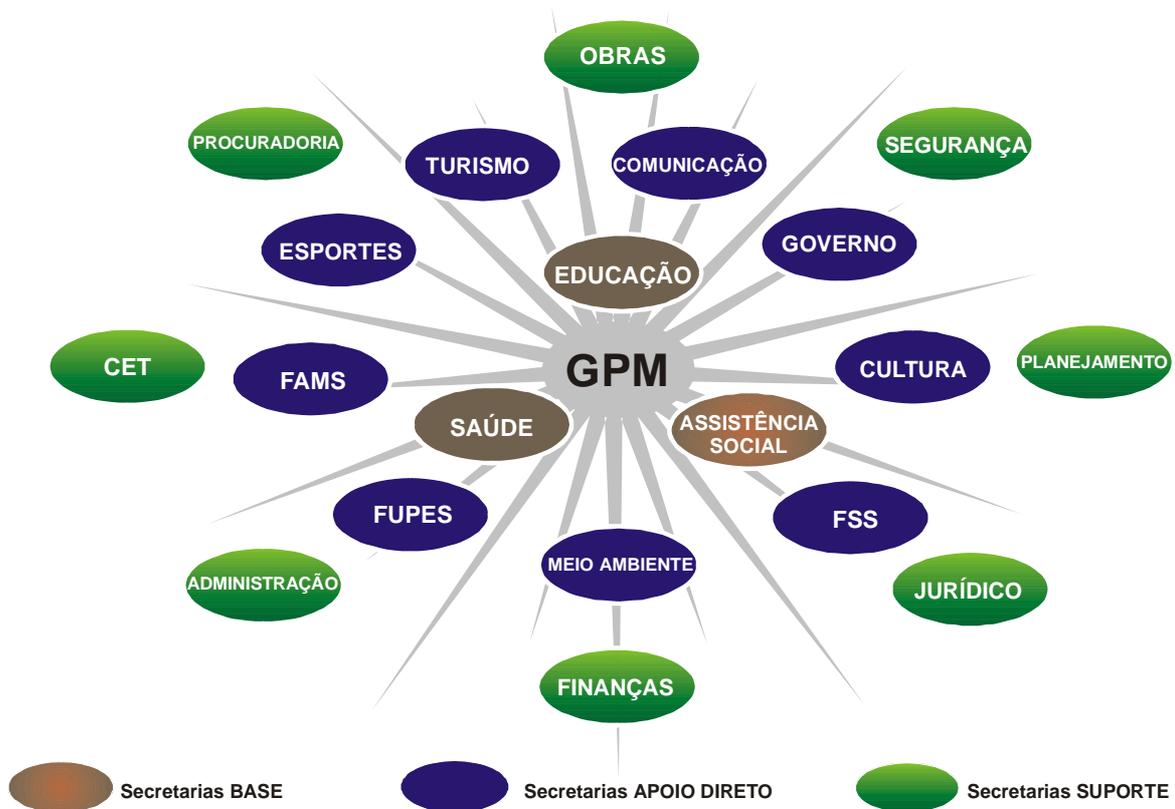


Figura 2 – Representação da Rede Santos Criança
 Fonte: Prefeitura Municipal de Santos (2006, p. [?]).

2.5. Departamento de Articulação e Parcerias Público-Privadas - Deappri

O Departamento de Articulação e Parcerias Público-Privadas (Deappri), responsável pela secretaria executiva do Programa Santos Criança, é subordinado à Secretaria Municipal de Governo e foi criado por ocasião da Reforma Administrativa de 2005.

Entre suas competências está o gerenciamento do cumprimento das metas estabelecidas no Plano Plurianual do governo na respectiva área de competência; a elaboração e o apoio à implantação de planos, programas e projetos que envolvam a ação conjunta de vários órgãos e entidades municipais, as câmaras intersetoriais e a atuação em rede de colaboração governo-sociedade e, também, o gerenciamento de parcerias e captação de recursos para apoio aos planos, programas e projetos da Administração Municipal (DIÁRIO OFICIAL..., 2005, p. 5).

Subordinada diretamente ao Deappri está a Coordenadoria de Apoio à Articulação Interna e Externa (Caix), cujas funções, em sua maioria, se aplicam diretamente às necessidades do Grupo Técnico Santos Criança, como por exemplo, a formalização e o desenvolvimento de normas, metodologia e ações para a implementação da política de intersetorialidade, câmaras intersetoriais e atuação em rede de colaboração governo-sociedade. Outro item importante que cabe a essa Coordenadoria é a avaliação da evolução dos programas, projetos e ações desenvolvidos pelas câmaras intersetoriais e em rede de colaboração e também o planejamento e a realização de intercâmbios, cursos, palestras, seminários, encontros e outros eventos sobre a articulação interna e externa.

A essa coordenadoria estão ligadas duas Seções: Seção de Apoio às Câmaras Intersetoriais e Seção de Apoio à Rede de Colaboração. À primeira compete executar as atividades de organização e apoio ao funcionamento das Câmaras Intersetoriais, no planejamento e acompanhamento de ações, programas e projetos que envolvam unidades de várias secretarias e empresas municipais, além de realizar estudos, eventos, intercâmbios e buscar apoios para o aprimoramento e desenvolvimento da filosofia e metodologia da intersetorialidade. A Seção de Apoio à Rede de Colaboração tem por competência executar atividades de organização e apoio às práticas de atuação integrada dos conselhos e comissões municipais e da rede de colaboração governo-sociedade; desenvolver ações de apoio à formação e gestão dos diversos tipos de organização social, buscando sempre o aprimoramento da filosofia e metodologia de participação popular, exercício da cidadania e atuação em rede de colaboração.

Na estrutura organizacional do Deappri figuram outras duas coordenadorias e seis seções, que não estão ligadas ao Programa Santos Criança.

CAPÍTULO 3. RELATÓRIO DO ESTUDO DE CASO

Neste capítulo serão apresentados os resultados da pesquisa empírica, realizada entre os meses de janeiro e maio de 2007, a partir de informações obtidas por diferentes fontes de evidência: observação direta em reuniões e eventos; entrevistas e aplicação de questionários.

3.1. Observação direta

As primeiras observações diretas foram realizadas em visitas ao Departamento de Articulação e Parcerias Público-Privadas – Deappri, por ocasião da marcação de entrevistas e coleta de informações documentais.

Em uma breve análise, notou-se que tanto a Coordenadoria de Apoio à Articulação Interna e Externa como as Seções a ela subordinadas - de Apoio às Câmaras Intersetoriais e de Apoio à Rede de Colaboração - são representadas por um único funcionário cada¹² e localizam-se em um mesmo espaço físico, assim como as outras coordenadorias e seções do Departamento. O Deappri ocupa o 3º andar do prédio do Banco do Brasil (referência comumente utilizada pelos funcionários da Prefeitura), situado a Rua XV de Novembro, 195, no Centro de Santos. Todo Deappri possui mobiliário novo e de *design* moderno, está instalado em um ambiente bem iluminado e suas coordenadorias são separadas por divisórias em que a parte superior, da metade para cima, é constituída de vidro, possibilitando ampla visão de todo espaço. Vale ressaltar que o Departamento não conta com sala de espera e nem recepção.

Após autorizada a realização da pesquisa, diretamente pelo chefe do Departamento de Articulação e Parcerias Público-Privadas, e iniciados os contatos com a responsável pela Coordenadoria de Apoio à Articulação Interna e Externa, foi solicitado, e prontamente deferido, o direito de participação em reuniões ordinárias e extraordinárias do Grupo Técnico e em eventos relacionados ao Programa Santos Criança.

¹² Essa observação foi feita entre os meses de outubro de 2006 e janeiro de 2007. Em abril de 2007 as Seções em questão receberam apoio de mais dois funcionários, auxiliares administrativos, admitidos por Concurso Público realizado no ano de 2005.

3.1.1. Reuniões do Grupo Técnico Santos Criança

Como já foi evidenciado no capítulo 2, no item que descreve o Programa Santos Criança, o Grupo Técnico é formado por 13 membros titulares e 13 suplentes, representantes das Secretarias de Educação, Governo, Saúde, Esportes, Comunicação Social, Planejamento, Assistência Social, Turismo, Segurança, Meio Ambiente e Cultura, além do Fundo Social de Solidariedade e da Fundação Arquivo e Memória de Santos.

As reuniões ordinárias do Grupo acontecem semanalmente, sempre às quartas-feiras, geralmente em espaço reservado no Deappri, na Secretaria de Educação ou na Secretaria de Assistência Social.

Existe a proposta, apresentada pela coordenadora do Grupo e ainda não viabilizada, de ‘encontros itinerantes’ ou seja, reuniões em locais diferentes toda semana, sendo que os espaços deveriam ser oferecidos pelos órgãos envolvidos no Programa, buscando assim integração e conhecimento dos diversos setores e secretarias.

De janeiro a maio de 2007, período em que foram realizadas as observações diretas, aconteceram muitas reuniões do Grupo, cabendo neste momento relatar opiniões e fatos ocorridos nos encontros considerados mais importantes para este estudo.

A primeira reunião observada aconteceu em 31 de janeiro de 2007 e tratou pontualmente da proposta de um orçamento específico para o Programa, que deveria conter um código, uma chancela que possibilitasse reunir verbas destinadas às crianças e adolescentes - “Orçamento Criança”, previsto desde a criação do Santos Criança. Além disso, foram discutidos detalhes de um programa de capacitação, o qual acabava de ser aprovado pelo Gabinete do Prefeito, e que pretendia incentivar a participação ativa do coletivo de funcionários envolvidos no atendimento ao público-alvo do Programa. Nessa primeira reunião foi notado o envolvimento e a participação dos presentes, na ocasião oito dos 13 membros que constituem o Grupo, todos ansiosos por resolver as pendências e opinar sobre as propostas, embora de maneira bastante informal, o que aparentava uma certa desorganização.

No início do mês de março foi realizada uma reunião geral do Grupo, quando estiveram presentes onze dos 13 membros oficiais, quatro representantes das consultorias envolvidas nos projetos de capacitação (o Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária – CENPEC e Consultoria Rosa Maria Macedo), além de pessoas convidadas.

Essa reunião teve importância singular por contar com a participação do Chefe do Gabinete do Prefeito Municipal, que anteriormente representava a Secretaria de Governo como membro do Grupo e esteve ausente exatamente pelo motivo de seu desligamento da secretaria e nova função no governo. Como convidado especial, ele iniciou a reunião justificando seu desligamento e colocando-se à disposição para apoiar as ações do Grupo, como um facilitador dentro da Prefeitura de Santos, propondo-se a ‘destravar’ processos que sejam interessantes ao Santos Criança.

Como referência para essa pesquisa, cabe ressaltar dois pontos importantes do pronunciamento, uma vez que representou a voz do governante maior do município: - foi lembrada a importância do Programa Santos Criança, como um programa de governo e, ‘mais do que isso’, um programa da Cidade que precisa ser efetivamente consolidado, transformando-se em algo perene, que transcenda a esfera pública e crie parceria com todas as instituições que tratam da questão da criança; - a rede de colaboração foi ponto específico da fala, salientou a necessidade de expandir o programa Santos Criança por toda a Prefeitura, envolver todos os níveis hierárquicos e levar ao conhecimento ‘das pontas’ a sua importância, para fomentar a participação.

Em seguida, a pauta da reunião foi retomada e os objetivos foram destacados pela coordenadora do Grupo, cabendo destacar a preocupação demonstrada com o diálogo entre capacitadores, para iniciar realmente uma metodologia de trabalho para o Santos Criança, evitando sobreposição de trabalhos e falta de integração – propostas da criação do Programa.

A reunião propôs uma avaliação do “Colóquio de Educação Integral”, realizado no mês de janeiro, sob responsabilidade do CENPEC, na forma de quatro encontros, dos quais participaram representantes das Secretarias de Educação, Assistência Social, Saúde, Esportes, além de ONGs e conselheiros tutelares. Como colaboração ao Santos Crianças esse Colóquio teve por objetivo conhecer as pessoas envolvidas no atendimento de crianças e adolescentes, promover o encontro entre esses profissionais, convidá-los para uma reflexão inicial sobre Educação Integral, fortalecendo a rede de relacionamentos dos diversos serviços descentralizados no município.

Representantes da Secretaria de Assistência Social, que participaram do Colóquio, manifestaram opiniões a respeito do trabalho desenvolvido. Sobressaíram, pela repetição e força, algumas palavras e expressões interessantes para justificar este estudo, tais como:

- necessidade de diálogo;
- é preciso conversar mais;
- as pessoas não se conhecem;

- é preciso saber o que é trabalhar em rede;
- como a gente vai se falar?

Motivados por essas intervenções, todos os membros do Grupo manifestaram suas opiniões a respeito das dificuldades de integração. As falas foram convergentes, praticamente todos colocaram a necessidade de maior esclarecimento sobre a metodologia do trabalho em rede, principalmente em relação às pontas do atendimento à criança e adolescente, assim como a necessidade de sensibilizar, convencer e manter um diálogo permanente.

Três membros do Grupo, que não foram identificados no momento da manifestação, opinaram pontualmente sobre:

- necessidade de um projeto de informatização de toda a rede de atendimento, para facilitar a obtenção de informações e propostas de ação coerentes;
- disseminação de conceitos para articular ações, por exemplo ‘o que é vulnerabilidade social’;
- viabilização do ‘Orçamento Criança’ para dar visibilidade e chamar atenção das hierarquias superiores.

Fechada a avaliação sobre o Colóquio, foi solicitada a intervenção da representante da Consultoria Rosa Macedo, que enfatizou a necessidade de se identificar os ‘gargalos’, os ‘nós’ críticos do Programa e, de imediato, sugeriu algumas possíveis soluções, como oficinas de dinamização das redes e necessidade de fortalecimento do Grupo. Importante também foi a identificação da necessidade de um plano estratégico, onde se tenha um foco, metas e clara definição de onde se quer chegar. Interessante frisar que entre as sugestões foi citada a necessidade da criação de um “Glossário do Programa”.

Os representantes do CENPEC interferiram com considerações a respeito dos problemas serem comuns em propostas desafiadoras e sugeriram um alinhamento de conceitos e uma construção coletiva, que tente resolver os problemas de integração nas diversas hierarquias.

O clima da reunião foi de desafio, alguns membros mostraram-se bastante motivados a continuar sendo facilitadores do processo de construção do Programa. Outros, que manifestaram não ter apoio das hierarquias superiores, aparentaram um certo ceticismo quanto sucesso do Santos Criança.

Ao final do encontro foi acertada uma data para realização de uma reunião extraordinária, quando deveriam ser acertados os detalhes para a capacitação que teria início em abril.

Antes do início da fase de capacitações, foi realizada mais uma reunião ordinária, em 23 de março, com a presença da Profa. Dra. Rosa Maria Stefanini de Macedo e outros representantes da Consultoria. A proposta do encontro foi definir a articulação e divulgação da capacitação aos funcionários que fariam parte.

Mesmo contando com o apoio da Coordenadoria de Apoio à Articulação Interna e Externa e suas Seções, a apresentação do Programa Santos Criança aos funcionários e a divulgação das atividades de capacitação couberam a cada representante das Secretarias e órgãos municipais envolvidos.

Desde o início da proposta da Consultoria, formulada em novembro de 2006, os membros do Grupo Técnico elaboraram uma lista contendo 108 nomes de funcionários, divididos em cinco territórios – Morros, Zona Noroeste, Área Continental, Região Leste e Centro¹³ - ligados diretamente à rede de atendimento à criança e adolescente, que deveriam iniciar a capacitação. Segundo documento da Consultoria (MACEDO, 2006), a este número poderiam ser acrescidas até 142 pessoas, perfazendo um total de 250 participantes, número ideal para as atividades propostas no projeto.

