



Escola Nacional de Administração Pública

**A COMUNICAÇÃO NOS TEMPOS DA INCERTEZA:
ANÁLISE DA COMUNICAÇÃO INTERNA EM UMA INSTITUIÇÃO
PÚBLICA EM CONTEXTOS DE MUDANÇA DE GESTÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como parte dos requisitos para obtenção de MBA em Pessoas, Inovação e Resultados.

Aluno: Juliana Ronconi

Orientadora: Profª. Dra. Joana d'Arc Bicalho Félix.

Brasília - DF

2021



Escola Nacional de Administração Pública

A COMUNICAÇÃO NOS TEMPOS DA INCERTEZA: ANÁLISE DA COMUNICAÇÃO INTERNA EM UMA INSTITUIÇÃO PÚBLICA EM CONTEXTOS DE MUDANÇA DE GESTÃO

Autora: Juliana Ronconi

Escola Nacional de Administração Pública

Palavras-chave: Comunicação organizacional. Comunicação estratégica. Gestão pública.

Resumo

Este trabalho teve como objetivo avaliar a comunicação interna de uma instituição da Administração Pública Federal que passou por diversas mudanças de gestão nos últimos anos, buscando compreender de que maneira os autores contemporâneos descrevem a comunicação interna como estratégica para as organizações, comparando a prática de comunicação na instituição com o que preconizam os autores e identificando falhas e oportunidades de desenvolvimento. Após busca bibliográfica, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com cinco trabalhadores da área de Comunicação da instituição, selecionados aleatoriamente por ordem de resposta ao convite enviado por *e-mail*. Observou-se, por meio das entrevistas, que não há uma política de comunicação institucionalizada e conhecida e, por consequência, as mudanças de gestão têm grande impacto na comunicação interna, gerando sentimentos de insegurança nos trabalhadores e desconfiança da instituição. Mostra-se necessário estabelecer e fortalecer uma política de comunicação alinhada com os objetivos estratégicos da organização.



Introdução

As práticas de comunicação interna em uma instituição são fundamentais para estabelecer a cultura organizacional e gerar engajamento dos trabalhadores nas estratégias da organização. No entanto, nos órgãos do Poder Executivo, existe um fato comum e esperado que pode colocar em risco esse processo de comunicação: a mudança de gestão. Quando muda a Presidência da República, uma corrente de alterações de cargos pode dar a um órgão público uma feição inteiramente nova a cada quatro anos.

Para o presente trabalho, foi escolhido o contexto de uma instituição da Administração Pública Federal que passou por diversas trocas de gestão nos últimos anos.

Fica evidente, nessas situações extremas de mudança, a necessidade de uma política de comunicação forte para manter os fluxos de comunicação, bem como a complexidade de se realizar esse feito.

Nesse cenário de incertezas, dá-se o objetivo geral deste trabalho, que é avaliar o processo de comunicação interna em contextos de mudança de gestão. Os objetivos específicos são compreender de que maneira os autores contemporâneos descrevem a comunicação interna como estratégica para as organizações; comparar a prática de comunicação na instituição com o que preconizam os autores; identificar falhas e oportunidades de desenvolvimento.

No intuito de abordar a questão de como institucionalizar e fortalecer uma política de comunicação, de modo a manter os fluxos em quaisquer cenários, bem como para fundamentar a análise dos dados obtidos, a pesquisa bibliográfica se mostra como fonte principal.

Dessa forma, a pesquisa realizada se classifica em parte como exploratória e, em parte, descritiva.

Segundo Gil (1999 apud OLIVEIRA, 2011, p. 20), as pesquisas exploratórias "são planejadas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato". A pesquisa descritiva, de acordo com Vergara (2000, apud OLIVEIRA, 2011, p. 22), "expõe as características de determinada população ou fenômeno, estabelece correlações entre variáveis e define sua natureza", sem o compromisso de explicar os fenômenos observados.

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com cinco trabalhadores da área de

Comunicação da organização. Para a inclusão dos participantes das entrevistas, foram enviados convites por *e-mail* aos sete Núcleos de Comunicação e ao contato institucional da Assessoria de Comunicação (Ascom) do órgão, e selecionados os interessados no prazo de 2 dias. Encontram-se representados entre os entrevistados três dos Núcleos de Comunicação (42% do total de núcleos) e a Ascom. O número exato de profissionais de comunicação atuando na organização não é conhecido, uma vez que a quantidade real de trabalhadores atualmente é maior do que a estrutura formal estabelecida de três profissionais por núcleo.

Em seguida, os dados obtidos foram analisados e comparados à bibliografia estudada, com vistas a identificar semelhanças e contradições. Ao final da análise dos dados, foi realizada análise SWOT para auxiliar a utilização dos resultados em possíveis projetos de intervenção pela instituição avaliada.

Considerando os autores citados anteriormente, o tipo de pesquisa se justifica, portanto, pelo objetivo de realizar uma avaliação diagnóstica do objeto.

O presente trabalho tem sua justificativa, sobretudo, no quanto a comunicação é fundamental para o desenvolvimento das atividades de uma organização. As mudanças, por sua vez, são uma constante na realidade contemporânea e ocorrem de forma cada vez mais acelerada, mesmo no serviço público, que é tradicionalmente mais lento na transformação.

