

**INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA**  
**ESCOLA SUPERIOR DE COMUNICAÇÃO SOCIAL**

---

Mestrado em Gestão Estratégica das Relações Públicas

2008/2010

**Modelo de Diagnóstico da Comunicação Interna nos organismos da  
Administração Pública Portuguesa**

---

Olga Maria Heise do Vale Archer Moreira

Escola Superior de Comunicação Social

Orientador

Prof. José António Mendes Viegas Soares

Escola Superior de Comunicação Social

Setembro 2011

**Modelo de Diagnóstico da Comunicação Interna nos organismos da  
Administração Pública Portuguesa**

## **Resumo**

Propõe-se neste trabalho de projecto apresentar um Modelo de Diagnóstico da Comunicação Interna nos organismos da Administração Pública Portuguesa. Pretende-se compreender como é entendida a Comunicação Interna e quais os benefícios que traz para a organização, quais as ferramentas que utiliza, que sistema de comunicação interna impera na organização e que modelo ou modelos de relações públicas são praticados. São, também, considerados os diversos papéis que o profissional de relações públicas pode desempenhar.

Palavras-Chave: Relações Públicas, Comunicação Interna, Sistemas e Modelos, Administração Pública Portuguesa.

## **Abstract**

In this project work we intend to present – a Diagnostic Model in the area of internal communication within the Portuguese public administration. The aim is to understand the meaning of Internal Communication to the public administration leaders. What benefits it brings to the organization, which tools there used in different settings, what is the internal communication system that prevails in the organization and which model or models of public relations are practiced. We also considered the different roles those public relations professionals can play.

Keywords: Public Relations, Internal Communication, Systems and Models, Portuguese Public Administration.

## **Agradecimentos**

A todos quantos contribuíram, de alguma forma, para que este trabalho fosse desenvolvido, ficam registados os meus agradecimentos.

Em especial, agradeço, ao professor Viegas Soares a quem deixo um reconhecimento muito particular. Como orientador sempre se mostrou disponível em me ajudar a transpor as barreiras que ao longo dos meses se foram deparando. Pelo incentivo dado e pela partilha do saber, o meu profundo agradecimento.

Também à Professora Doutora Mafalda Eiró-Gomes que, como professora coordenadora do mestrado, esteve presente com palavras de alento e cujas aulas proporcionaram uma transmissão enriquecedora de conhecimentos, agradeço.

À Direcção da Secretaria-Geral do Ministério da Administração e aos funcionários um profundo reconhecimento pela disponibilidade demonstrada para a realização do presente projecto. Pela atitude colaborativa e pela celeridade no preenchimento dos questionários apresentados, obrigada. Sem o espírito de colaboração e entejuda demonstrado por todos quanto na SGMAI foram chamados a colaborar não teria sido possível concretizar este trabalho.

Agradeço ao meu irmão João Luís Archer Moreira pela disponibilidade e ajuda dispensada ao longo das semanas e meses de realização deste projecto.

Dedico este trabalho aos meus pais, Maria Helena e Luís Filipe Archer Moreira.

## **Abreviaturas, Siglas e Acrónimos**

CITIUS – Projecto de desmaterialização dos processos nos tribunais judiciais portugueses.

CRP – Constituição da República Portuguesa

d.C. – depois de Cristo

DIRP – Divisão de Informação e Relações Públicas

DGAEP – Direcção Geral da Administração e Emprego Público

FDIRP – Funcionários da Divisão de Informação e Relações Públicas

MAI – Ministério da Administração Interna

MFAP – Ministério das Finanças e da Administração Pública

PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central

SG – Secretaria-Geral

SGMAI – Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna

SIMPLEX – Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa

SIMPLIS – Programa de Simplificação Administrativa de Lisboa

SOPCOM – Sociedade Portuguesa de Ciências da Comunicação

Ressalva-se que este trabalho não foi redigido segundo as normas do novo acordo ortográfico.

## Índice

	<b>Págs.</b>
<b>Capítulo I - Evolução Histórica da Administração Pública em Portugal</b>	<b>- 5 -</b>
I.1. - Conceito de Administração Pública	- 5 -
I.2. - Fases da História da Administração Pública Portuguesa	- 6 -
I.2.1. - A Administração Pública no Estado Medieval	- 6 -
I.2.2. - A Administração Pública no Estado Absoluto	- 8 -
I.2.3. - A Administração Pública no Estado Liberal de Direito	- 8 -
I.2.4. - A Administração Pública no Estado Social de Direito	- 9 -
I.2.5. - A Administração Pública ao entrar do século XXI	- 10 -
I.3. - Conclusão	- 11 -
<b>Capítulo II - Organizações e Sistemas</b>	<b>- 12 -</b>
II.1. - Organizações	- 12 -
II.2. - Estrutura Organizacional	- 13 -
II.3. - A Organização da Administração Pública em Portugal	- 20 -
II.4. - Teoria Geral dos Sistemas	- 23 -
II.5. - Conclusão	- 27 -
<b>Capítulo III - Identidade Organizacional, Cultura Organizacional e Valores Organizacionais</b>	<b>- 28 -</b>
III.1.- Identidade Organizacional	- 28 -
III.2. - Cultura Organizacional	- 32 -
III.3. – Valores Organizacionais	- 34 -
III. 4. – Conclusão	- 36 -

<b>Capítulo IV - Relações Públicas e Comunicação Interna</b>	<b>- 37 -</b>
IV.1. - Relações Públicas	- 37 -
IV.2. - Modelos de Relações Públicas	- 38 -
IV.3. - Os papéis do profissional de relações públicas	- 42 -
IV.4. - Os Públicos	- 44 -
IV.5. - Comunicação Interna	- 47 -
IV.5.1. - Comunicação Interna: Missão, funções, objetivos	- 53 -
IV.5.2. - Comunicação Interna: Tipos de Informação	- 56 -
IV.5.3. - Níveis de Comunicação Interna: Interpessoal, Grupal, Organizacional	- 56 -
IV.5.4. - Comunicação Interna: Instrumentos e Meios	- 57 -
IV.5.4.1. - Instrumentos de Comunicação Escrita	- 57 -
IV.5.4.2. - Instrumentos de Comunicação Oral	- 58 -
IV.5.4.3. - Instrumentos de Comunicação Audiovisual	- 59 -
IV.5.4.4. - Instrumentos de Comunicação Electrónica	- 59 -
IV.5.4.5. – Social Media	- 60 -
IV.5.4.6. - Eventos	- 61 -
IV.5.4.7. – Actividades Lúdicas	- 61 -
IV.6. – Conclusão	- 61 -
<b>Capítulo V – Apresentação do modelo de diagnóstico da comunicação interna nos organismos da administração pública portuguesa - Desenvolvimento do Modelo e Apresentação de Resultados</b>	<b>- 63 -</b>
V.1. – Caracterização da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (SGMAI)	- 65 -
V.2. – O Modelo de Diagnóstico	- 67 -
V.2.1. – Investigação	- 72 -
<b>V.2.1.1. – Apresentação de Resultados da Fase de Investigação</b>	<b>- 77 -</b>
V.2.2. - Planificação	- 93 -
V.2.3. – Acção/Comunicação	- 93 -
V.2.4. - Avaliação	- 93 -
V.3. - Conclusões	- 94 -

V.4. – Críticas e Sugestões	- 100 -
<b>Referências bibliográficas</b>	<b>- 101 -</b>
<b>Outras Referências</b>	<b>- 105 -</b>

## **Índice de Figuras, de Gráficos e de Tabelas**

	<b>Págs.</b>
<b>Figuras</b>	
Figura 1 – Interação entre os Níveis Macro e Micro da Organização	- 24 -
Figura 2 – A Organização e o Ambiente	- 25 -
Figura 3 – Os Fluxos da Comunicação Interna numa Organização	- 55 -
Figura 4 – Organograma da Secretaria-Geral do MAI	- 78 -
Figura 5 – A Secretaria-Geral do MAI	- 80 -
<b>Gráficos</b>	
Gráfico 1 – Perfil da Comunicação Interna na SGMAI	- 92 -
<b>Tabelas</b>	
Tabela 1 – Configurações da Estrutura	- 20 -
Tabela 2 – Organização da Administração Pública – Dois Modelos	- 22 -
Tabela 3 – Características dos Quatro Modelos de Relações Públicas	- 41 -
Tabela 4 – Tipo de Públicos	- 46 -
Tabela 5 – Grelha de Análise da Secretaria-Geral - DIRP	- 77 -
Tabela 6 – Famílias de Valores da Administração Pública	- 79 -
Tabela 7 – Caracterização dos Inquiridos	- 81 -
Tabela 8 – Médias dos julgamentos dos seis valores	- 82 -
Tabela 9 – Desvio-Padrão dos julgamentos dos seis valores	- 83 -
Tabela 10 – Modelos de Comunicação	- 84 -
Tabela 11 – Modelos de Relações Públicas	- 85 -
Tabela 12 – Papéis do Profissional de Relações Públicas	- 86 -
Tabela 13 – Análise de Aserção Avaliativa	- 87 -

Tabela 14 – Ferramentas de Comunicação Interna – Sistema Escrito	- 88 -
Tabela 15– Ferramentas de Comunicação Interna – Sistema Electrónico	- 90 -
Tabela 16– Ferramentas de Comunicação Interna – Sistema Oral	- 91 -

## **Introdução**

A comunicação interna é considerada uma ferramenta importante, na verdade estratégica, sendo responsável pelo crescimento contínuo de uma organização. A comunicação interna de uma organização tem como responsabilidade informar e motivar todos os funcionários dos diferentes níveis hierárquicos, motivando-os no sentido de uma maior contribuição para o alcance dos objectivos da organização.

A escolha do tema deve-se, em primeiro lugar, ao interesse que esta área específica da comunicação nos suscita e, em segundo lugar, à pouca importância que os organismos da administração pública atribuem a esta comunicação.

Nos dias de hoje os profissionais de relações públicas têm uma responsabilidade acrescida na gestão da comunicação interna. São inúmeros os factores com que as organizações actuais se deparam. Incerteza dos mercados, estrangimentos orçamentais, incertezas quanto ao futuro e quanto ao número de funcionários que integram as organizações hoje e amanhã. Este clima de dúvida permanente quanto ao futuro das organizações e dos respectivos funcionários gera um ambiente organizacional tenso e de dubiedade em relação à continuidade. Os boatos surgem, muitas vezes, e a instabilidade instala-se. Ora, perante tal quadro, urge que a comunicação nas organizações flua.

O planeamento e a administração da comunicação interna estão directamente ligados ao lugar ocupado pela comunicação e pelos profissionais dessa área nas organizações e, no caso concreto, na administração pública, ao seu poder de acção e de decisão para as questões que dizem respeito à comunicação.

Nas relações que as pessoas estabelecem nas organizações é imperioso que se encontre um espaço em que a comunicação e o entendimento sejam uma realidade. Um espaço de partilha.

A tarefa do comunicador não é fácil. As instituições públicas vivem momentos de insatisfação generalizada a todos os níveis hierárquicos e serviços. Insatisfação não só com as políticas salariais adoptadas, mas também com os critérios de avaliação introduzidos, com a perda do sentimento de pertença e com a incerteza da manutenção dos postos de trabalho.

Cultivar o diálogo e direccioná-lo para a meta da satisfação com o trabalho, com a convivência interna e com outros anelos, por exemplo, o reconhecimento de uma

postura inovadora, são alguns dos desafios dos profissionais da área da comunicação das instituições públicas a nível interno porque as organizações são um conjunto de interacções entre actores que produzem, trocam e descodificam informações. Segundo Duterme (2002, p.125) “a informação, é a ordem (da organização). Essa produção e esse tratamento da informação são constantes na organização (sistema de comunicação).”

Os profissionais de relações públicas devem contribuir para o diálogo e para a compreensão entre as organizações, os grupos e as pessoas e dentro das organizações.

A revisão da literatura, que precedeu a realização deste projecto, evidenciou que a comunicação numa organização deve ser compreendida como um meio fundamental para ajudar a alcançar um bom ambiente interno, além de motivar os colaboradores, e assim contribuir para a prossecução da missão, da visão e dos objectivos dos organismos.

Neste projecto apresenta-se um modelo para o diagnóstico da comunicação interna a aplicar nos organismos da administração pública portuguesa.

No capítulo I afluamos a evolução histórica da Administração Pública em Portugal.

No capítulo II debruçamo-nos sobre os conceitos de organização e estrutura organizacional, aludimos à organização da administração pública e comentamos a Teoria Geral dos Sistemas.

No capítulo III abordamos ainda a identidade, a cultura e os valores organizacionais demonstrando a importância da comunicação na formação destes três conceitos.

No capítulo IV analisamos os diversos modelos de relações públicas segundo Grunig, apresentamos os diversos papéis que o profissional de relações públicas pode desempenhar numa organização e definimos comunicação interna, quais as suas funções na organização e os instrumentos que podem ser utilizados. Expomos as funções que a comunicação interna desempenha nas organizações.

No capítulo V apresentamos a proposta de Modelo de diagnóstico da comunicação interna nos organismos da administração pública portuguesa, propondo-nos, assim,

facilitar o trabalho dos profissionais de relações públicas na área da comunicação interna.

O modelo apresentado conjuga a análise dos valores que a organização defende e a percepção dos mesmos pelos funcionários e o seu alinhamento com o modelo de comunicação interna praticado.

Historicamente as instituições públicas não cultivam a preocupação com os seus públicos internos, aliás, estes relacionamentos têm um problema de base que dificulta a comunicação interna – a heterogeneidade dos grupos. Estes grupos dividem-se em vários segmentos com características e objectivos diferentes e até discrepantes. Existe uma grande diversidade de linguagem, de filosofia, de idades, de nível de escolaridade, de competências e de valores. E nesta disparidade residem os vários problemas de relacionamento entre os níveis ascendente, descendente e horizontal mas também aí incide o esmero na comunicação. A comunicação interna não pode ignorar que cada indivíduo se encontra inserido em grupos, contextos e situações formais e informais dentro e fora das organizações e que esta inserção é decisiva para a interpretação das mensagens a transmitir. É um desafio a ser ultrapassado. O desenvolvimento da comunicação interna pressupõe que comunicar com o público interno pode afirmar a coesão e o sentimento de partilha à organização, o que conduz a um melhor desempenho. A fluidez da comunicação é fundamental para a transparência, a segurança e a estabilidade.

E tendo em atenção que os dirigentes dos organismos da administração pública ainda não se encontram deveras sensibilizados para a importância da comunicação interna considera-se pertinente a apresentação do presente projecto – Modelo de diagnóstico da comunicação interna nos organismos da administração pública portuguesa. Muito há que caminhar na administração pública portuguesa até que as relações públicas não sejam mais percebidas como organização de eventos e passem a ser encaradas como mediadoras e gestoras de conflitos e de imagem exercendo uma função estratégica nas organizações.

**A questão de partida deste projecto consiste em saber** como é percebido o papel da Comunicação Interna nos organismos da Administração Pública Portuguesa.

Com base nesta questão construiu-se um modelo de diagnóstico tendo como objectivos:

- a) Caracterizar o organismo;
- b) Caracterizar o modelo de relações públicas praticado;
- c) Caracterizar a comunicação interna praticada;
- d) Definir o perfil da comunicação interna.

O Modelo de Diagnóstico foi aplicado na Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (SGMAI).

## **Capítulo I - Evolução Histórica da Administração Pública em Portugal**

### **I.1. - Conceito de Administração Pública**

Antes de dar início à temática respeitante à evolução da Administração Pública em Portugal, urge definir, primeiramente e ainda que de modo sucinto, o conceito de “administrar”.

Assim, e fazendo uso da definição jurídica adoptada, mormente, pelo Prof. Afonso Queiró, designadamente, nas suas “Lições de Direito Administrativo”, o conceito “administrar”, remonta às expressões latinas “*ad ministrare*” que significa gestão e/ou serviço e “*ad manus trahere*” que significa gestão da administração.

Resulta, conseqüentemente, das expressões acima adoptadas, a eminente relação de hierarquia no seio da administração, sendo que, ao se acrescentar a expressão “público” o serviço atrás definido estende-se aos cidadãos, à comunidade, visando o interesse público da colectividade interligado com os aspectos organizativos e funcionais.

Com efeito, e para o professor de Coimbra, administrar será assim, agir ao serviço de determinados fins e com vista a realizar determinados resultados.

Por sua vez, a Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP) define administração pública como “um conjunto de serviços, organismos e agentes do Estado, e demais pessoas colectivas públicas, que asseguram em nome da colectividade a satisfação regular e contínua das necessidades colectivas, nomeadamente, nos domínios da segurança, da cultura, da saúde e do bem-estar das populações”. Traduz-se assim, num conjunto de serviços que asseguram as necessidades da comunidade de forma regular e permanente, principalmente nas áreas da segurança, da cultura, da educação e da saúde.

Contudo, definir o conceito de Administração Pública não se revela tarefa fácil, sendo que, ao longo da história, designadamente, desde o século XIX, se foram desenvolvendo duas tentativas de definições de Administração Pública, assentes em duas ideias/ correntes ideológicas fundamentais:

a) **Crítério orgânico ou formal:** em que a concepção de Administração Pública corresponde ao conjunto dos órgãos, serviços e agentes do Estado e demais entidades públicas, que asseguram a prossecução das necessidades colectivas.<sup>1</sup>

b) **Crítério material ou objectivo:** segundo o qual a Administração Pública tem por objecto única e exclusivamente, a prossecução das funções meramente administrativas, é o que corresponde à Administração Pública. Esta é actualmente, a definição mais comum adoptada pela doutrina administrativa portuguesa.

## **I.2. - Fases da História da Administração Pública Portuguesa**

A evolução histórica da Administração Pública que ora iremos ainda, que de forma breve e sumária, abordar teve o seu início no Estado Medieval do século V d.C. e o seu apogeu com o Estado Absoluto dos séculos XVII e XVIII.

Posteriormente, com a Revolução Francesa de 1789, procedeu-se à transição do Velho Regime para o Novo Regime, que culminou com o Estado Liberal de Direito do século XIX e deu origem ao actual Estado Social de Direito dos séculos XX e XXI.

### **I.2.1. - A Administração Pública no Estado Medieval**

Durante o decurso da Idade Média, período que decorreu, sensivelmente, entre o século V d.C. e o século XV e apesar da implementação do regime feudal – mais concretamente na Península Ibérica o designado regime senhorial – constata-se uma forte descentralização do poder do Estado em prol do *ius dominium*, (poder local) designadamente, nas várias instituições religiosas, com predominância para a Igreja Católica, em virtude da forte dispersão de povoamento que originou uma necessidade premente de auto-organização das populações locais.

Na Idade Média o rei era o centro do poder. O poder efectivo era exercido pelos diversos funcionários que substituíam o rei, nomeadamente, no comando militar, na administração civil do reino e na promulgação das leis.

---

<sup>1</sup> A doutrina administrativa portuguesa teve como defensor máxima desta corrente, o Prof. Marcelo Caetano.

Com efeito, por essa altura, o Estado não se ocupava das funções educativas, culturais, sociais, nem tão pouco de tarefas sociais. Tais funções cabiam, essencialmente, à Igreja Católica e às demais instituições, tais como, as Misericórdias.

Contudo, é no decurso da Idade Média que se dá início ao surgimento de alguns órgãos centrais, tais como, a *Cúria Régia* que no seu seio integrava religiosos, homens ricos e membros da família real. Este grupo tinha a sua sede na corte e fazia parte do conselho do rei possuindo iniciativa legislativa e capacidade de decisão, a figura dos *Alferes - Mor*, bem como dos funcionários régios que tinham como função proceder à cobrança de impostos para o erário público surge nesta altura.

Com o crescimento do poder real nos séculos XIII e XIV constata-se a necessidade da criação de novos empregos na vertente da manutenção da ordem pública e da administração da justiça.

No entanto, sensivelmente, a partir do século XIV, a Coroa verificou que tratando-se de funções de manifesto interesse colectivo, não podia a mesma deixar de as regulamentar e fiscalizar.

Esta centralização do poder régio levou a uma maior intervenção dos poderes públicos nas várias tarefas de administração pública das colectividades (exemplo desse período, são as chamadas *Ordenações Manuelinas e Filipinas* do século XVI e as *Ordenações Afonsinas* no século XV).

O desenvolvimento social acima descrito originou necessariamente, o fortalecimento do poder real com o intuito de submeter a nobreza e a Igreja Católica ao poder da Coroa, passando o Rei a ser o supremo legislador e supremo juiz culminando na máxima "*The King can do no wrong*".

A concentração dos poderes administrativo, político e judicial na pessoa do rei aumenta no período da expansão colonial. Com efeito, introduzem-se alterações no sistema administrativo, em especial na Administração Central, com a criação de um gabinete composto por ministros ou secretários que tinha por objectivo a justiça (fiscalização e administração da justiça) nas terras senhoriais.

A administração territorial do reino, no século XV, dividiu-se em seis províncias ou comarcas e perdurou até às reformas introduzidas pela Reforma Liberal em meados do século XIX (de realçar que só o Algarve era possuidor da categoria de reino).

### **I.2.2. - A Administração Pública no Estado Absoluto**

No regime absoluto, e conforme o acima descrito, a Coroa exercia de modo supremo e centralizado as funções de legislar, administrar e julgar.

O soberano era assim, Senhor Absoluto e Divino da Nação, intervindo, regulando, ordenando e legislando sobre todos os domínios da vida social, cultural e económica da Nação, ocupando-se inclusivamente, de questões privadas e particulares dos seus súbditos.

Esse período do Estado Absoluto é assim designado por muitos autores como o “Estado de bem-estar” ou “Estado polícia”, caracterizando-se, por uma centralização completa do poder real e uma extensão máxima do poder discricionário da Coroa, com a ausência total de vinculação ao Direito, que não fosse a vontade suprema do Monarca, atente-se na frase evocada por Luís XIV – “*L’Etat c’est moi*”.

Em Portugal, o Estado afirma o seu domínio, abolindo o sistema feudal e procedendo a um ataque feroz à nobreza, aos jesuítas, às misericórdias e às Universidades bem como às reformas pombalinas ocorridas no século XVIII.

### **I.2.3. - A Administração Pública no Estado Liberal de Direito**

A Revolução Francesa de 1789 destruiu de modo radical o autoritarismo tradicional da Monarquia que advinha da Idade Média, substituindo tal concepção pelos ideais de liberdade, fraternidade e igualdade que pressupõem, na sua essência, uma total e absoluta separação de poderes.

Nasce assim, o Estado Liberal de Direito, assente no princípio fundamental de separação de poderes, que atribui ao Estado o poder de administrar (poder executivo), ao Parlamento o poder de legislar (poder legislativo), e aos Tribunais o poder de julgar (poder judicial).

Esta concepção de separação de poderes, emanada da revolução liberal teve como consequência, entre outras, a recondução do papel do Estado a uma administração da Ordem e Segurança Pública, relegando os domínios económicos, sociais e culturais para a livre concorrência do mercado - “*laissez faire, laissez passer*”.

Com a revolução liberal introduzem-se em Portugal mudanças profundas na organização e administração do território. Com efeito, a Constituição Portuguesa de 1822 estabeleceu um novo regime político-administrativo, liberal e descentralizado, com a adopção de uma concepção minimalista de intervenção do Estado na sociedade.

Com efeito, é no decurso desse período do século XIX, que surgem as primeiras figuras jurídicas de parcerias entre a Administração Pública e os particulares, onde aquela, para efeitos de prossecução de funções sociais, económicas e culturais das populações, delegava na sociedade civil, o prosseguimento de tais tarefas, por meio, designadamente, de contratos administrativos (encontramos aqui o início das actuais parecerias público/privadas).

#### **I.2.4. - A Administração Pública no Estado Social de Direito**

Ao longo do século XIX e início do século XX, face à concepção de intervenção minimalista do Estado nos domínios sociais, económicos e culturais da sociedade civil, a Administração Pública foi delegando o cumprimento de inúmeras tarefas respeitante ao bem-estar das colectividades aos particulares, por meio de acordos ou concessões, não abdicando completamente o Estado de intervir nesses vários sectores, por meio da figura da fiscalização.

Contudo, com o eclodir das I e II Grandes Guerras Mundiais, e as consequentes mutações sociais, económicas e culturais adjacentes, aliadas à crescente industrialização e ao desenvolvimento tecnológico, a sociedade civil passou a exigir do Estado uma maior intervenção social.

Com efeito, as profundas mutações sociais decorrentes dos conflitos armados, bem como o despertar da sociedade civil para concepções sociais e culturais distintas do capitalismo do século XIX, apelando as populações a uma maior intervenção do Estado, nos sectores sociais e económicos, exigiram o retorno à função social do

Estado, em paralelo com a manutenção de um Estado de Direito, isto é, um Estado Social de Direito.

Consequentemente, o Estado passou a intervir activamente nos domínios sociais, económicos e culturais das populações oferecendo serviços públicos tais como, a implementação da água canalizada, electricidade, gás, transportes públicos, saneamento básico, recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos, cuidados sanitários e hospitalares, asilos, escolas, universidades e ainda prestações (subsídios, subvenções), com vista à implementação de uma “justiça redistributiva”.

O Estado Social de Direito criou direitos para os cidadãos e obrigações para o Estado, na prossecução das necessidades das populações, direitos esses constitucionalmente consagrados como princípios fundamentais, nos artigos 24.º a 79.º da Constituição da República Portuguesa de 1976 (com as sete revisões constitucionais de 1982, 1989, 1992, 1997, 2001, 2004 e 2005).<sup>2</sup>

A Administração Pública deve agir ao serviço da sociedade, isto é, uma nova postura da Administração Pública - Administração de Prestação.

### **1.2.5. - A Administração Pública ao entrar do século XXI**

O eclodir do Estado Social de Direito originou uma intervenção sem precedentes da Administração Pública nos vários domínios da sociedade civil, com o consequente aumento da máquina administrativa e uma inevitável diminuição de recursos económicos existentes.

Por outro lado, a constante intervenção da Administração Pública, ocorrida desde a segunda metade do século XX, nos sectores económicos, sociais e culturais e, de modo tão abrangente, originou uma asfixia da máquina administrativa, com uma consequente estagnação da mesma.

Com efeito, desde a adopção, por um lado, de normas e regras de simplificação administrativa de carácter tecnológico (veja-se os casos dos sistemas informáticos do SIMPLEX no âmbito da Administração Central, do SIMPLIS na Administração

---

<sup>2</sup> Ressalta-se a título meramente exemplificativo, o direito à vida (art.º 24º CRP), o direito à liberdade e à segurança (art.º 27º da CRP), o direito de escolha da profissão e acesso à função pública (art.º 47º da CRP), o direito à participação na vida pública (art.º 48º da CRP), o direito ao trabalho (art.º 58º da CRP), o direito à segurança social e solidariedade (art.º 63º da CRP), o direito à saúde (art.º 64º da CRP), o direito à habitação e urbanismo (art.º 65º da CRP), ao ambiente e qualidade de vida (art.º 66º da CRP) e ainda, o direito à educação, cultura, ciência e ensino (art.ºs 73º e 74º da CRP).