Sobre os procedimentos para informar os funcionários dos objetivos do Programa Santos Criança e mobilizar as equipes para participação nas atividades de capacitação, algumas dificuldades foram levantadas e merecem destaque:

- Na Secretaria de Educação não é difícil informar os professores, supervisores e orientadores, pois nas Escolas acontecem reuniões semanais. No entanto, para participar de atividades extra-classe grande parte dos representantes, com por exemplo os professores, encontram dificuldade na disponibilidade de tempo, visto que não há flexibilidade de horários, porque a função é essencial e direta ao público. Para equacionar esse problema e indicar um número adequado à proposta da Consultoria, optou-se por escolher diretores de escola, supervisores de ensino e orientadores educacionais para a capacitação, pretendendo uma futura multiplicação do conteúdo.
- A Secretaria de Assistência Social expôs o Programa para todas as chefias, em reuniões que acontecem por ocasião de uma rede de atendimento social já em desenvolvimento. Como dificuldade para efetivação do Programa, foi colocado em evidência que a saída ou 'troca' de funcionários causa uma descontinuidade e um problema para se atingir os objetivos.

¹³ Pela grande abrangência da região Leste e Centro, também para facilitar o acesso aos participantes, essa região foi subdividida, ficando estabelecidos os territórios da Vila Nova / Paquetá e do Estuário / Macuco.

- A representante da Secretaria de Saúde também manifestou dificuldades, tanto na comunicação com seus funcionários, divididos por horários de trabalho e diversos espaços físicos, como na disponibilidade de participação nas atividades de capacitação.

De maneira geral, foram colocadas sugestões para minimizar as dificuldades encontradas. A própria Consultoria evidenciou a necessidade específica de estratégias de comunicação, em pelo menos três momentos: - a criação de um ‘Caderno de Serviços’, onde seriam listados e explicados todos os serviços prestados pela Prefeitura; - criação de um *slogan* próprio do Programa, que esteja presente em todas as ações e publicações direcionadas a crianças e adolescentes; - reuniões sistemáticas para levantamento e discussão de problemas em todos os setores, além do estabelecimento de mecanismos de continuidade.

Alguns aspectos mais abrangentes e conceituais sobre o trabalho integrado também foram levantados na mesma reunião, chamando atenção colocações como: “o Santos Criança só acontecerá com um trabalho intenso e permanente de mobilização e pertencimento”; “temos que transformar valores em ações”; “a rede tem que compartilhar um propósito”; “temos que ter e transmitir clareza de objetivos”.

Outra reunião que merece destaque para este estudo aconteceu no início do mês de abril e tinha como pauta principal a preparação do primeiro grande encontro da capacitação, denominado, pela Consultoria, como ‘Apresentação da Proposta para equipe de participantes’.

Antes do levantamento das providências para o evento, a coordenadora do Grupo considerou alguns aspectos gerais sobre a comunicação do Santos Criança, os quais necessitavam de atenção de todos os membros. À representante da Secretaria de Comunicação – Secom, foi dito que as matérias relacionadas a ações e projetos com crianças e adolescentes não estavam sendo publicadas, no Diário Oficial, juntamente com o selo especialmente criado para o Santos Criança – o que já havia sido acordado com a Secom. Justificando a falha, foi colocado que nem todos os responsáveis pela edição do Diário Oficial estão perfeitamente envolvidos com o Programa, o que deve ter causado o ‘esquecimento’. Como meio de sanar o problema, foi sugerido que se faça uma nova reunião com os editores e que cada secretaria lembre a necessidade de marcar a divulgação de suas ações com o selo Santos Criança, para isso deverão ser enviados ofícios a todos os secretários. A responsabilidade pela assinatura deste ofício não foi definida se será do Secretário de Comunicação ou do próprio Prefeito.

Ainda sobre a comunicação oficial do Programa, a coordenadora levantou a necessidade da criação de um “Programa de Comunicação”, que além de garantir a divulgação já discutida, deveria prever outras formas de veiculação, como faixas, *baners*, uma

nova apresentação em PowerPoint e a reformulação do vídeo institucional – considerado de excelente produção mas com problemas em relação a dados e expectativas criadas. Não houve nenhuma deliberação sobre o prazo para realização do programa de comunicação ou das ações mencionadas.

Na atribuição de tarefas e responsabilidades para evento de capacitação, que seria realizado na semana seguinte, foi decidido que a apresentação deveria ser bem organizada, mas que não deveria passar uma imagem de evento oficial, com a presença do Cerimonial do Prefeito ou mestre de cerimônias, e sim uma oportunidade de conhecimento das propostas e integração entre técnicos. Também foi tomado cuidado para não ser tomado como um relançamento do Programa, o que já havia acontecido em agosto de 2006.

Uma semana após o primeiro evento da Consultoria Rosa Macedo, realizado em 11 de abril, na UNISANTOS, houve uma reunião para definir providências para a próxima etapa da capacitação – visita aos territórios.

Nessa reunião verificou-se que o tempo entre o primeiro evento e a proposta de visitas aos territórios, marcada para iniciar em 19 de abril, foi muito curto para divulgar, organizar, mobilizar os funcionários e adequar as agendas dos técnicos em relação aos atendimentos e a proposta da capacitação.

Foi levantado pela coordenadora do Grupo o problema de não haver um cronograma atualizado das atividades propostas pela Consultoria, o qual possibilitaria convocar os técnicos com maior antecedência. Além do cronograma, a Consultoria deveria ter disponibilizado a programação, incluindo os conteúdos, das próximas etapas da capacitação. Durante a reunião, o responsável pela secretaria do Grupo¹⁴ fez contato, por telefone, com uma das representantes da Consultoria para que enviasse esse programa o mais breve possível. Em questão de meia hora a programação foi enviada, por e-mail, e disponibilizada para avaliação do Grupo. Após breve análise, a coordenadora e demais membros entenderam que o conteúdo proposto para iniciar a capacitação não deveria ser abordado, pois tratava de um aspecto que havia sido discutido no Grupo e que os técnicos ainda não estariam prontos para debater.

Outro ruído observado na comunicação entre o Grupo Técnico e a Consultoria foi a autorização para aplicação dos Questionários de Valores que foi obtida diretamente nos

¹⁴ Pela secretaria do Grupo Técnico do Santos Criança foi responsabilizado o funcionário que responde pela Seção de Apoio às Câmaras Intersetoriais, subordinada à Coordenadoria de Apoio à Articulação Interna e Externa do Deappri.

Centros da Juventude, locais onde seriam aplicados, sem passar pelo Comitê¹⁵ e em data diferente da proposta inicial. Esses dois acontecimentos causaram um certo descontentamento no Grupo, que decidiu adiar a aplicação dos questionários e modificar a abordagem inicial da capacitação, que seria iniciada no dia seguinte. A coordenadora do Comitê, na presença dos demais membros, telefonou para a Consultoria e acertou as modificações.

A referida reunião foi classificada, pelos próprios participantes, como tensa e complicada, mas ao mesmo tempo produtiva e fortalecedora dos vínculos que devem unir o Comitê. Cabe evidenciar algumas falas: “não pode acontecer nenhuma ação isolada no Santos Criança, muito menos dentro do próprio Grupo”; “as informações oficiais devem ser direcionadas ao secretário do Grupo e por ele disseminadas”; “Tem que haver um cronograma claro das atividades, para facilitar a comunicação dentro e a partir do Grupo”.

Após a primeira etapa da capacitação, denominada “visitas aos territórios”, foi promovida uma reunião, no início do mês de maio, para uma breve avaliação e definições para as próximas atividades. Na pauta constava, também, uma confraternização em comemoração aos aniversariantes do quadrimestre, janeiro a abril.

Após deliberações previstas, a representante da Secretaria de Comunicação Social (Secom) solicitou a palavra para pedir que fosse lembrada, mais uma vez, aos assessores de imprensa das Secretarias envolvidas no Programa a utilização do Selo Santos Criança nas matérias diretamente relacionadas ao assunto. Diante da colocação, o Comitê decidiu reforçar a informação, por ofício, junto às Secretarias. Outra solicitação da mesma representante foi para que o Grupo definisse melhor quais os programas, projetos e campanhas governamentais devem ser identificados como parte do Santos Criança, uma vez que os repórteres e editores não têm como decidir sobre isso, principalmente porque algumas realizações são mais recentes ou muito abrangentes em relação ao público atendido. Outros dois pontos sobre a questão da comunicação e envolvimento no Programa foram discutidos: - o Comitê irá solicitar ao Chefe de Gabinete, ex-membro do Grupo e profundo conhecedor das propostas, que seja realizada uma reunião intersecretarial para reforçar a necessidade de apoio e envolvimento de todos os secretários; - realização de reuniões bimestrais, ou trimestrais, para avaliação das ações integrantes do Programa, e até ‘prestação de contas’, junto aos técnicos/funcionários envolvidos. A última proposta ficou para votação na próxima reunião.

¹⁵ A denominação de Comitê é comumente utilizada como sinônimo para o Grupo Técnico, embora não tenha sido oficializada em nenhum momento.

Como um meio de integração e estabelecimento de vínculos, vale enfatizar o momento da confraternização de aniversário que demonstrou descontração, amizade e empatia entre os representantes do Grupo.

3.1.2. Eventos do Programa Santos Criança

O primeiro evento oficial do Programa, observado para esta pesquisa, foi a ‘Apresentação da Proposta de Capacitação’, para a equipe de funcionários, ocorrido no dia 11 de abril, em auditório cedido pela Universidade Católica de Santos – UNISANTOS, cito à rua Carvalho de Mendonça, 144.

Na recepção do evento foi solicitado o preenchimento de uma ficha cadastral, que tinha por objetivo obter e/ou atualizar dados dos participantes para traçar um perfil dos funcionários envolvidos no Programa e facilitar os próximos contatos.

No *hall* de entrada do auditório foram colocados, de maneira aleatória, folhetos e *baners* dos vários serviços da Prefeitura, assim como expositores tridimensionais, esses próprios do Santos Criança, mostrando fotos produzidas com alunos da rede municipal de ensino e outras de eventos do Programa. Algumas pessoas da equipe de apoio, identificados como funcionários da SEDUC, trajavam camiseta e boné com a marca oficial do Programa, confeccionados por ocasião do lançamento, em 2006. Mas não houve uniformização de toda equipe. A impressão que se tinha é que havia bastante material de divulgação e comunicação visual, mas não foram utilizados de maneira estratégica. Cabe enfatizar que toda a recepção e ‘produção’ do local foi de responsabilidade dos membros do Grupo Técnico com apoio de outros funcionários das Secretarias, à Consultoria não competia essa responsabilidade.

Uma representante da Secretaria de Educação, membro do Comitê, fez o papel de mestre de cerimônias e iniciou o evento apresentando todos os membros do Grupo Técnico, convidando-os para frente do palco. Em seguida, anunciou o vídeo institucional do Programa e ao término da projeção convidou o chefe do Gabinete do Prefeito, no ato representando o próprio Prefeito, para fala inicial. O discurso de abertura enfatizou a importância da proposta de um trabalho em rede na administração pública e convidou todos a aceitarem o desafio: “venham conosco, incorporem essa proposta, o Programa vai sair de cada um, vai nascer da mão de vocês”. Mais uma vez o objetivo do Programa foi explicado, colocando que o

funcionário deverá conhecer todos os serviços e saber encaminhar e introduzir a criança ou adolescente na rede de atendimento, buscando o desenvolvimento pleno do cidadão.

As representantes das Secretarias de base do Programa Santos Criança - Saúde, Educação e Assistência Social - também foram convidadas para uma saudação ao público. Entre as falas, vale ressaltar algumas passagens: “todos sentimos a necessidade de integração”; “precisamos mudar de atitude e transformar a realidade em uma ação compartilhada”; “nosso grande problema é a falta de comunicação entre os programas”; “o diálogo é o mais importante para a formação da rede”.

Com a palavra a consultora, professora Rosa Maria Macedo, elogiou a iniciativa do poder público e agradeceu a presença dos participantes. Sua explanação inicial baseou-se em incentivar a quebra de um paradigma tradicional no trato público, para a instalação de um novo paradigma, inovador e complexo, com cunho interdisciplinar e construído a partir da vivência, mobilização, participação e significação coletiva.

Foram apresentadas as atividades da proposta de capacitação nos territórios: encontros, visitas aos territórios, oficinas temáticas e aplicação do Questionário de Atitudes e Valores¹⁶. Os eixos temáticos serão: Diagnóstico dos Ativos e das Necessidades, Redes, Seminário “Visão de Futuro”, a Infância e o Brincar, elaboração de Plano de Ação e Ações Integradas na Comunidade.

Ao término da apresentação, o público foi convidado a participar, por meio de perguntas. Uma das indagações interessantes referiu-se ao desafio de como manter a ‘rede viva’, após conseguir implantar os serviços integrados. A descontinuidade do atendimento no serviço público pareceu preocupar boa parte da plenária. As representantes da Consultoria responderam de maneira clara e direta, afirmando que a solução é desenvolver estratégias para aproximar a comunidade e as ONGs da rede, compartilhando objetivos, criando um eixo comum e assim garantindo a sua sobrevivência. O encontro foi finalizado com a proposta de iniciar um grande esforço de integração e de divulgação do Programa.

Em 19 de abril tiveram início as visitas aos territórios. Ao meu entender a atividade não se caracterizou como uma visita monitorada, conforme consta no texto da proposta de capacitação (MACEDO, 2006), na prática ocorreram reuniões com funcionários,

¹⁶ O ‘Questionário de Atitudes e Valores’ é um produto de origem norte-americana denominado “*The 40 Developmental Assets*”, adaptado à realidade brasileira e oferecido pela Consultoria Rosa Maria Macedo, a qual detém os direitos de representação no Brasil do “*Search Institute Profile of Student Life: Attitudes and Behaviors*” (MACEDO, 2006).

nos territórios em que trabalham, mas em nenhum momento foram visitados os serviços ou a comunidade do local.

Particpei das cinco reuniões, nos diferentes territórios, com dois objetivos distintos: aplicar o questionário para coleta de dados junto aos técnicos envolvidos no Programa e realizar observações diretas sobre essa etapa da capacitação.

A primeira reunião ocorreu no território dos Morros, no salão de eventos cedido pela Igreja Católica São João Batista – Morro Nova Cintra, no período da manhã. Programada para iniciar às 8 horas foi atrasada em 45 minutos, na espera de contar com mais presenças, no entanto o término ocorreu no horário previsto, 12 horas. Estiveram presentes 24 técnicos, sendo que a maioria demonstrou interesse e participou ativamente das atividades propostas.

O segundo território, Zona Noroeste, foi visitado no mesmo dia, 19 de abril, no período da tarde e compareceram 50 técnicos. Neste grupo, alguns funcionários, especificamente da Secretaria de Assistência Social, fizeram uma reivindicação pela mudança de data, especialmente o dia da semana, para as próximas reuniões, visto que alguns já estavam comprometidos com outra atividade também proposta pela Secretaria. Devido a essa incompatibilidade de agenda, alguns reclamaram e criticaram a organização, afirmando que foram avisados em cima da hora e que outras atividades já estavam agendadas desde o início do ano.

No dia 25 de abril, aconteceu a reunião no bairro de Caruara, abrangendo a Região Continental da Cidade. Foi designado o espaço da Biblioteca, anexa ao prédio da Coordenadoria da Área Continental – órgão ligado à Secretaria de Governo da Prefeitura. O início dos trabalhos deu-se às 8h40, aproximadamente, e o término também atrasou cerca de 30 minutos, 12h30. Devido ao reduzido número de serviços públicos disponíveis nessa região, o grupo foi formado por apenas 12 técnicos, o que já era esperado, e mais dois voluntários da comunidade. Observei que os poucos recursos e as características rurais da região motivam os técnicos, e voluntários, a um trabalho integrado e conhecido por todos, ainda que insuficiente para atender as necessidades.