Nesse contexto, torna-se essencial pensar em estratégias de comunicação organizacional nos processos de mudança de gestão, não só porque é necessário transmitir a visão institucional das novas lideranças instituídas, mas também por ser preciso lidar com uma realidade em que todos os trabalhadores já estão imersos numa sobrecarga de informação.

O diagnóstico finalizado com esta pesquisa, no futuro, poderá servir de base para propostas de intervenções e melhorias.

Este artigo está estruturado em três seções. De início, serão apresentados os achados bibliográficos que respondam à questão de como tornar sólida a política de comunicação de um órgão público ante às mudanças de gestão, tratando-a como política de Estado e não de governo. A segunda seção trará a realidade dos processos de comunicação do órgão público pesquisado nesses contextos de incerteza. Em seguida, será comparada a teoria à prática e identificados eventuais acertos, falhas e oportunidades.

1. Implementar e fortalecer uma política de comunicação

A comunicação, aqui entendida como troca de mensagens da qual se extraem significados, é fundamental para o desenvolvimento das atividades de uma organização. Segundo Luz e Júnior (2007, p. 283), a comunicação eficaz é importante para os gestores, principalmente, “porque ela é o principal meio pelo qual eles realizam as funções de planejamento, organização, liderança e controle”.

Mudanças são uma constante na realidade contemporânea. O conceito de mundo VUCA - "*volatility, uncertainty, complexity and ambiguity*"; na tradução em português, volátil, incerto, complexo e ambíguo (HSM UNIVERSITY, 2020) - já tem sido substituído pelo BANI - "*brittle, anxious, non-linear and incomprehensible*"; ou frágil, ansioso, não-linear e incompreensível (ROITMAN, 2020).

Isso se torna visível especialmente no ambiente profissional, com a evolução das tecnologias digitais e de informação, mesmo no serviço público, que é tradicionalmente mais lento na realização de mudanças.

De acordo com Yuval Nahari (2018, p. 320), nesse cenário, o que a comunicação deve prover às pessoas é a “capacidade para extrair um sentido da informação, perceber a diferença entre o que é importante e o que não é, e acima de tudo combinar os muitos fragmentos de informação num amplo quadro do mundo”. Mais do que nunca, comunicar não se restringe a simplesmente informar.

Nesse contexto, torna-se essencial pensar em estratégias de comunicação organizacional nos processos de mudança de gestão, não só porque é necessário transmitir a visão institucional das novas lideranças instituídas, mas também por ser preciso lidar com uma realidade em que todos os trabalhadores já estão imersos numa sobrecarga de informação.

Pesquisa da Associação Brasileira de Comunicação Empresarial revela que mais de 90% dos trabalhadores acreditam na função estratégica da comunicação nas organizações, e cerca de 50% encaram o apoio às mudanças institucionais um dos maiores desafios da área (ABERJE, 2015).

Vale ressaltar que não é a qualidade que caracteriza a comunicação como estratégica. Segundo Teresa Ruão, o que torna a comunicação estratégica é o alinhamento aos objetivos da organização, a intenção de fazer cumprir a missão institucional. Nesse contexto, a



comunicação organizacional pode ter um propósito institucional, ou seja, o de criar uma imagem coerente da instituição, ou o objetivo de chamar as pessoas a alguma ação ou atitude (RUÃO, 2020).

Faz-se necessário, portanto, estabelecer uma política de comunicação que resista às intempéries, que esteja fortalecida como política de Estado e não de governo. É o que propõe Gaudêncio Torquato:

Nos momentos de crise, sabendo-se que as tensões internas propiciam condições para a contestação dos valores empresariais, o sistema de comunicação será um dos melhores instrumentos para atenuar conflitos. O compromisso empresarial será o de estabelecer uma política de comunicação calcada em princípios de verdade, na medida em que a manipulação e o escamoteamento de fatos acarretarão, inexoravelmente, terríveis prejuízos. (REGO, 1986, p. 66).

Para isso, a política deve abranger as diversas relações estabelecidas pela organização com seus trabalhadores e parceiros, com o público externo e veículos de comunicação, de forma a integrar relações públicas, marketing e jornalismo institucional. Além disso, a organização deve realizar o planejamento estratégico, a gestão de sua imagem e a gestão de crises.

De acordo com Margarida Kunsch:

As ações comunicativas precisam ser guiadas por uma filosofia e uma política de integração entre as suas modalidades administrativa, interna, institucional e mercadológica. Deve, também, levar em conta a responsabilidade social, o interesse público, as demandas, dos públicos estratégicos, da opinião pública e da sociedade. Sob esses princípios que permeiam as organizações, defendemos a não fragmentação comunicacional. (KUNSCH, 2000, p. 101).

Em resumo, a política de comunicação expressa os valores e diretrizes sob os quais os processos de comunicação da organização devem se desenvolver, em alinhamento com os objetivos institucionais. Ela se distingue do plano de comunicação, porque o plano é composto da prática organizacional, de ações que tornam concreta a política estabelecida (BUENO, 2009).

