

TEORIA INSTITUCIONAL E COMUNICAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: A GARANTIA DO INTERESSE PÚBLICO DA COMUNICAÇÃO

Carolina Schneider Bender¹

Gláucia Espinosa da Silveira²

Daiana de Marco³

Isaque Guilhermando Koche⁴

Resumo:

A institucionalização do interesse público nos setores de comunicação da administração pública federal apresenta-se como um pressuposto para a garantia da democracia, transparência e livre exercício da cidadania, e também como forma de garantia aos profissionais que trabalham na área. A Teoria Institucional explica os processos de criação, estabilização e transformação das instituições, a partir das práticas e padrões socialmente legitimados, trazendo para a análise organizacional "o foco político e a luta de interesses dentro e entre as organizações" (CARVALHO; VIEIRA, 2003, p.25). A comunicação pública é a garantia do cidadão de direito à informação, a busca da transparência e "diz respeito a um processo comunicativo que se instaura entre o Estado, o governo e a sociedade com o objetivo de informar para a construção da cidadania" (BRANDÃO, 2009, p.6), sendo "inegável a influência explícita e direta da direção das instituições no direcionamento dos interesses de comunicação, deixando o interesse institucional superar o interesse público" (BRANDÃO, 2009, p.8). Assim, a concepção de práticas e estruturas organizacionais são respostas a ambientes sociais e políticos e a aceitação desses padrões e práticas é o que a Teoria Institucional define como institucionalização. Desenvolveu-se um ensaio teórico com a intenção de compreender como e de quais formas pode-se institucionalizar a manutenção do interesse público nos processos de comunicação no setor público, utilizando como arcabouço a Teoria Institucional e os conceitos de Comunicação Pública. Concluiu-se que ao atenuar-se a influência política na estrutura, gestão e processos de comunicação, por meio da consolidação de uma Política de Comunicação e do isomorfismo dos setores da área, consegue-se fortalecer a comunicação pública de caráter institucional, separando-se os interesses institucionais e de gestão.

Palavras-chave: Teoria Institucional; Comunicação Pública; Interesse Público

Modalidade de Participação: Pesquisador

TEORIA INSTITUCIONAL E COMUNICAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: A GARANTIA DO INTERESSE PÚBLICO DA COMUNICAÇÃO

¹ Aluno de pós-graduação. carolisbender@gmail.com. Autor principal

² Aluno de graduação. es.glaucia@gmail.com. Apresentador

³ Aluno de pós-graduação. daiana.demarco@gmail.com. Co-autor

⁴ Aluno de pós-graduação. isaquegk@gmail.com. Co-autor



TEORIA INSTITUCIONAL E GESTÃO DE COMUNICAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: A GARANTIA DO INTERESSE PÚBLICO DA COMUNICAÇÃO

1. INTRODUÇÃO

A Teoria Institucional explica os processos de criação, estabilização e transformação das instituições, a partir das práticas e padrões socialmente legitimados, trazendo para a análise organizacional “o foco político e a luta de interesses dentro e entre as organizações” (CARVALHO; VIEIRA, 2003, p.25). As estruturas são revestidas de significados socialmente compartilhados, que, para Tolbert e Zucker (1999), podem ser resumidos como o produto entre os valores organizacionais e os valores da sociedade, que acabam sendo adotados pelas organizações como mitos institucionalizados.

A comunicação pública é a garantia do cidadão de direito à informação, a busca da transparência e “diz respeito a um processo comunicativo que se instaura entre o Estado, o governo e a sociedade com o objetivo de informar para a construção da cidadania” (BRANDÃO, 2009, p.6). A comunicação pública ainda é confundida com comunicação de governo, comunicação governamental, comunicação política, publicidade governamental ou propaganda política. (BRANDÃO, 2009), que objetivam a construção da imagem de um órgão, de um dirigente, de um político ou de um governo, assim é “inegável a influência explícita e direta da direção das instituições no direcionamento dos interesses de comunicação, deixando o interesse institucional superar o interesse público” (BRANDÃO, 2009, p.8). Nesse sentido, a comunicação pública pode ser entendida como realizada pelo setor público e legitimada pelo interesse geral, tornando-se institucionalizada pela sociedade, e não pelo gestor público ou órgão.

Dentro da Teoria Institucional, Meyer e Rowan (1992) argumentam que posições, políticas, programas e procedimentos são imposições da opinião pública e de legislações, tornando-se regras institucionais “que funcionam como mitos altamente racionalizados” (MEYER; ROWAN, 1992, p.343), protegendo a organização de ter sua conduta questionada, ou seja, há um ganho de legitimidade. A concepção de práticas e estruturas organizacionais são respostas a ambientes sociais e políticos e a aceitação desses padrões e práticas é o que a Teoria Institucional define como institucionalização.