A quarta reunião de capacitação ocorreu no território Zona Leste e Centro, especificamente Estuário e Macuco. O espaço foi cedido por uma entidade filantrópica, a Associação Casa da Criança de Santos, situada na Av. Conselheiro Rodrigues Alves, 120. Estiveram presentes 24 técnicos, número abaixo do esperado. Logo no início da reunião foi percebido, pela postura e conversas paralelas, que algumas pessoas do grupo possuíam uma certa resistência à atividade de capacitação ou ao próprio Programa. Quando a consultora perguntou sobre o que eles esperavam do encontro, algumas colocações foram bem claras:

“espero que não seja mais uma capacitação que vai morrer por aqui”; “não acredito muito nesses programas, só sobre ‘redes’ eu já participei de outra capacitação, faz uns quatro anos”; “é preciso que todos os níveis sejam capacitados, tem chefe que não sabe o que significa o trabalho em rede e nem está a fim de saber, o que dificulta a nossa ação enquanto técnicos”. O clima da reunião ficou tenso por alguns minutos, mas a Consultoria se posicionou e informou que outros momentos serão oferecidos para discutir esses conflitos e também reforçou a idéia de que a rede pode e deve acontecer independente de algumas barreiras que serão encontradas.

A quinta e última reunião, denominada visita aos territórios, aconteceu no período da tarde, do dia 25 de abril, na UMEP Acácio de Paula Leite Sampaio, rua Sete de Setembro, 14, no Centro de Santos. Compareceram 42 pessoas, sendo 37 servidores e cinco representantes de ONGs, que atuam entre os bairros do Estuário e Macuco.

Este grupo também demonstrou, inicialmente, incredulidade na proposta de integração, ainda que de modo não verbalizado. Pude perceber algumas atitudes de desconsideração, como conversas paralelas e saídas constantes da sala. Levando-se em conta a experiência do período da manhã, a fala da Consultoria foi enfática no sentido de fazer o grupo acreditar e dar um voto de confiança ao Programa, fazendo cada um perceber a importância de realizar a sua parte.

Nas cinco ‘visitas aos territórios’ foi observado que o conteúdo mais importante, segundo a Consultoria o ‘oficial da capacitação’ – conceituação de rede, as características, a formação e a animação das redes – foi abordado em todos os encontros, em alguns mais detalhadamente do que em outros. Nas três primeiras reuniões houve um momento, próximo ao final dos trabalhos, em que os participantes reuniam-se em grupos heterogêneos, para começar a criar o ‘Mapa da Rede’, um exercício que seria supervisionado e não teria obrigatoriedade de término naquele dia, o que realmente não ocorreu. Nos dois últimos territórios, a proposta do exercício nem foi feita.

Em relação aos conteúdos abordados, vale ressaltar algumas exposições que justificam a inserção da comunicação como estratégia para consolidação do trabalho em rede, conseqüentemente para o sucesso do Programa Santos Criança.

Alguns preceitos da comunicação organizacional, integrada e estratégica, podem ser identificados na própria conceituação apresentada sobre o trabalho em rede¹⁷:

¹⁷ No material original da apresentação (MACEDO, 2007), foram citados alguns autores e obras sobre a conceituação do trabalho em rede, mas com referências incompletas.

É uma forma de organização democrática constituída de elementos autônomos, interligados de maneira horizontal e que cooperam entre si. *Cássio Martinho*;
 Uma articulação entre diversas unidades que, através de certas ligações, trocam elementos entre si, fortalecendo-se reciprocamente, e que podem se multiplicar em novas unidades, as quais, por sua vez, fortalecem todo o conjunto na medida em que são fortalecidas por ele, permitindo-lhe expandir-se em novas unidades. *Euclides Mance*. (MACEDO, 2007, grifo nosso, p. [?])

Sobre os sistemas hierárquicos, foi destacada a capacidade de operar sem hierarquia como uma das mais importantes propriedades da rede. Interessante citar o conteúdo de um *slide* que aponta uma crítica aos sistemas hierarquizados, contrários a visão da complexidade:

Tendemos a arranjar esses sistemas, todos eles aninhados dentro de sistemas maiores, num sistema hierárquico, colocando os maiores acima dos menores, à maneira de uma pirâmide. Mas isso é uma projeção humana. Na natureza, não há 'acima' ou 'abaixo', e não há hierarquias. Há somente redes aninhadas dentro de redes. Fritjof Capra - A teia da vida. (MACEDO, 2007, p. [?])

Entre os aspectos que caracterizam e organizam a formação de redes, foram apresentados conceitos e palavras-chave que servem de base para todo trabalho da Comunicação Organizacional na complexidade, como por exemplo: Participação; Vontade; Autonomia; Respeito à diversidade; Valores e objetivos compartilhados; Isonomia; Desconcentração do poder; Multiliderança; Cooperação; Interatividades e conectividade; Confiança e Comunicação e aprendizagem.

No âmbito da gestão e condução de políticas e programas sociais, mais uma vez foi evidenciada a necessidade da quebra de paradigmas para a incorporação de novos padrões de desempenho. O novo paradigma almejado pela administração gerencial, materializado no trabalho em rede, deve prever:

Relações descentradas e horizontais; negociação e participação de todos; reconhecimento da incompletude e da necessária complementaridade entre serviços e atores sociais; políticas e programas desenhados pelo prisma da multisetorialidade e interdisciplinaridade substituindo os tradicionais recortes setoriais e especializações; ações públicas fortemente conectadas com o conjunto de sujeitos, organizações e serviços da cidade (MACEDO, 2007).

Ainda sobre uma atuação governamental democrática e modernizada, alguns princípios foram apresentados, mas não houve oportunidade para discussão. Os conceitos de articulação e participação foram muito repetidos e vale ressaltar alguns trechos da apresentação:

A ação articulada entre as esferas de governo e entre políticas e programas públicos, reivindica do governo central o papel assegurador da unidade e da cooperação. Somente a articulação/combinção de ações potencializa o desempenho da política pública. Os fóruns e conselhos no âmbito das diversas políticas públicas, com participação paritária entre governo e sociedade civil ampliam as condições de participação e controle sobre as ações da política. A participação substantiva será baseada em valores acordados por todos e no sentido do bem coletivo (MACEDO, 2007).

Um dos últimos tópicos abordados teoricamente na capacitação foi a ‘animação da rede’, momento em que a comunicação foi explicitamente mencionada:

A comunicação é o dispositivo de animação por excelência [...] A informação é o alimento da rede. Sua função, mais do que de transportar significados de um lugar a outro, é a de organizar a ação da rede. A comunicação na rede, assim como na dinâmica social, é *estruturante*. (MACEDO, 2007, grifo do autor, p. [?])

Atenção especial foi dada à comunicação como estratégia para criação de espaços presenciais de conversação, para ação e criação de possibilidades e como estímulo à interação lateral no interior da rede. “A animação da rede deve compreender reforço na comunicação, investimento nas relações, momentos de convergência, encontros e articulação/mobilização permanente” (MACEDO, 2007).

Concordando perfeitamente com os princípios da Comunicação Estratégica, enfatizados nessa dissertação, foi muito interessante observar a importância que os espaços de conversação têm para a metodologia do trabalho em rede:

São [os espaços de conversação] o terreno mais propício ao surgimento dos vínculos de afeto entre as pessoas e que são vitais para o pleno desenvolvimento das redes. A interação face-a-face e a “comunicação sem distância” apresentam-se como o principal agente catalisador das ações. São influxos de ânimo, sopros de vida para as redes. Criar espaços de conversação significa promover encontros presenciais, nos quais os participantes da rede possam ter a oportunidade de estabelecer contatos, conversar, trocar idéias e intercambiar experiências, se reconhecer no outro, construir sentidos de identidade, comparar diferenças e criar vínculos. (MACEDO, 2007, p. [?])

Outro aspecto relevante para essa pesquisa foi a valorização dada às interações laterais, ou horizontais, para a concretização do trabalho em rede. Destaca-se o seguinte conteúdo:

A rede é uma dinâmica de organização que desencadeia processos imprevisíveis de criação. As interações laterais, dessa forma, são exemplos de fenômenos criativos no interior da rede. É tarefa da animação estimular a ocorrência de uma infinidade de interações laterais (ou seja, relações) entre os nós participantes da rede. Em termos práticos: promover oportunidades de interação e parceria produtiva entre os participantes, tentando identificar as afinidades, as correspondências e complementaridades existentes entre um nó e outro, de modo a fomentar laços mais efetivos. (MACEDO, 2007, p. [?])

Os últimos *slides*, dessa etapa de capacitação, apresentaram dicas interessantes para a ação do agente de rede, ainda em relação à comunicação, tais como:

Promover conexões e servir de ponte; apresentar pessoas; promover encontro de projetos; funcionar como “veículo” de comunicação; promover situações de conversação; fomentar as interações laterais; usar os princípios da rede para se defender e defender a rede da hierarquia; respeitar a diversidade, louvar a diferença; exercer liderança, sem subordinar e sem ser subordinado; participar ativamente e cooperar para produzir coordenação eficaz; cultivar vínculos de amizade. (MACEDO, 2007, p. [?])

Segundo o documento que detalha a proposta de capacitação (MACEDO, 2006), para os meses de junho e julho estão planejadas oficinas temáticas, ações integradas com a comunidade e o seminário “Construir o Mapa do Caminho para o Projeto de Futuro: Santos Criança”. Ao final do Programa de Capacitação pretende-se realizar um encontro de avaliação e apresentação de resultados, intitulado “Próximos passos do Programa Santos Criança”.

Cabe ressaltar que todas as ações do Programa de Capacitação estão sendo acompanhadas por representantes do Grupo Técnico e da Seção de Apoio às Câmaras Intersetoriais. A responsabilidade legal pela contratação da Consultoria está a cargo da Secretaria de Assistência Social, a qual possui dotação orçamentária específica para fins de capacitação e já havia trabalhado com o Grupo Rosa Macedo em outras ocasiões. Todo processo de aprovação e liberação de verbas para a efetivação do contrato foi acompanhado pela Procuradoria Geral do Município e agilizado pelo empenho pessoal do chefe de gabinete do Prefeito.

3.2. Opiniões de membros do Grupo Técnico de Trabalho de Apoio e Proteção à Criança

As entrevistas realizadas com os membros do Grupo Técnico tiveram como objetivo principal analisar a visão dos entrevistados em relação às questões levantadas, não foi possível uma análise mais objetiva na fase em que se encontra o Programa.

Nas observações realizadas durante as reuniões do Grupo, e por meio da análise de atas, foi constatado que os representantes das Secretarias de Segurança e de Meio Ambiente não têm comparecido às reuniões, sobretudo no período desse estudo e, por esse motivo, não foram entrevistados.

Para a realização das entrevistas foi utilizado um roteiro de perguntas, semi-estruturado, com cinco questões abertas. Os resultados demonstram a opinião dos representantes que, no período da pesquisa, estiveram em evidência pela participação e

envolvimento nas atividades e discussões do Grupo. Dos sete entrevistados, três responderam pessoalmente e os outros quatro solicitaram que as perguntas fossem enviadas aos seus endereços eletrônicos.

Por se tratar de uma análise qualitativa, os dados não serão sistematicamente quantificados e serão apresentados sem citar nomes ou cargos, respeitando o anonimato dos entrevistados.

Quando perguntados sobre as dificuldades encontradas na consecução dos objetivos do Programa Santos Criança, as opiniões foram diferenciadas, mas complementares, em alguns aspectos:

- “Falta comunicação entre os programas e há muito ruído”;
- “Faltam alguns ajustes técnicos, como por exemplo, a questão do trabalho em rede, com resultados eficientes e a questão orçamentária, que deve ser respeitada pelas Secretarias envolvidas no Programa”;
- “A principal [dificuldade], nesse momento, é quanto ao entendimento do que é o Santos Criança, lançado há nove meses. Isso ocorre, entendo, porque, por enquanto, trata-se de um conceito e não de um programa prático, que o tornaria, com certeza, mais fácil de ser assimilado. A proposta do programa é mudar paradigmas em relação à criança e o adolescente, bem como suas famílias. Na verdade, o próprio Comitê estava consciente, desde o seu início, que essa seria, talvez, a grande dificuldade a ser superada. A implementação efetiva do Santos Criança, como um programa da Cidade e não de um governo específico, passa por mudanças de comportamento daqueles que lidam com o público-alvo. Requer rompimento de padrões enraizados e isso exige estar aberto a mudanças”;
- “Na verdade não existem ‘dificuldades’, este é um processo de mudança de conceitos e criação de novos paradigmas”;
- “Como o Santos Criança visa uma mudança de cultura e posturas, os objetivos somente serão alcançados no decorrer do tempo – é um disparador”;
- “Os objetivos do Santos Criança estão sendo conseguidos no dia-a-dia de cada secretaria. Neste início a rede parece pequena, mas para mim já é enorme. [...] Dificuldades irão sempre existir. Acredito que a Secretaria de Finanças deva estar envolvida para que estas dificuldades sejam minimizadas”;
- “Acho que a gente precisa definir melhor quem faz o quê”.

Quanto à avaliação da comunicação interna na Prefeitura de Santos, mais especificamente intra e intersecretarias envolvidas no Santos Criança, as opiniões demonstraram atenção e preocupação com o tema:

- “[...] o maior complicador acaba sendo a comunicação, tanto dentro das Secretarias quanto entre elas. Muitas pessoas não têm escuta. As pessoas falam, repetem, repetem e quem tem que ouvir e agir nem escuta. Muitas vezes parece que isso já se tornou um hábito ou um cacoete”;

- “O comitê técnico é quem deve ser o elo, ligando as diversas Secretarias ao Programa. Como tudo ainda é muito novo, a comunicação também precisa ser mais efetiva, para que todas as ações que envolvam crianças e jovens não se isolem nos projetos de cada secretaria”;

- “Deficiente [a comunicação interna]. O programa é novo. Ainda irá completar um ano. O conhecimento sobre a sua existência ainda é mínimo. É preciso apresentá-lo à rede envolvida com a criança e o adolescente e, a partir daí, atuar para que seja realmente entendido e incorporado por todos os setores ligados à questão”;

- “É precária, devido ao número de funcionários, departamentos, chefias e principalmente à diversidade de competências e de ações existentes no próprio sistema público. Estamos construindo este novo formato de comunicação”;

- “Um pouco complicada, pois uma mudança de paradigmas não é fácil, o que já era esperado”;

- “Precisamos socializar os serviços de cada Secretaria. Funcionários que estão sendo admitidos devem passar por capacitações e nestas devem ser informados do organograma de suas Secretarias e daquelas que estão envolvidas, se necessário conhecer cada unidade. Funcionários mais antigos necessitam sempre de reciclagem, onde além de conhecimento a auto-estima destes têm de ser valorizada. Indivíduos felizes conseguem atender melhor o nosso munícipe e quando interrogados passam uma informação mais fiel”;

- “Em muitos casos a comunicação é boa, precisando de algumas modificações, ou melhor, ajustes”.