Essas diretrizes, no entanto, não podem ser mandamentos cristalizados em um documento que ninguém se dispõe a consultar. Elas devem ser conhecidas por todos da instituição, integradas ao conhecimento da organização e discutidas pelos trabalhadores (FÉLIX, 2020).



1.1. A política de comunicação e o público interno

O autor Wilson Bueno propõe, no contexto da implementação de uma política de comunicação, o reconhecimento da importância do público interno:

Na prática, toda política deveria se iniciar pela consideração dos públicos internos como prioridade, visto que eles se constituem sempre nos parceiros habituais e estratégicos de uma organização. Por contrariarem esse princípio básico da gestão e da comunicação organizacional é que as empresas, entidades e afins se veem diante de crises internas recorrentes, tipificadas pela falta de motivação, fluxos contínuos de boatos, redução da produtividade e do comprometimento com campanhas de melhoria da qualidade, entre outros problemas de ordem administrativa e mercadológica. (BUENO, 2009, p. 313).

Essa aproximação estratégica do público interno com os objetivos da instituição se dá na construção de um universo simbólico organizacional, na medida em que a instituição "apropria-se dos elementos constitutivos desse universo simbólico (histórias, mitos, heróis, rituais) na construção e veiculação das mensagens pelos canais formais (jornais, boletins, circulares, reuniões), numa permanente relação de troca com o ambiente" (CURVELLO, 2012, p. 13).

Dessa forma, os produtos de comunicação interna devem ser pensados para que o sentido que os trabalhadores irão conformar a partir das mensagens possa refletir os valores, a visão e a missão institucionais.

Esse processo deve ser construtivo e participativo, exigindo reflexão acerca dos fluxos de comunicação dentro da organização. Predomina a comunicação vertical e descendente (do alto escalão para os funcionários)? Quais são os canais ascendentes de comunicação (feedback dos trabalhadores para seus líderes)? Como se dá a comunicação horizontal (entre pares)? A comunicação transversal (entre diferentes departamentos, setores e níveis hierárquicos) é facilitada ou dificultada? As características mencionadas irão determinar se os processos de comunicação da instituição são mais formais ou informais, se são retroalimentadores ou democráticos (CURVELLO, 2012).

Considerar o público interno significa também levar em conta a diversidade de perfis desse público - em relação a idades, funções, áreas de atuação, formações profissionais, características socioeconômicas e identitárias - sobretudo num órgão com grande número de trabalhadores em todo o Brasil, como a instituição pesquisada. Pode ser necessário desenvolver campanhas com linguagens e temáticas específicas para grupos distintos, levando

em conta como cada perfil contribui para atingir os objetivos da organização (CLEMEN, 2005).

É impossível, no contexto atual, estabelecer uma comunicação hegemônica, sob total controle da gestão. Portanto, a política e as práticas de comunicação interna devem permitir divergências e promover o diálogo e a participação. Mais do que guiar a perspectiva dos trabalhadores a uma ideia preestabelecida, é necessário criar um ambiente de constante reflexão:

O problema de pensar a organização, a cultura e a comunicação de forma simplista, sem atentar para a diversidade de públicos, de percepções e de visões de mundo, cria armadilhas e equívocos na gestão da comunicação, sobretudo em uma época que se caracteriza por mudanças bruscas e dramáticas e pela vertiginosa aceleração dos contatos e da expressão livre e ampliada de opiniões. A organização que adota esta perspectiva imagina poder criar um consenso artificial, se acomoda, buscando, como é natural, permanecer em uma zona de conforto e, com isso, não se capacita para enfrentar divergências internas e externas. (BUENO, 2013, p. 66).

A impossibilidade de se criar uma visão única da organização se amplifica no momento presente, em que diversos colaboradores se encontram em trabalho remoto e a comunicação se dá, principalmente, por meios digitais (*e-mail* e mídias sociais):

A prática do home office legitimou uma realidade que já estava em transformação antes da pandemia: a consolidação do processo de comunicação com os públicos internos (empregados, servidores) como algo que se realiza, também ou até mesmo prioritariamente, fora dos muros das empresas ou organizações. (...) Essa condição, mesmo em grupos privados, favorece a circulação de informações externamente e abre brechas para que as mensagens não se limitem mais aos seus destinatários, que mantêm vínculos formais com as empresas, e sejam facilmente compartilhadas. (BUENO, 2020, p. 10-11).

Portanto, torna-se mais premente que as instituições públicas criem maneiras não autoritárias de lidar com divergências internas.

1.2. Mudanças culturais e comunicação interna

A cultura organizacional, aqui compreendida, em resumo, como o conjunto de valores e pressupostos básicos que constituem a identidade da instituição (CURVELLO, 2012), tem intrínseca relação com a comunicação interna. Margarida Kunsch, ao tratar da dimensão cultural da comunicação em uma organização, observa que os processos comunicativos ocorrem inseridos no contexto da instituição, tornando impossível a dissociação entre comunicação e cultura (KUNSCH, 2020, p. 93).