Local e ainda, do CITIUS no âmbito do sector da Justiça) por outro lado, à transferência de inúmeras atribuições até então consideradas como próprias da Administração Pública, para demais entidades externas ao Estado (é o caso das chamadas parcerias público - privadas, das empresas públicas, e de outras formas de privatização da Administração Pública), parece assim, que nos encontramos num retomar da ideologia liberal do Estado Liberal de Direito, assente numa visão minimalista da intervenção da Administração Pública na sociedade, com uma crescente delegação das tarefas respeitantes à prossecução de bem-estar económico e social da colectividade para outros entes externos à Administração Pública.<sup>3</sup>

### **I.3. - Conclusão**

As organizações públicas têm como objectivo prestar serviços à sociedade. Elas podem ser consideradas como sistemas dinâmicos, extremamente complexos, interdependentes e inter-relacionados, envolvendo informações e fluxos, estruturas organizacionais, pessoas e tecnologias. Elas cumprem as suas funções, procurando uma maior eficiência da máquina pública e um melhor atendimento dos cidadãos.

Logo as organizações públicas são mais vulneráveis à interferência do poder político, pois são geridas pelo poder público.

---

<sup>3</sup> Sintomático desta concepção liberal da Administração Pública, traduz se o fenómeno da “privatização” da relação jurídico-laboral do emprego público, designadamente, com a reforma dos regimes de vínculos, carreiras e remunerações na Administração Pública que resultou da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro e demais diplomas legais de regulamentação

## Capítulo II - Organizações e Sistemas

### II.1. - Organizações

A nossa vida é diariamente condicionada por organizações que estruturam, enquadram e orientam a vida social da generalidade das pessoas.

Rollinson (2002, p.3) caracteriza-as realçando os seguintes aspectos:

- São criações do homem enquanto ser social;
- Têm objectivos definidos que são a razão da sua existência;
- São entidades sociais constituídas, em geral, por várias pessoas;
- Encontram-se estruturadas em função das actividades que se propõem realizar;
- Enquadram-se num determinado conceito que lhes confere uma identidade, permitindo distingui-las.

Poderá dizer-se como Mintzberg (1979, p.2) que a estrutura de uma organização é o resultado da soma das diferentes formas pelas quais o seu trabalho é dividido em tarefas distintas e, depois, pelo modo como a coordenação é realizada entre essas tarefas.

A estrutura divide estas tarefas em subtarefas que são coordenadas e controladas de modo a garantir a sua eficácia tendo em atenção que:

- As tarefas decorram na sequência prevista;
- As actividades sejam monitorizadas de forma que a coordenação e o controlo funcionem;
- As decisões sejam tomadas aos níveis adequados para que sejam atingidos os objectivos previstos, garantindo, para isso, as correcções necessárias;
- A autoridade e responsabilidade para a execução das tarefas sejam atribuídas a pessoas ou grupos que aceitem essa responsabilidade;
- Os recursos sejam utilizados de modo apropriado em termos da sua eficiência e racionalidade (menores custos máxima produtividade). (Rollinson, pp.481-482)

## II.2. - Estrutura Organizacional

À medida que crescem e diversificam as suas actividades as organizações tendem a tornar-se mais complexas na sua estrutura, evoluindo da mera forma de autoridade para formas de regulação e coordenação mais complexas.

Child (1984, cit. Rollinson, p.482) caracteriza a estrutura como a divisão do conjunto da organização por várias tarefas que se repartem por subtarefas geríveis e afectas a unidades da organização que ficam responsáveis pela sua execução.

Daqui destaca dois grandes grupos:

- estrutura básica;
- mecanismo operacional.

O primeiro indica o comportamento que se espera dos membros da organização, a forma como o trabalho se encontra distribuído pelos indivíduos, grupos e departamentos, especificando as tarefas a empreender e afectando-as, bem como as respectivas responsabilidades, aos diversos indivíduos que integram a organização (Ex. Organigrama).

O mecanismo operacional assegura a especificação da forma como são utilizados os recursos (Ex. Manual de Procedimentos).

Detalhando, Mintzberg atribui seis componentes básicas às organizações, também designadas por mecanismos de coordenação, com a seguinte composição:

- i. Cúpula estratégica: gestores de topo (conselhos de administração, etc.) e respectivo pessoal de apoio;
- ii. Linha hierárquica intermédia: gestores intermédios, directores e chefes de serviço que, através da linha hierárquica, asseguram a ligação da cúpula estratégica com o núcleo operacional;
- iii. Tecnoestrutura: técnicos responsáveis pelo planeamento, organização e métodos (*marketeers*, engenheiros, contabilistas) que orientam o trabalho dos restantes membros da organização;
- iv. Quadros de apoio: pessoal que desempenha funções de suporte (relações públicas, investigação & desenvolvimento, transportes, etc.);
- v. Núcleo operacional: pessoas que executam as tarefas produtivas;

vi. A cultura organizacional é considerada, numa fase posterior da metodologia mintzberguiana, como uma sexta função que perpassa pelo conjunto da organização que designa por ideologia e inclui as tradições, valores e crenças que, de algum modo, identificam a organização e a distinguem das restantes, introduzindo-lhe uma determinada forma de estar.

Estas componentes interligam-se através de 4 fluxos (Mintzberg, p.35):

- Autoridade - opera de modo formal pela via hierárquica que lhe é própria, geralmente representada através do organigrama;
- Fluxos regulatórios - acções de controlo/regulação exercidas pelas várias componentes internamente ou entre si, assumindo muitas vezes um carácter informal;
- Informação – respeita tanto os sistemas de informação implantados pela empresa como a comunicação informal que ocorre ao longo dos vários canais e no interior das diversas camadas funcionais;
- Processos de decisão – envolvem 4 tipos de decisões:
  - a. **operacionais** destinadas ao prosseguimento de tarefas rotineiras e de carácter executivo;
  - b. **de coordenação** que visam assegurar a integridade e consistência das decisões operacionais;
  - c. **estratégicas** que dizem respeito ao planeamento da actividade da organização ou respondem à necessidade de alterações fundamentais na sua vida, implicando geralmente uma visão a longo prazo e, por fim,
  - d. **decisões *ad hoc*** que envolvem todos os tipos de decisões anteriores mas caracterizam-se por responder a problemas pontuais emergentes.

Com base nas componentes e fluxos definidos, Mintzberg (1979, p.301 e stes.) considera os diferentes sistemas de trabalho e os mecanismos de coordenação para definir as seguintes configurações de estrutura:

## 1. Estrutura Simples

Corresponde a uma lógica empresarial individualista em que o dirigente se confunde com a cúpula estratégica, responsabilizando-se por todo o funcionamento e supervisão directa da organização sem, praticamente, recurso à hierarquia intermédia.

Aplica-se geralmente a pequenas organizações tecnicamente pouco sofisticadas e sem grande maturidade empresarial em fase de arranque ou de transição para um estágio mais evoluído.

A grande vantagem desta estrutura é a sua flexibilidade e rápida capacidade de tomar decisões. Porém, o facto de estas dependerem apenas de um indivíduo torna-a vulnerável porque demasiado exposta à instabilidade de condicionantes pessoais.

## 2. Burocracia Mecânica

Típica das grandes organizações que se apoiam na padronização de processos de trabalho levados a cabo pela tecnoestrutura.

Caracteriza-se pela formalização dos desempenhos com a sua especialização vertical e horizontal, geralmente agrupados por funções.

Pela sua natureza esta estrutura é característica de organizações num estágio de maturidade elevado, envolvendo um volume considerável de procedimentos operacionais rotineiros passíveis de padronização.

Por sua vez, o facto desta estrutura ser muito centralizada e formalizada torna-a susceptível de um fácil controlo externo, situação típica da máquina burocrática da Administração Pública.

A sua vantagem deriva da facilidade de regular e integrar as tarefas repetitivas que se desenrolam no seio da organização, assegurando a sua coordenação através da supervisão directa da tecnoestrutura.

Contudo, como a burocracia mecânica não está preparada para lidar com problemas não rotineiros e, particularmente, com situações de conflito, estes são reportados, através da cadeia hierárquica, para a cúpula estratégica que, principalmente em períodos de crise, se vê assoberbada com problemas a que dificilmente consegue responder. Além disso, como os profissionais não

interferem directamente no processo de padronização, correm o risco de se desmotivar sempre que os mecanismos de coordenação se alheiam das suas reais necessidades.

### 3. Burocracia Profissional

Apoia-se na coordenação e padronização das competências e conhecimentos dos seus profissionais no respectivo trabalho a nível do núcleo operacional.

A especialização de funções processa-se horizontalmente, com forte recurso à formação profissional, verificando-se uma descentralização vertical e horizontal na cadeia de coordenação.

A coordenação desta estrutura, tal como a anterior, é assegurada por padrões pré-determinados, embora com uma diferença, enquanto na máquina burocrática os padrões são definidos internamente pela tecnoestrutura, aqui os padrões de competências são determinados externamente por peritos, uma vez que têm que corresponder a regras profissionais, de carácter genérico, existentes para as actividades levadas a cabo no núcleo operacional.

Assim, os profissionais do núcleo operacional levam a cabo o controlo do seu próprio desempenho, socorrendo-se da assessoria dos quadros de apoio, pelo que esta estrutura é altamente descentralizada quer no sentido vertical quer horizontal. Verifica-se, porém, a existência de controlos paralelos no que diz respeito às decisões administrativas, uma ascendente a partir do núcleo operacional e, outro, de cima para baixo, oriunda dos quadros de apoio.

De facto, os administradores profissionais inseridos no núcleo operacional desta estrutura lidam, por um lado, com os seus problemas profissionais, por outro, com os relacionados com as partes interessadas externas à organização, governo, clientes, etc..

Este tipo de estrutura é comum em serviços públicos, tais como hospitais, universidades ou empresas de serviços pessoais como, por exemplo, consultoria e contabilidade.

O ponto forte da burocracia profissional é o da sua democraticidade que permite o controlo directo da actividade por parte dos profissionais envolvidos, proporcionando-lhes uma grande autonomia de acção.

Por outro lado, pelo facto da coordenação se basear principalmente na padronização das competências, falha outros aspectos ligados com a actividade da organização, afastando-se, muitas vezes, dos seus objectivos gerais em relação a clientes ou outras partes interessadas. Além disso, esta estrutura tem-se revelado relativamente inflexível face à inovação de processos e produtos.

#### 4. Matriz Divisional

Estrutura multi-divisional por actividades que se apoia na padronização dos produtos - cada divisão é dirigida independentemente por um responsável situado no nível intermédio da hierarquia.

As actividades são agrupadas por mercados, sendo as respectivas divisões segmentadas por funções (por exemplo, compras, fabricação, marketing) através de um sistema de controlo do desempenho com uma descentralização vertical limitada.

Na prática a estrutura divisional funciona como uma máquina burocrática no interior de cada divisão à qual é conferida uma autonomia considerável com o seu sistema próprio de funcionamento e objectivos definidos. Estes objectivos, de carácter operacional, são quantificados e sujeitos a um controlo de desempenho.

Isto significa que cada divisão tem a capacidade para desenvolver os seus próprios negócios, determinar a estratégia de actuação para os seus mercados e controlar o seu desempenho.

A cúpula estratégica reserva aqui seis funções: a gestão global do portfólio dos produtos e mercados; a afectação do conjunto de recursos financeiros a cada divisão; a definição do sistema de controlo de desempenho global; a nomeação dos responsáveis das divisões; o acompanhamento da acção das divisões através do contacto regular com os seus responsáveis e, por fim, providencia os serviços de apoio comuns às divisões (por exemplo, relações públicas, pesquisas de mercado, etc.).

As vantagens apresentadas por esta estrutura têm a ver com a diversificação estratégica em resultado da segmentação da estrutura, uma melhor afectação de recursos financeiros dentro da organização, o incremento da capacidade

individual de responder às necessidades do mercado, adestramento de novos quadros para a gestão e, ainda, a minimização dos riscos.

As desvantagens residem no facto dos responsáveis das divisões estarem de tal modo restringidos aos objectivos quantitativos a alcançar que tendem a menosprezar os efeitos sociais das medidas que tomam. Por outro lado, a dinâmica de crescimento que está implícita neste modelo conduz a um aumento descontrolado da dimensão das empresas, além de que a concentração do poder a nível das divisões acaba por se espalhar pelas várias esferas da organização levando a uma excessiva concentração em poucas pessoas.

##### 5. *Adhocracia*

Organizações orientadas por projecto com estruturas orgânicas pouco formalizadas cujo mecanismo de coordenação funciona por ajustamento mútuo no quadro dos grupos de projecto e entre estes.

Características da *adhocracia*:

- Estrutura altamente orgânica com pequena formalização de comportamentos;
- Grande especialização de competências com base na formação profissional;
- Tendência para a criação de grupos de especialistas por unidades funcionais para a gestão interna e, simultaneamente, a sua organização em equipas de projecto orientadas e para o mercado para o desenvolvimento do seu trabalho;
- Recurso a esquemas de ligação que encorajam o ajustamento mútuo dentro das equipas e entre elas;
- Descentralização selectiva para as equipas no seu interior, as quais, podem integrar várias estruturas dentro da organização, podendo envolver várias combinações entre quadros de apoio e quadros do núcleo operacional.

Esta estrutura tem uma geometria variável na medida que pode assumir diferentes formas de acordo com os projectos em que se envolve; assim pode

funcionar em rede, agregando, inclusivamente, parceiros do negócio em várias localizações servindo-se para o efeito das tecnologias de informação.

O papel da cúpula estratégica está aqui mais diluído, uma vez que não é solicitada para a definição das estratégias do negócio, limitando-se a assegurar que estas opções estratégicas se enquadram nos objectivos da organização, a gerir os problemas que ocorram nestas estruturas e acompanhar a execução dos projectos em que se encontram empenhadas.

O ponto forte da *adhocracia* é que fomenta a inovação e a fácil adaptação à volatilidade da gestão dos projectos, através da participação efectiva das equipas de projecto, em todas as suas fases desde ganhar o negócio, constituição da equipa, planeamento do projecto e sua execução, passando pela garantia de satisfação do cliente.

Os pontos fracos são que esta estrutura dificilmente se aplica à gestão ordinária de uma organização e, além disso, implica custos de ineficiência, designadamente, pela dificuldade na imputação das cargas horárias pelos vários intervenientes nos projectos e pelo considerável dispêndio em comunicação.

Posteriormente foram acrescentadas por Mintzberg duas outras configurações:

#### 6. Forma Missionária

A coordenação processa-se com base em ideologias e crenças – padronização de regras e normas.

#### 7. Forma Política

Não há formas de coordenação dominantes – o controlo processa-se através de alianças entre os vários intervenientes nos processos de decisão e execução.

Em resumo (Mintzberg, 1979 p.301):

**Tabela 1**  
**Configurações da Estrutura**

<b>Configurações da estrutura</b>	<b>Mecanismo de Coordenação</b>	<b>Componente da organização</b>	<b>Tipo de Descentralização</b>
<b>Estrutura Simples</b>	Supervisão directa	Cúpula estratégica	Centralização horizontal e vertical
<b>Burocracia Mecânica</b>	Padronização de processos de trabalho	Tecnoestrutura	Horizontal limitada
<b>Burocracia Profissional</b>	Padronização de Competências	Núcleo operacional	Vertical e horizontal
<b>Matriz Divisional</b>	Padronização dos <i>Outputs</i>	Hierarquia intermédia	Vertical limitada
<i>Adhocracia</i>	Mútuo ajustamento	Quadros de apoio	Selectiva
<b>Estrutura Missionária</b> (*)	Padronização de regras e normas	Cúpula e Tecnoestrutura	Vertical e horizontal
<b>Estrutura Política</b> (*)	Alianças entre os decisores	Todas	Horizontal selectiva

(\*) Acrescentadas posteriormente por Mintzberg.

### **II.3. - A Organização da Administração Pública em Portugal**

As organizações públicas são sistemas complexos tendo em atenção o alto índice de burocracia do seu funcionamento. Assim sendo, os funcionários das organizações públicas tendem a encontrar-se em idênticas situações laborais e de organização do trabalho, proporcionadas pela burocracia estatal, uma vez que os seus dirigentes são responsáveis perante uma autoridade externa à organização pública, originando uma tendência à centralização das decisões.

As organizações públicas mantêm as mesmas características básicas das restantes organizações, com algumas especificidades, tais como: o apego às regras e rotinas, a super-valorização da hierarquia, o paternalismo nas relações, o apego ao poder. Estas são importantes na definição dos processos internos, na relação com inovações e mudança, na formação dos valores, nas crenças organizacionais e nas políticas de recursos humanos.

Para Peters e Waterman, (in Bilhim 2009, p.8)<sup>4</sup> as organizações públicas caracterizam-se, em termos de estrutura, como um modelo burocrático weberiano o que, na terminologia de Mintzberg, corresponde a designação de burocracia mecânica (Mintzberg, 1979, p.315).

*“A rigidez desta estrutura gera ineficiências e disfunções, uma vez que se encontra condicionada por um excesso de formalismo que tende a tolher os movimentos da organização e a iludir os seus resultados, já que os seus gestores se encontram deles alheados, guiando-se primordialmente pelo cumprimento de normas e de regras funcionais.*

*Este modelo tem-se defrontado nos últimos anos, no quadro do surto de uma forte corrente neo-liberal, com uma crítica cerrada por parte da generalidade dos países ocidentais quer pelos gastos que ocasiona quer pela rigidez que impõe aos mecanismos económicos, sendo frequentemente acusado de travar o livre jogo das forças do mercado.*

*Assim, tem-se assistido nos últimos anos, em diversos países ocidentais, à redução do peso do Estado - empresário e à liberalização de sectores de actividade económica que têm sido acompanhadas por um alargamento do papel de Estado como regulador.”* (Bilhim, 2009, p.8)

Duas linhas ressaltam no conjunto deste movimento, principalmente na área económica, por um lado, a privatização dos sectores empresariais do Estado ou a instituição de acordos e parcerias entre o Estado e empresas privadas<sup>5</sup> e, por outro lado, a regulação dos mercados, quer por via de códigos de conduta auto implementados pelas próprias entidades envolvidas no processo respectivo, quer pela criação de órgãos reguladores públicos independentes.

---

<sup>4</sup> Comunicação XIV Congresso Internacional da CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, Salvador da Bahia, Brasil, Out. 2009

<sup>5</sup> Em Portugal têm assumido a forma de Parcerias Público-Privadas.

Esta tendência tem sido crescentemente acompanhada a nível da Administração Pública Portuguesa pela adopção de modelos e técnicas de gestão empresarial mais operativos e orientados para objectivos concretos e próximos dos cidadãos que são, neste contexto, encarados como clientes.

No âmbito desta nova filosofia administrativa não deverá ser pedido ao sector público, como no passado e durante décadas, que seja um grande empregador e que resolva os problemas de desemprego. Isso já não constitui a sua missão. A sua missão é hoje definida como um prestador de serviços de qualidade a um preço/custo baixo, isto é, dar ao cliente maior qualidade ao menor custo.

Esta nova filosofia administrativa, correspondendo a uma Administração Pública de tipo empresarial, designa-se por Nova Gestão Pública (*“New Public Management”*) e insere-se no quadro da reinvenção da governação (*“Reinventing Government”*), das abordagens da Escolha Pública (Alves e Moreira, 2004, in Bilhim, 2009) e do Novo Serviço Público (Denherardt e Denherardt, 2003, in Bilhim, 2009).

Em resumo apresenta-se a tabela 2.

**Tabela 2**  
**Organização da Administração Pública - Dois Modelos**

Modelos	Burocrático/Weberiano	Gestionário / (NPM) <i>New Public Management</i>
Objectivos	Gerais - conteúdo funcional da divisão	Precisos claros e mensuráveis
Critérios de sucesso	Evitar erros. Fazer da forma correcta	Atingir objectivos quantificados
Uso de recursos	Eficiência secundária. Sempre haverá dinheiro	Eficiência é essencial. Preocupação com o rácio meios/resultados
Tipo de organização	Estrutura mecanicista. Rigidez e hierarquia forte e longa	Preferência pela flexibilidade. Estrutura achatada, maior delegação
Papel do dirigente	Intérprete das regras	Protagonista, corre riscos

Fonte: Bilhim, 2005 - Elaborado por Teixeira Alves, Carlos 2007 in "Comportamento Organizacional", Ed. Escolar Editora.

## II.4. - Teoria Geral dos Sistemas

Apresentado o conceito de organização e a estrutura organizacional conforme defende Mintzberg e os dois modelos de organização da administração pública importa, agora, aludir à teoria geral dos sistemas.

A teoria geral de sistemas começa por ser formulada no fim da década de 20 do século passado pelo biólogo húngaro Ludwig von Bertalanffy que veio a caracterizá-la como um conjunto de interações não lineares entre os seus componentes. Assim, veio romper com o conceito tradicional de que o sistema seria um somatório linear de componentes individuais com uma identidade própria. Bertalanffy nega, portanto, quer a autonomia de cada componente do sistema, quer que a mera adição linear destes componentes permita descrever a totalidade do sistema.

Dado o carácter interactivo das componentes do sistema, o conhecimento de uma parte de um sistema permite-nos inferir sobre a outra parte. Ou seja, o conteúdo de informação existente numa componente é proporcional ao conjunto de toda a informação contida no sistema (cf. A. Kuhn, 1974 in Walonick 1993).

Um sistema pode então ser definido como um conjunto organizado de componentes (ou subsistemas) estreitamente integradas para a prossecução de um fim. O sistema funciona através de *inputs* que são processados no sentido de produzirem determinados *outputs* que, no seu conjunto, constituem o objectivo global pretendido.

Para Kuhn o equilíbrio do sistema é assegurado pelas decisões tomadas, sendo os meios comunicacionais e transaccionais os veículos que permitem atingir esse desiderato.

O sistema aplicado a uma organização decompõe-se numa série de funções administrativas e de gestão, de produtos, de serviços e de pessoas e grupos.

Se uma parte do sistema sofre uma alteração, então, todo o sistema é alterado dada a estreita interactividade de todas as suas componentes.

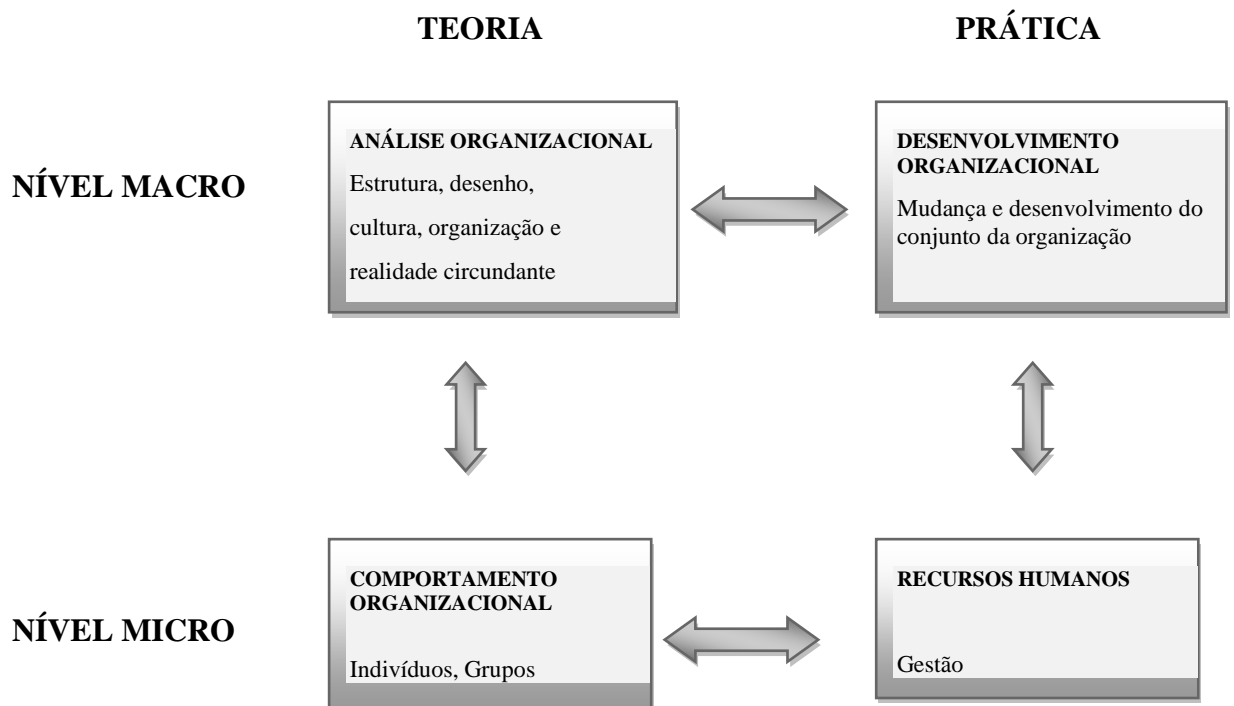
De facto, uma organização pode ser encarada como um conjunto de subsistemas que interagem entre si e, todos eles, com o ambiente circundante onde se inserem (Rollinson, 2002, p.16).

Dois níveis se perfilam num sistema organizacional: o micro, que incide sobre as componentes (subsistemas) da organização onde a unidade de análise é constituída pelos indivíduos e grupos que integram o sistema e respectivos comportamentos, e o nível macro que se caracteriza pela perspectiva da organização no seu conjunto, ou seja pela totalidade do sistema que, por seu lado, pode integrar-se num sistema mais vasto de que constitui, por sua vez, um subsistema. Por exemplo, uma Direcção Geral ao ser considerada como parte integrante de um Ministério é encarada como um subsistema.

A seguir apresenta-se em diagrama a ilustração do funcionamento interactivo dos dois níveis referidos.

**Figura 1**

**Interacção entre os Níveis Macro e Micro da Organização**



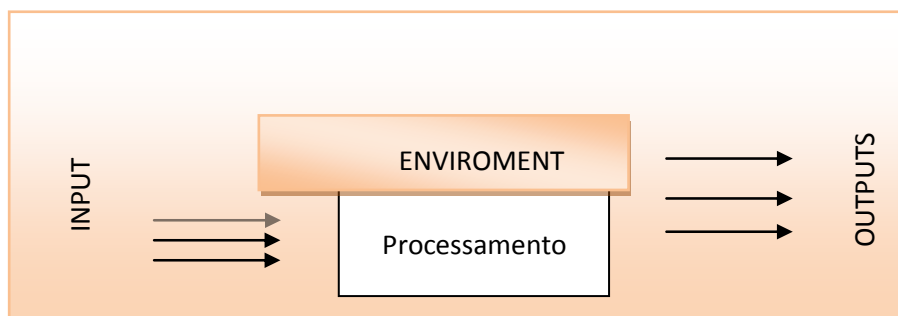
Fonte: Rollinson, D. p.20

Os sistemas podem ainda caracterizar-se pela sua relação com o ambiente circundante em sistemas fechados e sistemas abertos.

Nos primeiros as componentes interagem entre si isoladamente, alheias, portanto, ao ambiente circundante. Quanto menos informações existirem sobre o sistema maior será a entropia. O crescimento da entropia proporciona o crescimento de desordem interna que poderá caminhar para a desordem total. A entropia é, assim, a degradação de energia, de ordem e de organização.

Nos sistemas abertos a organização interage como um conjunto, através das suas componentes, com o contexto onde se insere. Ou seja, os subsistemas da organização interagem entre si como um todo e, simultaneamente, com o ambiente circundante criando redundância na interacção quotidiana.