Sobre a comunicação institucional / oficial do Santos Criança, a avaliação foi parcial e em alguns momentos divergente:

- “A comunicação institucional está ótima (filme). É bonita, muito clara e a criança escolhida foi incrível!”;

- “Acho que o programa já tem uma cara, precisa apenas ser exaustivamente conhecido por todos, ou seja, o marketing do programa deve ser mais trabalhado”;
- “A comunicação institucional ainda é tímida, mas estará avançando naturalmente, à medida que o trabalho evoluir”;
- “Está sendo criada, também está em processo. Assim como o conceito do Programa, [a comunicação institucional] está sendo construída, ganhando seu espaço e sua identidade”;
- “Considero boa”;
- “Precisa ser implementada, principalmente os programas que já fazem parte do Santos Criança”;
- “Ela está caminhando devagar, como o Programa, mas dentro das condições”.

Quanto à opinião sobre o envolvimento e participação dos técnicos e ‘funcionários das pontas’ em relação às propostas do Santos Criança, ficou claro que o processo está se iniciando e há grande expectativa em relação ao processo de capacitação:

- “Acredito que o envolvimento começará a se intensificar a partir do curso de capacitação, que agregou, ou melhor está agregando, a publicidade do Programa com conteúdo técnico do trabalho em rede”;
- “Com as capacitações que estão acontecendo, as pessoas que tratam diretamente com as crianças e jovens, vão estar mais preparadas para esse trabalho em rede. Precisamos criar condições para que eles se sintam envolvidos nesse trabalho, que não termina numa administração, vai além”;
- “É mínimo [o envolvimento]. O programa ainda não é de conhecimento desses funcionários/técnicos. E não se pode entender e se envolver com aquilo que não se conhece. Envolver esses profissionais que estão na ponta do atendimento é um dos grandes desafios que se apresenta ao Comitê para garantir o êxito do programa”;
- “Estão se apropriando do Programa, com inúmeros sentimentos e expectativas, desde desânimo ou descrença, até curiosidade, empenho e participação. Acreditamos que estamos construindo uma nova página na história da Cidade”;
- “Tenho uma boa impressão, mas ainda estão intrigados [técnicos e funcionários das pontas], sem saber ao certo como é a ação do Santos Criança”;

- “O envolvimento dos funcionários em relação ao Santos Criança ainda está se iniciando. Acredito que depois da capacitação a participação será bem maior e o Santos Criança será multiplicado”;

- “O envolvimento existe, porém terá que ser mais trabalhado”.

Sobre o envolvimento e conhecimento dos secretários municipais e principais chefias em relação ao Programa Santos Criança, os membros do Grupo opinaram com bastante cautela:

- “Na minha secretaria, posso afirmar que o secretário é muito comprometido e divulgador do Programa, no entanto, pelo que escuto dos colegas, nem sempre é assim. Alguns desconhecem os objetivos e não dão a importância que o Programa merece”;

- “Ainda falta um envolvimento maior dos secretários e chefias de departamento, no que se refere ao conhecimento do Programa. Eles até sabem da importância, mas não se envolvem diretamente”;

- “Ainda é mínimo [o envolvimento dos secretários e chefes de departamento]. Muitos, principalmente os secretários, sabem que existe, mas ainda não têm a compreensão do que é realmente o Programa e seus objetivos. O Comitê já detectou esse problema e está definindo estratégia de ação para fazer com que secretários, chefias e funcionários dos vários escalões se apropriem do Santos Criança, o que também precisará ocorrer com a rede que se pretende formar em toda a Cidade em torno do programa”;

- “Assim como em relação aos funcionários, estamos construindo o envolvimento e conhecimento, em todos os níveis”;

- “Não posso fazer uma avaliação das outras Secretarias, mas na minha área senti uma boa receptividade”;

- “Alguns secretários estão mais envolvidos que os outros. À medida que o Programa apresente resultados o envolvimento vai ser maior”;

- “Esta é uma questão que está sendo avaliada pelo Comitê, para a sensibilização dos mesmos”.

De maneira geral, pode-se dizer que os membros do Grupo Técnico estão bastante envolvidos com os objetivos do Programa, acreditam na sua efetivação e reconhecem a articulação interna como o grande desafio, principalmente entre as hierarquias superiores e os funcionários e técnicos de atendimento direto.

3.3. Dados obtidos com aplicação de questionários

Nesta fase da pesquisa foram aplicados questionários para levantamento de opiniões referentes basicamente ao relacionamento e comunicação no ambiente de trabalho dos funcionários da Prefeitura Municipal de Santos, envolvidos diretamente com os programas e serviços destinados ao público-alvo do Programa Santos Criança.

O questionário foi elaborado com nove perguntas, sendo duas questões fechadas, ou seja, com opções de respostas pré-determinadas, seis questões fechadas e abertas, onde além de haver opções pré-determinadas, havia um espaço para que se explicasse o porque escolheu aquela opção ou sugerisse outra, e uma questão totalmente aberta com espaço livre para o funcionário opinar. Vale ressaltar que as perguntas não fizeram referência direta ao Programa Santos Criança, uma vez que boa parte dos participantes ainda estava tomando conhecimento da proposta no momento da aplicação.

A aplicação dos questionários aconteceu durante o mês de abril, nas primeiras reuniões da “Capacitação da Equipe Técnica do Programa Santos Criança”, denominadas visitas aos territórios. Os funcionários que participaram dessas reuniões foram selecionados e convocados pelos membros do Grupo Técnico, tendo como critério básico, além da natureza do trabalho, a participação no “Colóquio de Educação Integral”, evento que iniciou a divulgação do Programa e a integração dos técnicos. O grupo foi formado quase que exclusivamente por funcionários das Secretarias de Assistência Social (SEAS), Educação (SEDUC) e Saúde (SMS), com participação menor de técnicos da Secretaria de Esportes, Cultura e Governo.

A expectativa inicial era de que 200 funcionários, somados os cinco territórios, comparecessem ao treinamento. Pelas listas de presença, foi comprovada a participação de 155 pessoas, das quais 123 responderam a pesquisa. Das 32 pessoas que não responderam o questionário, 15 não faziam parte do quadro da Prefeitura, representavam ONGs convidadas, seis eram membros do Grupo Técnico, já entrevistados, e 11 não devolveram os formulários.

3.3.1. Apresentação dos resultados

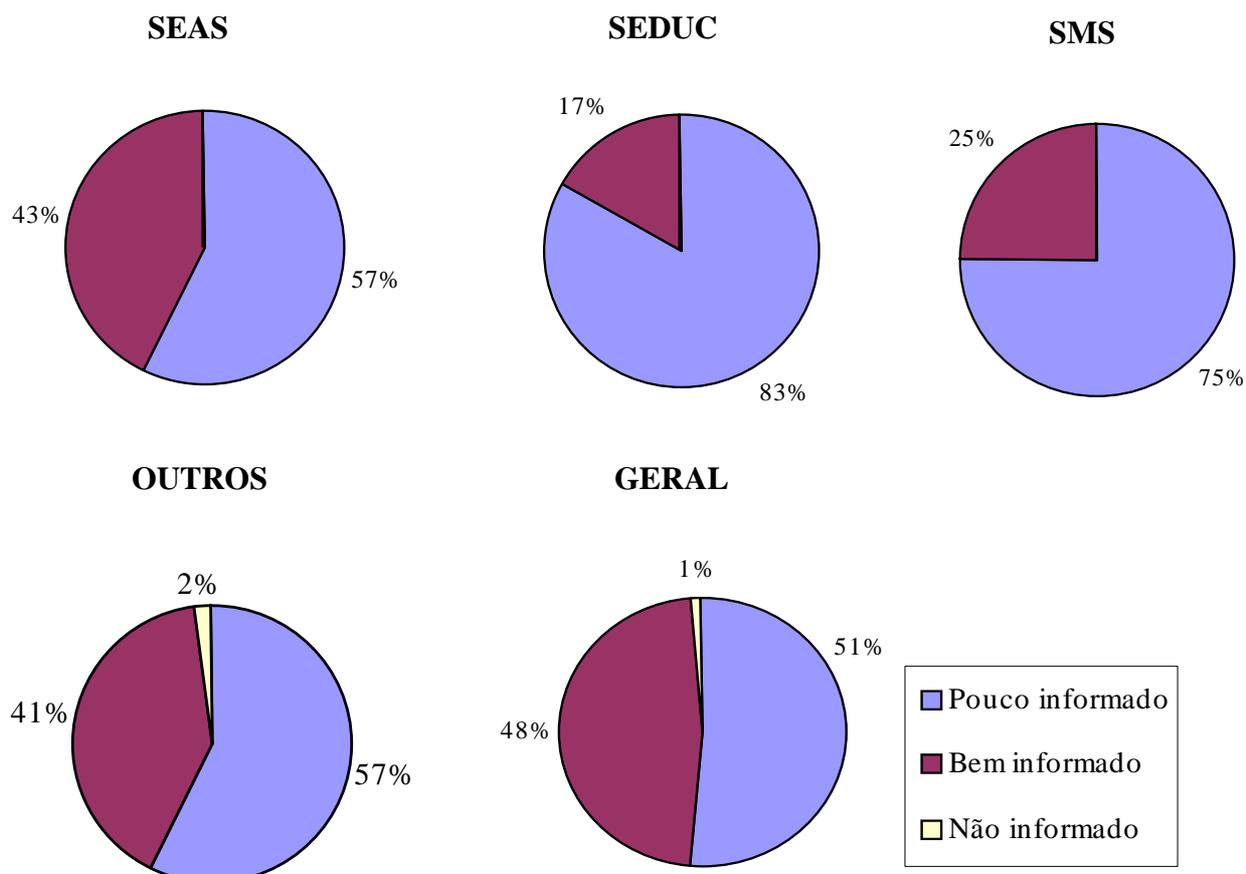
Para melhor compreensão dos dados obtidos e percepção de diferenças e similaridades, os resultados das questões de número um a sete serão apresentados por meio de

gráficos, que serão subdivididos em cinco, sendo os três primeiros relativos às opiniões dos funcionários das Secretarias de base: SEAS, SEDUC, SMS; uma quarta categoria denominada como OUTRAS, que abrange todas as outras Secretarias e departamentos; e o último gráfico de cada pergunta que representa o total geral das respostas.

Os resultados da questão de número 8, para melhor visualização, serão apresentados por meio de tabelas. Na nona e última questão, totalmente aberta, as repostas foram analisadas e descritas de acordo com o grau de relevância e repetição.

Nas questões em que foi solicitada uma explicação para o item escolhido, ou dada a opção 'outros', seguida de espaço aberto, muitas informações importantes para esse estudo foram descritas pelos entrevistados. Por esse motivo, optou-se por transcrever a maioria delas, de forma fiel às respostas originais do questionário.

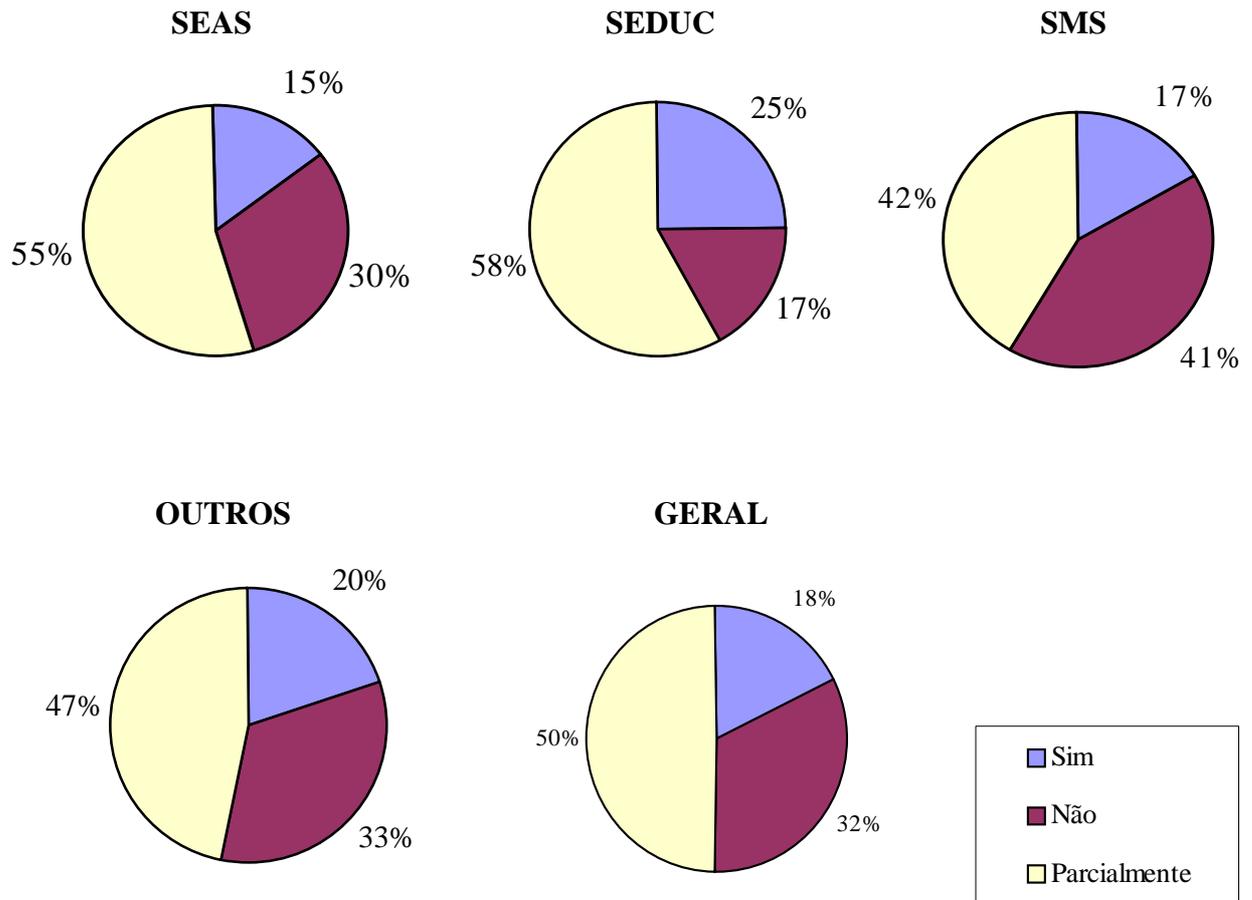
Gráfico 1 – Grau de informação em relação aos programas da Prefeitura



Pode-se afirmar que mais da metade dos funcionários considera-se pouco informada em relação aos programas do governo. Especificamente nas Secretarias de só não é

Educação e Saúde somente 17 e 25% dos funcionários, respectivamente, consideram-se bem informados.