Assim, em contextos de mudança - e de conseqüente resistência dos trabalhadores - a comunicação interna passa a agir como um elemento de mediação entre a organização e os colaboradores:

Daí deduz-se que (...) as mudanças culturais ora podem ser provocadas pelos gerentes e líderes, ora podem resultar de um processo natural de acomodação e de adaptação às mudanças ambientais. O fato é que mudança, seja estrutural, gerencial ou cultural, é algo extremamente complexo, e que só se desencadeia quando os indivíduos envolvidos no processo realmente a percebem como necessária e a querem. É fato, também, que é um processo muitas vezes lento, quase imperceptível, em razão mesmo das resistências muitas vezes impostas pelos envolvidos e, até mesmo, pela necessidade que as pessoas têm de digerir lentamente o desconhecido. Assim, as relações das culturas com a inovação e com as mudanças passam necessariamente por um processo de comunicação (...) (CURVELLO, 2012, p. 43).

A comunicação interna, portanto, assume papel estratégico ao realizar a gestão de significados na organização (ECHENIQUE; UNTIVEROS, 2020, p. 126). Esse posicionamento da comunicação interna se revela fundamental no desenrolar de mudanças institucionais.

2. A comunicação na instituição pública pesquisada

A comunicação interna e externa na instituição na qual se realizou a pesquisa é executada prioritariamente pela Assessoria de Comunicação (Ascom), responsável pelo atendimento à imprensa, campanhas publicitárias e conteúdo multimídia para público interno e externo. Tais atividades são realizadas por uma empresa terceirizada, cuja equipe trabalha nas dependências do edifício sede da organização.

Fazendo a mediação entre a Ascom e as áreas técnicas, estão os sete Núcleos de Comunicação, que são responsáveis pela apuração de informações para atender às demandas internas e externas, nos temas de competência de cada setor. Foi definida, em 2018, uma composição para cada núcleo com dois funcionários e um chefe, embora, na prática, existam alguns com número maior de trabalhadores, tendo em vista que a orientação foi transmitida por ofício, mas não foi prescrita formalmente em norma interna.

Quanto à comunicação interna, ela se dá, principalmente, por meio de campanhas criadas pela Ascom, veiculadas por *e-mail*, no descanso de tela dos computadores da instituição e em cartazes colocados em lugares de grande circulação de trabalhadores, nos edifícios sede e anexos. Também são realizadas publicações de notícias e documentos na rede interna (*intranet*). Tanto a Ascom quanto os núcleos têm acesso às ferramentas de publicação



na *intranet*.

Os entrevistados mencionaram também como canais de comunicação interna a ferramenta *Microsoft Teams*, que foi adotada com a ampliação do trabalho remoto, o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), o *Whatsapp* e outras ferramentas de gestão de trabalho *online* como o *Slack*.

O *e-mail* foi citado por todos os entrevistados como a principal ferramenta de comunicação interna, mas "não necessariamente por escolha" (ENTREVISTADO A). Quanto à funcionalidade desse meio de comunicação, as opiniões divergem. O entrevistado B afirma que a necessidade de se comunicar com muitos trabalhadores ao mesmo tempo torna o *e-mail* a ferramenta mais eficaz. Segundo o entrevistado D, esse meio é funcional porque a pessoa pode rapidamente se informar sobre o que está acontecendo no órgão e na hora clicar no *link* para aprofundar a informação que deseja.

Porém, para um dos entrevistados, o presente momento, com muitas pessoas trabalhando em casa, leva a uma saturação dos meios de comunicação digitais, o que dificulta a comunicação por *e-mail*.

Parece que a gente só tem o e-mail, mas eu, por exemplo, já cheguei no meu limite de interação on-line, não consigo mais assistir aulas ou participar de reuniões com muitas pessoas. É muito mais cansativo do que presencialmente. Nesse contexto, se eu enviar um e-mail com uma campanha de comunicação interna, a pessoa não vai nem abrir. (ENTREVISTADO E).

Perguntados se suas funções contribuem para que a instituição alcance seus objetivos, todos os entrevistados responderam afirmativamente e souberam justificar suas contribuições de forma a corroborar a importância da comunicação, tanto para o público interno da instituição, quanto para o público externo.

Eu acredito que a minha participação compreende ações para instigar esse pensamento e se reflete na produção de alguns materiais informativos (...). Quando você pensa que o público interno precisa também transmitir informação à população, os produtos que podem facilitar esse caminho consolidam o fluxo de comunicação como agente transformador. (ENTREVISTADO A).

Eu tenho mais esse foco dentro da comunicação interna, de agregar as pessoas, tornar o ambiente mais leve (...). O meu papel como comunicação interna é tentar fazer com que o trabalhador se sinta bem. O bem-estar do trabalhador tem um impacto grande no resultado do trabalho. O trabalhador da instituição satisfeito é um ganho para o Brasil todo. (ENTREVISTADO E).

Com relação à política de comunicação, o que esta pesquisa revela é que os valores e

princípios a serem seguidos pela comunicação organizacional são desconhecidos, inclusive, pelas equipes designadas como responsáveis pela execução da política. Em busca no site oficial e na biblioteca virtual da instituição pesquisada, nada foi encontrado. O entrevistado B, que faz parte da equipe da Assessoria de Comunicação, afirma não existir uma política institucional, variando os objetivos de acordo com as lideranças que estiverem presentes. O entrevistado D, que está na instituição há mais de dez anos, relata já terem ocorrido tentativas de construção conjunta dessa política, mas diz que ela nunca chegou a ser institucionalizada. Os demais demonstram desconhecimento.