O presente ensaio teórico tem como intenção compreender como e de quais formas pode-se institucionalizar a manutenção do interesse público nos processos de comunicação no setor público, utilizando como arcabouço a Teoria Institucional e os conceitos de Comunicação Pública.

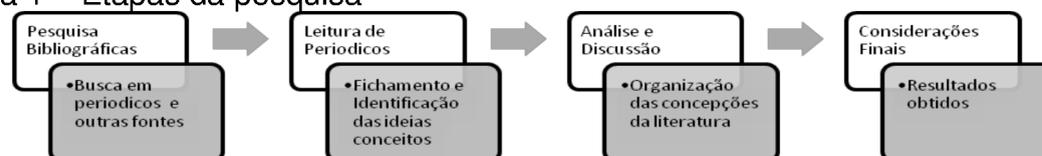
As influências políticas de gestores exercidas nas estruturas de comunicação pública transpassam e permeiam a atividade fim da comunicação, a informação. A institucionalização do interesse público nos setores de comunicação da administração pública federal apresenta-se como um pressuposto para a garantia da democracia, transparência e livre exercício da cidadania, e também como forma de garantia aos profissionais que trabalham na área.

Dessa forma, objetiva-se discutir os principais autores da Teoria Institucional e de Comunicação Pública, tencionando-se os conceitos, alinhando-se as duas áreas e, por fim, propor possíveis soluções para a problemática proposta.

2. METODOLOGIA

O presente artigo caracteriza-se como um ensaio teórico de caráter exploratório. Segundo Meneghetti (2011), nos ensaios teóricos usa-se da capacidade reflexiva como forma de compreensão da realidade, de forma a compreender-se um fenômeno. Assim, buscou-se nas bibliografias sobre Teoria Institucional e nos conceitos de Comunicação Pública a compreensão de como e de quais formas pode-se institucionalizar a manutenção do interesse público nos processos de comunicação no setor público, a partir do pressuposto que a forte influência política dos gestores públicos acaba por ferir o interesse público da comunicação pública. A figura a seguir possibilita demonstrar as etapas adotadas no presente ensaio teórico.

Figura 1 – Etapas da pesquisa



Fonte: Elaborado pelos autores

3. RESULTADOS e DISCUSSÃO

A Teoria Institucional destaca a ênfase no ambiente e passa a incluir elementos simbólicos na análise organizacional. Esses elementos institucionais simbólicos interessam a análise organizacional pois oferecem um esquema cognitivo, uma orientação normativa e regras que limitam e capacitam o comportamento social na formação dos ambientes organizacionais (CARVALHO; VIEIRA, 2003). Para Machado-da-Silva e Fonseca, “os ambientes institucionais caracterizam-se [...] pela elaboração e difusão de regras e procedimentos, que proporcionam às organizações legitimidade e suporte contextual” (1999, p. 103–104).

A legitimidade do interesse geral é o alicerce da comunicação pública, que tem como fim levar ao conhecimento, prestar contas e valorizar, promover o debate público, ouvindo as demandas dos cidadãos, contribuir para a tomada de consciência do cidadão enquanto ator e acompanhar as modificações da organização social, devendo ser entendida como uma troca de informações de utilidade pública (ZÉMOR, 1995). Dessa forma, a comunicação pública pode ser entendida como realizada pelo setor público e legitimada pelo interesse geral, tornando-se institucionalizada pela comunidade.

Muitos dos setores de comunicação pública não possuem diretrizes de atuação e gerenciamento de fluxos e, dessa forma, a comunicação pública não encontra identidade e legitimidade institucional, pois os gestores não reconhecem a área com responsabilidade técnica e autônoma. Assim, em trocas de governo ou de gestão acaba sendo praxe, quase como um mito institucionalizado, a instabilidade nos setores, com trocas de servidores, mudanças bruscas de foco da comunicação, entre outros.

A legitimação das áreas pode surgir a partir de linhas de ação já definidas e racionalizadas na sociedade, conforme sugerem Meyer e Rowan (1992). Encontra-se, nos preceitos de comunicação que ações e estratégias a curto, médio e longo prazo são planejadas e operacionalizadas por meio de uma Política de Comunicação (BUENO, 2009), que prevê as formas de atuações da comunicação na e para a organização, tornando-se um conjunto sistematizados de princípios,

valores, estratégias e diretrizes, assim como um instrumento de planejamento estratégico de gestão de comunicação, resguardando a área, os profissionais e atendendo a legislações.

A Teoria Institucional não busca olhar apenas para a influência do ambiente externo nas organizações e na ação social, e sim entender “como as escolhas sociais são moldadas, mediadas e canalizadas pelo ambiente institucional” (WOOTEN; HOFFMAN, 2016, p. 130). Nesse sentido, os desafios em se fazer comunicação pública surgem, a partir da influência de gestores e políticos na área de comunicação.