Gráfico 2 – Grau de conhecimento em relação às metas do Plano Plurianual do governo

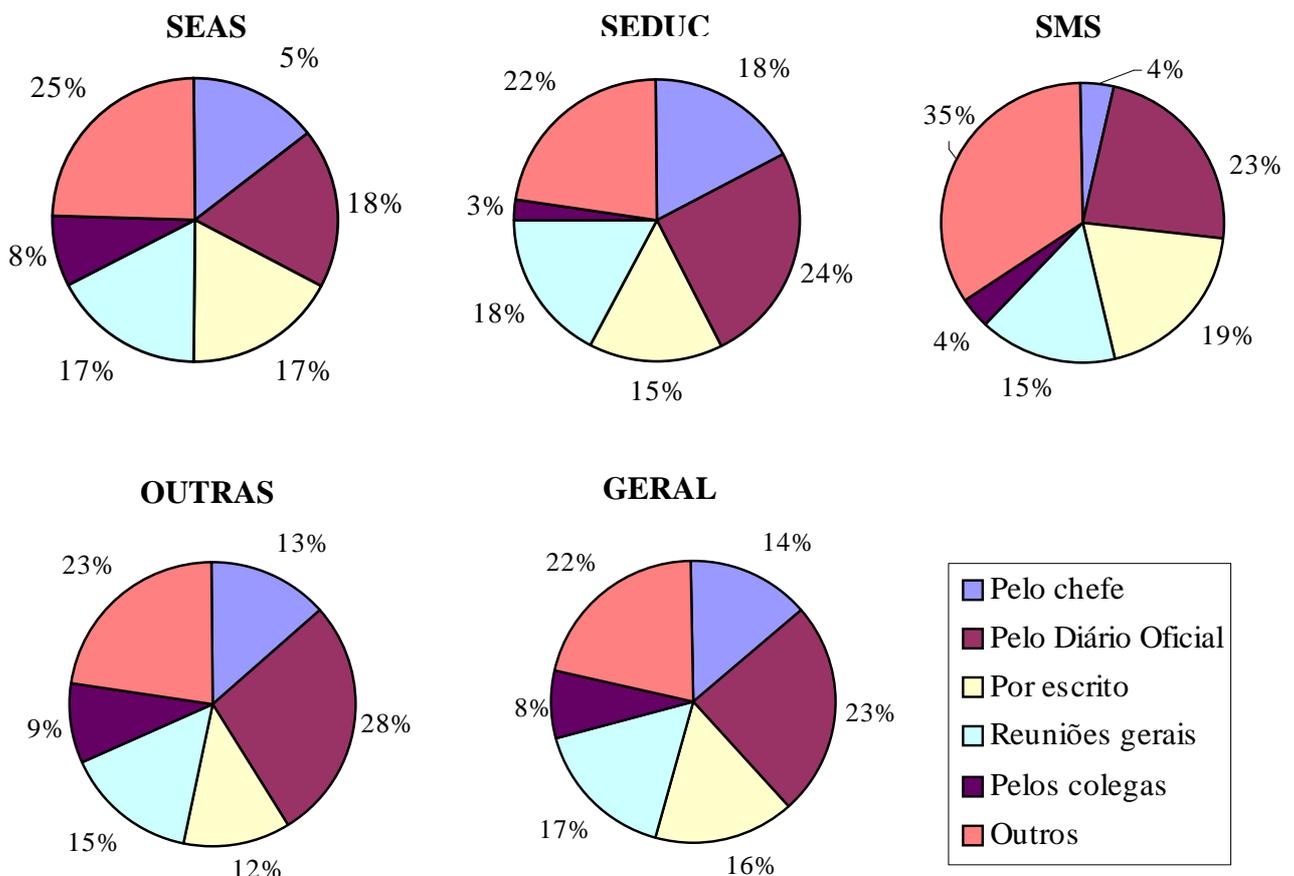


Em relação ao conhecimento das metas estabelecidas pelo Plano Plurianual, a grande maioria dos funcionários não conhece ou conhece parcialmente, mais de 75% em todas as Secretarias. A Secretaria de Saúde apresentou o maior índice de conhecimento, mesmo assim não ultrapassa 25%.

Essa pergunta foi elaborada com interesse específico de confirmar a dificuldade de acesso ao texto do Plano Plurianual, visto que não foi possível encontrá-lo em nenhum veículo disponível aos funcionários e quando solicitado aos responsáveis pelas Seções de Apoio às Câmaras Intersetoriais e de Apoio à Rede de Colaboração, não houve retorno.

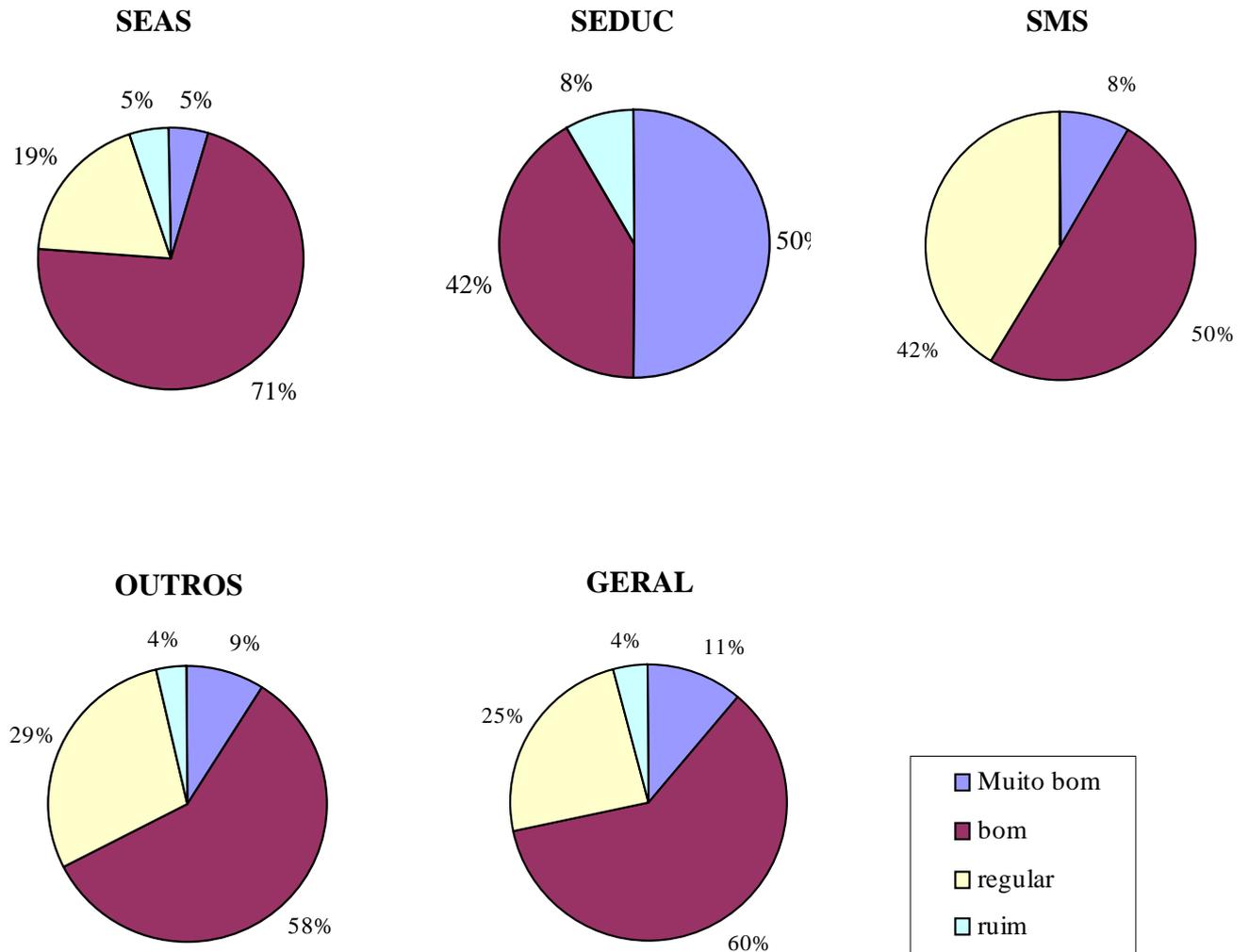
Ressalta-se que, entre as competências estabelecidas pela Reforma Administrativa de 2005, todas as Secretarias e departamentos devem cumprir as metas estabelecidas no Plano Plurianual do governo na respectiva área de competência.

Gráfico 3 - Como funcionários são informados sobre mudanças ocorridas na PMS e outras informações gerais



Para os funcionários de todas as Secretarias, o Diário Oficial representa o meio de informação mais utilizado, entre as opções pré-determinadas. Em lugar de destaque encontram-se as respostas descritas na alternativa OUTROS, entre as quais ressalta-se, pela repetição, a comunicação verbal, imprensa e boca-a-boca. Além disso, curiosamente, foi citado o “sindicato” como meio de informação e o espaço também foi utilizado para algumas considerações como: “informações atrasadas e confusas” e “chegam atrasadas e por vários meios”.

Gráfico 4 - Avaliação do relacionamento entre os funcionários e chefes do departamento / secretaria



De maneira geral, o relacionamento entre os funcionários e suas chefias foi considerado bom ou muito bom (71%). Na explicação pela escolha da alternativa, algumas características de liderança e comunicação foram evidenciadas:

- fácil acesso;
- conseguimos nos comunicar, nos relacionar e resolver nossas ações dentro da proposta;
- a secretaria trabalha com autonomia das pessoas isso facilita que as relações sejam mais próximas;
- reuniões semanais;
- trabalhamos em harmonia, com colaboração na medida do possível;

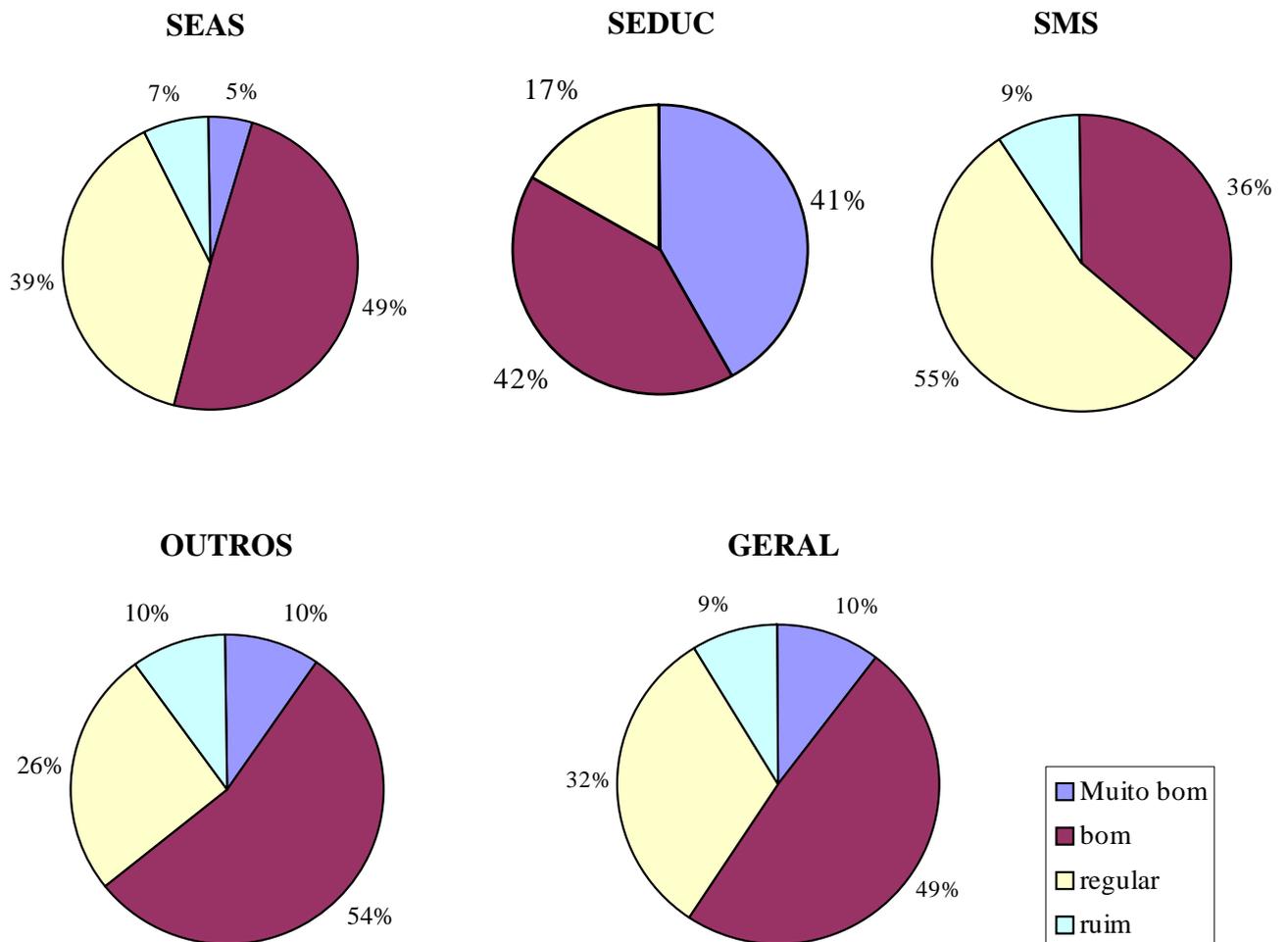
- existe uma boas comunicação interna e facilidade de relacionamento;
- há muita união e diálogo entre os funcionários;
- existe escuta e troca;
- só não é melhor devido a distância que existe e a falta de funcionários que gera um acúmulo de funções;
- todos têm acesso;
- profissionalismo e respeito;
- todos tem liberdade para trabalhar e acesso a chefia;
- há contato freqüente, muitas reuniões, gerando pouca confusão;
- relacionamento interpessoal facilita a relação;
- comunicação aberta, direta e franca;
- com a chefia imediata é boa, mas com as outras e secretaria é distante;
- na seção é boa, na secretaria poderia ser melhor;
- há falhas de comunicação, mas há um bom relacionamento hierárquico;
- porque impera o profissionalismo;
- para o desenvolvimento de ações para desenvolver trabalhos em comum;
- porque há dialogo para que as ações sejam decididas em conjunto;
- ambiente harmônico para que o trabalho flua.

Entre os que responderam regular ou ruim, as explicações variam, mas existem justificativas recorrentes:

- distância, não falam a mesma linguagem parecem não conhecer a realidade da escola demora no atendimento e burocracia;
- falta de profissionalismo;
- relação autoritária;
- precisa haver mais trocas;
- relações sem a atenção necessária;
- falta de contato mais próximo;
- comunicação ineficiente;
- falta mais entrosamento;
- dificuldades de comunicação que dificultam o trabalho;
- poderia melhorar no sentido dos funcionários participarem de terapias no trabalho, mais reuniões e espaços para discussão;

- chefia muda de idéia muito rápido e não discute com a equipe;
- posturas extremamente autoritárias que dificultam o relacionamento;
- excesso de informalidade;
- as vezes é de forma impositiva;
- questões hierárquicas, descontinuidade de propostas e interferências políticas;
- melhorar a comunicação e entender melhor o trabalho um do outro;
- somos tratados como crianças;
- falta mais comunicação;
- um manda e os outros obedecem, não há espaço para discussão;
- relações verticais;
- morosidade.