Não existe uma política de comunicação interna (...). A gente tentou ter numa época em que a gente participava de fóruns internos. (...) Fazíamos reuniões semanais para discutir comunicação. Fomos precursores no desenho de uma política para redes sociais entre instituições públicas, mas isso se perdeu. (ENTREVISTADO D).

Eu nunca tive acesso a nenhum documento que tratasse da política de comunicação da organização nos anos que lá fiquei. Eu sabia o que era comunicação a partir do que os colegas que já tinham mais experiência na casa diziam e faziam. (ENTREVISTADO C).

O que foi transmitido pelas instâncias superiores foi como queriam que as coisas fossem distribuídas no contexto da organização institucional. De certo modo, se falava o papel de cada núcleo, mas não existia uma conversa sobre o que estava sendo feito. Não se sabia quais os princípios e valores dessa comunicação. (ENTREVISTADO A).

Por conta disso, por mais que os profissionais de comunicação da instituição saibam de sua importância para o alcance dos objetivos estratégicos, as atividades acabam sendo absorvidas pelas urgências e necessidades de rotina. Nenhum dos entrevistados afirma que enxerga a comunicação interna da instituição, do jeito que é hoje, numa posição estratégica. Dois deles chegam a afirmar que sequer a veem como tática ou operacional, mas como algo completamente desestruturado (ENTREVISTADO A) ou com o qual a instituição não se preocupa (ENTREVISTADO D). Apenas um entrevistado relata uma tentativa de se pensar a comunicação interna na perspectiva estratégica, que não chegou a ser concretizada por falta de compreensão do que deveria ser alcançado.

Inicialmente, houve uma intenção de se fazer uma comunicação estratégica, mas seria necessário um trabalho de conscientização sobre o que seria essa comunicação estratégica. Isso era pouco inserido na rotina diária. A comunicação estratégica de fato envolve uma série de ações que se precisa fazer no dia-a-dia, e isso não tinha. (ENTREVISTADO C).

Nem sempre essa dissonância entre os objetivos da instituição e as atividades de

comunicação interna ocorre por desconhecimento do planejamento estratégico pelos trabalhadores. Muitas vezes, eles estão inseridos nos processos de planejamento, do ponto de vista das áreas nas quais trabalham, mas as atividades que desenvolvem acabam não refletindo o que foi planejado, muito por conta de mudanças nas prioridades da gestão nos diversos níveis institucionais.

Inicialmente, eu participei do processo de construção do planejamento estratégico (...). De maneira prática, no dia-a-dia, a gente recorria muito pouco a ele, as ações eram adotadas muito na emergência das coisas. O planejamento estratégico vinha muito quando tinha uma apresentação a ser feita ou quando a gente precisava prestar contas do que havia sido produzido no mês. (ENTREVISTADO C).

Percebo que há um dinamismo fora do normal, que talvez venha da temática com que trabalhamos. (...) A impressão que eu tenho é que qualquer planejamento vai furar em algum momento, você não vai conseguir cumprir. O planejamento é importante, a prospecção é fundamental, mas isso não quer dizer que você vá efetivamente fazer. (ENTREVISTADO D).

Na minha área fazemos planejamento trimestral, tentamos trabalhar com metas e campanhas em datas específicas. A gente usa todos os meios que pode, digitais e impressos, tenta usar uma linguagem mais acolhedora, menos técnica, tenta trazer o gestor para perto do trabalhador, mas eu não sinto que há uma valorização. (ENTREVISTADO E).

Hoje, por exemplo, eu não saberia responder qual é a estratégia, porque a gente acaba seguindo o que está sendo desenvolvido pela atual gestão. A gente não consegue identificar exatamente o que é estratégia atemporal, seguida por diferentes gestores, e o que é do atual momento. (ENTREVISTADO B).

Com relação aos fluxos de comunicação interna, se observa um predomínio da comunicação vertical descendente, ou seja, dos níveis hierárquicos superiores para os inferiores. Em alguns momentos, os entrevistados manifestam receio de sofrerem represálias ao oferecer feedback para os níveis superiores (ENTREVISTADO A) ou desejo de fazer isso de forma anônima (ENTREVISTADO B).

Também é possível notar que a organização se isenta de facilitar os fluxos de comunicação horizontais e transversais, o que acaba por reduzir os espaços de diálogo e partilha de experiências entre os diversos profissionais e setores. Essa fragmentação entre as áreas da instituição dificulta ainda o estabelecimento de uma comunicação integrada (KUNSCH, 2020).



Escola Nacional de Administração Pública

Eu acho que não tem ninguém preocupado com isso. Já houve gestores anteriores com essa visão da organização como uma única instituição, mas atualmente não vejo essa preocupação. No momento, a gente só fala tecnicamente com as outras áreas. Cada um voltou para a sua caixa. (ENTREVISTADO D).