**Figura 2**  
**A Organização e o Ambiente**



Fonte: Rollinson, 2002, p.16

Tendo em atenção a abordagem sistémica, as organizações são consideradas como um subsistema do sistema social dentro do qual se situam. E tendo em atenção a teoria dos sistemas, sociedade e organização são sistemas abertos, dado que trocam informações e recursos ao nível económico, tecnológico e cultural. Estas trocas são necessárias para o desenvolvimento organizacional para que a organização acompanhe as mudanças sociais e possa responder às necessidades da sociedade.

Para o estudo da comunicação interna considerámos que o sistema é constituído por Instrumentos de Comunicação ou Meios, por Tipos de Informação e pelos Públicos e, conseqüentemente, as relações entre os três elementos mencionados.

Grunig e Hunt (1984 p.8,9) ao estudarem a Teoria Geral dos Sistemas no campo das relações públicas consideram-na vital para compreender as interdependências existentes nas organizações e na sua abordagem sistémica das relações públicas, definem-na como um “subsistema administrativo de apoio à direcção da empresa abrindo canais de comunicação com públicos internos e externos, ajudando-a a comunicar entre si e apoiando-os nas suas actividades.”

Esta abordagem, hoje em dia, considera que as organizações são percebidas “como sistemas abertos”, pelos teóricos das relações públicas tendo para tal contribuído as evoluções económicas, sociais e tecnológicas as quais esbatem ou reduzem as fronteiras entre a organização e os subsistemas. Assim, as Relações Públicas situam-se como ligação entre a organização e os subsistemas internos.

E citando Idalberto Chiavenato *apud* Gisela Gonçalves podemos afirmar que “O sistema aberto pode ser compreendido como um conjunto de partes em constante interacção (o que ressalta a característica da interdependência das partes), constituindo um todo sinérgico (o todo é mais que a soma das suas partes), orientado para determinados propósitos (com um comportamento teleológico orientado para fins) e em permanente relação de interdependência com o ambiente externo (interdependência que há-de ser entendida como a dupla capacidade de influenciar o meio externo e de ser por ele influenciado.” Esta interacção pode ser associada ao conceito de organização jazz em contraponto ao conceito de organização orquestra. No primeiro a organização é um sistema em aprendizagem. Tendo em atenção o ritmo acelerado de mudança a que as organizações são sujeitas há que proceder em conformidade e, para tal, tem-se moldado o pensamento organizacional em função do grupo em vez da hierarquia, ou seja, a flexibilidade em vez da rigidez. E é aqui que surge a introdução do conceito de jazz aliado às organizações. A improvisação, tão necessária aos colaboradores das organizações, hoje em dia, tendo em atenção o contexto de rápida mudança está intimamente ligada à actuação do músico na banda jazz. A improvisação é uma qualidade exigida e, neste contexto, o sucesso da improvisação é consequência do trabalho de grupo e não do indivíduo.

“Na improvisação, a pauta serve não só para explicitar o que é que o grupo não deve tocar, mas também para coordenar a actividade dos seus membros. Nas organizações, esse papel cabe à visão e aos códigos de valores” [(João Vieira Cunha,

Miguel Pina e Cunha 1999, pp.5-11) Improvisação organizacional: do jazz para a administração. In Revista de Administração, São Paulo v.34 n.º3)].

Já a organização concerto traduz-se numa organização hierarquizada onde o trabalho individual se destaca fazendo um paralelismo com a música, o solista é acompanhado por um grupo do qual o solista se destaca.

Segundo Grunig e Hunt (cf. 1984) só a organização que trabalha como sistema aberto é possuidora de uma visão de longo prazo. Essa visão permite-lhe equacionar o futuro, em termos de sobrevivência, melhorando o seu relacionamento com os públicos e, assim, obter melhores resultados no futuro.

## **II.5. - Conclusão**

Concluindo este capítulo diremos que uma organização é um sistema situado num meio que abarca um subsistema cultural composto por intenções, valores e convicções, um subsistema tecno-cognitivo que se traduz nos conhecimentos, nas técnicas, nas tecnologias e na experiência, um subsistema estrutural que compreende a divisão formal e informal do trabalho, um sistema psicossocial que se revê nas relações que as pessoas estabelecem entre si e um subsistema de gestão onde o planeamento, o controlo e a coordenação estão patentes. E é na base desta definição que o presente trabalho se desenvolve considerando desta forma os organismos da administração pública.

## **Capítulo III - Identidade Organizacional, Cultura Organizacional e Valores Organizacionais**

### **III.1.- Identidade Organizacional**

As alterações que o mercado, quer a nível económico, quer a nível da administração pública portuguesa, tem sofrido nos últimos anos reflectem-se no aumento do grau de exigência reclamado às organizações. Também o número e a diversificação de mensagens aumentaram de forma interminável. Tenha-se em atenção a presença no nosso quotidiano da televisão, dos outdoors, da internet, dos jornais e até dos produtos que consumimos ou dos serviços.

Com tanta e tão variada emissão de mensagens, tornou-se necessária a construção de uma identidade corporativa ou organizacional pelas organizações para que estas sejam identificadas pelos seus públicos. Quem somos? Por que razão estamos aqui e não noutro lugar? No que nos distinguimos?

Falar de identidade é falar de crença, de uma dimensão moral associada, de consistência, de coerência, de continuidade. No essencial é o código genético da organização, uma construção de marca, uma interpretação nossa daquilo que marca a diferença, que nos torna únicos e autênticos, é uma dimensão inconsciente que, muitas vezes, não conseguimos controlar.

Laurence D. Ackerman (2000) apresenta-nos o “Identity Credo”, o qual é composto por oito leis que nos ajudam a pensar a identidade de uma forma mais segmentada e ordenada:

#### **I. A Lei de Ser**

Qualquer organização é composta por um ou vários seres humanos e vive no seu próprio direito, expondo capacidades físicas, mentais, e emocionais distintas que derivam dos indivíduos que compõem a organização ao longo do tempo mas transcendem-nos.

#### **II. A Lei da Individualidade**

Traduz-se nas capacidades humanas de uma organização que, invariavelmente, se fundem numa identidade discernível que faz com que a organização seja única, quer pelas suas capacidades, quer pelos seus objectivos.

### **III. A Lei da Constância**

A identidade é fixa, transcendendo os tempos e o lugar, enquanto as suas manifestações mudam constantemente.

### **IV. A Lei da Vontade**

Toda organização é compelida pela necessidade de criar valor, de acordo com a sua identidade.

### **V. A Lei da Possibilidade**

A identidade augura potencial.

### **VI. A Lei das Relações**

As organizações são inerentemente relacionais, e essas relações são tão fortes como o alinhamento natural entre as identidades dos participantes.

### **VII. A Lei da Compreensão**

As capacidades individuais de uma organização são tão valiosas como o valor percebido de toda a organização.

### **VIII. A Lei do Ciclo**

A identidade gera valor, o valor gerado produz riqueza.

A identidade manifesta e projecta a real personalidade da organização. É a manifestação tangível, é o auto-retrato da organização.

A identidade corporativa é o conjunto de elementos centrais ou de carácter base da organização (cf. Melewar and Jenkins, 2002), consistindo num conjunto de características que os seus membros consideram centrais à organização, características essas que tornam a organização distinta de outras organizações (aos olhos dos seus membros) e características que permanecem no tempo, ligando o presente e o passado ao futuro (cf. Fombrun and van Riel, 2004).

A identidade organizacional é o que a organização é e o que faz. É toda a sua história, toda a sua estrutura, o seu organograma, as suas políticas, a sua missão, a sua visão, os seus valores, os seus directores, o seu capital, o seu comportamento, a sua comunicação, os símbolos que utiliza (logótipos, marcas, fotografias), as actividades que desenvolve quer a nível produtivo, quer a nível relacional e quer a nível comportamental.

A identidade organizacional é a resposta da organização aos seus públicos. E, como tal, as trocas de informação são importantes para a consolidação da identidade. A identidade de uma organização torna-a ímpar. E, por isso mesmo, nunca deveremos menosprezar o *feedback* ao qual deveremos dar especial atenção pois ele pode-nos oferecer pistas importantes para a consolidação ou para a necessidade de redefinição da identidade organizacional.

Caso seja necessário redefinir uma nova identidade, então uma nova estratégia de comunicação deverá ser desenvolvida e o *feedback* é importante para análise. A gestão da identidade far-se-á através da coerência entre o comportamento e a comunicação organizacional, através da avaliação do cumprimento ou incumprimento dos objectivos, através da análise da evolução das atitudes e dos comportamentos internos.

A identidade integra o passado, o presente e o futuro das organizações. E é este conjunto que transmite às organizações a sua coerência e a sua especificidade.

Destacando as várias tipologias existentes de identidade organizacional, para Riel, não há uma definição única para identidade corporativa ou organizacional. Consoante a perspectiva de análise assim podemos descrever quatro formas de identidade:

- Identidade percebida, ou seja, o conjunto de atributos vistos como típicos pelos membros da organização;
- Identidade projectada, ou seja, a forma como a organização divulga os seus atributos - chave aos seus públicos;
- Identidade desejada, ou seja, o que a administração acredita que a organização deveria depreender a partir de sua liderança);
- Identidade aplicada, ou seja, as atitudes dos membros da organização transmitidas a todos os níveis da organização.

Já Balmer e Greyser (cf. 2006) apresentam as seguintes definições e facetas de identidade organizacional:

- Identidade real que consiste nos atributos actuais da organização;
- Identidade comunicada que se traduz na que é demonstrada através dos meios de comunicação controlados pela organização;

- Identidade concebida que consiste nas percepções que os públicos têm da organização;
- Identidade ideal manifestada quando a organização se encontra numa excelente posição;
- Identidade desejada que se traduz na visão que os líderes planeiam para a organização.

Apesar da diferença de terminologias, verifica-se que são muito análogas. Podemos comparar, a “identidade percebida” de Riel com a “identidade concebida” de Balmer e Greyser, uma vez que ambas concebem a forma como os públicos vêem a organização. Também a “identidade projectada” e a “identidade comunicada” apresentam semelhanças, já que se referem os atributos que a organização transmite.

O desenvolvimento de uma linguagem única, por meio da harmonia destas duas identidades mune a organização de uma identidade organizacional sólida, capaz de competir fortemente no mercado em que se insere.

A gestão da identidade de uma organização é de importância estratégica, podendo-se reduzir a diferença entre a identidade real e a desejada através de comunicações, simbolismos e comportamentos – identidade incorporada.

Uma identidade incorporada engloba as características originais de uma organização as quais estão arreigadas no comportamento dos membros da organização.

Do atrás exposto infere-se a necessidade que as organizações têm de construírem uma identidade única através dos seus comportamentos empresariais, da sua história, dos seus objectivos, da sua missão, da sua visão, dos seus valores, tendo por objectivo a conquista, junto dos públicos, de uma imagem coerente com a identidade organizacional, no que resultará a criação de uma reputação forte.

O conjunto dos processos comunicacionais, as relações de poder presentes nas organizações e a cultura organizacional são factores que motivam o comportamento dos públicos das organizações. E é através da forma como os diversos públicos da organização vislumbram esta conduta empresarial, que se arquitectam as imagens da organização.

Se a organização estruturar a sua identidade com base na comunicação interna estratégica, torna mais sólida, mais consistente a personalidade da organização e coopera no aperfeiçoamento e na consolidação do relacionamento com os seus diversos públicos.

### **III.2. - Cultura Organizacional**

Associada à identidade de uma organização, que é o que permanece, encontra-se a sua cultura. Sabemos quem somos enquanto organização, contudo o que nos caracteriza culturalmente?

Segundo Lévi-Strauss a cultura é uma linguagem, é um conjunto de significados, onde a comunicação desempenha um papel crucial no processo de construção, consolidação e transmissão de mudanças culturais. Já Radcliffe-Brown afirma que a cultura promove a união dos indivíduos nas estruturas sociais. Portanto poderemos descrever cultura organizacional como um conjunto de normas, de crenças e de princípios e comportamentos que atribuem um carácter único a cada organização (cf. Brown, 1952).

A cultura organizacional é relatada em termos de significados partilhados, de sistema de crenças, de símbolos e de mitos, ou de outras manifestações simbólicas, que evoluem ao longo do tempo e operam como uma espécie de cimento (cf. Thévenet, 1989) ou de cola social (Smircich, 1983).

Os comportamentos, os valores, as normas, as instituições sociais, tais como a família, a escola, a igreja, reflectem-se no homem como ser social e são esses reflexos que constituem o acervo que o homem como funcionário de uma organização traduz no seu dia-a-dia e no seu comportamento profissional. Mas se o ser humano, individualmente, é portador destes acervos também as organizações têm na sua génese uma cultura e uma identidade próprias que a tornam única.

E é na confluência da cultura e identidade individuais com a cultura e identidade da organização que se processa a socialização do indivíduo enquanto funcionário da organização. Este processo inicia-se através da comunicação e aqui o profissional de relações públicas tem um papel activo uma vez que através da sua formação este profissional está apto a diagnosticar eventuais convergências e divergências nos públicos da organização e a construir pontes de entendimento, de partilha.

Maurice Thévenet (cf.1984) afirma que a cultura é um conjunto de hipóteses fundamentais que estruturam a generalidade dos comportamentos de gestão da organização; é fruto de uma longa experiência, resulta de um longo processo de aprendizagem.

A cultura organizacional traduz-se num conjunto de acções capaz de promover a permuta de valores e sentimentos e de comportamentos entre os funcionários que partilham o mesmo ambiente de uma organização e que deverá ser passada aos novos elementos através de técnicas de relações públicas tendo em vista o estabelecimento de um elo de ligação entre a organização e os seus públicos. A criação de um ambiente favorável entre estes dois lados da organização é tarefa das relações públicas. A cultura organizacional é um mecanismo regulador e adaptativo que promove a união nos indivíduos.

Para Mintzberg (2000), a cultura organizacional é a base da organização. São as crenças comuns que se reflectem nas tradições e nos hábitos, bem como em manifestações mais tangíveis — histórias, símbolos, ou mesmo edifícios e produtos. A força de uma cultura reside na legitimação das crenças e dos valores partilhados pelos membros de uma organização. A cultura organizacional não existiria sem as pessoas.

A importância da Cultura Organizacional pode ser atribuída ao facto de constituir uma forte determinante da motivação na organização. Esta importância deve-se às funções que desempenha, nomeadamente, dar um sentimento de identidade e de unidade aos colaboradores da organização, estimular o empenhamento dos colaboradores e guiar o comportamento dos mesmos (cf. L. Smircich, 1983).

Stephen Robbins, em *Organizational Behavior*, enuncia dez características que, associadas, delineiam a essência da cultura organizacional, a saber:

- Identificação (até que ponto cada colaborador se identifica mais com a organização do que com a sua própria profissão);
- Ênfase no Grupo (como é que o trabalho na organização está organizado? Na base de equipas ou na base individual?);
- Atenção nas Pessoas (até que ponto as decisões de gestão têm em consideração o impacto nos colaboradores da organização);

- Integração Departamental (até que ponto os diferentes departamentos ou divisões actuam de forma coordenada e inter-dependente);
- Controlo (como é que as regras, os regulamentos e a supervisão directa são usados para controlar o comportamento individual);
- Permissão ao Risco (são os membros da organização encorajados a ser agressivos, inovadores e a enfrentar o risco? Em que medida?);
- Critérios de Recompensa (como são atribuídas as recompensas e quais os factores que as determinam?);
- Tolerância de Conflitos (são os membros da organização encorajados a encarar os conflitos com espírito de abertura?);
- Orientação para os resultados (até que ponto a gestão está mais orientada para os resultados do que para os meios?);
- Sistema Aberto ou Fechado (no primeiro a organização está atenta à sua envolvente externa e actua em resposta às suas alterações enquanto, no segundo não se tem em consideração a envolvente).

Assim, é relevante que os profissionais de comunicação compreendam os valores e as crenças que, imbuídas na cultura das instituições públicas, presidem o comportamento de todos os funcionários – dirigentes e funcionários.

Sintetizando, a cultura organizacional é modelada por múltiplos factores, tais como: ambiente externo, tamanho e natureza da força de trabalho da organização (processos e rotinas), comunicação, com a qual ela mantém uma relação dialéctica, as tecnologias que a organização utiliza e a sua história. Este conjunto de factores visa o bom funcionamento e adaptação ao meio exterior e os processos espelham a identidade da organização e criam o sentimento de pertença por quem os pratica.

### **III.3. – Valores Organizacionais**

Abordadas que estão a identidade e a cultura organizacional há que aludir aos valores organizacionais.

Mintzberg (2002) afirma que os valores organizacionais são importantes para o aumento de competitividade de uma organização.

E Hofstede (1991) define valores como sentimentos orientados com lado positivo ou negativo, bom ou mau, limpo ou sujo, racional ou irracional. Assim, havendo uma diferença entre o comportamento real e o desejado, as pessoas agem para alcançar o que desejam, ou seja, os valores vinculam-se ao desejo.

Segundo Tamayo *et al.* (2000) os valores são princípios ou crenças, organizados hierarquicamente, relativos ao estado de existência ou a modelos de comportamentos desejáveis que orientam a vida da organização e estão a serviço de interesses individuais, colectivos ou mistos.

Filosoficamente, valor designa o ser considerado “valioso”; o valor realizado, em sentido abstracto valor exprime aquilo que torna valiosos os seres, o valor em si mesmo.

Os valores são um conceito que possui uma natureza simbólica e que está ligada à cultura e ao comportamento humano.

Nildo Viana (2007) afirma que vivemos num mundo valorativo, que é o mundo humano, e somente numa fantasiosa ideologia da neutralidade científica ou autonomia da arte é que se poderia pensar em estar “livre de valores”. O ser humano é um ser valorativo.

Nas organizações as normas padronizam os valores que todos devem praticar, e os valores vinculam as pessoas ao sistema organizacional. (Katz e Kahn, 1978; Schein, 1985; Tamayo e Schwartz, 1993).

Os valores surgem como um elemento que permite compreender melhor os públicos de uma organização (internos e externos) tendo em atenção a sua ligação à cultura e ao comportamento.

Assim sendo, os valores organizacionais consolidam as metas e a imagem da organização perante a sociedade (Tamayo, 2007) e podem ser definidos como princípios que alumiam a vida da organização.

Thévenet (cf. 1984) afirma que a principal função da cultura organizacional consiste na facilitação da adaptação ao meio bem como à integração interna. A cultura organizacional desempenha duas funções, mobiliza as energias e faz com que incidam sobre objectivos importantes e canaliza comportamentos em redor de normas de acções, refreia ou desenvolve a mudança, encoraja o sentimento de lealdade.

### **III. 4. – Conclusão**

A identidade é o núcleo central, único e coerente, reconhecido pelos membros da organização, não tangível, mas sempre “espelhado” nas práticas da organização.

A cultura organizacional é um conceito essencial à construção das estruturas organizacionais. A cultura assume o papel legitimador do sistema de valores, expresso através de rituais, de mitos, de hábitos e de crenças comuns aos membros de uma organização, que assim produzem normas de comportamento aceites por todos.

O conceito de valor é indissociável do ser humano e influencia a sua relação com o mundo e com a sociedade. Os valores são capitais para a comunicação humana.

A percepção dos valores organizacionais pelos funcionários é de grande importância uma vez que esta percepção permite relacioná-los com a missão e os objectivos da organização. Os valores pautam os comportamentos numa linha de conduta determinada.

Valores e cultura organizacional fazem parte de um mesmo subconjunto da organização. Uma organização não pode ser analisada, formada ou gerida se não tiver em atenção a sua cultura organizacional.

Tendo em atenção o papel do comunicador e profissional de relações públicas, torna-se essencial identificar o tipo de valores defendidos pelas organizações onde trabalhamos, para nos posicionarmos eficientemente na resolução dos conflitos.

## Capítulo IV - Relações Públicas e Comunicação Interna

### IV.1. - Relações Públicas

Tendo-se analisado o conceito de cultura e de identidade organizacional e os valores organizacionais examinaremos em seguida o que são relações públicas. Segundo Cutlip, “A compreensão do contexto histórico das relações públicas é imprescindível para perceber a sua prática actual.” Podemos afirmar que a prática das relações públicas nasceu nos finais do século XIX nos Estados Unidos da América como resposta às necessidades sentidas pelos contextos políticos e empresariais tendo em atenção o aumento da consciencialização do poder da opinião pública.

Já em 1952 Bernays afirmava que o objectivo das relações públicas compreende a interpretação dos públicos para a organização e também da organização para os públicos, tal como Broom e Cutlip que, em 1994, chamaram claramente a atenção para a função de mediação que as relações públicas exercem quando descrevem relações públicas como uma função que define e mantém relações mutuamente benéficas entre a organização e os diversos públicos.

E ao consultar o Bled Manifesto (2002, p.16) constatamos que dois terços dos participantes consideraram que a definição de relações públicas se plasma em “manutenção de relacionamentos com públicos, pela comunicação, no sentido de estabelecer um mútuo entendimento.” Este estudo aponta ainda quatro caminhos ou características: **reflexão, gestão, operacionalização e pedagogia**. Reflexão porque se torna necessário reflectir nos novos valores imperantes na sociedade e consequentemente a repercussão dos mesmos nos objectivos e estratégias da organização. Gestão porque a aceitação social é uma necessidade cada vez maior nos dias de hoje, tenha-se em atenção o desenvolvimento de políticas de responsabilidade social por parte das organizações. Operacionalização, dado que existe a necessidade de preparar meios para executar os planos de comunicação. Finalmente, pedagogia tendo em atenção a imprescindibilidade de envolver os elementos da organização visando a resposta às novas exigências da sociedade e a alteração de valores existente.

Desta forma, as relações públicas criam no indivíduo uma predisposição para a aceitação das transformações e para a participação numa mudança que lhe seja benéfica.

Altera-se o paradigma das relações públicas de “manipulação da opinião pública” nos seus primórdios para um modelo simétrico bidireccional, plasmado na definição de Cutlip, Center e Broom (1985, p.4) “As relações Públicas são uma função de gestão que identifica, estabelece e mantém relações mutuamente benéficas entre uma organização e os seus variados públicos, dos quais depende o seu êxito ou fracasso”. O cerne da actividade do profissional de relações públicas deixa de ser a “manipulação” transferindo-se para “o equilíbrio da relação estabelecida com os públicos” que, como Grunig afirma, indicia o terminar da visão assimétrica das relações públicas.

#### **IV.2. - Modelos de Relações Públicas**

Tendo em atenção Grunig e Hunt, as relações públicas podem ser praticadas com base em vários modelos que se passam a descrever uma vez que é importante referir quais as opções que se colocam aos profissionais de relações públicas.

Segundo estes autores, as relações públicas partem do modelo de Propaganda (*Press Agency/Publicity*) para chegarem, no final do século XX ao modelo Simétrico de Duas Vias, o que não é impeditivo de retroceder a um modelo em que a liberdade de discordar é praticamente inexistente (Viegas Soares, 2005, IV SOPCOM).

O primeiro modelo, o qual corresponde ao primeiro estágio das relações públicas, caracteriza-se por uma comunicação unidireccional, que emana da organização para o público. O **Modelo Propaganda** “*press agency/publicity*”, (*one-way asymmetrical*) assenta na publicação de notícias sobre a organização e a chamada de atenção dos media. É, como já referimos, caracterizado por uma comunicação unidireccional, onde não existe uma troca de informações e caracteriza o primeiro estágio das relações públicas que se resume em divulgar a organização e os seus serviços ou produtos - ou seja - uma comunicação que utiliza as técnicas da propaganda e da publicidade. Como tal a informação veiculada é de carácter persuasivo, chegando a ser manipulada e manipuladora. Neste modelo enfatizam-se as relações com os meios de comunicação. Só a organização fala com os públicos.

No segundo modelo o de **Informação Pública** “*public information*”, (*one-way asymmetrical*) – pretende-se divulgar informações fidedignas através dos órgãos de comunicação, a veracidade da informação é essencial. Este modelo caracteriza-se por ser um monólogo que não descarta, de forma alguma, a verdade. Caracteriza-se pela difusão da informação tendo em atenção o modelo jornalístico uma vez que corresponde ao segundo estágio das relações públicas no qual a contratação de jornalistas pelas organizações para esta área é uma constante.

Os dois modelos acima mencionados não promovem o planeamento estratégico e a pesquisa para a elaboração dos programas de comunicação. Promovem a mudança de comportamento dos públicos mas não da organização. Os dois modelos provocam uma imagem favorável da organização mediante a divulgação de informações exclusivamente favoráveis - informação pública (cf. Grunig, 2003).

Nestes modelos assimétricos existe um desequilíbrio na relação organização/públicos.

Quando os métodos de pesquisa das ciências sociais passaram a ser usados conjuntamente com as estratégias de informação tradicionais, surgiu o modelo bidireccional de relações públicas e nasce o terceiro modelo o **Duas Vias Assimétrico** - “*two-way asymmetrical*”. A inclusão da pesquisa está patente, ainda que seja só para avaliar os resultados. O objectivo da pesquisa é o de encontrar uma forma de persuadir os públicos e de os conduzir a um comportamento de identificação relativamente à organização. E com os resultados da pesquisa caminha-se para a criação e difusão de mensagens conducentes a uma comunicação persuasiva tendente a manipular os públicos. Este modelo marcou a diferença por introduzir o *feedback*. No entanto, os efeitos provocados são assimétricos, na medida em que mesmo havendo intenção por parte da organização de conhecer o perfil dos seus públicos, esta continua a ser a única parte beneficiada no processo porque só existe mudança nos comportamentos dos públicos.

A manipulação visa a obtenção de mudanças benéficas para a organização não tendo presente o benefício dos públicos. O objectivo centra-se na explicação ao público da organização. Neste modelo, esboçam-se programas de comunicação com o intuito de produzir metamorfoses no conhecimento, nas atitudes e nos comportamentos dos públicos, em consonância com os objectivos da organização.

Esta definição de relações públicas é a que mais perto se encontra das definições de campanhas de comunicação pública. Neste modelo a organização acredita que é a detentora da verdade. A razão está do seu lado e, como tal, se existir conflito com os públicos são eles que devem proceder a mudanças para sanarem os conflitos (cf. Grunig, 2003). Os três modelos já mencionados encarnam o monólogo.

No quarto Modelo o **Duas Vias Simétrico** - “*two-way symmetrical*” – o profissional de relações públicas desempenha o papel de mediador entre a organização e os seus públicos desenvolvendo fluxos de comunicação ponderados que conduzem à negociação de conflitos de interesses, procurando encontrar a harmonia entre os interesses da organização e dos seus públicos. A pesquisa encontra-se presente e a função de mediação permite a melhoria do entendimento da organização com os públicos estratégicos dando-lhes primazia em detrimento dos órgãos de comunicação. Caminha-se na descoberta do equilíbrio entre os interesses da organização e os interesses dos seus públicos.

Neste modelo as relações públicas podem, até, assessorar em situações de crise e aconselhar estratégias em benefício dos públicos. Harmonia e mútua compreensão são o lema das relações públicas que utilizam o modelo simétrico de duas vias “*two-way symmetrical*”. Este modelo é caracterizado por ser ética e socialmente responsável (cf. Grunig, 1984).