Gráfico 5 – Classificação do relacionamento entre setores



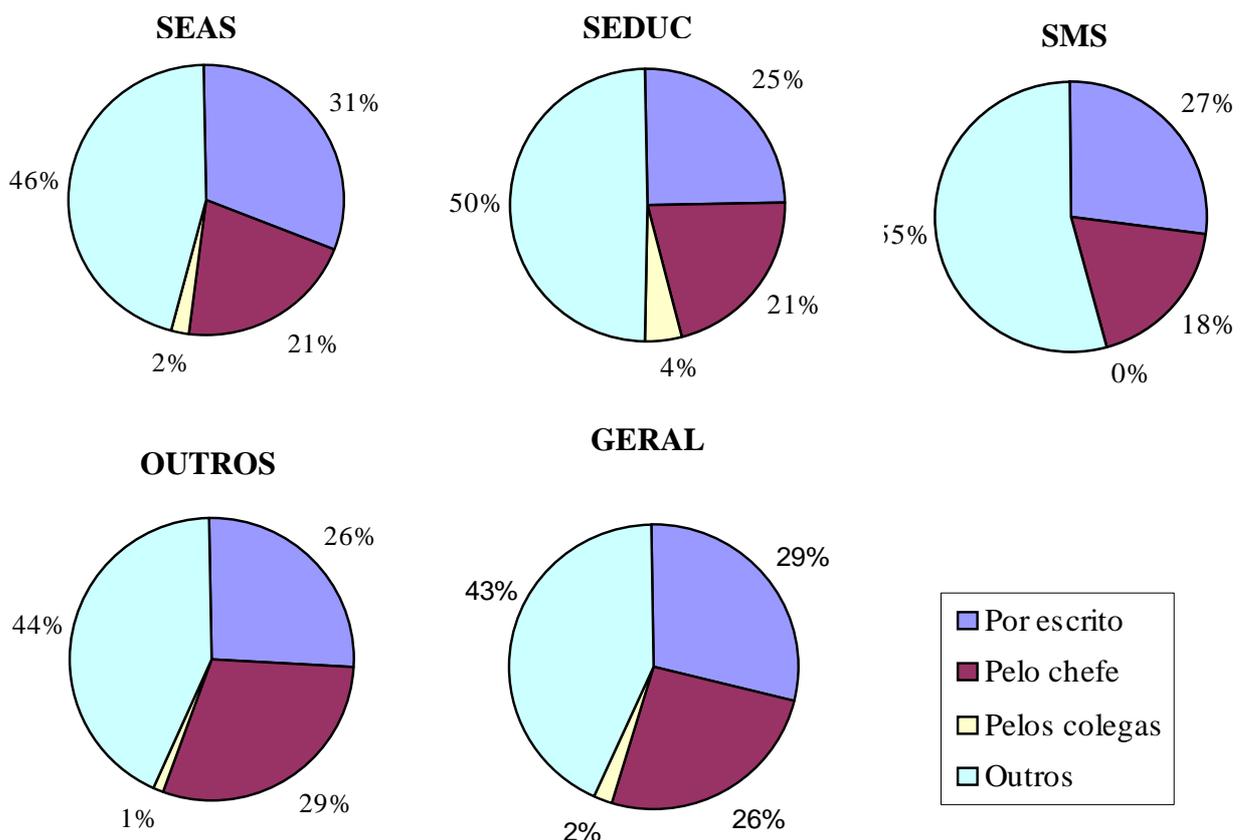
As respostas quanto ao relacionamento entre os setores aparecem bem diferenciadas de secretaria para secretaria. Dos que responderam regular ou ruim, maioria da Secretária de Saúde, as principais explicações para a deficiência no relacionamento podem ser resumidas nos seguintes tópicos:

- só vem quando precisam;
- há abertura, disponibilidade, mas dificuldade de articulação;
- falta de conhecimento dos serviços;
- falta de comprometimento em relação ao trabalho em rede;
- a rede precisa avançar muito;
- falta de iniciativa;
- não há troca de informações para melhorar o trabalho;
- alguns setores são fechados ao novo;
- há uma certa burocracia;
- ainda não existe uma mesma fala sobre o trabalho, não há objetivos claros;
- falta integração e civilização, objetivo de trabalho;
- falta mais entrosamento;
- mais preocupação com as pessoas;
- a maioria dos setores não se comunica;
- pouco entendimento sobre o trabalho;
- humanização deve ser trabalhada dentro dos setores;
- baixa comunicação, individualismo setorial, vaidade profissional;
- falta mais companheirismo;
- as vezes não há boa comunicação;
- as pessoas precisam se entender;
- território isolado;
- não existe um esforço para o trabalho integrado;
- os serviços são bem individualizados, não há troca;
- cada um vê o seu;
- fluxo demorado;
- há ainda muitos preconceitos imbicados na relação;
- falha na comunicação, o que causa mal entendidos;
- é preciso melhorar a articulação;

Para aqueles que responderam bom ou muito bom para o relacionamento entre os setores, o fato se deve, de maneira geral, aos seguintes motivos:

- a dinâmica de trabalho proporciona essa facilitação entre os setores;
- trabalhamos na articulação, isso facilita;
- metas comuns a atingir, definida em plano de trabalho da Secretaria;
- jogo de cintura;
- flui na medida em que as pessoas se dão bem e se dedicam ao serviço;
- profissionalismo;
- aproximar as ações dos demais setores de forma colaborativa;
- respeitamos o trabalho dos colegas, apoiamos-nos e acreditamos no trabalho que desenvolvemos;
- há sempre boa receptividade em colaborar, principalmente com relação a utilização dos recursos;
- há contatos regulares e reuniões periódicas no território;
- sempre estão em pauta os benefícios do trabalho em rede;
- as ações são realizadas de forma direta e clara;
- dialogamos no cotidiano com os diferentes setores de trabalho;
- há comunicação sempre.

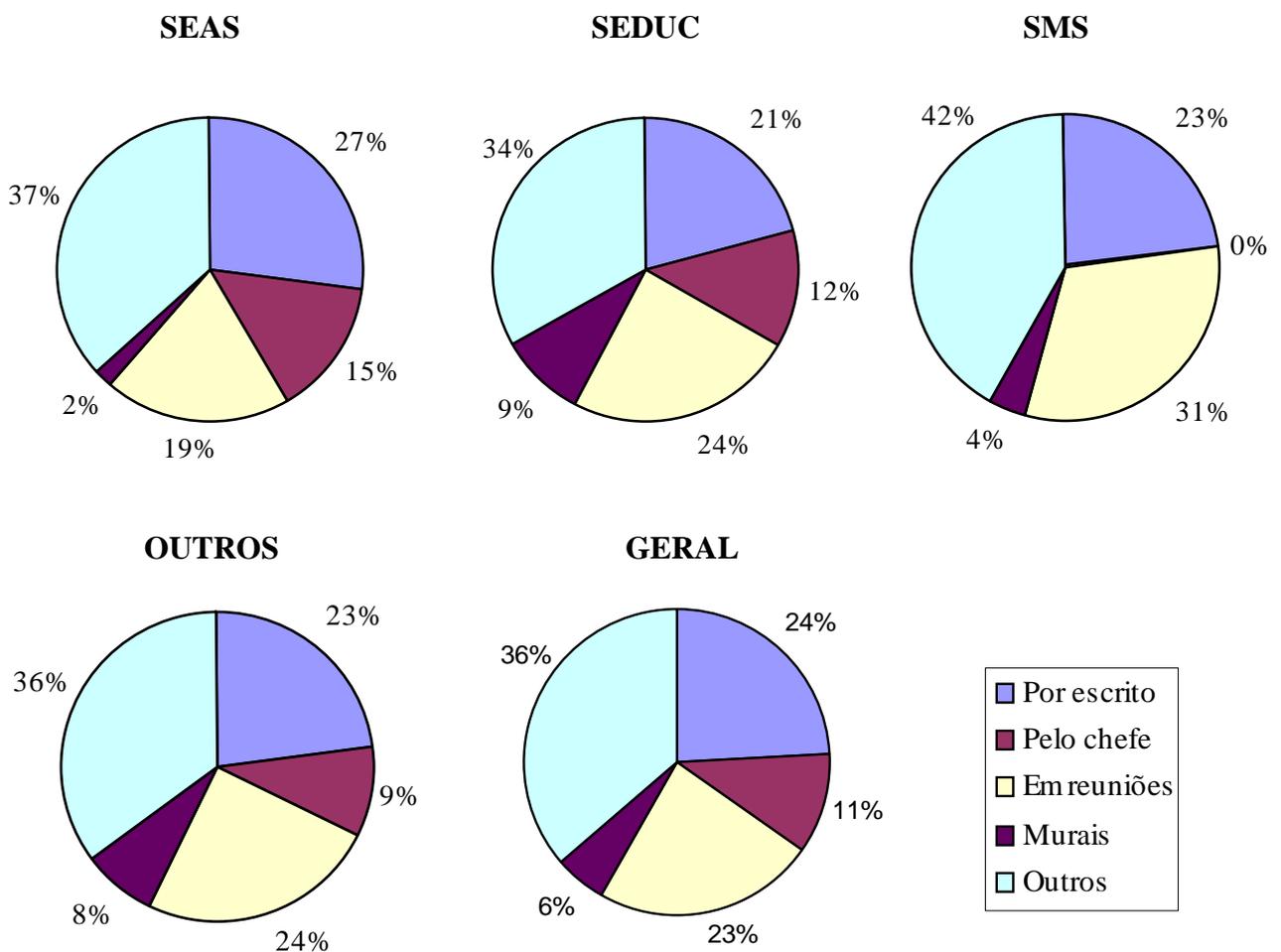
Gráfico 6 – Como gostariam de tomar conhecimento das suas tarefas



Quanto ao modo como gostariam de tomar conhecimento de suas tarefas, ficou evidente o equilíbrio entre as opções POR ESCRITO e PELO CHEFE. No entanto, a maioria dos pesquisados optou por sugerir OUTROS modos, entre eles destacam-se:

- processo de discussão em grupo;
- interação com a chefia e com os companheiros de trabalho;
- em reuniões de equipe;
- através de reunião mensal;
- boletins informativos;
- encontros periódicos com coordenadores e responsáveis por essa região;
- discussões e definições estabelecidas em reuniões setoriais;
- de maneira democrática e justa;
- reuniões compartilhadas com setores envolvidos;
- e-mail.

Gráfico 7 - Melhor maneira de circular informações dentro das secretarias



Para maioria dos pesquisados, em todas as áreas, as melhores maneiras de circular as informações dentro das Secretarias são POR ESCRITO e EM REUNIÕES.

Em média, 36% citou outras maneiras de circular a informação, como: periódicos; internet; *on line*; e-mail e sistemas de informação.

Tabela 1 - Problemas encontrados em trabalhar na PMS - alternativas relacionadas à comunicação e relacionamento interpessoal

Escala por ordem de importância – 1 para o maior problema e 4 para o menor problema, resultados apresentados em percentuais:

Falta de comunicação																			
SEAS				SEDUC				SMS				OUTROS				GERAL			
1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
66	17	7	10	40	30	0	30	20	10	20	50	48	22	22	8	51	20	13	15

Informações erradas																			
SEAS				SEDUC				SMS				OUTROS				GERAL			
1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
15	46	18	21	37	38	0	25	10	30	30	30	22	33	20	25	19	38	20	23

Fofocas dos colegas																			
SEAS				SEDUC				SMS				OUTROS				GERAL			
1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
8	8	41	43	38	0	49	13	10	40	40	10	15	13	23	49	14	13	33	40

Intrigas internas																			
SEAS				SEDUC				SMS				OUTROS				GERAL			
1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
16	22	35	27	0	33	22	45	50	20	20	10	21	28	32	19	20	26	31	23

Na tabela 1, analisando as respostas secretaria por secretaria, sobre os problemas encontrados em relação à comunicação e relacionamento interpessoal, podemos concluir que: na SEAS o maior problema enfrentado pelos funcionários é a falta de comunicação (66%), seguida pela disseminação de informações erradas. Para os funcionários da SEDUC a falta de comunicação também é um grande problema (40%) e as informações erradas e intrigas internas dividem o segundo lugar. Diferentemente das anteriores, na área da Saúde a comunicação não aparece como um problema relevante, para 50% desses funcionários o

maior problema são as intrigas internas. Na categoria que inclui todos os outros representantes da Prefeitura a falta de comunicação também foi evidenciada (48%), seguida de informações erradas. No geral, o item mais assinalado com número 1, maior problema, também foi a falta de comunicação (51%), e as informações erradas ficaram em segundo lugar.

Tabela 2 - Problemas encontrados em trabalhar na PMS - alternativas relacionadas à administração e organização no ambiente de trabalho

Escala por ordem de importância – 1 para o maior problema e 5 para o menor problema, resultados apresentados em percentuais:

Chefe autoritário																								
SEAS					SEDUC					SMS					OUTROS					GERAL				
1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
36	16	16	12	20	38	0	0	13	49	20	0	20	20	40	19	9	15	17	40	22	7	12	14	45

Falta de divisão justa no trabalho																								
SEAS					SEDUC					SMS					OUTROS					GERAL				
1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
28	5	32	30	5	25	13	0	37	25	0	18	18	18	46	9	17	15	36	23	17	12	21	34	16

Falta de organização																								
SEAS					SEDUC					SMS					OUTROS					GERAL				
1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
36	22	18	20	4	23	36	18	9	14	31	31	19	13	6	34	31	15	13	7	37	25	20	13	5

Falta de integração entre os setores																								
SEAS					SEDUC					SMS					OUTROS					GERAL				
1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
23	32	27	13	5	22	30	26	16	6	0	30	40	10	20	30	24	22	20	4	22	30	26	16	6

Falta de benefícios para os funcionários																								
SEAS					SEDUC					SMS					OUTROS					GERAL				
1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
39	25	15	18	3	50	10	40	0	0	20	20	30	20	10	32	36	12	14	6	35	28	18	14	5

Pela tabela 2, podemos sintetizar a análise da seguinte maneira: na SEAS a escolha do maior problema foi bastante pulverizada, sendo que a falta de benefícios para os funcionários ficou em primeiro lugar, seguido por falta de organização e chefe autoritário.

Para SEDUC, o item falta de benefícios também foi escolhido como maior problema (50%), chefe autoritário também foi evidenciado (38%). Na SMS o maior índice de escolha como maior problema (31%) foi para a falta de organização. Para outras Secretarias a falta de organização também foi ressaltada (34%), seguida pela falta de benefícios aos funcionários (32%). No total geral também chama atenção a escolha desses dois itens.

Na parte aberta da questão outros problemas foram destacados, sendo a maioria em relação à organização do trabalho:

- carga horária extensa frente a demanda emocional que exige muito do profissional;
- falta plano de carreira para funcionários públicos;
- um dos problemas é a carga horária de 8 horas por dia na SEAS;
- falta todas as Secretarias trabalharem juntas;
- excesso de trabalho;
- espaço físico insuficiente para o desenvolvimento de todas atividades;
- diferença no tratamento e distribuição da tarefas;
- compromissos agendados sem prazo hábil para planejamento;
- falta de estrutura e políticas de atendimento;
- funcionário precisa ser melhor remunerado;
- falta equipe de planejamento de objetivos;
- as informações são pulverizadas e não disseminadas.

Cabe ressaltar que um único funcionário respondeu que não encontra problemas em trabalhar na Prefeitura.

Questão 9 - Sugestões para melhorar o relacionamento interno e a comunicação na PMS

A questão nove, totalmente aberta, foi respondida por 88% dos pesquisados. As respostas foram bem diversificadas, mas concordantes em relação à necessidade do trabalho em rede, maior integração e comunicação entre funcionários e serviços.