O conceito de campo organizacional, dentro da Teoria Institucional prevê o compartilhamento de significados, normas, procedimentos. Segundo Meyer e Rowan (1992), as adaptações ocorrem a nível de estrutura e relações, de cima para baixo, ou seja, as organizações poderosas do campo forçam e servem como espelho para adaptação das demais, tornando suas formas e normas ao que os autores denominam regras institucionalizadas. Quando o campo se torna homogêneo em estrutura, cultura e produção, a partir da incorporação de elementos institucionais em comum pelas organizações as mesmas tornam-se homogêneas (DIMAGGIO; POWELL, 2005), e surge o conceito de isomorfismo, ao forçar-se que organizações se assemelhem.

Meyer e Rowan (1992) afirmam que é isomorfismo garante o sucesso e a sobrevivência das organizações, apresentando três consequências cruciais da sua adoção: a incorporação de elementos legitimados, porém sem a garantia da eficiência; a utilização de critérios de avaliação externos ou cerimoniais ao definirem o valor dos elementos estruturais; e a manutenção da estabilidade, tendo em vista que se reduz a turbulência, assim propõe que “organizações que incorporam elementos racionalizados socialmente legitimados em suas estruturas formais maximizam sua legitimidade e aumentam seus recursos e capacidade de sobrevivência (MEYER; ROWAN, 1992, p. 352). Na mesma linha, Carvalho e Vieira (2003) apresentam que ao comportarem-se isomorficamente ao ambiente institucional, as organizações refletem valores e normas, conforme às expectativas do contexto, como uma forma de autodefesa frente a problemas aos quais não têm solução.

Ao analisar-se empiricamente setores de comunicação, percebe-se um isomorfismo entre organizações públicas e privadas, porém, sem a devida eficiência de atendimento às demandas e peculiaridades de comunicação organizacional, institucional e de gestão peculiares da atividade pública e locais específicos. Nesse sentido, encontra-se na Teoria Institucional argumentos que, ainda que as organizações se tornem isomorfas em seus ambientes, não há evidências de que a adoção dessas estruturas garanta a eficiência, aumento na produtividade, entre outros (DIMAGGIO; POWELL, 2005; MEYER; ROWAN, 1992).

As Políticas de Comunicação ainda sugerem estruturação de ambientes institucionais, tornando a ação das organizações isomórficas, legitimando-as. Assim, tem-se o isomorfismo como uma fonte norteadora das ações de comunicação pública realizadas, de forma a garantir a manutenção do interesse público na comunicação, contribuindo para que a influência política nas decisões sobre a produção e veiculação que visam a visibilidade e o reconhecimento social das ações políticas seja atenuada. Conforme DiMaggio e Powell (2005), dentro de ambientes altamente institucionalizados, as organizações vão se tornando mais homogêneas e organizadas, a partir de cerimoniais e protocolos, em torno de instituições maiores.

Em relação as mudanças isomórficas institucionais, DiMaggio e Powell (2005) apontam como possuindo três mecanismos. O primeiro deles, isomorfismo coercitivo advém de problemas de legitimidade e influência política, como regulamentações e obrigações legais, que resultam em mudanças cerimoniais (DIMAGGIO; POWELL, 2005). Já a incerteza, turbulência e instabilidade produzem processos de isomorfismo mimético, quando são copiadas estruturas, estratégias, tecnologias, entre outros. Para DiMaggio e Powell (2005) o isomorfismo mimético apresenta-se como uma resposta à incerteza, e deve ser visto como uma vantagem para as organizações que tomam outras como modelo, pois assim, as soluções aos problemas apresentam baixa utilização de recursos. A adoção a partir da imitação também pode ser causa da legitimidade de outras organizações do campo, como também vir a garantir um aumento de legitimidade da própria organização que está copiando. A terceira forma de isomorfismo é a normativa, que deriva da profissionalização. A luta dos profissionais pela legitimidade e autonomia da profissão é a causa desse tipo de homogeneização.

As Políticas de Comunicação são um isomorfismo coercitivo no que tange o problema de legitimidade da área e as regulamentações legais as quais ela responde. Em função da falta de legitimidade e autonomia técnica e decisória, podem ser consideradas um isomorfismo mimético, tendo em vista a instabilidade da área. Já as lutas dos servidores pela autonomia da profissão, e principalmente pela profissionalização de muitas áreas terá como resultado um isomorfismo normativo.