A prática deste modelo exige um processo permanente de diálogo e de abertura o que nem sempre é fácil para a organização. Prevê-se com a prática deste modelo atingir a excelência da comunicação sendo que, conforme afirma Gisela Gonçalves “Sempre que uma organização responde a um problema de relações públicas através de uma estratégia de comunicação simétrica, mais não faz do que desenvolver uma relação responsável com os seus próprios públicos” (Gisela Gonçalves, Relações Públicas, Públicas Responsabilidades). Por outro lado Viegas Soares (2005, Actas do IV SOPCOM) afirma que “*a actividade de Relações Públicas pode desenvolver – se segundo quatro fases: a) a de investigação, que teoricamente deveria ser a primeira, b) a planificação das acções a desenvolver para resolver o problema detectado, c) a comunicação fase em que os instrumentos são postos a funcionar e finalmente d) a avaliação de resultados que é, ao fim e ao cabo, um retorno à investigação agora para observar se a terapêutica fez efeito. De um modo sucinto, diagnosticar o*

*problema, definir uma terapêutica, aplicar essa terapêutica e estar atento aos resultados a fim de introduzir as correcções que se entenderam necessárias.”*

Como síntese apresenta-se um quadro com as características dos quatro modelos de relações públicas.

**Tabela 3**  
**Características dos Quatro Modelos de Relações Públicas**

<b>Modelos</b>				
<b>Características</b>	<b>Propaganda</b>	<b>Informação Pública</b>	<b>Duas Vias Assimétrico</b>	<b>Duas Vias Simétrico</b>
Objectivo	Propaganda	Disseminação da informação	Persuasão científica	Mútuo entendimento
Natureza da Comunicação	Uma via; a verdade não é essencial	Uma via; a verdade é importante	Duas vias; efeitos desequilibrados	Duas vias; efeitos equilibrados
Modelo de Comunicação	Fonte → .....Receptor	Fonte →Receptor	Fonte → Receptor ←	Grupo → Grupo ←
Natureza da Pesquisa	Pequena	Pequena, legibilidade	Formativa; avaliação de atitudes	Formativa; avaliação da compreensão
Principais figuras históricas	P. T. Barnum	Ivy Lee	Edward L. Bernays	Educadores, líderes profissionais
Onde são praticadas hoje em dia	Desporto, teatro, promoção de produtos	Governo, organizações sem fins lucrativos, negócios	Organizações competitivas; agências	Agências de negócios
Percentagem estimada das organizações praticantes hoje em dia	15%	50%	20%	15%

Fonte: Grunig & Hunt (1984) *Managing Public Relations*, Hilt, Rinehart & Winston

Na realidade, as organizações não aplicam só um dos modelos e tendo em atenção esta situação Grunig e Grunig, (1992, pp 285-325) reconsideraram os modelos anteriormente desenvolvidos e classificam-nos agora em duas acepções: modelo de relações públicas “craft” e modelo de relações públicas “profissional”.

O modelo de relações públicas “craft” engloba os dois modelos de relações públicas unidireccionais, a saber: **Modelo Propaganda** e **Modelo Informação Pública** os quais se caracterizam, segundo Grunig, por produzir mensagens através da aplicação de técnicas de comunicação – publicidade e propaganda – divulgando-as através dos meios de comunicação visando influenciar o público.

Já o modelo de relações públicas “profissional” congrega os modelos bidireccionais estando presente a pesquisa, o estudo e as teorias de comunicação. Neste modelo, a prática das relações públicas consubstancia-se na gestão do conflito, na obtenção da notoriedade e na manutenção das boas relações com o público-alvo “mútuo entendimento”. Dozier, Grunig e Grunig, em 1995, reconheceram que esta reconstrução traduz melhor a prática, hoje em dia, das relações públicas “excelentes” aliando as duas abordagens: simétrica e assimétrica.

### **IV.3. - Os papéis do profissional de relações públicas**

Aliada à análise pormenorizada da prática das relações públicas numa organização situa-se a questão relacionada com os diversos papéis que o profissional de relações públicas pode desempenhar no seio dessas mesmas organizações.

Vários são os estudiosos que se têm debruçado sobre os papéis que o profissional de relações públicas pode desempenhar, estando estes condicionados pelos sistemas e modelos de comunicação vigentes em cada organização.

Fazendo uma revisão sobre o que a literatura tem revelado sobre este tema iniciemos a explanação por Broom e Smith. Para estes autores os profissionais de relações públicas podem agrupar-se em quatro papéis distintos, a saber: *expert prescriber*, ou seja o indivíduo que é especialista em comunicação e que indica qual o caminho a seguir – prescreve a receita - é definido pelos gestores de topo como uma autoridade em problemas de relações públicas e nas suas soluções, *problem-solving process facilitator*, ou seja, o indivíduo que actua em situação de crise; *communication technician*, o indivíduo que se limita a executar as decisões do poder, produz materiais de relações públicas – escreve, edita e trabalha com os *media* e *communication facilitator*, ou seja, o facilitador da comunicação, é o mediador entre a organização e os públicos, promove a interacção bidireccional. Grunig e Hunt indicam que, possivelmente, só existem dois papéis – o de técnico e o de director -

uma vez que a mesma pessoa tende a assumir os papéis de *expert prescriber*, *communication facilitator e problem-solving process facilitator* (sub-papéis do papel de *manager*, planeiam e gerem o programa de relações públicas da organização e tomam decisões sobre as políticas de comunicação) e outro o de *technician* (o profissional que prepara a comunicação – escreve, edita, produz audiovisuais, gráficos. Estes técnicos não tomam decisões organizacionais, implementam as decisões de outros e não investigam para planear ou avaliar o trabalho desenvolvido). Logo a principal diferença entre o *manager* e o *technician* consiste no poder ou não para tomar as decisões.

Já para Dozier os papéis desempenhados pelos profissionais de relações públicas dividem-se em dois papéis principais o *public relations manager* (gestor de comunicação) e o *public relations technician* (técnico de comunicação) e outros dois o *media relations specialist* (especialistas em relações com os *media* e não se envolvem em matérias respeitantes à comunicação interna) e o *communications liaisons*. (consultores seniores que não tomam eles próprios as decisões mas apontam caminhos). Estes papéis foram identificados no estudo da prática das relações públicas no contexto americano e confirmam a tipologia dos dois papéis.

Ekachai e Komolsevin (1996) realizaram um estudo na Tailândia sobre a prática das relações públicas e acrescentaram mais dois papéis: *media relations specialists*, semelhante ao encontrado por Dozier, e *graphics technician*. A acção destes últimos centra-se na produção editorial, fotografia e design.

Ni Chen (1996) ao estudar a prática das relações públicas na China encontrou a prática de um papel de ligação muito semelhante ao de Dozier. Foi verificado o desempenho de outro papel que denominou por *guest relations* e que é praticado pelas profissionais de relações públicas femininas com baixas qualificações.

Culbertson (1985) realizou um estudo sobre como os professores de relações públicas identificavam os papéis desempenhados pelos profissionais da área e identificou um grupo que denominou de *pure production-technician*. O trabalho destes profissionais incide, quase em exclusivo, na redacção e edição de materiais de relações públicas e nos aspectos técnicos da produção. Ainda outro grupo foi considerado, o designado *communication planners*, este grupo dedica a sua

actividade à produção de publicações e ao estudo das técnicas utilizadas pelos meios de comunicação.

Johnson (1997) considera que se tem que ter em conta o uso das novas tecnologias, sugerindo que os gestores de comunicação devem usar as tecnologias para espalhar tendências, monitorizar questões/temas e mudanças não sensíveis/susceptíveis entre os seus públicos-alvo.

White e Raman (1999) concluem que são os técnicos de comunicação os responsáveis pela operacionalização dos sites.

Creedon (1991, pp.67-84) indicou que as mulheres tendem desempenhar o papel de técnicos, enquanto os homens exercem, de forma geral, o papel de gestor. Pamela Creedon, corrobora Larissa Grunig, ao sugerir que os homens compreendem melhor as tomadas de posição da gestão e, como tal, encontram-se mais envolvidos na coligação dominante da organização.

Podemos afirmar que os papéis que os profissionais de relações públicas podem desempenhar numa organização se dividem em três níveis: o operacional, o tático e o estratégico.

#### **IV.4. - Os Públicos**

Os nossos organismos da administração pública têm a missão de prestar serviços à sociedade. O seu público é, assim, deveras heterogéneo e a imagem percebida da organização será diferente segundo os tipos de públicos. O interesse dos públicos continua a ser um tema central nas Relações Públicas. Foi desenvolvida por J. Grunig, a teoria situacional dos públicos que permite a identificação de públicos estratégicos. Grunig define assim o público como um grupo de pessoas que: a) enfrenta um problema análogo, b) reconhece que o problema existe c) se organiza para agir em função do problema. Esta teoria consiste em duas variáveis dependentes: activos e passivos em relação ao comportamento comunicacional e em três variáveis independentes: **reconhecimento do problema**, traduz-se na detecção de um problema, **reconhecimento de constrangimentos**, ou seja, a verificação da existência de obstáculos que limitam a capacidade de agir, e **nível de envolvimento, percepção** de que o problema me diz respeito. As variáveis independentes são situacionais, porque elas descrevem a percepção que as pessoas têm sobre situações

específicas. Através da combinação dessas dimensões, J. Grunig e Hunt (1984) encontraram quatro classificações de públicos: os **não públicos** que engloba as pessoas que não possuem nenhuma das características enunciadas por Grunig para a definição de públicos, os **públicos latentes** os quais perante uma determinada situação não assumem comportamentos de consciência dessa situação, os **públicos conscientes**, são os que consciencializam a situação e os **públicos activos** os que tomam uma atitude face à situação. Estas diferentes naturezas de públicos distinguem-se porque se uns apenas reconhecem a existência do problema, os outros actuam, têm um determinado comportamento. As diferentes posições dos diferentes públicos vão ter influência na estratégia de comunicação a adoptar. Os públicos são, em determinada altura da vida da organização, afectados pelo comportamento da organização ou afectam-na pelo seu comportamento. O mesmo será dizer que, num determinado tempo e espaço organização e público vivem uma mesma situação, o que os submete a um relacionamento.

Os públicos estratégicos podem opor-se ou apoiar os objectivos da organização. Estes públicos ambicionam que as organizações anseiem objectivos importantes para eles e não necessariamente para a organização, como, por exemplo, a segurança no trabalho, os produtos seguros, menos poluição.

Os departamentos de Relações Públicas colaboram para a efectividade da organização na medida em que constroem relacionamentos com os públicos que a afectam ou que são afectados pelas suas actividades.

“É bem provável que uma organização que possua um bom relacionamento com seus públicos estratégicos tenha que incorporar os objectivos desses públicos nas suas missões. Caso contrário, a organização corre o risco de ser combatida ou até ignorada por esses públicos.” (Grunig, 2003, pp67-92 in Comunicação & Sociedade, n.º39, 1.º sem.)

Um marco na segmentação de públicos é “a noção de poder que se exerce na relação organização/público, reflectido no comportamento em que se manifesta esse poder: um comportamento de persuasão, de submissão ou de mutualismo.” (Grunig, 1984, p.145)

Segundo Lucien Matrat existe uma total dependência da organização em relação aos seus públicos; no entanto, não poderíamos deixar de citar Américo Ramalho

(1982) quando afirma que o que existe é uma lógica de interdependência e que aliás Grunig também refere (1984, p.145).

Ao segmentarmos os públicos, em Relações Públicas teremos que ter em consideração valores como o respeito, a transparência, a autenticidade e a confiança.

No modelo de diagnóstico proposto neste trabalho não se prevê a aplicação de nenhum questionário para definição de públicos internos segundo a teoria situacional de públicos.

Na tabela 4 apresenta-se a combinação das variáveis que permite analisar e posicionar os públicos em relação à organização.

**Tabela 4**  
**Tipos de Públicos**

	Alto Envolvimento (AE)		Baixo Envolvimento (BE)	
	Tipo de comportamento	Tipo de público	Tipo de comportamento	Tipo de público
Comportamento: Enfrentar o Problema (CEP)  <b>Grande reconhecimento do problema, baixo reconhecimento dos constrangimentos</b>	AECEP	Público Activo	BECEP	Público Consciente/ / Activo
Comportamento: Constrangido (CC)  <b>Grande reconhecimento do problema, grande reconhecimento dos constrangimentos</b>	AECC	Público Consciente/ Activo	BECC	Público Latente / Consciente
Comportamento: Rotina (CR)  <b>Baixo reconhecimento do problema, baixo reconhecimento dos constrangimentos</b>	AECR	Público Activo (de reforço)	BECR	Não Público / /Latente
Comportamento: Fatalista (CF)  <b>Baixo reconhecimento do problema, grande reconhecimento dos constrangimentos</b>	AECF	Latente	BECF	Não Público

Fonte: Grunig, James E., Hunt, Todd., Dirección de Relaciones Públicas, Barcelona, Gestión 2000

#### **IV.5. - Comunicação Interna**

Analisados os públicos e as suas interacções com as organizações e sabendo que as organizações desempenham um papel marcante na vida social e no dia-a-dia dos indivíduos através das interacções estabelecidas durante a prática diária de trabalho abordaremos, agora, o tema da comunicação interna.

As organizações podem ser consideradas como um sistema de comunicação porque abrangem um conjunto de indivíduos/actores em interacção, interacção entre os diversos actores, interacção com produtos, nomeadamente, máquinas, regulamentos, estruturas organizacionais, etc.. Desta forma, estas interacções entre os diversos sistemas, financeiro, técnico, etc. diferenciam as organizações umas das outras uma vez que as interacções são específicas em cada organização. Tal como o corpo humano, as organizações possuem um esqueleto que forma a sua estrutura. Esta estrutura deve ser abordada de forma indissociável. As organizações são um sistema global, em interacção, cujos subsistemas comunicam entre si de forma horizontal e de forma vertical.

Para além da estrutura formal as organizações convivem com as estruturas informais que se caracterizam por grupos que se constituem tendo em atenção as relações sociais e afectivas dos seus membros. Estes grupos, apesar de não desrespeitarem os padrões e as normas da organização, regem-se por códigos de conduta próprios. As redes informais associam um conjunto de interesses, expectativas, frustrações e até alegrias que as tornam o receptáculo dos sentimentos mais cristalinos do público interno. Ora, se não existir uma política de comunicação sistematizada estas estruturas assumem um papel preponderante de poder e de influência junto dos seus membros podendo, em última instância, comprometer a identidade organizacional.

Neste sentido a comunicação é uma ferramenta estratégica de gestão apta a transformar uma cultura, a fortalecer a identidade organizacional e a sua imagem institucional. Uma comunicação interna adequada é motivadora contribuindo para o sucesso organizacional que se alcança através do empenho dos colaboradores, da sua identificação com a organização, do seu sentimento de pertença e orgulho de fazer parte daquela equipe.

A comunicação interna encontra-se na base da formação da reputação organizacional porque intervém no processo da sua construção actuando na construção da identidade e na gestão dos relacionamentos da organização e na organização.

Sendo a comunicação interna uma ferramenta de relações públicas ela transforma as pessoas em replicadores de informações institucionais. Esta replicação conduz à motivação dos funcionários contribuindo para o sucesso organizacional. Funcionário motivado trabalha com mais empenho. Também através da replicação das informações institucionais se evitam os boatos. Mas como definir boatos? Allport e Postman (cf. Kapferer, 1988) afirmam que o boato “não passa de uma proposição ligada aos acontecimentos do dia, destinada a ser acreditada, transmitida de pessoa para pessoa, habitualmente em segredo, sem que existam dados concretos que permitam testemunhar a sua exactidão.” A base do boato é, portanto, falaciosa? Nem sempre. Existem boatos com fundamento, lembremos os relacionados com a doença de R. Reagan, por exemplo. Knapp (cf. Kapferer, 1988) define boato como “uma declaração destinada a ser acreditada, relacionada com a actualidade e a propaganda sem confirmação oficial” e Petterson e Gist (cf. Kapferer, 1988) afirmam que o “boato é uma apreciação ou explicação não verificadas, circulando de pessoa em pessoa e incidindo sobre um objecto, um acontecimento ou uma questão de interesse público”. O boato tenta convencer em vez de distrair. E os boatos incomodam os dirigentes das organizações porque é necessário que os funcionários tenham confiança neles. Desta forma deve-se evitar o sentimento de desconfiança e de suspeição dos quais os boatos se alimentam. Segundo Kapferer “os boatos incomodam porque são uma informação que o poder não controla. Paralelamente à versão oficial nascem outras verdades: a cada um a sua verdade.” (Kapferer, 1988, p.18). Mas os boatos podem nascer de mal-entendidos, do erro na interpretação de uma mensagem. E tem grande importância a credibilidade da pessoa que transmite a informação. Um líder informal, numa organização, tende a ter maior credibilidade do que um não líder. O aparecimento do boato está assim ligado às circunstâncias do momento: o que é provável hoje não o era ontem nem o será amanhã e a um público específico, aquele que é afectado por ele. Os boatos podem-se classificar em boatos negros e boatos rosados. “Os boatos negros anunciam algo de mau, um perigo (...),

os boatos rosados veiculam informações consideradas boas, por exemplo, as promoções.” (Kapferer, 1988 pp.121-122)

R. Knapp (cf. Kapferer, 1988) considerava três tipos de boatos, a saber, os boatos otimistas – apresentam os desejos como realidades, os boatos que expressam um receio – o anúncio de uma catástrofe e o boato propenso à divisão.

A proliferação de boatos, em geral, denuncia uma falha no processo de comunicação interna. E é aos profissionais desta área que compete evitar os boatos. Os boatos nascem de uma de três situações, sub-infomação, sobre-informação ou desinformação e surgem de forma espontânea, como fruto da própria natureza da vida comunicacional. Ao profissional da área da comunicação interna cabe o combate ao boato. E como se combatem os boatos? Através de uma acção rápida, enquanto ainda é possível circunscrevê-los, desmentindo-os mas não pormenorizando, evidenciando provas positivas. A criação e a manutenção de um clima de confiança na organização é uma estratégia de longo prazo recomendável para a anulação da presença de boatos.

É de importância vital a circulação da comunicação interna e a credibilidade das fontes.

Lembrando os 5 axiomas de Watzlawick, a inevitabilidade da comunicação; os níveis do conteúdo e da relação; a pontuação das sequências comunicativas; a comunicação analógica e digital; a simetria e complementaridade, enunciaremos o primeiro: A inevitabilidade da comunicação, ou seja, “não se pode não comunicar”, tudo é comunicação, até o silêncio que muitas vezes é apelidado de sinónimo de não comunicar, é, afinal, uma comunicação. A comunicação corresponde a um sistema de múltiplos canais nos quais o actor social participa sempre, quer queira quer não, através dos seus gestos, do seu olhar, do seu silêncio, e até pela sua ausência. O ser humano como membro de uma dada cultura, faz parte da comunicação, ou seja, a comunicação é um processo social permanente integrando múltiplos modos de comportamento tais como a fala, o gesto, o olhar, a mímica, o espaço inter-individual, tantas vezes olvidados e que, no dia-a-dia, se demonstram de uma grande importância no relacionamento dos diversos actores de uma organização; citemos, aqui, a questão da proxémica ou seja, o espaço pessoal dos indivíduos num meio

social. A comunicação proxémica baseia-se na relação que os actores sociais estabelecem entre si.

A comunicação é um todo integrado.

Thomas Devers (apud: Alain Revon, 1988) distingue doze signos da comunicação não-verbal, o silêncio, o vestuário, a aparência física, o olhar, os gestos das mãos, o sorriso, as mímicas, os recuos, os avanços, os presentes, os perfumes e o tabaco.

A distância espacial entre eles, a orientação do corpo e do rosto, a forma como se tocam ou se evitam, o modo como dispõem e se posicionam entre os objectos e os espaços, permite captar mensagens latentes. Por vezes uma alteração na disposição do espaço físico conduz a um problema comunicacional que à primeira vista não é detectável mas que influi negativamente nas relações entre os diversos intervenientes. O oposto é, também, verdadeiro. Hall evidenciou que a distância social entre os indivíduos pode ser relacionada com a distância física e referiu quatro tipos de distância, a saber: distância íntima, distância pessoal, distância social que definiu como “o limite do poder sobre outrem” e a distância pública. Esta é uma comunicação silenciosa, instantânea e com impacto imediato, traduz-se no choque da imagem.

Segundo M.H. Westphalen (s.d., p.65) a comunicação interna engloba todos os actos de comunicação que se produzem no interior de uma organização e que variam nas modalidades em que são utilizados, nos instrumentos de veiculação e nas funções que desempenham.

Já Grunig e Conrad (1992, p.18) empregam a expressão **comunicação organizacional** para descrever a forma e o modo como as pessoas comunicam estrategicamente dentro das organizações. Nesta acepção, a comunicação organizacional compreende a comunicação com os empregados, com os gestores de nível médio, com os gestores de topo e os seus subordinados, descrevendo como se relacionam uns com os outros dentro da organização.

Para Alex Mucchielli (2001, p.180) a “*comunicação interna é um conjunto de acções de intercâmbio desenvolvidas e implementadas pela hierarquia envolvida numa dada situação. Assim, o plano de comunicação tem por objectivo obter a resposta às questões da problemática principal da situação definida inicialmente*

*pela hierarquia fazendo o possível por construir a reposta através dos diversos actores envolvidos, incluindo a hierarquia.”*

Ainda segundo Mucchielli a comunicação interna caracteriza-se por uma dimensão participativa plasmada na anterior citação quando afirma que as respostas para construção de um plano de comunicação se obtêm “através dos diversos actores envolvidos, incluindo a hierarquia”, todos se encontram envolvidos na procura da solução uma vez que a comunicação interna é feita de todos para todos, tendo em atenção a complexidade interna das organizações e do mundo que as rodeia. E esta resposta colectiva, de todos os actores envolvidos, permite a criação do sentimento de pertença. Todos se encontram implicados nos problemas e na resolução dos mesmos através da comunicação interna. Também a similitude com as acções de gestão (*management*) está presente, dado que este autor considera que a comunicação interna é um acto de *gestão* porque é a hierarquia que inicia e comanda este processo e porque a comunicação interna responde como um acto de gestão a uma problemática de funcionamento da organização e do seu potencial humano. O autor defende ainda que “a gestão é uma arte de resolver, pelas diferentes formas de comunicação interna, os problemas organizacionais padrão e recorrentes que surgem a qualquer responsável.” (Mucchielli, 2001, p.184)

A abordagem sistémica procura uma visão global, que inclua o conjunto das suas variáveis, partindo do todo para o pormenor.

Citando Mucchielli são seis os princípios da teoria sistémica, a saber:

*“Qualquer comunicação existe apenas num sistema de comunicações.*

*Qualquer sistema de comunicações forma um primeiro contexto em relação ao qual as comunicações que o compõem tomam um sentido.*

*As comunicações de um sistema de comunicações agem através de anéis de interacção sobre as outras comunicações do sistema e sobre elas mesmas.*

*Diversas intervenções, nascentes nestes anéis, podem ter o mesmo resultado final sobre um dos elementos do sistema.*

*Um sistema de comunicações é regido por regras que compõem “a lógica” do seu funcionamento.*

*Fenómenos emergentes encontram a sua existência através e no funcionamento do sistema de comunicações.*

*Os sistemas de comunicações e os elementos que os compõem são a sede de fenómenos paradoxais.” (Mucchielli, 1999, p.21)*

Quer para Mucchielli, quer para Grunig e Conrad, todos fazem parte do problema e todos fazem parte da solução.

A abordagem sistémica converge para as interacções entre os elementos uma vez que o que se mantém, num sistema social, são, principalmente, as interacções entre as pessoas ou os elementos que o compõem, e não as próprias pessoa. Sendo que em cada nível emerge um sistema (macro-sistema) que é composto pelos sistemas do nível inferior (micro-sistemas).

Assim, a comunicação interna participa na construção colectiva de inúmeras soluções, quiçá provisórias, para resolver as situações conflituosas uma vez que estas soluções se baseiam no entendimento e no comportamento dos diversos actores envolvidos visando o desenvolvimento de possibilidades para todos e negando a eliminação da oportunidade de alguns.

E para Almeida (2000, p.39) a organização deve ter uma política “assente numa linguagem comum e aberta a todos, na perspectiva da acessibilidade” e não deve “desprezar o sentido multi-direccional da comunicação. Não basta pensá-la como ascendente e descendente sempre sujeita a um certo tipo de “filtragem” comunicacional. É fundamental facilitar a circulação de informação entre pares e entre serviços distintos, essa é uma forma de desenvolver a capacidade de iniciativa e reacção”. Assim, “cada pessoa participa na construção da imagem da sua própria organização e, se a política de comunicação interna não estiver em coerência com outras as funções da organização, acabará por existir um efeito de *boomerang* trazendo a rejeição ou não reconhecimento daquela, por parte das pessoas”.

Logo a comunicação interna traduz-se numa acção estratégica de comunicação com o público interno e para tal dispõe de diversos canais e instrumentos actuando em paralelo com as outras áreas da organização.

Simões (1995, p.88) sustenta que as relações públicas simétricas “são sempre viáveis e exequíveis com os públicos internos”, mas que em relação aos públicos externos o mesmo nem sempre é viável.

#### **IV.5.1. - Comunicação Interna: Missão, funções, objectivos**

Cutlip, Center e Broom afirmam que "não há relações organizacionais mais importantes do que as que se estabelecem com os empregados..." Seitel diz que "o primeiro passo na promoção positivas das relações externas do público é conseguir boas relações públicas internas."

O diagnóstico dos problemas estruturais e de relacionamento interno permite identificar dificuldades, ameaças, falhas e oportunidades de comunicação. Essa identificação auxilia na criação de um sistema de comunicação apropriado à cultura existente em cada organismo e previsivelmente, um modelo de gestão que garanta a consecução da missão da instituição.

O diagnóstico da comunicação permite assim o levantamento de dados provenientes da acção administrativa, a interpelação dos procedimentos adoptados e concorre para a compreensão, a análise e a proposta de alternativas de comunicação no sentido a alterar os relacionamentos hierárquicos estabelecidos e a transformar as acções e os procedimentos adoptados.

A gestão da comunicação interna está directamente ligada à capacidade de gestão das dificuldades internas, ao modo de planear e ao lugar ocupado pelos profissionais da área da comunicação nas instituições públicas.