Seguem sugestões e expressões mais recorrentes:

- integração entre os serviços, trabalho em rede;
- continuar o trabalho em rede;
- maior boa vontade em relação ao trabalho em rede;
- interligar todas as Secretarias e equipamentos em rede, via computador;
- rede forte entre as Secretarias;
- a criação de uma rede efetiva que oportunize a troca de experiência;

- trabalho em rede é a melhor maneira de articular;
- uma rede de informações e serviços que possibilitaria uma melhora no atendimento;
- integração dos vários setores;
- capacitação por setores, reuniões entre toda equipe da PMS, planejamento e metas;
- trabalho integrado;
- maior transparência e valorização dos funcionários;
- menos memorandos, mais autonomia para todos nas ações;
- redução da carga de trabalho;
- definição clara para melhorar as relações na secretaria;
- melhor entendimento das atribuições peculiares a cada setor e maior integração entre os setores e serviços;
- fazer cumprir o que foi prometido;
- organizar os espaços físicos e respeitar os prazos para passar informações;
- maior participação dos funcionários na organização e planejamento das atividades;
- mais respeito aos funcionários e seus cargos;
- modificar a visão de gerenciamento e coordenação, passo inicial de relevante importância;
- se colocar no lugar dos outros;
- mudanças já;
- empenho dos funcionários concursados em melhorar os serviços que executam;
- que de fato tivesse em 1º plano a comunidade e que fosse um processo de gestão participativa;
- orientação quanto a competências e responsabilidades;
- melhor organização de equipamentos;
- melhor entendimento entre os departamentos;
- cada um faz a sua parte e todos pelo bem coletivo;
- entendimento e clareza sobre o que é servidor público;
- relações mais horizontais de chefias competentes;
- investimento em formação de líderes e de equipes, criar instrumentos de comunicação entre as Secretarias;
- desburocratizar;
- ter ética;

- capacitação para os funcionários, procurar adequar o perfil do funcionário a função desempenhada;
- falar a mesma língua mesmos objetivos e setores;
- rigor no cumprimento do trabalho, sem privilégios;
- maior divulgação dos eventos;
- mais comunicação e integração entre os membros do departamento;
- criar uma estratégia de comunicação semanal ou quinzenal onde as pessoas participem;
- comunicação por escrito das mudanças com antecedência;
- reuniões mensais;
- realização de encontros e apresentação de cada serviço;
- comunicação, diálogo, informações corretas e mais amor e paz;
- capacitações, dinâmicas, integração, comunicação clara por escrito;
- reuniões entre Secretarias, semestralmente com propostas e possíveis resultados;
- maior escuta por parte das chefias;
- para facilitar a comunicação rede de Internet;
- implantar programa de comunicação com os colaboradores e mais políticas de rh;
- fazer uma publicação específica para os funcionários da PMS;
- comunicação focada e objetivos claros;
- agilidade nas necessidades da sessão e comunicação sem ruídos;
- plano de carreira para todas as Secretarias;
- aproximação e conhecimento dos serviços da prefeitura;
- encontros intersetoriais e reuniões com equipes multidisciplinares;
- informações via circulares e memorandos e via chefes de sessão;
- implantar a comunicação para funcionários e eventos de integração/ouvidoria interna;
- promover maiores reuniões de acolhimento com visitas e valorização dos funcionários;
- aumentar o número de pessoal para tarefa de comunicação;
- reuniões mensais, treinamentos;
- encontros de formação;
- incentivo profissional comunicação via MSN corporativo;
- reuniões para passarmos nossos conhecimentos;
- reuniões com todos setores;
- comunicações atualizadas;

- ouvir mais o que o funcionário tem a dizer;
- informatizar os sistemas de comunicação;
- comunicar sempre por escrito, em reuniões e pelo DO;
- maior comunicação entre as próprias chefias para que as informações possam chegar dentro dos prazos.

O funcionário que respondeu não haver problemas em trabalhar na Prefeitura, na pergunta anterior, respondeu a essa questão com a seguinte colocação: “nenhuma sugestão, pois ano-a-ano os problemas são sanados”.

3.3.2. Análise dos dados

Como resposta à pergunta orientadora desta pesquisa – os funcionários públicos municipais são informados e envolvidos nos programas de governo? – percebeu-se que grande parte dos entrevistados sente-se desinformada e gostaria de estar mais envolvida e valorizada em relação à participação nos objetivos e metas dos programas de governo.

Por diversas evidências é possível afirmar que a comunicação da Prefeitura com seus funcionários ocorre de forma ocasional, verticalizada e, principalmente, descendente. Na pesquisa foi constatado que o principal veículo de informação para os servidores é o Diário Oficial de Santos. O periódico citado, além das publicações oficiais do executivo e do legislativo, contempla matérias jornalísticas com o objetivo principal de informar a população sobre assuntos de interesse público e divulgar ações do governo. Cabe ressaltar que o conteúdo do veículo já foi contestado publicamente, por requerimento de um representante do Legislativo, no ano de 1999, alegando uso indevido e promoção pessoal do prefeito, na época o pepebista Beto Mansur. Por essas características, pode-se concluir que a comunicação com o corpo funcional está longe de ser uma preocupação da editoria do Diário Oficial e que, na prática, o veículo serve a esse fim.

Também foi identificado que o público interno da Prefeitura gostaria de ter mais espaço para discussão e participação no planejamento das ações de sua competência. A ‘necessidade de diálogo’ foi repetida várias vezes, acompanhada da reivindicação por ‘reuniões compartilhadas’; ‘encontros periódicos’; ‘maneira democrática’, o que pode traduzir a solicitação por uma comunicação mais dirigida e aproximativa.

As questões que indagavam sobre o relacionamento entre funcionários e chefes e entre os setores, obtiveram respostas mais positivas do que negativas e regulares, exceto caso específico da Secretaria de Saúde. Com este resultado, podemos concluir que as dificuldades estão muito mais ligadas à falta de oportunidades de diálogo e integração, do que originalmente nos relacionamentos interpessoais.

As prováveis divergências partidárias e discordâncias políticas, entre funcionários e governo, não apareceram de forma concreta nas questões abertas do questionário. Percebeu-se que alguns representantes do grupo pesquisado, não identificados no momento da aplicação, demonstraram certa resistência em responder o questionário, sendo possível concluir que estejam entre os 11% que não devolveram o formulário. A insatisfação com a Administração foi claramente destacada em comentários às questões sobre relacionamento com chefe e problemas em trabalhar na Prefeitura, como por exemplo: ‘somos tratados como crianças’; ‘diferença no tratamento e distribuição de tarefas’; ‘falta plano de carreira’; ‘falta de respeito aos funcionários e seus cargos’; entre outras que representaram cerca de 5% do total. Nota-se que a maior parte das reclamações e reivindicações diz respeito à organização do trabalho, estrutura, planejamento e fluxo de informações, que podem ser considerados problemas comuns para diferentes segmentos organizacionais.

Como enfatizado anteriormente, as perguntas do questionário não puderam fazer alusão direta ao Programa Santos Criança, a pedido da coordenadora do Grupo Técnico e em concordância com o momento da capacitação. Mesmo assim, muitas respostas abertas manifestaram interesse e aprovação pela metodologia do trabalho em rede, foco específico do Programa, o que possibilita a credibilidade e atenção às estratégias e ações que estão sendo discutidas e propostas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a conclusão desta dissertação considerou-se que a temática pesquisada sobre modelos de administração pública gerencial, com base na gestão participativa e estruturada pela comunicação organizacional estratégica, é uma abordagem ainda inédita para os estudos acadêmicos e, principalmente, para a prática governamental.

No que se refere ao objetivo principal da pesquisa - realizar um estudo sobre a comunicação organizacional como recurso estratégico para desenvolver a integração e participação do público interno na administração pública - a revisão teórica demonstrou que todo estudo, elaborado com base nos conceitos de estratégia e complexidade, contempla evidências de que o envolvimento e a participação podem ser conquistados por processos dialógicos, sistêmicos e integrados, em qualquer tipo de organização.

Os pressupostos para incentivar a participação e o envolvimento, apresentados na bibliografia nacional e internacional, são aplicados em diversos casos de sucesso da administração organizacional. Na gestão de pessoas a informação compartilhada e a comunicação permanente são, há muito tempo, consideradas recursos fundamentais e estratégicos para garantir o 'Sistema Participativo' (LIKERT, 1975). A teoria da complexidade, baseada na ecologia dos sistemas, na solidariedade, no princípio dialógico e na argumentação, pressupõe o entendimento das contradições e do universo complexo, como condição primordial para se atingir uma situação de equilíbrio e sobrevivência para as organizações (MORIN, 2000, 2001a, 2001b, 2003). Reconhecidamente, as *performances* no ambiente organizacional são interacionais, contextuais e enraizadas nos padrões e significados compartilhados. Para que haja interação, ponto focal da *performance*, a comunicação deve tratar a organização como uma produção conjunta, buscando a legitimação e atribuição de sentido entre indivíduos. (CHAPMAN; PHILLIPS; PUTNAM, 2004).

Contando com um quadro de funcionários extremamente diverso, em suas origens, ideologias e formações, a administração pública encontra dificuldades muito específicas nos processos de comunicação e interação, que ainda são potencializadas pela abrangência e variedade de serviços prestados. A compreensão de todos os componentes culturais, históricos e humanos de uma organização pública é fundamental para o sucesso de novos modelos de gestão.

Como a comunicação dialógica e estratégica não é considerada prioridade para gestão interna na administração pública, e tampouco nos planos de governo e na elaboração

de programas, toda e qualquer inovação ou mudança tenderá a ser lenta e apresentar vários focos de resistência, dificilmente negociados.

Por isso a defesa da comunicação enquanto estratégia da organização, permanentemente negociada e de responsabilidade de todos os envolvidos no gerenciamento de pessoas, na articulação e no cumprimento da missão institucional. A comunicação não pode ser ‘departamentalizada’ e proporcionada por um único órgão no governo, como uma secretaria de comunicação, ela deve ser prevista em todas as ações da administração pública, fomentada por cada integrante dos níveis intermediários, com compromisso de incentivar a discussão e buscar o envolvimento de toda hierarquia.

É certo que a alta administração deve ser esclarecida e comprometida com a importância e o investimento em comunicação interna, mas para dar início à nova forma de gestão participativa, as ações interacionais e o fluxo de informações devem ser aprimorados no dia-a-dia de cada setor. A dependência de decisões de cúpula está relacionada às grandes ações intersecretariais, à criação de veículos internos que demandem custos, às políticas de recursos humanos e, principalmente, à formação de uma equipe técnica – e não apadrinhada politicamente - com visão ampla e estratégica para desenvolver o planejamento da comunicação governamental.

O Programa escolhido como objeto para o estudo de caso apresentou-se como um modelo ideal de administração gerencial, focado em objetivos comuns e na articulação, interna e externa. Embasado pela metodologia do trabalho em rede de colaboração, o Programa Santos Criança direcionou o olhar da Administração para os funcionários, seus relacionamentos e práticas de trabalho. Foi neste momento que ficou claro o desafio de promover a integração e aceitação de novos paradigmas.

Durante a realização da pesquisa, foi facilmente percebido que os funcionários querem ser ouvidos, no planejamento, na tomada de decisões e em todos os momentos que envolvam a sua atuação e de áreas que afetem o seu trabalho. Como foi evidenciado, essa não é uma prática corrente na administração pública, as comunicações e reuniões acontecem, normalmente, para transmitir informações, de cima para baixo, ou para definir papéis na operacionalização daquilo que em outras instâncias já foi planejado.

Devido ao conhecimento sobre procedimentos internos na Prefeitura, além de observações diretas em reuniões e eventos, é possível afirmar que parte dos funcionários, principalmente na Secretaria de Assistência Social, já executa ações baseadas na metodologia do trabalho em rede, compartilhando informações entre os serviços que atendam o mesmo público-alvo e até com organizações não governamentais. No entanto, o desafio está na

integração entre as diversas secretarias, de maneira sistêmica e com objetivos pré-definidos por um ‘programa de governo’ – atendimento integral, personalizado e com qualidade, às crianças e adolescentes do município de Santos.

De acordo com as colocações dos membros do Grupo Técnico, tanto nas entrevistas como nas falas em reuniões e eventos, o Programa Santos Criança não é um modelo concreto e palpável, caracteriza-se como um ‘conceito em construção, construção essa que deve ser compartilhada’. Pode-se concluir que a ‘construção compartilhada do Programa’, só será efetivamente levada a cabo por processos comunicacionais permanentes.

O Programa Santos Criança apesar de lançado há quase um ano, 26 de agosto de 2006, continua em processo de formação, algumas ações são divulgadas como parte do Programa - maior destaque é dado ao ‘Escola Total’ que é coordenado pela Secretaria de Educação com apoio de outras secretarias e em parceria com clubes e empresários da Cidade – mas a ‘rede integrada de serviços à criança’ ainda depende de vários fatores humanos, políticos e financeiros. Caminhos vêm sendo discutidos e apontados pelo Grupo Técnico, uma das grandes reivindicações é a viabilização de uma rede informatizada, essencial para a comunicação entre todos os serviços, mas por dificuldades orçamentárias ainda está longe de acontecer. O envolvimento dos funcionários pretende-se conquistar a partir da conclusão das capacitações, mas se não houver constância nos processos interacionais e dialógicos mais uma vez ocorrerá um conhecido fenômeno da administração pública: a descontinuidade.

A perenidade do Programa, classificado pelo Prefeito como um Programa da Cidade e não de governo, também está condicionada ao envolvimento de toda a sociedade santista: as organizações não-governamentais que atuam em parceria com serviços públicos; a iniciativa privada, que deve acreditar no governo para investir em ações sociais; e toda a comunidade que precisa conhecer plenamente seus direitos e utilizar-se dos benefícios de ações de verdadeiro interesse público e social.

BIBLIOGRAFIA

ALCÂNTARA, Araquém. **Projeto Dique**. Santos: Gráficos Burti, 1995.

AMORIM, Maria Cristina Sanches. Comunicação nas Organizações – Descobrendo possibilidades de Ação. In: DOWBOR, Ladislau; IANNI, Otávio; RESENDE, Paulo Edgar A.; SILVA, Hélio (Org.). **Desafios da Comunicação**. 2ª. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

ANDRADE, Arnon A. M. Complexidade e Comunicação. In: GALENO, Alex; CASTRO, Gustavo de; SILVA, Josimey Costa da (Org.). **Complexidade à flor da pele: ensaios sobre ciência, cultura e comunicação**. São Paulo: Cortez, 2003, p. 15-22.

ANDRADE, Jackeline Amantini de; CARVALHO, Cristina Amélia Pereira de. A inevitável conversação entre estudos organizacionais e administração pública - reflexões a partir de uma agenda de pesquisa. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – EnANPAD, 30, 2006, Salvador. **Trabalhos apresentados...** Salvador: Anpad, 2006. Disponível em: <http://www.anpad.com.br/eventos/enanpad/enanpad2006>. Acesso em: 02 de mar. 2007.

BAVA, Silvio Caccia. Participação, representação e novas formas de diálogo público. In: BAVA, Silvio Caccia; PAULICS, Veronika; SPINK, Peter (Org.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo: Polis, Programa Gestão Pública e Cidadania /EAESP/FGV, 2002, p. 75-104.

BARBOSA, Maria Valéria; DIAS, Nelson Santos; CERQUEIRA, Rita Márcia Martins. **Santos na formação do Brasil: 500 anos de história**. Santos: PMS/SMC/FAMS, 2000.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Comunicação Pública: alcances e limites do conceito. **Estudos de Jornalismo e Relações Públicas**. São Bernardo do Campo: Universidade Metodista de São Paulo, a. 4, nº 8, p. 51-62, dez. 2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Gestão pública para um Brasil de todos: um plano de gestão para o Governo Lula**. Brasília: MP, SEGES, 2003. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 03 de jan. 2007.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Programa de qualidade e participação na administração pública**. Brasília, DF, 1997.

BRASIL. Presidência da República – Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995.

BROSE, Markus. Descentralização e good government: como aperfeiçoar o desempenho dos governos locais? **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, n.3, p. 95-138, jul./set. 2002. Disponível em: <http://www.enap.gov.br>. Acesso em: 26 set. 2006.

CARBONE, Pedro Paulo. Cultura Organizacional do setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, v. 34, n. 2, p. 133-144, mar/abr. 2000.

CARDOSO, Onésimo de Oliveira. Comunicação Organizacional: novos desafios teóricos. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – EnANPAD, 30, 2006, Salvador. **Trabalhos apresentados...** Salvador: Anpad, 2006. Disponível em: <http://www.anpad.com.br/eventos/enanpad/enanpad2006>. Acesso em: 27 de nov. 2006.

CASALI, Adriana Machado. Entrevista com James Taylor: Comunicação organizacional – uma ciência híbrida. **Estudos de Jornalismo e Relações Públicas**. São Bernardo do Campo: Universidade Metodista de São Paulo, a. 3, nº 6, p. 9-15, dez. 2005.