Eu observo que muitas pessoas entendem a comunicação interna como diálogo com o colega. Elas não entendem o que é o trabalho do jornalista. (...). Quando eu faço propostas de integração com outras áreas, as pessoas ficam com medo de se abrir, de participar dos eventos propostos e parecer que elas não estão trabalhando. (ENTREVISTADO E).

Todo mundo ali trabalha muito dentro do seu setor, sem se preocupar muito com o que o outro está fazendo, como se um trabalho não dependesse do outro, como se as ações e as atividades estivessem dissociadas. (...) Não sei o quanto a instituição é responsável por isso. (ENTREVISTADO C).

A comunicação verticalizada, a ausência de espaços de escuta e de troca, bem como a influência de políticas de governo nas atividades de comunicação parecem ser fatores que, além de se intensificar a cada troca de gestão, geram um clima de profunda insegurança entre os profissionais. Esse receio de exercer as atividades de comunicação interna por não saber o que pode e o que não pode ser dito - reflexo também da ausência de uma política de comunicação institucionalizada e fortalecida - se manifesta em quase todas as entrevistas.

Outro ponto negativo é que é tudo muito verticalizado. Você se vê à mercê de decisões que não consegue dimensionar, e isso traz um sentimento de impotência muito grande (...). As pessoas que estão na base, por assim dizer, não têm segurança do que podem fazer, porque não sabem a direção que as coisas estão tomando. (ENTREVISTADO A).

Tudo é sigiloso. (...) A gente tem medo de falar com as pessoas. A gente não está podendo verbalizar nada, porque as respostas são agressivas, porque não há um entendimento das coisas. Aquele que não comunica nada está mais em voga do que aquele que consegue se comunicar. A organização não sabe o que quer falar para a gente. (ENTREVISTADO D).

Estamos em um momento complicado. A saúde mental das pessoas está abalada, e muitas vezes a gente fica pisando em ovos, assim se cria um clima que influencia no trabalho de comunicação interna também. Eu não estou sabendo até onde ir. Acho que isso é relacionado à gestão, mas muitas vezes a gestão é retrato da equipe. (ENTREVISTADO E).

A descontinuidade de projetos e ações, as mudanças na forma de se conduzir as atividades, a perda de informações com a alteração de equipes e a necessidade de se comunicar com gestores desconhecidos também foram mencionadas como pontos negativos das trocas de gestão pelos entrevistados.

As mudanças aconteceram em níveis diversos e, de modo geral, todas elas trouxeram um cenário de instabilidade que não é benéfico para ninguém. Essa instabilidade faz com que projetos sejam encerrados, não existe continuidade. E às vezes a gente nem está falando de um intervalo de gestão de 4 anos. (ENTREVISTADO A).

Além da mudança de gestão, acontece a mudança de empresa terceirizada de comunicação, o que tem um impacto muito grande. Você está construindo um programa, aí se interrompe e vem outra coisa. Isso tira o engajamento de quem está produzindo comunicação interna e de quem está lendo. Afeta a credibilidade da instituição, porque você não pode contar com aquilo. Eu mesma não confio muito na informação interna. (ENTREVISTADO D).

Acho que mudar de gestão é um perigo para a comunicação. (...) Na instituição não tem uma forma do conhecimento ser passado de um para o outro, a pessoa sai e leva com ela. (...) Já ouvi boatos sobre programas que foram encerrados e a equipe apagou todos os arquivos. É estranho como a comunicação pode ser apagada. (ENTREVISTADO E).

Não existe um padrão de comunicação a ser feito com todo gestor. A comunicação depende de uma série de fatores, inclusive de questões políticas. (...) Com essas mudanças, eu não sei o quanto essa comunicação foi verdadeiramente útil, o quanto influenciou na tomada de decisão, que era nosso papel. (ENTREVISTADO C).

Apesar de os entrevistados mencionarem a troca da equipe terceirizada da Ascom como um fator de alterações na condução das atividades de comunicação, o entrevistado que faz parte dessa equipe vê as sucessivas mudanças como superficiais, indicando uma continuidade na forma como os trabalhos são realizados.

Nós percebemos (...) algumas modificações na forma de se conduzir o trabalho, mas a comunicação ainda fica muito subordinada à Presidência da República, que não mudou. Muda-se uma peça aqui, outra ali, mas quem dirige tudo isso continua com o mesmo discurso, o mesmo foco. (...) Com todas as mudanças de gestão mais pontuais, eu senti uma continuidade. (ENTREVISTADO B).

Observa-se, ainda, uma convergência das visões dos entrevistados a respeito das necessidades de aprimoramento da comunicação interna da instituição.

A gestão pública precisa abandonar essa ideia de que você sufoca e congela tudo o que estava sendo construído anteriormente para ter destaque na sua gestão. (...) É necessário reestruturar isso, e se não for de um modo cultural, que seja do ponto de vista legal, normativo, que exista uma obrigação de manter a continuidade de algumas ações. (ENTREVISTADO A).

Para que a instituição se torne referência, é preciso trabalhar bastante a confiança dos diferentes públicos com quem ela se comunica e desenvolver formas diferentes de falar com o público interno e a população em geral. (...) Acho que é preciso haver um fortalecimento do nosso discurso. (ENTREVISTADO B).