O processo de formação das instituições é explicado por Tolbert e Zucker (1999) através de três estágios. O primeiro processo denomina-se habitualização, onde a estrutura é criada e formalizada como resposta a problemas específicos, em um estágio de pré-institucionalização. Posteriormente chega-se em um estágio de semi-institucionalização, ou objetificação, quando passa-se ao “desenvolvimento de certo grau de consenso social entre os decisores da organização a respeito do valor da estrutura, e a crescente adoção pelas organizações com base nesse consenso” (TOLBER; ZUCKER, 1999, p. 207). O estágio de institucionalização total, ou seja, sedimentação, é quando há legitimação da estrutura, e sua sobrevivência por várias gerações, e é o que Políticas de Comunicação podem garantir.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando atuando na Comunicação Pública, “o comunicador encontra a grandeza do seu papel quando consegue identificar o ponto de equilíbrio entre o direito da sociedade à informação e a formação da imagem da instituição” (CAMARGOS, 2004). A legitimação do papel do comunicador público parte da transformação dos conceitos, crenças e valores da comunicação pública e das pressões dos cidadãos, que exigem mais qualidade, completude e transparência na informação oferecida pelos órgãos públicos, em mitos e cerimônias, transpostos em regras e normas. A Teoria Institucional tem como base de interpretação das organizações a legitimidade e o isomorfismo como resultado dos processos de institucionalização e garantia da sobrevivência das organizações no ambiente institucional.

A intenção do presente ensaio teórico era buscar formas de compreender como a Teoria Institucional pode vir a contribuir para a consolidação da manutenção do interesse público em órgãos de comunicação do setor público. Assim, conclui-se que ao atenuar-se a influência política na estrutura, gestão e processos de comunicação, por meio da consolidação de uma Política de Comunicação e do

isomorfismo dos setores da área, fortalece-se a comunicação pública de caráter institucional, separando-se os interesses institucionais e de gestão.

Fortes influências políticas, principalmente em casos onde o gestor de comunicação está subordinado e foi indicado pelo dirigente do órgão podem vir a comprometer o interesse público da comunicação. Nesse sentido, a legitimidade dos mitos como a Política de Comunicação, a partir da definição de estruturas de controle e comando de um Planejamento Estratégico de Comunicação, tornam-se fundamentais para a formação de um arcabouço no qual o servidor de comunicação poderá basear e pautar o seu trabalho diário, assim como exigir do dirigente máximo da instituição a garantia da manutenção das estruturas de comunicação, partindo-se para um estágio de sedimentação das mesmas.

Ademais, recomenda-se para futuros estudos a realização de pesquisas empíricas de natureza qualitativa e quantitativa, de forma a aprofundar os estudos a respeito das temáticas expostas no presente ensaio.

5. REFERÊNCIAS

- BRANDÃO, E. P. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, J. (org). **Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, p.1 - 34, 2009.
- CAMARGOS, M. L. O comunicador público entre o mar e o rochedo. In: OLIVEIRA, M. J. da C. **Comunicação pública**. Campinas: Editora Alínea, p. 147-156, 2004.
- CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Contribuições da perspectiva institucional para a análise das organizações: possibilidades teóricas, empíricas e de aplicação. In: CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão (Orgs.). **Organizações, cultura e desenvolvimento local: a agenda de pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional**. Recife: Editora UFPE, 2003.
- DiMAGGIO, P. J., POWELL, W. W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, v.45, n.2, p.74-89, 2005.
- DUARTE, J. Instrumentos de comunicação pública. In:DUARTE, J. (org). **Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, p. 59 – 71, 2009.
- MACHADO-DA-SILVA, C. L.; GONÇALVES, S. A. Nota técnica: A Teoria Institucional. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C. R.; NORD, W. R. **Handbook de estudos organizacionais**. Edição brasileira: Miguel Caldas, Roberto Fachin, Tânia Fischer. – São Paulo: Atlas, p. 220 – 226, 1999.
- MENEGHETTI, Francis Kanashiro. O que é um ensaio-teórico? **RAC-Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 2, 2011.
- MEYER, J. W., ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structures as myth and ceremony. In: MEYER, J. W., SCOTT, W. R. **Organizational environments: ritual and rationality**. Updated Edition. London: Sage, 1992. p. 21-44.
- TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. A institucionalização da Teoria Institucional. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C. R.; NORD, W. R.. **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, p. 196 – 219,1999.
- WOOTEN, M.; HOFFMAN, A. J.. Organizational Fields Past, Present and Future. In:...GREENWOOD, R.; OLIVER, C.; SUDDABY, R.; SAHLIN, K.. **The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism**. Sage: London, p. 130 – 149, 2016.
- ZÉMOR, P. O campo de comunicação pública. In:.. ZÉMOR, Pierre. **La communication publique: que sais-je**. Trad. livre e resumida de Elizabeth Brandão. Puf: Paris, 1995.