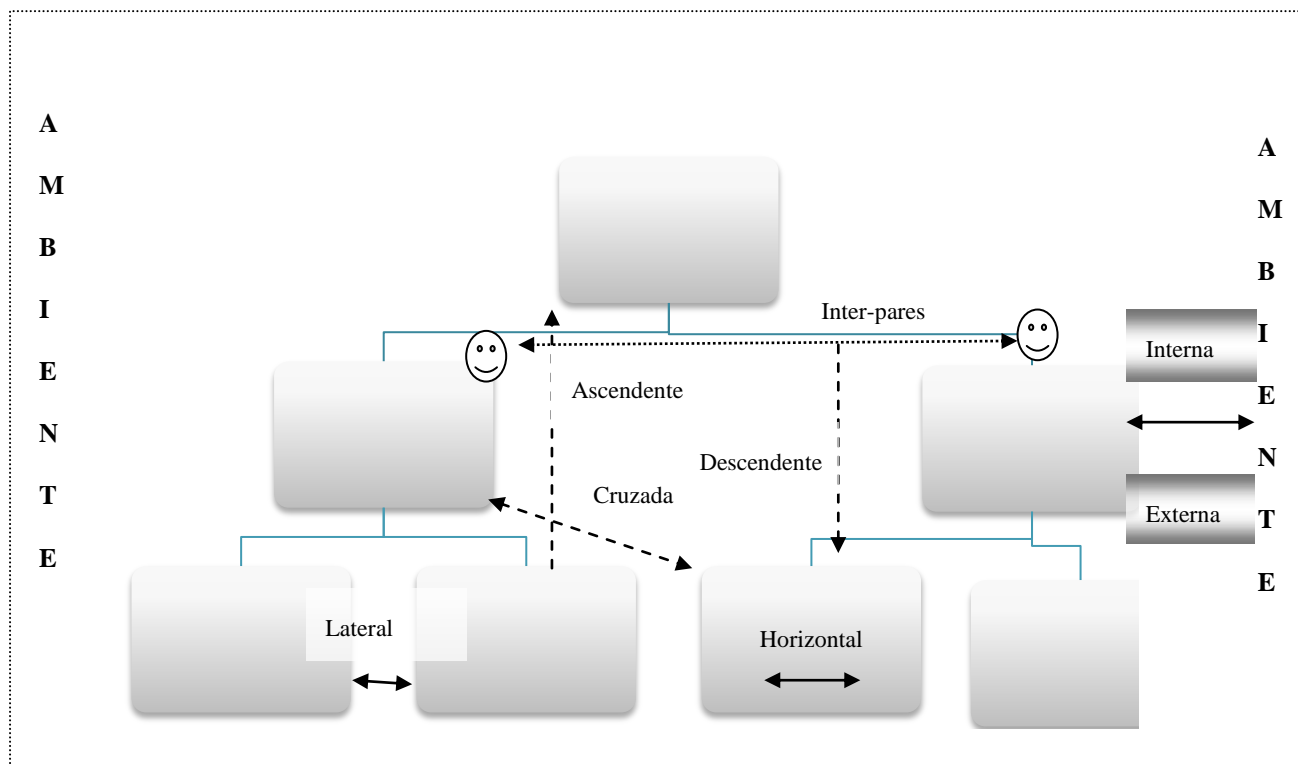
A existência de uma política de comunicação interna nas organizações é essencial. É importante divulgar claramente a missão, a visão e os valores da organização aos seus funcionários. A existência de uma política de comunicação interna pode diminuir o sentimento de incerteza das pessoas e ajudar no desenvolvimento das motivações de cada um para atingir um objectivo comum – o propósito da organização.

Segundo Vítor Almeida (2000, pp.39- 40):

*“ter uma política assente numa linguagem comum e aberta a todos, na perspectiva da acessibilidade, atenua com certeza, o crescimento de linguagens muito fechadas e inacessíveis à maioria das pessoas e não deverá ser estranha e incoerente relativamente à política de comunicação externa. Pelo contrário, deverão estar bem adequadas”. Além disto não se deve “desprezar o sentido multi-direccional da comunicação. Não basta pensá-la como ascendente e descendente sempre sujeita a um certo tipo de “filtragem” comunicacional. É fundamental facilitar a circulação de informação entre pares e entre serviços distintos, essa é uma forma de desenvolver a capacidade de iniciativa e reacção.”*

Os fluxos de informação no processo comunicacional são determinantes e têm interferência directa na eficácia da comunicação. A comunicação interna não se restringe à denominada **comunicação descendente**, aquela que flui da direcção para os empregados e que é um espelho da rede formal. Esta comunicação direcciona o comportamento da organização no respeitante à estratégia - a comunicação que faz parte da estrutura de dependência hierárquica. A comunicação interna compreende mais cinco tipos de comunicação: a **comunicação horizontal** que ocorre entre os funcionários do mesmo departamento e que contribui para a sistematização e uniformização de ideias e informações, permitindo a orientação da rede informal, a facilitação da tomada de decisões e promove a integração inter-departamental, a **comunicação lateral** que se estabelece entre funcionários de diversos departamentos e visa a comunicação entre funcionários que não ocupam cargos de chefia. Esta comunicação propicia cooperação e coordenação nos grupos de trabalho, a **comunicação ascendente** a qual estabelece o *feedback* e uma efectiva comunicação uma vez que emana dos funcionários para as chefias proporcionando informações aos níveis hierárquicos superiores, veicula sugestões, críticas, ansiedades e necessidades. A **comunicação em diagonal** que se traduz no fluxo de informação entre funcionários de diferentes departamentos e que se posicionem em diversos graus da hierarquia. Este fluxo de informação caracteriza a relação entre especialistas de diferentes áreas funcionais. E a **comunicação inter-pares** que se revela através do fluxo comunicacional entre colaboradores do mesmo nível, nomeadamente chefias, de departamentos diferentes.

**Figura 3**  
**Os Fluxos da Comunicação Interna numa Organização**



Fonte: Grunig, James E., Hunt, Todd. Dirección de relaciones públicas, Barcelona, Gestión 2000 (adaptado)

Segundo Westphalen, a comunicação tem a função de facultar a compreensão de factores técnicos e humanos, bem como as contrariedades e as obrigações dos funcionários, de desencorajar a deturpação de factos, a construção de rumores e de boatos e a consequente informação falsa que provocam a diminuição da eficácia do trabalho. Em simultâneo permite que os funcionários compreendam a organização onde estão inseridos contribuindo para a construção do sentimento de pertença e de orgulho.

Uma comunicação interna em harmonia com a comunicação externa da organização contribui para o desenvolvimento da organização e fomenta fluxos de conhecimentos que se reflectem na eficácia dos funcionários e na prossecução dos objectivos a que a organização se propõe.

#### **IV.5.2. - Comunicação Interna: Tipos de Informação**

As informações disseminadas pelas organizações podem ser de dois tipos, segundo M.H Westphalen, **a informação operacional** que se traduz em ordens que circulam, em princípio, pela via hierárquica ou funcional e cujo conteúdo se refere a instruções alusivas à execução de trabalhos, às normas de qualidade, a diferentes aspectos técnicos e **a informação motivadora** que se traduz no veicular de mensagens mobilizadoras e que habitualmente abordam três áreas, a saber: a) a organização (o meio em que ela se insere e os seus objectivos); b) o sistema de produção; c) a organização interna.

#### **IV.5.3. - Níveis de Comunicação Interna: Interpessoal, Grupal, Organizacional**

Bartolli (1991) incide a sua análise nas vertentes formal e informal dos sistemas comunicacionais, M.H Westphalen estuda a comunicação interna em redor da direcionalidade dos fluxos de informação – descendente, ascendente, lateral bem como Dupuy, Denver & Raynaud (1988) Fisher (1993) abordam a natureza das relações envolvidas no processo comunicacional – interpessoal, inter-grupal e organizacional. A **Comunicação interpessoal** assenta na troca de informação pessoal entre indivíduos com interacção de um para um, já a **Comunicação em grupo** ocorre entre indivíduos de um grupo, geralmente traduzindo-se na realização de reuniões e a **Comunicação em toda a organização** surge quando a informação nasce da gestão e chega até todos os funcionários da organização. Esta é uma comunicação que propõe disseminar informações sobre os procedimentos e políticas da organização. Associada aos níveis de comunicação encontra-se a formalidade da mesma, que se divide em comunicação formal e informal. A comunicação formal que surge na estrutura da cadeia hierárquica, está directamente ligada com o organograma organizacional. Geralmente assume a forma escrita, através de cartas, relatórios, memorandos. A comunicação informal, que é independente da estrutura formal, adopta a forma oral e que se traduz num contacto pessoal e directo entre o funcionário e o chefe. A comunicação formal e a comunicação informal convivem lado a lado nas organizações e ambas são necessárias. Os meios de comunicação informal são vários, destacamos a conversa, o murmúrio, a rede de boatos. Este

sistema é, por vezes, um eficaz canal de comunicação, principalmente quando existem bloqueios nos canais formais. A informação veiculada através dos canais informais encontra-se associada às redes sociais que se estabelecem no seio das organizações e que são lideradas por alguns funcionários possuidores de características de liderança.

#### **IV.5.4. - Comunicação Interna: Instrumentos e Meios**

As relações públicas possuem uma multiplicidade de instrumentos de comunicação que lhes permite comunicar com o público interno, motivando-o.

A comunicação interna processa-se e afirma-se através de uma multiplicidade de meios os quais requerem instrumentos vários, a saber:

##### **IV.5.4.1. - Instrumentos de Comunicação Escrita**

São inúmeros os instrumentos de comunicação escrita, tais como:

- **Cartas**, cujo objectivo principal se traduz na explicação de situações e intenções, na divulgação de projectos importantes para a organização ou até no anúncio de uma operação particular aos colaboradores da organização;
- **Cartas de Integração**, que visam envolver e integrar os colaboradores nas actividades fazendo-os sentir parte da organização;
- **Relatórios, folhetos, boletins e brochuras**, os quais são uma forma de dar a conhecer rapidamente pontos de vista da direcção aos colaboradores (campanhas temáticas, segurança, qualidade) que não geram, necessariamente, *feedback*;
- **Material de referência**, visa explicar os benefícios dos funcionários e fomenta o entendimento;
- **Quadro informativo ou placard**, este instrumento é muitas vezes utilizado para veicular informações sobre saúde, segurança, direitos e deveres, tempos livres e desporto;
- **Publicações para empregados** as quais são segundo Clappitt (1991) o meio mais importante de comunicação interna. Estas publicações destinam-se unicamente aos colaboradores e às suas famílias e pretendem gizar uma imagem favorável junto do respectivo público-alvo. Segundo este autor uma boa publicação deve aliar os pontos

de vista da direcção e dos colaboradores para que a sua leitura não seja colocada em causa. Este conjunto de pontos de vista faz com que o jornal interno seja um dos suportes de maior peso da comunicação empresarial. ”A diversidade de temas deve ser conseguida porque só assim é possível, em simultâneo, informar sobre actividades internas, instruir e estimular a participação. Com o jornal interno, as pessoas têm a oportunidade de se rever, têm a possibilidade de conhecer, e dar a conhecer factos ligados à organização. Estes, mais ou menos importantes, acabam por revelar a base do clima organizacional interno” (Almeida, 2000 p.71);

➤ **Inquéritos**, para Bartoli, eles são um importante instrumento de comunicação. São considerados como a procura sistemática das aspirações dos colaboradores e podem ser realizados em toda a organização ou por amostragem. Visam essencialmente a aferição do clima organizacional dando indicadores como, por exemplo, a satisfação com os objectivos e o grau de adesão, ou a análise de um problema em concreto como, por exemplo, as condições de trabalho ou as necessidades de formação sentidas.

Para que uma comunicação escrita seja eficaz é necessário que a mesma seja clara, objectiva, que o comunicador conheça bem a língua utilizada pelo receptor, a forma como o mesmo a interpreta. É necessário utilizar o mesmo código.

#### **IV.5.4.2. - Instrumentos de Comunicação Oral**

A comunicação oral é um meio eficaz, rápido e recíproco de transmitir informações aos colaboradores e às chefias; no entanto, não é sinónimo de comunicação correcta uma vez que o traço da imprecisão e da volatilidade estão presentes na comunicação oral ou seja a deformação da informação é um perigo que se apresenta. Falar não é sinónimo de comunicar bem, para comunicar bem através da fala os profissionais têm de estar atentos e ser conhecedores de um conjunto de técnicas que os auxiliarão a obter o efeito desejado. Falar em público pressupõe o planeamento do que se pretende transmitir e a capacidade de entender a audiência.

Enunciamos alguns instrumentos de comunicação oral:

➤ *Face-a-Face*: é o meio de comunicação mais rico, porque reúne sugestões vocais, visuais, movimentos corporais, linguagem e cheiro. Mas é em simultâneo um meio passível de equívocos, uma vez que comunica emoções e sentimentos; no

entanto, também, permite diminuir a ambiguidade no processo de comunicação uma vez que o *feedback* é imediato. Pode adoptar a forma de conversa informal ou de conversa formal individual. Permite aferir o grau de integração e motivação dos colaboradores;

- Telefone: é um sucedâneo da comunicação face-a-face, mas como não transmite uma informação visual, habitualmente, é menos rico mas também origina um *feedback* rápido, as mensagens são direccionadas;
- Discurso: é um instrumento de comunicação oral de sentido descendente que propicia um contacto directo entre os intervenientes;
- Reunião: é um instrumento que agrega chefias e colaboradores e celebra a comunicação nos dois sentidos.

#### **IV.5.4.3. - Instrumentos de Comunicação Audiovisual**

Hoje em dia, cada vez mais, se recorre ao audiovisual. Este tipo de meio de comunicação alia palavras e imagens. É um instrumento cada vez mais utilizado pelas organizações, por exemplo em vídeos institucionais, onde é transmitida a Missão/Valores da organização, aos colaboradores. Também o filme de informação, o jornal televisionado, o jornal por telefone e a Teleconferência são instrumentos incluídos neste tipo de comunicação.

#### **IV.5.4.4. - Instrumentos de Comunicação Electrónica**

Os meios de comunicação electrónicos já são uma realidade na vida dos colaboradores das organizações. Dois exemplos de comunicação electrónica são o correio electrónico (e-mail) e os boletins electrónicos que elegem um conjunto de notícias ou informações úteis que podem ser transmitidas através do computador. Cada vez mais o Flash de Informação (nota curta e simples destinada a informar muito rapidamente) é utilizado para a participação de um resultado ou de uma pequena mudança estrutural.

Também a Intranet é outro meio de comunicação cada vez mais utilizado. A tecnologia utilizada neste meio de comunicação interna é o mesmo da internet. O acesso à intranet cinge-se aos colaboradores da organização. Segundo Almeida (2000, pp.102-103) esta rede tem em si associada várias vantagens na sua utilização:

*“Informação disponível de forma simples e acessível;*

*Sendo uma rede interna, também permite comunicar através da internet fornecendo, assim, informação exterior à empresa;*

*Como unifica sistemas operativos, toda a informação é actualizada em diferentes sistemas, sendo disponibilizada rapidamente a toda a empresa;*

*Pode agregar correio electrónico, automação de processos, gestão de informação e conversa on-line;*

*O tempo e espaço são vencidos. Em tempo real podem-se reunir colaboradores separados geograficamente, seja a nível nacional, ou internacional;*

*Fomenta e viabiliza o espírito de trabalho em grupo, substituindo os sistemas de groupware quase exclusivos para quadros de empresa;*

*Também é possível pôr em circulação, impressos para requisições, inquéritos de opinião, boletins informativos, manuais técnicos.”*

#### **IV.5.4.5. – Social Media**

Não podemos deixar de focar os *Social Media*, importante instrumento de comunicação, hoje em dia, que veio imprimir uma nova dinâmica à comunicação interna. A utilização deste instrumento de comunicação permite uma maior interacção entre a organização e os funcionários, e, entre os próprios funcionários.

Os *Social Media* implicam o uso de plataformas onde o diálogo existe de um modo independente através de uma ou várias plataformas em simultâneo. O exemplo mais comum para demonstrar o poder e a influência dos *Social Media* surge pelo uso de blogues (cf. Amaral, Bruno 2008/2009).

Mas com o correr do tempo assistimos à mudança de uso do blogue para as redes sociais como o *twitter* e o *facebook* que possuem funções típicas de redes de partilha de conteúdos e de *microblogging*. Os *social media* permitem que se formem grupos de forma mais fácil (cf. Amaral, Bruno, 2008/2009). Os *wikis* são um instrumento útil em contexto de comunicação interna, consistem em websites onde os visitantes têm a possibilidade de criar páginas e editar páginas que já existem de uma forma

fácil; o resultado é a criação de um website dinâmico. Além dos *wikis* podemos citar a partilha de documentos e o repositório de projectos como formas de colaboração *on-line*.

#### **IV.5.4.6. - Eventos**

Os eventos, tais como, exposições, visitas de grupo, acções de formação, seminários, visitas, são momentos onde a comunicação interna flui e se desenha a identificação com a organização.

#### **IV.5.4.7. – Actividades Lúdicas**

As actividades lúdicas visam fomentar áreas de lazer e de desporto ao serviço dos funcionários, por exemplo, campeonatos de jogos. O investimento nestas actividades tem, em poucos anos, um retorno considerável para as organizações. A prática saudável da actividade desportiva traduz-se, para as organizações, numa diminuição do absentismo.

#### **IV.6. – Conclusão**

Todos somos seres sociais por natureza, todos comunicamos uns com os outros e, nem sempre, temos consciência de como, tão complexo, é o processo comunicacional.

As organizações vão-se adaptando às novas realidades e às novas formas de comunicar.

A escolha, por parte da organização, dos instrumentos e dos meios de comunicação a utilizar depende, do que se vai transmitir como também do resultado que se visa alcançar e do *feedback* que se pretende obter. Através da análise das acções e das reacções dos receptores podemos entender a importância de uma comunicação eficaz, independentemente de ser escrita, oral, audiovisual ou gestual.

O sucesso ou o insucesso de uma organização tem uma relação directa com a comunicação.

Todos os instrumentos mencionados visam promover a integração e a motivação dos funcionários.

A comunicação interna como um instrumento de gestão é fundamental para o desenvolvimento económico e para a existência das organizações, as quais dependem, cada vez mais, dos movimentos de opinião e da construção de uma imagem positiva junto dos respectivos públicos, atentemos na crescente preocupação das organizações com a responsabilidade social. A comunicação interna é uma ferramenta estratégica para a conjugação dos interesses dos colaboradores e da organização, através do estímulo do diálogo, à troca de informações e experiências e à participação de todos os níveis hierárquicos da organização. Ela contribui decisivamente para o clima organizacional.

A comunicação interna divulga, pela via formal, a visão de negócio da organização inculcando no âmago dos colaboradores os objectivos a alcançar contribuindo para a construção de uma visão partilhada e, pela via informal, estabelece a rede de conexões que estimula o imaginário organizacional. Daí a importância da cultura e da identidade organizacional. As redes formais e informais da comunicação formam o alicerce da cultura organizacional.

## **Capítulo V – Apresentação do modelo de diagnóstico da comunicação interna nos organismos da administração pública portuguesa - Desenvolvimento do Modelo e Apresentação de Resultados**

A comunicação interna nas organizações representa um importante elo entre a missão, os objectivos organizacionais e o envolvimento dos públicos internos. É a comunicação que proporciona espaços de interacção e diálogo para a construção de relacionamentos, sentidos e significados partilhados que desaguam num comprometimento e participação das partes envolvidas.

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.

Para apresentar o organismo onde o Modelo irá ser aplicado importa recordar a legislação. Em 14 de Agosto de 2005 foi publicada a Resolução de Conselho de Ministros n.º 124 que deu início ao processo de reestruturação da Administração Central do Estado - PRACE (Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado) tendo como objectivo a promoção da cidadania, do desenvolvimento económico e da qualidade dos serviços públicos, com ganhos de eficiência, pela simplificação, racionalização e automatização que permitem a diminuição do número de serviços e dos recursos a eles afectos, ou seja, modernizar e racionalizar a Administração Central, melhorar a qualidade de serviços prestados aos cidadãos pela Administração e colocar a Administração Central mais próxima e dialogante com o cidadão.

Em 21 de Abril de 2006 foi publicada a Resolução de Conselho de Ministros n.º39/2006 “O Programa do Governo consagra a modernização da Administração Pública como um dos instrumentos essenciais da estratégia de desenvolvimento do País.”

Para atingir estes objectivos, o PRACE estabeleceu as seguintes Linhas Estratégicas de Acção:

“ .....

**5. Desenvolver Serviços Partilhados**, de nível ministerial ou interministerial, de forma a reduzir estruturas e processos redundantes...”, entre outros.

Com a aplicação do PRACE, em regra, em cada ministério é consagrada uma secretaria-geral com a missão de assegurar o apoio técnico e administrativo aos membros do Governo em funções no ministério e aos demais órgãos e serviços nele integrados, nos domínios da gestão de recursos internos, do apoio técnico-jurídico e contencioso, da documentação e informação e **da comunicação e relações públicas**.

Tendo em atenção o PRACE, este projecto será de primeira aplicação nas secretarias-gerais.

É neste contexto que o Plano de gestão da mudança e de comunicação será o veículo preferencial para a garantia do sucesso da implementação dos processos e do novo modelo organizacional assegurando a disseminação dos benefícios para as partes envolvidas.

Chegados aqui importa conhecer um pouco da história do Ministério da Administração Interna (MAI).

O Ministério da Administração Interna é um dos quatro Ministérios através dos quais o Estado exerce a sua soberania, para além do Ministério da Defesa, do Ministério das Finanças e do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

“O actual Ministério da Administração Interna é o herdeiro de uma longa História.

.....

Entre 1834, data que define a consolidação definitiva das nossas instituições representativas, e 2009 o actual Ministério da Administração Interna sofreu alterações nas suas atribuições e mudou de nome várias vezes. De Ministério do Reino (1834-1910), passaria a Ministério do Interior com a República, mantendo essa denominação durante a Ditadura Militar e o Estado Novo (1926-1974). Em 1974 o recém-instaurado regime democrático dar-lhe-ia o nome actual.

Nesta evolução quer o Ministério da Administração Interna, quer as estruturas que o antecederam mantiveram sempre uma enorme importância em áreas como a segurança pública e a protecção dos cidadãos, a coordenação das políticas territoriais e a organização dos processos eleitorais.” (in **MINISTROS DO REINO À ADMINISTRAÇÃO INTERNA 1834-2009 Retratos e Biografias**)

## **V.1. – Caracterização da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (SGMAI)**

A missão, atribuições e tipo de organização da SGMAI estão contempladas no Decreto-Lei n.º76/2001, de 29 Março.

A Secretaria-Geral do MAI é constituída por quatro unidades orgânicas de 1.º Grau (estrutura nuclear da SGMAI – Portaria n.º339/2007, de 30 de Março), designadas por Direcção de Serviços que se subordinam hierárquica e funcionalmente ao Secretário-Geral:

- Direcção de Serviços de Modernização e Qualificação
- Direcção de Serviços de Recursos Humanos e Financeiros
- Direcção de Serviços de Assuntos Jurídicos e Contencioso
- Direcção de Serviços de Documentação e Relações Públicas.

Foram criadas seis (6) Unidades Orgânicas de 2.º Grau – unidades flexíveis - designadas por Divisões, integradas nas unidades orgânicas de 1.º Grau:

- Divisão de Planeamento e Qualificação
- Divisão de Gestão de Pessoal
- Divisão de Orçamento e Contabilidade
- Divisão de Aprovisionamento e Logística
- Divisão de Documentação e Arquivo
- Divisão de Informação e Relações Públicas.

Foi ainda criada a Unidade Ministerial de Compras do MAI (equiparada a Divisão) - unidade flexível - que não se encontra integrada em nenhuma Unidade Orgânica de 1.º Grau.

O número total de funcionários da SGMAI é de 92 sendo 35 licenciados (38,04%), 18 têm o 9.º ano de escolaridade (19,56%), 13 têm 4 anos de escolaridade (14,13%), os restantes 26 possuem o 12.º ano. (Fonte: Relatório de Actividades, 2009)

“A Secretaria-Geral rege-se, na prossecução da sua missão, visão e valores, pelos seguintes princípios de gestão:

- Gestão por objectivos;
- Controlo interno da gestão pelos resultados;

- Informação permanente da evolução financeira;
- Avaliação sistemática da produtividade individual e dos serviços.

A **Visão** da SGMAI consubstancia-se na aspiração de atingir o reconhecimento público e formal como uma organização eficiente, eficaz e com qualidade na prestação de serviços aos seus clientes, através:

- Do envolvimento de todos os seus parceiros;
- Do reforço das competências individuais;
- Da melhoria do desempenho organizacional e dos processos;
- Da avaliação permanente;
- Da aposta nos novos desafios lançados pela sociedade do conhecimento e da informação.” (fonte: site SGMAI)

A implementação dos serviços partilhados da SGMAI, decorrente da aplicação do PRACE, assenta nos seguintes princípios de desenvolvimento:

- Cultura de serviço;
- Gestão do negócio;
- Resposta ao mercado;
- Standardização de processos;
- Proliferação de melhores práticas.

A Portaria n.º334/2007, de 30 de Maio, determinou o número máximo de unidades orgânicas flexíveis da Secretaria-Geral (7) e a Portaria nº 339/2007, de 30 de Maio, veio determinar a estrutura nuclear dos serviços e as competências das respectivas unidades orgânicas, da Secretaria-Geral.

Em 9 de Agosto de 2010 foi publicado no D.R., II Série, o Despacho n.º12761/2010 que procedeu ao reajuste das unidades orgânicas flexíveis da Secretaria-Geral do MAI à nova realidade.

Assim se encontra apresentado o organismo onde o modelo vai ser aplicado.

## **V.2. – O Modelo de Diagnóstico**

A área do saber a estudar neste projecto é a comunicação interna inserida no campo das ciências da comunicação.

Ao longo dos capítulos anteriores e para se compreender uma organização apresentou-se a relação entre identidade organizacional, cultura organizacional, valores organizacionais, relações públicas e comunicação interna e a importância que os diversos tipos de públicos têm para o desenvolvimento das organizações tendo-se, ainda, explanado o conceito de organização.

Uma vez que a gestão pela qualidade é a meta para os organismos da administração pública visando, desta forma, obter mais eficácia e maior eficiência nos serviços públicos, a comunicação interna desempenha um papel importante neste modelo de gestão. Mas, será o que acontece na realidade da administração pública portuguesa?

Consideramos que é relevante que as Relações Públicas construam Modelos para medirem o estado da comunicação interna nos organismos da administração pública sem com isto querermos ter a veleidade de propor soluções pré-estabelecidas. Cada organismo tem uma realidade a analisar, uma cultura e uma identidade e valores a estudar.

O modelo que se propõe vai no sentido de ajudar o profissional de Relações Públicas a analisar a envolvente que o rodeia para evitar conflitos desnecessários na proposta da política de comunicação interna a seguir.

Até há alguns anos o sector de Recursos Humanos ou de Pessoal era o único que representava os funcionários na organização. Com o desenvolvimento das relações públicas e da comunicação interna o cenário mudou e surge, por vezes, o departamento de relações públicas que se torna responsável por, entre outras atribuições, mudar o comportamento dos funcionários, visando alcançar um melhor desempenho, atingindo-se mais rapidamente as metas da organização.

Para que a Comunicação Interna de uma organização seja eficaz é necessário um trabalho de equipa, desde o nível hierárquico mais elevado, passando pelas chefias intermédias, os profissionais do departamento de comunicação, até aos restantes funcionários e o inverso. Este círculo que a comunicação interna promove, passando por todos os níveis da organização permite que todos se sintam integrados e

responsáveis pelas decisões tomadas dado que as mesmas são oficialmente comunicadas. A comunicação interna difunde entre os funcionários a realidade da organização e aumenta os laços de identidade.

Assim torna-se fulcral identificar os instrumentos de comunicação interna. Quando se procede a este levantamento estamos, por ventura, a revelar as relações entre os diferentes grupos profissionais e entre as diversas áreas da organização.

Tendo por base Cutlip, Center e Broom (1985) propomos que o modelo a seguir se baseie em 4 fases, a saber: Análise de situação (investigação), estratégia (planificação), implementação (acção/comunicação) e avaliação. Estas são as 4 fases de um processo de Relações Públicas – Processo de Relações Públicas em quatro etapas.

No modelo apresentado só se trabalha a 1.<sup>a</sup> fase – Investigação.

Este modelo pretende caracterizar a organização em termos de estrutura organizacional, identificar os modelos de relações públicas e de comunicação praticados. Assim, as organizações terão informação para gizarem a estratégia de comunicação interna alinhada com os valores que defendem.