Escola Nacional de Administração Pública

Na assessoria de comunicação, agora, não tem ninguém que esteve lá nos últimos dez anos. É óbvio que as pessoas levam consigo as informações e toda a experiência. Às vezes não é só a ferramenta utilizada que faz diferença na comunicação, mas todo o conhecimento adquirido pela equipe. (ENTREVISTADO E).

O que eu posso dizer é que precisávamos estar mais alinhados. Não importa quem chega, não importa qual o perfil desse gestor, sabemos o que é preciso para uma boa comunicação. Mas não havia alinhamento quanto a como essa comunicação deveria ser feita. (...) Faltou alinhamento, faltou unicidade no gerir a comunicação. (ENTREVISTADO C).

Pode ser uma coisa meio utópica, mas eu vejo que trabalho para o Estado, não para o governo. A comunicação precisa ser uma política de Estado. A importância de se comunicar efetivamente é muito grande no nosso campo. (...) enquanto a gente não tiver esse olhar institucional, as coisas não vão funcionar. (ENTREVISTADO D).

Fica claro, nessas falas, que o maior problema identificado na organização é a ausência de uma política de comunicação estabelecida e fortalecida, de vital importância para a manutenção dos fluxos de comunicação, conforme preconizam autores clássicos (REGO, 1986) e contemporâneos (FÉLIX, 2020). Dessa questão decorrem outros problemas mencionados, como a falta de continuidade das equipes e a desconfiança da instituição pelo público interno.

2.2. Análise SWOT

A análise SWOT, também conhecida como FOFA, é uma ferramenta criada na Escola de Administração de Harvard por Kenneth Andrews e Roland Cristensen, e compreende a construção de uma matriz com quatro variáveis de avaliação do ambiente interno e externo de uma organização. No ambiente interno, levantam-se forças (*strengths*) e fraquezas (*weaknesses*). No ambiente externo, consideram-se as oportunidades (*opportunities*) e ameaças (*threats*). A vantagem dessa matriz é oferecer uma visualização objetiva e clara do diagnóstico da instituição, facilitando o planejamento estratégico (RODRIGUES *et al*, 2005, apud SOUZA *et al*, 2013, p. 1637).

A partir das informações coletadas nas entrevistas, foi construída a matriz de análise da organização em questão.

Quadro 1 - Matriz SWOT da comunicação interna na instituição pesquisada

Ambiente interno	Forças	Fraquezas
	<ul style="list-style-type: none"> ● Trabalhadores dedicados e interessados em melhorias. ● Capilaridade de unidades em todo o Brasil. ● Diversos canais de comunicação interna estruturados e disponíveis. ● Inserção dos trabalhadores no processo de elaboração do planejamento estratégico da instituição. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Falta de uma política de comunicação estabelecida e conhecida por todos. ● Comunicação predominantemente vertical e descendente. ● Falta de consideração do público interno como importante nos processos de comunicação. ● Descontinuidade de equipes e ações. ● Ausência de registro de memória institucional para as atividades de comunicação interna. ● Insegurança e desconfiança dos trabalhadores com relação à instituição.
Ambiente externo	Oportunidades	Ameaças
	<ul style="list-style-type: none"> ● Acesso aos principais veículos de comunicação de massa do país. ● Possibilidade de estabelecer parcerias com outras instituições públicas e de desenvolver projetos transversais. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Grande influência de políticas de governo nas atividades de comunicação. ● Nomeação de novos gestores pelo Governo Federal.

Da matriz se depreende, portanto, que a maior parte das falhas da instituição na comunicação interna decorrem de práticas contrárias ao que preconizam os autores contemporâneos acerca da gestão estratégica da comunicação, sobretudo a falta de uma política de comunicação institucionalizada.

A resolução dessas fraquezas demandaria um esforço das lideranças, mas nada impede que o movimento se inicie pelos trabalhadores, principalmente porque diversos deles relatam estar inserido nos processos de elaboração do planejamento estratégico, ainda que de forma localizada nos seus setores.

3. Considerações finais

Da pesquisa bibliográfica, depreende-se que o primeiro passo para que a comunicação interna se coloque como estratégica é atender a uma política de comunicação institucionalizada, fortalecida e amplamente conhecida, que estabeleça de forma clara os valores e as diretrizes a serem seguidos. Além disso, ela deve refletir a importância do público interno para a instituição e reconhecer a coexistência de diversos perfis e opiniões. Com relação aos contextos de mudança, a comunicação interna estratégica, segundo os autores pesquisados, exerce um papel de mediação entre a instituição e os trabalhadores, auxiliando a organizar os múltiplos significados construídos a respeito dos novos rumos e da nova identidade da organização.

Conforme se observa nas falas dos entrevistados, nada disso acontece no órgão público em análise. A política de comunicação não existe de forma expressa nem tácita; as próprias equipes de comunicação desconhecem os princípios e valores dessa comunicação, o que faz com que as atividades sejam desenvolvidas de acordo com os interesses da gestão do momento. O público interno, em geral, não é ouvido pela instituição, nem considerado como importante para a comunicação.