CASTORIADIS, Cornelius. **A Instituição Imaginária da Sociedade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

CHAPMAN, Pamela; PHILLIPS, Nelson.; PUTNAM, Linda L. Metáforas da Comunicação e da Organização. In: CLEGG, S.; HARDY, C; NORD, W. **Handbook de estudos organizacionais: ação e análise organizacionais**. São Paulo: Atlas, 2004, v. 3. cap. 3. p. 77-125.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração de recursos humanos: fundamentos básicos**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. **Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

COLNAGO, Camila Krohling. **A comunicação organizacional como fator determinante para a construção da imagem institucional**. 2006. 155 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

DAVENPORT, Thomas H. **Ecologia da Informação – Porque só a tecnologia não basta para o sucesso na era da informação**. 6ª ed. São Paulo: Futura, 2003.

DIÁRIO OFICIAL DE SANTOS EM REVISTA. Santos: Secretaria de Comunicação Social / Prefeitura Municipal de Santos, jan. 2007.

DIÁRIO OFICIAL DE SANTOS. Atos Oficiais do Poder Executivo. Santos: Secretaria de Comunicação Social / Prefeitura Municipal de Santos, Ano 18, nº 4.266, p. 12, 26 de ago. 2006.

DIÁRIO OFICIAL DE SANTOS. Reforma Administrativa. Ed. extra. Santos: Secretaria de Comunicação Social / Prefeitura Municipal de Santos, Ano 17, nº 4.045, p. 01-36, 29 de set. 2005.

DOWBOR, Ladislau. **A Reprodução Social – descentralização e participação, as novas tendências.** Ed. revista e atualizada. Petrópolis: Vozes, 2003.

_____. A Comunidade Inteligente: visitando as experiências de gestão local. In: BAVA, Silvio Caccia; PAULICS, Veronika; SPINK, Peter (Org.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção.** São Paulo: Polis, Programa Gestão Pública e Cidadania /EAESP/FGV, 2002, p. 33-73.

_____. **Desafios da Globalização.** 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

DRUCKER, Peter. **O melhor de Peter Drucker: o homem.** São Paulo: Editora Nobel S. A., 2001.

EID, Alexandra Fabri. **Sistema de comunicação empresarial: a face humana da empresa.** 2002. 217f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade Estadual Paulista, Bauru, 2002.

FERRARI, Maria Aparecida. Relações públicas: função estratégica e responsabilidade social. **Estudos de Jornalismo e Relações Públicas.** São Bernardo do Campo: Universidade Metodista de São Paulo, a. 1, nº 1, p. 7-16, jun. 2003.

FIEDLER-FERRARA, Nelson. Ciência, Ética e Solidariedade. In: CARVALHO, Edgard de Assis. et al. **Ética, Solidariedade e Complexidade.** 3. ed. São Paulo: Palas Athena, 2001a. p. 29-47.

FORTES, Waldyr Gutierrez. **Relações públicas: processo, funções, tecnologia e estratégias.** 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Summus, 2003.

GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público.** Brasília: ENAP, n.4, p. 53-77, out./dez. 2002. Disponível em: <http://www.enap.gov.br>. Acesso em: 26 set. 2006

GRANDO, Giselle Bruno. Redes formais e informais por um diálogo interno mais eficaz. In: MARCHIORI, Marlene (Org.) **Faces da Cultura e da comunicação organizacional.** São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2006, p 223-238.

HORKEIMER, Max. Filosofia e Teoria Crítica. In: LIMA, Luiz Costa. **Teoria da cultura de massa: introdução, comentários e seleção de Luiz Costa Lima.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990. p. 163-169.

JEITO SANTISTA DE SER, O: edição comemorativa do 454 aniversário da fundação da cidade de Santos e 1500 anos de descobrimento do Brasil. Santos: PMS, 2000.

JUNQUILHO, Gelson Silva. Nem burocrata nem novo gerente: o caboclo e os desafios do Plano Diretor de Reforma do Estado no Brasil do Real. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, v. 38, n. 1, p. 137-156, jan/fev 2004.

KUNSCH, Margarida M. Krohling. Comunicação Organizacional: conceitos e dimensões dos estudos e das práticas. In: MARCHIORI, Marlene (Org.) **Faces da Cultura e da comunicação organizacional**. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2006, p 167-190.

_____. **Planejamento de relações públicas na comunicação integrada**. 4º ed. – revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Summus, 2003.

_____. **Relações públicas e modernidade: novos paradigmas na comunicação organizacional**. São Paulo: Summus, 1997.

LARA, Maurício. **As sete portas da comunicação pública** – como enfrentar os desafios de uma assessoria. Belo Horizonte: Gutenberg, 2003.

LEAL, Márcia Aparecida Pimentel. **A auditoria operacional e sua contribuição para a melhoria da gestão pública:** um estudo de caso da auditoria operacional da Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos em Pernambuco. 2006. 136 f. Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração, 2006.

LEVY, Evelyn. Ganhar e ganhar: estratégias de negociação bem sucedidas entre os municípios, os estados e a União. In: BAVA, Silvio Caccia; PAULICS, Veronika; SPINK, Peter (Org.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo: Polis, Programa Gestão Pública e Cidadania /EAESP/FGV, 2002, p. 173-192.

LIKERT, Rensis. **A organização humana**. São Paulo: Atlas, 1975.

_____. **Novos padrões de administração**. São Paulo: Pioneira, 1971.

LIMA, Gerson Moreira. Muito além da releasmania. In: BARROS FILHO, Clóvis de. **Comunicação na Pólis:** ensaios sobre mídia e política. Petrópolis: Vozes, 2002.

MACEDO, Rosa e Consultores. Como trabalhar em redes. In: Curso de Capacitação para desenvolver de forma articulada e integrada as diretrizes do Programa Santos Criança, 2007, Santos. **Apresentação multimídia**. São Paulo: [s.n.], 2007. 1 CD-ROM. Não paginado.

_____. **Proposta para a prestação de serviços técnicos de consultoria para implantação de Curso de Capacitação para desenvolver de forma articulada e integrada as diretrizes Programa Santos Criança**. São Paulo: [s.n.], 2006.

MARCHIORI, Marlene. Comunicação interna – um fator estratégico no sucesso dos negócios. In: MARCHIORI, Marlene (Org.) **Faces da Cultura e da comunicação organizacional**. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2006a, p 205-222.

_____. **Cultura e comunicação organizacional: um olhar estratégico sobre a organização**. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2006b.

MARINI, Caio. Aspectos contemporâneos do Debate sobre Reforma da Administração Pública no Brasil: a agenda herdada e as novas perspectivas. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado – RERE**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 1, março/abril/maio, 2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE>. Acesso em: 03 de jan. 2007.

MARTINS, Humberto Falcão. A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: MOTTA, Fernando C. Prestes; CALDAS, Miguel P. (Org.) **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997, p. 171-183.

MATUS, Carlos. **Adeus, senhor presidente - governantes governados**. São Paulo: FUNDAP, 1997.

MATTELART, Armand e Michèle. **História das teorias da comunicação**. 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1999.

MCGREGOR, Douglas. **Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

_____. **O lado humano da empresa**. São Paulo: Martins Fontes, 1980.

MIRAULT, Maria Angela Coelho. **Relações públicas: comunicação e entendimento**. Campo Grande: Ed. UNIDERP, 2005.

MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

MORIN, Edgar. **O método 1: a natureza da natureza**. 2. ed. Porto Alegre: Sulina, 2003.

_____. **Terra pátria**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria Sulina Editora, 2002.

_____. A ética do sujeito responsável. In: CARVALHO, Edgard de Assis. et al. **Ética, solidariedade e complexidade**. 3. ed. São Paulo: Palas Athena, 2001a. p. 65-77.

_____. **Introdução ao pensamento complexo**. 3. ed. Lisboa: Instituto Piaget, 2001b.

MORIN, Edgar; MOIGNE, Jean-louis Le. **A inteligência da complexidade**. 2.ed. São Paulo: Peirópolis, 2000.

MOTTA, Fernando C. Prestes; VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia De. **Teoria geral da administração**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

MOURA, José Carlos. Administrando na complexidade. **Revista Científica do IMAPES**. Sorocaba: IMAPES, v. 3, n. 3, p. 86-87, 2005. Disponível em <[http://www.imapes.br/site/imapes/revista/revista 2005](http://www.imapes.br/site/imapes/revista/revista%202005)>. Acesso em: 20 de nov. 2006.

NASSAR, Paulo. A comunicação como valor estratégico. In: MARCHIORI, Marlene (Org.) **Faces da Cultura e da comunicação organizacional**. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2006, p 205-222.

NEVES, José Mario d'Avila. **A face oculta da organização: a microfísica do poder na gestão do trabalho**. Porto Alegre: Sulina, 2005.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. A mudança difícil: notas sobre a reforma do Estado e recursos humanos. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, v. 33, n. 6, p. 61-88, nov/dez 1999.

NOVOS CAMINHOS. **Jornal A Tribuna**, Santos, p. A2, 26 mai. 1998.

OLIVEIRA, Ivone de Lourdes; PAULA, Carine Fonseca de. Comunicação organizacional e relações públicas: caminhos que se cruzam, entrecruzam ou sobrepõem? **Estudos de Jornalismo e Relações Públicas**. São Bernardo do Campo: Universidade Metodista de São Paulo, a. 3, nº 6, p. 17-27, dez. 2005.

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

_____, Maria José da Costa. Gestão Pública, Comunicação e Cidadania: o caso da Prefeitura Municipal de Campinas. In: Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 26., 2003, Belo Horizonte. **Trabalho apresentado...** Belo Horizonte: Intercom, 2003. Disponível em: <http://reposcom.portcom.intercom.org.br>. Acesso em: 02 de mar. 2007.

OUCHI, William. **Teoria Z: como as empresas podem enfrentar o desafio japonês**. 10ª ed. São Paulo: Editora Nobel S. A., 1985.

PACHECO, Regina Silvia. Política de recursos humanos para a reforma gerencial: realizações do período 1995-2002. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, n.4, p. 78-105, out./dez.. 2002. Disponível em: <http://www.enap.gov.br>. Acesso em: 19 set. 2006

PACHECO, Regina Silvia. Administração Pública Gerencial: desafios e oportunidades para os municípios brasileiros. **O Município no século XXI: Cenários e Perspectivas**. São Paulo: Cepam. [1999]. Disponível em: <http://www.cepam.sp.gov.br/cepam30anos>. Acesso em: 18 de set 2006.

PAPA, João Paulo Tavares. **Plano de Governo SANTOS XXI – Compromisso com o desenvolvimento econômico e social**. Santos: [s.n.] 2004.

PINHO, José Benedito. **Comunicação nas organizações**. Viçosa: Ed. UFV, 2006.

PIRES, Maria Coeli Simões. Reforma administrativa: Reflexões sob a perspectiva político-filosófica. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 34, v. 133, p. 233-251, jan./mar. 1997. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/web/cegraf/rii>. Acesso em: 18 de set 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS. **Apresentação do Programa Santos Criança**. Santos: SECOM, 2006. 1 CD-Rom. Não paginado.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS. **Santos, berço do voluntariado no Brasil**. Santos: PMS/SECOM/FSS, 2001.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1989.

_____. **Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração**. 2ª ed. Rio de Janeiro: F.G.V, 1983.

_____. **Administração e estratégia do desenvolvimento: elementos de uma sociologia especial da administração**. Rio de Janeiro: F.G.V, 1966.

RANKING favorece Santos. **A Tribuna**, Santos, 24 jan. 2003. Caderno Local, p. 3.

REZENDE, Flávio da Cunha. O dilema do controle e a falha seqüencial nas reformas gerenciais. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, n.3, p. 53-77, jul./set. 2002. Disponível em: <http://www.enap.gov.br>. Acesso em: 26 set. 2006.

SILVA, Anielson Barbosa da; REBELO, Luiza M. Bessa. A emergência do pensamento complexo nas organizações. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, v. 37, n. 4, p. 777-796, jul./ago. 2003.

SILVA, Ricardo Marques da; ALEXANDRINO, Carlos Mauri. **Sombras sobre Santos: o longo caminho de volta**. Santos: SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA, 1988.

SIMÕES, Roberto Porto. **Relações Públicas e Micropolítica**. 2. ed. São Paulo: Summus, 2001.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 18, n. 2, p. 27-41, abr/jun 2004. Disponível em 22 de fev. 2007.

SOUZA, Eda Castro Lucas de. A capacitação administrativa e a formação de gestores governamentais. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, v. 36, n. 1, p. 73-88, jan/fev 2002.

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

_____. **Cultura, poder, comunicação e imagem: fundamentos da nova empresa**. São Paulo: Pioneira, 1991.

_____. **Comunicação empresarial, comunicação institucional: conceitos, estratégias, sistemas, estrutura, planejamento e técnicas**. São Paulo: Summus, 1986.

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS. **O grão do trigo: mapa da exclusão/inclusão da região metropolitana da baixada santista**. Santos: Universidade Católica de Santos, 2005. 1 CD-ROM. Não paginado.

VALENTE, Célia; NORI, Walter. **Portas abertas: a experiência da Rhodia novos caminhos da comunicação social na empresa moderna**. São Paulo: Best Seller, 1990.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso – planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiro de perguntas para entrevista com membros do Grupo Técnico

1. Na sua opinião, quais dificuldades estão sendo encontradas na concretização dos objetivos do Santos Criança?
2. Como você avalia a comunicação interna na PMS, mais especificamente 'entre e dentro' das secretarias envolvidas no Santos Criança? Justifique, se puder.
3. E sobre a comunicação institucional / oficial do Santos Criança, qual a sua avaliação?
4. Qual a sua opinião sobre o envolvimento e participação dos funcionários / técnicos (as pontas) em relação ao Santos Criança? Justifique, se puder.
5. Que avaliação você faz em relação ao envolvimento e conhecimento dos secretários municipais e principais chefias no Santos Criança?

APÊNDICE B – Modelo do questionário aplicado junto aos funcionários selecionados

A sua opinião é muito importante. Gostaria que respondesse este questionário com a máxima sinceridade, o objetivo é realizar um estudo sobre a comunicação no seu ambiente de trabalho. Agradeço a colaboração.

QUESTIONÁRIO - SECRETARIA.....

1) Em relação aos programas de governo da PMS, você se considera?

bem informado pouco informado não informado

2) Você conhece as metas do Plano Plurianual do governo, na sua área de competência?

sim não parcialmente

3) Como você é informado sobre as mudanças ocorridas na PMS e outras informações gerais:

- diretamente do seu chefe
 pelo Diário Oficial
 por escrito (ofícios, memorandos, cartas, comunicações internas)
 reuniões gerais / setoriais / departamentais
 pelos colegas
 outros.

Quais?.....

4) Como você avalia o relacionamento entre os funcionários e chefes do seu departamento / secretaria?

muito bom bom regular ruim

Explique porque:.....

5) Como você classifica o relacionamento existente entre o seu setor e outros setores?

muito bom bom regular ruim

Explique porque:.....

6) Como você gostaria de tomar conhecimentos das suas tarefas?

- por escrito
 pelo chefe
 pelos colegas
 outros modos. Quais?

7) Na sua opinião qual a melhor maneira de circular as informações dentro da sua secretaria?

- por escrito
 pelo chefe
 em reuniões
 mural
 outros modos. Quais?

.....

8) Quais os problemas que você encontra em trabalhar na PMS? Para cada um dos 'blocos' enumere por ordem de importância.

a) 1 a 4 (1 para maior problema)

- falta de comunicação
- informações erradas
- as fofocas dos colegas
- as intrigas internas

b) 1 a 5 (1 para maior problema)

- chefe autoritário
- falta de divisão justa do trabalho
- falta de organização
- falta de integração entre o setores
- falta de benefícios para funcionários

Não tem problemas ()

Outros. Quais?

.....

9) Dê sua sugestão para melhorar o relacionamento interno e a comunicação na PMS:

.....

.....

.....