O modelo que se apresenta vai basear-se numa investigação explicativa uma vez que tem como objectivo identificar os factores que determinam ou que contribuem para a ocorrência de determinados fenómenos e para a caracterização das relações entre as variáveis.

Este modelo vai utilizar uma estratégia mista.

A pesquisa qualitativa é um estudo não estatístico que identifica e analisa profundamente dados não-mensuráveis, como sentimentos, sensações, percepções, pensamentos, intenções, comportamentos passados, entendimento de razões, significados e motivações de um determinado grupo de indivíduos em relação a um problema específico, que poderia ser resumido como: "um estudo do que fica oculto".

A pesquisa quantitativa contribui para o desenvolvimento e validação dos conhecimentos, generaliza resultados, prediz e controla os fenómenos estudados.

O modelo prevê que a investigação a levar a efeito se enquadre numa estratégia de tipo mista, indutiva e limitada, uma vez que se trata de uma análise explicativa de uma realidade pouco estudada – a comunicação interna nos organismos da administração pública portuguesa.

Esta proposta subdivide-se em quinze acções; destas, doze encontram-se concentradas na fase de investigação.

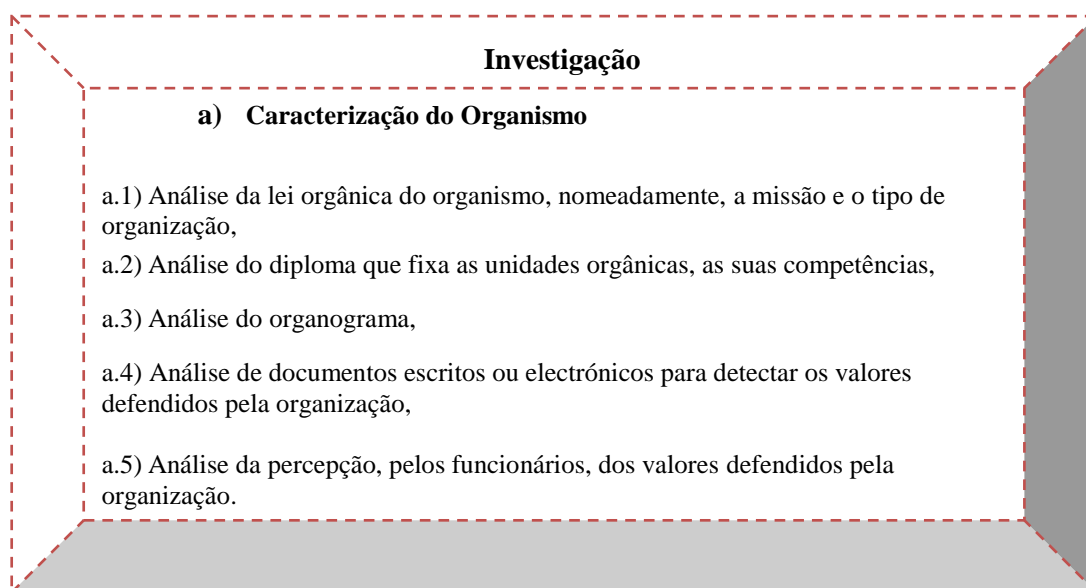
As restantes fases do modelo de diagnóstico (Planificação, Acção/Comunicação, Avaliação) não são desenvolvidas nesta apresentação uma vez que é necessário um período temporal muito alargado e uma disponibilidade por parte do organismo em estudo para o desenvolvimento do trabalho.

Para a concretização deste projecto serão analisados diplomas legais, documentos, relatórios, questionários e reuniões.

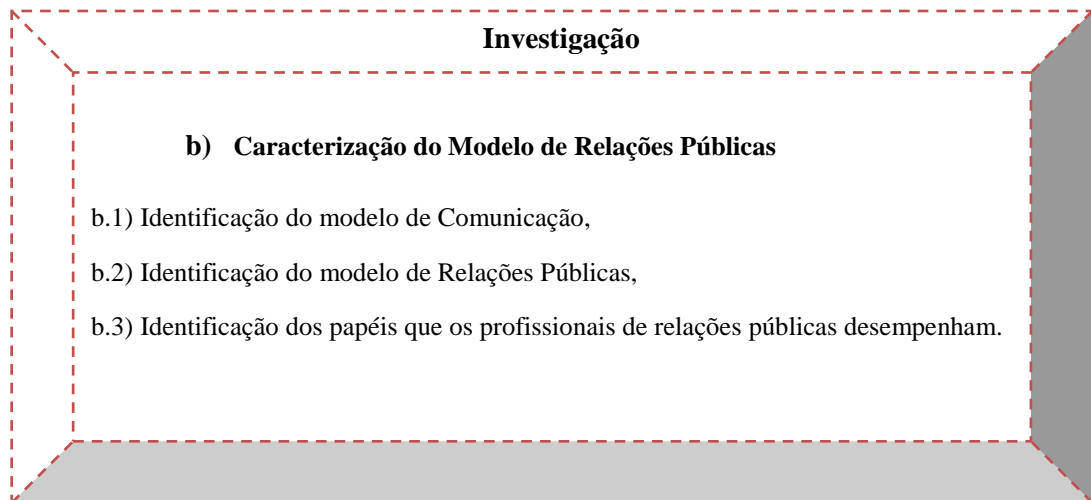
Apresentação Esquemática do modelo proposto.

## **1.ª Fase – Investigação**

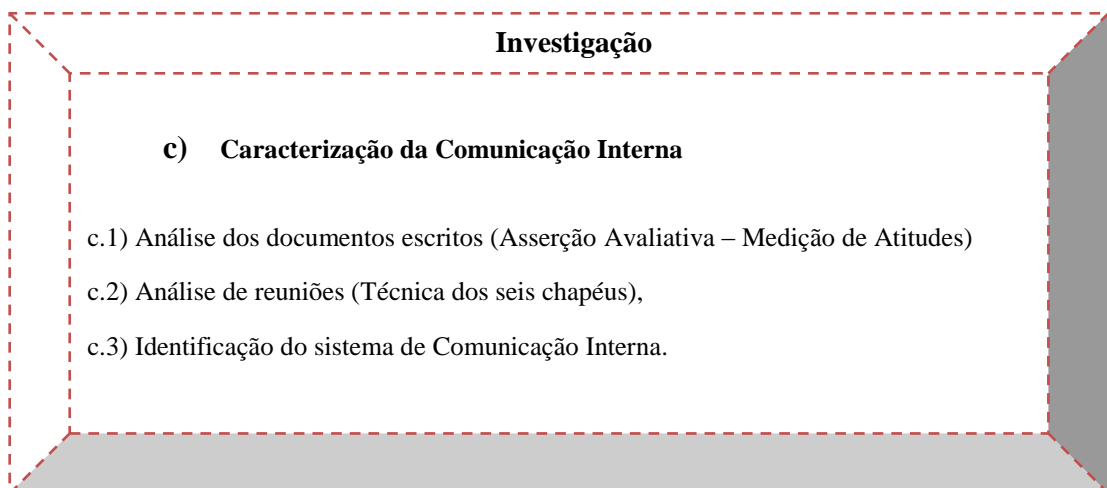
### **a) Caracterização do organismo**



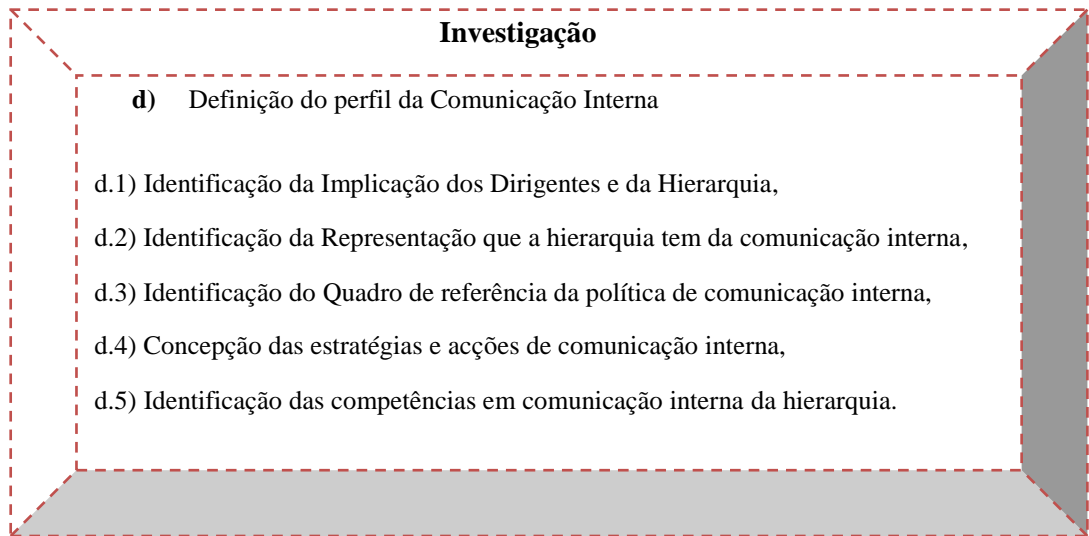
## **b) Caracterização do Modelo de Relações Públicas**



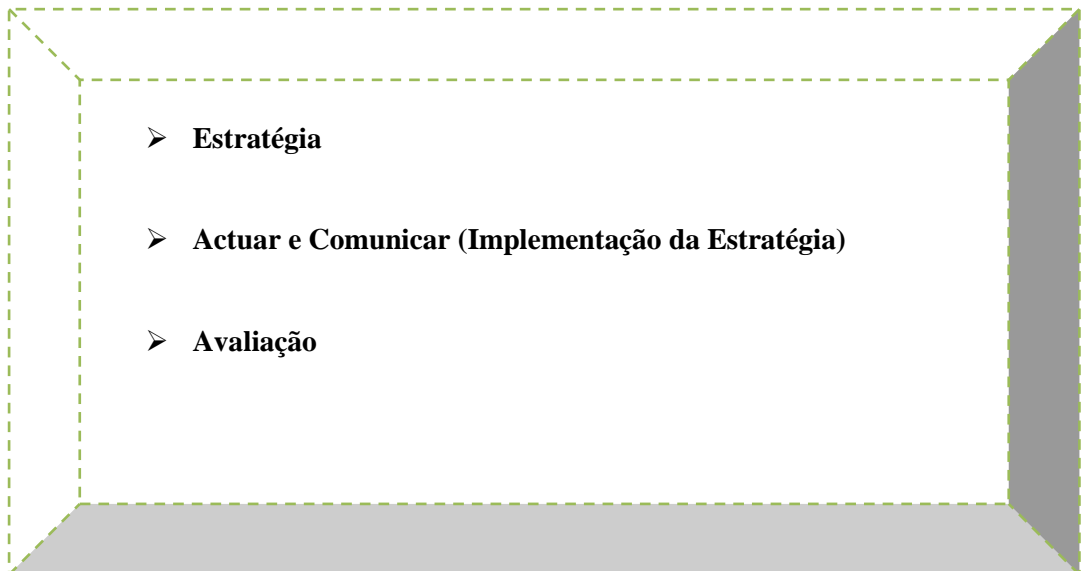
## **c) Caracterização da Comunicação Interna**



#### **d) Definição do perfil da Comunicação Interna**



#### **2.<sup>a</sup>, 3.<sup>a</sup>, 4.<sup>a</sup>. Fases – Estratégia, Actuar e Comunicar, Avaliação**



### **V.2.1. – Investigação**

#### **1) Fase de Investigação.**

Nesta fase pretende-se caracterizar o organismo da administração pública através da sua estrutura orgânica e dos valores pelos quais o organismo se rege.

Para tal proceder-se-á:

#### **a) ANÁLISE DA LEI ORGÂNICA DO ORGANISMO, NOMEADAMENTE, A MISSÃO E O TIPO DE ORGANIZAÇÃO INTERNA.**

Esta análise permite recolher informação sobre a missão e o tipo de organização interna existente no organismo.

#### **b) ANÁLISE DO DIPLOMA QUE FIXA AS UNIDADES ORGÂNICAS, AS SUAS COMPETÊNCIAS.**

Permite verificar quais as competências da área de relações públicas.

Elaboração de grelha de análise dos dois pontos anteriores.

#### **c) ANÁLISE DO ORGANOGRAMA**

Esta análise permite posicionar hierarquicamente a área das relações públicas e a comunicação interna bem como do(s) respectivo(s) dirigente(s). Este olhar pelo organograma dá-nos a percepção da importância que é atribuída, pela direcção, a esta área.

#### **d) ANÁLISE DE DOCUMENTOS ESCRITOS OU ELECTRÓNICOS PARA DETECTAR OS VALORES DEFENDIDOS PELA ORGANIZAÇÃO.**

Identificação dos valores.

#### **e) ANÁLISE DA PERCEPÇÃO, PELOS FUNCIONÁRIOS, DOS VALORES DEFENDIDOS PELA ORGANIZAÇÃO.**

Identificam-se os valores, através da análise de documentos (relatório de actividades, plano de actividades, *website*, etc.) onde se encontram plasmados,

apresenta-se um questionário aos funcionários solicitando que expressem a sua opinião sobre os valores apresentados. Para tal, aplicar-se-á a análise Diferencial Semântica. Esta técnica criada por Osgood consiste na apresentação de várias escalas de sete pontos, cada uma com um par de adjectivos bipolares. Para a apresentação dos pares de adjectivos foi utilizada a lista original de Osgood, com as escalas traduzidas para português. Os adjectivos distribuem-se por três factores, a saber: avaliação, potência e actividade. (Ver Anexo 1)

Em geral as atitudes são avaliadas através de questionários, os quais podem ser constituídos por perguntas abertas e/ou perguntas fechadas, com escalas de Lickert ou com escalas de adjectivos bipolares como a de diferencial semântico.

As respostas obtidas serão analisadas e processadas e obtidas as médias e os desvios padrões para cada uma das variáveis (escalas) em cada conceito.

Quanto mais perto as médias se encontrarem de 1 ou de 7 mais perto se encontram da classificação do par de adjectivos em causa. Osgood considerou como médias que determinam a caracterização semântica de cada conceito as que são iguais ou superiores a 5,00 e as iguais ou inferiores a 3,00, isto é uma unidade acima ou uma unidade abaixo do ponto médio 4,00. Este método permite-nos, também, uma análise do sentido conotativo (cf. Pfromm Netto, 1972).

#### **f) CARACTERIZAÇÃO DO MODELO DE COMUNICAÇÃO, DO MODELO DE RELAÇÕES PÚBLICAS E DO PAPEL DESEMPENHADO PELOS PROFISSIONAIS DE RELAÇÕES PÚBLICAS**

Para a caracterização dos modelos praticados pela organização distribuem-se três questionários desenvolvidos por Grunig.

O primeiro questionário permite caracterizar o modelo de comunicação praticado - simétrico/assimétrico. (Ver Anexo 2)

O segundo questionário permite classificar qual o modelo de relações públicas praticado pelo organismo. Este questionário é distribuído por todos os funcionários da área das relações públicas. A escala utilizada é a de Lickert de 5 pontos. (Ver Anexo 3)

O terceiro questionário caracteriza o papel dos profissionais de relações públicas da organização. Este questionário é distribuído aos funcionários das relações públicas. A escala utilizada é a de Lickert de 5 pontos. (ver Anexo 4)

#### **g) CARACTERIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO INTERNA**

Para a caracterização da Comunicação Interna propõe-se:

1. **Análise dos documentos escritos**, tais como, relatórios de reunião, notas de serviço, placards, desdobráveis, *newsletters*, intranet, correio electrónico – e-mails, outros documentos que os organismos produzam neste âmbito (ver Anexo 5).
  - i. A frequência com que ocorrem;
  - ii. As características ou atributos que lhes estão associados;
  - iii. A associação ou dissociação entre dados.

Para esta análise propõe-se a utilização da análise de Asserção Avaliativa – Medição de Atitudes. Esta análise foi elaborada por Osgood, por Saporta e Nunnally em 1956 e tem por finalidade medir as atitudes dos locutores em relação aos objectos de que fala. (...), considera que a linguagem representa e reflecte directamente aquele que a utiliza.

“As 2 dimensões utilizadas por esta técnica para definir e medir as atitudes subjacentes são:

- a) A direcção é o sentido de opinião (positiva, negativa, neutra);
- b) A intensidade demarca a força ou grau de convicção expressa.” (Bardin, 1979, p.156)

Na **Análise de Asserção Avaliativa** (E.A.A.) as frases são normalizadas segundo as fórmulas AO/c/cm ou AO/C/AO1 conforme as situações em que, AO *attitud object* é o tema, pessoa, grupo, etc., sobre o qual versa o juízo de valor.

As frases normalizadas são depois codificadas segundo as instruções de Osgood.

Desta forma, as afirmações sobre o objecto em estudo (AO) vão variar numa escala compreendida entre -3 e +3, podendo as atitudes ser consideradas fortes,

(2,001 a 3) médias (1,001 a 2) e fracas (0,001 a 1) tanto positivas como negativas. Há ainda a considerar as atitudes neutras (0).

## 2. Análise de reuniões

Propõe-se a assistência, de forma passiva, a reuniões de chefias e a reuniões departamentais - Observações. Pretende-se identificar padrões comportamentais, a partir das acções das pessoas, das suas ocorrências, dos acontecimentos que se desenrolam e das interacções que se estabelecem entre elas. Para estudar o comportamento dos participantes aplicar-se-á a Técnica dos Seis Chapéus de Edward de Bono.

Esta técnica identifica seis tipos de pensamento, que deverão ser aplicados individualmente a cada problema. De Bono utiliza a metáfora dos "seis chapéus" para explicar o método: cada vez que "colocamos" um deles, pensa-se de forma diferente. Os "seis chapéus" são:

- **Branco**: Olha para os factos, não fazendo julgamentos – Objectivo;
- **Encarnado**: Utilizado para expressar sentimentos e dar respostas intuitivas – Emotivo;
- **Preto**: O chapéu cauteloso é utilizado para examinar obstáculos e as razões por que determinada decisão não deu certo – Crítico;
- **Amarelo**: Representa o pensamento optimista, que procura os benefícios de um projecto – Positivo;
- **Verde**: Utilizado para o pensamento mais criativo, é o chapéu das alternativas, das ideias provocadoras e da mudança – Criativo;
- **Azul**: É o chapéu da reflexão, o que ajuda, por exemplo, a identificar o chapéu que terá que "usar" em cada momento - Organizador.

3. **Distribuição de questionário** aos funcionários da organização para identificar o sistema de comunicação interna predominante no organismo em estudo (meios: oral, escrito, electrónico e instrumentos). (ver Anexo 6)

## **h) DEFINIÇÃO DO PERFIL DA COMUNICAÇÃO INTERNA**

O inquérito de Mucchielli, instrumento de medida qualitativo, permite-nos averiguar qual o perfil de Comunicação Interna da organização. Através da sua aplicação encontramos respostas às seguintes questões:

1. Qual a implicação dos dirigentes da hierarquia, ou seja, será que os dirigentes e a hierarquia atribuem importância à comunicação interna?
2. Qual a representação que a hierarquia tem da comunicação interna? Será uma representação construtivista?
3. Qual o quadro de referência da política de comunicação interna, ou seja, ele existe e é coerente com outros quadros?
4. Qual a concepção das estratégias e das acções de comunicação interna, ou seja, indaga-se sobre quais são as qualidades das estratégias e dos planos de comunicação interna e das acções de comunicação realizadas na organização.
5. Quais as competências que a hierarquia possui em termos de comunicação?

Este questionário é distribuído às chefias. (Ver Anexo 7)

Para cada dimensão é criada uma lista de itens que permite dar uma “nota” à dimensão em estudo. Sempre que a resposta seja positiva atribui-se um ponto para a medida final da dimensão. A medida final será necessariamente qualitativa porque é baseada nas respostas aos itens as quais remetem para as “estimativas”.

Este questionário não se centra sobre a avaliação dos meios de comunicação, nem sobre o número dos mesmos, nem sobre as técnicas utilizadas; parte do princípio da necessidade da definição de uma identidade, da qualidade das suas chefias, do seu pessoal, da confiança, recíproca, dos valores partilhados.

A qualidade da comunicação interna depende do bom funcionamento, em sinergia, de todas as dimensões fundamentais que suportam a comunicação interna. Por exemplo, é contra produtivo que a hierarquia se encontra fortemente implicada e que simultaneamente não desenvolva um quadro coerente na busca de uma política clara de comunicação interna (cf. Mucchielli, 2005).

### V.2.1.1. – Apresentação de Resultados da Fase de Investigação

**Caracterização da SGMAI - A Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (SGMAI) tem por missão assegurar o apoio técnico especializado e administrativo aos gabinetes dos membros do Governo integrados no Ministério da Administração Interna (MAI) e a prestação de serviços comuns (PSC), desde que não cometidos por lei a outros serviços, designadamente, nos domínios técnico-jurídico e de contencioso, da organização e gestão de recursos, da gestão financeira, acompanhamento e controlo da execução orçamental, da documentação e arquivo e da comunicação e relações públicas, aos órgãos e serviços do MAI.**

**Tabela 5**  
**Grelha de Análise da Secretaria-Geral – DIRP**

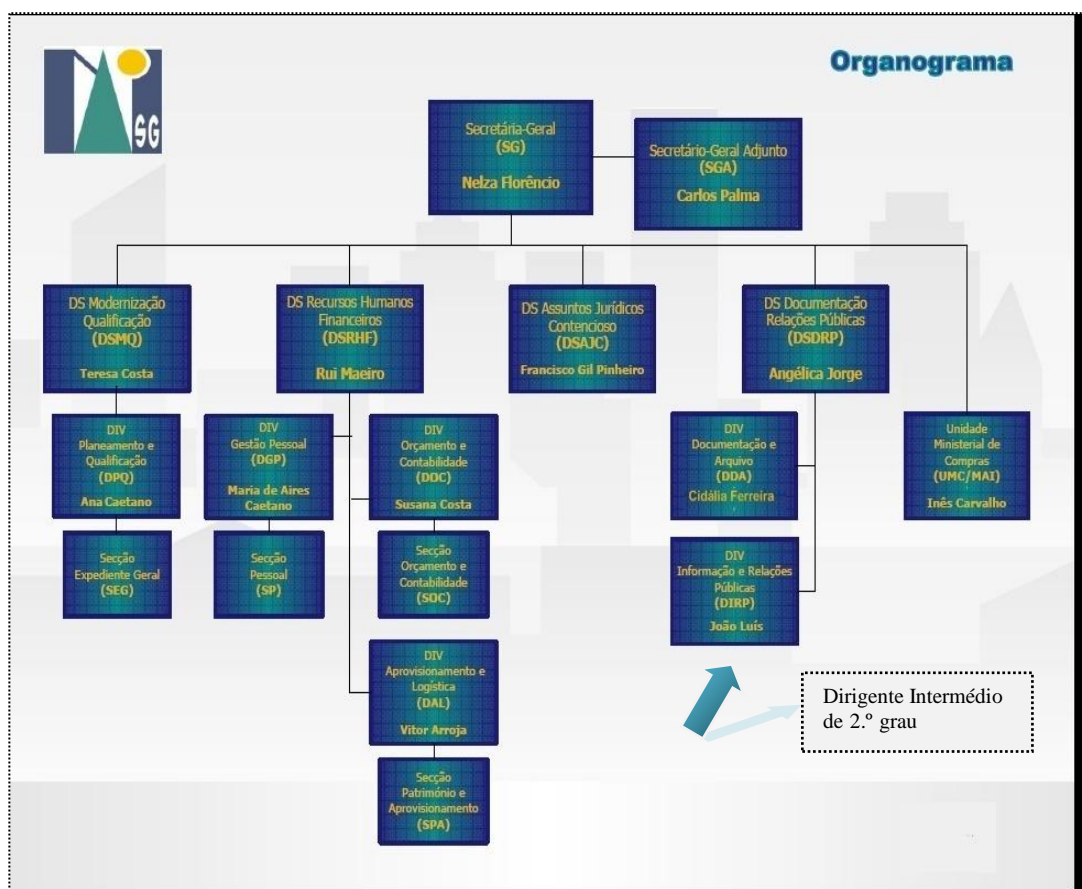
Diploma Legal		Tipo de Estrutura	Enquadramento na estrutura organizacional	Áreas de Actuação
Lei Orgânica	Diplomas definidores da estrutura nuclear e flexível			
Decreto-Lei n.º76/2007, de 29 de Março	<p><b>Portaria n.º 339/2007, de 31 de Março</b></p> <p><b>Despacho n.º12761/2010, de 9 de Agosto</b></p>	“...A organização interna dos serviços obedece ao modelo de estrutura hierarquizada”	<p>Divisão integrada numa Direcção de Serviços – Divisão de Informação e Relações Públicas (Dirigente intermédio de 2.º grau)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Serviço de relações públicas dos membros do governo</li> <li>❖ Serviço de protocolo</li> <li>❖ Serviços de organização de eventos (congressos, seminários, conferências, outras actividades, apoio a estadas e visitas de delegações estrangeiras ao país)</li> <li>❖ Serviço de imprensa (assegurara os contactos com os órgãos de comunicação social, apoiar os órgãos de comunicação social)</li> <li>❖ Serviço de divulgação das actividades dos serviços do MAI</li> <li>❖ Serviço de recepção (atendimento do público nos edifícios sede do MAI, encaminhamento da correspondência)</li> <li>❖ Encaminhamento do correio electrónico do endereço institucional da SG</li> <li>❖ Área Multimédia (actualização do site MAI)</li> </ul>

A organização interna da SGMAI obedece ao modelo de estrutura hierarquizada o que significa que se enquadra no modelo burocrático/Weberiano, conforme se pode verificar na tabela 2 da pág.22. Utilizando a definição de Mintzberg equivale à configuração da estrutura da burocracia mecânica. A organização caracteriza-se por ciclos de actividade rotineira com centralização de decisões pela cúpula da organização e ênfase nas regras e nos procedimentos (organização mecânica) em contraponto com as organizações orgânicas que se caracterizam por uma hierarquia flexível, uma descentralização das decisões com predomínio da interacção lateral e horizontal.

A estrutura orgânica da Secretaria-Geral do Ministério da Administração encontra-se plasmada no organograma que se apresenta.

**Figura 4**

**Organograma da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna**



A Divisão de Informação e Relações Públicas (DIRP) é uma das duas divisões que fazem parte da Direcção de Serviços de Documentação e Relações Públicas (DSDRP) e é dirigida por dirigente intermédio de 2.º grau. O dirigente intermédio de 1.º grau faz parte da coligação dominante da organização.

As áreas de actuação da DIRP incidem no serviço de relações públicas aos membros do Governo, no serviço de protocolo, no serviço de organização de eventos, no serviço de imprensa, na divulgação das actividades dos serviços do MAI, no serviço de encaminhamento do correio electrónico do endereço institucional da SG e na área multimédia, nomeadamente, actualização do site do MAI.

**Identificação dos valores defendidos pela SGMAI** - Os valores na Administração Pública encontram-se agrupados em várias famílias conforme se apresenta na tabela seguinte (Carlos Carapeto, Fátima Fonseca, 2006, p.99).