Dessa forma, as mudanças de gestão pelas quais a organização passa são vistas pelos trabalhadores como um risco ao desenvolvimento de suas atividades, trazendo um clima de insegurança que prejudica a comunicação e o bem-estar dos profissionais.

Mostra-se, portanto, extremamente necessário e urgente o estabelecimento e o fortalecimento de uma política de comunicação alinhada com os objetivos da instituição, como passo inicial para a realização de uma comunicação interna estratégica.

Referências

ABERJE (São Paulo). **Tendências na Comunicação Corporativa no Brasil**. São Paulo: Aberje, 2015. Disponível em: http://www.aberje.siteprofissional.com/ebooks/pesquisa_de_tendencias.pdf. Acesso em: 07 fev. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS AGÊNCIAS DE COMUNICAÇÃO. **O que aprendemos com o 8o Verso & Reverso da Comunicação Interna?** 2020. Disponível em: <https://www.abracom.org.br/2020/09/o-que-aprendemos-com-o-8o-verso-reverso-da-comunicacao-interna/>. Acesso em: 07 fev. 2021.

BUENO, Wilson da Costa (org.). **O Jornalismo na Comunicação Organizacional: uma perspectiva crítica**. São Paulo: Comtexto Comunicação e Pesquisa, 2020. Disponível em: <https://jorcom.jor.br/e-book/>. Acesso em: 03 abr. 2021.

_____. Comunicação interna e liderança aberta: os desafios de incorporar a geração Y e as mídias sociais. **Organicom**, São Paulo, n. 19, p. 60-71, 2013.

_____. Construindo uma política de comunicação empresarial. In: BUENO, Wilson da Costa. **Comunicação empresarial: políticas e estratégias**. São Paulo: Saraiva, 2009. Cap. 11. p. 307-322.

CLEMEN, Paulo. **Como implantar uma área de comunicação interna: guia prático e reflexões**. Rio de Janeiro: Mauad Editora, 2005.

CURVELLO, João José Azevedo. **Comunicação interna e cultura organizacional**. 2. ed. Brasília: Casa das Musas, 2012.

ECHENIQUE, Raúl Herrera; UNTIVEROS, Raúl Bendezú. De la comunicación instrumental a la estratégica. In: FÉLIX, Joana d'Arc Bicalho (org.). **Comunicação estratégica e integrada: a visão de renomados autores de 5 países**. Brasília: Rede Integrada, 2020.

FÉLIX, Joana d'Arc Bicalho. O fluir da comunicação estratégica: integrada em ambiente online e offline. In: FÉLIX, Joana d'Arc Bicalho (org.). **Comunicação estratégica e integrada: a visão de renomados autores de 5 países**. Brasília: Rede Integrada, 2020.

GRABMEIER, Stephan. **BANI versus VUCA: a new acronym to describe the world. 2020**. Disponível em: <https://stephangrabmeier.de/bani-versus-vuca/>. Acesso em: 06 fev. 2021.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling. Comunicação organizacional integrada na perspectiva estratégica. In: FÉLIX, Joana d'Arc Bicalho (org.). **Comunicação estratégica e integrada: a visão de renomados autores de 5 países**. Brasília: Rede Integrada, 2020.

LUZ, Dulce Elaine Saul da; LUZ JÚNIOR, Roberto da. A importância da comunicação interna em um órgão público federal: o caso HUSM. **Revista Sociais e Humanas**:



Escola Nacional de Administração Pública

CCSH/UFSM, Santa Maria, v. 20, n. 20, p. 279-294, set. 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/sociais/humanas/article/view/846/582>. Acesso em: 06 fev. 2021.

NAHARI, Yuval Noah. **21 lições para o século 21**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

OLIVEIRA, Maxwell Ferreira de. **Metodologia científica: um manual para a realização de pesquisas em administração**. Catalão: Ufg, 2011. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/567/o/Manual_de_metodologia_cientifica_-_Prof_Maxwell.pdf. Acesso em: 05 maio 2021.

REGO, Francisco Gaudêncio Torquato do. **Comunicação empresarial/comunicação institucional: conceitos, estratégias, sistemas, estrutura, planejamento e técnicas**. 6. ed. São Paulo: Summus Editorial, 1986.

ROITMAN, Alberto. **Acabou o mundo VUCA. Conheça o mundo BANI**. 2020. Disponível em: <https://inlagsacademy.com.br/2020/11/27/acabou-o-mundo-vuca-conheca-o-mundo-bani/>. Acesso em: 06 fev. 2021.

RUÃO, TERESA. A Comunicação enquanto estratégica. In: FÉLIX, Joana d'Arc Bicalho (org.). **Comunicação estratégica e integrada: a visão de renomados autores de 5 países**. Brasília: Rede Integrada, 2020.

SOUZA, Luís Paulo Souza e *et al.* Matriz SWOT como ferramenta de gestão para melhoria da assistência de enfermagem: estudo de caso em um hospital de ensino. **Revista Eletrônica Gestão & Saúde**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 1633-1643, jan. 2013. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rgs/article/download/207/196/424>. Acesso em: 01 jun. 2021.