**Tabela 6**  
**Famílias de Valores da Administração Pública**

Valores Democráticos	Valores Profissionais		Valores ligados à Ética	Valores ligados às Pessoas
	Tradicionais	Novos		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Governo responsável</li> <li>• Primado do direito</li> <li>• Respeito da autoridade dos titulares dos cargos públicos eleitos</li> <li>• Neutralidade /Imparcialidade política</li> <li>• Responsabilidade</li> <li>• Aplicação regular da lei</li> <li>• Interesse público / bem comum</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Neutralidade</li> <li>• Mérito</li> <li>• Eficácia</li> <li>• Economia</li> <li>• Isenção</li> <li>• Aconselhar com objectividade e imparcialidade</li> <li>• Dizer sem temor toda a verdade às autoridades</li> <li>• Equilibrar a complexidade</li> <li>• Conservar a confiança do público</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qualidade</li> <li>• Inovação</li> <li>• Iniciativa</li> <li>• Criatividade</li> <li>• Desembaraço</li> <li>• Serviço aos cidadãos – clientes</li> <li>• Horizontalidade (colaboração)</li> <li>• Trabalho de equipa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integridade</li> <li>• Honestidade</li> <li>• Probidade</li> <li>• Imparcialidade</li> <li>• Equidade</li> <li>• Desinteresse</li> <li>• Descrição</li> <li>• Confiança do público</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respeito</li> <li>• Empatia</li> <li>• Cortesia</li> <li>• Tolerância</li> <li>• Abertura de espírito</li> <li>• Solidariedade /Participação</li> <li>• Sinceridade</li> <li>• Moderação</li> <li>• Bom-senso</li> <li>• Razão</li> <li>• Humanidade</li> <li>• Coragem</li> </ul>

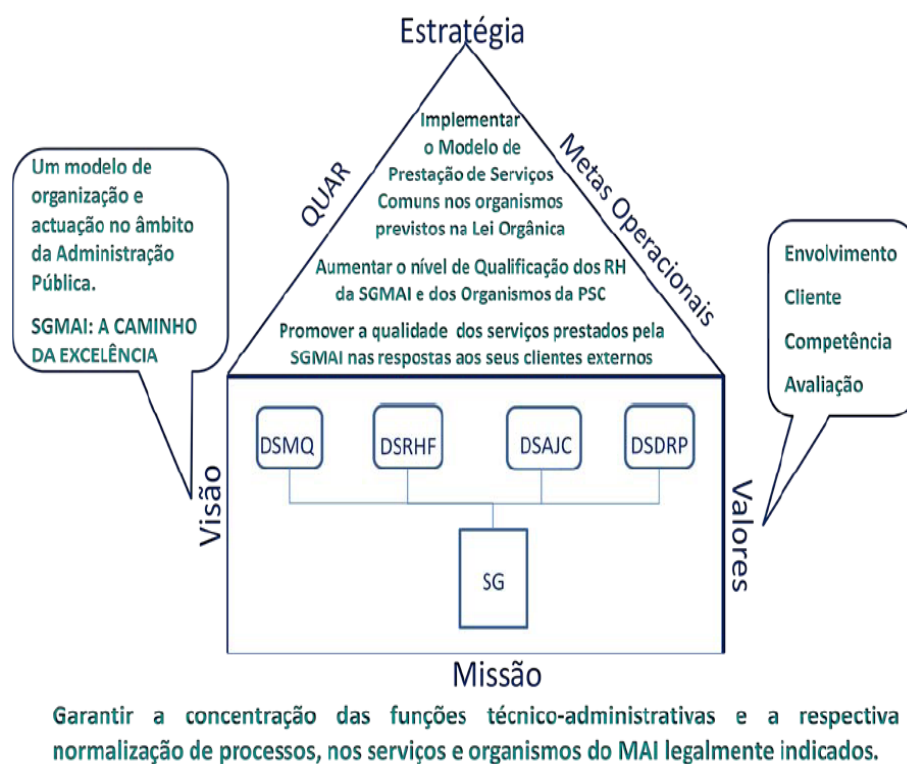
Fonte: Adaptado de Heltzman (2001)

Na perspectiva de Hofstede os valores são centrais à cultura e são definidos como tendências gerais em preferir certos estados de coisas a outros (cf. Hofstede, 1991). É a comunicação interna que torna eficazes as mensagens e as acções destinadas a motivar, incentivar, orientar, promover, desenvolver e integrar os funcionários de uma organização.

Segundo Drucker (1964, p.60), “administração e comunicação interna são actividades interligadas. É a comunicação que possibilita à administração tornar comuns a missão, os valores, os objectivos e as metas da empresa”. Os valores são conceitos que possuem uma natureza simbólica e que estão ligados à cultura e ao comportamento humano, são sentimentos aos quais se adicionam um pólo positivo ou negativo, como por exemplo: Lógico/Ilógico, Bem/Mal.

Para identificar os valores defendidos pela SGMAI analisou-se o Relatório de Actividades de 2009, disponível em: <http://www.sg.mai.gov.pt>, onde os mesmos se encontram referidos conforme consta da figura seguinte.

**Figura 5**  
**A Secretaria-Geral do MAI**



Fonte: Relatório de Actividades, 2009, pág.3

Conforme referido em **V.2.1.-f) na pág. 73** foi distribuído um questionário a 50 dos 92 colaboradores da SGMAI solicitando que expressassem a sua opinião sobre os valores apresentados. Obteve-se uma taxa de resposta de 92%, ou seja, 46 respostas.

Na selecção dos valores apresentados para julgamento seguiram-se os seguintes critérios:

- Escolha dos dois valores com maior frequência no universo das Secretarias-Gerais;
- Escolha de um valor que se apresenta na página da Secretaria-Geral do MAI como meta a atingir “Excelência”;
- Três valores defendidos pela Secretaria-Geral do MAI (Envolvimento, Competência, Avaliação).

Efectuou-se a análise através do método Diferencial Semântico.

Os respondentes caracterizam-se da seguinte forma:

**Tabela 7**  
**Caracterização dos Inquiridos**

GRUPO ETÁRIO	SEXO	
	FEMININO	MASCULINO
<b>20 / 29</b>		1
<b>30 / 39</b>	8	2
<b>40 / 49</b>	12	4
<b>50 / 59</b>	13	4
<b>60 / 69</b>	2	

De seguida apresentam-se as tabelas que traduzem a média dos julgamentos dos seis valores analisados e a tabela com os respectivos desvios - padrão.

**Tabela 8****Médias dos julgamentos dos seis valores\***

ESCALAS	RIGOR	QUALIDADE	EXCELÊNCIA	ENVOLVIMENTO	COMPETÊNCIA	AValiaÇÃO
1. Agradável/Desagradável	2,17	1,39	1,76	1,57	1,50	2,93
2. Passivo / Activo	5,61	5,98	5,57	6,11	6,24	5,22
3. Rápido / Lento	2,74	3,13	3,28	3,07	2,74	3,85
4. Mau / Bom	6,17	6,33	6,09	6,17	6,37	5,30
5. Forte / Fraco	2,00	1,87	1,83	1,78	1,52	2,46
6. Tolo / Inteligente	6,09	6,15	6,04	5,93	6,09	5,24
7. Fantasiado / Real	5,78	6,09	5,30	5,39	5,87	5,17
8. Profundo / Superficial	2,13	2,13	2,15	2,28	2,00	2,83
9. Confuso / Claro	5,93	5,98	5,80	5,35	5,85	4,89
10. Moderno / Antiquado	2,30	2,07	2,48	2,37	2,33	2,85
11. Valioso / Inútil	1,67	1,67	1,83	1,91	1,46	2,52
12. Agitador / Tranquilizador	4,87	4,89	4,61	4,50	4,76	3,83
13. Parcial / Imparcial	5,28	4,87	4,98	4,43	5,11	4,80
14. Inofensivo / Perigoso	3,09	2,59	2,87	2,83	2,48	3,63
15. Excitante / Enfadonho	2,63	2,41	2,50	2,24	2,17	3,22
16. Fácil / Difícil	4,17	4,11	4,15	3,63	3,87	4,33
17. Irresponsável / Responsável	6,30	6,26	6,17	5,74	6,02	5,83
18. Afirmativo / Negativo	1,70	1,72	1,72	1,85	1,78	2,52
19. Criativo / Destrutivo	2,24	1,57	1,72	1,80	1,80	2,93
20. Importante / Insignificante	1,54	1,33	1,39	1,61	1,48	2,11

\*Valores menores que 4,00 indicam que o julgamento médio se orienta no sentido do primeiro adjectivo de cada escala.

Valores maiores que 4,00 indicam que o julgamento médio tende para o segundo adjectivo de cada escala.

Não se realizou a análise factorial uma vez que o número de respostas é diminuto (46) apesar ser significativo no universo da SGMAI (50%).

Nos factores Avaliação e Actividade, nomeadamente, nos binómios Fácil/Difícil e Agitador/Tranquilizador encontramos os julgamentos mais neutros.

**Tabela 9****Desvio padrão dos julgamentos dos seis valores**

ESCALAS	RIGOR	QUALIDADE	EXCELÊNCIA	ENVOLVIMENTO	COMPETÊNCIA	AVALIAÇÃO
1. Agradável/Desagradável	1,27	0,61	0,82	0,86	0,69	1,51
2. Passivo / Activo	1,65	0,98	1,18	1,37	1,08	1,66
3. Rápido / Lento	1,31	1,56	1,65	1,54	1,65	1,59
4. Mau / Bom	1,12	1,03	0,95	1,06	0,97	1,47
5. Forte / Fraco	1,07	1,07	1,18	1,03	0,62	1,19
6. Tolo / Inteligente	1,09	1,13	1,20	1,25	1,15	1,68
7. Fantasioso / Real	1,01	1,03	1,34	1,65	1,36	1,72
8. Profundo / Superficial	1,17	1,17	1,45	1,44	1,21	1,61
9. Confuso / Claro	1,08	1,16	1,16	1,58	1,40	1,77
10. Moderno / Antiquado	1,24	1,22	1,49	1,22	1,17	1,43
11. Valioso / Inútil	0,73	0,63	0,82	1,03	0,62	1,46
12. Agitador / Tranquilizador	1,76	1,83	1,94	1,88	1,91	1,83
13. Parcial / Imparcial	1,82	1,92	1,68	1,75	1,95	1,90
14. Inofensivo / Perigoso	1,28	1,36	1,15	1,54	1,38	1,72
15. Excitante / Enfadonho	0,97	1,07	1,15	1,18	1,12	1,17
16. Fácil / Difícil	1,79	2,01	1,88	1,79	1,97	1,97
17. Irresponsável / Responsável	0,92	1,14	0,83	1,44	1,27	1,37
18. Afirmativo / Negativo	0,70	0,83	1,03	1,15	0,99	1,35
19. Criativo / Destrutivo	1,12	0,62	0,96	0,96	0,81	1,27
20. Importante / Insignificante	0,66	0,60	0,66	0,86	0,69	1,45

Da análise das tabelas 8 e 9 infere-se que:

- o Valor **QUALIDADE** é o melhor percebido;
- o Valor **COMPETÊNCIA** é o segundo melhor percebido (valor da SGMAI);
- o Valor **ENVOLVIMENTO** é o terceiro que melhor se percebe (valor da SGMAI);
- o Valor **EXCELÊNCIA** é o quarto a ser percebido;
- o Valor **RIGOR** é o quinto a ser percebido;
- o Valor **AVALIAÇÃO** é o de mais difícil percepção (valor da SGMAI).

Conjugando os valores das duas tabelas anteriores afirmamos que 68% das respostas se encontra no intervalo entre o valor da média mais o valor do desvio padrão e o valor da média menos o valor do desvio padrão. Exemplificando, para o valor RIGOR, no binómio

Agradável/Desagradável 68% das respostas situam-se no intervalo entre  $(2,17+1,27)$  e  $(2,17-1,27) = 3,47$  e  $0,90$ .

Os valores defendidos pela SGMAI distribuem-se pelas famílias: a) Valores profissionais tradicionais (competência), b) Valores profissionais novos (cliente, avaliação) e c) Valores ligados às pessoas (envolvimento).

Os valores defendidos por esta organização não são todos percebidos com a mesma acuidade aliás, dos seis valores apresentados o primeiro a ser percebido não é defendido pela SGMAI e o valor com maior dificuldade de percepção (avaliação) é um dos que é defendido pela organização em estudo.

Esta falha denuncia que existe a necessidade de repensar a política de comunicação interna, uma vez que nem todos os valores que devem ser inspiradores da actuação dos funcionários são os melhores a nível de percepção o que, em nosso entender, indica que os mesmos não estão a ser correctamente difundidos.

**Identificação do Modelo de Comunicação** - O questionário sobre qual o Modelo de Comunicação existente na SGMAI foi distribuído por 50 colaboradores da SGMAI cuja caracterização se encontra na tabela 7. Responderam 46 pessoas o que se traduz numa taxa de respostas de 92%. A escala utilizada no questionário foi a de Lickert de 5 pontos.

**Tabela 10**

**Modelos de Comunicação**

COMUNICAÇÃO ASSIMÉTRICA				COMUNICAÇÃO SIMÉTRICA					
QUESTÕES				QUESTÕES					
1	2	8	10	3	4	5	6	7	9
MÉDIA POR QUESTÃO				MÉDIA POR QUESTÃO					
2,70	3,48	2,74	2,15	3,09	3,00	2,72	3,33	2,91	3,67
MÉDIA POR GRUPO				MÉDIA POR GRUPO					
2,77				3,12					

Das respostas obtidas no questionário “Modelos de Comunicação” infere-se que o modelo de comunicação praticado na SGMAI é o **Modelo Simétrico**.

**Identificação do Modelo de Relações Públicas** - As respostas ao questionário, para apurar qual o modelo de relações públicas praticado na SGMAI, encontram-se traduzidas na tabela 11. Este questionário foi distribuído aos 13 funcionários que desempenham funções na Divisão de Informação e Relações Públicas (DIRP). A taxa de respostas foi de 100%. A escala utilizada foi a de Lickert de 5 pontos.

**Tabela 11**  
**Modelos de Relações Públicas**

Propaganda				Informação Pública				Duas Vias Assimétrico				Duas Vias Simétrico			
<b>QUESTÕES</b>															
1	9	11	12	3	7	14	16	2	4	6	10	5	8	13	15
<b>MÉDIA POR QUESTÃO</b>															
1,4	2,4	2,3	1,5	2,5	2,6	1,8	2,7	3,6	2,7	3,8	3,5	4,6	3,8	2,7	4,0
<b>MÉDIA POR GRUPO</b>															
1,9				2,4				3,4				3,8			

Após recolha e análise das respostas conclui-se que o modelo de relações públicas mais praticado é o de Duas Vias Simétrico (3,8) logo seguido do modelo de Duas Vias Assimétrico (3,4). Na conclusão deste trabalho detalhamos o modelo que conjuga a aplicação dos dois modelos bidireccionais e que é o praticado na SGMAI segundo o resultado da análise das respostas obtidas.

**Identificação dos Papéis do Profissional de Relações Públicas** - As respostas ao questionário sobre quais os papéis praticados pelos profissionais de relações públicas da SGMAI encontram-se reunidas na tabela 12. Este questionário foi distribuído aos 13 funcionários que desempenham funções na Divisão de Informação e Relações Públicas (DIRP). A taxa de respostas foi de 100%. A escala utilizada foi a de Lickert de 5 pontos.

No organismo da administração pública portuguesa em estudo – SGMAI - qual o papel que, com maior frequência, é desempenhado pelos profissionais de relações públicas?

**Tabela 12**  
**Papéis do Profissional de Relações Públicas**

<i>Manager</i>				<i>Technician</i>				<i>Media Relations</i>				<i>Communication Liaison</i>			
<b>QUESTÕES</b>															
3	7	8	14	1	4	11	13	6	9	12	16	2	5	10	15
<b>MÉDIA POR QUESTÃO</b>															
2,8	2,1	2,7	2,0	4,0	2,8	2,7	2,3	2,5	4,2	2,8	2,5	2,6	2,8	2,1	1,8
<b>MÉDIA POR GRUPO</b>															
2,4				2,9				3,0				2,3			

Da leitura da tabela acima podemos afirmar que o papel indicado como mais praticado é o de *Media Relations* (Especialista em relações com os *Media*) logo seguido do de *Technician* (Técnico).

Do conhecimento subjectivo que temos da organização em análise considera-se curioso o resultado obtido uma vez que esta divisão (Divisão de Informação e Relações Públicas) tem 13 colaboradores dos quais apenas dois trabalham na área de imprensa. Os restantes colaboram nas áreas de organização de eventos, protocolo e multimédia (fotografia e actualização de site). Este resultado, por seu turno, encontra-se em desconformidade com o resultado obtido no questionário sobre os

modelos de relações públicas praticados uma vez que as respostas indicam que os modelos de duas vias são os preponderantes na organização o que não configura a predominância do papel de *Media Relations* o qual é característico dos modelos de uma via.

**Caracterização da Comunicação Interna** – Só foi possível aplicar a Técnica de Análise de Aserção Avaliativa ao texto da mensagem de boas vindas existente na Intranet e a um texto de e-mail da direcção enviado aos funcionários da DIRP (ver: Anexo:5) uma vez que os outros documentos recolhidos não emitiam juízos de valor. A informação transmitida é, essencialmente, através do uso de e-mail e tem carácter operacional. A recolha dos documentos ocorreu entre 1 de Janeiro de 2011 e 30 de Junho de 2011.

No entanto, considera-se importante que na pesquisa a outro organismo onde seja possível realizar esta análise, ela se concretize.

**Análise de Aserção Avaliativa** do texto da mensagem de boas vindas constante na Intranet e de um e-mail enviado pela Direcção do organismo aos funcionários da Divisão de Informação e Relações Públicas. (Ver anexo 5)

**Tabela 13**

**Análise de Aserção Avaliativa**

Objecto de Atitude	Notação do Objecto de Atitude
SGMAI	<b>+1,88</b>
FDIRP	<b>+2,78</b>

Verificamos que nos dois textos analisados encontramos uma atitude média positiva em relação à SGMAI e uma atitude fortemente positiva para com os funcionários da Divisão de Informação e Relações Públicas (FDIRP). Apela-se ao espírito de “corpo” existente na SGMAI e reconhece-se o elevado grau de

empenhamento e de dedicação dos funcionários de uma divisão na prestação de um serviço no âmbito da prestação centralizada de serviços.

**Não foi possível assistir a reuniões de chefias no período compreendido entre 1 de Janeiro de 2011 e 30 de Junho de 2011.** Logo a análise passiva das reuniões através da aplicação da técnica dos seis chapéus de Bono não se concretizou.

Nesta altura foi distribuído um outro questionário ao grupo constituído por 50 funcionários que respondeu aos questionários sobre o modelo de comunicação e os valores. Neste, solicitava-se que indicassem quais os instrumentos de comunicação interna existentes e que tipo de informação veiculavam. Também desta vez a taxa de resposta foi de 92%, o que corresponde a 46 respostas. Das respostas obtidas infere-se qual o sistema de comunicação interna existente.

**Tabela 14**  
**Ferramentas de Comunicação Interna**  
**Sistema Escrito**

	Revista para funcionários		Circulares		Placards		Informação das chefias		Relatório de actividades		Manual acolhimento	
	Inf. Motivado	Inf. Operacional	Inf. Motivado	Inf. Operacional	Inf. Motivado	Inf. Operacional	Inf. Motivado	Inf. Operacional	Inf. Motivado	Inf. Operacional	Inf. Motivado	Inf. Operacional
<b>Nº Sim</b>	<b>7</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>13</b>	<b>12</b>	<b>14</b>	<b>33</b>	<b>40</b>	<b>22</b>	<b>33</b>	<b>34</b>	<b>40</b>
<b>Nº Não</b>	<b>39</b>	<b>36</b>	<b>36</b>	<b>33</b>	<b>34</b>	<b>32</b>	<b>13</b>	<b>6</b>	<b>24</b>	<b>13</b>	<b>12</b>	<b>6</b>

Da análise da tabela anterior afirmamos que no **sistema escrito** predominam, nomeadamente, as seguintes ferramentas:

- **Manual de acolhimento** é referenciado por 73,91% como uma ferramenta com informação motivadora e 86,95% considera a informação transmitida como operacional;
- **Informação das chefias** é reconhecida por 71,7% como informação motivadora e 86,95% classifica a informação como operacional;
- **Relatório de actividades** é mencionado por 47,82% como transmissor de informação motivadora e por 71,73% como veiculando informação operacional.

Da análise realizada ao Manual de Acolhimento verificámos que consiste num documento com 73 páginas que inicia com uma breve mensagem da Secretária-Geral. Em seguida, existe uma pequena explicação de como decorre o primeiro dia do novo funcionário passando para a caracterização do ministério, da secretaria-geral. Apresente depois a estrutura organizacional da SGMAI, em seguida reserva um espaço à comunicação e divulgação de informação onde se menciona a existência de uma *newsletter* a qual teve o seu último número divulgado em 2010. Do manual consta ainda um capítulo de informações úteis, tais como, segurança, horários de trabalho, formação, biblioteca, reserva de salas e, por fim, um capítulo com informações gerais (refeitório, transportes, estacionamento). Da descrição efectuada compreende-se que a informação transmitida é, essencialmente, de cariz operacional, aliás 21 das 73 páginas são cópias de diplomas dos Diários da República, as restantes traduzem informações genéricas sobre a organização.

Analisámos, também, o Relatório de Actividades de 2009, encontra-se acessível no site da SGMAI, que é composto por 74 páginas e com a seguinte estrutura: a) parte I – Auto-avaliação (56 páginas), b) parte II – Avaliação das actividades desenvolvidas e análise do balanço social (11 páginas), c) parte III – Avaliação final e conclusões prospectivas (7 páginas).

**Tabela 15**  
**Ferramentas de Comunicação Interna**  
**Sistema Electrónico**

	<i>E-mail</i>		<i>Intranet</i>		Videos para funcionários		Canal Interno de televisão		Mensagens móveis		<i>Blogs</i>		<i>Wikis</i>		Rede Social	
	Inf. Motivadora	Inf. Operacional	Inf. Motivadora	Inf. Operacional	Inf. Motivadora	Inf. Operacional	Inf. Motivadora	Inf. Operacional	Inf. Motivadora	Inf. Operacional	Inf. Motivadora	Inf. Operacional	Inf. Motivadora	Inf. Operacional	Inf. Motivadora	Inf. Operacional
Nº Sim	38	40	26	39	0	0	15	26	6	9	6	6	0	0	13	14
Nº Não	8	6	20	7	46	46	31	20	40	37	40	40	46	46	33	32

Da análise da tabela anterior afirmamos que no **sistema electrónico** prevalecem, nomeadamente, as seguintes ferramentas:

- **E-mail** é referenciado por 82,60% dos inquiridos como transmissor de informação motivadora e por 89,95% como transmitindo informação operacional;
- **Intranet** é mencionada por 56,52% dos inquiridos como ferramenta transmissora de informação motivadora e 84,78% afirma que a informação constante da intranet é operacional.

Da análise efectuada à intranet da SGMAI constata-se que a maior parte das áreas ainda se encontra sem informação transmitindo a mensagem “Aguarda Desenvolvimento” e a que é transmitida é de cariz operacional (disponibilização de manuais, de contactos úteis e acesso a aplicações).

**Tabela 16**  
**Ferramentas de Comunicação Interna**  
**Sistema Oral**

	Conferências/ Seminários		Seminários de Apresentação		Team briefings	
	Inf. Motivado ra	Inf. Operacio nal	Inf. Motivado ra	Inf. Operacio nal	Inf. Motivado ra	Inf. Operacio nal
<b>Nº Sim</b>	<b>23</b>	<b>22</b>	<b>25</b>	<b>29</b>	<b>24</b>	<b>25</b>
<b>Nº Não</b>	<b>23</b>	<b>24</b>	<b>21</b>	<b>17</b>	<b>22</b>	<b>21</b>

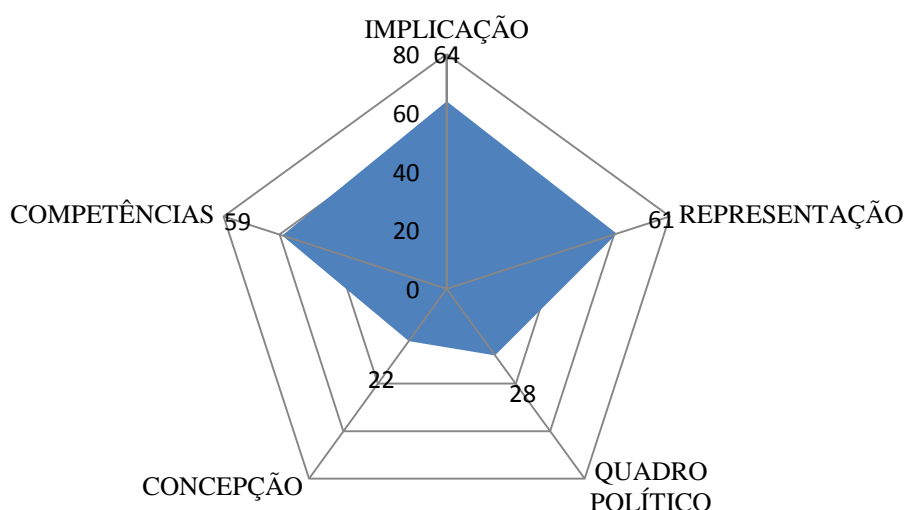
Da análise da tabela anterior inferimos que no **sistema oral** a existência de conferências/seminários, seminários de apresentação e *team briefings* são reconhecidos, pela maioria, como tendo uma existência na organização em estudo.

- **Seminários de Apresentação** são referidos por 54,34% dos inquiridos como ferramenta que veicula informação motivadora e por 63,04% dos inquiridos como transmissores de informação operacional;
- **Team Briefings** são reconhecidos por 52,17% dos inquiridos como veiculando informação motivadora e 54,34% considera a informação transmitida como operacional;
- **Conferências/Seminários** são mencionados por 50% dos inquiridos como transmissores de informação motivadora e 47,82% classifica a informação transmitida através desta ferramenta como operacional.

**Definição do perfil da Comunicação Interna** - Após a recolha das informações dos colaboradores apresentou-se um questionário às chefias da SGMAI (dirigentes de direcção superior 1.º e 2.º graus e dirigentes de direcção intermédia 1.º e 2.º graus). Este universo é composto por 13 funcionários, responderam oito ao questionário apresentado tendo-se, assim, obtido uma taxa de 61,5% de respostas.

O resultado final expressa-se no gráfico que se apresenta.

**Gráfico 1**  
**Perfil da CI na SGMAI**



Este resultado revela-se preocupante no que concerne ao perfil da comunicação interna na organização em análise - SGMAI. Se, por um lado, as respostas obtidas indicam que existe uma forte implicação dos dirigentes na definição da política de comunicação interna, a hierarquia atribui uma grande importância à comunicação interna (64), é o valor mais elevado, bem como uma representação construtivista (61), por parte da hierarquia, da comunicação interna, por outro lado, também nos informa que o quadro de referência da política de comunicação interna não é coerente com os restantes quadros (28) e que a qualidade e a concepção das estratégias e acções de comunicação são fracas (22). A hierarquia demonstra um elevado grau de competências em comunicação interna (59). Estes resultados encontram-se em contradição porque, se por um lado, é atribuída grande importância à comunicação interna por outro lado, as estratégias e acções de comunicação interna são fracas. Estas contradições são prejudiciais à definição da política de comunicação interna porque demonstram grandes incoerências.

## **V.2.2. - Planificação**

### **2) Fase da Planificação**

Concluída a fase de investigação referente ao organismo a estudar no que diz respeito à estrutura organizacional, valores, modelo de comunicação interna, modelo de relações públicas e papéis desempenhados pelos profissionais de relações públicas estamos em condições de prosseguir para a 2ª fase do projecto. – Planificação, ou seja, alinhar a comunicação interna com os valores defendidos (estratégia). Deverá ser elaborado o documento contendo a estratégia de comunicação interna tendo em atenção os dados recolhidos na fase de investigação. Esta estratégia será apresentada e explicada em reunião com as chefias intermédias.

Este documento deverá explicitar a análise realizada à organização conforme descrito na 1.ª fase.

## **V.2.3. – Acção/Comunicação**

### **3) Fase de Acção/Comunicação**

Definida a estratégia, tendo em atenção os objectivos, encontramos-nos em situação de prosseguir para a 3.ª fase do projecto – Acção/Comunicação, ou seja, implementação da estratégia de comunicação interna.

## **V.2.4. - Avaliação**

### **4) Fase de Avaliação**

Ao fim de um ano, dar-se-á início à 4.ª fase – Avaliação. Esta avaliação traduz-se na concretização de processos avaliativos com o objectivo de determinar se a estratégia de comunicação interna se encontra alinhada com os valores defendidos.

### V.3. - Conclusões

A questão de partida deste projecto consiste em saber como é percebido o papel da Comunicação Interna nos organismos da Administração Pública Portuguesa. Este trabalho analisou, através da construção de um modelo de diagnóstico da comunicação interna nos organismos da administração pública portuguesa, a comunicação interna na Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (SGMAI) tendo como objectivos:

- a) Caracterizar o organismo;
- b) Caracterizar o modelo de relações públicas praticado;
- c) Caracterizar a comunicação interna praticada;
- d) Definir o perfil da comunicação interna.

Da reflexão sobre a literatura analisada concluímos que a comunicação interna é vital para a prossecução dos objectivos dos organismos mas, na verdade, várias inconsistências foram detectadas aquando a análise das respostas aos questionários.

Quando examinámos o organograma do organismo e as atribuições de cada área detectámos que a comunicação interna não era da competência de nenhuma unidade orgânica.

Para a caracterização da estrutura organizacional do organismo em estudo baseámo-nos na teoria de Mintzberg com base no definido no diploma legal e no organograma.

Analisámos documentos para detectarmos os valores defendidos pela SGMAI e aplicámos um questionário para aferirmos como os mesmos são sentidos pelos funcionários.

Distribuámos três questionários para a caracterização do modelo de relações públicas tendo como objectivos: a) identificar o modelo de comunicação existente na Secretaria-Geral, b) identificar o modelo de relações públicas praticado (com base nos modelos de Grunig), c) identificar os papéis desempenhados pelos profissionais de relações públicas (com base em Dozier e Grunig).

Procedemos à recolha de documentos (e-mails) que transmitiam informação, no período compreendido entre 1 de Janeiro de 2011 e 30 de Junho de 2011. Desta recolha procedeu-se à decomposição de um e-mail do dirigente superior de 1.º grau

dirigido aos funcionários da Divisão de Informação e Relações Públicas através da análise de asserção avaliativa – medição das atitudes.

Examinámos, também, através da análise de asserção avaliativa, a mensagem de boas vindas do dirigente superior de 1.º grau constante na intranet da SGMAI.

Distribuámos um questionário, aos funcionários, para identificar o sistema de comunicação interna actual.

E, por último, apresentámos um questionário aos dirigentes superiores e intermédios com o objectivo de definir o perfil da comunicação interna.

Da conjugação dos resultados obtidos inferimos que a estrutura da SGMAI se identifica ainda com o modelo Burocrático/Weberiano designadamente no que respeita ao tipo de organização – estrutura mecanicista com uma hierarquia forte e longa o que contrasta com o novo modelo de organização da administração pública que se defende – *Gestionário / New Public Management*. – o tipo de organização que se caracteriza por uma estrutura achatada e com delegação. Na nova visão desenvolve-se a criação de indicadores de gestão e favorece-se a identificação de indicadores - chave de realização ou *performance*.

Nem todos os valores que devem ser inspiradores da actuação dos funcionários na organização em estudo são os melhores percebidos. Os valores defendidos pela SGMAI não estão a ser correctamente difundidos pelos funcionários, tendo em conta a investigação realizada. Esta falha traduz um alerta para a necessidade de repensar a comunicação interna.

Da Análise de Asserção Avaliativa efectuada concluímos que existe uma atitude positiva para com a instituição em si e para com os funcionários, que no caso vertente incide sobre os colaboradores da Divisão de Informação e Relações Públicas.

Os inquéritos permitiram a identificação do modelo de comunicação (simétrico/assimétrico) praticado. As respostas conduziram-nos até ao Modelo Simétrico de Comunicação o qual pressupõe a presença de diálogo e de negociação. A gestão dos conflitos de interesses opera-se através da negociação em vez da manipulação ou da persuasão. Já no Modelo Assimétrico de Comunicação a manipulação e a persuasão são as armas de actuação.

O modelo de relações públicas praticado na organização é o denominado, por Grunig, modelo de relações públicas “profissional”, o qual congrega as duas abordagens de duas vias, simétrico e assimétrico bidireccional.

Segundo o resultado do questionário sobre qual ou quais os papéis que o profissional de relações públicas pratica na realidade comunicacional presente, os profissionais desta área desempenham essencialmente o papel de *Media Relations*.

Este resultado apresenta uma nítida contradição entre o modelo de relações públicas praticado – Modelo de Relações Públicas Profissional (representa, segundo Grunig, a prática das relações públicas excelentes) e o papel predominante que os profissionais desta área desempenham (*Media Relations* – característico de um modelo de relações públicas unidireccional) aponta para uma inconsistência no sistema organizacional. No entanto, há que referir que o papel de *Media Relations*, característico do modelo de Informação Pública, continua a ser praticado na maioria das organizações e também é praticado nos modelos bidireccionais.

No que concerne ao sistema de comunicação interna existente verificámos que as ferramentas “Informação das Chefias” (sistema escrito) e o e-mail (sistema electrónico) são as mais utilizadas. No sistema oral, os *team briefings* são a ferramenta mais reconhecida.

Detalhando os resultados verificamos que:

- **Informação das chefias** é reconhecida por 93,48% sendo que 65,21% considera que a informação transmitida é motivadora e operacional, 21,73% classifica a informação como operacional, 6,52% considera que a informação é motivadora e 6,52% opina que não existe informação das chefias;
- **Manual de acolhimento** é referenciado por 89,13% sendo que 71,74% considera que a informação transmitida por esta ferramenta é motivadora e operacional, 15,22% encara a informação com cariz operacional, 2,17% classifica a informação de motivadora e 10,87% diz que não existe manual de acolhimento;
- **Relatório de actividades** é mencionado por 82,6% sendo que 36,96% considera a informação transmitida por esta ferramenta motivadora e operacional, 34,78% classifica a informação como operacional, 10,87%

afirma que o cariz da informação veiculada é motivador e 17,39% assegura não conhecer a existência do relatório de actividades;

- **E-mail** é mencionado por 93,48% dos inquiridos, sendo que 76,09% considera que a informação transmitida é motivadora e operacional, 10,87% referencia a informação como operacional, 6,52% afirma que a informação é motivadora e 6,52% considera que não existe informação veiculada pelos e-mails;
- **Intranet** é mencionada por 86,95% dos inquiridos, sendo que 54,5% afirma que a informação constante da intranet é motivadora e operacional, 30,4% classifica-a como informação operacional, 2,1% considera que a informação constante na intranet é motivadora e 13% desconhece a existência de informação na intranet;
- **Conferências/Seminários** são mencionados por 54,3% dos inquiridos, sendo que 43,5% considera que a informação veiculada é motivadora e operacional, 4,34 classifica-a como operacional, 6,5% considera-a motivadora e 45,7% não tem conhecimento desta ferramenta;
- **Seminários de Apresentação** são referidos por 65,2% dos inquiridos, sendo que 52,2% afirma que a informação é operacional e motivadora, 10,9% considera a informação operacional, 2,1% classifica-a como motivadora e 34,8% desconhece a existência de seminários de apresentação;
- **Team Briefings** são mencionados por 65,2% dos inquiridos tendo 41,3% classificado a informação como motivadora e operacional, 13,1% menciona-a como operacional, 10,8% como motivadora e 34,8% desconhece a existência de *team briefings*.

O desconhecimento da ferramenta *team briefings*, por parte de alguns funcionários, deve-se ao facto de os inquiridos trabalharem nas diversas direcções de serviço que constituem a SGMAI, não existindo uniformidade na actuação. Depende do que é considerado adequado por cada um dos dirigentes intermédios, o que revela que cada unidade orgânica tem a sua forma de comunicar. Outra ferramenta que também não é conhecida de todos os funcionários é o Manual de Acolhimento. Este manual foi elaborado, pela primeira vez, em Janeiro de 2009 e os funcionários que já integravam a organização desconhecem-no.

Na organização estudada e tendo em atenção os resultados obtidos através do questionário “Ferramentas de Comunicação” concluímos que predominam os sistemas escrito e electrónico.

Verificámos a existência, na SGMAI, do MSN Messenger Interno mas não é, ainda, muito utilizado. Esta ferramenta é de fácil utilização e permite uma comunicação rápida e quase instantânea.

Também constatámos que existe nas instalações da SGMAI um canal interno de televisão que difunde a actividade dos responsáveis do governo desta área – Administração Interna.

Através de contactos informais foi-nos transmitido que há uns anos atrás existiu um *blog* associado ao Ministério da Administração Interna gerido pela Secretaria-Geral mas que teve uma duração efémera.

No que concerne ao acolhimento de novos funcionários comprovámos que no primeiro dia do funcionário na SGMAI este tem reuniões com os dirigentes intermédios de 1.º e 2.º grau dos diversos serviços para tomar contacto com as diferentes áreas de actuação da SGMAI. Também os dirigentes superiores de 1.º e 2.º grau, em reunião conjunta, recebem os novos funcionários para lhes darem as boas vindas. Todo este processo é acompanhado por um funcionário da Divisão de Informação e Relações Públicas que entrega aos novos elementos o manual de acolhimento.

No levantamento do perfil de comunicação interna existente na organização avaliado com base na importância que a hierarquia lhe atribui concluímos que existem discrepâncias nas dimensões fundamentais da comunicação interna (implicação dos dirigentes e da hierarquia, a representação da comunicação interna pela hierarquia, o quadro de referência da política de comunicação interna, a concepção das estratégias e acções de comunicação interna e as competências da hierarquia em matéria de comunicação interna) o que se traduz num problema para a organização na área da comunicação interna.

A política de comunicação interna e as ferramentas utilizadas não são as mais correctas no sentido de passar a mensagem da organização em relação aos valores que a mesma defende e que devem ser centrais na actuação e na postura dos funcionários.

Em momentos de insatisfação generalizada no ambiente das instituições públicas, os profissionais da área da comunicação podem contribuir, em conjunto com as chefias, para a participação e o envolvimento de todos.

A estrutura tradicional de uma organização na administração pública é burocrática, técnica, racional e normativa. Estas características tendem a impedir a expressão, a participação e o envolvimento dos funcionários podendo resultar daí uma diminuição da motivação, comprometendo as metas organizacionais.

A comunicação interna, apesar da sua importância crucial numa organização, é frequentemente minimizada e relegada para segundo plano. Mas não esqueçamos que os colaboradores são os melhores embaixadores da organização. Funcionários motivados e informados ajudam a consolidar a imagem no exterior – reputação.

Tornar os colaboradores parceiros do negócio, fazê-los sentir como sendo parte interessada da actividade só é possível se a comunicação interna funcionar e se exercer a sua função de integração. É preciso que o processo de comunicação seja integrado, ou seja, esteja em sintonia com os outros subsistemas da organização.

As organizações menos eficazes praticam, apenas, assessoria de imprensa – a prática tradicional de Relações Públicas.

Afirmamos, contudo, que os profissionais de relações públicas que praticam a comunicação bidireccional têm como objectivo primordial conhecer os públicos – alvo, envolvê-los na elaboração das mensagens, de forma que a intencionalidade comunicativa seja reconhecida e as mensagens compreendidas. Só assim se pode garantir que as campanhas de relações públicas provoquem reacções emocionais fortes nos interlocutores, capazes de impulsionar mudanças de percepção e de comportamento. Deste modo, as relações públicas agregam valor ao construir bons relacionamentos e de longo prazo com os seus públicos estratégicos e devem ser parte integrante da gestão de toda a organização, uma vez que a auxiliam a interagir com os públicos, bem como a comportar-se de forma socialmente responsável.

Assim, uma política de comunicação interna contribuirá para a redução das perplexidades, das dúvidas e das incertezas dos colaboradores e para o desenvolvimento das motivações de cada um no projecto comum - a organização, fazendo com que cada um se sinta parte integrante do projecto, não sendo apenas

mais um mas alguém que faz parte do “todo”. Esta interacção entre as pessoas e as organizações é fundamental para estabelecer um bom relacionamento interno e, para evitar possíveis conflitos entre as diferenças de objectivos dentro da organização. É importante a conciliação de interesses e essa conciliação ocorre por via da comunicação interna.

Propõe-se que, numa primeira fase, este Modelo seja aplicado às secretarias-gerais dos respectivos ministérios, uma vez que as missões das secretarias-gerais são muito idênticas, tendo como objectivo realizar o levantamento da comunicação interna nestes organismos.

O diagnóstico da realidade da comunicação interna nos organismos da administração pública com a consequente elaboração da estratégia, da implementação e da avaliação pode ter implicações na prática das relações públicas nesta realidade organizacional e ajudar nos momentos de incerteza e ansiedade que actualmente se vivem.

No futuro, impõe-se verificar se as organizações em que os funcionários mais interiorizam os valores organizacionais (alinhamento da comunicação interna com os valores defendidos) são as que praticam um modelo de relações públicas bidireccional.

#### **V.4. – Críticas e Sugestões**

Após o diagnóstico realizado consideramos que se deverá proceder ao aperfeiçoamento dos questionários aplicados uma vez que dúvidas nos emanaram tendo em atenção as respostas obtidas. Será que os questionários utilizados foram suficientemente imparciais ou, pelo contrário, se mostraram parciais e tendenciosos?

Reafirmamos o interesse em aplicar o modelo nas diversas secretarias-gerais existentes no sentido de elaborar o levantamento das políticas de comunicação interna praticadas tendo como objectivo proceder à adequação das estratégias de comunicação interna quando se verifique essa necessidade. Esta adequação poderá minimizar os efeitos de incerteza vividos e sentidos nos dias de hoje pelos funcionários dos organismos da administração pública.

## Referências bibliográficas

- Ackerman, Laurence D. (2000) *Identity is Destiny*. Berrett-Koehler
- Almeida, Vitor (2000) *A Comunicação Interna na Empresa*. Lisboa, Praxis
- Amaral, Bruno (2008/2009) *Relações Públicas On-line: públicos e sistema de valores* (Tese de Mestrado, Escola Superior de Comunicação Social)
- Amaral, Diogo Freitas do (2006), *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 2.<sup>a</sup> ed. Reimpresso, Almedina
- Balmer, Greyser (2006) "*Corporate marketing: Integrating corporate identity, corporate branding, corporate communications, corporate image and corporate reputation*", *European Journal of Marketing*, Vol. 40 Iss: 7/8, pp.730 – 741
- Bardin, L. (1979) *Análise de Conteúdo*, Lisboa, Ed.70.
- Bartoli, Annie (1990) *Communication et Organisation: Pour une Politique Générale cohérente*, Paris, Ed. d'Organisation
- Bernays, Edward L. (1952) *Public Relations*. University of Oklahoma Press, Norman
- Bilhim, (Out.2009) *Comunicação XIV Congresso Internacional da CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública*, Salvador da Bahia, Brasil
- Boneu, François (1990) *L'entreprise communicante: demarches et methodes de communication interne*. Paris, Liaisons
- Carapeto, Carlos, Fátima Fonseca (2006). *Administração Pública – Modernização, Qualidade e Inovação*, 2.<sup>a</sup> edição, Lisboa, Edições Sílabo
- Chen, Ni, Culbertson, Hugh M. (1996). "*Guest Relations: A Demanding but Constrained Role for Lady Public Relations Practitioners in Mainland China*," *Public Relations Review*, Vol.22, No.3, pp.279-296.
- Clampitt, P. G. (1991) *Communicating for Managerial Effectiveness*. Inglaterra, Sage
- Correia, Fernando Alves (2001) *Alguns conceitos de direito administrativo*, 2.<sup>a</sup>edição, Livraria Almedina
- Cunha, João Vieira, Cunha, Miguel Pina e, (Julho/Setembro1999). *Improvisação organizacional: do jazz para a administração*. *Revista de Administração*, São Paulo v.34 n.º3 pp.5-11
- Creedon, Pamela J. (1991). *Public Relations and Women's Work: Toward a Feminist Analysis of Public Relations Role*", in James A. Grunig and Larissa A.Grunig (eds), *Public Relations Research Annual 3*, pp.67-84
- Culbertson, Hugh M. (1985). *Practitioner Roles: Their Meaning for Educators*, in *Public Relations Review 11*, pp. 5-21.
- Cutlip, S., Center, A. e Broom, G. (1985). *Effective Public Relations*. 6<sup>a</sup>ed. New Jersey, Prentice-Hall.
- Detrie, Philippe, Meslin-Broyez, Catherine (1995) *La communication interne au service du management*. Paris, Liaisons

- Dozier, David, Grunig, Larissa, Grunig, James (1995) *Manager's guide to excellence in public relations and communication management*. New Jersey, Lawrence Erlbaum Associates.
- Drucker, Peter F. (1964) *Prática da Administração de Empresa*. 2º ed. Rio de Janeiro, Ed. Fundo de Cultura.
- Dupuy, E., Devers, T. e Raynaud, I., (1988) *La Communication Inter-Vers l'Entreprise Transparente*, Paris, Les Éditions d'Organisation
- Dutermé, Claude, (2008) *A Comunicação Interna na Empresa – A Abordagem de Palo Alto e a Análise das Organizações*. Lisboa, Instituto Piaget, (trad.)
- Edwards, L. (2009) *Public relations origins: definitions and history*. In Tench, R. e Yeomans, Liz. ed. *Exploring Public Relations*. Harlow, Person Education Limited (Second Edition published)
- Fisher, D. (1993) *Communication in Organizations*. USA: West Publishing Company.
- Fombrun, Charles, van Riel, Cees, B.M.(1998), *The Reputational Landscape*, Corporate Reputation Review, v.1 n. 1 and 2.
- Fombrun, Charles; van Riel, Cees, B.M.(2004), *Fame and Fortune: how successful companies build winning reputations*. Upper Saddle River, Pearson Education
- Gonçalves, Gisela (2004) *Relações Públicas, Públicas Responsabilidades ACTAS DO III SOPCOM, VI LUSOCOM e II IBÉRICO – Volume II*, Braga, Universidade do Minho.
- Grunig, J.E., Hunt, T. (1984) *Managing Public Relations*. New Jersey, Lawrence Erlbaum Associates.
- Grunig, J.E., Hunt, T. (1984) *Dirección de Relaciones Públicas*. Barcelona, Gestión 2000 edición adaptada por Jordi Xifra (2003).
- Grunig, James E. (1992) *Excellence in Public Relations and Communication Management*. Hillsdale, New Jersey, Lawrence Erlbaum Associates
- Grunig, James E, Grunig, L.A. (1992) *Models of Public Relations and Communications*. In Grunig, J.E. *Excellence in Public Relations and Communication Management*. Hillsdale, New Jersey, Lawrence Erlbaum Associates
- Grunig, James E. *A função das relações públicas na administração e sua contribuição para a efectividade organizacional e societal*. (1.º sem. 2003) Trad. de John Franklin Arce. *Comunicação & Sociedade*. São Bernardo do Campo: Póscom-Umesp, a. 24, n.º 39
- Grunig, James E., Ferrari, Maria Aparecida, França, Fábio (2009) *Relações Públicas – teoria, contexto e relacionamentos*. 1.ªed., São Caetano do Sul, SP, Difusão Editora
- Gruni, Larissa A.(1992) *How Public Relations/Communication Departments Should Adapt to the Structure and Environment of an Organization...and What They Actually Do*, in James E. Grunig (ed.) *Excellence in Public Relations and Communications Management* (Hillsdalle, NJ: Earlbau, pp. 467-479
- Hall, Edward,T. (1999) *La Dimensión Oculta*. Trad. Félix Blancxj. 19.ª ed., Madrid, Siglo XXI editores

- Henriet, Bruno, Boneu, François (1997) *Audit de la communication interne*. 10.<sup>a</sup>ed., Paris, D'Organisation
- Hofstede, G. (1985) *The interaction between national and organizational value systems*. Journal of Management Studies, 22 (4) July, pp. 347-357
- Hofstede, G. (1991) *Cultura e Organizações – Compreender a nossa programação mental*. Lisboa, Edições Sílabo
- Jiménez, Jesús Garcia (1998) *La comunicación interna*. Madrid, Diaz de Santos
- Johnson, M. A. (1997). *Public relations and new technologies: Practitioner perspectives*. Journal of Public Relation Research, 9 (3), pp. 213-236
- Kapferer, Jean-Noël (1988) *Boatos, O meio de comunicação mais velho do mundo*. Publicações Europa-América, (trad.)
- Kuhn, A (1974) *The Logic of Social Systems*. San Francisco. Jossey-Bass
- Kunsch, M., (2003) *Planeamento de relações públicas na comunicação integrada*. São Paulo, Summus
- Libaert, Thierry (2008) *Le Plan de Communication*. 3.<sup>a</sup> ed., Paris, Dunod
- Katz, D., Kahn, R.L. (1978). *Psicologia Social nas Organizações*. São Paulo, Atlas
- Matrat, Lucien (1970). *Relations Publiques et Management*. Institute de Sociologie de l'Université de Bruxelles. Centre Europeen des Relations Publiques (CERP)
- Melewar, T.C., Jenkins, E. 2002. *Defining the corporate identity construct*. *Corporate Reputation Review*. 5(1), pp: 76-93.
- Mintzberg, Henry (1979) *The Structuring of Organizations*. USA. Prentice-Hall Int.
- Mintzberg, Henry et al. (1995) *The Strategy Process*. UK, Prentice Hall International
- Mintzberg, H. et al. (2000) *Safari de estratégia: um roteiro pela selva do planeamento estratégico*. Porto Alegre, Bookman
- Mintzberg, H. (2002) *Strategy: Critical Perspectives on Business and Management*. Englewood Cliffs, Prentice Hall
- Mucchielli, Alex (1999) *Théorie systémique des communications*., Paris, Armand Colin
- Mucchielli, Alex (2001) *La Communication Interne – Les clés d'un renouvellement*. Paris, Armand Colin
- Mucchielli, Alex (2005) *Étude des communications: Information et Communication Interne*. Paris, Armand Colin
- Neto, Samuel Pfromm (1972) *Comunicação de Massa – Natureza – Modelos – Imagens*. São Paulo, Livraria Pioneira Editôra
- Queiró, Afonso (1976) *Lições de Direito Administrativo*, Coimbra Editora
- Ramalho, Américo da Silva (1982). “A Imagem Institucional” in *Relations Publiques Facteur de Communication Social*. Lisboa, INP/CERP
- Radcliffe-Brown A.R.(1952). *Structure and function in primitive society*. London, Oxford, University Press

- Revon, Alain (1988) *La communication ascendante*. Paris, Les Éditions d'Organisation
- Riel, Cees van; Balmer, John M.T. (1997). *Corporate identity: the concept, its measurement and management*, European Journal of Marketing, v.3.
- Robbins, Stephen (2004) *Organizational Behavior - Concepts, Controversies, Application*. 4th Ed. Prentice Hall
- Rollinson, Derek (2002) *Organisational Behaviour and Analysis*. 2<sup>nd</sup> Ed., UK, Pearson Educational Ltd.
- Ruler, Betteke van, Verčič, Dejan (2002) *The Bled Manifesto on Public Relations*. Ljubljana, Pristop d.o.o.
- Sampieri, Roberto Hernández, Collado, Carlos Fernández, Lucio, Pilar Baptista (1994) *Metodologia de la Investigación*. México, McGraw-Hill
- Santos, Madalena Domingues (1994) A comunicação dentro e fora da empresa. Porto
- Schein, E.H. (1985). *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco, Sage
- Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (2009). *Ministros do Reino à Administração Interna (1834-2009): retratos e biografias*. Lisboa
- Seitel, Fraser P. (1992). *The Practice of Public Relations*. 5.<sup>a</sup> edição, New York, Macmillan
- Simões, Roberto Porto (1995). *Relações Públicas: função política*. 3.<sup>a</sup> edição, São Paulo, Summus
- Smircich, L. (1983). "Concepts of Culture and Organizational Analysis." *Administrative Science Quarterly*, 28(3). 339-358.
- Soares, J.V. (2005) *Comunicação nas Organizações e Relações Públicas*, ACTAS DO IV SOPCOM
- Soares, J.V. (2005) *Comunicação Interna em Situação de Crise* in Marques Mendes, António e Pereira, Francisco Costa (coord.), *Crises de Ameaças e Oportunidades*, Lisboa, Edições Sílabo
- Sousa, António Francisco (2009), *Direito Administrativo*. Edições Prefácio
- Sriramesh, Krishnamurthy, Vercic, Dejan (2009). *The global public relations handbook: theory, research and practice*. New York, Routledge
- Tamayo, A., Schwartz, H.S. (1993). *Estrutura Motivacional dos Valores Humanos in Psicologia: teoria e pesquisa*, v.9, nº2. 5-9
- Tamayo, A., Mendes, A.M., Paz, M.G. (2000). *Inventário de Valores Organizacionais in Estudos de Psicologia*, v.5, nº2. 289-315
- Tamayo, A.(2007). *Contribuições ao Estudo dos valores pessoais, laborais e organizacionais in Psicologia: teoria e pesquisa*, v.23, nº especial. 17-24
- Thévenet, Maurice (1984) *La culture d'entreprise en neuf questions*, *Revue Française de Gestion*, nº47-48
- Thévenet, Maurice (1989) *Cultura de Empresa. Auditoria e mudança*. Lisboa, Monitor
- Viana, Nildo (2007). *Os valores na sociedade moderna*. Brasília, Thesaurus

Walonick, David S. (1993) General Systems Theory. in [www.survey-software-solutions/walonick/systems-theory.htm](http://www.survey-software-solutions/walonick/systems-theory.htm) Watzlawick, P. (1972) *Une logique de la communication*. Paris, Seuil

Westphalen, M. - H.(s.d.) A comunicação na empresa. Porto, Rés

White, Candace, Raman, Niranjana (1999). *The World Wide Web as a public relations medium: the use of research, planning, and evaluation in web site development* in Public Relations Review Volume 25, Issue 4, pp. 405-419.

### **Outras Referências**

Sítios da internet:

<http://www.dgap.gov.pt> – consultado a 7 de Maio de 2010

<http://www.sg.mai.gov.pt/cms/files/conteudos/file/DOC5RelatorioAuto-Avaliacao2009Completo.pdf> - consultado a 6 de Maio de 2011